

JAAP DE KONING  
FRANK VANDENBROUCKE  
ANNEMARIEKE NIEROP  
ROLAND BLONK  
BERT OTTEN



# Vijf recepten voor beter werk

MARIJKE LINTHORST

De groeiende macht van de zorgverzekeraars

FLIP DE KAM

Contra de belastingplannen van Nijboer en Groot

Jaargang 72, nummer 1, februari 2015

Een uitgave van de Wiardi Beckman Stichting, wetenschappelijk bureau voor de sociaal-democratie

Verschijnt zes maal per jaar

## Redactie

Paul de Beer

Wout Cornelissen

Tom Eijsbouts

Menno Hurenkamp (*hoofredactie*)

Jan Erik Keman (*eindredactie*)

Ruud Koole

Marijke Linthorst

Huib Ramler (*stagiair*)

Monika Sie Dhian Ho

Evelien Tonkens

## Redactieraad

Maurits Barendrecht

Liesbeth Noordegraaf

Daniël Roos

Kees Schuyt (*voorzitter*)

Paul Tang

## Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail [send@wbs.nl](mailto:send@wbs.nl)

## Vormgeving

Jaap Swart (*lay-out*)

René van der Vooren

(*omslag & basisontwerp*)

**De redactie verwelkomt  
bijdragen ter beoordeling.  
Kopij graag toezenden  
per e-mail naar [send@wbs.nl](mailto:send@wbs.nl).**

## Digitaal S&D-archief

Alle S&D-artikelen vanaf 2002  
kunt u gratis downloaden van  
[www.wbs.nl](http://www.wbs.nl).

## Uitgever

Uitgeverij Boom, Prinsengracht 747-751, 1017 JX Amsterdam

[www.uitgeverijboom.nl](http://www.uitgeverijboom.nl) of [www.boomtijdschriften.nl](http://www.boomtijdschriften.nl)

## Abonnementen

Bel (0522) 237 555 of mail [boomtijdschriften@uitgeverijboom.nl](mailto:boomtijdschriften@uitgeverijboom.nl) voor een abonnement of kennismakingsnummer. Voor een abonnement kunt u ook terecht op [send.boomtijdschriften.nl](http://send.boomtijdschriften.nl).

## Abonnementsprijzen per jaargang

### Papier

- ▶ Student/aio/oio/Jong WBS/Jonge Socialisten: € 39,50
- ▶ Particulier Nederland: € 82,50

### Papier & digitaal

- ▶ Student/aio/oio/Jong WBS/Jonge Socialisten: € 49,50
- ▶ Particulier Nederland: € 91,—
- ▶ Instelling Nederland: € 161,50
- ▶ Particulier buitenland: € 145,—
- ▶ Instelling buitenland: € 172,—
- ▶ Losse nummers € 17,50

Een abonnement kan op elk gewenst moment ingaan. Opzeggen kan tot één maand voor het einde van de jaargang. Vanwege de aard en inhoud van de uitgave wordt u geacht het abonnement in het kader van uw beroep of bedrijf te ontvangen en niet als consument op te treden in de zin van de artikelen art. 236 en 237 boek 6 BW. Mocht dit anders zijn, dan bent u gehouden dit binnen één maand na ingang van het abonnement per e-mail, telefonisch, schriftelijk of anderszins bij de abonnementenadministratie van de uitgever aan te geven.

### Administratie

Boom Distributiecentrum, Postbus 400, 7940 AK Meppel

Telefoon (0522) 237 555; telefax (0522) 253 864

© 2015 Uitgeverij Boom, Amsterdam

*Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.*

# Redactioneel

---

## Bij de hand

In dit nummer uitgesproken artikelen van Ahmed Marcouch over religie, Marijke Linthorst over de zorg, Flip de Kam over belastingen en Rens van Tilburg over de begroting. Het zijn stukken waaruit duidelijke opvattingen spreken. Marcouch wil moslims meer welkom heten, Linthorst wil minder machtige zorgverzekeraars, Van Tilburg wil meer afstand van het Stabiliteitspact, De Kam wil geen btw-verhoging. Tegen de tijd dat u dit leest zal over minstens een van deze onderwerpen ongetwijfeld weer spanning zijn ontstaan in de coalitie. Hou het nummer daarom bij de hand wanneer u 's avonds naar de televisie kijkt of 's ochtends de krant leest. Het komt vast van pas.

Sla het ook open wanneer u over uw eigen werk nadenkt of dat van anderen. In het themadeel 'vijf recepten voor beter werk' lopen gerenommeerde onderzoekers na wat werkt aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Met honderdduizenden werklozen, talloze mensen in de bijstand en grote groepen mensen die straks niet meer in sociale werkplaatsen terecht kunnen is het te makkelijk om te denken dat een aantrekkende economie de werkloosheid wel op zal lossen. Hoe dan wel, daarbij helpen Jaap de Koning, Frank Vandenbroucke, Roland Blonk, Annemarieke Nierop en Bert Otten. Meer beleid en minder geloof lijkt de gedeelde noemer van hun betogen; meer concrete plannen en minder hoop dat goede wil en dom geluk wel zullen zorgen dat ook de mensen zonder veel opleiding of talent aan de slag zullen raken.

## Column

# Vertegenwoordiging vanuit het centrum

Door **Tom Eijsbouts**

Redacteur *S&D*

Het is werkelijk jammer dat Diederik Samsom niet terug had van Wilders, toen deze hem een 'zieke geest' noemde in het Kamerdebat over de Parijse aanslagen. Want Samsom raakte wel degelijk de kern. Wilders bestookt dezelfde breuklijn, of liever fragiele hechtlijn, als de terroristen in Parijs: tussen de Europeanen die moslim zijn en de anderen.

De Parijse aanslagen waren geen echte bedreiging van onze vrijheid of veiligheid. Ze waren wel een uitgekiende aanval op de integratie tussen moslims en onze Europese samenlevingen. Hoe uitgekiend die aanval was, bleek vreemd genoeg uit het geweldige pan-Europese succes van 'Je suis Charlie', de oproep om ons te identificeren of solidariseren met Charlie.

Zo'n oproep tot identificatie met de meest extreme bespotters van de islam moet veel moslims in grote verlegenheid hebben gebracht. Sommigen zoals Aboutaleb konden die verlegenheid wel aan en konden er zelfs een draai aan geven. Maar van de meerderheid is dat niet op stel en sprong te vragen. Daarop waren de moordenaars dan ook uit, op dezelfde schifting die Wilders steeds beoogt en bewerkt vanaf de andere kant.

Afgezien van zijn punt tegen Wilders had Samsom ook gelijk de aanslagen vooral te lezen als een explosie van betekenissen. René Cuperus verzuchtte dat al treffend in zijn *Volkskrant*-column van 12 januari: 'Ik ben er niet uit. Mijn hoofd zit nog vol van de huiveringwekkende gebeurtenissen in Parijs. En van de waternival aan analyses, meningen en interpretaties die de terreuraanslag direct losmaakte'.

Samsom zag dat de aanslag een handeling in naam van de islam en de moslims claimde te zijn. Dus een claim van vertegenwoordiging. Betekenis pareer je niet met actie, maar

met een tegenclaim: 'Wij, dat zijn de mensen die de vrijheid, de tolerantie, de vooruitgang, de democratie koesteren. [We] zijn met heel veel. En [we] zijn van alle religies, gezindten, geaardheden en etniciteiten.'

In het vorige nummer van *S&D* schreef Ruud Koole dat Europese centumpartijen steeds meer moeite hebben in het combineren van hun vertegenwoordigende rol met hun beleidsverantwoordelijkheden. Dat klopt, maar niet alleen doordat de tegenstelling coalitie-oppositie verzwakt. Vertegenwoordiging is steeds lastiger. Dat gaat veel verder dan beleid maken. Het is betekenis geven en vinden. Een stem geven aan opvattingen, gevoelens en angsten van de kiezers. Vertegenwoordiging is daarom zintuiglijker, minder cerebraal dan verantwoordelijkheid. Het is de eenheid van je kiezers verbeelden en vormgeven zoals je die ziet en wilt, een 'wij'.

Dat deed Samsom. Hij ziet de Parijse aanslagen terecht als een aanval die niet primair op onze veiligheid of vrijheid, maar op de altijd kwetsbare gezamenlijkheid is gericht. Op het 'wij' van onze moderne samenlevingen, nationaal en Europees, onder de grote veranderingen.

Of het lukt zo'n aanval te pareren hangt af van de kracht van die tegenclaim. Populisten en terroristen hebben het gemakkelijk met 'hun' geclaimde gezamenlijkheid. Die gaat namelijk om gevoelens, om identiteit, om wrok en nostalgie.

De uitdaging voor ons is om de claim van vertegenwoordiging niet te ontlopen met analyse, actie en beleid, maar aan te gaan. En dan niet alleen in de cerebrale taal van waarden, maar ook in de meer affectieve taal van geschiedenis, van helden en slachtoffers, van drama's, verhalen, anekdotes, gevoelens.

Dat was dus geen retoriek in Utrecht, en ook geen beleid, maar vertegenwoordiging. En niet vanuit de oppositie, maar vanuit het centrum.

# Extremisme stelt ons voor twee opdrachten

Nederlandse moslims dienen met jongeren de ideeënstrijd aan te gaan over hun geloof. Maar dan moeten de Nederlanders er op hun beurt voor zorgen dat moslims zich in de samenleving welkom voelen.

**AHMED MARCOUCH**

*Tweede Kamerlid voor de PvdA, woordvoerder veiligheid en integratie*

Na de aanslagen in Parijs op het weekblad Charlie Hebdo en op een joodse supermarkt stond de Dam diezelfde avond tjokvol. En ook in andere steden waren grootschalige bijeenkomsten. Het was een totaal andere sfeer dan tien jaar eerder na de moord op Theo van Gogh. Ik zag de generatie van mijn vader staan, oudere moslims in djellaba op de fiets. Ik zie sowieso een voorhoede van moslims die de vrijheid van meningsuiting verdedigt. Honderden geestelijken spraken hun afkeer al uit over het gewelddadige moslimextremisme. De moslimgemeenschap is onze bondgenoot in de strijd tegen dit extremisme. Nederland heeft de Nederlandse moslims nodig en de moslims hebben het nodig dat wij hen nadrukkelijk welkom heten in onze samenleving. Het is de hoogste tijd dat wij ons serieus verdiepen in elkaar. Hoe nodig de nieuwe plannen tegen radicalisering ook zijn, ze helpen pas wanneer wij moslims expliciet welkom heten. Zodat zij als moslims zich hier vrij voelen om te zijn wie ze zijn, net zo goed als andere groeperingen.

Sinds 2013 waarschuwt de AIVD nadrukkelijk voor jihadisten die afreizen naar Syrië en deels terugkeren naar Nederland. Sinds afge-

lopen zomer komen zij onze huiskamers binnen als demonstranten in onder meer Den Haag, waar een groepje uit de Schilderswijk zich zelfs manifesteerde als een Nederlandse afdeling van IS, inclusief de organisatievorm, Arabische leuzen en vlaggen. Al die tijd hadden de burgemeesters geen idee van wat er gebeurde in hun gemeenten, van Huizen tot Delft, laat staan dat zij wisten hoe de moslims in hun gemeenten konden helpen, als haarvaten van de samenleving. Het kabinet-VVD-CDA had het nationale plan tegen radicalisering van minister Guusje ter Horst ten grave gedragen; al in 2010, op aandrang van de toenmalige gedoogpartner PVV, nota bene de partij die beweert de Nederlandse maatschappij te beschermen, maar intussen

---

**De PVV is er nota bene verantwoordelijk voor dat het nationale plan tegen radicalisering strandde**

---

voortdurend al jarenlang haar gif onze samenleving inspuit, met stelselmatige uitspraken over te sluiten moskeeën en baarmoeders, en voortdurende pogingen onze grondwet tot waardeloos vod te verklaren. Wilders kiest de verkeerde vijand, zei ik eerder, hij valt een moslimgemeenschap aan die onze natuurlijke bondgenoot is. Het is erger: hij ontwricht onze samenleving en ondermijnt onze democratie.

### ***Een religieuze gemeenschap***

'Wees welkom', dat is wat de moslims missen in Nederland. Wij zeggen dat wel, al veertig jaar. Moslims die alle autochtone Nederlanders zien als potentiële PVV'ers hebben ongelijk. Net zoals Nederlanders die moslims beschouwen als potentiële terroristen ongelijk hebben. Integendeel: liefst zeventig procent van de Nederlanders wil nog niet dood gevonden worden met de PVV en de overgrote meerderheid van de moslims moet niks hebben van islamisering van Nederland, laat staan van een gewelddadig 'herstel' van een gedroomde islamitische staat. Maar we hebben in Nederland veertig jaar lang gezegd: 'Welkom migranten', en nooit luid en duidelijk: 'Welkom, moslims'. We zeiden eigenlijk: 'Wij zien jullie als een sociale klasse, niet als religieuze mensen; we willen jullie verheffen, maar je religieuze bagage verheffen wij niet mee.' Over culturele en religieuze integratie spraken wij niet. Ook de PvdA was de laatste jaren afgeleid door economische ontwikkelingen en begrotingsproblemen. Dat was geen goed idee, blijkt nu. We zien in volle omvang een herleefd extremisme van zowel religieuze radicalen als van extreem rechts. Pas nu, na veertig jaar in Nederland, houdt de islam ons bezig, omdat we ons erdoor bedreigd voelen.

Beter laat dan nooit. Want negeren blijkt niet te helpen. Zoals homoseksualiteit niet verdwijnt als moslims er niet over praten, zo verdwijnt religie evenmin als we daar niet over praten. Integendeel. Juist doordat wij er als politici, bestuurders en beleidsmakers

veertig jaar lang niet over spraken, konden salafisten en wahabieten zich in Nederland manifesteren. Terwijl wij druk doende waren met inburgeringcursussen en geobsedeerd waren over de lange arm van overheden uit Marokko en Turkije, waren wij blind voor de lange arm uit Saoedi-Arabië. Zo kregen radicalen greep op een klein groepjes half gevormde jongeren. Tot hun afgrijzen zagen zij jongeren uit hun omgeving die de daad bij het woord wilden voegen, de wapens oppakten en in Syrië de gedroomde islamitische staat wilden waarmaken.

### ***Wat de fundamentalistische jongere beweegt***

Wat mankeert deze nieuwe moslimradicalen, op weg naar extremisme? Deze zomer trokken duizenden jongeren herhaaldelijk de straat op. Niet om te protesteren tegen lage salarissen of slechte woningen, maar om hun woede te uiten tegen corruptie en geweld in het Midden-Oosten of zelfs hun steun te betuigen een islamitische staat. We hebben te maken met jongeren die te midden van deze seculiere samenleving wel degelijk in een ideaal geloven. Zij geloven dat zij het Ottomaanse Rijk, dat definitief eindigde na de Eerste Wereldoorlog, na een pauze van honderd jaar in ere kunnen herstellen.

Zij geloven in de glorie van de islamitische staat, een rijke cultuur die zich ooit uitstreckte van Afghanistan tot Andalusië. Het kalifaat belichaamt naast de macht ook het symbool van de oprechte, zuivere moslim bij wie 'de leer en het leven samenvallen', zoals een intussen omgekomen jongen uit Amsterdam-Noord beschreef in zijn dagboek vanuit Jemen. En ze zijn gefrustreerd over de schrille armzalige realiteit in het Midden-Oosten, met zijn corrupte leiders. En boos op de westerse democratieën die deze leiders volgens hen in het zadel hielden. En zij zijn bovendien vol wrok over de dubbele maat in Nederland. Zo is de verontwaardiging groot over het afnemen van een paspoort, alleen bij mensen die twee

nationaliteiten hebben. En waarom mag Wilders moslims beledigen, moslims mogen joden toch ook niet beledigen? Waarom kritiek op de moslimorthodoxen, terwijl gezwegen wordt over christelijke orthodoxen? Waarom mogen katholieken zich organiseren met geld uit Rome, terwijl moslims bekritiseerd worden als zij financiën verwerven in Qatar?

Dus wat de geradicaliseerde jongere en de jihadist beweegt, al dan niet teruggekeerd naar Nederland, gaat veel dieper dan een achterstandspositie, een zucht naar heldendom of status. Radicalisering is geen psychologische aandoening. Zij heeft een context in zowel de geloofsbeleving als de internationale politiek in het Midden-Oosten. Daarom werkt een deradicaliseringstherapeut niet. En daarom zijn ook de repressieve maatregelen niet afdoende. Jongeren kunnen deradicaliseren met nieuwe religieuzen om zich heen, die hen stimuleren tot nadere studie, met wie zij theologische argumenten kunnen uitwisselen, waardoor zij nieuwe inzichten verkrijgen. Het gaat om de ideeënstrijd, zeg ik als ervaringsdeskundige, als iemand die zelf vanuit oprechte idealen een periode ontspoord was als radicaal en daarvan terugkwam.

### *Een warm bad*

Deradicalisering voorkomen wij vooral door moslims welkom te heten. Want het verlangen naar een land waar moslims niet langer het gevoel hebben te moeten afdingen op hun geloof, wordt breed gedeeld. En ook de verontwaardiging over de beledigingen van hun geloof door cartoonisten en andere satirici, is groot. De schoolkinderen zeggen, als de docent de vrijheid van meningsuiting, de grondwet en het staatsrecht wil uitleggen: juf, meester, ook u vernedert ons, u bent fout. En: juf, meester, u gelooft toch niet echt dat wij dezelfde mogelijkheden hebben als Hollandse kinderen? De leerlingen voelen een gemis in hun gemoed en in hun kennis waar complottheorieën precies in passen. Juf, zeggen ze, de extremisten zijn ingehuurd door de zionisten

om de joden uit Frankrijk naar Israël te laten emigreren. Of: meester, die aanval heeft helemaal niet plaatsgevonden, het is een complot van Israël om IS een slechte naam te bezorgen.

De moslims die verlangen naar een staat waar zij onbevangen kunnen zijn wie ze zijn, moeten wij duidelijk maken dat die niet in het Midden-Oosten ligt, dat daar de hel is. Die vrije staat is hier, in onze democratie. Hier kun je

## De overgrote meerderheid van de moslims ziet niets in de islamisering van Nederland

moskeeën inrichten, islamitische boekhandels oprichten of bij islamitische slagers kopen. Hier kun je naar islamitische scholen, maar je mag ook naar een openbare school, omdat je de ruimte krijgt te zijn wie je bent, inclusief je geloof. Zoals ook de sociaal-democratie ruimte geeft aan alle sociaal-democraten om hun eigen geloof en overtuiging, hun eigen bagage mee te nemen en te ontwikkelen, zonder je te hoeven verschuilen.

Wie 'moslims welkom' uitdraagt, onze moslims het gevoel geeft dat zij er mogen zijn, creëert voor ouders de rust en de stabiliteit om hun kinderen op te voeden en te vormen. Wie 'moslims welkom' uitdraagt, biedt ouders het zelfvertrouwen om hun kinderen rust, stabiliteit en veerkracht te geven. Dat levert de weerbaarheid om kritiek te verdragen en te pareren. Dat levert mensen op die niet opgeroepen hoeven zich te distantiëren van extremisten. Zij wachten niet op falende instituties of langlopende onderzoeken. Slechte cartoons, teksten of opinies pareren zij met betere.

Tegenover ondermijnende en ontwrichtende bewegingen als die van de PVV of van moslimextremisten, die ons gijzelen, wantrouwend en onzeker maken, zetten wij een

betere beweging in gang, een van vrijheid en tolerantie; een vitale coalitie van bestuurders en maatschappelijke instanties; van jongeren en hun ouders; van docenten en geestelijk leiders; van iedereen die vindt dat de intoleranten veel te dominant zijn. Een brede beweging die moslims expliciet welkom heet in onze vrije democratische samenleving. Het is de manier om te voorkomen dat een religieuze beleving ontspoord in een strijd om de absolute zuiverheid, een machtsbeluste ideo-

logie die dictatuur nastreeft. 'Moslims welkom', laten wij dat uitdragen zoals de boer zaait: niet hier en daar een zorgvuldig gepland zaadje, maar ruim, breed en royaal gezaaid. De boer loopt over het land, schept zijn hand voortdurend vol, strekt zijn arm wijd uit en verspreidt het zaad over zijn land. De beste ideeën zijn simpel. En toch is 'moslims welkom' nieuw voor ons. Hoe simpel ook, we hebben het nog nooit gedaan. Dit is het moment.



# In de nasleep van het zorgdebat

Vlak voor kerst werd het wetsvoorstel om de vrije artsenkeuze te beperken in de Eerste Kamer verworpen. Wat heeft de sociaal-democratische senatoren tot hun afwijzende opstelling gebracht? En hoe moet het nu verder?

**MARIJKE LINTHORST**

*Eerste Kamerlid voor de PvdA en redacteur van S&D*

Het wetsvoorstel om de vrije artsenkeuze te beperken is een nadere uitwerking van de Zorgverzekeringswet (ZVW) die in 2006 van kracht werd. Onder dit stelsel is iedere ingezetene verplicht zich te verzekeren tegen ziektekosten. Zorgverzekeraars concurreerden om de gunst van de verzekerde. In dit spel van vraag en aanbod gingen zorgaanbieders zich inspinnen om met een scherp geprijsd en kwalitatief hoog aanbod een aantrekkelijke partner voor de verzekeraar te zijn en kreeg de verzekerde bovendien meer keuzemogelijkheden. Een zorgverzekeraar die te duur was of een te mager pakket bood, prijsde zichzelf automatisch uit de markt, was de gedachte.

De bedoeling was dat de ZVW zou leiden tot betere en goedkopere zorg. Daartoe kregen verzekeraars het recht om over een toenemend deel van de beschikbare zorg te onderhandelen met zorgaanbieders. Verzekeraars zouden zorgaanbieders die kwalitatief onder de maat presteerden of te duur waren niet meer contracteren.

Daarbij hebben verzekeraars te maken met één beperking: als een verzekerde zich laat behandelen door een zorgaanbieder die niet door hen gecontracteerd is, moeten ze toch

75% tot 80% van de gedeclareerde kosten vergoeden. Dit werd en wordt door de minister gezien als een obstakel om kwalitatief slechte of dure zorgaanbieders uit het vergoedingsstelsel te filteren. Het kabinet wil daarom verzekeraars het recht geven om uitsluitend nog de kosten te vergoeden van instellingen die door hen gecontracteerd zijn.

In een gloedvol betoog overtuigde onze staatssecretaris Martin van Rijn op 17 januari de meerderheid van het partijcongres met deze redenering. Op het eerste gezicht valt er ook iets voor te zeggen. Het is waar dat niet alle zorgverleners primair het belang van de patiënt voor ogen hebben, dat sommige behandelingen dubieus of kwalitatief onder de maat zijn en dat sommige artsen vooral letten op hun eigen verdiensten. Geen zinnig mens zal er vóór zijn dat publieke middelen (en dat zijn premies en zorgbelasting) besteed worden om de zakken van op winst beluste zorgverleners te spekken of ondoelmatige behandelingen te vergoeden. Het gaat er niet zozeer om of er een volledig vrije artsenkeuze zou moeten zijn, maar om wie bepaalt waar iemand zich mag laten behandelen en op grond van welke criteria dit besluit genomen wordt.

In de opvatting van Schippers en Van Rijn zijn de zorgverzekeraars bij uitstek degenen die tegenwicht kunnen bieden aan ondoelmattige en malafide zorgaanbieders. Zij hebben als enigen een machtsmiddel in handen: het wel of niet contracteren van een zorgverlener. Alleen op deze manier kan de stijging van de kosten in de zorg worden beperkt. Bij hun besluit moeten de zorgverzekeraars zich laten leiden door kwaliteitscriteria. Deze beleidskeuze roept twee vragen op: zijn de zorgverzekeraars in staat om dit oordeel te vellen en zijn zij de meest geëigende partij om dit te doen?

### **Kostenbeheersing**

Kostenbeheersing in de zorg is een belangrijke doelstelling van de ZVW. Hoe hoog de kosten daadwerkelijk zijn, blijft ongewis. De informatie loopt jaren achter. In 2011 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat 'de minister van VWS over weinig inzicht in de ontwikkeling van de zorguitgaven beschikt en dat zij niet afdoende mogelijkheden heeft om deze tijdig te beheersen'.

Op het punt van de kostenbeheersing lijkt absoluut vooruitgang geboekt. De groei van de zorguitgaven is voor het eerst in decennia afgezwakt. De vraag is alleen hoe dit resultaat behaald is. Een belangrijk element is het Budgetair Kader Zorg waarin afspraken staan over de beheersing van de groei. Dit is echter een verdienste van de minister, niet van de zorgverzekeraars. Een tweede element wordt gevormd door de verhoging van de eigen bijdrage. En ten derde spelen de contracten die zorgverzekeraars met zorgaanbieders afsluiten een rol in de beheersing van de kosten.

Zorgaanbieders klagen dat zij sinds vorig jaar te maken hebben met fikse kortingen waarbij zij de keuze hebben om geen contract af te sluiten, met alle risico's van dien, of te 'tekenen bij het kruisje'. Als dat waar is, worden de kosten beheerst door zorgaanbieders te dwingen onder de kostprijs te werken. Nu is het lastig om te beoordelen wie er gelijk heeft: zorgverzekeraars geven geen openheid van

zaken over de tarieven die zij bieden en hoe deze zijn opgebouwd. Aangezien verzekeraars zich in het verleden niet van hun beste kant hebben laten zien, is er wel enige aanleiding om hen kritisch tegemoet te treden.

### **Premiedifferentiatie**

Bij de vormgeving van de ZVW is uitgebreid aandacht besteed aan de risico's die een grotere rol voor zorgverzekeraars met zich mee zou kunnen brengen. Er werd vooral gevreesd voor risicoselectie en concurrentie op prijs in plaats van op kwaliteit. Om deze zorgen te ondervangen kwam er een acceptatieplicht voor zorgverzekeraars en een verbod op premiedifferentiatie: iedereen moet als verzekerde worden geaccepteerd en iedereen moet een gelijke polis met dezelfde premie krijgen.

## **Verzekeraars hebben zich in het verleden niet al te best gedragen**

Formeel houden alle verzekeraars zich aan de wet maar in de praktijk blijken sommige de doelstelling van de wet te omzeilen. Zo hoeft er maar één onderdeel te verschillen en er is al geen sprake meer van 'dezelfde' polis. Dat biedt talloze mogelijkheden om op basis van gezondheidsrisico's obstakels op te werpen. Soms worden potentiële klanten subtiel afgeschrikt. Nadat ze hun geboortedatum hebben ingetypt, krijgen ouderen bijvoorbeeld het bericht dat zij zich alleen schriftelijk en niet via de website kunnen aanmelden. Wel een belemmering, maar inderdaad geen weigering. Omgekeerd wordt ook geadverteerd voor polissen voor een specifieke doelgroep – zoals hoogopgeleiden. Formeel geen polis op basis van gezondheidskenmerken (dat is verboden), maar feitelijk wel: statistisch gezien is deze groep gezonder.

Verzekeraars kunnen aan iedereen die tot een bepaalde groep behoort, kortingen aanbieden. Zo kreeg ik dit jaar van tennisbond KNLTB het aanbod om naar een bepaalde zorgverzekeraar over te stappen. Allerm minst een toevallige aanbieding, aangezien tennissers over het algemeen hoogopgeleid en gezond zijn. Premiedifferentiatie, hoewel wettelijk verboden, vindt op grote schaal plaats.

### **Kwaliteit**

Naast het beheersen van de kosten was verbetering van de kwaliteit van de gezondheidszorg een belangrijke doelstelling van de ZVW. De meeste zorgverzekeraars geven op hun site informatie over hoe zij de zorginkoop zien. Zilveren Kruis Achmea stelt dat zij zorg inkoop aan de hand van heldere kwaliteitscriteria en dat zij betrouwbare informatie verstrekken om kwaliteitsverschillen voor de klanten te ontsluiten. Er schort echter nogal wat aan deze toezegging.

Allereerst zijn er voor het merendeel van de behandelingen (nog) helemaal geen kwaliteitscriteria. Dat kwaliteit een ondergeschikte rol speelt bij de inkoop van zorg wordt ook onderkend in de evaluatie van de zorgverzekeringswet door de Erasmus Universiteit.

Daarnaast is volstrekt onduidelijk welke rol kwaliteitscriteria, als ze al beschikbaar zijn, spelen bij de inkoop van zorg. Zilveren Kruis Achmea koopt zorg in voor een groot aantal (onder)verzekeraars. Het Antoni van Leeuwenhoek Ziekenhuis (AVL) wordt wel gecontracteerd voor de basisverzekering van Zilveren Kruis en FBTO, maar niet voor de basisverzekering en studentenverzekering van Achmea. Kwaliteitskenmerken kunnen hier moeilijk de doorslag geven. Het AVL heeft een klantcijfer van 8,4 en wordt alom geroemd als het ziekenhuis met de meeste kennis van zaken op het gebied van kanker. Met name bij de studentenverzekering lijkt het erop dat sprake is van een polis op basis van gezondheidskenmerken.

Dat is uiterst dubieus. Als de premie voor een groep verzekerden gebaseerd wordt op de

verwachting van de kosten die deze verzekerden waarschijnlijk gaan maken, ondermijnt dat de solidariteit. Die bestaat er immers uit dat mensen met een laag gezondheidsrisico meebetalen aan de kosten van mensen met een hoog gezondheidsrisico. Deze benadering getuigt bovendien van weinig bekommernis met de verzekerde. De kans dat een student kanker krijgt is klein. Maar als dat gebeurt, is het zelfs méér dan bij ouderen van belang dat hij of zij de best mogelijke zorg ontvangt.

### **Grotere vrijheid**

Een derde doelstelling van de ZVW was om verzekeraars, aanbieders en consumenten meer vrijheid te geven om eigen keuzes te maken. Dit lijkt vooral voor zorgverzekeraars het geval te zijn. Zorgverleners kunnen niet gezamenlijk onderhandelen. Zij mogen immers geen kartel vormen. Dit terwijl de vier grote verzekeraars inmiddels 90% van de markt in handen hebben. Je kunt het daardoor moeilijk een 'gelijk speelveld' noemen.

Ook tussen zorgverzekeraar en verzekerde is er geen sprake van een machtsevenwicht. Laten we als voorbeeld de naturapolis nemen. Volgens sommigen is er iets voor te zeggen dat de vrije artskeuze in de naturapolis beperkt is. Je sluit als verzekerde een contract met een zorgverzekeraar. De zorgverzekeraar moet van tevoren aangeven welke zorgaanbieders hij heeft gecontracteerd. Je weet dus waar je voor tekent. Omdat je een lagere premie betaalt, kun je dan niet alsnog de rechten van de restitutiepolis opeisen.

Momenteel is duidelijk dat de in de naturapolis gecontracteerde zorgverlener toch niet altijd beschikbaar is. Als de budgetruimte van de zorgaanbieder bereikt is, kan de zorgverzekeraar de verzekerde in goed overleg verwijzen naar een andere instelling. Dit roept vragen op. Als je een zorgverzekering beschouwt als een contract, dan gelden de rechten en plichten wederzijds: een verzekerde kan geen aanspraak maken op vergoeding van een nietgecontracteerde zorgaanbieder, maar heeft

wel recht op zorg van de gecontracteerde zorgaanbieder van zijn of haar keuze.

Dat is in de redenering van de minister immers een van de belangrijkste criteria waarop een verzekerde een naturapolis kiest. Dit zou betekenen dat als de gecontracteerde zorgaanbieder nog capaciteit heeft, de zorgverzekeraar verplicht is om daar extra ruimte in te kopen. Heeft die aanbieder geen ruimte meer, dan houdt het natuurlijk op en kan de verzekerde voor plaatsing op de wachtlijst of verwijzing naar een andere gecontracteerde zorgaanbieder kiezen.

## De balans verzekeraar-verzekerde verschuift in het voordeel van de eerste

In het debat met de minister bleek dat een zorgverzekeraar geen extra zorg hoeft in te kopen als hij bij een andere gecontracteerde zorgaanbieder nog ruimte heeft. Naar mijn oordeel betekent dit dat de balans tussen zorgverzekeraar en verzekerde nog verder verschuift in het voordeel van de eerste. De verzekerde krijgt alleen een vergoeding als hij of zij zich houdt aan de voorwaarden van het 'contract', terwijl de zorgverzekeraar 'nee' mag verkopen.

Dat kan trouwens ook neerkomen op verschuiving van de kosten. Een bepaalde zorgaanbieder wordt gecontracteerd tegen voor de verzekeraar gunstige condities, waardoor de verzekerden verder moeten reizen. De eerste voorbeelden van een dergelijke verschuiving zijn inmiddels bekend. In Apeldoorn en Zutphen heeft Achmea de Gelre ziekenhuizen niet gecontracteerd voor houders van een budgetpolis. Zij moeten voortaan naar andere ziekenhuizen, bijvoorbeeld in Deventer. Wat deze uitsluiting met kwaliteitscriteria te maken zou hebben, is mij een raadsel. Hoe kan

een ziekenhuis dat voor alle andere polishouders goed genoeg wordt gevonden, niet goed genoeg zijn voor budgetverzekerden? Een soortgelijke situatie doet zich eveneens in de provincie Utrecht voor. Daar zit het Diakonessenhuis wel in de budgetpolis, maar valt het Antonius Ziekenhuis erbuiten. Dit laatste ziekenhuis staat onder verscherpt toezicht van de inspectie. Hoezo selectie op kwaliteit?

### *Eén basisverzekering voor iedereen*

De laatste – of misschien wel de eerste – doelstelling van de ZVW was het opheffen van het verschil in positie tussen particulier verzekerden en ziekenfondsverzekerden. Ook op dit punt heeft de zorgwet ons niet gebracht wat de voorstanders ons voorhielden. Het verschil is scherper terug dan ooit. De vroegere particulier verzekerden hebben nu een restitutiepolis, de vroegere ziekenfondsverzekerden kunnen kiezen uit klasse 2 (basisverzekering) en klasse 3 (budgetverzekering). Al deze argumenten hebben mij ertoe gebracht om tegen het wetsvoorstel te stemmen.

### *Hoe dan wel?*

Hoe steekhoudend de argumenten ook zijn, feit is dat er wel degelijk problemen zijn die om een oplossing vragen. We kunnen onze ogen niet sluiten voor het feit dat de kosten voor zorguitgaven ieder jaar stijgen. Ik denk dat er andere en betere oplossingen zijn om de kosten te beteugelen.

Een belangrijk instrument is het tegengaan van ondoelmatige behandelingen. Hoe groot het bedrag is dat hieraan besteed wordt, is onduidelijk. Maar zelfs als het om weinig geld gaat moeten die behandelingen en de vergoeding daarvan worden aangepakt. Voor zover zorgverzekeraars daar nu al niet toe in staat zijn, lijkt me hier een mooie taak te liggen voor de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). De Inspectie moet immers toezien op de kwaliteit en de veiligheid van de zorgverlening. Als dit betekent dat de criteria

voor (het toelaten van) instellingen aangescherpt moeten worden dan zou dit bespreekbaar moeten zijn.

Een tweede steen des aanstoets wordt gevormd door zorgaanbieders die hun werk niet goed doen. De minister heeft gelijk dat patiënten vaak zelf niet goed de kwaliteit van de zorgaanbieder kunnen beoordelen. Het ligt voor de hand om de huisarts hier een rol in te geven. Hij of zij kent niet alleen de patiënt, maar ook de specialisten in de regio. De huisarts krijgt bovendien teruggekoppeld welke behandelingen zijn uitgevoerd en hoort van de patiënt hoe deze de behandeling heeft ervaren. Het argument dat huisartsen niet tot zo'n beoordeling in staat zijn, lijkt me vergezocht. Huisartsen hebben ook nu al een 'poortwachtersfunctie'.

Een apart punt vormen de hersteloperaties. Onder anderen VGZ-bestuurder en oud-minister Ab Klink heeft erop gewezen dat in sommige ziekenhuizen het aantal hersteloperaties 0,2% bedraagt, terwijl het in andere instellingen op 2,0% ligt. Klink vindt het onaanvaardbaar dat ziekenhuizen financieel worden beloofd voor hun fouten. Daar ben ik het helemaal mee eens. Maar daarbij zou wel gekeken moeten worden naar de oorzaak van de hersteloperaties. Deels kunnen zij veroorzaakt worden door de complexiteit van de aandoening. Voor zover er sprake is van verwijtbaar gedrag kan de IGZ ook hier wat mij betreft een rol spelen. Die kan immers zien welke ziekenhuizen een opmerkelijk hoog percentage hersteloperaties hebben en hen daar ook op aanspreken.

Het argument van Schippers en Van Rijn is dat de Inspectie artsen niet kan verhinderen hun praktijk uit te oefenen. Dat lijkt me onzin. Als we de zorgverzekeraars instrumenten kunnen geven om ondoelmatige handelingen uit te sluiten, moeten we dat ook met de IGZ kunnen doen. Wanneer iemand in het gewone leven in gebreke blijft, is het normaal dat hij de fout op eigen kosten herstelt. Ik zie niet in waarom dit in de zorg niet zou kunnen gelden.

Een laatste instrument ligt in het bevorderen van samenwerking. Daarbij hoort ook het stimuleren van kostenbewustzijn, zowel bij

zorgaanbieders als bij verzekerden. Veel ingrepen kunnen net zo goed en tegen lagere kosten in de 'eerste lijn' worden uitgevoerd, en niet alles wat kan is ook nodig.

### **Hoe nu verder?**

VVD en PvdA kijken totaal verschillend tegen de zorgsector aan. De sociaal-democraten zijn voorstander van een publiekrechtelijke zorgverzekering die door private partijen wordt uitgevoerd; de liberalen willen een private zorgverzekering met publieke waarborgen. De huidige ZVW is opgezet volgens het VVD-model. De PvdA heeft tegen de ZVW gestemd, maar heeft zich vervolgens binnen dit model gericht op het zo goed mogelijk waarborgen van het publieke belang: toegankelijkheid, een zo breed mogelijk basispakket en geen risicoselectie. De praktijk wijst uit dat we daar niet in geslaagd zijn.

Er is volop sprake van premiedifferentiatie en er is nog geen zicht op de kwaliteit. Op het punt van de (stijgende) kosten van de zorguitgaven lijkt er wel enige vooruitgang geboekt te zijn, maar de prijs daarvoor is hoog. De wijze waarop de zorgverzekeraars de kosten proberen te beteugelen leidt namelijk tot aantasting van het fundament van onze zorgverzekering: onderlinge solidariteit. De spotjes en advertenties waarmee de verzekeraars ieder jaar in november en december nieuwe klanten proberen te trekken, roepen ons op om vooral kritisch te kiezen: 'Betaal alleen voor wat je nodig hebt.' Verzekeringen waren ooit bedoeld om risico's te spreiden: ik betaal nu mee aan jouw fysiotherapie en later betaal jij voor wat ik nodig heb. Die solidariteitsgedachte is in het huidige stelsel ver te zoeken. Wanneer wij mensen bewust blijven stimuleren om toch vooral hun eigen belangen te behartigen, zal die egoïstische mentaliteit vrees ik doordringen tot de haarvaten van onze samenleving.

De zorg in Nederland is van hoog niveau. Daar mogen we collectief trots op zijn. De keerzijde daarvan is dat de kosten hoog zijn.

Deels kunnen die omlaag door verspilling en ondoelmatigheid te bestrijden. Wat mij betreft bij voorkeur binnen de sector zelf, met de IGZ als collectieve waakhond. Maar we zullen ook moeten erkennen dat hoogwaardige zorg een prijs heeft. We moeten dat de verzekerden zelf ook duidelijk maken.

In dat verband mag er van mij ook onderzocht worden of het stelsel van zorgtoeslagen en (belasting)bijdragen aan de ZVW nog wel redelijk uitpakt. Het is inmiddels wel erg complex geworden. Wie in loondienst jaarlijks minder dan 19.500 euro verdient of bijstandsgerechtigd is, kan door de zorgtoeslag haast gratis verzekerd zijn. Van de 85 euro die de goedkoopste niet-budgetverzekering biedt blijft er namelijk nog maar 7 euro over. Met het verplichte eigen risico van 375 euro kom je als je zorg nodig hebt uit op maximaal 37 euro per maand.

Mensen die hetzelfde inkomen op een andere manier binnenkrijgen, zoals AOW'ers of zzp'ers, betalen daarbovenop de (belasting-)

bijdrage aan de ZVW. Voor 2015 komt dat neer op ruim 940 euro per jaar. Deze groepen zijn ruim 85 euro per maand kwijt en met eigen risico maximaal 109 euro. Dit verschil staat wel erg ver af van de oorspronkelijke gedachte: een basisverzekering voor iedereen, onder dezelfde voorwaarden en tegen dezelfde prijs.

### ***Tussentijdse evaluatie***

Nog niet zo lang geleden hebben we de parlementaire enquête rond de woningbouwcorporaties gehad. Voordat we verder gaan met het in de markt zetten van publieke goederen zou het, voor wat betreft de zorg, goed zijn als we de procedure eens omdraaien. Niet een enquête achteraf, maar een grondige tussentijdse evaluatie: wat heeft marktwerking in de zorg ons opgeleverd en gekost? Is er wat terechtgekomen van de doelstellingen en waarborgen? En welke neveneffecten zijn er?

# Zoek de grenzen van het Stabiliteitspact op

Het Stabiliteitspact is de laatste jaren volop in ontwikkeling en is behoorlijk flexibel. Die flexibiliteit moet dan wel worden gebruikt. PvdA-minister Dijsselbloem heeft dat ondanks mooie verkiezingsbeloften niet gedaan. Dat heeft in Nederland en elders in de eurozone geleid tot bezuinigingen die de economie schaden.

## RENS VAN TILBURG

*Directeur van het Sustainable Finance Lab aan de Universiteit Utrecht*

Drie jaar geleden plaatste kandidaat-partijleider Ronald Plasterk op YouTube zijn gesproken column 'De Rutte Recessie'. Plasterk vertelde dat 'alle economen van de wereld' waarschuwen tegen een nieuwe 'orgie van bezuinigingen' bovenop de € 19 mrd uit het regeerakkoord Rutte-Verhagen. Die leiden alleen maar tot tegenvallers die weer nopen tot nieuwe bezuinigingsrondes: 'Exact de manier waarop Colijn ons in de jaren dertig in diepe armoede dompelde.'<sup>1</sup>

Plasterk pleitte daarom voor maatregelen die de overheidsfinanciën structureel zouden versterken door onder meer investeringen in innovatie te doen. Dat daardoor het overheidsstekort nogmaals de 3%-norm zou overschrijden hoefde geen onoverkomelijk bezwaar te zijn. Brussel zou de wijsheid hiervan zeker inzien. Niemand zat immers te wachten op het kapot bezuinigen van de economie. Het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) bevatte volgens Plasterk hiertoe ook de nodige flexibiliteit. Anders zou het wel het 'Krimp- en Crisispact' hebben geheten.

Plasterk verloor de strijd om het leiderschap van de PvdA, maar de partij omarmde wel zijn begrotingspolitiek. Allereerst bleef zij buiten de 'Kunduz-coalitie' die in april 2012 tekende voor € 11 mrd extra bezuinigingen en belastingen in 2013. Vervolgens stelde in 2012 de PvdA-programmacommissie waar ook Diederik Samsom en Jeroen Dijsselbloem lid van waren de kiezer voor de keuze: 'Gaan we door met het eenzijdig hakken met de botte bijl, waardoor de werkloosheid nog verder de pan uit rijst? Of slaan we een nieuwe weg in, een weg van de financiën op orde brengen én werken aan groei en banen?'

De PvdA wilde meer oog voor de kracht van de economie: 'Het begrotingspact is teveel een boekhouders instrument [sic], en richt zich te eenzijdig op begrotingstekorten en schulden. Er moet een nieuw Groeipact komen: een pact dat de motor is voor het scheppen van werkgelegenheid en hervormingen'.<sup>2</sup>

Nadrukkelijk werd gebroken met 'korte termijn-saldosturing', doel was 'een begrotingsbeleid dat zicht biedt op structureel be-

grottingsevenwicht in 2017'. Die ruimte was er volgens de PvdA ook: 'Binnen het Stabiliteit- en Groeipact bestaat ruimte om rekening te houden met uitzonderlijke economische omstandigheden van de landen.'<sup>3</sup>

### **De Rutte-Samsom-recessie**

Helaas hebben we sindsdien van de PvdA niets meer vernomen over deze vermeende Brusselse flexibiliteit. Begrotingsregel nummer één uit het op 29 oktober 2012 gepresenteerde regeerakkoord met de VVD luidde: we houden ons aan Europese begrotingsafspraken van het SGP. Een belofte die werd ingelost door vrijwel het hele Kunduz-akkoord alsnog te accorderen en dat bovendien aan te vullen met nog eens € 15 mrd aan besparingen tot aan 2017. Toen in 2013 de cijfers wederom tegenvielen, kwam daar voor 2014 nog eens € 4 mrd bovenop.

## Door de bezuinigingen rees de werkloosheid nog verder de pan uit, precies zoals de PvdA had voorspeld

De PvdA heeft een financieel kader geaccepteerd waarbinnen ondanks een hoge werkloosheid en stagnerende koopkracht de lasten verder worden verhoogd en pijnlijke bezuinigingen worden doorgevoerd op onder meer de thuiszorg, ouderenzorg en sociale werkvoorziening. Maatregelen die juist de achterban van de PvdA treffen: werknemers en mensen die afhankelijk zijn van de zorg en sociale zekerheid.

Van de groei en banen waar het PvdA-programma over sprak is in 2013 en 2014 dan ook weinig terechtgekomen. Wel kwam de door Plasterk voorspelde recessie er. Na 2012 (-1,6%) kromp de Nederlandse economie ook in 2013

(-0,7%). Gegeven de bijdrage hieraan van het kabinet-Rutte II is het wellicht gepaster deze recessie om te dopen tot de Rutte-Samsom-recessie.

Zoals het PvdA-programma had voorspeld rees de werkloosheid 'nog verder de pan uit'. Van een half miljoen in 2012 steeg het aantal werklozen binnen een jaar naar 700 duizend. Sinds halverwege 2013 daalde de werkloosheid tot 630 duizend personen in november 2014. Aan deze daling kwam eind vorig jaar vooralsnog een eind.<sup>4</sup>

Dit artikel bespreekt de ratio achter een andere begrotingsaanpak en de ruimte daartoe binnen de huidige praktijk van de Europese begrotingsafspraken. Wat zou de PvdA idealiter aan het begrotingsbeleid moeten veranderen en wat zijn daartoe de mogelijkheden?

Hiertoe bekijk ik eerst de Europese regels rond het begrotingsbeleid van de EU- en euro-lidstaten: hoe deze in de praktijk hebben uitgepakt en hoe ze zijn gewijzigd. Vervolgens bespreek ik meer in detail de structurele balansen van de overheidsfinanciën, die nu voor de Nederlandse overheidsfinanciën de bindende factor is. Daarnaast zal de theorie en empirie van bezuinigingen en lastenverzwaringen in tijden van recessie worden beoordeeld. Zo ontstaat een beeld van de zin en onzin van een ander Nederlands begrotingsbeleid en van de (juridische) mogelijkheden voor een andere aanpak van de eurocrisis.

### **De oorspronkelijke regels**

In 1992 legden de twaalf leden van de Europese Gemeenschap in het Verdrag van Maastricht vast dat er in 1999 een Economische en Monetaire Unie (EMU) met de euro als gemeenschappelijke munt gevormd zou worden. Omdat hiermee wel een monetaire eenheid zou ontstaan maar geen vergaande politieke en fiscale samenwerking, werden afspraken gemaakt over de overheidsfinanciën van de lidstaten. De begroting moet op de middellange termijn (structureel) in evenwicht zijn en een



eventueel tekort mag slechts incidenteel hoger zijn dan 3% van het bruto binnenlands product (bbp). De staatsschuld mag hoogstens 60% van het bbp bedragen, of moet zich in die richting bewegen.

In 1997 zijn deze normen, en de manier waarop deze bewaakt worden, neergelegd in het Stabiliteits- en Groeipact. De Europese Commissie (EC) controleert en doet aanbevelingen voor beleidswijzigingen en eventuele sancties. De eindverantwoordelijkheid ligt evenwel bij de Raad van Ministers.

Blijft een lidstaat binnen de begrotingsnormen dan is dit een relatief licht proces: de 'preventieve arm'. Overschrijdt een lidstaat de normen dan komt dit terecht in de 'correctieve arm', ook wel de 'excessief-tekortprocedure' genoemd. Er komt extra monitoring en de aanbevelingen worden dwingender van karakter. Blijft een euroland in gebreke dan kan dit uiteindelijk een boete krijgen van maximaal 0,2 procent van het bbp. Voor Nederland betekent dat ruim € 1 mrd.

### **Onder druk**

De gunstige economische situatie van eind vorige eeuw hielp alle eurokandidaten om in ieder geval de goede richting op te bewegen. De Nederlandse staatsschuld daalde van 80% van het bbp halverwege de jaren negentig tot zo'n 50% begin 2000. Griekenland, België en Italië werden toegelaten, ook al was hun staatsschuld bij de start van de euro bijna tweemaal de euronorm van 60%.

In 2002 kwamen de euronormen onder druk omdat meerdere eurolanden, waaronder Frankrijk, Duitsland en Nederland, worstelden met het maximale begrotingstekort van 3%. In november 2003 werd onder Nederlands protest aan Frankrijk en Duitsland ontheffing verleend. In 2005 werd het SGP zelf aangepast waardoor het structurele begrotingssaldo van de overheidsfinanciën voortaan een grotere rol speelt. Overtredingen van de 3%-regel zijn toegestaan als de oorzaak buiten de macht van de desbetreffende overheid ligt. Zij moe-

ten dan wel in goede tijden hun begroting zodanig op orde brengen dat ze niet bij de eerste de beste tegenvaller door de 3%-grens heen breken.

Daartoe wordt voor de structurele begrotingsbalans van elk euroland een afzonderlijk doel geformuleerd: de 'medium-term budgetary objective' (MTO). Moest vóór 2005 de structurele balans van alle eurolanden minimaal in de buurt komen, voortaan is er voor de sterkste landen een negatieve balans toegestaan van maximaal een half procent.

### **De eurocrisis**

Deze regels hebben de eurocrisis niet kunnen voorkomen. Eind 2009 blijkt het Griekse overheidstekort aanzienlijk groter dan verwacht. De naleving van het stabiliteitspact wordt aangescherpt middels een reeks van akkoorden: 'Six Pack', 'Two Pack' en 'Fiscal Pact'. Landen moeten eerder inzicht geven in hun beleidsvoornemens, krijgen eerder aanbevelingen en eventuele sancties kunnen voortaan alleen nog door een meerderheid van de lidstaten worden teruggedraaid.

Omdat de crisis ook landen met een lage overheidsschuld als Ierland en Spanje trof, kijkt men voortaan ook scherper naar andere onevenwichtigheden zoals de private schulden en het handelsoverschot of -tekort. Daarbij zijn echter niet alle Europese afspraken en doelstellingen even belangrijk. Net als voor 2008, toen doelen rond kennisinvesteringen minder zwaar wogen dan die van het SGP, worden overschrijdingen van bijvoorbeeld handelsoverschotten nu wel getolereerd.

De crisis test en toont de flexibiliteit van het stabiliteitspact. Vrijwel alle eurolanden overschrijden in 2009 de 3%-grens. Ook Nederland maakt hierdoor eind 2009 kennis met de correctieve arm van het pact en moet binnen drie jaar het tekort binnen de 3%-grens terugbrengen. Als dat niet lukt krijgt Nederland één jaar uitstel. Frankrijk krijgt twee jaar en Spanje zelfs drie. De Commissie stelt dat in Frankrijk de economische ontwikkeling buiten de

schuld van de overheid tegenviel, terwijl Spanje ondertussen ook de nodige structurele hervormingen heeft doorgevoerd.

Naast de 'uitzonderlijke omstandigheid' van een tegenvallende groei vormen dus ook 'structurele hervormingen' een reden voor uitstel. Ook wordt een 'investeringsclausule' ingevoerd waaronder bepaalde 'EU-erkende' investeringen, vooral in infrastructuur en sinds 2015 ook die in het Europees Investeringsfonds, niet meetellen in het tekort.<sup>5</sup>

Dat dit alles geen proces is van het mechanisch toepassen van eenduidige rekenregels bleek bij de beoordeling van de begrotingen voor 2015 van Frankrijk en Italië. Uiteindelijk kregen deze groen licht van de Raad, hoewel ze weinig heldere toezeggingen hadden gedaan.

Voor Nederland gold dat echter niet. Doordat verder uitstel uitbleef moest Nederland in 2014 nog eens € 4,3 mrd extra bezuinigen. Sinds vorig jaar is het tekort teruggebracht tot onder de 3% en valt Nederland weer onder de preventieve arm van het SGP. Daarmee is de structurele balans, met een MTO van -0,5%, nu de bindende indicator. De verwachting is dat Nederland daar in 2014 en 2015 net aan zal voldoen.<sup>6</sup>

Als de economie evenwel tegenvalt, lijken nieuwe bezuinigingen onvermijdelijk. Ook is er geen ruimte voor extra bestedingen, bijvoorbeeld om het maatschappelijk draagvlak te vergroten voor de ingrijpende structurele hervormingen die de decentralisatie van zorg en sociale zekerheid zijn.

### ***Onhoudbare verschillen***

De financiële ruimte van de Nederlandse overheid hangt nu dus af van de structurele balans en de daarvoor gestelde MTO. Een maatregel die bij weinig Nederlanders een belletje zal doen rinkelen. Het centraal stellen van het structurele begrotingssaldo past bij de Nederlandse traditie van trendmatig begroten – de Zijlstranorm van 1960 en de Zalmnorm van 1994 – waarbij inkomstenmeevallers niet worden gebruikt voor extra uitgaven en inkom-

stentegenvallers niet leiden tot extra bezuinigingen. De overheidsbegroting kan zo de conjunctuur dempen: als de werkloosheid oploopt mag ook het tekort van de overheid oplopen en als bij hoogconjunctuur de belastinginkomsten stijgen wordt het geld gespaard.

Er valt veel te zeggen voor deze structurele blik op de overheidsfinanciën. Complicatie is echter dat de structurele balans niet een cijfer is dat resulteert na het simpelweg optellen en aftrekken van boekhoudkundige posten. Omdat het over een inherent onzekere toekomst gaat, moeten er soms vergaande aannames worden gemaakt.

## **Ook structurele hervormingen kunnen een reden zijn voor overschrijding van de 3%-norm**

Voor Nederland doet het Centraal Planbureau (CPB) dat via het zogenaamde houdbaarheidssaldo. Dit maakt inzichtelijk in hoeverre toekomstige generaties van hetzelfde voorzieningenniveau kunnen genieten als de huidige. Is het houdbaarheidssaldo positief dan kan dat zonder dat daarvoor belastingen moeten worden verhoogd.

In 2010 had Nederland volgens het CPB nog een houdbaarheidstekort van 4,5%. Indien hogere belastingen en schralere collectieve voorzieningen waren uitgebleven, had dit voor een onhoudbaar stijgende overheids-schuld gezorgd. Met het regeerakkoord van Rutte II zou het tekort, dat al door Rutte I en Kunduz was geslonken, worden omgebogen in een overschot van 0,8% in 2017. Volgens de Europese Commissie<sup>7</sup> bedroeg het houdbaarheidstekort van Nederland in 2012 echter nog altijd 5,9% van het bbp, aanzienlijk groter dus dan het volgens het CPB in 2010 was.<sup>8</sup> Het grote verschil tussen de inschattingen van het

houdbaarheidssaldo van CPB en EC toont de moeilijkheid van een Europese vergelijking van de structurele overheidsbegroting.<sup>9</sup>

### ***Het fluctuerende structurele begrotings-saldo***

Nu heeft dit houdbaarheidssaldo geen direct effect voor de financiële ruimte van de Nederlandse overheid. De driejaarlijkse EC-berekening is vooral informatief van aard. Bij de berekening van de structurele balans voor de MTO ligt dat anders. Om de structurele balans te bepalen wordt niet zoals bij het houdbaarheidssaldo een modelsimulatie over vele jaren gemaakt, maar corrigeert men de feitelijke overheidsbalans voor eenmalige effecten (opbrengst van privatisering bijvoorbeeld) en voor de stand van de conjunctuur.<sup>10</sup>

De EC-methode om deze structurele balans te berekenen heeft veel kritiek gekregen. Zo wijst het CPB erop dat hierbij het structurele tekort meebeweegt met de conjunctuur. Ook heeft de EC onvoldoende oog voor de grote rol van de export voor de Nederlandse economie. Hierdoor meende het CPB dat de Nederlandse overheid in 2014 besparingen had bereikt van € 12 mrd, terwijl het EC op basis van de eigen berekeningen concludeerde dat er geen enkele inspanning was geleverd.<sup>11</sup> Aanzienlijke fluctuaties in de structurele begrotingspositie blijken zich vrij structureel voor te doen waardoor de structurele begrotingspositie los van enig overheidsbeleid regelmatig ingrijpend wijzigt.<sup>12</sup>

Het CPB wijst ook op de verschillen tussen de schattingen van IMF en OESO enerzijds en de EC anderzijds. Hoewel Nederland bij de eerste twee organisaties ruimschoots aan zijn MTO-verplichting voldoet, slagen we bij de EC met de hakken over de sloot. De consequenties van dit verschil zijn navenant. De financiële ruimte die Nederland volgens het CPB heeft en kan gebruiken, zou volgens het EC leiden tot een te groot structureel tekort.<sup>13</sup>

De CPB-onderzoekers vellen daarom een hard oordeel over de EC-methodiek. De struc-

turele balans wordt berekend door gebruik van een bevooroordeelde methode die in het bijzonder in economische crisistijden extra negatief uitpakt. Het is dan ook niet 'gerechtvaardigd' om deze structurele balans als uitgangspunt voor begrotingsbeleid te gebruiken.<sup>14</sup>

Kritiek is er niet alleen vanuit Nederland. De Italiaanse minister van Financiën en voormalig hoofdeconoom van de OESO Pier Carlo Padoan stelt dat Italië, uitgaande van de 'output gap' van de OESO (5%), al jaren een structureel begrotingsoverschot heeft. De EC stelt deze echter op slechts 3,5% waardoor Italië een structureel tekort heeft van bijna 1% bbp en miljarden moet bezuinigen.<sup>15</sup>

Hoewel het dus valt toe te juichen dat het zwaartepunt van de Europese begrotingscoördinatie is verschoven van het feitelijke naar het structurele begrotingsaldo, doen zich in de praktijk grote problemen voor om dit structurele begrotingsaldo te bepalen. De EC gebruikt niet de gedetailleerde berekening van het houdbaarheidssaldo van het CPB maar een veel ruwere maat voor de structurele begrotingsbalans. Daarbij hanteert de EC ook nog eens een methode waarbij het saldo, juist in crisistijden, relatief negatief uitpakt. Hierdoor zijn er meer en eerder besparingen nodig. Hoe erg is dat?

### ***Bezuinigen doet meer pijn dan gedacht***

In 2009 lieten de eurolanden de overheidstekorten oplopen. Hierdoor bleef de werkloosheid relatief laag en herstelde de economie. Mede vanwege de snel oplopende schuld in Griekenland, Ierland en Portugal werd het adagium vanaf 2010 echter dat het vertrouwen alleen kon worden hersteld als de 'afspraken' zouden worden nagekomen. Overheden kondigden dan ook ingrijpende bezuinigingen en lastenverhogingen (besparingen) aan.

Vanaf dat moment zien we dat de economische ontwikkeling herhaaldelijk en aanzienlijk achterblijft bij de voorspellingen. De voorspelde positieve vertrouwenseffecten doen

zich namelijk niet voor. Integendeel, ondanks de grootschalige besparingen van de eurolanden houden investeerders en consumenten de hand op de knip en begint de economie weer te krimpen.

De schade van overheidsbezuinigingen blijkt veel groter dan gedacht.<sup>16</sup> Eind 2014 constateert een studie van het IMF dat deze schade voor de groei in tijden van recessie maar liefst driemaal zo groot is. Hierdoor leidt een verbetering van de overheidsfinanciën van 1 euro tot een krimp van de economie van 2 euro. De schuldratio – de staatschuld ten opzichte van de economie – gaat op deze manier juist sterk omhoog. Het effect van overheidsbesparingen op de werkgelegenheid is zelfs zesmaal groter in tijden van recessie.<sup>17</sup>

Deze allergische reactie van de economie voor bezuinigingen en lastenverhogingen kent verschillende verklaringen. Ten eerste is de rente van de centrale bank al extreem laag. Deze kan ter compensatie van de overheidsbesparingen dus niet verder worden verlaagd. Daarnaast zijn banken in tijden van crisis terughoudend met kredietverlening. Bestedingen van consumenten en investeringen van bedrijven worden daarom nog sterker beïnvloed door het teruglopen van hun inkomens en winsten door lagere overheidsbestedingen en lastenverhogingen.

Deze economische pijn kan langdurige effecten hebben doordat werklozen motivatie en vaardigheden verliezen. Jongeren maken een valse start op de arbeidsmarkt, ouderen haken af. Doordat er minder wordt geïnvesteerd, blijft de algehele arbeidsproductiviteit achter.<sup>18</sup> Bezuinigingen om begrotingsdoelen op korte termijn te bereiken kunnen zo de economie structureel schaden.

### **Reden voor een ander begrotingsbeleid**

In 2009 had de Nederlandse overheid grote tekorten en liep de staatsschuld snel op. Vanaf 2010 heeft Nederland ingrijpend bezuinigd en vooral lasten verhoogd. Deels betrof dit bespa-

ringen zoals de verhoging van de pensioenleeftijd en de beperking van de hypotheekrenteaftrek die de overheidsfinanciën en economie structureel versterken. Voor een belangrijk deel waren het besparingen die op de korte termijn het overheidssaldo verbeteren, maar de economie op de korte en mogelijk ook lange termijn juist schaden. Denk aan de nullijn voor ambtenaren en de verhoging van de btw. En doordat de decentralisaties van zorg en sociale zekerheid gepaard gaan met grootschalige bezuinigingen wordt het toch al precaire draagvlak steeds kleiner.

## **Dijsselbloem heeft de kans gemist om een nieuw evenwicht te vinden**

Terwijl de zuidelijke landen en Ierland de toegang tot de kapitaalmarkten verloren, was de rente die Nederland over de staatsschuld moest betalen nooit zo laag. Brussel dwong Nederland tot bezuinigingen en lastenverhogingen terwijl de rentebetalingen van de Nederlandse overheid hun laagste punt sinds 1970 bereikten.<sup>19</sup> De internationale financiële markten waren blijkbaar minder streng dan de EC.

Ondertussen ondervonden alle eurolanden de nadelige gevolgen van de besparingen in de eurozone. De negatieve gevolgen werden nog eens versterkt doordat de eurolanden elkaar voornaamste handelspartners zijn. De euronormen werden in 1992 bedacht om nadelige effecten van het nationaal fiscaal beleid op de andere leden van de EMU tegen te gaan. Een te groot tekort van land A mocht niet tot problemen leiden in land B. Nu blijkt echter dat eurolanden elkaar juist door excessieve besparingen in tijden van recessie schade berokkenen.

Deze inzichten hebben geleid tot beperkte aanpassingen van de euroregels en (vooral) de

manier waarop deze in de praktijk worden gebracht, getuige het uitstel dat eurolanden hebben gekregen. Toch is de euro-begrotingscoördinatie er nog steeds één die overwegend aanzet tot extra bezuinigingen en wordt er niet gestimuleerd waar dat nodig en mogelijk is.

### **Ruimte voor een ander begrotingsbeleid**

Of binnen het Stabiliteits- en Groeipact ruimte was voor een ruimer begrotingsbeleid van Nederland laat zich minder eenduidig beantwoorden. Het belerende vingertje van PvdA-minister Dijsselbloem heeft de zaak in ieder geval niet geholpen. Als gevolg hiervan heeft Brussel Nederland relatief hard aangepakt.

De strenge houding van minister Zalm bij de start van de euro was zeker te verdedigen. Sterker nog, had hij destijds maar voet bij stuk gehouden en de toetreding van Italië en Griekenland verhinderd. Helaas heeft Nederland deze lijn na 2010 met Jan Kees de Jager en Dijsselbloem doorgetrokken.

Deze rigide houding heeft de ruimte beknot die Nederland krijgt. Zelfs al zouden de andere eurolanden er indirect van profiteren, dan nog zijn weinigen in de Raad van Ministers geneigd tegenover Nederland souplesse te betrachten. Zoals Commissievoorzitter Juncker deze kerst in *de Volkskrant* onomwonden toegaf kreeg Nederland maar één jaar uitstel 'omdat het de eurozone altijd de les leest'.<sup>20</sup>

Jeroen Dijsselbloem heeft zo de kans gemist om een nieuw evenwicht te vinden in de geest van het PvdA-programma dat pleitte voor een 'nieuw Groeipact' waar 'het scheppen van werkgelegenheid en hervormingen in elke lidstaat' aan elkaar gekoppeld worden.<sup>21</sup>

### **Een nieuw groeipact**

Op de pijnlijke hervormingen in het zuiden volgt tot op heden geen stimulering uit noordelijke landen. De schulden lopen nog altijd op. De eurozone is dan ook nog niet uit de gevarenzone. De economie krijgt niet de vaart die nodig is om schulden (ook privaats)

te verminderen. Door de hoge schuld niveaus zijn de eurolanden bovendien nauwelijks in staat een nieuwe economische terugval op te vangen.

De sociale ellende, werkloosheid en wegvalende voorzieningen wakkeren de maatschappelijke onrust aan en voeden het anti-Europese sentiment. Dit maakt de minst pijnlijke oplossing, het 'nieuwe Groeipact', alsnog lastiger te realiseren. Nederland moet daarom alsnog afstand nemen van de 'korte termijn-saldosturing'. Dat kan binnen de grenzen van zowel het SGP als het regeerakkoord. Als een van de weinige overgebleven bondgenoten van Duitsland kan Nederland een doorslaggevende rol spelen in de Europese discussie.

Daarbij zou Nederland zich moeten richten op twee zaken. In de eerste plaats moet de structurele balans echt centraal komen te staan. Overschrijdingen van de 3%-norm voor de overheidsbegroting zijn geen probleem, zolang daar voldoende structurele hervormingen tegenover staan.

Bij de herziening in 2015 van de regels voor het bepalen van de structurele balans moet Nederland het voortouw nemen om deze methode meer in lijn te brengen met die van OESO, IMF en CPB, waardoor er niet meer noodloos bezuinigd hoeft te worden. Lopende die discussie zouden milde overschrijdingen van de MTO gedoogd moeten worden. Dat geeft Nederland de ruimte niet bij de eerste economische tegenvaller weer te moeten snijden en om de bezuinigingen waar de decentralisering van zorg en sociale zekerheid nu mee gepaard gaan te verzachten.

Daarnaast moet er meer evenwicht komen in de fiscale en economische coördinatie. Het argument dat 'Europese afspraken moeten worden nagekomen' wordt nu selectief toegepast. De les van de aanloop naar de crisis en de laatste crisisjaren is juist dat een exclusieve focus op de overheidsfinanciën niet werkt. Ook landen met te grote handelsoverschotten en achterblijvende (kennis)investeringen als Nederland en Duitsland moeten deze corrigeren. Ook zuidelijke eurolanden moeten de

ruimte krijgen om te investeren, daarbij geholpen door de ECB en de Europese Investeringsbank.<sup>22</sup>

Zo ontstaat ruimte voor de 'grand deal' die de euro nodig heeft om de crisis achter zich te laten. Juist door te investeren waar het kan, ontstaat er draagvlak voor politiek moeilijke structurele versterkingen van de economie zoals de verhoging van de pensioenleeftijd.

De euronormen zijn geen in beton gegoten rekenregels. In de praktijk was er de nodige ruimte, mits die werd gezocht. Dat heeft Nederland tot nu toe nagelaten. Daarbij was een veelgehoord argument dat de afspraken moesten worden nagekomen om het vertrouwen in de euro te behouden. Voor dat vertrouwen, of

het nu komt van de internationale financiële markten of van de bevolking in de eurolanden, is het echter belangrijker dat het financieel-economisch beleid werkt zodat de economie groeit, er banen komen en de schuldratio daalt.

Natuurlijk moeten de eurolanden vanwege de grote afhankelijkheden hun financieel-economisch beleid op elkaar afstemmen. Maar dan wel op een zinvolle manier. Hiertoe is nog volop ruimte voor verbetering.

*De auteur dankt Harald Benink en Clemens Kool voor de gesprekken die ten grondslag liggen aan dit artikel. De weergegeven mening en eventuele fouten zijn voor zijn rekening.*

## Noten

- 1 Zie [www.youtube.com/watch?v=PKIEkq2oKTo](http://www.youtube.com/watch?v=PKIEkq2oKTo).
- 2 PvdA, *Verkiezingsprogramma 2012*, [www.pvda.nl/data/site-management/media/PvdA\\_verkiezingsprogramma\\_120912.pdf](http://www.pvda.nl/data/site-management/media/PvdA_verkiezingsprogramma_120912.pdf), p. 57.
- 3 Ibidem.
- 4 CBS (2014), *Werkloosheid nauwelijks veranderd*, 18 december.
- 5 Op 13 januari verscheen een communicatie van de Europese Commissie die de flexibiliteit binnen het SGP beschrijft (COM 2015/12).
- 6 Europese Commissie (2014), *Opinie over het concept-begrotingsplan van Nederland*, 28 november.
- 7 Europese Commissie (2012), *Fiscal Sustainability Report*.
- 8 CPB (2012), *Juniraming 2012. De Nederlandse economie tot en met 2017, inclusief Begrotingsakkoord 2013*.
- 9 Zie Smid, B., H. ter Rele, S. Boeters, N. Draper, A. Nibbelink & B. Wouterse (2014), *Minder zorg om vergrijzing*, CPB Boek 12, pp. 51-52. Dit verschil is bijna volledig toe te schrijven aan

twee oorzaken. De eerste, en belangrijkste, is dat de Europese Commissie alleen rekening houdt met de effecten van beleidsmaatregelen als deze in een wet zijn omgezet terwijl het CPB de effecten van alle kabinetsvoornemens meeneemt. De tweede oorzaak is dat EPC en CPB verschillende methodes hanteren voor de projectie van de uitgaven en inkomsten van de overheid. Hierbij hanteert de EPC in een aantal gevallen rekenregels, terwijl het CPB gebruikmaakt van een gedetailleerdere modelmatige analyse, die volgens het CPB 'beter rekening houdt met de relevante mechanismen'.

- 10 Voor dit laatste, het bepalen van het conjunctuureffect, wordt een inschatting gemaakt van de 'potentiële groei' van een land en van de 'begrotingselasticiteit': de mate waarin een hogere groei de overheidsfinanciën verbeteren. Het verschil tussen de potentiële en de feitelijke economische groei geeft aan hoeveel hoger de groei had

kunnen zijn, de zogenaamde 'output gap'. Deze output gap maal de begrotingselasticiteit geeft dan de conjuncturele afwijking in de overheidsbegroting. Door het feitelijke saldo hiervoor te corrigeren krijg je het structurele saldo.

- 11 Zie CPB (2013), *Macro Economische Verkenning*, p. 46. Bij de EC-methode heeft 'lage economische groei in recente jaren in de ramingsperiode een sterk negatief effect heeft op het potentiële bbp'. Met andere woorden: met de conjunctuur daalt volgens de EC de potentiële (structurele) groei en daarmee de output gap, het 'conjuncturele deel' van het tekort. Hierdoor neemt het structurele begrotingstekort toe. Ook is het CPB kritisch op de door de EC gebruikte begrotingselasticiteit. De EC gaat hiervoor uit van een historisch gemiddelde. Hiermee wordt voorbijgegaan aan het verschil tussen economisch herstel als gevolg van export (wat de overheid relatief weinig oplevert) of als gevolg van

- stijgende binnenlandse bestedingen, die in de vorm van btw veel meer inkomsten opleveren voor de overheid. Aangezien het herstel in Nederland vooral exportgedreven was deed dit weinig voor de overheidsbegroting. Omdat de EC hier geen rekening mee hield bleef de verbeterde positie achter bij de raming en leek het alsof de overheid minder bespaarde dan zij had beloofd.
- 12 Zie verder Tereanu, E., A. Tuladhar & A. Simone (2014), 'Structural Balance Targeting and Output Gap Uncertainty', *IMF Working paper wp/14/107*. Aan het begin van de crisis in 2008 en 2009 werd de potentiële groei van de EU-landen met zo'n 3% naar beneden bijgesteld. Ook buiten crisistijden blijken er grote aanpassingen in de potentiële groei plaats te vinden.
  - 13 Smid et al. (2014), p. 48.
  - 14 Hers, J. & W. Suyker (2014), *Structural budget balance: A love at first sight turned sour*, CPB.
  - 15 'Italy accuses Brussels of "shaky" accounting', *Financial Times* 20 november 2014.
  - 16 Zie Blanchard, O. & D. Leigh (2013), 'Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers', *IMF WP* 13/1. Een extra procent bbb overheidsbesparingen (bezuinigingen en/of lastenverzwaringen) kwam overeen met een teruggang van 0,6 tot 1 procent van de economische groei ten opzichte van de voorspelling.
  - 17 Dell'Erba, S., K. Koloskova en M. Poplawski-Ribeiro (2014), 'Medium-Term Fiscal Multipliers during Protracted Recessions', *IMF WP* 14/213.
  - 18 DeLong, J.B. & L. Summers (2012), 'Fiscal Policy in a Depressed Economy', *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 44(1), pp. 233-297.
  - 19 Lukkezen, J. (2013), *De naakte feiten over de Nederlandse overheidsschuld*, CPB.
  - 20 Marc Peeperkorn, 'Interview Jean-Claude Juncker', *de Volkskrant*, 27 december 2014.
  - 21 PvdA, *Verkiezingsprogramma 2012*, 57.
  - 22 Benink, H. & W. Boonstra (2015), 'Hoe de ECB en Europese investeringsbank Europa vlot kunnen trekken', *MeJudice*, 9 januari.





# VIJF RECEPTEN VOOR BETER WERK

De crisis heeft gaten geslagen; 642.000 mensen zitten inmiddels thuis op de bank. Als de economie weer uit het slop raakt, komt het met het merendeel van deze werklozen vast wel goed. Maar hoe voorkom je dat een kleine groep definitief afhaakt? In ieder geval niet door ze te korten op hun uitkering, zegt **ROLAND BLONK**. Na zestien maanden onderzoek bij een sociale dienst kwam hij erachter dat een luisterend oor wonderen doet. Vakscholing kan eveneens helpen. Onbegrijpelijk vindt **JAAP DE KONING** het daarom dat het kabinet juist daar geen heil in ziet. In plaats daarvan zet men in op de in het verleden weinig succesvolle loonkostensubsidies. Een kijkje bij de burens biedt wellicht uitkomst. Belgische schoonmakers werken wit, krijgen een redelijk uurloon en bouwen pensioen op. Toch betalen de huishoudens die deze schoonmakers inhuren zich niet scheel. Hoe onze zuiderburen dat geregeld hebben, vertelt **FRANK VANDENBROUCKE**. Qua sociaal ondernemen kunnen we volgens **BERT OTTEN** ook nog een boel leren. Van de Britten bijvoorbeeld. Doordat de overheid het sociaal ondernemerschap daar stimuleert, werken er inmiddels een miljoen mensen bij zulke bedrijven. Goed werk betekent ook zekerheid, benadrukt **ANNEMARIEKE NIEROP** ten slotte. Het kabinet pakt schijnconstructies terecht aan.

# Armoede kan je bestrijden, werkloosheid nauwelijks

De werkloosheid valt niet uit te bannen door flexibilisering van de arbeidsmarkt. Flexwerk pakt bovendien ook niet zo goed uit voor mensen met beperkte vermogens. Veel beleidsmakers lijken hiervan helaas nog niet doordrongen.

**JAAP DE KONING**

*Wetenschappelijk directeur van SEOR en hoogleraar arbeidsmarktbeleid aan de Erasmus Universiteit*

Dat een vrij groot deel van de bevolking niet in zijn eigen inkomen kan voorzien is niet nieuw. Kort na de totstandkoming van het Koninkrijk der Nederlanden is het generaal Van den Bosch die een plan ontwikkelt om dit vraagstuk definitief op te lossen. Zijn idee was als volgt: breng mensen die niet in hun eigen bestaan kunnen voorzien onder in een afgesloten gemeenschap waarin zij tegen kost en inwoning moeten werken. Doordat hun leven regelmaat krijgt en zij arbeidsritme opdoen zullen ze dan na enige tijd weer voor zichzelf kunnen zorgen. Het klinkt logisch. En omdat dit nog niet in deze vorm was toegepast, was het een poging waard. In Oost-Nederland zijn verschillende van dergelijke gemeenschappen gesticht, waarvan Veenhuizen de bekendste is.

De verwachte resultaten bleven echter uit. Van uitstroming was nauwelijks sprake. De meeste mensen bleven hun hele leven in deze oorden hangen. Tegen de verwachting in wilden gemeenten een groot deel van deze groep ook helemaal niet kwijt. Inwoners leidden weliswaar een marginaal bestaan, maar konden in tijden van een groeiende vraag naar

arbeid wel gemakkelijk ingezet worden. De mensen waarvoor Veenhuizen en andere oorden wellicht effect hadden kunnen hebben, gingen er daarom vaak juist niet naartoe.

In de kern vinden we dezelfde problemen terug bij het moderne arbeidsmarktbeleid. De ambities van het beleid zijn onrealistisch. Men denkt een ingewikkeld probleem met één masterplan op te lossen. Er ligt geen goede probleemanalyse aan ten grondslag. De uitvoerende instanties doen niet wat ze zouden moeten doen. Keer op keer blijkt dat de resultaten sterk tegenvallen. Maar dit vormt geen beletsel om het steeds opnieuw te proberen.

Wat dit betreft hebben de huidige beleidsmakers meer boter op hun hoofd dan Van den Bosch. Zijn redenering bevatte immers een duidelijk logica en was bovendien nog nooit uitgeprobeerd. Vandaag de dag had men echter wijzer moeten zijn. Hoewel het wel mogelijk is gebleken om met sociale voorzieningen armoede terug te dringen, is het veel lastiger om te zorgen voor een stabiele arbeidsmarktpositie voor iedereen. De oplossing, waarbij de mensen nog af en toe kortstondig met werkloosheid geconfronteerd worden, is vooral-

Jaap de Koning *Armoede kan je bestrijden, werkloosheid nauwelijks*

nog niet gevonden. Wat dat betreft worden we in de huidige crisis weer met de neus op de feiten gedrukt.

### **Flexibilisering van de arbeidsmarkt**

Velen denken dat werkloosheid voor een belangrijk deel het gevolg is van overheidsbeleid dat verstoring werkt op de arbeidsmarkt. Deze opvatting is gebaseerd op een geïdealiseerd beeld van de arbeidsmarkt en de aanname dat een vrije werking van deze markt over het algemeen evenwicht geeft. In deze visie geldt:

- ▶ minimumlonen verminderen de loonflexibiliteit en daarmee de evenwicht brengende functie van het loon;
- ▶ uitkeringen verminderen de bereidheid van werklozen om werk te accepteren, waardoor vrijwillige werkloosheid in de hand wordt gewerkt;
- ▶ werkgevers nemen door beschermende wetgeving minder mensen in dienst omdat ontslag met hoge kosten gepaard gaat.

Punt 1 en 2 verklaren de hoge werkloosheid onder mensen met een lage productiviteit. Voor deze mensen ligt de productiviteit beneden de minimumloonkosten en is het verschil tussen nettoloon en netto-uitkering gering. De belasting- en premiedruk op arbeid vergroot dit probleem. Uitgaande van deze visie is het recept eenvoudig: vergroot het verschil tussen uitkering en loon, verminder de wig en versoepel de beschermende wetgeving.

Deze manier van denken heeft een belangrijke rol gespeeld in het beleid en doet dat nog steeds. Minimumloon en uitkeringen zijn de afgelopen decennia achtergebleven bij de loonontwikkeling. De versoering van de uitkeringen gaat verder. En hoewel de wildgroei aan flexibele contracten wordt bestreden, is de ontslagwetgeving versoepeld.

De grote vraag is natuurlijk of er wel bewijs is voor de effectiviteit van dit recept. Gelukkig

is er vrij veel internationaal vergelijkend onderzoek gedaan. Daarbij maakt men gebruik van verschillen in arbeidsmarktinstellingen tussen landen en veranderingen in deze instellingen op nationaal niveau. Telkens weer blijkt er opvallend weinig reden te zijn voor de stelling dat instellingen tot werkloosheid leiden en ‘hervormingen’ daarvan de werkloosheid verminderen. Ook iemand als Nobelprijswinnaar James Heckman trekt deze conclusie.<sup>1</sup>

### **‘Iedereen een baan’ blijft een hardnekkige mythe**

Het meeste bewijs is nog gevonden voor de bewering dat het uitkeringensysteem de werkloosheid beïnvloedt. De effecten zijn echter zo klein dat er alleen bij zeer forse ingrepen substantieel verschil merkbaar is. En dan nog kan een aanzienlijk gedeelte van de bevolking niet aan een baan komen.

We kunnen dit ook zien als we kijken naar de sociaaleconomische geschiedenis van Nederland. Voor de Tweede Wereldoorlog waren de inkomensvervangende voorzieningen bij werkloosheid uiterst karig en was de wettelijke bescherming van werknemers zeer beperkt. Flexibeler kon je de arbeidsmarkt nauwelijks maken. Maar dat voorkwam niet dat de werkloosheid bij tijd en wijle zeer hoog was en gemiddeld niet veel lager uitkwam dan nu. Verder was ook toen een vrij grote groep structureel werkloos of gedwongen inactief doordat zij slechts een marginale arbeidsmarktpositie had. De sociale wetgeving is ontstaan als reactie op omvangrijke werkloosheid; tegenwoordig wordt soms gedaan alsof het andersom is.

Werkloosheid ontstaat door factoren als marktperfecties, de beperkte rationaliteit van menselijk gedrag, en beperkingen en gedragsproblemen bij een deel van de bevol-

Jaap de Koning *Armoede kan je bestrijden, werkloosheid nauwelijks*

king. Deze factoren zullen altijd een rol blijven spelen, hoe weinig restricties de markt ook kent. Het idee dat werkloosheid als sneeuw voor de zon verdwijnt bij een volledig vrije markt kan daarom naar het rijk der fabelen worden verwezen.

### **Actief arbeidsmarktbeleid**

De afgelopen vijftien jaar is in Nederland fors bezuinigd op het actieve arbeidsmarktbeleid. Mensen actief aan een baan helpen is er daardoor nauwelijks meer bij. Uitkeringsgerechtigden worden vooral op straffe van sancties gestimuleerd om actief naar een baan te zoeken. De beperkte hulp die er nog is zoals sollicitatietraining wordt vaak aan het begin van de uitkeringsperiode gegeven. Wie niet snel werk vindt, wordt nauwelijks meer geholpen. Verder concentreert het beleid zich op groepen die – veelal door een beperking – een te lage productiviteit hebben om voor werkgevers interessant te zijn. Voornamelijk loonkostensubsidies moeten deze mensen aan een reguliere baan helpen. Ook hierop bezuinigt het kabinet overigens.

Voor een deel kan deze verschraving gerechtvaardigd worden uit maatschappelijke ontwikkelingen. Werkzoekenden en werkgevers vinden elkaar bijvoorbeeld gemakkelijker via internet. Op andere punten geldt dit echter in het geheel niet. De kaalslag van het actief arbeidsmarktbeleid valt in tijden van hoge werkloosheid eigenlijk niet te verdedigen.

Wat in negatieve zin opvalt is dat er maar weinig waarde wordt toegekend aan scholing. Werd in het verleden de helft van de middelen aan scholing besteed, nu zijn er nauwelijks nog mogelijkheden voor vakscholing. En dat terwijl iedereen, terecht, de mond vol heeft van de snelle veranderingen in de economie en de toenemende scholingseisen. De huidige beleidsmakers vinden die scholing te duur en verwachten op korte termijn weinig resultaat. Recente studies die de effecten over een langere termijn bekijken laten echter zien dat

scholing wel degelijk meerwaarde heeft.<sup>2</sup> Allerm minst een wondermiddel maar wel effectief.

In tegenstelling tot scholing spelen de loonkostensubsidies nog altijd een belangrijke rol. Sinds de jaren zeventig is er op iedere denkbare manier mee geëxperimenteerd. Van algemene premiekortingen op laagbetaalde arbeid tot gerichte loonkostensubsidies voor groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt: de resultaten bleven achter bij de verwachtingen.<sup>3</sup>

Alle subsidies ten spijt slaagde men er niet om op grote schaal werklozen die ver afstaan van de arbeidsmarkt in de private sector aan het werk te krijgen. Een voorbeeld hiervan zijn de ‘werkervaringsplaatsen’ die rond 1990 in het leven geroepen werden. Ondanks een enorme financiële injectie konden er maar zo’n 7.000 mensen in de marktsector geplaatst worden. Waarom loonkostensubsidies in de Participatiewet zo’n centrale plaats hebben gekregen is daarom een raadsel. Ook met hoge subsidies zijn er maar weinig bedrijven die iets voor deze groep willen doen. En bij de organisaties die wel helpen, spelen ideële motieven vaak een rol en zijn loonkostensubsidies lang niet altijd doorslaggevend.

Om die reden is het goed dat er in de Participatiewet een quotumregeling als stok achter de deur wordt gebruikt. Invoering van deze regeling zal naar alle waarschijnlijkheid ook nodig zijn. Ervaringen in andere landen wijzen uit dat een quotum een zeker effect sorteert. Veel bedrijven zullen dan echter nog steeds niet bereid zijn mensen met een beperking aan te nemen en nemen de boete die dan wordt opgelegd voor lief. Daarnaast is het zaak het quotum goed af te bakenen. Alleen mensen met een duidelijk vast te stellen beperking kunnen daar dan deel van uitmaken. Door strikt aan deze criteria vast te houden voorkom je dat werkgevers het quotum proberen op te vullen met mensen waarvoor de regeling niet bedoeld is.

Het nieuwe beleid zal per saldo negatief uitpakken voor de mensen die in de oude situ-

## VIJF RECEPTEN VOOR BETER WERK

Jaap de Koning *Armoede kan je bestrijden, werkloosheid nauwelijks*

atie gebruik konden maken van de sociale werkvoorziening. Hierdoor neemt de groep werklozen, gedwongen inactieven en marginaal actieven waarvoor nauwelijks perspectief is alleen maar toe. Een alternatief zou het creëren van extra banen in de publieke sector kunnen zijn. Maar juist voor de doelgroep van de Participatiewet is dit lastig, omdat het meeste werk bij de overheid voor hen ongeschikt is. Het oude systeem van de sociale werkvoorzieningen waar deze mensen konden werken en met goede begeleiding indien mogelijk werden gedetacheerd bij overheid of bedrijfsleven was kortom zo gek nog niet.

Voor werklozen die onder normale omstandigheden gewoon in het bedrijfsleven zouden kunnen werken is het wel mogelijk om op grote schaal banen in de publieke sector te scheppen, maar verstandig is dit niet. Bij de banenplanen uit het verleden zoals de Jeugdwerkgarantiewet, Banenpools en Melkertbanen hebben we gezien dat wie eenmaal geplaatst werd er moeilijk uitkwam. Deze groep was dan niet meer beschikbaar voor de private sector als de economie weer aantrok.

### **Ondoordachte alomvattende beleidsveranderingen**

De Participatiewet is niet de eerste ingrijpende systeemverandering. Sinds 1991 is het systeem al verschillende malen overhoopgehaald. Maar steeds gaat het om een sprong in het duister. Men verwacht heel veel van het nieuwe systeem, hoewel deze verwachtingen niet zijn gebaseerd op solide kennis. De resultaten vallen daarom keer op keer tegen.

Wat maakt het zo lastig om te bepalen wat het beleid oplevert? Op het eerste gezicht zou je misschien zeggen: als iemand een baan vindt, is het beleid toch succesvol? Maar zo simpel is het niet. Uit het vele internationale onderzoek blijkt dat een aanzienlijk deel van de geholpen deelnemers zonder beleidsverandering ook een baan had gevonden.<sup>4</sup> Dit is onder meer onderzocht door experimenten

uit te voeren naar het voorbeeld van de medische sector. Op die manier kon er met vrij grote zekerheid worden bepaald of een maatregel de kans op een betaalde baan en duurzame arbeidsinpassing vergroot. Gemiddeld genomen blijken maatregelen positieve effecten te hebben. Maar die zijn wederom klein: stroomt zonder beleid een kwart van de mensen binnen een jaar uit de uitkering, met beleid is dit ongeveer 30%. Wel zijn er aanwijzingen dat dit kleine effect vrij langdurig optreedt. Overigens zijn er ook minder effectieve of zelfs contraproductieve maatregelen.

### **Loonkostensubsidies bleven eigenlijk altijd achter bij de verwachtingen**

Een belangrijke systeemverandering van een jaar of tien geleden is de decentralisatie van het actief arbeidsmarktbeleid. Gemeenten hebben de taken grotendeels overgenomen. Het idee is dat zij 'maatwerk' kunnen leveren. Probleem is alleen dat er op lokaal niveau nauwelijks kennis over effectief beleid aanwezig is. In een beperkt aantal gemeenten, waaronder Amsterdam en Rotterdam, is sinds kort enige ervaring opgedaan met experimenten op wetenschappelijke basis.<sup>5</sup> Maar zelfs daar wordt er nog niet systematisch op wetenschappelijk verantwoorde wijze bekeken of een maatregel werkt voordat deze definitief wordt ingevoerd.

Veel gemeenten zien experimenten bovendien niet zitten, omdat ze – zonder enig bewijs – overtuigd zijn van de effectiviteit van hun maatregelen. Maar zelfs als men in beginsel positief staat tegenover het idee om via experimenten uit te vinden wat werkt, loopt de uitvoering van zo'n experiment door gebrek aan ervaring en tijd vaak mis. In de praktijk regeert de waan van de dag.

Jaap de Koning *Armoede kan je bestrijden, werkloosheid nauwelijks*

### **Voorkomen is beter dan genezen**

Als actief arbeidsmarktbeleid maar weinig effect heeft, kunnen we onze middelen dan niet beter inzetten voor preventieve maatregelen? Dat is precies wat de eerdergenoemde Heckman voorstaat. Op basis van onderzoek concludeert hij dat het vooral zin heeft om maatregelen te nemen die ouders helpen om kinderen beter op te voeden. Op die manier hebben ze later meer succes in hun leven. Ook het onderwijs speelt daarbij een belangrijke rol.<sup>6</sup>

Maar ook hier moet niet te veel van worden verwacht. Allereerst is de positie van mensen aan de onderkant in de Verenigde Staten slechter dan in Nederland en is het daarom makkelijker om vooruitgang te boeken. Verder is het succes van mensen tijdens hun leven mede afhankelijk van omgevingsfactoren, waaronder de macro-economische ontwikkeling.

## **Aangezien de oplossing voor werkloosheid niet bestaat, blijven sociale voorzieningen van wezenlijk belang**

Een andere vorm van preventief beleid richt zich op werknemers die met werkloosheid bedreigd worden. In het vroegere arbeidsvoorzieningsbeleid speelden maatregelen voor deze groep een belangrijke rol. Het ging hierbij om scholing, maatregelen om tijdelijke onderbezetting op te vangen en mobiliteit bevorderend beleid. Op deze manier kan werkloosheid worden voorkomen door vraag en aanbod op de arbeidsmarkt mede in het licht van structurele veranderingen in de economie beter op elkaar af te stemmen.

Gelukkig heeft men hier weer meer aandacht voor. De gekozen vorm is echter minder goed gekozen. Er worden subsidies aan secto-

ren gegeven, maar of dit effectief is totaal onbekend en wordt bovendien niet bijgehouden. Het is absoluut nodig dat de overheid het initiatief neemt voor onderzoek of dit van sectoren eist en dat ze op den duur alleen effectieve maatregelen ondersteunt.

### **Hooguit werkloosheid wat verzachten en verminderen**

Een echte oplossing voor werkloosheid is er dus niet. Daarom zijn en blijven goede sociale voorzieningen van wezenlijk belang. Juist de afbraak daarvan zorgt momenteel voor groeiende armoede. We hebben in Nederland de onuitroeibare neiging om steeds in ingrijpende systeemveranderingen de ultieme remedie te zoeken. Een betere weg is met kleinere stappen het beleid te verbeteren door te experimenteren met beleidsmaatregelen en deze goed te evalueren. Dan kunnen we werkelijk vooruitgang boeken.

De volgende poging valt alweer uit te tekenen. Het idee dat de werkloosheid en de gedwongen inactiviteit aan de 'onderkant' van de arbeidsmarkt voor een groot deel opgelost kan worden door vermindering van de wig. Daarvan zijn net zomin wonderen te verwachten als van de vergelijkbare en weinig succesvolle loonkostensubsidies. Het gevaar is dat men van tevoren al uitgaat van grote werkgelegenheidseffecten en daardoor bereid is tot verdere versobering van de sociale voorzieningen.

Politici overschatten de mogelijkheden om de groep met de laagste productiviteit aan een reguliere baan te helpen. De sluiting van sociale werkplaatsen is daarom niet verantwoord. Verder zijn de bezuinigingen te drastisch en werken economisch averechts. Waarom ontsla je massaal mensen in de zorg? Niet alleen leveren ze onmisbaar werk, door hun relatief lage opleiding zullen veel voormalige zorgwerkers in andere sectoren niet aan de bak komen.

De ruimte om de economie te stimuleren is uiteraard niet onbeperkt, maar wel groter dan

Jaap de Koning *Armoede kan je bestrijden, werkloosheid nauwelijks*

nu wordt benut.<sup>7</sup> Daarbij kan onder meer worden gedacht aan extra investeringen in 'harde' infrastructuur, waarbij de overheid van uitvoerende bedrijven kan eisen dat zij werklozen inzetten. Daarnaast zal scholing, in het bijzonder die van werklozen, een rol moeten krijgen in het actief arbeidsmarktbeleid. Op regionaal niveau wordt hier en daar al nagedacht over het oprichten van regionale opleidingscentra. Het is wel jammer dat men de bestaande infrastructuur op dit gebied teloor heeft laten gaan.

Dergelijke maatregelen bieden perspectief voor een deel van de mensen die in normale

omstandigheden gewoon zouden werken, maar in de huidige situatie voor langere tijd werkloos worden. Verder zijn deze maatregelen op de lange termijn goed voor de economie en kan het preventieve beleid worden verbeterd, waardoor de werkloosheid enigszins kan worden voorkomen.

Verbetering is dus mogelijk. Maar nogmaals, ook dan blijven we voorlopig met een forse werkloosheid zitten. Het is daarom belangrijk dat we de sociale voorzieningen op peil houden en zelfs weer wat te versterken. Werkloosheid kunnen we niet uitbannen, armoede grotendeels wel.

#### Noten

- 1 Zie bijvoorbeeld Howell, D.R., Baker, D., Glyn, A. & Schmitt, J. (2007) 'Are protective labor market institutions at the root of unemployment? A critical review of the evidence', *Capitalism and Society*, 2, 1-71 en J.J. Heckman, 'Comments on Are Protective Labor Market Institutions at the Root of Unemployment? A Critical Review of the Evidence' by David Howell, Dean Baker, Andrew Glyn, and John Schmitt' (2007), *Capitalism and Society*, 2(1, Article 5).
- 2 Zie J. Kluge (2010), 'The effectiveness of European active labor market programs', *Labour Economics*, 17, 904-918.
- 3 Voor literatuurverwijzingen naar effectstudies, zie J. de Koning (2012), 'Zijn hervormingen van arbeidsmarktinstituties hét antwoord op de arbeidsmarktproblematiek?', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, Jaargang 28, No. 4.
- 4 Voor literatuuroverzichten, zie naast het eerdergenoemde artikel van Kluge ook: J. de Koning en Y. Peers (2007), *Evaluating Active Labour Market Policies Evaluations*, WZB Discussion Papers SP I 2007-112, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin.
- 5 Zie J. Bolhaar et al. (2014), *On-*
- 6 J.J. Heckman (2011), 'Integrating personality psychology into economics', *NBER Working Paper No. 17378*, Cambridge, MA: NBER.
- 7 Piketty wijst in dit verband op de sterke particuliere vermogensgroei die nu maar voor een beperkt deel productief wordt aangewend.

# Dienstencheques: een vraagstuk van erkenning

Zouden dienstencheques voor hulp in het huishouden in Nederland een nuttig instrument zijn? In België is men tevreden.

**FRANK VANDENBROUCKE**

*Hoogleraar KU Leuven en bekleder van de Den Uyl-leerstoel aan de UvA*

Aan de invoering van de Belgische dienstencheques ging in 2003 een intens debat vooraf. Hoogoplopende meningsverschillen binnen de regering-Verhofstadt II werden pas beslecht nadat ik dreigde mijn portefeuille als minister van Werk ter beschikking te stellen. Opmerkelijk genoeg werd het stelsel van de dienstencheques, waarvoor enkele taboes moesten sneuvelen, in de jaren die volgden een heilige koe. Inmiddels verdedigen de critici van destijds de cheques eveneens met verve. Toen ik in 2010 opperde dat het tijd werd om de prijs te verhogen, stuitte ik op een muur van verontwaardiging. Hoewel de prijs voor de overheid intussen wel degelijk verhoogd is, was de politieke weerstand tegen ingrepen in het populaire systeem groot.

## ***Het trilemma van de jaren negentig***

Het stelsel van de dienstencheques was nooit bedoeld als perfect en probleemloos schema. Ik beschouwde het als een poging om een antwoord te bieden op een door politiek wetenschappers Torben Iversen en Anne Wren geformuleerd trilemma.<sup>1</sup> Welvaartstaten konden volgens hen niet tegelijkertijd:

- ▶ meer werkgelegenheid creëren;

- ▶ een rechtvaardige loonspanning handhaven; en
- ▶ de overheidsuitgaven beheersen.

Men zag zich dus gesteld voor een trilemma. Meer werkgelegenheid veronderstelde immers meer jobs in de dienstensector. Juist daar is de scheiding tussen hoogbetaald – financiële sector en consultancy – en laagbetaald – horeca en schoonmaak – erg groot. Wie meer werkgelegenheid nastreeft in de private dienstensector en de overheidsuitgaven laag wil houden, zal dus een groeiende loonongelijkheid moeten aanvaarden.

Acceptatie van groeiende ongelijkheid was volgens Iversen en Wren het Angelsaksische antwoord op het trilemma. Vanzelfsprekend zijn er beleidsalternatieven. Maar dat vraagt een grote budgettaire inspanning; het traditionele Scandinavische model koos die weg, met omvangrijke investeringen in de publieke sector. Men kan ook de voorrang geven aan gelijke loonontwikkeling en budgettaire voorzichtigheid, en daarom een minder dynamische ontwikkeling van de werkgelegenheid aanvaarden; dit was het traditionele antwoord van de meeste continentale welvaartsstaten. Alhoewel het intussen betwist is of de algemene stelling van Iversen en Wren nog wel



Frank Vandenbroucke *Dienstencheques: een vraagstuk van erkenning*

geldt voor de toekomst, gebruik ik deze hier toch als een kapstok voor mijn verhaal.

### **Belgisch antwoord op trilemma: dienstencheques**

De dienstencheques vormen een subsidie voor laaggeschoold werk die loopt via de consument. Je kunt als klant één uur hulp bij het schoonmaken betalen met een cheque die bruto € 9 (of € 10) kost. De cheque komt vervolgens terecht bij een bedrijf dat huishoudelijke hulp organiseert door werknemers uit te sturen. Het bedrijf ontvangt dan in ruil voor elke cheque € 22 van de overheid. De overheid betaalt dus de resterende € 13 (of € 12).

Met € 22 per uur kan het bedrijf fatsoenlijke arbeidsovereenkomsten aanbieden aan schoonmakende werknemers. Boven op het brutoloon, dat ongeveer € 11 per uur bedraagt, moet de werkgever immers nog werkgeversbijdragen en andere kosten dragen. In 2012 bedroegen de gemiddelde 'loonkosten per cheque' voor de werkgevers € 20,49 en de uiteindelijke 'winst per cheque' € 0,33. De overheid wint een deel van haar subsidie terug dankzij de bijdragen en belastingen die betaald worden op het loon van de huishoudelijke hulp.

Voor mij waren er drie belangrijke voorwaarden: we aanvaarden geen tweedeling in de sociale zekerheid of bij toepassing van minimumlonen; er wordt een driehoeksmodel opgebouwd, waarbij tussen klant en schoonmaker een bedrijf staat; en de activiteiten waar het om gaat worden strikt afgebakend, maar de toegang — qua klanten en werknemers — is volledig open voor iedereen.

### **Geen tweedeling voor de sociale zekerheid**

Nederlandse gezinnen kunnen huishoudelijke hulp organiseren op basis van de 'Regeling dienstverlening aan huis'. Onder deze regeling hebben werknemers maar beperkte sociale rechten. Ze hebben wel recht op het

minimumloon, beperkte doorbetaling bij ziekte en een vakantietoeslag, maar ze zijn niet automatisch verzekerd in het kader van werknemersverzekeringen en bouwen geen pensioen op.<sup>2</sup>

Net zoals het geval is met de Duitse mini-jobs, creëert de regeling voor de sociale zekerheid twee soorten werknemers: de meerderheid die wel volledig recht heeft op de verworvenheden van de welvaartstaat en een minderheid voor wie die toegang beperkt is. De wijze waarop Nederland dit organiseert is in strijd met het verdrag van de Internationale Arbeidsorganisatie van de Verenigde Naties uit 2011. Nederland kan dit verdrag daardoor niet ratificeren. Als reactie op deze vaststelling is zelfs de commissie 'Dienstverlening aan huis' in het leven geroepen.

## Voor 9 euro bruto heb je een uur hulp in huis

Een cruciale motivatie voor het Belgische stelsel van dienstencheques is juist dat we weigerden om voor de sociale zekerheid twee soorten werknemers te creëren. Een dergelijke tweedeling is op termijn een slechte zaak voor de samenleving. Schoonmaaksters moeten ook kunnen genieten van dezelfde regelingen inzake minimumlonen.

Anderzijds pleitte ik voor extra flexibele arbeidscontracten waar de arbeidstijdregelingen (met banen van slechts enkele uren) en opeenvolgende contracten van bepaalde duur mogelijk waren. Deze afwijkingen van het normale arbeidsrecht lagen bijzonder gevoelig. Het was dan ook een van de redenen dat de linkervleugel van regering en parlement twijfelde.

Om een krachtig alternatief te hebben voor zwartwerken, dat per definitie ultra-flexibel is, moeten arbeidsovereenkomsten met name in de opstartfase zeer flexibel kunnen zijn. Gelei-

Frank Vandenbroucke *Dienstencheques: een vraagstuk van erkenning*

delijk zal de druk in de sector toenemen om steeds meer schoonmakende werknemers klassieke contracten van onbepaalde duur aan te bieden.

Deze zet heeft zich inmiddels uitbetaald: 47% van de banen is intussen gebaseerd op contracten van onbepaalde duur en de gemiddelde arbeidstijd is toegenomen. Of een Nederlandse variant van de dienstencheques zo'n 'extra flexibiliteit' nodig zou hebben, valt sterk te betwijfelen. In tegenstelling tot België laat Nederland veel meer flexibiliteit toe, met name bij tijdelijke banen.

### **Buffer tussen consument en schoonmaker**

Met de dienstencheques kozen we uitdrukkelijk voor een professionele intermediair die tussen klant en huishoudelijke hulp optreedt. Het Nederlandse kabinet wijst dat a priori af. Men vreest dat er te veel subsidie opgaat aan kosten en winsten van de intermediaire bedrijven en dat er daardoor weinig geld bij de werknemer terecht komt. Een derde laag toevoegen zou ineffectief en inefficiënt zijn.<sup>3</sup>

Dit is een vreemde redenering. Het intermediaire bedrijf neemt immers niet alleen allerlei administratieve rompslomp over, maar zorgt ook voor 'risicopooling'. Het risico dat je gedurende een bepaalde periode het loon van een zieke werknemer moet doorbetalen, wordt in een bedrijf gespreid en is daardoor een relatief voorspelbare constante kostenfactor. Voor een particulier die slechts één werknemer in dienst heeft, levert ziekte een enorm probleem op. Een bedrijf als tussenpersoon creëert nog andere voordelen voor de consument: het garandeert continuïteit van dienstverlening bij ziekte of vertrek van de dienstenchequewerknemer, het heeft belang bij reputatiebewaking en dus bij kwaliteit, en daarnaast worden de kosten van screening en controle voor de consument verminderd.

De gedachte dat subsidies 'blijven plakken' bij intermediaire organisaties, lijkt me ook niet gegrond. Aanvankelijk realiseerden de

dienstenchequebedrijven in België grote winstmarges, maar in 2012 bedroeg de 'winst per cheque' slechts 33 eurocent.

Ook al neemt de overheid administratieve lasten over en wordt de tewerkstelling goedkoop gemaakt, het model waarbij de particulier zelf de werkgever is van de schoonmaakster blijkt in Duitsland en Nederland niet te werken. In Duitsland is het aantal mini-jobbers dat schoonmaakt bij particuliere gezinnen met 285.000 bijzonder beperkt gebleven. De in Nederland ingevoerde Regeling dienstverlening aan huis veronderstelt allereerst dat particuliere gezinnen op de hoogte zijn van regelingen die normaal gesproken tot de administratieve kennis behoren van personeelsdiensten van bedrijven. Bovendien gaat de Regeling ervan uit dat gezinnen bereid zijn om typische werkgeversrisico's op zich te nemen die zij in tegenstelling tot werkgevers

### **Een intermediair kan de werkgeversrisico's opvangen, een particulier niet**

niet kunnen spreiden over meerdere werknemers. Het is een illusie te denken dat dit opgelost kan worden door marginale wijzigingen.

Waar de Regeling dienstverlening aan huis wel toegepast wordt, lijkt ze belastingfraude overigens niet tegen te kunnen houden. Hoewel ook het Belgische dienstenchequesysteem in het begin fraudegevoelig was, hebben recente aanpassingen voor verbetering gezorgd. Intuïtief denk ik overigens dat het eenvoudiger is om enkele duizenden bedrijven te controleren dan honderdduizenden individuen.

In het Belgische debat pleitte ik er uitdrukkelijk voor om bij deze driehoeksverhouding ook de particuliere sector te betrekken. Zo mochten ook de uitzendbureaus dienstenche-

Frank Vandenbroucke *Dienstencheques: een vraagstuk van erkenning*

ques uitschrijven. Uiteraard hadden lokale overheden en non-profitorganisaties een belangrijke rol te spelen als werkgevers, maar ik dacht dat de particuliere sector als katalysator het proces op gang kon brengen.

Dat is ook zo gebleken. In de verplichte jaarlijkse evaluaties van het stelsel van dienstencheques wordt veel aandacht gegeven aan de kwaliteit van het werk, zowel wat betreft arbeidstijdregeling, loon en opleiding als omkadering.<sup>4</sup> Het is duidelijk dat de uitzendbureaus veel zuiniger zijn met omkadering dan dienstenchequebedrijven georganiseerd door lokale besturen. Daarnaast zijn ze meer geneigd kleine deeltijdbanen aan te bieden en investeren sommige uitzendkantoren veel minder in de opleiding van de schoonmaaksters. Dat laatste is gezien de importantie van opleiding beslist een pijnpunt. Desalniettemin kan men volgens mij niet zeggen dat de uitzendsector geen nuttige actor is op deze markt.

### **Strikte beperking van activiteiten**

Het derde uitgangspunt van het Belgische dienstenchequesysteem is dat de activiteiten strikt afgebakend zijn. Uitsluitend particulieren kunnen er gebruik van maken. Het gaat om hulp bij het schoonmaken, het bereiden van maaltijden, wassen en strijken. Enkele activiteiten zijn ook buiten het huis mogelijk, zoals het doen van boodschappen en de gebruiker in een rolstoel rondrijden. De bedoeling was een nieuwe markt te creëren. Om die reden hebben we tuinonderhoud buiten beschouwing gelaten. Dan zouden we namelijk een reeds bestaande sector subsidiëren.

Ik heb me ook met hand en tand verzet tegen het vaak terugkerende pleidooi om kinderopvang 'aan huis' mogelijk te maken via dienstencheques. In België zou dat in vergelijking met de bestaande subsidies voor kinderopvang bijzonder inefficiënt zijn. De reden daarvoor is dat wij alleen opvang waarbij kinderen van verschillende gezinnen samengebracht worden (bij onthaalouders of in

crèches) subsidiëren. We zetten de dienstencheques in wanneer dienstverlening uitsluitend mogelijk is in een één-op-één-relatie tussen klant en hulp. Een individu kan niet op hetzelfde ogenblik twee huizen tegelijk schoonmaken; een onthaalouder kan kinderen uit twee gezinnen daarentegen wel tegelijk opvangen.

Nu weet ik dat in Nederland een stelsel van 'kinderoppas aan huis' bestaat en dienstencheques daarvoor dus in principe zouden kunnen worden ingevoerd. Het is zeer de vraag of je dat ook moet doen. Er is immers al een kinderopvangmarkt, het werkt ontwrichtend voor collectieve vormen van kinderopvang en het kost veel geld. Wil je dienstencheques betaalbaar houden, dan kun je ze het best beperken tot schoonmaken en enkele aanverwante maar duidelijk afgebakende activiteiten in het huishouden van particulieren.

### **Open toegang voor werknemers**

Een belangrijk uitgangspunt voor mij was dat iedereen werknemer moest kunnen worden: werklozen, niet-werkende vrouwen die niet officieel werkloos waren, en zwartwerkers die naar het witte circuit wilden overstappen. Het was immers de uitdrukkelijke bedoeling om een einde te maken aan het in België welig tierende zwarte circuit. Ook mensen uit het buitenland konden ondanks dat ze nog niet sociaal verzekerd waren in België meteen aan de slag.

Omwille van budgettaire besparingen is dit principe in 2012 teruggeschroefd: 60% van de nieuwe banen via dienstencheques moet gaan naar uitkeringsgerechtigde volledig werklozen of mensen die leven van een leefloon (de Belgische sociale bijstand). Ik ben niet overtuigd dat dit verstandig is. De huidige Vlaamse regering, die in het kader van een nieuwe bevoegdheidsverdeling de verantwoordelijkheid voor de dienstencheques in Vlaanderen nu overneemt, heeft overigens de afschaffing van deze maatregel aangekondigd.

Frank Vandenbroucke *Dienstencheques: een vraagstuk van erkenning*

### *Zelfde naam, andere maatregel*

De recente belangstelling voor dienstencheques hangt in Nederland samen met de vergaande besparingen op huishoudelijke hulp voor zorgbehoevenden. Om de negatieve gevolgen van de besparingen op de werkgelegenheid op te vangen, creëerde het Nederlandse kabinet daarom in 2014 de Huishoudelijke Hulp Toelage (HHT). Gemeentebesturen kunnen met steun van het Rijk zorg aan personen bekostigen. Intussen werd ook een Nederlandse Stichting Dienstencheques opgericht die een technisch instrument aanbiedt voor de HHT.

De Nederlandse variant is niet vergelijkbaar met de Belgische dienstencheque. Het gaat niet om individuele cheques waartegenover welomlijnde prestaties staan. De dienstverlener hoeft ook niet aan een aantal voorwaarden te beantwoorden, zoals een normale arbeidsovereenkomst. Het gaat om een globale tegoedpas waarmee Nederlanders diverse diensten – ook tuin- en klusjesmannen – kunnen inkopen via hun gemeentebestuur, op basis van reglementen die het gemeentebestuur zelf vastlegt. Tegenover een ruime waaier aan mogelijkheden en behoeften staan beperkte budgettaire mogelijkheden, waarbinnen de gemeenten eigen keuzes maken. Er is geen uniform regelgevend kader, bijvoorbeeld inzake het type arbeidsovereenkomsten.

### *Vervanging van zorg?*

De Nederlandse context roept wel een ander debat op, namelijk of dienstencheques geschikt zijn om hulp te organiseren voor mensen die zorgafhankelijk zijn. In feite is er in België een zekere branchevervaging opgetreden, waarbij dienstencheques ook ingezet worden om huishoudelijke hulp aan te bieden aan mensen die in aanmerking komen voor gesubsidieerde thuiszorg. Aangezien dienstencheques gefinancierd werden door de federale overheid en thuiszorg een verantwoordelijk-

heid is van de Vlaamse, respectievelijk Franstalige Gemeenschap, konden de Gemeenschappen zo de stijgende uitgaven voor thuiszorg via deze omweg een beetje temperen.<sup>5</sup>

Binnen de Belgische context is deze branchevervaging geen wenselijke ontwikkeling: sociale dienstverlening voor personen die afhankelijk zijn van zorg beantwoordt aan een andere maatschappelijke logica en vergt een ander regelgevend kader dan de dienstencheques.<sup>6</sup> Het is nu dus nodig om het domein van de dienstencheques en dat van de gesubsidieerde thuiszorg is goed af te bakenen. Mocht Nederland de cheques willen invoeren, dan verdient deze overweging nadere uitwerking. Men kan kiezen voor een overlapping tussen beide, maar specifieke doelstellingen van het zorgbeleid mogen daaraan niet opgeofferd worden.

### *Prijszetting, rantsoenering en fiscaliteit: een complex evenwicht*

Bij de start hebben we de prijs van de dienstencheques bewust zeer laag gehouden om aarzelende gebruikers en potentiële werkgevers te overtuigen, en de zwarte markt 'kapot' te concurreren. Er was bovendien geen indexeringsformule gemaakt voor de gebruikersprijs, waardoor regeringen daarover ad-hocbeslissingen moesten nemen. Achteraf gezien is dat een fout. Opeenvolgende regeringen hebben te lang gewacht om de verbruikersprijs te verhogen. Uiteindelijk kwamen er toch prijsaanpassingen, waardoor de prijs – voor een doorsneegebruiker – vandaag € 9 bedraagt voor de eerste 400 cheques (op jaarbasis) en € 10 voor de volgende cheques. Het aantal cheques is intussen ook gerantsoeneerd tot 400 cheques per meerderjarige persoon in een doorsneegezin.<sup>7</sup>

Voor de meeste gebruikers liggen de werkelijke kosten evenwel lager, omdat er een fiscale aftrek is van 30%. Wie deze fiscale aftrek kan genieten, betaalt uiteindelijk geen € 9 maar slechts € 6,30 per uur. De fiscale aftrek was voor de liberale coalitiepartners in de rege-

Frank Vandenbroucke *Dienstencheques: een vraagstuk van erkenning*

ring-Verhofstadt II een 'conditio sine qua non'. De koppeling van een fiscaal voordeel aan de dienstencheques had meer te maken met politieke symboliek dan met rationaliteit. Het zou beter geweest zijn het stelsel te lanceren op basis van een transparante prijszetting vooraf zonder een fiscale aftrek achteraf.<sup>8</sup>

Terwijl de prijs van de cheques in vergelijking met 2004 is gestegen, bleef deze achter bij de stijging van de loonkosten. Verschillende factoren droegen bij tot stijgende loonkosten, onder meer de begrijpelijke vraag van de vakbonden om de loon- en arbeidsvoorwaarden verder te verbeteren. Omdat de lonen sneller stegen dan de som van gebruikersprijs en subsidies is de winstgevendheid van de sector onder druk komen te staan.<sup>9</sup> Een aantal slecht georganiseerde bedrijven moest intussen de boeken sluiten. Maar de

## De Nederlandse variant is niet vergelijkbaar met de Belgische dienstencheque

dalende winstmarge woog ook zwaarder voor bedrijven die veel aandacht geven aan omkadering en opleiding van hun personeel dan voor werkgevers die daaraan minder belang hechten. Met andere woorden: de kwaliteit die het driehoeksmodel in principe garandeert staat op gespannen voet met een dalende rendabiliteit bij de intermediaire organisaties. Opdat het systeem volwaardige arbeidsplaatsen en een goede omkadering van het personeel kan blijven garanderen, moet de som van gebruikersprijs en subsidie hoog genoeg zijn om stijgende loonkosten en aanverwante kosten te betalen. Maar de gebruikersprijs kan niet té hoog worden, anders neemt de verleiding om mensen zwart te laten schoonmaken weer toe.

Bijgevolg is een omvangrijke rekening voor de overheid onvermijdelijk. Een echte oplossing voor het trilemma van Iversen en Wren is er niet, wel een verstandige middenweg. De vraag is of we de rekening voor de gemeenschap te hoog vinden in verhouding tot het brede maatschappelijke nut.

### Een duur succes?

In de loop van 2012 werkten 151.137 mensen door de dienstencheques. Dat komt overeen met 3,4% van de beroepsbevolking in België.<sup>10</sup> Omgerekend in voltijdse equivalenten gaat het ongeveer om 100.000 fulltimebanen. Daarmee is dit het succesvolste doelgroepgerichte werkgelegenheidsprogramma ooit. Het betreft wel haast uitsluitend vrouwen (97,4%).<sup>11</sup> Van het gemiddeld aantal laaggeschoolde vrouwen dat in België aan het werk is doet 25,6% dat nu via dienstencheques; het overeenkomstige cijfer voor middelbaar geschoolde vrouwen bedraagt 7,8%.<sup>12</sup>

Hoewel deze percentages omzichtig geïnterpreteerd moeten worden, geven ze aan welk gewicht het stelsel van de dienstencheques op de Belgische arbeidsmarkt heeft gekregen. Tegelijkertijd wordt verondersteld dat het stelsel van dienstencheques het voor een aantal mensen (opnieuw vrouwen) gemakkelijker maakt om buitenshuis te werken, waardoor ook de werkgelegenheid van hooggeschoolde vrouwen indirect ondersteund wordt.

Natuurlijk kan niet uitgesloten worden dat de dienstencheques andere banen verdrongen hebben, waardoor de uiteindelijke impact op de arbeidsmarkt minder gunstig is dan de cijfers doen vermoeden. Het is moeilijk om dit met zekerheid vast te stellen. Zowel in Nederland als in België gingen er tot de crisis van 2008 jaarlijks meer vrouwen werken. In België heeft de sterke groei van de werkgelegenheid onder laaggeschoolde vrouwen tussen de 25 en 49 jaar in de periode 2006-2008 ongetwijfeld te maken met het uitrollen van de dien-

Frank Vandenbroucke *Dienstencheques: een vraagstuk van erkenning*

stencheques. Deze groep krijgt in België en Nederland na 2008 echter rake klappen. Zo op het oog hebben de dienstencheques hier dus geen doorslaggevende rol. Voor de oudere leeftijdsgroep op de arbeidsmarkt levert de vergelijking België-Nederland een verschillend beeld op. In de meest recente periode houdt de werkzaamheid van hooggeschoolde en laaggeschoolde vrouwen in de leeftijdsgroep van 50 tot 64 jaar in België beter stand dan in Nederland.<sup>13</sup>

Alles tezamen zijn er dus aanwijzingen dat het Belgische beleid op dit ogenblik op macro-niveau de werkgelegenheid van vrouwen beter ondersteunt dan het Nederlandse beleid. Ik schrijf bewust 'aanwijzingen': deze werkzaamheidsgraden zijn schattingen op basis van steekproeven, waarmee men voorzichtig moet omspringen. Bovendien moet erkend worden dat er in toenemende mate ook middelbaar geschoolde vrouwen aan het werk zijn gegaan. Indien deze tendens verder doorzet, is het de vraag of hier toch geen verdringing optreedt — van laaggeschoolden door middelbaar geschoolden en van andere banen die middelbaar geschoolden hadden gehad als zij niet hadden schoongemaakt.

Naast het zichtbare effect op de arbeidsmarkt, is het massaal 'witten' van zwarte jobs een belangrijk pluspunt. De vraag is nu welk prijskaartje er hangt aan dit succes. De overheid besteedde in 2012 € 1,6 mrd aan subsidies. Via de fiscale aftrek werd daarvan € 249 mln teruggegeven aan de gebruiker. Als je ook nog wat administratieve organisatiekosten voor de overheid in rekening brengt, komen de totale bruto-overheidsuitgaven op € 1,86 mrd uit. In verhouding tot het Belgische bbp is dit 0,49%.

Het terugverdieneffect voor de overheid door besparingen in werkloosheid, bijkomende belastingen en sociale bijdragen wordt geschat op 44,9% van de totale bruto-overheidsuitgaven.<sup>14</sup> Dit betekent dat de overheid slechts 0,28% van het bbp besteedt aan de ondersteuning van 151.137 jobs.<sup>15</sup> De terugver-

dieneffecten zijn moeilijk te berekenen, maar liggen naar schatting tussen 410 en 546 miljoen euro.<sup>16</sup> Bij de gunstigste veronderstelling kom je zo uit bij een nettokostprijs die niet hoger ligt dan 0,13% van het bbp. Men moet dergelijke berekeningen met omzichtigheid hanteren. Niet alleen is een aantal terugverdieneffecten onzeker, ook bij andere overheidsprogramma's zijn er belangrijke terugverdieneffecten en zijn de netto-uitgaven veel lager dan de bruto-uitgaven.

## Voor het sociale beleid zijn dienstencheques nuttig

Bovendien wordt het dienstenchequecircuit ook ondersteund door algemene maatregelen die de overheid de voorbije jaren genomen heeft om laagbetaalde arbeid goedkoper te maken voor werkgevers. Wat de cijfers wel illustreren, is dat de hoge bruto-uitgaven de keerzijde zijn van het feit dat sociale bijdragen en belastingen in België ook voor mensen die relatief weinig verdienen relatief hoog zijn. De Belgische overheid moet schoonmaak zwaar subsidiëren om particulieren te overtuigen daarvoor wit te betalen, omdat ze werkgelegenheid via haar belasting- en bijdragestelsel duur maakt.

De dienstencheques vormen dus een creatieve oplossing voor een probleem dat eigen is aan een welvaartsstaat met een continentale traditie van dure arbeid en een relatief egalitaire benadering van de loonpolitiek. Deze oplossing volgt niet het traditionele Noord-Europese voorbeeld, waar veel dienstverlening ontwikkeld werd in de publieke sector. Ze volgt evenmin het Angelsaksische voorbeeld van persoonlijke dienstverlening in een gedereguleerde arbeidsmarkt met kleine banen en zeer lage of geen minimumlonen. De dienstencheques vormen in zekere zin een

Frank Vandenbroucke *Dienstencheques: een vraagstuk van erkenning*

tussenweg. Volledig aan het trilemma ontsnappen is echter niet mogelijk. De vraag is daarom of deze middenweg maatschappelijk gezien de moeite waard is.

### ***Een fijne subsidie voor de rijken?***

In de *Volkskrant* van 10 januari 2014 plaatste Ivo Marx kritische kanttekeningen bij het Belgische systeem.<sup>17</sup> De krant vatte de kritiek samen als 'een fijne subsidie voor de rijken'.<sup>18</sup> Marx benadrukt dat de gebruikers in belangrijke mate tweeverdieners met een goed inkomen zijn. De verhouding tussen wat deze mensen betalen en wat de samenleving moet ophoesten is volgens hem scheef. Marx ondersteunt zijn kritiek ook met de observatie dat vandaag de dag slechts een minderheid van dienstenchequewerknemers uit de werkloosheid komt: men was eerst elders aan de slag of kwam uit het buitenland.<sup>19</sup>

Ik bekijk dit anders. Allereerst geloof ik niet dat dit systeem in beweging zou zijn gekomen indien alleen ex-werklozen geworven konden worden. Zodra de deur werd opengezet voor mensen die zwart werkten maar geen werkloosheidsuitkering ontvingen, kon je niet anders dan ook mensen aanvaarden die elders wit aan het werk waren. Los daarvan: bewijst de vaststelling dat nogal wat mensen hun baan inruilen voor schoonmaakwerk van de dienstencheques niet juist dat het gaat om hoogwaardige banen? En was een goede baan niet wat we bij de invoering beoogden?

Het gaat hier wellicht om een meningsverschil over de doelstelling van deze overheids-subsidie. Wie meent dat een dergelijke omvangrijke subsidie slechts gerechtvaardigd kan worden voor een programma dat doorstroming naar niet-gesubsidieerde banen organiseert, vindt het wellicht geen goed punt dat mensen vanuit andere banen kiezen voor dienstenchequebanen en dat mensen in het dienstenchequecircuit tewerkgesteld blijven.

Dienstencheques zijn echter beslist niet alleen maar een cadeau voor de rijken. Men

moet ze beschouwen als een maatschappelijke overeenkomst die zowel interessant is voor de hoogopgeleide tweeverdieners als voor de lager- en middelbaar geschoolde vrouwen. Zelfs al zijn de cheques interessant voor hooggeschoolde tweeverdieners, dan nog kunnen ze voor het sociaal beleid nuttig zijn.

De vraag is of de lasten en lusten in het globale sociale beleid zo gespreid zijn over alle bevolkingsgroepen dat het beleid draagvlak heeft in de samenleving. Herman Deleeck concludeerde in de jaren zeventig dat de middenklasse in een welvaartaat meer profiteert van bepaalde sociale voorzieningen dan de sociaal zwakkeren — het zogenaamde Matteüseffect. Hij wees er echter tegelijk op dat die programma's omwille van het publieke draagvlak een noodzakelijk evenwicht kunnen vormen met herverdelingsmaatregelen ten voordele van de zwakste groepen. De vraag is dus of de Belgische dienstencheques bijdragen tot een evenwichtige balans. Ik ben vooralsnog geneigd te denken dat dit zo is, al kan het qua herverdeling altijd beter.

### ***Een kwestie van rechtvaardigheid en erkenning***

In deze bijdrage verwees ik naar het bekende 'trilemma van de diensteconomie'. Niet omdat de precieze stelling van Iversen en Wren uit 1998 vandaag nog universele geldigheid heeft, maar wel om te beklemtonen dat we een evenwicht zoeken tussen verschillende doelstellingen die geen van alle voor 100% gerealiseerd kunnen worden. Toen de dienstencheques in België ingevoerd werden, moesten eerst enkele hardnekkige taboes sneuvelen; enkele jaren later waren aanpassingen aan de dienstencheques zelf bijna een taboe.

In mijn ogen gaat het om een instrument dat voortdurend kritisch beoordeeld moet worden. De hamvraag is of we meer mensen met lage scholing een kans kunnen geven op een fatsoenlijke baan met een volwaardige inschakeling in de sociale zekerheid. Een

Frank Vandenbroucke *Dienstencheques: een vraagstuk van erkenning*

tweedeling is op termijn een slechte zaak. Maar het gaat niet alleen om de enge financiële betekenis. Ten gronde draait het om de erkenning van de maatschappelijke waarde van het werk dat door schoonmaaksters geleverd wordt. De samenleving mag daarvoor naast de prijs die we aan de gebruikers van huishoudelijke hulp vragen een collectieve prijs betalen. Vanzelfsprekend hoort daarbij een voortdurende kritische afweging van de

verhouding tussen de overheidssubsidie, de bijdrage van de gebruikers en de maatschappelijke meerwaarde.

*Met dank aan Chris Luigjes, Vincent Corluy, Ivo Marx en Wiemer Salverda voor documentatie en kritisch commentaar. Zij dragen vanzelfsprekend geen verantwoordelijkheid voor de tekst. Op de site van de WBS kunt u een uitgebreide toelichting op dit artikel vinden.*

#### Noten

- 1 Torben Iversen & Anna Wren, 'Equality, employment and budgetary restraint: the trilemma of the service economy', *World Politics*, 50.4 (1998), pp. 507-546. Inmiddels is er over de algemene geldigheid van de stelling ernstige twijfel. Wellicht ging het eerder om een analyse van de jaren tachtig en negentig dan om een voorspelling voor de toekomst.
- 2 Werknemers kunnen zich hiervoor vrijwillig extra verzekeren. In de praktijk blijkt dat er zowel onder aanbieders als afnemers weinig kennis is over de bestaande rechten en plichten; er wordt dan ook weinig gebruikgemaakt van de mogelijkheid om zich aanvullend te verzekeren (Suzanne de Visser, Floor Volker, Ruud Hoevenagel, Auke Witkamp, Mirjam Engelen, *De markt voor dienstverlening aan huis. Onderzoek naar vraag- en aanbodzijde*, Panteia, 2014, p. 92).
- 3 Advies Commissie 'Dienstverlening aan huis', *Dienstverlening aan huis. Wie betaalt de rekening?*, 2014, p. 5
- 4 Deze grondige evaluaties gebeuren jaarlijks door IDEA Consult en zijn online consulteerbaar.
- 5 In het kader van de 6de staats-hervorming verschuift de verantwoordelijkheid voor dienstencheques van het federale naar het gewestelijke niveau, waardoor de context fundamenteel verandert; de ruimte ontbreekt om daarop grondig in te gaan.
- 6 De ruimte ontbreekt om hier grondig op in te gaan; zie Frank Vandenbroucke, *Dienstencheques en het trilemma van de diensteneconomie*, seminarie Federgon, Brussel, 10 december 2013 (presentatie); branchevervaging wordt sterk beklemtoond als een probleem door Jef Pacolet (HIVA) in diverse publicaties.
- 7 De beperking is veel minder strikt wanneer een lid van het gezin een handicap heeft, wanneer het gaat om eenoudergezinnen en voor bejaarden die een zgn. 'tegemoetkoming voor hulp' genieten (grosso modo komt dit erop neer dat men geïndiceerd is als zorgafhankelijk en een eerder laag inkomen heeft).
- 8 In het Nederlandse debat mag men er m.i. niet van uitgaan dat een fiscale aftrek nodig is bij dienstencheques. De commissie Dienstverlening aan huis lijkt het echter wel een goed idee te vinden. De overheid bepaalt de totaalprijs, de producenten kunnen daarvoor hun prijs niet verhogen. Alleen consumenten profiteren dus van de fiscale aftrek. Toch klopt deze redenering economisch gezien niet helemaal. Door de fiscale aftrek zullen immers meer gezinnen dienstencheques kopen. Hierdoor groeit de markt, wat weer ten goede komt van de schoonmakers en intermediairs. Of het fiscale voordeel een 'logisch' onderdeel zou zijn van dergelijk schema, is daarmee echter niet gezegd: de hamvraag is hoe hoog de feitelijke verbruikersprijs is. Tegelijkertijd ben ik van oordeel dat de prijs van de dienstencheque niet per se vastgelegd hoeft worden door de overheid. Men zou zich moeten afvragen wat er zou gebeuren indien bedrijven kunnen concurreren via een transparante, variabele toeslag voor de gebruikers bij de cheques die zij zelf vaststellen. In feite ziet men in België overigens de ontwikkeling van (min of meer verkapte) beperkte toeslagen die sommige bedrijven berekenen bij hun klanten.
- 9 Opdat dienstenchequebedrijven voldoende rendabel zijn, moeten zij in staat zijn hun loon- en organisatiekosten te dekken met de som van (i) de prijs die de consument betaalt voor de cheque en (ii) de subsi-



Frank Vandenbroucke *Dienstencheques: een vraagstuk van erkenning*

- die de overheid daaraan toevoegt. De lonen van de werknemers in de sector stijgen, in de eerste plaats omwille van de koppeling van de lonen aan de index van de consumptieprijzen, maar ook omdat de vakbonden (terecht) ijveren voor loonstijging; in 2012 lag het gemiddelde brutuurloon met € 10,82 in nominale termen 23,5% boven het niveau van 2004; in reële termen (d.w.z. als we de inflatie aftrekken) betekent dit een verhoging van ca. 4%.
- 10 Zie de Europese Arbeidskrachtenenquête (Eurostat 2012). Iedereen die verklaart minstens één uur lucratieve arbeid verricht te hebben in de week voor de enquête wordt beschouwd als 'aan het werk'; het gaat hier dus ook om mensen met zeer kleine jobs. Men moet enigszins omzichtig zijn met de interpretatie van het percentage van 3,4%, omdat het gebaseerd is op een breuk waarvan de teller en de noemer niet op hetzelfde concept gebaseerd zijn (de teller omvat jobs die 'in de loop van 2012' geregistreerd zijn; de noemer is gebaseerd op de 'gemiddelde werkzaamheid over 2012').
- 11 Ruim de helft van de betrokkenen (56,3%) is laaggeschoold; 39,2% van de werknemers heeft een diploma secundair onderwijs en wordt daarom beschouwd als middelbaar geschoold; 4% is hooggeschoold.
- 12 Cijfers voor 2012, als volgt geschat: voor de laaggeschoolden ( $0,974 \times 0,563 \times 151.173$ )/323.400; voor de middelbaar geschoolden ( $0,974 \times 0,397 \times 151.173$ )/751.600. Hier geldt dezelfde opmerking als in de vorige noot.
- 13 Op [www.wbs.nl](http://www.wbs.nl) staan een uitgebreide grafiek en een nadere analyse die dit betoog illustreren.
- 14 Deze berekeningen worden gemaakt door IDEA Consult, in het kader van de jaarlijkse evaluatie van het stelsel.
- 15 Dit komt in absolute nettotermen neer op € 6.922 per werknemer per jaar.
- 16 Het is dit laatste cijfer waarop de PwC-studie *Nieuwe werkgelegenheid voor laagopgeleiden. De waarde van dienstencheques voor Nederland* (september 2013), in opdracht van het Nederlandse Vebego, zich beroept om te stellen dat er een totaal budgettair terugverdieneffect is van ca. 70%. Dit is dus een maximaal cijfer.
- 17 Zie [www.volkskrant.nl/opinie/dienstencheque-is-fijne-subsidie-voor-de-rijken~a3575312/](http://www.volkskrant.nl/opinie/dienstencheque-is-fijne-subsidie-voor-de-rijken~a3575312/)
- 18 Voor een uitgebreidere analyse, zie Ive Marx en Dieter Vandelanootte, 'Want aan eenieder die heeft, zal gegeven worden: het Belgische systeem van dienstencheques', in *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 2de trimester 2014.
- 19 De meeste werknemers zijn Belgen (71,7%), maar 20,1% zijn Europese burgers van buiten België, en 8,2% is afkomstig van buiten de Europese Unie.

# Het vaste dienstverband is het waard om voor te strijden

Paul van der Heijden bestempelt het vaste contract in het vorige nummer van *S&D* als een anachronisme. De hyperflexibele arbeidsmarkt is volgens hem een voldongen feit. Maar is dat zo? Moeten we zomaar accepteren dat pakketbezorgers als zzp'er nauwelijks betaald krijgen en dat basisschoolleerkrachten via payroll-constructies op elk gewenst moment ontslagen kunnen worden?

**ANNEMARIEKE NIEROP**

*Medewerker Wiardi Beckman Stichting*

Paul van der Heijden verwijt het kabinet oogkleppenbeleid.<sup>1</sup> Dat zou krampachtig vasthouden aan de vaste dienstbetrekking als standaard arbeidsrelatie. Onze arbeidsmarkt is de laatste jaren drastisch en definitief veranderd door de massale opkomst van zzp'ers en flexwerkers. Maar wat doet het kabinet? Dat zet alles op alles om flexwerk te begrenzen en meer vaste banen te bevorderen. Instemmend bespreekt Van der Heijden recente rapporten van de Baliegroep en de AWWN waarin wél wordt aangedrongen op een structurele vernieuwing van het arbeidsbestel.<sup>2</sup>

De Wet Werk en Zekerheid (WWZ) die op 1 januari in werking is getreden, richt zich inderdaad vooral op het zekerstellen van de rechten van werknemers. Gepoogd wordt een einde te maken aan het eindeloos aanreiken van tijdelijke contracten. Oproepkrachten krijgen meer rechten en payrollers wordt dezelfde ontslagbescherming gegund als werknemers met een regulier dienstverband.

Ook het wetsvoorstel voor de aanpak van schijnconstructies dat minister Asscher vlak voor de kerst heeft ingediend bij de Tweede Kamer, dient ertoe werknemers te beschermen die aan de rafelranden van de arbeidsmarkt werken. Het meest in het oog springende onderdeel hiervan is invoering van ketenaansprakelijkheid voor het aan de werknemer verschuldigde loon. Een opdrachtgever die het werk heeft uitbesteed aan een onderaannemer zou hierdoor uiteindelijk aansprakelijk gesteld kunnen worden voor een correcte betaling van het loon van de werknemers die bij de onderaannemer in dienst zijn.

Je kunt dat 'volkomen uit de tijd' noemen – zoals in de inleiding bij het artikel van Van der Heijden gebeurt. Je zou het ook kunnen toejuichen dat het kabinet iets onderneemt tegen het gegoochel met flexibele arbeidscontracten en tegen de mogelijkheid om via aanbestedingsconstructies werknemers ver onder het cao-loon in te huren – een praktijk die

## VIJF RECEPTEN VOOR BETER WERK

Annemarijke Nierop *Het vaste dienstverband is het waard om voor te strijden*

zo gangbaar geworden is dat zelfs Rijkswaterstaat zich eraan bezondigt, zoals vorig jaar aan het licht kwam bij wegwerkzaamheden aan de A2 en A4.<sup>3</sup>

### *We hadden de Waz nooit moeten afschaffen*

Van der Heijden heeft gelijk: onze arbeidsmarkt is in relatief korte tijd drastisch veranderd. In retrospectief hadden we het misschien moeten zien aankomen. Vooral het tempo waarin dit gebeurde heeft ons overvallen. Dat heeft natuurlijk alles te maken met de economische crisis. Het aandeel vaste contracten blijft maar dalen, het aandeel flexcontracten blijft stijgen.<sup>4</sup> En de groep zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) is explosief gegroeid. Eind 2014 waren er ruim 1,1 miljoen zelfstandigen — dat is één op de zes werkenden.<sup>5</sup>

Ter indicatie: nog maar tien jaar geleden werd de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (Waz) afgeschaft omdat zelfstandigen dachten zich beter particulier te kunnen verzekeren. Dat er ook kwetsbare zelfstandigen zouden kunnen zijn die bescherming op de arbeidsmarkt behoeven, daarvan leek niemand zich toen bewust. Zo snel kan het dus gaan. Hadden we maar vooruit kunnen kijken, dan hadden we nu de Waz nog gehad en waren de vele zzp'ers aan de onderkant van de arbeidsmarkt (zo'n 50% van de zzp'ers verdient minder dan € 25.000 per jaar<sup>6</sup>) nu tenminste verzekerd bij ziekte, tegen een zeer betaalbare premie.<sup>7</sup>

Herziening van het arbeidsbestel op een manier die recht doet aan de positie van alle werkenden is noodzakelijk — de AWWN en de Baliegroep hameren daar terecht op. Het is alleen onzinnig het groeiende leger zzp'ers als argument te gebruiken om mensen met een (flexibel) arbeidscontract geen betere bescherming te bieden. Je moet het één niet laten om het ander te doen. De beleidsmolens draaien noodgedwongen langzaam: draagvlak voor ingrijpende veranderingen

ontstaat niet vanzelf, politieke partijen moeten compromissen sluiten, werknemers- en werkgeversorganisaties staan tegenover elkaar én de samenleving moet er klaar voor zijn.

Het kabinet neemt ondertussen maatregelen om onwenselijke arbeidsomstandigheden en onderbetaling te bestrijden, ook van zzp'ers. Dat gaat weliswaar met kleine stapjes, maar het gaat tenminste wel de juiste kant op. De belangrijkste maatregel om de positie van kwetsbare zzp'ers te versterken komt met het wetsvoorstel om de Verklaring arbeidsrelatie (VAR) voor zelfstandigen te vervangen door een Beschikking geen loonheffingen (BGL). Opdrachtgevers krijgen hiermee veel meer verantwoordelijkheid om zelfstandigen op

### Zo'n 50% van de zzp'ers verdient minder dan € 25.000 per jaar

een juiste manier in te huren. Als de zelfstandige achteraf toch meer als werknemer dan als zzp'er gezien moet worden — als sprake was van schijnzelfstandigheid, van een verkapt dienstverband — moet de opdrachtgever alsnog het cao-loon betalen, en voor de afdracht van loonheffing en sociale premies zorgen. Dit versterkt de rechtspositie van zelfstandigen ten opzichte van hun opdrachtgevers aanzienlijk.

De behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is overigens aangehouden tot na de Statenverkiezingen, waarmee maar weer onderstreept wordt dat politieke veranderingen tijd kosten willen ze niet voortijdig stranden. Het is te hopen dat het kabinet na de verkiezingen genoeg daadkracht overhoudt om ook deze voorstellen uiteindelijk in wetgeving om te zetten.

Annemarieke Nierop *Het vaste dienstverband is het waard om voor te strijden*

### **Geen pasklare oplossingen**

Dat ons arbeidsbestel niet op stel en sprong wordt aangepast aan de veranderde werkelijkheid is logisch gezien het feit dat er nog geen oplossing bedacht is die niet tevens grote nadelen kent. De groep zzp'ers is heel divers, en zzp'ers lopen weer tegen andere problemen aan dan mensen met flexibele en onzekere arbeidscontracten. En niet onbelangrijk: de mensen met vaste contracten hebben veel zekerheden te verliezen. Een oplossing voor de één betekent een verslechtering voor de ander.

De Baliegroep en de AWWN pleiten voor al dan niet (gedeeltelijk) verplichte collectieve regelingen voor alle werkenden, dus ook voor flexwerkers en zelfstandigen. Overeenstemming over hoe zo'n regeling precies vorm moet krijgen is er evenwel niet. Welke motieven liggen er bijvoorbeeld aan ten grondslag om iedereen verplicht deel te laten nemen aan een basispensioenregeling bovenop de AOW (op zich al een basisregeling op dat vlak), zoals de AWWN wil?<sup>8</sup> En is het wel legitiem fiscaal onderscheid te blijven maken tussen ondernemers en werknemers als je ze voor de sociale verzekeringen precies hetzelfde gaat behandelen? Bovendien: als je kwetsbare zelfstandigen verplicht zich te verzekeren, daalt hun inkomen dan niet evenredig met de premie die ze moeten afdragen? En is de groep zzp'ers niet simpelweg te diffuus om er één formule op los te laten; wil je de zzp-internist echt hetzelfde behandelen als de zzp-thuiszorgmedewerker? Ook de consequenties van een basisinkomen (voorstel van de Baliegroep) zijn nog niet echt afgewogen.

Wat betreft de problematiek rond een sociaal vangnet voor zzp'ers zijn ook andersoortige oplossingen voorgesteld, waarin meer differentiatie wordt bepleit per sector. In zijn oratie uit 2012 maakt Gerrard Boot bijvoorbeeld het zinnige onderscheid tussen 'onafhankelijke' en 'afhankelijke' zzp'ers.<sup>9</sup> Hij geeft er negen goed te hanteren criteria bij. Ongeveer de helft van het aantal zzp'ers is als afhan-

kelijk te typeren, stelt Boot. Hij wijst erop dat de verschillen per branche erg groot zijn. In plaats van alle zzp'ers verplicht onder collectieve verzekeringen te brengen, zou je daarom ook per branche kunnen kijken of dat nodig is. Zzp'ers in branches waar het aantal afhankelijke zzp'ers groot is, zouden alleen een VAR (of in de toekomst een BGL) van de Belastingdienst moeten kunnen krijgen als ze ook adequaat verzekerd zijn voor bepaalde risico's. Omdat dat voor veel zelfstandigen onhaalbaar (want onbetaalbaar) is, dienen in beginsel de werkzaamheden in die branches dan op basis van een arbeidsovereenkomst te worden verricht.

Van der Heijden zal het voorstel van Boot wel wegzetten als het heilig verklaren van het vaste contract. Maar als het vooralsnog niet mogelijk is bepaalde groepen werkenden op een andere manier te beschermen en te verzekeren dan via een arbeidsovereenkomst, wat is dan je alternatief?

### **Onderzoek**

De Wiardi Beckman Stichting werkt op dit moment mee aan een onderzoek naar constructies rond arbeidsrelaties in drie sectoren waar de betaling en zekerheden van bepaalde werkenden onder druk staan: in het wegtransport, de pakketdienstsector en het primair onderwijs.<sup>10</sup> Als alle wetsvoorstellen die minister Asscher heeft ingediend bij de Tweede en Eerste Kamer daadwerkelijk worden aangenomen, dan belooft dat voor werkenden in deze sectoren in elk geval verbetering.

Op basisscholen zijn jonge docenten de afgelopen jaren op grote schaal op payrollbasis ingehuurd teneinde het personeelsbeleid van de school te flexibiliseren. Die flexibiliteit kun je 'een nieuwe realiteit' noemen, maar je kunt deze ook bestrijden omdat de situatie onwenselijk is, alleen al vanuit het oogpunt van onderwijskwaliteit. De Wet Werk en Zekerheid biedt naar verwachting althans deels een uitkomst, doordat de constructie met inhuur

Annemarijke Nierop *Het vaste dienstverband is het waard om voor te strijden*

via payrollbedrijven scholen niet langer het voordeel oplevert dat ze docenten op elk gewenst moment kunnen ontslaan. Ook is het in het onderwijs, met dank aan deze wet, binnenkort niet meer mogelijk docenten na een reeks tijdelijke contracten drie maanden met 'vakantie' te sturen, om ze daarna opnieuw op tijdelijke basis in te huren.<sup>11</sup>

Op termijn moet er structureel iets gebeuren, opdat scholen als zij financieel in de knel komen niet meteen beknipten op de arbeidsvoorwaarden van het personeel. Docenten worden nu bijvoorbeeld ook onnodig vaak via salarisadministratiebureaus ingehuurd op basis van dagcontracten. Scholen verdedigen zich voor dergelijke praktijken met de stelling dat zij slecht functionerend vast personeel nauwelijks ontslagen krijgen: het arbeidsrecht voor deze groep zou veel te star zijn.

## Hyperflexibiliteit kun je een nieuwe realiteit noemen, maar je kunt deze ook bestrijden

Vooraf jonge docenten zijn de dupe van deze patstelling. Omdat de overheid indirect de salarissen van onderwijzers financiert, is het niet heel ingewikkeld nog wat harder in te grijpen bij onwenselijke arbeidsrelaties in het onderwijs. Maar de tendens in de afgelopen decennia was nu juist om scholen meer eigen verantwoordelijkheid voor hun financiën te geven. En om te bezuinigen. Ergens moet het roer om.

Een structurele oplossing voor de arbeidsmarkt in het primair onderwijs zal er heel anders uitzien dan voor de pakketdienstsector. Veel bezorgers van postpakketten aan huis werken als zzp'er, maar werken voor één opdrachtgever en hebben weinig zeggenschap

over hun werk of hun uurtarief. Eigenlijk zijn ze verkapte werknemers. Invoering van de BGL zou weleens voor een sterke verbetering van de positie van deze werkenden kunnen gaan leiden. De kans is groot dat een aanzienlijk deel van hen weer in loondienst wordt aangenomen, waardoor ze meer zullen gaan verdienen en betere arbeidsomstandigheden en werktijden krijgen.

Maar de pakketbezorging is een sector waar ook breder en structureel gekeken moet worden naar oplossingen om werkenden te beschermen tegen onderbetaling. Want ook zelfstandige pakketbezorgers die geen verkapte werknemers zijn, verdienen vaak zo weinig dat ze niet kunnen rondkomen. Structurele oplossingen kunnen wellicht gezocht worden in het stellen van eisen aan de professionaliteit van koeriers<sup>12</sup> of door – in navolging van de voorstellen van Boot – voor de gehele sector verplicht te stellen dat zzp'ers zich verzekeren voor ten minste arbeidsongeschiktheid.

Nog een probleem dat hier speelt: pakketbezorgers die wel in loondienst zijn verliezen hun baan vaak lang voordat zij met pensioen gaan. Het werk is fysiek zwaar door het vele tillen en in en uit de bus stappen. Slechts een enkeling houdt het een arbeidsleven lang vol. Werkgevers voelen zich in de hoek gedrukt doordat ze ziek personeel nog jarenlang door moeten betalen. Een structurele oplossing voor de arbeidsverhoudingen in deze sector kan niet gevonden worden zonder dat rekening wordt gehouden met dit gegeven.

In het wegtransport staat de arbeidsmarkt weer op een heel andere manier onder druk. Nederlandse vrachtwagenchauffeurs ondervinden veel concurrentie op arbeidsvoorwaarden van Oost-Europese arbeidskrachten. Eén Nederlandse kost net zoveel als drie Roemeense chauffeurs.<sup>13</sup> De ketenaansprakelijkheid die wordt beloofd met het wetsvoorstel aanpak schijnconstructies kan hier hopelijk een positief effect sorteren doordat ook opdrachtgevers van transportbedrijven uiteindelijk ver-

Annemarijke Nierop *Het vaste dienstverband is het waard om voor te strijden*

antwoordelijkheid gaan dragen voor een correcte betaling van het loon van chauffeurs die via tussenpersonen het werk verrichten. Structureel blijft dan wel nog steeds een harde concurrentie met zzp-chauffeurs uit Oost-Europese landen bestaan. Zolang de welvaartsverschillen binnen Europa groot zijn – en dat is volgens een optimistisch scenario nog wel de komende zestig jaar het geval<sup>14</sup> – lijkt de enige manier om invloed uit te oefenen op deze arbeidsmarkt weerstand bieden aan de drang tot verdere liberalisatie van het Europese wegtransport.

### **Omgaan met de veranderde werkelijkheid**

De arbeidsmarkt van tien jaar geleden met het vaste contract als uitgangspunt, die komt niet meer terug. Ook al heeft nog steeds het merendeel van de werkenden een vast contract, het is geen vanzelfsprekendheid meer, zeker niet voor de jongere generaties. Dat geldt niet alleen voor de ongeschoolde onderkant van de arbeidsmarkt. Hulp bij computerproblemen krijgen Nederlandse consumenten tegenwoordig in het Engels van Amit uit India. Redactiewerk dat tot voor kort door Nederlandse taalbureaus werd gedaan in dienstverband, loopt nu veelal via bureaus in Zwitserland en Ierland, met inhuur van onderbetaalde maar goed geschoolde Nederlandse zzp'ers. De fotograaf of journalist die nog een vast dienstverband krijgt, is een uitzondering. Zelfs Wientjes zei bij zijn afscheid als voorzitter van VNO-NCW dat flex in Nederland is doorgesloten. Dat doorschieten gebeurt in veel sectoren op andere manieren en om andere redenen.

Ons arbeidsbestel kraakt in zijn voegen, en ons sociale vangnet voldoet voor grote groepen werkenden niet. Ook de manier waarop we scholing voor werkenden nu (niet) geregeld hebben is niet meer van deze tijd. Komend jaar verschijnen er weer nieuwe studies van de WRR en de SER over de toekomst van ons arbeidsbestel. Hopelijk geven deze verder richting aan het debat. Maar willen we haast maken met hervormen, dan moeten we onder ogen zien dat echte veranderingen een prijs hebben. In het primair onderwijs wordt niet voor niets met kritische blik gekeken naar de grote zekerheden van oudere docenten. In de pakketdienstsector zal een hogere beloning voor arbeid onherroepelijk samengaan met een hogere prijs voor het bezorgen van pakketten aan consumenten. In het wegtransport hangen problemen van Nederlandse chauffeurs één op één samen met de grote welvaartsverschillen binnen een Europa met open grenzen.

Laat elke Nederlander met een vaste dienstbetrekking het komend jaar eens één week het werk doen van een 'afhankelijke' zelfstandige, bijvoorbeeld van een pakketbezorger. Of laat ze zelf eens proberen opdrachten binnen te halen als vrachtwagenchauffeur, of laat ze op basis van dagcontracten voor de klas gaan staan – elke dag op een andere basisschool. Opties genoeg; ook de thuiszorg, distributiecentra, de tuinbouw-, beveiligings- of schoonmaaksector zijn interessant. Zien is geloven, en daarmee komt hopelijk ook de wil tot verandering en de bereidheid daar offers voor te brengen.

### **Noten**

- 1 Paul F. van der Heijden, 'Een arbeidsbestel voor alle werkende Nederlanders', *S&D* 2014/6, pp. 47-52.
- 2 Baliegroep (Leni Beukema, Ivo Kuijpers & Kick van der Pol), *Nieuwe verbintenissen. Contouren van een ander meerstromenland*, Amsterdam 2014; AWWN, *Nieuw sociaal beleid voor Nederland. Een verantwoorde weg naar groei*, Den Haag 2014.
- 3 Zie [www.pvda.nl/berichten/2014/11/Geen+uitbuiting+bij+wegwerkzaamheden](http://www.pvda.nl/berichten/2014/11/Geen+uitbuiting+bij+wegwerkzaamheden)
- 4 Zie de website van het CBS, [www.cbs.nl/nl-NL/menu/themes/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/arbeidsmarkt-voelvlucht/kortetermijn-ontw/vv-positie-werkring-arbeidsduur-art.htm](http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themes/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/arbeidsmarkt-voelvlucht/kortetermijn-ontw/vv-positie-werkring-arbeidsduur-art.htm)

Annemariëke Nierop *Het vaste dienstverband is het waard om voor te strijden*

- (geraadpleegd op 13 januari 2014).
- 5 CBS, *Achtergrondkenmerken en ontwikkelingen van zzp'ers in Nederland*, cbs.nl, gepubliceerd op 1 december 2014, p. 7. Overigens heeft een aantal van deze mensen ook een dienstbetrekking. Het aantal mensen dat rondkomt van inkomsten als zzp'er is ongeveer 800.000 ([www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-4230-ta.htm](http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-4230-ta.htm)).
  - 6 CBS, *Achtergrondkenmerken en ontwikkelingen van zzp'ers in Nederland*.
  - 7 Voor de Waz-premie gold een flinke franchise waardoor voor ondernemers met een laag inkomen de premie laag of zelfs nihil was.
  - 8 Ook de AFM pleit hier overigens voor, zie: AFM, *Naar een toekomstbestendig tweede-pijlerpensioen*, Amsterdam 2015.
  - 9 G.C. Boot, *Zzp-ers: flexibiliteit, bescherming en zekerheid*, oratie Universiteit Leiden, januari 2012.
  - 10 De WBS verricht dit onderzoek in samenwerking met de wetenschappelijke bureaus van SP en GroenLinks, en met steun van de FNV en het WBS Europafonds.
  - 11 In de Wet Werk en Zekerheid is bepaald dat flexwerkers na twee jaar aanspraak kunnen maken op een vast contract (tot 1 juli 2015 is dat nog drie jaar). Tijdelijke contracten worden vanaf dan als opeenvolgend gezien als zij elkaar met een tussenpoos van zes maanden of minder opvolgen (dat is nu nog drie maanden). Er is veel kritiek op deze bepaling gekomen, omdat die er juist voor zou zorgen dat flexwerkers nóg kortere dienstbetrekkingen zouden krijgen, en ze na twee jaar op straat zouden staan in plaats van na drie jaar. Maar voor het onderwijs is het een zinnige regeling, omdat daar de lange onbetaalde zomervakantie nog weleens werd misbruikt om personeel niet in vaste dienst te hoeven nemen.
  - 12 Dat kan door voor al het commerciële vervoer in busjes een NIWO-verklaring te eisen. Nu geldt deze eis alleen voor chauffeurs met een wagen met een laadvermogen van meer dan 500 kg.
  - 13 Hersbach, K., & Van den Engel, A. (2014), *Cabotage in het goederenvervoer over de weg*. Eindrapport, Zoetermeer: Panteia, p. 12
  - 14 Zie: Paul de Beer, 'Een sociaal Europa, wie is tegen?', *S&D* 2014/2, p. 18. Bij de berekening dat het nog ruim zestig jaar duurt voordat sprake kan zijn van een gelijkwaardig niveau van welvaart binnen de Europese Unie, wordt uitgegaan van het scenario dat de economische groei in de armste lidstaten van de EU jaarlijks 3% hoger is dan in de rijkste lidstaten.

# Reïntegratie die wel werkt

Bij reïntegratie wordt te weinig gebruik gemaakt van wetenschappelijk onderbouwde kennis. De maatschappelijke onderbuik regeert. Daar moet verandering in komen, vindt TNO-onderzoeker Roland Blonk. Aan de hand van zijn eigen bevindingen bij het Zeeuwse Orionis beschrijft hij welke praktijken van reïntegratie duurzaam zijn gebleken.

## ROLAND W.B. BLONK

*Principal Scientist bij TNO en bijzonder hoogleraar Arbeidsparticipatie aan de Universiteit Utrecht*

De afgelopen zestien maanden werkte ik als 'embedded researcher' bij de nieuwe sociale dienst en werkvoorziening van Walcheren. In de loop der jaren werden de sociale werkvoorziening, de kredietbank en de sociale diensten van Vlissingen, Middelburg en Veere samengevoegd. Deze organisatie kreeg de naam Orionis. Van de ruim 100.000 bewoners op Walcheren zitten er 3.500 in de bijstand en werken er 800 in de werkvoorziening.

Aangezien reïntegratie een belangrijk onderdeel vormt van Orionis, werd TNO om hulp gevraagd. De crisis heeft in de regio Vlissingen hard toegeslagen. Veel bedrijven moesten hun deuren sluiten. We hebben de afgelopen jaren systematisch manieren ontwikkeld om de onderkant van de arbeidsmarkt aan te pakken. Bij Orionis hebben we die methodes toegepast, versterkt en verbeterd. Zij hadden niet alleen wat aan onze expertise, de praktijk bleek voor ons ook zeer leerzaam. Zo'n praktische aanpak was hard nodig, want hoewel we in Nederland al jaren miljarden uitgeven aan reïntegratie is het gebruik van kennis over wat wel en niet werkt nog steeds laag (Groenewoud, Slotboom & Van Geuns, 2014).

Iedereen meent verstand van reïntegratie te hebben. De een vindt dat mensen in de bijstand vooral een schop onder hun kont moeten hebben, terwijl de ander voor de mantel der liefde kiest. Maar begeleiden is een vak waarin kennis over gedragsverandering een centrale rol speelt. De politiek maakt beleid, waaraan door professionals uitvoering wordt gegeven. Deze doelstellingen worden vervolgens getoetst. Als ze niet gehaald worden, dan ligt dat doorgaans aan twee dingen: de politieke doelen zijn onrealistisch, of er is te weinig vakmanschap en de professionals hebben slecht werk geleverd.

In het sociale domein ligt dat anders. Het is eerder een optelsom van beide. Doordat er maar weinig bekend is over wat wel en niet werkt en de politiek opportunistisch handelt, worden de doelstellingen allerminst gehaald. Het schrijnende is dat noch Den Haag noch de professionals als hoofdschuldige worden aangewezen. Nee, het zijn die 'luie' werklozen die blijkbaar niet 'echt' een baan willen.

Het doel om de bijstandsomvang de komende vier jaar met een kwart te verminderen zoals sommige wethouders willen, is alleen



Roland W.B. Blonk *Reïntegratie die wel werkt*

realistisch als de arbeidsmarkt groeit in combinatie met adequate ('evidence-based') begeleiding van individuen. Daarvoor moeten gemeenten wel anders gaan werken. In de eerste plaats betekent dat een andere mentaliteit. Niet lukraak ongefundeerde meningen als uitgangspunt nemen en wonderen verwachten, maar op basis van kennis en feiten systematisch verstandige maatregelen doorvoeren (WRR, 2013; Van der Aa, 2012).

Dat is wat we beoogden bij Orionis: een lerende organisatie bouwen. Een organisatie met een wetenschappelijke houding, bestaande uit drie elementen: (1) aan de cliëntkant: evidence-based diagnostiek en begeleiding; (2) aan de organisatiekant: van onderaf een functioneel meetsysteem bouwen dat de effectiviteit van reïntegratie meet; en (3) aan de werkgeverskant: het versterken van sociaal ondernemerschap.

### *Diagnostiek en begeleiden*

Om de problematiek aan de onderkant van de arbeidsmarkt in kaart te brengen, is er in Nederland een aantal instrumenten met een stevig wetenschappelijk fundament beschikbaar (Ajzen, 1991, en: o.a. Hooft et al., 2004; Koen, 2013; Wanberg, Hough & Song, 2002). Het door TNO ontwikkelde Dariuz is er daar een van. Dariuz meet waarom mensen inzet tonen om een bepaald doel te bereiken, zoals het vinden van een baan. De factoren die deze inzet verklaren, variëren van de ervaren haalbaarheid tot de waarde die het resultaat van de inzet voor iemand heeft en de vaardigheden die je nodig hebt om dat te bereiken. Bij veel mensen die aan de kant staan is het meer dan één factor die hun afstand tot de arbeidsmarkt bepaalt. Goede diagnostiek brengt deze factoren op een betrouwbare manier in beeld en weegt deze tegen elkaar af.

Ondanks de beschikbaarheid van goede, wetenschappelijk onderbouwde instrumenten werkt een aantal gemeenten met eigen instrumenten die ontworpen zijn zonder dat

is nagedacht over de (wetenschappelijke) betrouwbaarheid en validiteit. Zoiets is onbegrijpelijk. Goede diagnostiek is een voorwaarde voor het kiezen van de juiste hulpmethode. In de gezondheidszorg zou het ondenkbaar zijn dat er structureel gebrekkige diagnostiek wordt uitgevoerd. Maar in het sociale domein, waar miljarden aan publiek geld in omgaan, mag het.

## Politici laten zich niet hinderen door kennis over wat wel en niet werkt

Datzelfde geldt voor het begeleiden van werklozen. Zoals gezegd is begeleiden een vak. Veel interventies die worden ingezet in een reïntegratietraject ontberen een gedegen evaluatie. Een aantal jaren geleden was het JOBS-programma een van de weinige wetenschappelijk geëvalueerde interventies (Breninkmeijer & Blonk, 2011; Akkermans et al., 2014). Hoewel het aantal geëvalueerde programma's sindsdien is toegenomen (Noordzij, 2013; Liu, Huang & Wang, 2014) wordt die kennis te weinig gebruikt. Terwijl dit juist het verschil kan maken. Het gaat immers om gedragsverandering: sommige handelwijzen zijn effectiever in het realiseren daarvan dan andere.

JOBS is een kortdurend groepsprogramma. Door het oplossend vermogen te vergroten, de vaardigheden om een baan te zoeken en de verwachting deze succesvol uit te voeren, wordt de 'self-efficacy' (zelfeffectiviteit) versterkt. Het is in verschillende landen toegepast en in groot-schalige gecontroleerde studies onderzocht. Hoewel het een kortdurend programma is – 5 dagdelen in 1 week – is het zeer effectief, met blijvende effecten tot twee jaar na datum. Mensen die de training hebben gevolgd, krijgen in

Roland W.B. Blonk *Reïntegratie die wel werkt*

vergelijking met de controlegroep vaker een (betere) baan, een hoger inkomen en betere gezondheid (Vuori & Silvonen, 2005).

Bij Orionis is in 2014 voor werkloze jongeren een interventie ontwikkeld die bestaat uit twee onderdelen: de op JOBS gebaseerde CareerSKILLS-training (Akkermans et al., 2014) en een startersbeurs (Lievens et al., 2014). Met CareerSKILLS werden laagopgeleide jonge werknemers in groepsverband getraind in loopbaancompetenties. Na de training waren zij in staat zelf werkgevers te benaderen voor een baan. Bovendien kregen de ruim 200 deelnemers een startersbeurs mee.

Het onderzoek loopt nog, maar de eerste resultaten zijn bemoedigend. Vond voor de start van het programma in 2013 nog slechts 1 op de 14 jongeren regulier werk, in 2014 deed ruim 20% dat zonder gebruik te maken van de startersbeurs. Daarnaast heeft nog eens 34% van de jongeren met inzet van de beurs een (tijdelijke) baan gevonden. Onderzoek naar de duurzaamheid van deze uitstroom naar werk loopt nog, maar 57% van de jongeren kwam voorlopig uit de bijstand. Dat scheelt op de korte termijn zo'n 600.000 euro aan uitkeringen. Maar het betekent ook een boost in het zelfvertrouwen van deze jongeren en hopelijk een blijvende ontwikkeling voor hen persoonlijk. Dat laatste heeft nog veel meer waarde. Het zijn voorbeelden van wat evidence-based beleid teweeg kan brengen.

### **Functioneel meten als fundament**

Om de kennisachterstand op korte termijn in te lopen moet de snelheid van toepassing en ontwikkeling omhoog. Het delen en gebruiken van beschikbare kennis met zelflerende gemeenten is cruciaal (WRR, 2013). Ook dat is niet eenvoudig, maar wel haalbaar (Divosa, 2014). Het vereist twee dingen.

Ten eerste een gedegen datasysteem, waarmee kan worden gekeken welke interventies hebben gewerkt en waarom. Tot op heden beschikt geen enkele gemeente over een der-

gelijk systeem. Hun huidige systemen dienen ter controle van uitkeringen en slaan managementinformatie op. Interventies worden niet geëvalueerd, waardoor er geen begin kan worden gemaakt met de ontwikkeling van expertise.

### **Belonen is beter dan straffen: stimuleer sociaal ondernemen**

Gemeenten registreren wel veel gegevens over klanten. Consulents klagen daar ook over, omdat er tot tweederde van de werktijd verloren gaat aan administratie. Zij zien dat terecht als ballast doordat veel van die gegevens onbruikbaar zijn voor reflectie op het eigen handelen en daarmee niet bijdragen aan de verbetering van de eigen capaciteiten. Een gedegen datasysteem doet het tegenovergestelde. Het gebruikt de opgeslagen gegevens om consulents te helpen bij hun dagelijkse afwegingen. Orionis laat zien dat het technisch mogelijk is. Samen met de consulents en andere professionals hebben we het Functioneel Meetsysteem van onderaf opgebouwd.

Minstens zo belangrijk is hoe die gegevens gebruikt worden. De beschikbaarheid van gegevens over effectiviteit maakt zaken transparant. Zoveel openheid brengt automatisch kwetsbaarheid met zich mee. Misbruik ligt op de loer. Als het systeem wel wordt ingezet om controle uit te oefenen en individuele prestaties te meten, maar er geen ruimte is om van fouten te leren, zal het niet op de werkvloer worden gebruikt en kan er evenmin kennis uit worden opgedaan.

Het is dus allereerst zaak een veilige leeromgeving te realiseren. De lokale centra die in zo'n omgeving kunnen ontstaan, verza-

Roland W.B. Blonk *Reïntegratie die wel werkt*

melen gegevens en koppelen die waardoor de kennisontwikkeling in een stroomversnelling komt. Je creëert dat klimaat door ruimte te bieden en nieuwe ideeën uit te proberen. Een lerende organisatie krijg je door te experimenteren en tegelijk de risico's in kaart brengen. Onderzoek onder vijfenveertig sociale diensten wijst uit dat de managers die beide aspecten het best wisten te combineren beter presterende organisaties hebben (Beudeker et al., 2014). Concreet komt dit neer op een daling van het aantal bijstandsgerechtigden (Beudeker, 2015).

### **Sociaal ondernemerschap**

De proeftuin van Orionis richtte zich ook op de arbeidsmarkt. Zonder werkgevers en ondernemers geen banen. Je kunt nóg zo'n goed functionerende sociale dienst hebben, als er geen banen zijn houdt het op. Een goede relatie tussen de sociale dienst en de werkgevers in de regio is daarmee van cruciaal belang. Tegelijkertijd is het bedrijfsleven ook de partij met de meeste handelingsvrijheid. Hoewel er een SER-akkoord ligt, betekent dit niet dat er meteen garantiebanen zijn.

Werkgevers zijn geen banenpinautomaat, zoals de Tilburgse hoogleraar Ton Wilthagen het onlangs in een lezing verwoordde (Wilthagen, 2014). Dwingender optreden richting werkgevers via een quotumwet ligt voor de hand, maar dat heeft alleen zin als het tot echte verandering leidt. Je kunt niet voortdurend blijven handhaven. De maatschappij moet op den duur zelfsturend worden op sociaal verantwoord ondernemen.

Het adagium van 'belonen is beter dan straffen' geldt ook hier: stimuleer sociaal ondernemen. Dat kan onder meer door het 'social return-beleid' (SROI) van de gemeente te verbinden aan sociaal ondernemerschap. Zorg ervoor dat die ondernemingen ook meer kans maken op een SROI-aanbesteding. Voor de mate van sociaal ondernemen is een prestatieladder ontwikkeld (Prestatieladder Socialer

Ondernemen, PSO) (Brouwer, Fermin & Smit, 2012; Blonk & Smit, 2012).

Wat dat betreft is het positief dat PvdA-Kamerlid John Kerstens succesvol aandrang op positieve prikkelingen in de Quotumwet. Met een verder ontwikkelde prestatieladder kan sociaal ondernemen worden versterkt en kan de zichtbaarheid worden vergroot. In Zeeland ontbreekt het werkgevers aan kennis over de mogelijkheden om mensen uit de doelgroep in te zetten (Oeij et al., 2013). Ondernemers beseffen inmiddels dat ze zichzelf en hun eigen provinciegenoten daarmee tekortdoen. Orionis is begonnen de kennis hierover daarom nadrukkelijker onder de aandacht te brengen bij ondernemers.

### **Orionis in een veranderende arbeidsmarkt**

De proeftuin bij Orionis zelf is afgerond. TNO en Orionis gaan hierna samen verder in het versterken van de regionale arbeidsmarkt. Om sneller meer mensen aan het werk te helpen, zullen er meer banen moeten komen. Bovendien moeten we kijken hoe we de arbeidsmarkt inrichten. De arbeidsmarkt wordt steeds dynamischer en raakt verder verwijderd van de inclusieve arbeidsmarkt waar plaats is voor iedereen. Deze twee vormen lijken op communicerende vaten: meer van het een leidt tot minder van het ander (Wilthagen, 2014).

Het wordt dé uitdaging het komende decennium om die twee aspecten, dynamisch en inclusief, met elkaar te verbinden. Niet gebaseerd op meningen, dat schiet niet op, maar door kennisontwikkeling en via een lerende economie (WRR, 2013). Kunnen wij op zo'n manier innoveren dat niet alleen de omzet van de bedrijven groeit, maar ook het aantal banen?

Laten we Zeeland weer als voorbeeld nemen. We zien dat jongeren vertrekken en de bevolking krimpt. De vergrijzing slaat hier het hardst toe van alle provincies. Tegelijkertijd is er de mondiale ontwikkeling dat binnen een

Roland W.B. Blonk *Reïntegratie die wel werkt*

paar decennia 70% van de wereldbevolking in een rivierdelta woont. Reden genoeg om daarop in te springen. Door het mkb te ondersteunen kunnen we prachtige innovaties realiseren op gebied van watermanagement, veiligheid en aquatische landbouw, die over de hele wereld gretig aftrek zullen vinden. Daarnaast biedt juist de vergrijzing en het perifere karakter van het gebied kansen om innovaties voor adequate zorg op afstand te ontwikkelen.

Het vraagt om een lerende houding bij de overheid, kennisinstellingen en het bedrijfsleven. Het vraagt om het creëren van 'shared value' (Porter, 2011). Bedrijven bestaan bij de gratie van een gezonde en welvarende samenleving. Momenteel benaderen ze vraagstukken te weinig vanuit maatschappelijk oogpunt, waardoor de verbinding tussen economische en sociale aspecten onvoldoende van de grond komt. Om hieruit te komen en kennis te ontwikkelen, zijn regionale experimenten nodig. Daarin kan de innovatiekracht van kennisinstellingen met die van het mkb worden verbonden. Op die manier kun je het dynamische met het inclusieve verbinden. Eenvoudig is het niet, maar bij Orionis Walcheren hebben we een begin gemaakt.

Om een slag te maken zijn wel positieve prikkels noodzakelijk. Innoveren en kennisontwikkeling in het sociale domein krijg je niet zomaar. Maak sociaal ondernemen lonend en koppel daar kennisontwikkeling aan. Zorg dat een deel van de gerealiseerde besparingen terugvloeit naar de sociale ondernemingen en dat het daar wordt ingezet voor verdere ontwikkeling (Clay, 2013). Ook de overheid zal haar houding moeten veranderen. Nu is het zo dat de begrotingen van de sociale diensten gebaseerd worden op hun omvang van het vorige jaar. Een dienst die weet te besparen krijgt minder geld en wordt zo in feite gestraft. Een onwenselijke situatie die makkelijk bestreden kan worden. Investeer die besparingen direct in de sociale diensten en kennisinstellingen, zodat de kennis over reïntegratie verder wordt vergroot. Op die

manier krijgen we lerende organisaties die onderdeel zijn van innovatieve en inclusieve regio's. Alleen zo ontstaat de lerende economie.

### 16 maanden Orionis

Mijn embedded periode zit erop. Voorzichtig kunnen we enkele conclusies trekken. Waarom was de aanpak bij Orionis zo succesvol? Hoewel je meerdere aspecten kunt aanwijzen, zijn er naar mijn mening drie cruciaal: (1) kennisoverdracht, (2) wetenschappelijke kennis over gedragsverandering en (3) een management dat openstaat voor deze nieuwe manier van werken.

- ▶ *Kennisoverdracht.* Oprechte aandacht door perspectief te bieden, methodisch te handelen, vaardigheden te oefenen, zelfvertrouwen te versterken en obstakels weg te nemen, motiveert werklozen om hun zoektocht naar een baan vol te houden. Als zijzelf worden getraind hebben consulenten ook baat bij deze positieve benadering. Sterker nog: omdat zij zich beter in de werkloze kunnen verplaatsen, verbetert hun begeleiding.
- ▶ *Wetenschappelijke kennis.* Gedragsverandering kan, maar is uitermate complex. Begeleiden van werklozen naar werk is een vak. Alleen door gebruik te maken van wetenschappelijk onderbouwde kennis krijg je dat onder de knie.
- ▶ *Het management.* Het nieuwe management van Orionis werd aangesteld toen we al vier maanden onderweg waren. Omdat zij de methode en manier van denken omarmden konden die doordringen in de organisatie. Dat het nieuwe management zo ontvankelijk was voor onze wetenschappelijke interventies berustte louter op toeval. Het had zomaar anders kunnen lopen. Dat bewijst eens te meer hoe kwetsbaar dit proces is. Orionis verdient regionale navolging. Het is dus zaak zulke initiatieven in de toekomst een duwtje in de rug te geven.

Roland W.B. Blonk *Reïntegratie die wel werkt*

### Literatuur

- Aa, P. van der (2012), *Activeringsterwerk in uitvoering*. Dissertatie, Universiteit Utrecht.
- Akkermans, J., Brenninkmeijer, V., Schaufeli, W.B. & Blonk, R.W.B. (2014), 'It's All About Career-SKILLS: effectiveness of a Career Development Intervention for Young Employees', *Journal of Vocational Behavior* DOI: 10.1002/jvb.21633
- Ajzen I. (1991), 'The theory of planned behavior', *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 50, pp. 179-211.
- Beudeker, D.A. (2015), *On regulatory focus and performance in organizational environments*. Dissertatie, Universiteit Leiden.
- Beudeker, D.A., Ellemers, N., Rink, F.A. & Blonk, R.W.B. (2014), *Self-regulation by managers and organizational performance: On the importance of transcending the managerial role at work*. Ongep.
- Blonk, R.W.B. & Smit, A. (2012), *Sociale Ondernemen*. [www.wbs.nl/opinie/blogs/rblonk/sociale-ondernemen](http://www.wbs.nl/opinie/blogs/rblonk/sociale-ondernemen), gepost op 15-1-2013.
- Brenninkmeijer, V. & Blonk, R.W.B. (2011), 'The effectiveness of the JOBS program among the long-term unemployed: a randomized experiment in the Netherlands', *Health Promotion International* 27, pp. 220-229.
- Brouwer, P., Fermin, B. & Smit, A. (2012), 'Prestatieladder sociale ondernemen: (h)erkenning voor inclusieve organisaties', *Sociaal Bestek*, 74, pp. 23-25.
- Clay, R.F. (2013), 'Health impact bonds: will investors pay for intervention?', *Environmental health perspectives*, 121, a45.
- Divosa. (2014), *Brochure Functioneel Meten*. Utrecht: Divosa.
- Groenewoud, M., Slotboom, S.T. & Geuns, R.C. van (2014). *Vakkundig vervolg: Vervolgmeting vakmanschap gemeentelijke reïntegratie*. Rapport 13237. Amsterdam: Regioplan.
- Hooft, E.A.J. van, Born, M.Ph., Tarris, T.W., Flier, H. van der & Blonk, R.W.B. (2004), 'Predictors of job search behavior among employed and unemployed people', *Personnel Psychology*, 57, pp. 25-59.
- Kerstens, J., Ojik, B. van, Weyenberg, S. van, Heerma, P., & Schouten, C. (2014), 'Motie 33981-36. Tweede Kamer', 11 december.
- Koen, J. (2013), *Prepare and pursue: Routes to suitable (re-)employment*. Dissertatie, Universiteit van Amsterdam.
- Lievens, R., Wesseling, W., Wilthagen, T. & Muffels, R. (2014), *Eerste evaluatiestartersbeurs. Instrument voor werkzoekende jongeren*. Reflect, Tilburg University.
- Liu, S., Huang, J.L., & Wang, M. (2014), 'Effectiveness of job search interventions: A meta-analytic review', *Psychological Bulletin* 140, pp. 1009-1041.
- Noordzij, G. (2013), *Motivating and counseling the unemployed*. Dissertatie, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Oeij, P.R.A., Vroome, E.M.M. de, Kraan, K.O., Goudswaard, A. & Bossche, S.N.J. van den (2013), *Werkgevers Enquête Arbeid 2012: Methodologie en beschrijvende resultaten*. Hoofddorp: TNO.
- Porter, M.E. & Kramer, M.R. (2011), 'Creating shared value', *Harvard Business Review*, 89, pp. 62-77.
- Vuori, J. & Silvonon, J. (2005), 'The Benefits of a Preventive Job Search Program on Re-employment and Mental Health at 2-year Follow-up', *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 78, pp. 43-52.
- Wanberg, C.R. Hough, L.M. & Song, Zhaoli (2002), 'Predictive validity of a multidisciplinary model of reemployment success', *Journal of Applied Psychology*, 87, pp. 1100-1120.
- Wilthagen, T. (2014), Keynote lezing. Jaarcongres Arbeidsdeskundig KennisCentrum. Den Bosch, oktober.
- WRR (2013), *Naar een lerende economie*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid.

# Sociaal ondernemerschap, maar dan echt

Al onze buurlanden hebben degelijke wetgeving die goed gedrag van bedrijven stimuleert. Maar in Nederland stelt sociaal ondernemen maar weinig voor. En het kabinet kijkt nog altijd de kat uit de boom. Daar moet verandering in komen.

**BERT OTTEN**

*Fellow van de WBS*

In het sociaal akkoord stonden mooie banenafspraken, maar helaas worden ze niet waargemaakt. Ondanks een licht herstellende arbeidsmarkt blijft het aantal mensen in de bijstand stijgen. Nederland kent nu 434.000 bijstandsgerechtigden, waarvan de helft langer dan drie jaar werkzoekend is. Er zijn twee manieren om over oplossingen na te denken. Beter doen wat we vroeger ook al eens deden óf nieuwe plannen verzinnen. Beter doen wat we vroeger ook al deden heet ook wel 'retro-innovatie'. Het gaat over beleid dat werkte maar dat door vernieuwingsdrang ten onrechte aan de kant blijkt gezet. Nieuwe plannen gaan vooral over socialer ondernemen. Beide manieren zullen in dit stuk besproken worden.

## **Retro-innovatie**

Bij retro-innovatie kun je denken aan de wijkverpleegkundige of de terugkeer van de mts en de meao. Ook bij het arbeidsmarktbeleid heeft zo'n aanpak zin. Paul de Beer spreekt in dit verband van vergeten recepten voor een arbeidsmarkt in crisis.<sup>1</sup> Recepten die een

2.0-status verdienen zijn: het jeugdwerkgarantieplan waar iedere werkloze jongere onder de 25 recht heeft op een baan of opleiding; de arbeidspoolregeling waar voor werk in het publieke domein gebruik wordt gemaakt van uitkeringsgerechtigden en leerlingen van het centrum vakopleiding; een laagdrempelige voorziening voor om-, her- en bijscholing; en tot slot een gerichte afdrachtkorting waarbij ondernemers mensen in dienst nemen die minder dan 115% van het minimumloon verdienen.

## **Sociaal ondernemerschap**

Maar we moeten vooral vooruitkijken en nieuwe richtingen ontwikkelen. De belangrijkste nieuwe richting is het sociaal ondernemerschap. Terwijl de werkgelegenheid in het reguliere mkb tussen 2012 en 2014 daalde, wisten ondernemingen die de maatschappelijke missie van hun bedrijf vooropstellen en waarvoor geld verdienen van secundair belang is, in het afgelopen jaar een werkgelegenheids groei van maar liefst 12% te realiseren.<sup>2</sup> Deze sociale ondernemingen leveren

Bert Otten *Sociaal ondernemerschap, maar dan echt*

vaak innovatieve diensten en producten en zien volop kansen om verder te groeien. Neem bijvoorbeeld Taxi-Electric: een taxi-bedrijf dat uitsluitend rijdt met elektrische auto's en werkt met chauffeurs die daarvoor langdurig werkloos waren.

Of neem Van Hulley. 'Verbeter de wereld, begin een bedrijf', dacht sociaal ondernemer Jolijn Creutzberg toen zij in 2012 haar onderneming in Groningen startte. Van een versleten overhemd dat te bijzonder is om weg te gooien worden in het naaiatelier van Van Hulley persoonlijke boxershorts gemaakt. De boxershorts worden gemaakt door vrouwen die een steuntje in de rug kunnen gebruiken. Ze combineren hun werk met een vakopleiding aan het roc. Een uniek bedrijfsconcept: duurzaam, sociaal en persoonlijk. Er werken nu dertien uit de bijstand afkomstige vrouwen die voor het merendeel alleenstaande moeders zijn. Zonder Van Hulley zouden ze nu nog in de bijstand zitten. Het betekent veel voor de vrouwen om te werken. Het maakt ze trots en geeft hun meer zelfvertrouwen. 'Vroeger durfde ik in de winkel niemand aan te spreken, nu vraag ik het gewoon als ik iets wil weten,' gaf één van hen aan.

Creutzberg heeft bewust gekozen voor een bv als rechtsvorm, omdat Van Hulley een onderneming is die tegelijk de maatschappij wil helpen en geld wil verdienen. Ze heeft niet zozeer behoefte aan (nieuwe) subsidieregelingen. Het kost haar erg veel tijd en kennis om aanvragen in te dienen. Tijd die ze beter kan gebruiken om haar bedrijf te versterken.

'Liever een cadeaubon voor een Van Hulley in het kerstpakket van een gemeente of ministerie dan een subsidiepot waar ik een aanvraag kan doen om mijn kosten te dekken,' aldus Creutzberg. Ze pleit voor een overheid die meedenkt, consistent is en een slinger kan geven aan het bevorderen van het sociaal ondernemerschap in Nederland. Dat kan door meer bekendheid aan sociaal ondernemerschap te geven, aantrekkelijke inkoopwaarden te scheppen, zorgen voor een gunstig

fiscaal regime en het invoeren van een label voor dit soort ondernemerschap zoals ze dat ook in andere Europese landen kennen.

### Ontwikkelingsland

Zover is het nog lang niet. In tegenstelling tot verschillende Europese landen kennen we in Nederland geen wettelijke definitie of eigen rechtspersoonlijkheid voor een sociale onderneming. In de praktijk is er een onderscheid te maken tussen sociale ondernemingen waar het realiseren van een maatschappelijke impact centraal staat en sociale ondernemingen die zich vooral richten op de reïntegratie van mensen die een kwetsbare positie hebben op de arbeidsmarkt. Deze eerste groep ondernemingen wordt ook wel aangeduid als 'social enterprise', de tweede ook wel als 'social firm'. Voor beide geldt dat het private ondernemin-

## Sociale ondernemingen wisten de afgelopen twee jaar een werkgelegenheidsgroei van maar liefst 12% te realiseren

gen zijn die, in tegenstelling tot sociale werkvoorzieningsbedrijven of zorginstellingen met arbeidsmatige dagbesteding, financieel zelfvoorzienend zijn en in beperkte mate afhankelijk zijn van subsidies en giften.

Social Enterprise NL, het platform voor sociale ondernemingen in Nederland, stelt dat een social enterprise primair een maatschappelijke missie heeft. Haar doelstellingen worden gerealiseerd als de onderneming naast de hierboven beschreven doelstellingen op een sociale manier geleid wordt.<sup>3</sup> Social enterprises komen als besloten vennootschap, stichting of coöperatie voor. De coöpe-

Bert Otten *Sociaal ondernemerschap, maar dan echt*

ratie heeft als rechtsvorm een grote 'gunfactor' vanwege de sociale dimensie ervan. We zien de laatste jaren dan ook een sterke opkomst van coöperatief ondernemen: van energievoederingscoöperaties en burgercoöperaties tot zorgcoöperaties.<sup>4</sup>

In het Verenigd Koninkrijk is voor dit soort ondernemingen een speciale rechtsvorm in het leven geroepen: de Community Interest Company (CIC). Deze CIC's kunnen aanspraak maken op de 'social investment tax relief', een fiscale stimuleringsmaatregel. Volgens de Britse regering telt het Verenigd Koninkrijk nu naar schatting 70.000 social enterprises. Ze dragen meer dan £ 18,5 mrd bij aan de Britse economie en er werken ruim één miljoen mensen.<sup>5</sup>

## De Nederlandse overheid stimuleert sociaal ondernemerschap nauwelijks

Met het aantreden van het centrum-linkse kabinet-Ayrault in 2012 is in Frankrijk ook het sociaal ondernemerschap op de kaart gezet. Er is een variant van de coöperatie in het leven geroepen die specifiek gericht is op het bevorderen van lokaal sociaal ondernemerschap, 'la société coopérative d'intérêt collectif'. Onlangs is er bovendien een label voor sociaal ondernemen geïntroduceerd. Ook de Verenigde Staten kennen een eigen ondernemingsvorm voor sociaal en duurzaam ondernemen: de 'benefit corporation'. In negentien Amerikaanse staten bestaat inmiddels specifieke wetgeving voor deze 'B Corps'.<sup>6</sup>

Helaas manifesteert Nederland zich in Europa nog niet als een innovatief land. Nederland kent nu naar schatting tussen de vier- en vijfduizend sociale ondernemingen.<sup>7</sup> Hun bijdrage aan onze economie is nog bescheiden en deze sociale ondernemingen zijn nogal

onzichtbaar. In tegenstelling tot vele andere Europese landen ontbreekt het in Nederland dan ook aan gericht overheidsbeleid dat dit soort ondernemerschap stimuleert.

Tijdens het grote Social Business Initiative Event afgelopen jaar in Straatsburg was het opvallend dat vanuit Nederland geen inhoudelijke bijdrage aan het programma werd geleverd.<sup>8</sup> Ook op lokaal niveau, waar de kansen voor sociaal ondernemerschap zich vooral voordoen, is helaas veelal nog sprake van een afwezige overheid. 'The black hole' worden we inmiddels in Europa genoemd als het gaat om sociaal ondernemerschap.<sup>9</sup> Het verhaal van Creutzberg laat nog eens zien dat Nederland nog een ontwikkelingsland is als het om sociaal ondernemerschap gaat. We laten hierdoor kansen liggen om werkelijk verdere stappen te zetten.

### Nieuwe agenda

We moeten naar een brede agenda voor een inclusieve arbeidsmarkt, en het sociaal ondernemerschap kan hier een belangrijke pijler van zijn. Tegelijkertijd moeten we voorkomen dat sociale ondernemingen als afvoerputje voor de WAO, Wajong en sociale werkvoorziening worden gebruikt.<sup>10</sup> Wat moet er gebeuren? Vier aanbevelingen:

- ▶ Uit de Social Enterprise Monitor 2014 blijkt dat de grootste behoefte onder sociale ondernemers herkenning en erkenning is. Van overheden wordt verwacht dat ze meedenken, voorwaarden scheppen en co-creëren. Dit vraagt om een cultuuromslag. Van een terugtrekkende en onzichtbare overheid naar een overheid die samen met ondernemers en maatschappelijke organisaties campagnes opzet om sociaal ondernemerschap te bevorderen en consumenten en investeerders een duwtje in de goede richting te geven. De ervaringen in diverse landen zijn inspirerend.<sup>11</sup>
- ▶ Het belangrijkste obstakel voor verdere groei van sociale ondernemingen is de



Bert Otten *Sociaal ondernemerschap, maar dan echt*

moeilijke toegang tot financiering. Sociale ondernemingen hebben behoefte aan risicokapitaal, start- en groeikapitaal. Banken zijn helaas veelal terughoudend. Overheden kunnen samen met banken werken aan vormen van zachte leningen. De onlangs in Nederland geïntroduceerde 'social impact bonds' kunnen hieraan bijdragen.

- ▶ Nagenoeg alle gemeenten gebruiken nu bij aanbestedingen een 'social return'-clausule. Maar de huidige vorm is veelal nog onvoldoende afgestemd op sociale ondernemingen. Met meer creativiteit op dit terrein kunnen ondernemingen als Van Hulley hun bedrijf vergroten en een impuls geven aan de lokale economie. In het Verenigd Koninkrijk bestaat sinds kort de 'Social Value Act'. Deze wet verplicht overheden bij inkoop van diensten en producten te kijken naar de maatschappelijke impact. Voor Nederland kan dit een interessante optie zijn. Daarnaast is de overheid ook in staat markten te reguleren. Een markt die hier echt om vraagt is die van de persoonlijke dienstverlening. Als onderdeel van de sociale economie is in België het dienstenchequesysteem ontwikkeld. Inmiddels steunt ook de vakbeweging de introductie van een dergelijk

systeem in Nederland.<sup>12</sup> De vrees is echter dat we na vele studies naar dit thema wederom niet verder komen dan enkele pilots in een aantal vernieuwingsgezinde steden.

- ▶ Sociale ondernemingen die een substantieel aantal mensen met een arbeidsbeperking of afstand tot de arbeidsmarkt in dienst hebben of nieuwe kansen op een baan bieden, leveren een hoge maatschappelijke impact. Voor hen zou net als in België een lager btw-tarief moeten gelden, waardoor de omzet van ondernemingen als Van Hulley sterker zou kunnen groeien. Ook kan overwogen worden fiscale kortingen te introduceren voor private investeerders die risicodragend in sociale ondernemingen willen investeren.

In Nederland hebben we een achterstand op het gebied van sociaal ondernemen. Juist nu we de verzorgingsstaat aan het hervormen zijn is het van belang dat overheden investeren in sociale pioniers als Jolijn Creutzberg van Van Hulley uit Groningen. Het is vooral aan sociaal-democraten met hun rijke traditie op het terrein van werkgelegenheids- en arbeidsmarktbeleid om die achterstand in te lopen.

#### Noten

- 1 Paul de Beer (2009), 'Vergeten recepten voor een arbeidsmarkt in crisis', in: *S&D* 2009/5, pp. 11-13.
- 2 Social enterprise Monitor, *Social Enterprise NL 2014*.
- 3 W. Verloop & M. Hillen (2013) *Verbeter de wereld, begin een bedrijf*.
- 4 Zie [www.fnvzpp.nl](http://www.fnvzpp.nl).
- 5 Zie [www.socialenterprise.org.uk](http://www.socialenterprise.org.uk).
- 6 Zie [www.bcorporation.net](http://www.bcorporation.net).
- 7 Kennisland (2013), *Stimulansen voor de social enterprise sector*.
- 8 SBI Event, *Social entrepreneurs: have your say!*, ec.europa.eu.
- 9 Uitspraken van Filippo Addarri van EUCLID en Heinz Becker, rapporteur voor het EU Social Business Initiative.
- 10 Commissie fundamentele herbezinning WSW (2009), *Werken naar vermogen*.
- 11 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2014), *De verleiding weerstaan*.
- 12 B. Naron & B. Otten, *Tijd voor daden*, [www.wbs.nl/opinie/all/tijd-voor-daden](http://www.wbs.nl/opinie/all/tijd-voor-daden).

# De ondraaglijke lichtheid van het euthanasiedebat

In een zwart gat belanden na je pensionering wordt tegenwoordig al gezien als ondraaglijk lijden. Bij het vrije leven hoort de vrije keuze van het sterven. Of toch niet? Nu het vooruitzicht in een verzorgingshuis te belanden al reden voor euthanasie is, wordt het tijd voor een kritische reflectie over de ethische grenzen van de Euthanasiewet.

## BERT UMMELEN

*Publicist en co-auteur van 'Wat nu? Zorg rond het levenseinde'*

De Amerikaanse bio-ethicus Ezekiel Emanuel wil nog zeventien jaar leven. Dan is hij 75 en hoeft het voor hem niet meer. Eenmaal over die getrokken finishlijn zal hij elk medicijn en elke medische ingreep weigeren. Dat hij zijn voornemen publiek maakte geeft al aan dat het om meer dan een particuliere ambitie gaat. Het is de boodschap dat het goed is om het lichamelijke en geestelijke verval van de ouderdom voor te zijn. 'We willen als onafhankelijk worden herinnerd en niet als last,' aldus Emanuel.<sup>1</sup>

Dat hier een problematische levensvisie wordt gepresenteerd, hoeft nauwelijks betoog. De voorstelling van een mensenleven dat zijn waarde ontleent aan productiviteit en creativiteit — en dus niet intrinsiek waardevol is — en afhankelijkheid als last ziet, is immers allesbehalve vanzelfsprekend. Of moet het zijn: was allesbehalve vanzelfsprekend?

Toen vier jaar geleden initiatiefgroep Uit Vrije Wil met het Burgerinitiatief 'Voltooid Leven' kwam waren er binnen de kortste keren 130.000 steunbetuigingen. De inzet van

dat initiatief, recht op stervenshulp voor 70-plussers, is intussen alweer achterhaald. Bijna een kwart eeuw nadat de rechtsgeleerde Huib Drion zijn fameuze stuk schreef is zijn 'pil' er: pentobarbital, gegarandeerd dodelijk. Stichting De Einder verstrekt hem na een afspraakje waarbij een consulent de 'wilsbekwaamheid' van de aanvrager checkt. Het zou weleens de 'lifestyle drug' van de babyboomers kunnen worden, vreest psychiater Boudewijn Chabot.<sup>2</sup>

### **Terminaal lijden is niet meer wat het geweest is**

In het opnieuw opgelaaide politieke debat over het zelfgewilde levenseinde draait het om de wet- en regelgeving, de naleving daarvan en de controle. Begrijpelijk, dat is de core-business van politici. Jammer genoeg blijft het daarbij. Het publieke debat is daardoor erg oppervlakkig. Als bijvoorbeeld de Levenseindekliniek drie keer achter elkaar wordt besproken over uitgevoerde euthanasieën, vraagt

PvdA-fractiewoordvoerder Khadija Arib alleen een onderzoek aan naar de zorgvuldigheid waarmee daar gewerkt wordt. Het concept van de instelling – de vraag of het wel zo'n goed idee is geweest euthanasie buiten de behandelrelatie tussen huisarts en patiënt te brengen – staat niet ter discussie.<sup>3</sup>

Dit terwijl de Levenseindekliniek na onderzoek van dossiers zelf tot de verontrustende conclusie komt dat huisartsen patiënten met een doodswens te gemakkelijk doorverwijzen. Men wil zich daarom gaan richten op het 'begeleiden' van artsen en zou er dan alleen nog zijn voor 'complexe en uitzonderlijke gevallen'. Al met al reden genoeg om de stilte te doorbreken.

Helaas gebeurt dit niet. Integendeel, het debat is ook schraal als het focust op aanpassing – verruiming of aanscherping – van het wettelijk regime. Niemand vraagt lichtvaardig om de dood, volgens de Nederlandse Vereniging voor een Vrijwillig Levenseinde (NVVE). Dat kan wel zo zijn, maar dan nog is het de vraag waarom het aantal euthanasieën zo de pan uitrijst. Zou het misschien liggen aan de steeds bredere invulling van 'terminaal lijden'?

De Euthanasiewet van 2001 was bedoeld als uitweg uit terminaal lijden. Hoe ver de praktijk van die bedoeling verwijderd is geraakt, illustreert het geval van de man die dood wilde omdat hij na zijn pensionering 'in een zwart gat' terecht was gekomen. De aan de Levenseindekliniek verbonden arts zag geen beletsel, de opgetrommelde arts ook niet en de Regionale Toetsingscommissie Euthanasie (RTE) die achteraf oordeelt, ging eveneens akkoord. Geen zaak, geen vervolging. Dat was vorig jaar. Veertien jaar na de totstandkoming van de Euthanasiewet is de normatieve grondslag ervan drijfzand geworden. 'Uitzichtloos en ondraaglijk lijden' is wat degene met een doodswens zelf als zodanig benoemt. Het doet er niet meer toe of er een redelijk alternatief voor levensbeëindiging is zoals de wet óók dicteert.

Met een zwaar hart nam ethicus Theo Boer vorig jaar afscheid van de RTE die hij vele jaren diende. Hij pleitte ervoor in de wet vast te leg-

gen dat terminaal lijden altijd medisch classificeerbaar moet blijven. In feite is het de weg terug. Hoewel de wetgever met opzet koos voor een 'open' norm om zo ruimte te laten voor veranderende maatschappelijke opvattingen, is medische classificeerbaarheid lang het anker geweest in de praktijk.<sup>4</sup> Dat anker is gaan krabben en zal zoals het er nu naar uitziet binnenkort worden gelicht.

### *Je eigen leven, je eigen dood*

De dominante trek van het publieke debat is echter omgekeerd. Om een recent commentaar in *NRC Handelsblad* maar even te parafrazeren: bij het in vrijheid genoten leven hoort de vrijheid om ermee op te houden. De schrijver knoopt er wel een restrictieve vraag aan vast: 'Is het zelfbeschikkingsrecht van de één een plicht voor de ander om dat uit te voeren?'<sup>5</sup> Euthanasie als sociaal-maatschappelijke optie dus.

De succesvolle framing van het euthanasiedebat als een strijd tussen seculiere vrijheidszin en confessionele bevoogding heeft het praktisch immuun gemaakt voor kritische reflectie. In een binnenkort te verschijnen boek laat journalist Gerbert van Loenen via een media-analyse zien hoe die framing doorwerkt.<sup>6</sup> Het ogenschijnlijk transparante en neutrale debat wordt daarin ontmaskerd als een mythe. Fundamentele vragen worden zelden of nooit gesteld. Zijn we wel rationeel genoeg om de voors en tegens van doorgaan met leven af te wegen? Hoe kunnen we weten hoe leefbaar of onleefbaar de toekomst zal zijn?

Helaas stelt men deze vragen niet. Het debat wordt in plaats daarvan gedomineerd door allerlei a priori's. Euthanasie is als 'zachte', 'goede' en 'waardige' dood een glorieus bewijs vooral van individuele autonomie. Dementeren is mensonwaardig en het verpleeghuis het nieuwe vagevuur waarin de belofte van blijvende vitaliteit en zelfredzaamheid, 'het Zwitserleven Gevoel', in rook opgaat voordat het definitief met je is afgelopen. Het lijkt onbegonnen werk om daar nog

een speld tussen te krijgen. Je voelt je als John, de tragische ‘wilde’ in Huxleys *Brave New World*, die het sterven van zijn moeder in de nieuwe wereld van gestandaardiseerd geluk geheel rationeel en zonder een spoor van empathie meemaakt.

Waar het leven een te managen project wordt, krijgt achteruitgang van lichamelijke of geestelijke krachten de betekenis van controleverlies en mankement. De alarmlichtjes flitsen aan: er moet ‘geholpen’ worden. Helpen is repareren, en als reparatie er niet meer in zit is het ‘humaan’ om te verwijderen. Het is eigentijdse newspeak waaruit het idee van zorg als ondersteuning bij een wegwijnend leven is verdwenen. Waar kwetsbaarheid en lijden uit het programma van het leven worden geschrapt, verdwijnt uiteindelijk ook de compassie: (her)lees Huxleys dystopie.

### ***Euthanasie en de sociaal-democratie***

‘Wat dunkt u van de mens?’ — die vraag van ‘founding father’ Willem Banning resoneert door de geschiedenis van de PvdA heen.<sup>7</sup> Tegelijk heeft de ‘doorbraakpartij’ zich vaak schichtig, ook onvoorspelbaar, bewogen in het domein van mensbeelden en ‘normatieve vergezichten’. De inspanning van de WBS om de sociaal-democratie weer meer als een waardegeoriënteerde beweging te profileren is een correctie op de voorafgaande trend van pragmatische bestuurslogica waarmee de PvdA zich in het neoliberale tijd op de been trachtte te houden.

Sociaal-democraten hebben zich net als christen-democraten altijd gekant tegen het beeld van de mens als een op en voor zichzelf levend wezen. We zijn niet ‘van onszelf’. De mens is ‘tot vrijheid geroepen’ maar tegelijk opgenomen in een netwerk van anderen. Waarde en betekenis ontlenen en geven we aan die anderen. Als de sociaal-democratie een mensbeeld heeft, dan is het een ‘relationeel mensbeeld’.<sup>8</sup> Wie ervoor kiest een einde aan zijn leven te maken beschikt niet alleen over zichzelf. Hij of zij maakt ook een keuze voor de

hulpverlener en voor naasten met wier leven het zijne of hare verweven is.

Bovendien houdt doorleven met een gebrek of afhankelijkheid van verzorgers op vanzelfsprekend te zijn als dat, of alleen al het vooruitzicht daarvan, gaat gelden als goede

## ‘Liever dood dan in een verpleeghuis’, schijnen veel bejaarden te denken

reden om met leven te stoppen. Doorleven wordt een keuze. Een keuze met maatschappelijke implicaties: denk aan het gelamenteer over de kosten van vergrijzing en zorg. En er gebeurt nog iets. Het is kwetsbaarheid en afhankelijkheid die mededogen en zorg überhaupt mogelijk maken. Wie dat met een beroep op autonomie wegsnijdt doet precies het omgekeerde van wat de bedoeling is. Het komt neer op de dehumanisering van de samenleving.

Het idioom waarin we over ons leven zijn gaan praten — met favoriete termen als ‘zelfbeschikking’ en ‘controle’ — schiet tekort. Het moet ook omvatten wat aan beschikking en controle ontsnapt. Dat is geen verwijzing naar een ‘hoger’ plan, maar naar de gewone menselijke ervaring. Ook al denken we ons eigen leven te leiden, soms leidt het leven ons.

Sociaal-democraten hebben ook altijd een scherp oog gehad voor de condities waaronder mensen hun autonomie realiseren en tot keuzes komen. We huiverden bij het nieuws dat in België een tot levenslang veroordeelde zedendelinquent voor wie geen behandeling beschikbaar was op zijn verzoek geëuthanaseerd zou worden. Euthanasie als uitweg uit bestuurlijk falen: een aberratie, we spraken er schande van. Een minder comfortabel perspectief ontstaat als je de tekortschietende penitentiaire zorg in België vervangt door de

in veler ogen tekortschietende verpleeghuiszorg bij ons. Liever dood dan daar terechtkomen, het duikt telkens weer in wils- en euthanasieverklaringen op. Het is een taboe-onderwerp, maar de groeiende bereidheid,

ook onder artsen, om de redelijkheid van die wens in te zien zou weleens kunnen werken als een rem op verbetering van de zorg voor dementerende ouderen.

#### Noten

- 1 Zie *NRC Handelsblad* van 18/19 oktober 2014.
- 2 Zie *NRC Handelsblad* van 29/30 november 2014.
- 3 Zie *NRC Handelsblad* van 9 januari 2015 en *de Volkskrant* van 19 januari 2015.
- 4 Vgl. E. Pans, *De normatieve grondslagen van het Nederlandse euthanasierecht*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2006 (proefschrift VU Amsterdam).
- 5 Zie *NRC Handelsblad* van 22/23 november 2014.
- 6 G. van Loenen, *Lof der onvolmaaktheid. Waarom zelfbeschikking niet genoeg is om goed te leven en te sterven*. Verschijnt deze maand bij uitgeverij Ten Have.
- 7 W. Banning (1936), *Wat dunkt u van de mens?*, Van Loghum Slaterus, Arnhem.
- 8 R. Claassen, 'Vrij en verantwoordelijk, op z'n sociaal-democratisch', *S&D* 2012/1-2, pp. 36-46.

# Scheef denken over de verzorgingsstaat

Scheefwoners zijn we liever kwijt dan rijk. Logisch, want deze modale tweeverdieners houden de doorstroom in de sociale woningmarkt tegen. Van scheefleeders of scheefreizigers hebben we daarentegen nog nooit gehoord. Opmerkelijk eigenlijk, want net als de sociale woningmarkt worden het onderwijs en het openbaar vervoer door de overheid bekostigd.

**PAUL BORDEWIJK**

*Publicist en oud-wethouder van Leiden*

De verzorgingsstaat maakt het mogelijk dat iedereen toegang heeft tot essentiële voorzieningen als huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg. Hoewel het technisch goed mogelijk is om niet-betalers uit te sluiten en het daarom geen collectieve goederen zijn, worden ze vanuit sociaal oogpunt wel zo door de overheid behandeld. Overigens hoeft dat niet het enige motief te zijn. Externe effecten zijn bij het openbaar vervoer en de intrinsieke waarde van kunst bij culturele activiteiten eveneens een reden voor overheidsfinanciering.

Om voorzieningen voor iedereen toegankelijk te maken kan men een aantal wegen bewandelen: goederen en vooral diensten kunnen voor iedereen gratis of tegen een gereduceerd bedrag beschikbaar gesteld worden, de prijs kan inkomensafhankelijk worden gemaakt, en er kunnen speciale voorzieningen worden gecreëerd voor mensen met een laag inkomen. Beter gesitueerden hoeven daar in dat laatste geval dan geen beroep op te doen.

‘Omdat het nou eenmaal zo is’ wordt er in de praktijk nu eens voor de ene en dan weer voor de andere methode gekozen. Soms worden beide wegen zelfs tegelijk bewandeld. Woningcorporaties verhuren bijvoorbeeld woningen tegen een huur die meestal onder de marktwaarde blijft. Ze kunnen dat doen door directe en indirecte subsidies, maar ook omdat ze geen aandeelhouders hebben die streven naar winstmaximalisatie. Omdat nog steeds veel mensen de huur niet kunnen opvoeren is er een systeem van huurtoeslagen ingevoerd dat het feitelijke bedrag inkomensafhankelijk maakt.

## **Toeslagen versterken armoedeval**

Volgens fiscalisten zijn die huurtoeslagen een nachtmerrie. Ze houden een ingewikkeld en fraudegevoelig systeem van inkomensafhankelijke heffingen en toeslagen in stand. Bovendien wordt de progressie in de inkomstenbelasting van de gebruikers verminderd. De marginale belastingdruk wordt namelijk in

feite verhoogd, aangezien elke euro die iemand extra verdient een euro minder toeslag betekent.

Voor andere heffingen en toeslagen geldt dit eveneens. Mensen met een laag inkomen ervaren vaak een hogere marginale druk dan de topverdieners. Dit verschijnsel staat bekend als de armoedeval. Het kabinet zegt in het regeerakkoord dit probleem te willen bestrijden. Door het nog inkomensafhankelijker te maken bereikt het echter het tegendeel. De plannen van minister Jet Bussemaker voor het sociale leenstelsel zullen bijvoorbeeld desastreus uitpakken voor weinig verdienende ouders en afgestudeerden. Als alleenstaande ouder met een studieschuld moet je in de huidige situatie al een behoorlijk betaalde baan hebben wil je er ten opzichte van de bijstandssituatie op vooruitgaan.

Om de armoedeval te bestrijden zou het beter zijn om goederen en diensten waarvan we willen dat ze voor iedereen toegankelijk zijn algemeen te subsidiëren. We vragen dan niet voor elke dienst afzonderlijk een inkomensafhankelijke betaling, maar bekostigen die via de progressieve inkomstenbelasting. Die valt dan hoger uit dan nu, maar je hoeft als je meer gaat verdienen niet meer voor elke dienst extra te betalen.

### ***Wel scheefwoners, geen scheefreizigers***

Het bezwaar daartegen is dat mensen dan gesubsidieerde voorzieningen krijgen die ze niet nodig hebben. Dat zien we vooral in de volkshuisvesting, waar de term 'scheef wonen' is ontwikkeld. Deze in een sociale huurwoning wonende mensen krijgen geen huurtoelage meer, aangezien ze genoeg verdienen om naar een duurdere particuliere huur- of koopwoning te kunnen verhuizen.

De term 'scheefwoner' is duidelijk moreel geladen: hij is een schuinsmarcheerder op de woningmarkt. Vijftig jaar geleden was dat wel anders. In die tijd werden juist de mensen met een koopwoning in onze kring scheef aangekeken. Dat was iets voor VVD'ers die niet tus-

sen gewone mensen wilden wonen en zich onttrokken aan het stringente woningdistributiesysteem uit die tijd.

Bij het openbaar vervoer denken we nog steeds zo. Het is heel normaal om tweede klas te reizen, ook als je een eersteklaskaartje kunt betalen. Zelfs als medereizigers in de spits moeten staan zal niemand je een scheefreiziger noemen. Er is eerder de neiging om de mensen die in de eersteklascoupé zitten scheef aan te kijken: 'Daar heb je weer iemand die zich te goed voelt voor het gepeupel.'

## **Het kabinet wil de armoedeval bestrijden, maar bereikt met de inkomensafhankelijke premies het tegendeel**

Bij culturele manifestaties kan iedereen zelf bepalen voor welke rang hij een kaartje wil kopen. Wie op een dure plaats zit, draagt evenwel meer bij aan de kosten van de voorstelling, en profiteert dus minder van subsidie. Je zou dus ook kunnen stellen dat wie een hoog inkomen heeft moreel verplicht is de eerste rang te nemen, aangezien hij anders een 'scheefzitter' is.

Hetzelfde geldt voor het onderwijs. Naast het gesubsidieerde openbaar en bijzonder onderwijs bestaan er ook particuliere scholen zoals het Luzac College. Daar sturen gefortuneerde ouders hun kinderen heen wanneer het op een reguliere school niet wil lukken. Voor veel geld krijgen de scholieren dan bijzondere aandacht. De ouders hopen dat hun kind dan alsnog bankdirecteur kan worden, wat gelet op de kwaliteit van het bankwezen vaak nog schijnt te lukken ook.

Het is niet verboden. Maar aangezien het inbreuk maakt op het principe van gelijke kansen en het de sociale segregatie bovendien versterkt, zien sociaal-democraten het niet als

een wenselijke ontwikkeling. Je zult dan ook niet snel pleidooien horen om kinderen van rijke ouders te verplichten particulier onderwijs te volgen. Dit terwijl ze wel een beroep doen op gesubsidieerde overheidsvoorzieningen en dus in feite scheefleerders zijn. Anders dan de particuliere woningverhuurders hebben de private scholen het met een beroep op de interne markt nog niet voor elkaar gekregen dat alleen ouders met een laag inkomen gebruik mogen maken van het reguliere onderwijs. Maar misschien komt dat nog.

## Er zit onvoldoende lijn in hoe wij omgaan met het draagkrachtprincipe

En dan de zorg. Daar hebben we een spaghetti gecreëerd van marktwerking en regulering. Regionale zorgmarkten worden beheerst door ziektekostenverzekeraars die daar als dominante vrager optreden en ondanks de marktwerking aanbieders de wet voor kunnen schrijven. Binnen de ziektekostenverzekering geldt een dubbele solidariteit: door de inkomensafhankelijke zorgtoeslag betaal je per saldo minder naarmate je minder verdient, terwijl statistisch gezien mensen met een laag inkomen een groter beroep op de zorg doen. Als risicoselectie was toegestaan, zou je een lagere premie betalen naarmate je inkomen hoger is.

Een belangrijk deel van de langdurige zorg wordt echter niet via de ziektekostenverzekering betaald, maar uit de AWBZ en WMO. Daar geldt van oudsher een driedubbele solidariteit. Niet alleen dragen mensen met hogere inkomens meer bij en doen juist de minder betalenden vaker een beroep op de voorzieningen, bovendien geldt voor wie een beroep doet op de regeling een inkomensafhankelijke eigen bijdrage. Ook moest je je eigen ver-

mogen eerst ‘opeten’, wat resulteerde in een marginale lastendruk van 100 procent.

Er is natuurlijk een belangrijk argument waarom een dergelijke marginale lastendruk bij ouderen minder bezwaarlijk is dan bij werkenden: bij ouderen gaat er geen negatief effect van uit op de bereidheid om (harder) te werken en is er dus geen sprake van een armoedeval. Nu de rijksoverheid de verantwoordelijkheid voor het bezuinigen op de langdurige zorg bij gemeenten heeft neergelegd, zullen veel wethouders ervoor kiezen om vooral de mensen met een laag inkomen te helpen. Hun meer vermogende generatiegenoten zullen in veel gevallen moeten bijbetalen en worden soms zelfs helemaal uitgesloten.

Dat is binnen het huidige kader ook vanzelfsprekend. Waarom moet de gemeente voorzien in huishoudelijke zorg bij mensen die hun hele leven lang een werkster hebben gehad? Het is echter evenmin vanzelfsprekend dat de grootste belastingbetalers het minste profiteren. Het is daarom de vraag of je de bereidheid om belasting te betalen hiermee niet uitholt.

### *Rationeel nadenken over draagkrachtprincipe*

Ik heb een oud-wethouder van onze partij er weleens er schande van horen spreken dat rijke bejaarden een beroep deden op de gemeente voor een traplift. Toch vindt hij het volkomen vanzelfsprekend dat mensen met een hoog inkomen hun kinderen naar een gesubsidieerde school sturen en heeft hij er geen bezwaar tegen wanneer ze tweede klas reizen of achterin de schouwburg gaan zitten. Zorgkosten boven het eigen risico worden voor iedereen – arm of rijk – vergoed, terwijl een veelverdiener in een sociale huurwoning wordt weggezet als ‘scheefwoner’.

Er zit kortom onvoldoende lijn in de manier waarop wij omgaan met het draagkrachtprincipe. Soms hanteren we de verzekeringsgedachte en maakt het inkomen niet uit, soms beschouwen we het als een voorziening en



vragen we een inkomensafhankelijke eigen bijdrage. Andere keren doen we een moreel appèl op mensen met hogere inkomens om geen gebruik te maken van collectieve voorzieningen, maar vaak vinden we dat juist elitair. Terecht willen we de maatschappelijke segregatie die het gevolg is van aparte voorzieningen voor arm en rijk indammen. Maar waarom stimuleren we die dan op de woningmarkt?

Omdat we bovendien de omvang van de collectieve sector willen beperken met inkomensafhankelijke bijdragen, verliezen we uit het oog dat deze bijdragen veel nadeliger kunnen zijn dan een hoger toptarief. Het is een complexe en met het oog op de herziening van het belastingstelsel uiterst actuele problematiek. Voordat we gaan praten over hervormingen op fiscaal gebied, zal er daarom een sociaal-democratische visie moeten komen, waarbij het adagium 'de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten' uiteraard het uitgangspunt is.

Inkomensafhankelijke regelingen lijken vanwege hun nivellerende werking daarom een goed idee. In de praktijk leiden ze echter tot een hogere marginale druk voor de lage inkomens. Met een hoger toptarief bereik je het tegenovergestelde: veelverdieners houden minder over. Dat pleit hoe dan ook voor een

hogere schijf zonder inkomensafhankelijke premies, toelagen en heffingskortingen, en daarmee toegang tot overheidsvoorzieningen voor iedereen. Voor zover het gaat om inkomensafhankelijke regelingen die algemeen gelden, dienen ze opgenomen te worden in deze progressieve inkomstenbelasting.

Bij sommige regelingen is dat helaas niet mogelijk. De huurtoeslag is bijvoorbeeld afhankelijk van de voor iedereen unieke hoogte van de huur en kan dus niet meegenomen worden in de reguliere belastingheffing. Dit valt op te vangen door in het nog te ontwerpen schijventarief rekening te houden met het feit dat door dergelijke regelingen de marginale lastendruk bij veel mensen omhooggaat.

De praktijk is nu andersom. Voorzieningen waar ook de mensen met de sterkste schouders van kunnen profiteren subsidiëren we te weinig, terwijl de inkomensafhankelijke regelingen met steun van de PvdA alleen maar toemenen. Daardoor blijft het toptarief ongemoeid waardoor de VVD weer goede sier kan maken. De marginale druk op de modale verdieners neemt alleen maar toe en de armoedeval wordt niet bestreden. Dat is niet alleen slecht voor de economie en in strijd met het regeerakkoord, maar botst eveneens met onze belangrijkste idealen.

# Links, rechts en de belastinghervorming

De lasten op arbeid moeten omlaag, daar zijn PvdA en VVD het over eens. Maar het voornemen dit te financieren door de consumptie zwaarder te belasten, is ondoordacht en past vooral in het straatje van rechts.

## FLIP DE KAM

*Honorair hoogleraar overheidsfinanciën, Rijksuniversiteit Groningen*

In de brief die staatssecretaris Wiebes aan de Tweede Kamer stuurde over de toekomstige herziening van het belastingstelsel, gaat het kabinet concrete keuzen uit de weg.<sup>1</sup> Die vaagheid is niet verwonderlijk. Beide regeringspartijen denken sterk verschillend over de vormgeving van de komende operatie. Liberale kool en sociaal-democratische geit worden in de tekst gespaard. Een andere reden voor de vage tekst van de Kamerbrief is dat er geen 'smeergeld' voorhanden is om ongewenst geachte inkomensgevolgen van de stelselaanpassing weg te masseren. Naar schatting is daar € 3 mrd tot € 5 mrd voor nodig. In Brussel heeft Nederland zich verbonden om het voor de stand van de conjunctuur geschoonde begrotingstekort op middellange termijn nagenoeg volledig weg te werken. Voor belastingverlaging zit hierdoor weinig of niets meer in het vat.

Budget voor het vereiste smeergeld vrijmaken door (nog meer) te bezuinigen op de overheidsuitgaven, lijkt evenmin een optie. Want ook over de wenselijkheid, de aard en de omvang van additionele ombuigingen op de collectieve uitgaven denken PvdA en VVD fundamenteel verschillend.

In vrijblijvende bewoordingen schotelt het kabinet in zijn brief de burgers en hun volksvertegenwoordigers acht 'keuzen' bij belastinghervorming voor:

- 1 Het kabinet wil een begin maken met de vereenvoudiging van de meest complexe regelingen, waaronder het geheel van de autobelastingen.
- 2 Nieuwe belastingregels worden in de toekomst beter getoetst op hun uitvoerbaarheid.
- 3 De — momenteel erg ruime — fiscale tegemoetkomingen voor ondernemers worden heroverwogen. Een breed samengestelde ambtelijke werkgroep studeert nog op mogelijkheden om het grote verschil in belastingdruk tussen werknemers en zelfstandigen te verkleinen. Deze werkgroep rapporteert voor de zomer, zo is de bedoeling.
- 4 Het kabinet hint op een verschuiving van de belastingdruk over de levensloop — lastenverlichting voor jongeren, lastenverzwaring voor ouderen. AOW-ontvangers betalen geen AOW-premie. Die vrijstelling kan bijvoorbeeld geleidelijk verdwijnen,

maar het kabinet noemt deze optie niet. Het gaat hierbij hoe dan ook om een project voor de lange termijn. Anders zou de rekening volgens het kabinet te eenzijdig op het bord van een beperkte groep ouderen worden gedeponeerd.

- 5 Er kan gesnoeid worden in de meer dan honderd aftrekposten, vrijstellingen en heffingskortingen in de inkomensheffing en de winstbelasting. Dat levert extra belastinginkomsten op, die beschikbaar zijn voor tariefverlaging. Concrete posten die voor de bijl kunnen, noemt het kabinet niet.
- 6 De belastingdruk op arbeid en ondernemen zou kunnen worden verschoven naar een zwaardere belastingdruk op consumptie.
- 7 Een verschuiving van de belastingdruk op arbeid en ondernemen naar duurzaamheid is wenselijk. Een internationale vergelijking laat zien dat het Nederlandse belastingstelsel relatief 'groen' is. De mili-

eubelastingen drukken vooral op kleine vervuilers (gezinnen, kleinbedrijf). Grootverbruikers betalen bijvoorbeeld energiebelasting tegen extreem lage tarieven. Een substantiële vergroening van het belastingstelsel is alleen haalbaar door maatregelen in ten minste Europees verband te treffen. Anders wijken grote vervuilers slechts uit naar landen zonder of met een lagere ecotaks. Verwacht van vergroening van het belastingstelsel dus niet te veel.

- 8 Het gemeentelijk belastinggebied kan worden uitgebreid. Hier blijft concretisering eveneens achterwege.

Voorals autobelastingen, beperking van fiscale faciliteiten voor ondernemers en de aanpak van aftrekposten (punt 1, 3 en 5 uit de brief) liggen gevoelig bij de achterban van de VVD. Met name de PvdA is vanouds voorstander van vergroening van het belastingstelsel (punt 7). En zou voorstander moeten zijn van verzwaring op de belastingdruk op bezit – de olifant in de kamer.

**Tabel 1** *Opbrengst van belastingen op kapitaal, 2012\**

	% van de economie	% van de totale opbrengst
<b>Frankrijk</b>	11	24
<b>Italië</b>	11	24
<b>België</b>	10	22
<b>Verenigd Koninkrijk</b>	10	27
<b>Denemarken</b>	9	18
<b>Polen</b>	8	24
<b>Spanje</b>	8	23
<b>Duitsland</b>	6	16
<b>Nederland</b>	6	14
<b>Zweden</b>	6	13

\* Landen gerangschikt naar dalende opbrengst in procenten van de economie.

Bron: Eurostat (2014), *Taxation Trends in the European Union*, pp. 227-228.

### **Een negende keuze**

Merkwaardigerwijs ontbreekt in de brief van het kabinet namelijk een voor de hand liggende negende 'keuze' bij het streven naar stelselherziening. De lastendruk op arbeid kan immers niet alleen omlaag door de druk op consumptie en milieubelastende activiteiten op te voeren, maar ook en juist door 'kapitaal' zwaarder te belasten. Voor de PvdA zou dit een topprioriteit moeten zijn. Bij de belastingen op kapitaal gaat het onder andere om de winstbelasting van vennootschappen, de erfbelasting, de overdrachtsbelasting (bij verkoop van bestaande onroerende zaken) en de gemeentelijke onroerendezaakbelasting.

In de loop van deze eeuw is de opbrengst van de kapitaalbelastingen in Nederland fors gedaald, veel sterker dan elders in Europa. Inmiddels worden in de economisch hoogontwikkelde landen het bezit van en de opbrengsten uit vermogen bijna nergens zo licht belast als in Nederland het geval is (zie tabel 1). Kapitaalbelastingen zijn in de meeste vergelijkingslanden uit de tabel goed voor een vijfde tot een kwart van de totale belastingopbrengst. In Nederland is dit slechts een zevende. Ook uitgedrukt in procenten van de economie hinkt Nederland – samen met Duitsland en Zweden – bij de belastingen op kapitaal achteraan.

Het vergelijkend overzicht in tabel 1 maakt duidelijk dat landen ook na het wegvallen van beperkingen op het internationale kapitaalverkeer nog altijd de beleidsvrijheid hebben om vermogensbezitters een 'fair share' van de totale belastingopbrengst te laten bijdragen. Door hun bijdrage op te voeren en de meeropbrengst van verlaging van de lasten op arbeid te gebruiken, krijgt Nederland een evenwichtiger samengestelde belastingmix.

In de brief van het kabinet wordt ons belastingstelsel herhaaldelijk vergeleken met stelsels elders in Europa, bijvoorbeeld bij de betekenis van de btw-opbrengst voor het vullen van de schatkist. Aan de 'onderbelasting' van vermogen in ons land wordt echter geen

woord gewijd. Dat is een opvallende omissie in een brief die is opgesteld onder supervisie van de politiek eerstverantwoordelijke PvdA-minister Dijsselbloem.

Om in het komende debat niet op achterstand te staan, kan de PvdA-Kamerfractie overwegen de komende twee maanden een beknopte discussienota op te stellen waarin de PvdA laat zien op welke manieren de belastingdruk op vermogen (kapitaal) kan worden verzwaaard. Daarbij komen in het bijzonder de volgende maatregelen in aanmerking:<sup>2</sup>

- ▶ belast particuliere vermogenswinsten die worden behaald bij verkoop van grond, huizen (uitgezonderd de eigen woning) en effecten, en die nu onbelast blijven;
- ▶ beperk de fiscale faciliteiten voor zelfstandig ondernemers die onder de inkomstenbelasting vallen (de eerste € 7.280 van de winst plus 14% van de overige winst blijven nu onbelast);
- ▶ verhoog het tarief van de winstbelasting voor vennootschappen tot 30% (nu is het tarief 20% over de eerste € 200.000 en 25% over het meerdere);
- ▶ verdubbel de huidige tarieven van de erfbelasting tot maximaal 20% (voor partner en kinderen) respectievelijk 80% (bij verkrijgingen door mensen die geen familie zijn);
- ▶ beperk de op dit moment (onder voorwaarden) bijna onbegrensde vrijstelling van de erfbelasting bij vererving van familiebedrijven;
- ▶ breng het tarief van de overdrachtsbelasting bij koop en verkoop van bestaande woningen (in 2012 verlaagd tot 2%) weer op het vroegere niveau van 6%;
- ▶ verdubbel de tarieven van de gemeentelijke onroerendezaakbelasting (daarover verderop meer).

### **Btw-verhoging is een slecht idee**

In hun recente bijdrage aan *S&D* geven onze fiscale woordvoerders Ed Groot en Henk Nijboer aan dat bij de komende belastingherzie-

ning de opbrengst van de omzetbelasting (btw) kan worden verhoogd door te schrappen in het aantal vrijstellingen en in het aantal goederen en diensten dat valt onder het verlaagde btw-tarief van 6%. De meeropbrengst is ook in dit geval bestemd om arbeid goedkoper te maken.<sup>3</sup> Nu heeft de linkse beweging het altijd moeilijk gehad met belastingen die het dagelijks leven duurder maken. Dat is niet verwonderlijk. Belastingen die zijn begrepen in de winkelprijzen drukken namelijk het zwaarste op mensen met lagere inkomens. Hun drukverdeling is 'degressief'. In tegenstelling daarmee is de drukverdeling van de inkomstenbelasting 'progressief'. Naarmate het belastbaar inkomen van mensen hoger is, betalen zij daarvan een hoger percentage inkomstenbelasting aan de fiscus. Een verschuiving van de progressieve inkomstenbelasting (op arbeid) naar de degressieve btw maakt het belastingstelsel in zijn geheel minder progressief.

Verwijzend naar een studie van het Centraal Planbureau ontkennen Groot en Nijboer dat de btw een degressieve belasting is. Op basis van het Budgetonderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) uit 2004 constateert het CPB dat rijk en arm gemiddeld

eenzelfde percentage btw betalen. Op basis van het CBS Budgetonderzoek uit 2009 komen Trimp en ik evenwel tot een totaal andere conclusie: de 20% huishoudens met de laagste inkomens zijn gemiddeld bijna een kwart van hun inkomen kwijt aan btw en andere indirecte belastingen, de 10% huishoudens met de hoogste inkomens betalen slechts 6% aan btw en indirecte belastingen. Wie heeft er gelijk?

Het gestileerde cijfervoorbeeld in tabel 2 geeft het antwoord. Stel, drie huishoudens hebben een bruto jaarinkomen van achtereenvolgens € 20.000 (iets boven het minimumloon), € 50.000 (anderhalf keer het salaris van de 'modale werknemer') en € 100.000. Nadat de progressieve heffingen over het inkomen (€ 2.000) zijn betaald, houdt het armste huishouden geen geld over om opzij te leggen. Het gehele besteedbaar inkomen van € 18.000 wordt uitgegeven; op de aankopen drukt gemiddeld 10% btw (€ 1.800). Het middenklassengezin weet van zijn besteedbaar inkomen van € 35.000 zo'n € 5.000 te sparen voor aflossing van de hypotheek en de latere studie van de kinderen. Ook nu drukt de btw gemiddeld voor 10% op de bestedingen van € 30.000 (€ 3.000). Het meest bemiddelde huishouden

**Tabel 2** Gemiddelde btw-druk: proportioneel of degressief?

<b>Bruto-inkomen</b>	20.000	50.000	100.000
<b>Inkomensheffingen</b>	- 2.000	- 15.000	- 45.000
<b>Besteedbaar inkomen</b>	18.000	35.000	55.000
<b>Besparingen</b>	0	- 5.000	- 10.000
<b>Bestedingen</b>	18.000	30.000	45.000
<b>Btw (10% bestedingen)</b>	1.800	3.000	4.500

Gemiddelde druk (% bruto-inkomen)			
<b>Inkomensheffingen</b>	10%	30%	45%
<b>Btw</b>	9%	6%	4,5%

betaalt door het progressieve tarief veel inkomstenbelasting en kent de hoogste besparingen. De bestedingen (€ 45.000) zijn weer belast met 10% btw (€ 4.500). Ogenscheinlijk halen Groot en Nijboer hun gelijk: met 10% drukt de btw gemiddeld (ongeveer) even zwaar op de bestedingen van arm en rijk.

Maar deze voorstelling van zaken is misleidend. De druk van belastingen die huishoudens betalen dient te worden berekend in procenten van dezelfde grondslag en wel van het bruto-inkomen. En dan blijkt de btw voor het gezin met bruto een ton slechts half zo zwaar te drukken (4,5%) als de btw voor de onderkant van de inkomenspiramide (9%).

Met gegevens uit belastingaangiften en het Budgetonderzoek van het CBS kan worden nagegaan hoeveel belasting alle huishoudens in Nederland in werkelijkheid betalen. Uit zulk onderzoek blijkt dat in 2009 de progressieve drukverdeling van de inkomensheffingen gemiddeld voor een groot deel wegviel tegen de degressieve drukverdeling van de belastingen op consumptie en vervuiling. (De druk van belastingen is hier steeds bepaald in procenten van het bruto-inkomen van huishoudens.) De herverdelende werking van ons belastingstelsel is al met al betrekkelijk gering.<sup>4</sup>

Door de rol van de btw in het stelsel groter te maken, zou de herverdelende werking van ons belastingstelsel nog verder verminderen. Nu is het uiteraard mogelijk hiervoor weer te corrigeren, door anderzijds de inkomensheffing progressiever te maken. Maar waarom zo ingewikkeld doen? Dat een meerderheid in de Tweede Kamer mee zal gaan in het aanscherpen van de progressie van de inkomstenbelasting kan gevoegelijk worden uitgesloten. De PvdA kan de btw daarom beter met rust laten.

### **Denkfout**

Dat kan zo zijn, argumenteren Groot en Nijboer, maar door de belastingdruk op de consumptie op te voeren, kunnen de lasten op arbeid omlaag. En dat is goed voor de werkgelegenheid. Het is een veelgemaakte denkfout

die zij hier maken. Zij gaan ervan uit dat het zwaarder belasten van de consumptie tot een lagere lastendruk op arbeid leidt. Economisch gezien maakt het echter geen verschil hoe werknemers aan de schatkist bijdragen, via inhoudingen op het loon of via de btw op hun boodschappen. Neem een vrouw die bruto € 3.500 per maand verdient. Haar werkgever houdt daarop € 1.000 loonheffing in. Haar netsalaris van € 2.500 neemt na een verlaging van de loonheffing met € 200 toe tot € 2.700. De btw gaat met eenzelfde bedrag omhoog, om te voorkomen dat de schatkist schade lijdt. De lasten worden immers uitsluitend *verschoven*, van arbeid naar consumptie. De btw-verhoging maakt het leven van de werknemster uit dit voorbeeld € 200 duurder. Zij heeft elke

## Verhoging van de btw drukt het zwaarste op de laagste inkomens

maand weliswaar € 200 meer te besteden, maar tegelijkertijd is het leven € 200 per maand duurder geworden. Haar koopkracht is per saldo niet toegenomen. Werken loont geen cent meer dan voor de belastingherziening het geval was. Het wordt voor niet-werkenden dus niet aantrekkelijker om een baan te accepteren. En werknemers ervaren geen prikkel om meer uren te werken. Er valt dan ook geen gunstig effect op de werkgelegenheid te verwachten.

Een verschuiving van de loonheffing naar de btw maakt arbeid alleen goedkoper wanneer bij deze operatie de belastingdruk voor een deel wordt verschoven van de werknemers naar uitkeringsontvangers, gepensioneerden en mensen die van hun vermogen leven. Dat is het geval indien de meeropbrengst van de btw wordt gebruikt voor een lastenverlichting die uitsluitend aan de wer-

kenden ten goede komt, bijvoorbeeld door de arbeidskorting te verhogen. De arbeidskorting is immers een verlaging van de loonbelasting die uitsluitend ten goede komt aan 'economisch actieven' – werknemers en zelfstandigen. Gepensioneerden en mensen met een sociale uitkering zien na de btw-verhoging hun kosten van levensonderhoud stijgen, maar zij profiteren niet van de verlaging van de loonbelasting omdat zij geen recht op arbeidskorting hebben. Zij 'leveren in'. Werken gaan er netto wél op vooruit, want voor hen overtreft het belastingvoordeel door de verhoging van de arbeidskorting de stijging van de kosten van levensonderhoud.

Alleen door bij een belastingherziening de lasten van werkenden te verschuiven naar vermogensbezitters, gepensioneerden en uitkeringsontvangers groeit de werkgelegenheid op den duur dus extra. Maar zeker de uitkeringsontvangers willen we toch ontzien?

De btw is een belasting die het zwaarst op de lage inkomens drukt en daarom zou een grotere rol van de omzetbelasting voor de PvdA onbespreekbaar moeten zijn. Het ligt veel meer voor de hand de heffingen op vermogen te verzwaren – zie hierboven. Met de meeropbrengst van vermogensbelastingen kan arbeid over de gehele linie goedkoper worden gemaakt.

### **Verruim het gemeentelijk belastinggebied**

Dat het kabinet nogal vaag verwijst naar 'uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied', is teleurstellend, want hier liggen belangrijke mogelijkheden tot verbetering van het stelsel. Lokale overheden mogen alleen belastingen opleggen wanneer de gemeentewet dit uitdrukkelijk mogelijk maakt. Eigen belastingen dekken in Nederland slechts een zeer klein deel van de gemeentelijke uitgaven.

Door de geringe rol van eigen belastingen zijn lokale overheden voor de financiering van hun uitgaven grotendeels aangewezen op geld uit Den Haag. In vergelijking met zulke uitkeringen van de rijksoverheid hebben ei-

gen belastingen een groot voordeel. Zij dwingen plaatselijke bestuurders tot zorgvuldige afweging van kosten en baten van voorzieningen. Tegenover uitbreiding of verbetering van het voorzieningenpeil staan immers direct hogere lasten voor de eigen inwoners. Bij een voldoende groot eigen belastinggebied kunnen gemeenten het stelsel van voorzieningen kiezen dat het beste aansluit bij de voorkeuren van de eigen bevolking. Discussies – voor welke gemeentelijke voorzieningen willen we meer onroerendezaakbelasting betalen? – versterken de lokale democratie.

Na de drie decentralisaties in het sociale domein per 1 januari 2015 zijn de financiële risico's voor de gemeenten bij de uitvoering van jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet aanzienlijk toegenomen. Ook dit pleit voor uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied, zodat eventuele financiële tegenvallers gemakkelijker uit eigen middelen kunnen worden opgevangen. Krijgen gemeenten meer eigen middelen, dan zou Nederland bovendien een achterstand op Europa goedmaken. Vrijwel nergens in de Europese Unie stellen de gemeentebelastingen zo weinig voor als hier.<sup>5</sup>

Uit doelmatigheidsoverwegingen ligt het voor de hand het gemeentelijk belastinggebied uit te breiden met heffingen die een behoorlijk bedrag opbrengen en die tegen geringe (meer)kosten kunnen worden ingevorderd. Een verdubbeling van de onroerendezaakbelasting (ozb) komt het meest in aanmerking. Deze heffing is nu al goed voor nagenoeg 80% van de gemeentelijke belastinginkomsten. Elke gemeente stelt zelf de ozb-tarieven vast. Wel stelt het Rijk een bovengrens aan de totale stijging van de ozb-opbrengst: de 'macronorm'. Concreet houdt de huidige macronorm in dat de ozb-opbrengst van alle gemeenten samen niet meer mag stijgen dan met de veronderstelde reële trendmatige groei van de economie (1,5%) plus de prijsontwikkeling.

Deze Haagse bemoeizucht met de gemeentebelastingen is moeilijk te rechtvaardigen.

De gemeenten zijn al jarenlang terughoudend met het verhogen van hun tarieven, terwijl juist de landelijke overheid de belastingen in de periode 2011-2014 met € 18 mrd heeft opgeschroefd.<sup>6</sup> Toch weet juist het ozb-tarief de gemeederen te verhitten. Dat is nogal verbazingwekkend, gezien de betrekkelijk geringe opbrengst van deze heffing: nog geen € 4 mrd per jaar. Anders dan de btw (opbrengst € 44 mrd) en de loonbelasting (opbrengst € 51 mrd) is de ozb in hoge mate 'zichtbaar', doordat zij jaarlijks via een aanslag wordt geheven. Doordat alle woningen en bedrijfspanden staan geregistreerd, is de belasting bovendien niet via fraude te ontduiken. De aanslag wordt opgelegd naar de waarde in het economisch verkeer — een door taxateurs vastgesteld gegeven — en kan dus niet door belastingbesparende constructies (vrijstellingen, aftrekposten) worden verminderd. Dit alles maakt de ozb extra 'pijnlijk' en verklaart de soms felle reacties van belastingplichtigen op deze heffing.

Daar komt ergernis over verschillen in ozb-tarieven bij. Een vergelijking van de ozb-tarieven van verschillende gemeenten zegt op zichzelf echter betrekkelijk weinig. De ozb is een percentage van de waarde van het huis. Een laag tarief levert dus toch hoge aanslagen op, wanneer de woningen in een gemeente gemiddeld duur zijn. In een gemeente met lage huizenprijzen zijn de aanslagen in euro's niet hoog, al wekt een hoog ozb-tarief wel die indruk. Het is daarom realistischer om de hoogte van de ozb-aanslag in euro's te vergelijken. In twee derde van de gemeenten ligt de gemiddelde ozb-aanslag tussen € 200 en € 300 per jaar.<sup>7</sup> Dit geringe verschil maakt de verbazing over de commotie rondom deze belasting alleen maar groter.

Een verdubbeling van de ozb-aanslagen is niet exorbitant. Bovendien zou tegenover de verhoging van de ozb (een gemeentelijke belasting op 'kapitaal') met circa € 4 mrd een dienovereenkomstige verlaging van de landelijke lasten op arbeid staan. Het totale lastenpeil blijft dus ongewijzigd. Wanneer de cen-

trale overheid € 4 mrd minder aan loonheffing incasseert, keert Den Haag ook € 4 mrd minder aan de gemeenten uit. De gemeenten komen hierdoor niet tekort, aangezien zij € 4 mrd meer onroerendezaakbelasting gaan heffen.

Alle werkenden houden door een gerichte verlaging van de lasten op arbeid — bijvoorbeeld via een hogere arbeidskorting — netto meer van hun salaris over. Bezitten zij een eigen woning, dan stijgt hun ozb-aanslag. Per saldo gaan zij er echter op vooruit, want een deel van hun lasten verschuift naar bezitters van onroerende zaken, die geen baat hebben bij de lastenverlaging op arbeid: eigenaren van kantoren en fabrieken, en mensen met een eigen huis die niet (langer) economisch actief zijn. Gepensioneerden met een eigen woning ontvangen een hogere ozb-aanslag, maar zij profiteren niet van de gerichte belastingverlaging voor economisch actieven. De koopkrachtgevolgen voor huurders — werkend, uitkeringsontvanger of gepensioneerd — hangen per saldo af van de mate waarin de verhuurder — in de praktijk: de woningcorporatie — de stijging van de ozb aan de huurders doorberekent.

In de Scandinavische landen heffen de gemeenten een eigen inkomstenbelasting. Tien jaar geleden deed een commissie in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten onderzoek naar mogelijkheden om het eigen belastinggebied van lokale overheden te verruimen. Daarbij is ook bekeken of een lokale inkomstenbelasting voor Nederland een geschikt alternatief is.<sup>8</sup> Die is technisch vermoedelijk haalbaar, maar brengt hoogstwaarschijnlijk veel overgangsproblemen en extra kosten met zich mee. Een verdubbeling van de ozb verdient daarom de voorkeur. In het laatste geval nemen de uitvoeringskosten nauwelijks toe.

Sommigen zien als nadeel van een verdubbeling van het lokale belastinggebied dat de verschillen in de lokale belastingdruk en het plaatselijke voorzieningenniveau mogelijk zullen toenemen. Gemeenten met een arme bevolking en lage huizenprijzen zouden sneller in de problemen komen. Dit bezwaar kan vrij eenvoudig worden ontzenuwd. Ten eerste wordt bij de



vaststelling van de hoogte van de algemene uitkering uit het gemeentefonds nu al rekening gehouden met de waarde van het onroerend goed binnen de gemeentegrenzen. 'Rijke' gemeenten met veel dure huizen en kantoren krijgen een aanzienlijk forsere korting op de algemene uitkering dan 'arme' gemeenten.

Bij de verdeelmaatstaven voor de algemene uitkering uit het gemeentefonds houdt 'Den Haag' bovendien rekening met omstandigheden waardoor de ene gemeente voor hogere uitgaven staat dan de andere. De bedoeling is dat elke gemeente haar burgers een vergelijkbaar voorzieningenniveau kan bieden. Ook bij de drie decentralisaties in het sociale domein telt bijvoorbeeld de uiteenlopende bevolkingssamenstelling van gemeenten mee. Een gemeente met relatief veel hulpbehoevende ouderen ontvangt meer geld uit het gemeentefonds. Mocht dit nodig zijn, dan kunnen de verdeelsleutels voor uitkeringen uit het fonds elk jaar opnieuw worden aangepast. Doordat de totale omvang van het gemeentefonds vaststaat, leidt zo'n aangepaste verdeelsleutel automatisch tot meer solidariteit tussen gemeenten met hoge en met lage uitgaven in het sociale domein.

#### **Vier prioriteiten voor de PvdA**

Alle politieke partijen — ook die in de oppositie — hoeden op fiscaal en sociaal terrein een eigen kudde heilige koeien. Koopkrachtplaatjes en de wens de belastingen te blijven ge-

bruiken voor het bereiken van door partijen gekoesterde buitenfiscale doelen ('instrumentalisering') zullen het zicht op de nagestreefde eenvoud en lagere lasten op arbeid tijdens het komende parlementaire debat naar verwachting rap verduisteren.

Bij de te verwachten Poolse landdag in de aanloop naar een fundamentele belastingherziening zouden de woordvoerders van onze Tweede Kamerfractie vier prioriteiten moeten stellen:

- ▶ verlaging van de belastingdruk op arbeid (altijd goed);
- ▶ aanzienlijke verzwaring van de belastingdruk op het bezit en de overgang van particulier vermogen om hiervoor binnen de overheidsbegroting middelen vrij te maken;
- ▶ terughoudendheid ten aanzien van een verhoging van de omzetbelasting (btw);
- ▶ toewerken naar aanzienlijke verruiming van het eigen belastinggebied van de gemeenten.

Het uitgangspunt dat bij de komende belastingherziening de lasten op arbeid omlaag moeten, zou dus een andere uitwerking moeten krijgen dan nu dreigt te gebeuren. Links moet zich sterk maken voor een verschuiving van de lasten naar 'kapitaal' (de vermogensbezitters). Een verdubbeling van de onroerendezaakbelasting is een van de manieren om deze verschuiving te realiseren.

#### **Noten**

- 1 *Herziening Belastingstelsel. Brief van de staatssecretaris van Financiën*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015, 31 140, nr. 5.
- 2 Flip de Kam (2014), 'Ongelijkheid: belastingen als breekijzer', *S&D* 2014/4, pp. 45-49.
- 3 Ed Groot en Henk Nijboer (2014), 'Nieuw belastingstelsel

- moet voor meer banen zorgen', *S&D* 2014/5, pp. 15-18.
- 4 Rens Trimp en Flip de Kam (2011), 'De drukverdeling van collectieve lasten', *Economisch Statistische Berichten* (96)4623, pp. 698-701.
- 5 Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2014), *Revenue Statistics 1965-2013*, p. 269.
- 6 Wim Suyker (2014), *Tekortredu-*

- cerende maatregelen 2011-2017. MEV2014-versie*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- 7 Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (2014), *Atlas van de lokale lasten 2014*, pp. 42-43.
- 8 Commissie Gemeentelijk Belastinggebied (2004), *Belastingen op niveau. Meer fiscale arm-slag voor gemeenten*, Den Haag: VNG, pp. 31-40.

# Hou Rusland kort – start een energie-unie

Het gedrag van Rusland vraagt om een ander Europees buitenlandbeleid: meer focus op democratische waarden en eigen energie. Poetin luistert niet zomaar.

**PAUL TANG & KATI PIRI**

*Beiden PvdA-Europarlementariër*

Met de val van de Berlijnse muur heette er een einde te zijn gekomen aan de tweedeling in Europa. Immers, de Koude Oorlog was na bijna een halve eeuw voorbij, het 'einde van de geschiedenis' (Fukuyama) was daar. Met de ondergang van het communisme triomfeerde de liberale democratie als beste bestuursvorm. Een kwarteeuw later lijkt van dat optimisme weinig meer over. Weliswaar zijn tal van landen met hulp van de Europese Unie sindsdien democratisch geworden, een aantal voormalige Sovjetstaten slaagde daar maar half in en het Rusland van Poetin ontwikkelde zich zelfs in tegengestelde richting. Geen westerse vrije democratie, maar een steeds minder liberale en agressievere autocratie.

Om zijn invloedssfeer te behouden en uit te breiden schendt de Russische president Vladimir Poetin op flagrante wijze bestaande veiligheidsafspraken. Zijn gewelddadige optreden in 2008 tegen Georgië bleek slechts een voorproefje. Met de inname van de Krim toonde de voormalig KGB-agent geen problemen te hebben met het negeren van erkende grenzen. Het neerhalen van de MH17 en de nasleep daarvan onderstreepten nog eens hoe broos de situatie in dat deel van Europa is. Het Russische optreden raakt rechtstreeks de interna-

tionale rechtsorde en bedreigt daarmee ons waardestelsel.

Moskou heeft getoond lak te hebben aan de afspraken over veiligheid en samenwerking die de afgelopen tientallen jaren gemaakt zijn. Die zijn daardoor onder grote druk komen te staan en hebben organisaties zoals de OVSE en de Raad van Europa in verlegenheid gebracht. Poetin heeft geen boodschap aan het internationaal recht en de inrichting van de nationale rechtsstaat. Daarachter schuilt een fundamentele botsing van waarden. Een onafhankelijk en democratisch Oekraïne vormt immers niet alleen vanwege de mogelijke aansluiting bij de EU en NAVO – ook al is dat een ietwat theoretische optie – een gevaar vanuit Russisch oogpunt. Nee, een welvarende buurman die aldaar wonende Russen een kans geeft op een beter leven zorgt ook voor spanningen in het moederland zelf.

## **Wederom twee ideologische blokken**

Vooralsociaal-democraten moeten zich aangesproken voelen door de schending van de Europese regels. Niet alleen uit principe, maar ook omdat zij de erfenis van Olof Palme en Willy Brandt dragen. Wil Europa echter niet

weer in een toestand van permanente deling belanden, dan zullen we terug moeten naar de tekentafel. De Helsinki-akkoorden van 1975 bewezen al dat zelfs de grootste tegenpolen elkaar konden vinden. Wanneer Rusland zich niet veilig voelt met de huidige veiligheidsarrangementen en zich al dan niet terecht bedreigd voelt door de NAVO en de EU, moeten we daarom bereid zijn daarover in gesprek te gaan. Maar zolang Rusland de soevereiniteit van buurlanden als Oekraïne blijft schenden, kan de EU de sancties moeilijk opgeven en blijven we tegenover elkaar staan. En het is aan Moskou om een eerste stap in de goede richting te doen. Daarop vooruitlopend de sancties in twijfel trekken, is Moskou in de kaart spelen.

De toestand van vandaag doet dan ook denken aan de ideologische oorlog van voorheen: het westerse model van respect voor minderheden, burgerlijke vrijheden, gelijkheid voor de wet en onafhankelijke rechtsspraak versus het wereldbeeld van Poetin en zijn volgers waarbij de rechterlijke macht en de media instrumenten zijn van de politiek en de economie gedomineerd wordt door enkele oligarchen. Europa heeft niet altijd onmiddellijk een antwoord paraat op dit soort internationale bedreigingen. Achtentwintig landen op één lijn brengen is een gecompliceerd proces. Maar na het krachtige optreden van afgelopen zomer weten we dat dit allerminst onmogelijk is. Als de EU alleen haar economische belangen zeker had willen stellen, waren de sancties tegen Rusland en de associatieakkoorden met Oekraïne, Moldavië en Georgië er in geen honderd jaar gekomen.

### **Democratische containment**

Die eensgezindheid moet worden voortgezet. In reactie op de actuele situatie in Europa zijn twee uitgangspunten voor een hernieuwd buitenlands beleid van cruciaal belang. De gezamenlijke waarden van de internationale rechtsorde, van de rechtsstaat en democratie moeten meer dan voorheen prioriteit krijgen;

economische overwegingen als handelsrelaties en exportmarkten zijn kortzichtig. En er moet een gezamenlijk energiebeleid komen dat Europa minder afhankelijk maakt van Rusland.

In 1946 waarschuwde de beroemde Amerikaanse diplomaat George F. Kennan voor de gevaarlijke ambities van de Sovjet-Unie en hij bepleitte een politiek van 'containment', (militaire) indamming. In NAVO-kringen hoor je die boodschap tegenwoordig weer. Uiteraard

## De toestand van vandaag doet denken aan de ideologische patstelling van voorheen

zien deze voorstanders daarin een grote rol weggelegd voor het bondgenootschap in Centraal- en Oost-Europa en pleiten ze voor hogere defensie-uitgaven. Dat is geen onlogische reactie, maar het lost in eerste instantie de problemen niet op en is op langere termijn evenmin het enige antwoord. Het vraagt om een andere indamming, door steeds te investeren in krachten die democratie en rechtsstaat voorstaan. Dit is ook op te vatten als een vorm van welbegrepen eigenbelang. Het is een gegeven dat rechtstatelijke democratieën onderling zelden oorlog voeren. De beste investering in vrede en veiligheid is dan ook om democratische krachten in landen te ondersteunen.

Poetin kon kiezen voor een politiek van provocatie en confrontatie omdat hij in Rusland alle ruimte heeft. Achter het optreden van Moskou schuilt een krachtige opleving van Russisch nationalisme waarbij het 'beschermen' van Russische minderheden in landen van de voormalige Sovjet-Unie centraal staat. Van een pluriforme democratie of rechtsstaat is allang geen sprake meer: tegen-

standers worden genuillkorfd of zelfs vervolgd, dissidente media worden aan banden gelegd en het Kremlin bepaalt wat waarheid en recht is.

Over dit alles is een sausje van 'Euraziatische waarden' gegoten die zouden maken dat Rusland echt anders is dan Europa. Europa heeft daarop geen directe invloed. Wat we wel kunnen is helpen voorkomen dat die waarden worden opgelegd aan de buurlanden van Rusland. In het geval van Wit-Rusland en Armenië zijn we helaas te laat. En als we niet uitkijken zullen ook Oekraïne, Moldavië en Georgië aan dit lijstje worden toegevoegd. Niet door ze te veroveren maar door ze politiek, militair en economisch afhankelijk te maken en ze bij de net opgerichte Euraziatische Unie in te lijven. Het enige juiste antwoord daarop is investeren in de kracht van hun democratieën, de kwaliteit van de rechtsstaat en daarmee in de onafhankelijkheid van deze landen.

Dit zou gelijk op moeten gaan met het aanhalen van economische banden. De associatieakkoorden die deze landen met de EU getekend hebben, bieden hier alle kansen toe. Laat het de opdracht zijn voor de nieuwe EU-buitenlandchef Mogherini. Een effectieve manier om het 'Poetinsme' te keren, is om naast Polen en de Baltische staten voor meer succesverhalen van Russische buurlanden te zorgen. 'Democratische containment' moet de strategie van de Europese Unie zijn.

### ***Europese energie-unie***

We kunnen de 'soft power' van Europa versterken door meer onderlinge economische samenwerking. Aangezien dit ook in het belang is van de lidstaten zelf liggen hier veel mogelijkheden. Centraal daarin staat een energie-unie met zoveel mogelijk gezamenlijke inkoop en vooral een overgang naar duurzame energiebronnen. Achter het Russische wapengekletter in Oekraïne gaat volgens het Kremlin een geopolitieke machtsstrijd met de EU en de NAVO schuil om invloed in de voormalige Sovjet-Unie.

De omvangrijke inkomsten uit gas en olie bepalen hierbij de politieke agenda. Het grootste buurland van de EU is een belangrijke handelspartner en dan vooral op energiegebied: een kwart van de Europese gas- en olieconsumptie is uit Rusland afkomstig. De afhankelijkheid van fossiele energie is de achilleshiel ten opzichte van Rusland en stond dus lang een gemeenschappelijk buitenlandbeleid in de weg. Te vaak verspelen we de soft power door de marktkrachten op de korte termijn niet in te bedden in politieke belangen over een langere periode. Aangezien sommige lidstaten afhankelijker zijn van het

## **Per saldo is Rusland afhankelijker van ons dan wij van hen**

Russische gas dan andere bestaat er grote aarzeling en verdeeldheid binnen de EU over de te volgen koers. Al het wapengekletter en de retoriek ten spijt weet Poetin juist door zijn verdeel-en-heerspolitiek de boel zelfs binnen de EU te ontwrichten. Waar het IMF wegens gebrek aan hervormingen niet thuis gaf, leende het Kremlin Hongarije € 10 mrd en gaf het land en passant een fikse korting op de gasprij.

Per saldo is Rusland evenwel afhankelijker van Europa dan andersom. De EU is de grootste afzetmarkt voor Russische energie: ongeveer 60% van al hun olie en 90% van het Russische gas heeft de Europese markt als bestemming. Maar liefst de helft van de Russische overheidsinkomsten komt uit gas en olie. Daarom heeft Moskou het energiewapen nog nooit tegen de EU als geheel ingezet. Dat gaat diametraal tegen hun belangen in en dat begrijpen zij maar al te goed. Feitelijk is Rusland qua economie een reus op lemen voeten. De val in de olieprijs en de navenante daling

van de roebel onderstrepen dit. Desalniettemin had president Poetin tot nog toe het tij mee omdat de EU-landen hun eigen afzonderlijke belangen vooropstelden in hun contacten met Moskou. Hoewel de sancties unaniem werden aanvaard, zijn sommige Europese regeringsleiders ze liever kwijt dan rijk. De discussie over het volhouden of uitbreiden van die strafmaatregelen blijft daardoor zeer moeizaam.

Door een eigen energiepolitiek kan de EU zich strategisch en onafhankelijk opstellen tegenover Moskou. Het idee van een energie-unie verdient daarom een adequate uitwerking. Dat zal nog geen sinecure zijn. Polen denkt aan kolen, Nederland aan gas en velen aan duurzame energie. Bovendien vergt de realisatie omvangrijke investeringen op Europese schaal, bijvoorbeeld in het elektriciteitsnetwerk en in energiebesparing.

Toch is het idee kansrijk. Waarom zou je in de zomer geen gebruikmaken van zonne-energie uit Spanje en zouden de Spanjaarden omgekeerd in de herfst niet van onze wind kunnen profiteren? En last but not least zal de energierekening voor burgers en bedrijven lager uitvallen. De energie-unie biedt kortom perspectief als vorm van intensieve economische samenwerking maar kan ook de (geo)politieke realiteit in het voordeel van de EU wijzigen.

### **Conclusie**

Daarbij moeten we niet naïef zijn en erkennen dat er naast soft power ook sprake moet zijn van een geloofwaardige hard power – dus ook betere samenwerking op defensiegebied binnen de EU – als veiligheidsgarantie op de achtergrond. Europa zal ook zelf het goede voorbeeld moeten geven. Binnen de Europese grenzen functioneren democratieën niet altijd optimaal. Voorstanders van Poetin of politici die zelf autoritaire neigingen hebben worden hierdoor in de kaart gespeeld.

Weinig beleid van de EU is zo succesvol gebleken als de uitbreiding met landen in Oost-Europa. Door de hereniging leven vandaag de dag vele miljoenen Europeanen in welvaart en vrede – een essentiële voorwaarde voor een goed bestaan. Het jarenlang durend proces van transformatie in de voormalig communistische landen heeft zijn vruchten afgeworpen.

Ook de mensen in Oekraïne verdienen de kans om een dergelijke ontwikkeling door te maken. Daarvoor moeten we echter niet alleen blijven opkomen voor democratie en mensenrechten, maar ook voor vrede en stabiliteit. De crisis van 2014 leert ons vooral dat het één niet zonder het ander te realiseren is. Europa kan daaraan alleen effectief bijdragen wanneer gezamenlijk en in solidariteit wordt opgetreden.

## A.L. Snijders

### Borreeltafel

Vroeger was er op de Nieuwmarkt in Amsterdam een nachtcafé. Ik woonde in die buurt en als ik niet slapen kon kwam ik er wel eens. Beschaafde mensen (iemand die bijvoorbeeld een gedicht van Nijhoff uit zijn hoofd kende) kwamen er niet, alleen ruw volk – inbrekers, taxichauffeurs, pooiers, hoeren. Ik voelde me er op een vreemde, kinderachtige manier op mijn gemak, hoewel ik natuurlijk doodsbang was. Op een nacht, er waren weinig bezoekers, verscheen er een opgewonden man met een getrokken pistool. Hij liep naar de bar en schreeuwde een naam, gelukkig niet de mijne. Toch nam ik het zekere voor het onzekere, en rende naar buiten, waar mijn angst tot mijn verrassing dadelijk verdween. Ik keek door het raam naar binnen en zag dat de barkeeper het pistool van de geagiteerde gast rustig pratend in ontvangst nam en een biertje voor hem tapte.

Ik had in die tijd vrienden die gefascineerd waren door wapens. Ik geloof niet dat ze er vaak mee schoten, ze bewonderden de efficiëntie, de doelmatigheid, het form-follows-function-principe. Ik kwam dat ook tegen in de discrete herinneringen van Luis Buñuel. Die verliet zijn vaderland toen Franco de macht had veroverd, en kwam terecht in Mexico waar hij een paspoort kreeg. Daar dragen bijna alle mannen een wapen, en omdat de Mexicaanse man uiterst gevoelig en lichtgeraakt is, gebeuren er vaak ongelukken. Buñuel vertelt het verhaal van iemand die rustig op een bushalte staat. Er komt een man op hem af die vraagt of hier de bus naar Chapultepec stopt. Het antwoord is ja. Dan noemt de man een andere plaats. Weer is het antwoord ja. Ten slotte vraagt de man hoe het zit met de bus naar San Angel. Nu is het antwoord: 'Nee, die komt hier niet langs.' De vraagsteller pakt zijn pistool en zegt: 'Nou, dat is dan voor alle drie.' Hij vuurt drie kogels af en de ander is op slag dood. Een zuiver surrealistische daad.

Het ligt voor de hand om deze onbegrijpelijke daad te vergelijken met het voorval op de Nieuwmarkt. Mexico is een irrationeel droomland, in Nederland leven mensen die hun wapen afgeven aan een geruststellende barman.

Ik ben geneigd om aan de borreeltafel het culturele verschil tussen verschillende landen met dit soort verhalen te lardereren, maar ik heb een vriend (chirurg, mét wapenvergunning) die dat oppervlakkig en ongefundeerd vindt. Ik zeg dat dat juist de functie van de borreeltafel is.

- 3 *Redactioneel* Bij de hand
- 4 *Column* **Tom Eijsbouts** Vertegenwoordiging vanuit het centrum
- 
- 5 **Ahmed Marcouch** Extremisme stelt ons voor twee opdrachten
- 9 **Marijke Linthorst** In de nasleep van het zorgdebat
- 15 **Rens van Tilburg** Zoek de grenzen van het Stabiliteitspact op
- 
- Vijf recepten voor beter werk*
- 26 **Jaap de Koning** Armoede kan je bestrijden, werkloosheid nauwelijks
- 32 **Frank Vandenbroucke** Dienstencheques: een vraagstuk van erkenning
- 42 **Annemarieke Nierop** Het vaste dienstverband is het waard om voor te strijden
- 48 **Roland W.B. Blonk** Reïntegratie die wel werkt
- 54 **Bert Otten** Sociaal ondernemerschap, maar dan echt
- 
- 58 **Bert Ummelen** De ondraaglijke lichtheid van het euthanasiedebat
- 62 **Paul Bordewijk** Scheef denken over de verzorgingsstaat
- 66 **Flip de Kam** Links, rechts en de belastinghervorming
- 74 **Paul Tang & Kati Piri** Hou Rusland kort – start een energie-unie
- 
- 78 **A.L. Snijders** Borreltafel

# Omstreden vrijheid

---

## Boekpresentatie

---

Wiardi Beckman Stichting & Uitgeverij Van Gennep  
De Rode Hoed, Amsterdam  
Woensdag 18 februari, 17:00 – 19:00 uur

---

Vrijheid is na 'Parijs' weer helemaal terug. Op een huiveringwekkende manier werd duidelijk hoezeer vrijheid een omstreden begrip is, hoezeer we 'gedoemd zijn tot strijdbaarheid'. Maar waar liggen de ijkpunten voor die botsing? Niet alleen in integratie en cultuur of bij de veiligheidsdiensten. Maar ook in het onderwijs, de economie, op Internet. En, niet te vergeten, in de politiek.

Naast de verdediging van de vrijheid tegen terreur en fundamentalisme, is er ook de doorgeschoten 'vrijheid' van de mondiale marktsamenleving en de valse vrijheid van het rechtspopulisme. Het is de hoogste tijd voor een rijker, minder materialistisch en minder populistisch vrijheidsbegrip.

Daarover schrijven in *Omstreden vrijheid*:

**Hans Boutellier, René Cuperus, Mark Elchardus, Bob de Graaff, Myrthe Hilkens, Henk Hofland, Erik Huizer, Menno Hurenkamp, Marnix Krop, Bram Mellink, Merijn Oudenampsen, Ingrid Robeys, Margo Trappenburg, Rens van Tilburg, Willem Trommel & Liesbet van Zoonen.**

Een aantal van deze auteurs (en een *mystery guest* uit de politiek: hou de website van de WBS in de gaten!) zal hun visie geven op de vrijheidsparadoxen van onze tijd. Uitgeverij Van Gennep & de Wiardi Beckman Stichting, de denktank voor de PvdA, nodigen u met veel plezier voor deze gedachtewisseling uit. Met een kleine borrel na.

---

Er is een beperkt aantal plaatsen beschikbaar. Dat is de reden dat we met een gastenlijst moeten werken. Graag zo snel mogelijk aanmelden via [send@wbs.nl](mailto:send@wbs.nl). Vol is vol. Wie het eerst...  
Verdere informatie: René Cuperus & Menno Hurenkamp, [www.wbs.nl](http://www.wbs.nl).

---

*Omstreden vrijheid* ligt vanaf 18 februari voor € 22,50 in de winkel.  
Wilt u het boek nu al bestellen? Stuur een mailtje met uw gegevens naar [send@wbs.nl](mailto:send@wbs.nl).



# Redactioneel

---

## Simpel

‘Ik moet wel op een bed van rozen liggen want ik voel doornen in mijn vel’, mompelden overtuigde sociaal-democraten na de laatste verkiezingen. Die doorns zijn dan de wegblijvende kiezers en de rozen de recente stevige linkse ingrepen in de maatschappij: normering topinkomens, hypotheekrenteaftrek, eerlijk werk.

Is het echt zo simpel? Komt het allemaal goed als de kiezers gewoon wat beter opletten? De politicologen André Krouwel en Nachshon Rodrigues Pereira betogen verderop het tegendeel: de neergang van de PvdA heeft een structureel karakter, dat blijkt wel uit de opeenvolgende verkiezingsnederlagen. Solidariteit én emancipatie zijn dusdanig minder vanzelfsprekend geworden dat duurzaam een grote achterban mobiliseren inmiddels een illusie lijkt. En wie aan de hand van de stukken van Ruud Koole en Dimitris Pavlopoulos tot zich door laat dringen hoe sociaal-democraten tegen wil en dank deel uitmaken van de gevestigde orde, in plaats van aan de kant van de Maagdenhuisbezitters of de Griekse maatschappijcritici te staan, die ziet dat tij niet zomaar keren.

Wees toch niet getreurd, even verderop geeft een uiteenlopende groep schrijvers, denkers en doeners een eerste aanzet voor nieuwe linkse politiek. Het zijn overwegend jongeren en ze hebben overwegend niet het definitieve antwoord. Wat ze wel delen, is enige opgewektheid over de mogelijkheden voor progressieve politiek wanneer men maar niet bang is om onbescheiden te zijn of om het conflict te zoeken. De korte termijn rot en de middellange termijn is hoopgevend: een verrukkelijke tijd voor mensen met een lange adem.

## Blessing in disguise

Door **Marijke Linthorst**

Redacteur S&D

Samsom en Rutte wordt vaak verweten dat zij bij de formatie van het kabinet te weinig oog hebben gehad voor het ontbreken van een meerderheid in de senaat. Rutte en Samsom waren daar laconiek over: het zou de democratie ten goede komen als het kabinet op inhoudelijke gronden daar steun zou moeten verwerven. Dat zou, per wetsvoorstel, met wisselende meerderheden kunnen. Ze hadden gelijk, maar hun opzet faalde omdat de oppositie hier niets voor voelde. Zij wilden 'boter bij de vis': steun aan kabinetsvoorstellen kon in de senaat alleen verworven worden als de oppositiepartijen in de Tweede Kamer daar iets voor terug kregen. Zoals bijvoorbeeld het openhouden van een kazerne in ruil voor steun aan de begroting in de senaat.

De hiermee ingeslagen koers heeft twee effecten gehad. Zo heeft de 'constructieve oppositie' een buitenproportionele machtspositie veroverd. Maar kwalijker is het dat de senaat in toenemende mate een afgeleide van de Tweede Kamer dreigt te worden. Om de aldaar gemaakte afspraken zeker te stellen proberen alle partijen, ook van de coalitie, meer 'greep' op hun senaatsfracties te krijgen. In de PvdA heeft dit tot gevolg dat kandidaat-Eerste Kamerleden het regeerakkoord moeten onderschrijven. Zij mogen uiteraard een voorbehoud maken, maar dat kan consequenties hebben voor hun plaats op de lijst.

De poging tot disciplineren van de senatoren lijkt op korte termijn voordelig: het kabinet kan door zonder zich om de senaat te hoeven bekommeren. Op de iets langere termijn is het echter funest. De Eerste Kamer wijst zelden wetsvoorstellen af. Als zij een

wetsvoorstel afwijst is er ook altijd iets aan de hand: de privacy bij het elektronisch patiëntendossier, de toegankelijkheid van het recht bij de rechtsbijstand en de macht van de zorgverzekeraars bij de vrije artskeuze. Die onafhankelijke toets zouden alle partijen moeten koesteren.

Na 26 mei heeft de coalitie, inclusief de 'constructieve gedoogpartijen', geen meerderheid meer in de Eerste Kamer. De kans is groot dat er, ook met meerdere partijen, geen 'vaste gedoogconstructie' mogelijk is. Dat biedt Rutte en Samsom alsnog de mogelijkheid om hun oorspronkelijke ambitie te realiseren: het behalen van (wisselende) meerderheden in de senaat op basis van inhoudelijke argumenten. De eerste keer mislukte dat doordat de drie 'constructieve' oppositiepartijen in de weg zaten. Maar aangezien deze drie partijen niet langer de doorslag geven, komt het nu aan op de afzonderlijke partijen. En ik ben ervan overtuigd dat geen enkele partij het aandurft om consequent wetsvoorstellen af te wijzen, puur om het kabinet dwars te zitten. Ze zouden daar bij de verkiezingen ook hard voor worden afgestraft.

Als het kabinet deze weg inslaat heeft dat nog een positief effect. Het bevrijdt de coalitie uit de knellende omhelzing van de 'constructieve drie' en schept daarmee kansen voor nieuw elan in het kabinetsbeleid: niet meer met de pet rond, maar zelfbewust voorstellen presenteren. Geen dichtgetimmerde afspraken, maar een open debat waarin politici met argumenten in de Tweede én Eerste Kamer hun gelijk proberen te halen.

Als dit de uitkomst wordt, is de nederlaag voor de coalitie niets minder dan een 'blessing in disguise': een verademing voor de democratie en een zegen voor ons staatsbestel.

# Gesmolten kern

Drie verloren verkiezingen op rij. Is het alleen de deelname aan het kabinet of heeft de teloorgang van de sociaal-democratie andere, dieper liggende oorzaken en is de PvdA definitief volksbeweging af?

**ANDRÉ KROUWEL & NACHSHON RODRIGUES PEREIRA**

*Politicooloog aan de VU en maker van het Kieskompas & politicooloog en projectmedewerker van het Kieskompas*

Dat de PvdA nog steeds meetelt in verkiezingstijd werd duidelijk uit de overtuigende manier waarop Diederik Samsom de partij naar bijna 40 zetels opstuwde in de Tweede Kamerverkiezingen van 2012. Maar die succesvolle campagne verhult de malaise waar de sociaal-democratie zich in Nederland en elders in Europa bevindt. Onder Samsom leed de PvdA drie verkiezingsnederlagen op rij: in de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 verloor de PvdA zwaar in alle grote steden en raakte haar traditionele bolwerken Amsterdam en Rotterdam kwijt, de Europese verkiezingen betekenden een historisch verlies waarin de SP de grootste partij werd op links en in de afgelopen Provinciale Statenverkiezingen ging 40% van de zetels verloren en is de PvdA in geen enkele provincie de grootste partij meer.

Een steeds kleiner deel van de kiezers heeft de PvdA in het rijtje staan van mogelijke opties. Veel linkse kiezers zijn bij parlementsverkiezingen nog wel bereid in de richting van de PvdA te kijken uit tactische overwegingen van regeringsvorming, maar van harte gaat het niet. Aan verklaringen voor deze malaise geen gebrek. Sociaal-democraten hebben geen eigen antwoord op de huidige economische crisis en voeren feitelijk rechts bezuinigings-

beleid uit. Dat geeft radicaal linksere bewegingen de gelegenheid in het gat te springen, zoals in Griekenland, waar Syriza – een samenraapsel van hervormde communisten, eco-socialisten en andersglobalisten – laat zien dat ze een traditionele sociaal-democratische partij kan opblazen.

De drie recente electorale dieptepunten tonen dat sociaal-democraten niet langer in staat zijn de traditionele achterban – van arbeiders, (lagere) middenklasse en stedelijk intelligentsia – te verbinden en te mobiliseren. Deels is dat terug te voeren op eigen strategische keuzes, deels het gevolg van een steeds vijandiger nationaal en internationaal politiek klimaat waarin rechts-conservatieve thema's de boventoon voeren. In een aantal landen staat de sociaal-democratie zelfs op de rand van uitsterven.

## ***Het verval van de gevestigde partijen in Europa***

Maar de oorzaken van de malaise van centrumlinks liggen dieper. Overal in Europa verliezen gevestigde partijen terrein. Bij de Europese verkiezingen in 2014 bleek de hegemonie van Labour en de Conservatieven niet langer onaantastbaar en kreeg de uiterst rechtse Uni-

André Krouwel & Nachshon Rodrigues Pereira *Gesmolten kern*

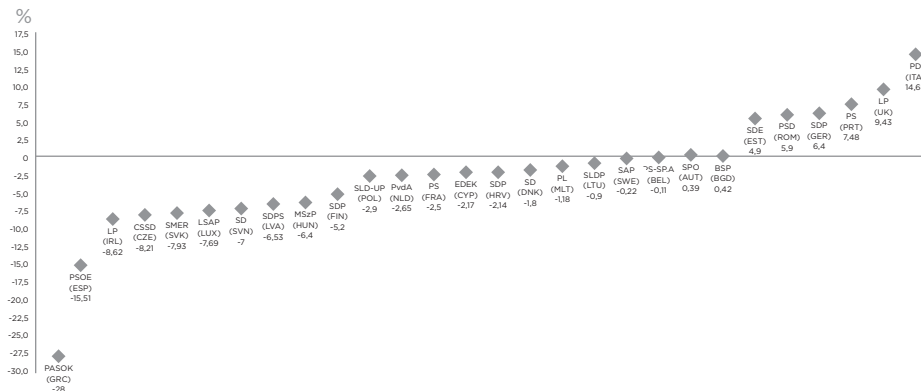
ted Kingdom Independent Party (UKIP) de meeste stemmen. In Frankrijk werd de gevestigde orde verslagen door de anti-immigratie-partij Front National (FN) van Marine Le Pen. In Vlaanderen kreeg het politieke establishment een pak slaag van de Nieuw-Vlaamse Alliantie (N-VA) van Bart De Wever. Deze partij kwam als grootste uit de bus bij de Europese verkiezingen, terwijl ze in 2009 nog op de achtste plek eindigde achter alle 'grote' partijen. Zelfs in het stabiele Duitsland behaalde een nieuwe partij, Alternative für Deutschland (AfD), een indrukwekkend resultaat.

Op links wordt de traditionele hegemonie van de sociaal-democratie aangetast door de opkomst van radicaal-linkse partijen. Zo won in Griekenland de tegen de bezuinigingen gekeerde Coalitie van Radicaal-Links (Syriza) met een grote overmacht. De twee partijen die de Griekse politiek domineerden sinds de zeventiger jaren — Pasok en Nieuwe Democratie — werden overtuigend verslagen. In Italië werd de Vijfsterrenbeweging (Movimento 5 Stelle) van Beppe Grillo de tweede partij. Spanje kreeg eveneens te maken met een nieuwe radicale politieke beweging, Podemos, die voortkomt uit de antibezuinigingsprotesten. Die partij gooit op dit moment hoge ogen in de peilingen en vormt een rechtstreekse bedreiging voor de PSOE.

Hoewel de Europese verkiezingen niet direct leidden tot grote machtsverschuivingen in het Europese Parlement, verloren de drie grote partijfamilies zetels. De christen-democratische Europees Volkspartij (EVP) bleef de grootste politieke fractie, maar de aanhang slonk van 36% in 2009 naar 29,4% van de stemmen in 2014 (53 zetels verlies). De Europese sociaal-democraten, verenigd in de PES, verloren in 20 van de 28 lidstaten in vergelijking met het toch al tegenvallende resultaat in 2009 (figuur 1). De sociaal-democraten hielden net iets meer dan 25% van de stemmen over.

De grootste nederlaag werd geleden door de liberale Partij van de Alliantie van Liberalen en Democraten voor Europa (ALDE), die daalde van 11,2% naar 8,9% van de stemmen en daarmee 16 zetels kwijtraakte. De liberalen werden ingehaald door de eurosceptische partijgroep Europese Conservatieven en Hervormers (ECR), die nu de derde grootste fractie is. De Groenen/Europese Vrije Alliantie verloor, net als in 2009, wederom stemmen en ging van 57 naar 50 zetels. De PvdA verliest dus in drie 'tweede-ordeverkiezingen' op rij, dat wil zeggen: verkiezingen die niet gaan over de vorming van een nationale regering. Is het verval structureel of kan de sociaal-democratie in Nederland en elders nog een comeback verwachten?

**Figuur 1** Verlies en winst van sociaal-democraten in EP-verkiezingen: verschil 2009-2014



André Krouwel & Nachshon Rodrigues Pereira *Gesmolten kern*

### ***Anti-establishment- en anti-EU-sentimenten worden sterker***

Van de kiezers die in 2012 op de PvdA stemden is een deel helemaal niet overgestapt naar een andere partij, maar blijft gewoon thuis bij tweede-ordeverkiezingen. Uit onderzoek van Ipsos blijkt dat de PvdA ongeveer 6 Kamerzetels verliest door die thuisblijvers. Wellicht zijn die dus nog te porren in een volgende parlementsverkiezing. Maar de PvdA verspeelt wel degelijk zetels. Het probleem voor de PvdA is dat deze kiezers alle kanten op lopen: ongeveer 15% zegt nu SP te gaan stemmen, maar de rest heeft een voorkeur voor partijen aan de rechterkant van het politieke spectrum. Ongeveer 10% gaat naar D66, 5% stapt over naar het CDA en eenzelfde aantal naar de PVV. GroenLinks profiteert slechts in zeer geringe mate van de impopulariteit van de PvdA.

Ook in de Provinciale Staten en Europese verkiezingen zie je die gespletenheid binnen het potentiële PvdA electoraat. Deels zijn het linkse kiezers die overstappen naar de SP en het rechtse bezuinigingsbeleid van Rutte II verwerpen. Het grootste deel van de switchers gaat echter naar rechtse partijen. Met name D66 en CDA profiteren. De PvdA kan dus moeilijk naar links of rechts buigen om kiezers terug te winnen, het lijkt meer een afstraffing voor het feit dat de PvdA in de regering zit. De Provinciale Statenverkiezingen werden een referendum over Rutte II, maar alle oppositiepartijen – met uitzondering van GroenLinks en PVV – wonnen. De winst van het CDA is overigens vertekend, want netto kreeg de partij minder stemmen dan in 2011. Datzelfde gebeurde bij de Europese verkiezingen, waarin het CDA een kwart van zijn electoraat verloor ten opzichte van 2009, maar door een lijstcombinatie met CU-SGP in zetelaantal net groter bleef dan D66.

De winst van D66 in alle drie de tweede-ordeverkiezingen is opvallend, omdat zij feitelijk om de regeringstafel zitten. Ondanks deze constructieve steun aan de PvdA-VVD-regering

werd D66 de grootste partij in het voormalige PvdA-bolwerk Amsterdam en boekte zij enorme winst bij de Europese verkiezingen, waar D66 met 15,5% van de stemmen voor het eerst in de Nederlandse politieke geschiedenis de grootste partij werd.

Toch zijn de verschuivingen in de verschillende tweede-ordeverkiezingen niet helemaal hetzelfde. In de Europese verkiezingen verloren de meeste pro-Europese partijen (met uit-

### **Het probleem voor de PvdA is dat de weglopers alle kanten op gaan**

zondering van D66), terwijl eurosceptische partijen juist meer aanhang kregen. In het Europees parlement groeide het linkse eurokritische Europees Unitair Links/Noords Groen Links (GUE/NGL) van 4,8% tot 6,9%, en het eurosceptische, rechtse Europa van Vrijheid en Directe Democratie (EFDD) steeg van 4,3% tot 6,4%. Zowel linkse als rechtse protestpartijen politiseerden het maatschappelijke ongenoegen, waarbij radicaal-links zich vooral verzette tegen het bezuinigingsbeleid en de afbraak van de verzorgingsstaat, en radicaal-rechts zich keerde tegen het immigratiebeleid en verdere Europese integratie.

Weliswaar bleven beide regeringspartijen, PvdA en VVD, stabiel in zetelaantal, maar de VVD verbeterde het slechte resultaat van 2009 slechts marginaal en de PvdA verloor 3% ten opzichte van het al dramatische verlies van zes jaar geleden. Voor het eerst in de naoorlogse periode kregen de sociaal-democraten zelfs minder stemmen dan hun radicaal-linkse eurokritische concurrent, de SP. Wederom verhuisde een lijstverbinding – van PvdA met GroenLinks – de nederlaag. Opvallend was dat de hardnekkig anti-Europese PVV 4% kwijt-

André Krouwel & Nachshon Rodrigues Pereira *Gesmolten kern*

raakte ten opzichte van 2009, maar andere EU-kritische partijen, CU-SGP en de Partij voor de dieren (PvdD), zagen hun relatieve aanhang wel groeien. Het anti-Europese sentiment is overigens veel breder dan onder radicaal-linkse en -rechtse kiezers. Ook onder de aanhang van de VVD en ouderenpartij 50Plus, die geen zetel won, bestaat steeds meer ressentiment jegens het Europese integratieproces.

Deels zijn de verschuivingen bij de Europese verkiezingen het gevolg van de lage opkomst, maar duidelijk is wel dat 34% van de kiezers nu een eurokritische of ronduit anti-EU-partij steunde. Het is moeilijk de uitslagen van gemeenteraads-, Provinciale Staten- en Europese verkiezingen te vertalen naar nationale verhoudingen in een parlamentsverkiezing. De dynamiek van de campagne, de media-aandacht en de afwegingen van kiezers verschillen aanzienlijk tussen eerste- en tweede-ordeverkiezingen. Bij de laatste maken vooral 'gepassioneerde minderheden' de gang naar de stembus. Bij de verkiezingen voor Provinciale Staten was de opkomst net beneden de 50% en bij Europese verkiezingen kwam slechts 37% van de kiesgerechtigden opdagen.

## Bij de Europese verkiezingen overwoog een kwart PvdA te stemmen, nu is dat nog 15%

Dit verklaart deels waarom een extreem pro-Europese partij als D66 in Nederland de verkiezingen kon winnen. Hoger opgeleiden en politiek geïnteresseerde burgers slaan minder vaak een verkiezing over. Bovendien zijn kiezers in tweederangs verkiezingen eerder geneigd om radicale partijen te steunen. Tactische overwegingen, zoals de samenstelling van de regering, spelen veel minder een rol en kiezers straffen dan regeringspartijen af met

een stem op een oppositie- of protestpartij. Maar die theorie lijkt moeilijk houdbaar als we ervan uitgaan dat kiezers wel weten dat D66 grotendeels het kabinetsbeleid steunt en aan een meerderheid helpt in de Senaat en in Europa gewoon in één fractie zit met de VVD.

Om iets meer te begrijpen van deze kiezersbewegingen hebben we twee belangrijke databronnen gebruikt die verzameld zijn tijdens de campagne en direct na de Europese verkiezingen. Vanwege de verschillende dynamiek binnen tweede-ordeverkiezingen vergelijken we de uitslag van 2014 met de vorige Europese verkiezingen van 2009 en zoomen we in op het potentiële electoraat van de PvdA.

### *Steeds minder kiezers overwegen PvdA te stemmen*

Uit twee onderzoeken naar de Europese verkiezingen – het online EUvox-project en de European Election Studies (EES) – blijkt dat achter het dalende percentage stemmen voor de PvdA een nog hardnekkigere problematiek schuilt. Steeds minder kiezers overwegen überhaupt nog PvdA te stemmen. De electorale kern van de sociaal-democratie smelt weg.

We vroegen in beide studies aan alle respondenten naar hun stemkans voor iedere partij. Daarmee krijg je het 'politieke DNA' van kiezers en zie je welke partijen allemaal worden overwogen (Van der Eijk & Marsh, 2007). Kiezers kunnen hun sympathie – of antipathie – voor alle partijen aangeven op een schaal van 0 tot 10. We deelden kiezers op in drie groepen: afwijzers die aangeven dat het onwaarschijnlijk is dat ze ooit op de PvdA stemmen (stemkans 0-4), overwegers (met een lage stemkans van 5 tot 7) en sympathisanten die een relatief hoge stemkans (8-10) geven aan de PvdA.

Beide studies geven aan dat bijna de helft van de Nederlandse kiezers aangeeft nooit op de PvdA te zullen stemmen. Dat percentage is met 13% toegenomen sinds 2009. Zoals in de tabel is te zien is tegelijkertijd een sterke terugval te zien in het aantal kiezers dat zegt te

André Krouwel & Nachshon Rodrigues Pereira *Gesmolten kern*

sympathiseren met de PvdA. Bij de Europese verkiezingen in 2009 gaf nog bijna een kwart van de kiezers aan de PvdA sterk te overwegen, nu is dat teruggezakt tot ongeveer 15%. Kort gezegd komt het erop neer dat de PvdA kan rekenen op de sympathie van hooguit 1 op de 6 kiezers.

### Versnelling van de neerwaartse trend

De neerwaartse trend in de sociaal-democratie die al zichtbaar is sinds de late jaren negentig lijkt zich recentelijk te versnellen. Veel sociaal-democratische partijen staan op een historisch dieptepunt in de peilingen met het verdwijnen van het kernelectoraat. Enkele sociaal-democratische partijen zijn zelfs verwikkeld in een serieuze overlevingsstrijd.

Vooraf het Griekse Pasok, de Hongaarse MSZP en de Ierse Labour Party lopen het risico electoraal te worden weggevaagd. Deze trend wordt niet alleen veroorzaakt door de deelname in een regering. In Duitsland en Italië wonnen de sociaal-democraten terwijl ze in de regering zaten, terwijl in andere landen regeringsdeelname wel werd afgestraft. Ook laten de resultaten van sociaal-democraten in de oppositie een heel divers beeld zien wat betreft winst of verlies. In deze duisternis is nog wel een klein lichtpuntje: sociaal-democraten worden door veel (linkse) kiezers nog wel gezien als kundige bestuurders, maar er is een grote ontevredenheid in het electoraat geslopen over de ideologische richting, of eerder over het ontbreken van een sociaal kompas bij centrumlinks.

**Tabel 1** Verdeling neiging tot stemmen voor de PvdA 2014 (stemkans vraag)

PTV	Aantal		Percentage		Percentage		Verskil met 2009	
	EUvox	EES	EUvox	EES	EUvox	EES	EUvox	EES
Afwijzers								
0	14918	252	16,1	23,2				
1	4443	37	4,8	3,4				
2	6319	77	6,8	7,1	43,4	49,0	+ 13,6	+ 13,0
3	7150	91	7,7	8,4				
4	7260	76	7,9	7,0				
Overwegers								
5	14163	116	15,3	10,7				
6	11515	127	12,5	11,7	40,9	36,1	- 5,9	- 3,5
7	12153	150	13,2	13,8				
Sympathisanten								
8	8812	65	9,5	6,0				
9	2968	32	3,2	2,9	15,7	14,9	- 7,8	- 8,6
10	2701	65	2,9	6,0				
<b>Totaal</b>	<b>92402</b>	<b>1088</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>		

Bron: EUvox 2014; EES 2015

### **Kiezers die overblijven: vrouwen, ouderen, ambtenaren en milieufreaks**

Als we kijken naar de achtergrond van kiezers die de sociaal-democratie trouw blijven valt vooral de toenemende 'gender gap' op: vrouwen zijn meer gecharmeerd van centrumlinks dan mannen. Net als in de kerk zijn het de vrouwen die nog geloven in de zaak en volharden. Ook veroudert het electoraat van sociaal-democraten snel. Het verouderingsproces wordt nog versterkt doordat de PvdA weinig aantrekkelijk is voor jongere generaties. Deze feminisering en vergrijzing van het electoraat van de PvdA betekent vooral dat jonge, mannelijke kiezers – zelfs al komen ze uit de lagere of middenklasse – bij de PvdA wegllopen. Waarom is dat?

Uit ons onderzoek blijkt dat vooral kiezers die 'politiek volwassen' zijn geworden na de verkiezingen van 2002 weinig ophebben met linkse herverdelingspolitiek. Zij denken in neoliberale schema's op economisch terrein en kunnen door hun diepgewortelde individualisme en libertaire drang naar vrijheid moeilijk een link leggen met het idee van georganiseerde solidariteit tussen sociale groepen of generaties. Belangrijk is ook dat een flink deel van de babyboomgeneratie, die eerder linkse politiek gebruikte om uitgebreide verzorgingsarrangementen voor zichzelf te organiseren, nu chagrijnig wegloopt bij de PvdA. Zij voelen zich vooral aangetrokken tot de SP, 50Plus of de PVV.

Wat overblijft voor de sociaal-democraten is een vrij smalle basis van ambtenaren en andere 'staatsafhankelijke' groepen. Het karakter van een brede volkspartij, waarin de onderklasse politiek werd verbonden aan een brede middenklasse en een deel van de intelligentsia, verdwijnt langzaam maar zeker. De gemiddelde PvdA-kiezer lijkt steeds meer op dat van een GroenLinks'er. Deze 'linksmens' – zoals Geert Wilders ze pleegt te noemen – is voornamelijk kosmopolitisch en internationalistisch in zijn of haar politieke oriëntatie, is voorstander van Europese eenwording en wil

meer aandacht voor milieuvraagstukken. De aantrekkingskracht van centrumlinks is versmald tot de wat hoger opgeleide kiezers met libertaire en progressieve politieke denkbeelden die vooral te vinden zijn in grotere steden. Het is niet ondenkbaar dat daarom de PvdA in de recente gemeenteraadsverkiezingen juist daar flink verloor aan geloofwaardigere opposanten: het kosmopolitische, libertaire en progressieve D66 en het ecologische GroenLinks. De echt linkse kiezer die meer oog heeft voor vraagstukken rond inkomen, arbeid en armoede loopt over naar de SP.

### **Broeiend ongenoegen**

Door de voortdurende financiële en economische crisis en aanhoudende bezuinigingen van opeenvolgende kabinetten – ongeacht hun signatuur – broeit het politieke ongenoegen onder de oppervlakte van de Nederlandse samenleving. Het is onjuist om de winst van populistisch rechts en links neer te zetten als de mobilisatie van 'verliezers van globalisering'. Er is geen sterk direct verband tussen werkloosheid en de steun voor populistisch rechts of links.

Kiezers zien radicaal-populistische partijen niet als echt bekwaam op het terrein van sociaaleconomisch beleid en stabiele regeringsvorming. Bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen werd SP-leider Roemer niet als een serieuze premierskandidaat gezien, waardoor Samsom de ruimte kreeg zich als zodanig te presenteren. Ontevreden kiezers lopen niet massaal over naar één partij of in een bepaalde ideologische richting, maar versplinteren het partijlandschap door alle kanten op te rennen. De winst van partijen op zowel de flanken van het politieke spectrum als van het centrumrechtse D66 is beter te verklaren door de grote onzekerheid en ontevredenheid onder brede groepen kiezers die juist veel te verliezen hebben.

De aanhoudende wereldwijde economische crisis, de eurocrisis met financiële redingsoperaties en stringente bezuinigings-



André Krouwel & Nachshon Rodrigues Pereira *Gesmolten kern*

maatregelen hebben de economische zekerheid van brede groepen Europeanen ondermijnd, vooral ook van de (lagere) middenklasse. En dat was zeker vanaf de jaren negentig een belangrijke kiezersgroep voor de PvdA. Zij konden de gematigde 'Derde Weg'-koers van Wim Kok wel waarderen, maar zijn nu ook diep ongerust of de PvdA wel voor economische stabiliteit en welvaart zorgt. Het proces van Europese eenwording met de bijhorende arbeidsmigratie versterkt het gevoel van onzekerheid en veroorzaakt ook culturele spanningen. Hierdoor is de politieke ontevredenheid over het functioneren van de nationale politiek en het proces van Europese eenwording ook uitgebreid naar het redelijk welvarende deel van de bevolking. We zien dan ook dat de steun voor radicaal-populistische partijen dwars door de sociale klassen loopt.

## Vooraf de jonge, mannelijke kiezer keert de PvdA de rug toe

De steun voor populistisch links en rechts wordt dus deels gedreven door economische onzekerheid en ontevredenheid over het functioneren van het politieke systeem, maar grotendeels is het politiek ongenoegen diffuus en is het onduidelijk waar het zich nu precies tegen richt. Dit is logisch, want veel burgers begrijpen niet exact de werking van democratische instituties, kennen niet alle beleidsmaatregelen en weten ook niet precies wie eigenlijk verantwoordelijk is voor een besluit. Ook is het lang niet altijd duidelijk welke maatregelen nu wel of niet werken. Daardoor verwordt de ontevredenheid over een specifieke maatregel al snel tot een algemene negatieve beoordeling van 'de politiek'.

Zo'n diepgevoeld maar ook diffuus ongenoegen maakt het voor kiezers onmogelijk om een sterke binding te ontwikkelen met één politieke protestpartij. Hierdoor zien we niet alleen sterke fluctuaties in de steun voor de gevestigde partijen, maar ook jojo-effecten in de populariteit van rechtse en linkse anti-establishment-partijen.

### *Electoral kwetsbaarheid van traditionele regeringspartijen*

In het zeer open Nederlandse politieke systeem kunnen nieuwe partijen op alle flanken het politieke spectrum binnendringen. Nederlandse kiezers zijn steeds meer 'beschikbaar' voor al die nieuwkomers, omdat oude partijbinding en politieke identiteiten vrijwel zijn verdwenen. De toenemende electorale volatiliteit met soms grote fluctuaties in politieke steun maakt de traditionele politieke elite kwetsbaar en onzeker. Terwijl vijftien jaar geleden nog een partijkartel werd voorspeld waarin alle grote politieke stromingen zouden samenklonteren tot een machtsmoloeh die alle ideologische verschillen onder de mat zou schuiven, blijken de spanningen tussen de traditionele regeringspartijen juist toe te nemen. Vaak worden ze gedwongen samen te werken, omdat met de populistische flanken moeilijk compromissen te sluiten zijn, maar van harte gaat de samenwerking niet. Tot tweemaal toe probeerden CDA en VVD met zowel de LPF (in 2002) als met de PVV (in 2010) een stabiele regering te vormen, maar beide experimenten waren van korte duur.

De traditionele middenpartijen worden vooral verzwakt door de stevige polarisatie van de moreel-culturele dimensie door anti-establishment-politici als Pim Fortuyn en Geert Wilders. Nederland is diep verdeeld geraakt over kwesties met betrekking tot immigratie en de integratie van minderheidsgroepen — voornamelijk moslims. Voor de christen-democraten begon het verval al in de jaren zestig, de tijd waarin de secularisatie

André Krouwel & Nachshon Rodrigues Pereira *Gesmolten kern*

sterk doorzette. Door de val van de Berlijnse Muur verdween een belangrijk oriëntatiepunt: confessionele partijen hadden zich altijd sterk afgezet tegen het communistische Oostblok. Omdat christen-democratische volkspartijen boeren en vissers, maar ook stedelingen, arbeiders en witte boorden wilden samenbrengen in een brede volkspartij, waren religie en anticommunisme bruikbare ijkpunten. Inmiddels is de sociale verzoeningspolitiek van christen-democraten op serven na dood. Zij volgden de verharding en verrechtsing van de samenleving en schuiven op in rechts-conservatieve richting. Sociaal-democraten worden geconfronteerd met een steeds vijandiger rechts blok. Vroeger keken christen-democraten en liberalen nog weleens naar links als er geen werkbare rechtse meerderheid was. Maar centrumrechts lijkt zich nu zeer ongemakkelijk te voelen bij toenadering tot centrumlinks. Tegelijkertijd worden sociaal-democraten door zowel radicaal-linkse als populistisch rechtse bewegingen geattaqueerd als verraders van de arbeidersklasse en 'chardonnay-socialisten'.

## De traditionele linkse achterban is niet blij met centrumrechts bezuinigingsbeleid

De traditionele linkse achterban is duidelijk niet gelukkig met de voortdurende steun aan centrumrechts bezuinigingsbeleid door sociaal-democraten. De PvdA en haar zusterpartijen zijn ook hun ideologisch kompas kwijtgeraakt door de dominantie van liberale denkbeelden, individualisering en het neoliberale economische discours. Deze ideeën staan diametraal tegenover het ideologische fundament van de sociaal-democratie: de georganiseerde solidariteit. In het huidige

ideologische klimaat zijn voor veel – vooral jonge – kiezers de oude linkse idealen van staatsinterventie en herverdeling van welvaart wereldvreemde gedachten. Sociaal-democraten proberen nog wel liberale en progressieve ideeën te combineren met een meer interventionistische visie op de economie, maar veel kiezers voelen dat die twee elkaar bijten.

### *Vrij spel voor conservatieve en anti-liberale krachten*

Het ideologisch failliet van de gematigde christen-democratische en sociaal-democratische solidariteitspolitiek geeft radicaal-conservatieve en anti-liberale krachten vrij spel. We zien een toenemend nationalisme of eigenlijk 'nativisme', waarbij etnische en religieuze minderheden en immigranten als bedreigend worden ervaren. Onder het mom van een constante bedreiging van onze veiligheid worden constitutionele vrijheden en rechtstatelijke principes geweld aangedaan: de vrijheid van meningsuiting en religie wordt aan banden gelegd, het recht op privacy geschonden met steeds geavanceerdere surveillancetechnieken van de overheid en het persoonlijk dataverkeer van burgers wordt continu gescreend. Voorheen universele sociale en politieke rechten worden nu exclusief geclaimd door de autochtone bevolking, waarbij minderheden en immigranten de toegang tot publieke voorzieningen wordt onzegd.

Het idee van georganiseerde solidariteit tussen sociale klassen en generaties via collectieve verzorgingsarrangementen is in discrediet geraakt. Tegelijkertijd is dit verdwijnen van economische herverdeling en emancipatiepolitiek de belangrijkste reden dat de opwaartse mobiliteit stagneert en zelfs omkeert. Hierdoor heeft de sociaal-democratie ook niets te bieden aan de (lagere) middenklassen. Sociaal-democratische leiders laten zich graag fotograferen met Piketty, maar ze nemen zijn adviezen weinig serieus.

---

André Krouwel & Nachshon Rodrigues Pereira *Gesmolten kern*

Steeds meer ouders zien dat hun kinderen het niet beter zullen krijgen dan zichzelf. De grote volkspartijen hebben zelf het vertrouwen verloren in de zeer succesvolle strategie waarmee ze de middenklasse met de onderklasse verbonden: in ruil voor relatief hoge belastingen kreeg de middenklasse hoogwaardig onderwijs voor haar kinderen en de onderklasse de garanties van een welvaartsstaat die ervoor zorgde dat mensen niet verarmden als zij hun baan verloren door ziekte. Deze historische uitruil maakte toen een verregaande verzoening van de klassenstrijd mogelijk die zorgde voor sociale, economische en politieke stabiliteit.

De veranderende samenstelling van de onderklasse — door arbeidsimmigratie — maakt solidariteit voor velen niet meer vanzelfsprekend. Anti-immigratiepartijen waarschuwen tegen de ‘islamisering’ van de samenleving, verafschuwen de aanwezigheid van illegale vluchtelingen en ageren tegen Oost-Europese arbeidsmigranten die de arbeidsmarktpositie van ‘autochtone’ werknemers zouden ver-

slechteren. Links-radicalen roepen eveneens dat er een loondrukkende werking uitgaat van arbeidsmigratie die leidt tot een ‘race to the bottom’ van steeds verslechterende arbeidsomstandigheden. Het thema verscheurt de sociaal-democraten, die een groot deel van de etnisch gemengde onderklasse mobiliseren, maar de traditionele lagere en middenklassen daardoor kwijtraken. De christen-democraten zijn onzeker omdat ze religieuze vrijheden willen beschermen, maar een flink deel van de rechtse kiezers wil de publieke uitingen van de islam verbieden. Liberalen durven niet meer hardop te pleiten voor open grenzen voor personen en goederen, omdat zij vrezen gezien te worden als voorstanders van immigratie.

Door deze ideologische vertigo van de gevestigde orde oogt hun onderlinge samenwerking voor veel kiezers weinig overtuigend. De ogenschijnlijke rechtlijnigheid en zelfverzekerdheid van de radicale politieke leiders steekt daar schril bij af, wat hen electoraal nog aantrekkelijker maakt.

# Syriza, bezuinigingen en de moord op de democratie

Syriza doet zijn best om iets te maken van de Griekse toekomst. Maar als links Europa langs de zijlijn blijft staan, ziet het er somber uit.

**DIMITRIS PAVLOPOULOS**

*Universitair docent sociologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam*

De winst van Syriza bij de verkiezingen van 25 januari bracht hoop op verandering: in Griekenland, maar ook in de rest van Europa. Even leek het erop dat de bezuinigingsdrift van conservatieve en sociaal-democratische partijen tot staan werd gebracht. Dat deze politieke verandering juist in het door bezuinigingen geteisterde Griekenland plaats had, kon haast niet symbolischer.

Het succes van Syriza was dan ook te danken aan het verzet tegen het bezuinigingsbeleid van de traditionele sociaal-democratische partij Pasok. Deze partij, die jarenlang de dienst uitmaakte en samen met de conservatieven braaf de dictaten van de trojka opvolgde, kreeg een electoraal pak slaag.

Met het ongekend harde neerslaan van de 'take the square'-beweging in 2012 en het doordrukken van de bezuinigingsmaatregelen van de uit sociaal-democraten en conservatieven bestaande coalitie, zat dat eraan te komen. De Griekse bevolking was na vier jaar keihard snoeien de wanhoop nabij. Weinig verwonderlijk als je bedenkt dat het bnp met een kwart daalde, het minimumloon tot € 482 verlaagd werd, 1,5 miljoen mensen zonder baan kwamen te zitten en 3 van de 11 miljoen

inwoners geen toegang tot de gezondheidszorg meer heeft.

De winst van Syriza was onvermijdelijk, maar hoe heeft Alexis Tsipras het tot nu toe gedaan?<sup>1</sup> De partij wil in de EU en de eurozone blijven. In weerwil van het beeld in de media zijn ze altijd pro-Europees geweest. De recente verwickelingen rond Rusland waren niet meer dan een poging om meer onafhankelijkheid te krijgen in de buitenlandse politiek. Het was allerm minst de bedoeling af te wijken van de hoofdlijnen van het EU-buitenlandbeleid. Dat laatste zou de rechtse coalitiepartij AN.EL wel willen, maar haar invloed in het regeringsbeleid blijft beperkt.

## ***Gematigd Grieks kabinet tegenover onvermurwbare technocraten***

Hoewel Syriza gepleit heeft voor een Europa waar sociale rechtvaardigheid en gelijkheid centraal staan, steunt Tsipras wel de verdragen van Maastricht en Lissabon. Concreet zoekt de Griekse regering naar een oplossing waarbij er afspraken worden gemaakt voor de financiering van de staatschuld en er een einde komt aan het bezuinigingsbeleid. In alles

Dimitris Pavlopoulos *Syriza, bezuinigingen en de moord op de democratie*

ademt het een gematigd keynesiaans programma. Men probeert de Griekse humanitaire crisis in te dammen, de laagste lonen en pensioenen te verhogen en het belastingstelsel op een eerlijke en progressieve wijze te hervormen.

## Europa laat de bezuinigings-eisen niet los en wil dat Syriza haar verkiezingsprogramma verloochent

Helaas bleek al snel dat zelfs dit gematigde programma aan dovemansoren gericht was. Jean Claude Juncker en Jeroen Dijsselbloem laten de bezuinigingseisen niet los en willen dat Syriza haar verkiezingsprogramma loslaat. Daarbij worden harde middelen niet geschuwd. De Europese Centrale Bank dreigde de liquiditeitskraan voor de Griekse banken dicht te draaien wanneer Tsipras niet instemde met het bezuinigingsprogramma. Regelrechte chantage, want zo'n maatregel zou niks minder dan de ineenstorting van de Griekse economie betekenen.

Daarbij heeft de Nederlandse regering een prominente rol gespeeld. Samen met zijn Duitse collega lijkt Dijsselbloem de ogen te hebben gesloten voor de humanitaire ramp die Griekenland momenteel treft. Enkel het wraakzuchtige 'afsprake is afspraak' telt. Uit angst voor de kiezer wordt de solidariteit van Griekenland bij het grofvuil gezet, zo lijkt het. Of speelt er meer dan alleen populisme?

Aangezien een exit uit de euro voor Syriza ondenkbaar is, werd de Griekse regering gedwongen tot een moeilijk compromis. De meeste maatregelen uit hun verkiezingsprogramma werden uitgesteld, terwijl de door de vorige regering al uitgevoerde en geplande privatiseringen niet worden teruggedraaid.

Bovendien behoudt de trojka supervisie op het werk van de Griekse regering. In deze onderhandelingen heeft Syriza wel een korte periode van vier maanden 'gewonnen' om zoveel mogelijk van de geplande hervormingen uit te voeren, maar kreeg ze daar niet de noodzakelijke financiële ruimte voor.

De houding die de EU tijdens onderhandelingen aanneemt is om meerdere redenen vreemd te noemen. Ten minste drie dubbelzinnigheden zijn aan te wijzen. Terwijl iedereen zichzelf respecterende econoom weet dat de staatschuld onbetaalbaar is, eist men dat de Grieken deze geheel afbetalen. En ondanks de misère in Athene profiteren de noordelijke eurolanden volop van de rente die ze aan Griekenland verstrekten. Zo streek Duitsland € 360 mln winst op en werden er ook in Nederland tientallen miljoenen bijgeschreven.<sup>2</sup> Tot slot blijkt ook 'afsprake is afspraak' niet voor iedereen even zwaar te gelden. Op 13 januari, dus kort voor de onderhandelingen van de eurogroep met Griekenland, besloot de Europese Commissie (EC) haar regels wat te versoepelen. Doordat het primair tekort met 0,5% ineens veel lager mag zijn, worden Italië, Frankrijk en België uit de brand geholpen.

### *De gifbeker is nog lang niet leeg*

Concreet eist de EU nu dat de Grieken een primair begrotingsoverschot blijven realiseren. Door de lonen nog verder te verlagen en de cao's volledig af te schaffen om de arbeidskosten te drukken, en de publieke sector tot het absolute minimum te reduceren, moet dit wel lukken, zo denkt men in Brussel.

De economische ontwikkelingen in Griekenland van de laatste vier jaar zouden echter tot een ander inzicht moeten leiden. Ze zijn een bewijs dat de bezuinigingen de recessie alleen maar verdiepen. Economisch herstel blijft uit. De staatschuld is opgelopen van 119% van het bnp in 2009 tot 179% in 2014. Hoewel de arbeidskosten flink zijn verlaagd, dalen de

Dimitris Pavlopoulos *Syriza, bezuinigingen en de moord op de democratie*

buitenlandse investeringen nog: in 2013 kwam Griekenland niet verder dan een schamele 164ste plaats.

De efficiëntie van de publieke sector is door de massaontslagen evenmin verhoogd. Integendeel: inmiddels moesten honderden scholen en tientallen ziekenhuizen hun deuren sluiten en is de publieke dienstverlening flink achteruitgegaan. Ook dit viel te voorspellen, omdat het probleem niet gelegen is in de omvang – in 2006 lag die op het Europees gemiddelde – maar in de omvangrijke bureaucratie van de (semi)publieke sector.

De hervormingen op de arbeidsmarkt vormen de kern van de bezuinigingen. Tsipras mag de door de vorige regering feitelijk afgeschafte cao's onder geen beding terugdraaien. Dezelfde eisen stelt de EU ook aan andere landen zoals Cyprus en Italië. Het moge duidelijk zijn dat wat in Griekenland gebeurt een 'generale repetitie' is voor de deregulering van arbeidsverhoudingen in heel Europa.

### ***De werkelijke agenda van de trojka***

Is het gezonder maken van het Griekse financiële stelsel wel het echte doel van de EU? Het lijkt er niet op. Zo pleitte de trojka altijd voor een verhoging van de belastinginkomsten, terwijl het door en door verrotte stelsel ongemoeid werd gelaten. De casus van de beroemde 'Lagarde-lijst'<sup>3</sup> is illustratief: tot eind 2014 was slechts 10% van de rekeninghouders op deze lijst gecontroleerd door de belastingdienst. Desalniettemin heeft de trojka nooit geëist dat deze groep, waar ongetwijfeld behoorlijk wat belastingontduikers tussen zitten, onder de loep werd genomen. Sterker, ze bleef zaken doen met politici die actief probeerden zo'n controle te frustreren.

Opmerkelijk genoeg liet de trojka de torenhoge defensie-uitgaven van Griekenland buiten beschouwing. Met bijna 2% van het bnp is de defensiebegroting in 2015 procentueel even groot als die van de VS en het Verenigd Konink-

rijk. Dat geeft op zijn minst te denken. Want terwijl meer dan de helft van de jongeren werkloos thuiszat, kocht de nagenoeg failliete Griekse regering in de periode 2010-2013 nog voor \$ 441 mln aan Duits wapentuig. Ook de Franse en Nederlandse wapenindustrie profiteerden behoorlijk met respectievelijk \$ 122 mln en \$ 33 mln. Echt integer kun je deze gang van zaken moeilijk noemen.

### ***Een neoliberal Europa***

De EU-aanpak van de Griekse kwestie onder leiding van conservatieve en sociaal-democratische partijen voorspelt niet veel goeds. Terwijl de realiteit van het deels kwijtschelden van de staatsschuld onontkoombaar lijkt, houdt men structureel vast aan de alles ontwrichtende bezuinigingen.

De noordelijke eurolanden en machtige (technocratische) instituties als de EC en de ECB, die geen democratische verantwoording hoeven af te leggen, negeren dit. Ze blijven hameren op begrotingsdiscipline en arbeidsmarktderegulering. Uiteindelijk zetten ze zich in voor de winst van hun eigen financiële sector en exportindustrie. In deze EU is daarom voor een keynesiaans sociaal-democratisch programma geen plaats.

In Griekenland staat Syriza binnenkort voor een lastig dilemma. Laat ze haar doelen en verkiezingsprogramma definitief los en volgt ze de neoliberale agenda van Schauble en Dijsselbloem, of gooit Syriza het roer om en gaat ze de confrontatie met de 'gevestigde orde' van de EU en de ECB aan? Wie het weet mag het zeggen. Ook binnen Syriza is men het niet eens over de te volgen koers. Wacht men op de volgende eruptie van burgerlijke onvrede die ongetwijfeld zal volgen op nieuwe vanuit Brussel opgelegde bezuinigingen? Of pakt Syriza door en wordt links in de andere Europese landen eindelijk wakker? Alleen dan kunnen we op Europees niveau een andere, socialere weg inslaan.

Dimitris Pavlopoulos *Syriza, bezuinigingen en de moord op de democratie*

### Noten

- 1 Syriza heeft een coalitieregering gevormd met een kleine, rechtse antibezuinigingspartij. De belangrijkste beslissingen van de regering worden
- 2 echter genomen door Syriza alleen.  
Zie [www.deondernemer.nl/economie/577565/Maar-gelukkig-verdienen-we-ook-wat-aan-die-Grieken.html](http://www.deondernemer.nl/economie/577565/Maar-gelukkig-verdienen-we-ook-wat-aan-die-Grieken.html).
- 3 Lijst met meer dan 2.000 Griekse rekeninghouders bij de Zwitserse bank HSBC. In 2010 overhandigde de toenmalige Franse minister van Financiën, Christine Lagarde, deze lijst aan de Griekse regering.

# Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek

Dat de nieuwe Griekse regering op haar kop krijgt wegens ‘verkiezingsretoriek’ is een scherpe illustratie van de oplopende spanning tussen politiek die het volk vertegenwoordigt en politiek die draait om goed bestuur. Wanneer sociaal-democraten geloofwaardig willen blijven met pleidooien voor sociaal beleid moeten ze een beter antwoord verzinnen op de Griekse crisis dan ‘geld terug’.

## **RUUD KOOLE**

*Hoogleraar politieke wetenschap Universiteit Leiden en redacteur van S&D*

De grote overwinning van de Coalitie van Radicaal Links (Syriza) bij de verkiezingen in Griekenland van januari en de daarna snel geformeerde regering onder leiding van haar leider Alexis Tsipras zette de verhoudingen binnen de Europese Unie op scherp. Eind februari kon de eurogroep op het nippertje een voorlopig vergelijk treffen, maar het debat over de schulden van Griekenland aan andere EU-landen, het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Europese Centrale Bank (ECB) is daarmee niet van de agenda.

De stelling van dit artikel is dat het hier gaat om méér dan meningsverschillen over bezuinigingen, terugbetalingen en hervormingen. Achter deze Griekse tragedie schuilt een groeiende spanning tussen de verscherpte democratische norm dat burgers invloed moeten hebben op overheidsbeleid en de bestuurspraktijk waarin besluiten steeds vaker op technocratische gronden en zonder duidelijke

lijk kiezersmandaat worden genomen.

Deze ontwikkeling is structureel en niet uniek voor de Griekse casus; zij speelt in alle landen en in versterkte mate in de Europese Unie. De democratie staat onder druk. Wat is nog de democratische legitimatie van politieke besluiten? Daaraan mag niet schouderophalend voorbij worden gegaan, zeker niet door sociaal-democraten, omdat zulke besluiten de mogelijkheden om sociale politiek te voeren in de kern raken.

Tsipras voerde campagne met de belofte dat de door de trojka verlangde bezuinigingen niet op de gevraagde wijze zouden worden gerealiseerd. Die leningen hebben een humanitaire crisis in Griekenland veroorzaakt en bovendien een gezonde groei van de Griekse economie verhindert, waardoor leningen niet kunnen worden terugbetaald.

In de eerste weken na de Griekse verkiezingen probeerden Tsipras en zijn minister van



Ruud Koole *Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek*

Financiën, Yanis Varoufakis, de leiders van de andere zeventien landen van de eurogroep te overtuigen een flexibelere houding tegenover Griekenland in te nemen. Schouderklopjes werden afgewisseld met gevoeligheden. Zo verwezen ze naar het Duitsland van het interbellum, toen het land door het verdrag van Versailles met enorme schulden werd opgezaald. De opkomst van Hitler kwam daardoor niet uit de lucht vallen.

Geopolitiek werd evenmin geschuwd. Terwijl de burgeroorlog in de Oekraïne dreigde uit te groeien tot een internationale oorlog, liet de nieuwe Griekse regering niet na openingen te maken naar het bewind van Poetin, daarmee bewust suggererend: 'Drijf ons niet in de armen van Rusland en kom dus over de brug'.

## Het conflict gaat om veel meer dan geld alleen, het raakt de essentie van onze democratie

De andere Europese leiders reageerden met kilte en soms ook met verontwaardiging. De Grieken moesten ophouden met hun 'verkiezingsretoriek' en zich houden aan de afspraken. Griekenland had honderden miljarden aan leningen ontvangen in ruil voor bezuinigingen en hervormingen. Het zou onverantwoordelijk zijn om die afspraken eenzijdig op te zeggen. Voor je het weet zou er een domino-effect ontstaan en zouden ook Spanje of Portugal en misschien wel Frankrijk in de verleiding komen gemaakte afspraken niet na te komen. Het geld voor die leningen was bovendien opgebracht door de belastingbetalers in andere landen zoals Duitsland en Nederland. En de politici van die laatste landen hebben ook kiezers die juist weinig ophebben met kwijtschelding van de Griekse schulden.

Er leek al met al sprake van een dialoog tussen doven. Verschillen in inzicht over geld en hervormingen waren echter maar een deel van het verhaal. De oplopende spanning tussen de verscherpte democratische norm en de realiteit van de bestuurspraktijk die alles te maken heeft met verschillende concepties van democratie speelde eveneens een niet te onderschatten rol.

### *Vertegenwoordigende en verantwoordelijke politiek*

De (politiek)wetenschappelijke literatuur maakt al lang onderscheid tussen verschillende vormen van democratie met verschillende termen die niet steeds hetzelfde betekenen, maar tot één van de twee clusters van denken over politiek horen. In navolging van de helaas te vroeg overleden Ierse politicoloog Peter Mair noem ik ze vertegenwoordigende politiek en verantwoordelijke politiek. Mair maakte zich zorgen om het functioneren van de democratie, omdat regeringen steeds minder in staat zijn tegelijk het volk te vertegenwoordigen én verantwoordelijk te regeren.<sup>1</sup>

Hij kiest daarbij het perspectief van veranderende politieke partijen. Regeringspartijen organiseren de regeringsinstituties en leggen daarover verantwoording af aan het parlement, maar partijen waren óók lange tijd de kanalen waarlangs de 'stem des volks' hoorbaar werd in de parlementaire arena. Juist die balans tussen vertegenwoordigende en verantwoordelijke politiek is essentieel voor het goed functioneren van de democratie.

Die balans is echter verstoord. Partijen zijn niet meer de massa-integrerende partijen van weleer en hebben de band met de samenleving zien verwateren, aldus Mair. Steeds meer zijn zij in de richting van de staat opgeschoven, waardoor hun intermediaire rol is uitgespeeld.

Daarbij komt dat regeringen veel meer dan voorheen gebonden zijn aan afspraken uit het verleden en internationale afspraken. Verant-

Ruud Koole *Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek*

woordelijke politiek brengt ook het respecteren van die afspraken met zich mee. Europeanisering en internationalisering beperken de bewegingsruimte van nationale regeringen. Regeren is in toenemende mate complex geworden en kost zoveel tijd dat partijen daardoor niet of nauwelijks meer aan partijpolitieke mobilisatie toekomen. De responsiviteit neemt af. Besturen is de hoofdtaak geworden. Die complexiteit vereist bovendien technische expertise die niet iedereen is gegeven. Vandaar dat deze ontwikkeling gepaard gaat met een grote invloed van technocraten op de politieke besluitvorming. Vaak zijn die werkzaam in instituties, zoals de Europese Centrale Bank (ECB), die niet functioneren op basis van een kiezersmandaat.

Maar de oppositiepartijen dan? Zij kunnen dan toch de bestuursfocus van de regeringspartijen compenseren door representatie en responsiviteit voorop te stellen? Dat is voor de mainstream-oppositiepartijen even moeilijk geworden als voor de regeringspartijen. Zij zijn in de loop van de tijd bijna allemaal potentiële regeringspartijen geworden en stellen zich ook als zodanig op. In de Nederlandse situatie delen verschillende oppositiepartijen tegenwoordig zelfs regelmatig de verantwoordelijkheid voor regeringsbeleid door middel van allerlei deelakkoorden.

Bij Mairs sombere analyse kunnen kanttekeningen worden gezet. Functioneerde de democratie wel zo goed in het veronderstelde tijdperk van de massapartijen? Is het wel zo dat de 'wederzijdse terugtrekking' van burgers en politici uit het representatieve proces onvermijdelijk leidt tot 'uitholling' van de democratie?<sup>2</sup>

Verminderde deelname aan het electorale proces van met name jongeren hoeft nog niet te betekenen dat zij zich ook uit het politieke proces terugtrekken, zoals Russell Dalton laat zien in zijn studie *The good citizen*.<sup>3</sup> Moet bovendien over representatie niet veel meer in dynamische termen worden gedacht dan de tamelijke statische opvatting van representa-

tie via alleen het electorale kanaal?<sup>4</sup> Van Reybrouck sluit zich met zijn pamflet *Tegen verkiezingen* aan bij eerdere publicaties van Manin en Dahl, door de mogelijkheid van loting af te stoffen als alternatief voor verkiezingen bij het samenstellen van vertegenwoordigende vergaderingen.<sup>5</sup> Problemen in het electorale proces – de bekende 'kloof' tussen kiezers en gekozenen – zouden daarmee, zo niet verholpen, dan toch gereduceerd kunnen worden.

### *Oplopende spanning*

Al deze optimistische benaderingen nemen echter de aloude spanning tussen de twee genoemde concepties van democratie niet weg. Het permanente karakter daarvan geeft al aan dat zij niet eenvoudig is op te lossen. 'Vertegenwoordigende' of responsieve politiek enerzijds en 'verantwoordelijke' politiek anderzijds raken namelijk aan de eeuwige vraag hoe de invloed van 'het volk' te garanderen is en tegelijk kan worden voldaan aan het vereiste dat de leiding van een stad of land in bekwaame handen is.<sup>6</sup>

Al bij de klassieke Atheense democratie van vóór de christelijke jaartelling, ook nu nog vaak gezien als het prototype van een waarlijk democratische gemeenschap, werden kanttekeningen geplaatst. Plato was van oordeel dat het bestuur van de polis in handen moest komen van mensen die daarvoor jarenlang waren klaargestoomd: de filosoof-koningen. Op zijn beurt plaatste Aristoteles in zijn beroemde classificatie van politieke systemen de democratie aan de kant van onwenselijke systemen. Regeren moest niet aan een zelfzuchtige massa worden overgelaten. Hij pleitte daarom voor een mengvorm van aristocratie en regering door de massa: de 'politeia'.

Een late echo daarvan was te horen bij de sociaal-democraat en democratietheoreticus Willem Bongers in de jaren dertig van de twintigste eeuw. Hij verdedigde in de periode dat het algemeen kiesrecht nog maar net was ingevoerd de democratie met hartstocht tegen

Ruud Koole *Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek*

zowel degenen die vonden dat zij de bron van alle ellende was en om een sterke man riepen als degenen die vonden dat democratie betekende dat bestuurders de wil van de massa zonder meer moesten uitvoeren. Hij verbond daaraan wel de voorwaarde dat alleen de besten voor het politieke bestuur in aanmerking kwamen: 'De democratie zal selectionistisch zijn, of niet zijn!'<sup>7</sup>

Na de Tweede Wereldoorlog werd het debat voortgezet. Aanvankelijk overheerste de door Schumpeter in 1942 geformuleerde omschrijving van democratie als concurrentiestrijd tussen verschillende politieke elites om de stemmen van de kiezers – het pluralisme. Van het klassieke Atheense model zoals dat in de achttiende eeuw door Rousseau was verheerlijkt moest hij niets hebben.<sup>8</sup>

Hij achtte politieke besluitvorming rechtstreeks door het volk zelf onwenselijk. In de massacultuur van de twintigste eeuw was dat bovendien onmogelijk. De kiezers kunnen wel het leiderschap van een individu of een groep aanvaarden, net zoals zij hun steun ook weer kunnen intrekken. Daar dienen verkiezingen voor, maar daar moest het volgens Schumpeter ook bij blijven. Het klassieke model zou daarnaast te hoge verwachtingen wekken over wat een democratie vermag. Frustratie daarover kon dan weer te gemakkelijk leiden tot afkeer van de democratie en hadden de jaren dertig niet laten zien waar dat toe kan leiden?

Op deze tamelijk beperkte, 'elitistische' opvatting van democratie kwam in de jaren zestig forse kritiek, met name in de Verenigde Staten, maar zeker niet alleen daar. Het democratisch-elitisme bevestigde in de ogen van de 'neodemocraten' de status quo.<sup>9</sup> Zij hekelden onder meer het weinig inclusieve karakter van deze opvatting. Zo moest de zwarte bevolking in de Verenigde Staten haar gelijkberechtiging nog bevechten. Ook werden vraagtekens gezet bij de concurrentiestrijd tussen verschillende elites.

Die elites opereerden weliswaar onder verschillende partij-etiketten, maar in feite be-

hoorden zij allemaal tot de hogere klasse van de Ivy League, waardoor zij weinig oog hadden voor de belangen van andere klassen. De Amerikaanse politicoloog Schattschneider schreef in 1960: 'The flaw in the pluralist heaven is that the heavenly chorus sings with a strong upper-class accent.'<sup>10</sup>

Het moest daarom allemaal veel inclusiever. De geluiden van het gehele volk dienden door te dringen in het parlement. Participatiedemocratie werd het toverwoord.<sup>11</sup> Inspraak en medezeggenschap hoorden daarbij. In het denken over politieke vertegenwoordiging kwam 'responsiviteit' hoog in het vaandel te staan. In hoeverre handelt een politieke elite overeenkomstig de wensen van de burgers?<sup>12</sup>

De praktijk zou echter weerbarstiger blijken dan de nieuwe leer van de participatiedemocratie. Het merendeel van de burgers bleek toch veel minder frequent te participeren in de politiek dan door neodemocraten werd gehoopt. Er is eerder sprake van een toeschouwersdemocratie.<sup>13</sup> Maar wat na de revolutie van de jaren zestig en zeventig bleef was een verscherpte democratische norm: inclusiever, op meer terreinen en soms ook directer.

Ook al realiseerde men zich dat het ideaal van een regering door het volk niet volledig haalbaar is, en sprak men daarom soms liever van de polyarchie, de oplossing voor veel problemen werd doorgaans gezocht in méér democratie.<sup>14</sup> Alle debatten over legitimiteitscrises en de kloof tussen burgers en de politiek mondden daarin uit. Anders dan in de jaren dertig van de twintigste eeuw pleit vrijwel niemand in het huidige westerse politieke debat voor minder democratie. De verscherpte democratische norm is gemeengoed geworden. De 'vertegenwoordigende of responsieve politiek', of zo men wil: het vereiste van democratische legitimiteit staat daarmee als norm in het publieke debat steviger dan ooit.

De praktijk van het politieke bestuur laat evenwel een andere ontwikkeling zien. Toegenomen complexiteit van het landsbestuur noopte al langer tot professionalisering van

Ruud Koole *Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek*

het ambtelijke apparaat. De laatste decennia kwam daar de professionalisering van de politiek nog eens bij. Beroepspolitici zijn de parlementaire besluitvorming gaan domineren. Zolang die professionals zich laten voeden door wat er onder de bevolking leeft, is daar vanuit democratische optiek weinig op tegen, zou men kunnen zeggen. Maar de vraag is of zij niet reeds te zeer zijn bevangen door de financieel-bestuurlijke logica 'die efficiency belangrijker vindt dan doen wat goed is voor de burgers'.<sup>15</sup> Het wordt nog ingewikkelder wanneer die professionele politici op hun beurt veel zaken van groot politiek gewicht overlaten aan technisch specialisten, waarachter men zich vervolgens kan verschuilen zonder zich verantwoordelijk te achten.

## Men wil meer democratie, maar krijgt meer technocratie

Politieoptreden en oorlog voeren laat men van oudsher over aan politionele en militaire specialisten, maar de finale besluitvorming over hun inzet ligt bij de politici: de democratische tucht. Hoe anders ligt dat echter bij centrale banken. De verstrekkende gevolgen van hun besluiten worden overgelaten aan niet-democratisch gelegitimeerde specialisten. Er is dus sprake van een technocratische tucht. Het onttrekken van belangrijke besluiten aan democratische tucht is overigens niet altijd een verkeerde zaak. Het beoordelen van de toepassing van de wet in individuele gevallen, bijvoorbeeld, laat men in een rechtsstaat over aan onafhankelijke rechters. Democratische invloed kent zijn beperkingen.

Wat er nu de laatste decennia in veel landen plaatsvindt, is de onderbrenging van veel meer zaken onder technocratische in plaats van democratische tucht. Majone wijst als belangrijke reden voor deze ontwikkeling op

de tijdsdimensie in het politieke besluitvormingsproces.<sup>16</sup> Hoezeer politici ook mogen spreken over een schitterende toekomst, de reguliere verkiezingen beperken hun feitelijke manoeuvreerruimte tot één mandaatperiode. Na de volgende verkiezingen kan er een andere regering worden gevormd die op basis van andere inzichten reeds genomen besluiten weer kan proberen terug te draaien.

'Short-termism', aldus Majone. Democratische politiek brengt noodzakelijkerwijs onzekerheid met zich mee. Dat is van alle tijden, maar de aard en omvang van de problematiek zijn ingrijpend gewijzigd. De aanpak van milieuvuiling vereist bijvoorbeeld een lange adem en internationale samenwerking. Economische groei en werkgelegenheid zijn door de globalisering als politieke doelen steeds minder door alleen nationale politiek te realiseren. Dat betekent ook een verschuiving van politiek bedrijven via 'dwang' (coercion: een nationale staat die binnen zijn eigen grenzen naleving van de eigen wetten kan afdwingen) naar politiek bedrijven via 'geloofwaardigheid' (credibility: andere landen moeten erop kunnen vertrouwen dat een land zijn afspraken nakomt).

Om die geloofwaardigheid op lange termijn veilig te stellen, is een verschuiving waarneembaar van politieke macht in de richting van 'non-majoritarian institutions', instellingen die niet afhankelijk zijn van de kiezersgunst. Van government naar governance, zo wordt het ook wel genoemd. Juist om een democratisch gewenst doel zoals prijsstabiliteit te kunnen realiseren, is meer macht nodig voor technocraten in niet-democratische instellingen, zoals in dit geval de centrale bank, aldus Majone. Dat schuurt met de gewenste democratische legitimiteit, maar omdat de geschetste ontwikkeling door veel leidende opiniemakers als onvermijdelijk, zo niet als wenselijk wordt beschouwd, is het legitimiteitsdiscours geproblematiseerd.

Zonder een zekere mate van legitimiteit kan ook een moderne democratie niet. In de zoektocht daarnaar is men verschillende ty-

Ruud Koole *Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek*

pen legitimiteit gaan onderscheiden, waarbij nogal eens wordt verondersteld dat het ene type het gebrek bij de andere vorm zou kunnen compenseren. Outputlegitimiteit krijgt zo meer nadruk dan inputlegitimiteit.<sup>17</sup> Inputlegitimiteit ontstaat wanneer wensen van burgers worden vertaald in regeringsbeleid. Bij outputlegitimiteit gaat men ervan uit dat burgers de vruchten van goed regeringsbeleid zullen waarderen, ook al kwam dat beleid niet overeen met de eerdere wensen van de burger.

De verdergaande Europese integratie heeft dit proces nog eens versterkt. Het bekende democratisch tekort dat op dit niveau bestaat, mag door de toegenomen bevoegdheden van het Europees parlement dan enigszins in omvang zijn teruggebracht, het centrale probleem is blijven bestaan, namelijk dat een echt regering-oppositiemechanisme op het Europees niveau ontbreekt.<sup>18</sup> Hierdoor kunnen Europese verkiezingen niet uitmonden in een werkelijke wisseling van de wacht. De vraag of er op Europees niveau een reële scheiding der machten bestaat, kan evenmin positief worden beantwoord. Een duidelijk omschreven regeringsactor is niet te vinden en kan dus ook niet worden weggestemd; competitie tussen intergouvernementele en supranationale instellingen verhindert dit. In een dergelijke situatie van 'institutionele schizofrenie' is democratische legitimiteit vooralsnog moeilijk te realiseren.<sup>19</sup>

Mede hierom is de nadruk op outputlegitimiteit juist op Europees niveau in zwang geraakt. Immers, Europese politiek overstijgt per definitie de nationale grenzen en omdat dat zo is, bestaat volgens Majone grote behoefte aan lange-termijn geloofwaardigheid, die alleen kan worden verzekerd via de door technocraten bevolkte non-majoritarian instituties. Deze instituties kunnen zich per definitie niet beroepen op rechtstreekse inputlegitimiteit via verkiezingen en zullen het dus vooral moeten hebben van outputlegitimiteit.<sup>20</sup>

Om de steun van de bevolking in de diverse lidstaten voor Europees beleid te krijgen moet

die bevolking worden overtuigd van de zegenrijke effecten van dat beleid. Anders gesteld: terwijl in het publieke debat de verscherpte democratische norm aan de inputzijde sterker staat dan ooit, laat de praktijk van het politieke bestuur op nationaal niveau en in nog heviger mate op Europees niveau een versterkte trend zien in de richting van technocratische politiek aan de outputzijde.

De verschuiving van vertegenwoordigende politiek naar verantwoordelijke politiek die Mair op het niveau van de nationale politiek constateert, wordt door verdergaande Europese integratie nog eens bevorderd. Hoe meer bevoegdheden aan het Europees niveau worden gegund (bijvoorbeeld op het punt van begrotingsbeleid), des te meer de besluitvorming in de categorie verantwoordelijke politiek valt. Dat heeft ook Griekenland gemerkt.

### ***Het protest in Griekenland en elders in Europa***

De opkomst van de Syriza-beweging in Griekenland kan men zien als een gevolg van de toegenomen spanning tussen de democratische norm en de technocratische praktijk. Na de eerste confrontatie tussen de nieuwe Griekse regering en de andere landen van de eurogroep in februari 2015 schreef columniste Caroline de Gruyter: 'De Grieken hebben als eersten ontdekt dat globalisering en echte democratie niet samengaan. Maar zij zullen de laatsten niet zijn'.<sup>21</sup> Twee dagen later verwoordde columnist René Cuperus het aldus: 'Sinds afgelopen vrijdag weten we dat verkiezingen er niet meer toe doen in Europa. Dat de nationale democratie binnen de eurozone zo'n beetje is afgeschaft'.<sup>22</sup> Vertegenwoordigende politiek lijkt het dus inderdaad af te leggen tegen verantwoordelijke politiek. De Franse premier Valls wist in februari dit jaar een Frans hervormingspakket aan de Europese Commissie aan te bieden, maar alleen doordat hij het Franse parlement omzeilde.<sup>23</sup>

Ruud Koole *Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek*

Dat geeft te denken. Krijgt Plato alsnog gelijk: de ongekozen ‘eurocraat’ als de moderne filosoof-koning?

Het gemak waarmee sommigen zich daar bij lijken neer te leggen is opvallend. Het gedrag van de nieuwe Griekse regering die het aandurfde een herziening voor te stellen van de afspraken over bezuinigingen en hervormingen in ruil voor leningen, werd door de

## De voorstellen van Syriza kunnen niet zomaar worden afgedaan als verkiezingsretoriek

Duitse minister van Financiën Schäuble geheld als ‘onverantwoordelijk’ en weggehoond. De Grieken moesten door de pomp, en op de knieën. Nu kan een heel debat gevoerd worden over de naïviteit dan wel arrogantie waarmee de Griekse regering de strijd is aangegaan, feit is dat hun inbreng tijdens de besprekingen in hoge mate correspondeerde met wat Tsipras en de zijnen tijdens de verkiezingscampagne naar voren hadden gebracht. Het was inputlegitimiteit en vertegenwoordigende politiek bij uitstek.

Tsipras werd echter te verstaan gegeven de ‘verkiezingsretoriek’ achter zich te laten. Iedereen in Brussel weet toch dat de verkiezingsdag de uiterste houdbaarheidsdatum is van verkiezingsbeloften, zo luidden cynische commentaren.<sup>24</sup> Naar verluidt hebben vooral de christen-democraten zich geroerd;<sup>25</sup> niet alleen Schäuble, maar dit keer vooral ook zijn Spaanse collega Luis de Guindos.<sup>26</sup> Door de Griekse minister van Financiën Varoufakis te vernederen, een achterwaartse salto (kolo-toumba) te laten maken en met lege handen naar huis te sturen, moest worden voorkomen dat rond Syriza een aura van succes zou gaan

hangen. Een succes zou vergelijkbare politieke bewegingen in andere landen electoraal in de kaart kunnen spelen. In Spanje hijgt de nieuwe beweging Podemos de conservatieve regering van premier Rajoy in de nek. Die beweging moest niet nog meer allure krijgen.

Het is zeer de vraag of deze strategie verstandig is. Zij miskent de noodzaak in een goed functionerende democratie van een balans tussen input- en outputlegitimatie, tussen vertegenwoordigende en verantwoordelijke politiek. De opkomst van radicale politieke groeperingen ter linker- en ter rechterzijde in veel Europese landen is een belangrijk signaal dat het niet goed zit met die balans, zowel in die lidstaten zelf als in de Europese Unie.

Hoe verschillend Syriza in Griekenland, Podemos in Spanje, UKIP in het Verenigd Koninkrijk, het Front National in Frankrijk of de PVV in Nederland ook zijn, zij hebben met elkaar gemeen dat zij niet tot de mainstreampartijen van hun land behoren, felle tegenstanders van het door die partijen gevoerde beleid zijn en sterk eurokritisch zijn. Dat duidt erop dat grote groepen kiezers zich niet kunnen herkennen in het door de ‘verantwoordelijke’ partijen gevoerde politiek. Zo’n signaal kan niet eenvoudigweg afgedaan worden als verkiezingsretoriek. Wat betekent de stelling dat globalisering en echte democratie niet samengaan? Zou de kracht van Europa nu juist niet moet liggen in de verdediging van de democratische rechtsstaat?

Een andere benadering van Syriza ligt daarom voor de hand. Een benadering waarin meer evenwicht is tussen input- en outputlegitimiteit. Outputlegitimiteit alleen is immers niet met democratische legitimiteit gelijk te stellen.<sup>27</sup> Dat betekent niet dat aan alle wensen van Syriza tegemoet kan worden gekomen – in een overleg tussen 28 (of 19) landen zal het altijd een kwestie van geven en nemen zijn –, maar wel dat niet neerbuigend wordt gedaan over de inzichten van een op basis van democratische verkiezingen tot stand gekomen regering.

Ruud Koole *Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek*

Van een regering in een democratie kan niet worden geëist dat zij zonder meer afstand neemt van de inzichten die de regeringspartijen in de voorafgaande verkiezingscampagne hadden geformuleerd en die de basis vormden voor hun electoraal succes. Dat zou immers betekenen dat de nationale regering niet mag luisteren naar de eigen bevolking en dat verhoudt zich slecht met de democratische waarden waarvoor de Europese Unie zegt te staan.

Van Tsipras en de zijnen mag worden gevraagd diezelfde openheid op te brengen voor de opvattingen van politici van andere landen die immers te maken hebben met hun eigen kiezers. Bij botsingen tussen de opvattingen van de verschillende achterbannen ('De Grieken moeten elke cent terugbetalen!' versus 'Geen bezuinigingen meer die de Griekse samenleving ontwrichten') zijn democratische politici gehouden om te zoeken naar eerlijke, creatieve oplossingen. Dat zullen altijd politieke compromissen zijn, waarvoor de verantwoordelijkheid dan ook gedragen moet worden door de politici zelf, zonder dat zij zich verschuilen achter technocratische instellingen of regels. Expertise van non-majoritaire instituties kan hierbij worden ingeroepen, maar ze kunnen niet in de plaats treden van politici.

Die politici zullen ook de moed moeten hebben aan hun achterban uit te leggen dat het bereikte resultaat inderdaad een compromis is en dat niet aan alle wensen van de eigen achterban kon worden voldaan. In de Griekse casus kan dit niet anders betekenen dan dat de Griekse schulden deels worden kwijtgescholden, maar wel onder gelijktijdige invoering van bepaalde structurele hervormingen. Bij die hervormingen moet enige ruimte zijn voor de Griekse regering om die naar eigen inzicht in te vullen. Een dictaat van de trojka werkt averechts.

Dat is in de netto donorlanden binnen de Europese Unie, waaronder Nederland, geen gemakkelijke boodschap. Door de eerderge-

noemde 'institutionele schizofrenie' worden Europese successen doorgaans geclaimd door nationale politici die in eigen land moeilijk verkoopbare effecten van Europese compromissen juist zullen wijten aan 'Europa'. Door het ontbreken van een Europese demos vindt de identificatie van burgers met de politiek, voor zover aanwezig, vooral plaats met de politiek op nationaal niveau. Ook al wordt er door sommige politici heel eerlijk (zij het vaak achteraf) bij gezegd dat belangrijke intergouvernementele 'Europese besluiten' worden genomen door ministers uit nationale regeringen en dus dat 'we het zelf hebben besloten', voor veel kiezers is de Europese Unie een besluitenproducent waarop de eigen nationale regeringsleiders relatief weinig greep hebben.

De inputlegitimiteit van Europese besluiten via de nationale politiek is hierdoor bijna non-existent. Het rechtstreeks gekozen Europees parlement kan dat maar zeer ten dele goedmaken, door de betrekkelijke onbekendheid van dat parlement bij de kiezers en door genoemd ontbreken van een echt regering-oppositiemechanisme. Het beroep van (Europese) politici op outputlegitimiteit is daarom tegelijk begrijpelijk en weinig succesvol, zeker in tijden van economische crisis: 'Waar is dan die werkgelegenheid die Europa zou brengen?'

Daarom zal door politici toch een uiterste poging gedaan moeten worden om de inputlegitimiteit te vergroten. Op korte termijn moeten politici uit andere Europese landen dan Griekenland de eigen bevolking het 'eerlijke verhaal' vertellen: van de onmogelijkheid om alle Griekse schulden terugbetaald te krijgen en van het belang dat de Griekse kiezers de Europese Unie juist gaan zien als een gemeenschap die oog heeft voor de noden van Griekse bevolking. Dan zal die bevolking ook begrip tonen voor de noodzaak van hervormingen, zoals op het terrein van het innen van belastingen en het bestrijden van corruptie.

Het vernederen van de huidige Griekse regering kan anders wel eens als een boemerang terugkomen. Kiezers zouden extra teleurge-

Ruud Koole *Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek*

steld kunnen uitwijken naar de neonazistische Gouden Dageraad, waarop de regering al dan niet onder druk van die dreiging zou kunnen kiezen voor het helemaal afwenden van de Europese Unie. Dat is in een geopolitiek instabiele regio geen wenkend perspectief.

Op de lange termijn is een grondig debat nodig in de verschillende lidstaten en de EU als geheel over de vraag of de trend naar door technocratische inzichten gedomineerde verantwoordelijke politiek ten koste van de door kiezerswensen bepaalde vertegenwoordigende of responsieve politiek niet is doorgeschooten. Is een minimum aan responsieve politiek

### Lidstaten moeten zich afvragen of het toekennen van macht aan instellingen zonder democratisch mandaat wel wenselijk is

niet noodzakelijk, ook wanneer men ervan uit zou gaan dat het prestige van het electorale proces blijvend verminderd is en dat er dus aanvullende vormen van legitimiteit nodig zijn?<sup>28</sup> Hoe kan de balans tussen input- en outputlegitimiteit meer in evenwicht worden gebracht? En waar ligt dat evenwicht dan? Hoe kunnen kiezerswensen en noodzakelijke technische expertise met elkaar worden verzoend? Moet de immer groeiende invloed van non-majoritaire instituties niet worden ingedamd en in sommige gevallen worden teruggedrongen of aan democratisch tucht onderworpen?

Dat is geen gemakkelijke opgave. De eerder aangehaalde De Gruyter schrijft: 'Veel Europeanen denken dat Brussel hun de macht heeft ontfutseld. Als die niet-gekozen "eurocraten" die democratische rechten even willen teruggeven, zou alles weer goed komen. Onzin.' Zij heeft gelijk. Maar dat mag niet betekenen dat

het steeds meer ontbreken van 'echte democratie' zonder meer als voldongen feit moet worden geaccepteerd. Wachten op een nieuwe Montesquieu of een Europese James Madison is echter als wachten op Godot.

Wel kan worden gewerkt aan het terugbrengen van de 'institutionele schizofrenie' op Europees niveau door de verantwoordelijkheden tussen intergouvernementele en supranationale instellingen scherper te omschrijven, zodat zij ook beter ter verantwoording kunnen worden geroepen. Op het niveau van de lidstaten dient men zich af te vragen of steeds vaker toekennen van (politieke) macht aan instellingen zonder effectief democratisch mandaat wel altijd wenselijk is. En als die instellingen al nodig zijn, is een vorm van 'democratisch tucht' dan niet gewenst? Dat zal niet altijd het geval zijn – de rechterlijke macht en de centrale bank zijn daar voorbeelden van – maar vaak ook wel.<sup>29</sup> De bovengenoemde verscherpte democratische norm wijst in elk geval in die richting.

### En de sociaal-democratie?

Juist de sociaal-democratie heeft er belang bij om het domein van door technocraten bevolkte instituties tot het noodzakelijke minimum te beperken, ook al zal de groei van hun aantal niet helemaal te vermijden zijn. Majone constateert in zijn analyse van de onvermijdelijke opkomst van technocratische non-majoritaire instituties dat deze instituties goed werken bij doelmatigheidskwesaties, maar niet geschikt zijn voor herverdelingsvraagstukken.<sup>30</sup> Daarom is de Europese Unie in de huidige constellatie zijns inziens niet geschikt voor herverdeling van welvaart.

Voor sociaal-democraten, die solidariteit hoog in het vaandel hebben staan, is de herverdeling van welvaart van groot belang, binnen landen en tussen landen. Maar daarnaast zullen zij het met anderen eens zijn dat de doelmatigheid van overheidsbestedingen eveneens gewenst is. Dat verklaart ook het ongemak van sociaal-democraten met Europa:



Ruud Koole *Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek*

overtuigd van de noodzaak van Europese samenwerking om redenen van veiligheid en welvaart, constateren zij ook dat een eenzijdige nadruk op doelmatigheid de (neo)liberale agenda in de hand werkt. Overdracht van bevoegdheden naar Europa betekent vaak minder vrijheid om op nationaal niveau verzorgingsstaat-arrangementen vorm te geven, terwijl dat verlies op Europees niveau niet of in elk geval niet in dezelfde mate wordt gecompenseerd door Europese redistributieve politiek. Dat kan tot gevolg hebben dat het bruto nationaal product van een land door Europese samenwerking groeit, maar de afstand tussen rijk en arm in dat land evenzeer.

Neoliberalen die een zo klein mogelijke overheid en een zo vrij mogelijke markt voorstaan hebben weinig moeite met deze ontwikkeling. Sociaal-democraten des te meer. Juist zij zien zich geplaagd voor de uitdaging de mogelijkheid van redistributieve politiek in stand te houden en waar nodig te versterken, zonder de doelmatigheid te verwaarlozen. De verschuiving van de politiek naar non-majoritaire instituties zullen sociaal-democraten, zowel op Europees als nationaal niveau, aan kritisch onderzoek moeten onderwerpen, willen zij niet verder meegezogen worden in de technocratische logica ervan, die juist de neoliberale agenda in de kaart speelt.

Dat betekent zowel het versterken van de greep van het Europees Parlement op de Europese Commissie als die van nationale parlementen op de regeringen van de lidstaten. Dat is niet alleen nodig om een verschuiving te voorkomen van de Europese Unie richting het

Singapore-model van veel welvaart, weinig democratie, maar ook om überhaupt ruimte te houden en te maken voor herverdelingspolitiek en daarmee voor het behoud van een nationale verzorgingsstaat.<sup>31</sup> Natuurlijk moet er dan wel een sterke sociaal-democratische beweging zijn die deze ruimte benut. Net zoals een eeuw geleden de sociaal-democratie er uiteindelijk voor koos om de staat niet meer af te wijzen maar juist te veroveren, zal zij nu niet in de verleiding moeten komen om de Europese Unie af te wijzen, maar deze door politieke strijd moeten proberen te veroveren.

Bijvoorbeeld door te bewerkstellingen dat in Europa werkgelegenheid ten minste een even belangrijk na te streven doel is als begrotingsevenwicht. Maatregelen die het begrotingstekort reduceren maar tegelijk de werkgelegenheid doen afnemen, moeten niet zomaar voorrang krijgen. Die strijd is het waard om aan te gaan. Maar dat kan alleen succesvol wanneer de sociaal-democratie de kiezers weet te overtuigen dat hun stem ertoe doet; dat hun opvattingen een langere geldigheidsduur hebben dan de verkiezingsdag.

De Griekse crisis kan zo de aanleiding zijn tot een herbezinning op de technocratische verleiding van al te veel 'verantwoordelijke politiek' waaraan veel politici in nationale staten en in de Europese Unie sinds de opkomst van het neoliberalisme zijn gaan lijden. Ook al zal Griekenland zelf niet ontkomen aan grondige hervormingen, die herbezinning zou de grote winst van de Griekse crisis zijn: voor de Griekse bevolking zelf, maar ook voor de democratie.

## Noten

- 1 Peter Mair (2009), 'Representative versus Responsible Government', opgenomen in Peter Mair (2014), *On Parties, Party Systems and Democracy. Selected Writings of Peter Mair*, Colchester: ECPR Press, p. 598.
- 2 Peter Mair, (2013), *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*, London/New York: Verso.
- 3 Russell J. Dalton (2008), *The Good Citizen: How a Younger Generation is Reshaping American Politics*, Washington, D.C.
- 4 Michael Saward (2010), *The representative claim*, Oxford New York: Oxford University Press.
- 5 Robert Dahl (1990), *After the Revolution. Authority in a Good Society. Revised edition*, New

Ruud Koole *Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek*

- Haven: Yale University Press, 122-125 Bernard Manin (1997), *The Principles of Representative government*, Cambridge: Cambridge University Press; David Van Reybrouck (2013), *Tegen verkiezingen*, Amsterdam: Bezige Bij.
- 6 A. Hoogerwerf (1997), *Elites in de democratie. De verleiding van de politicus*, Alphen aan den Rijn: Samsom.
  - 7 W.A. Bongers (1934), *Problemen der democratie: een sociologische en psychologische studie*, Groningen/Batavia, Noordhoff, p. 100.
  - 8 Joseph Schumpeter (1942), *Capitalism, Socialism, and Democracy* 3rd edition (1957), New York: Harper & Row.
  - 9 P. Bachrach (1967), *The Theory of Democratic Elitism: A Critique* Boston, Little Brown.
  - 10 E.E. Schattschneider (1960), *The Semi-Sovereign People: A realist view of democracy in America*, New York, p. 35.
  - 11 Pierre Rosanvallon (2011), *Democratic Legitimacy. Impartiality, Reflexivity, Proximity*, Princeton: Princeton University Press, p. 205.
  - 12 Hoogerwerf (1997), *Elites in de democratie*, 165 en H.H. Pitkin (1967), *The Concept of Representation* Berkeley/Los Angeles: University of California Press.
  - 13 Manin (1997), *The Principles of Representative government*.
  - 14 Robert Dahl (1973), *Polyarchy: Participation and Opposition* New Haven: Yale University Press.
  - 15 Marc Chavannes (2013), 'PvdA moet politiek hervinden', *NRC Handelsblad*, 16 februari.
  - 16 Giandomenico Majone (1996), *Temporal Consistency and Policy Credibility: Why Democracies Need Non-Majoritarian Institutions*, European University Institute, Working Paper RSC No. 96/57.
  - 17 Fritz Scharpf (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?* New York/Oxford: Oxford University Press.
  - 18 Peter Mair (2007), *Political Opposition and the European Union, Government and Opposition* 42:1, pp. 1-17. Opgenomen in: Mair (2014), pp. 481-494.
  - 19 Christoph Möllers (2013), *The Three Branches. A Comparative Model of Separation of Powers*, Oxford, Oxford University Press, p. 193.
  - 20 Rosanvallon (2010), beschrijft de 'revolutie' die sinds circa 1980 heeft plaatsgevonden. De klassieke legitimatie via de stembus is 'gedesacraliseerd'; de ondersteunende bureaucratie is eveneens gedelegeerd. Deze ineenstorting van electorale en bureaucratische legitimiteit is gevolgd door het ontstaan van nieuwe, hybride vormen van legitimiteit, namelijk die van onpartijdigheid (bij onafhankelijke toezichthoudende en regelgevende autoriteiten), reflexieve legitimiteit (bij constitutionele hoven) en de legitimiteit van de nabijheid (niet aan specifieke instituties gelieerd). Deze nieuwe vormen van legitimiteit kunnen volgens Rosanvallon worden beschouwd als een aanvulling op het onderscheid tussen input- en outputlegitimiteit (p. 8). In dit artikel zal ik me beperken tot deze laatste twee termen.
  - 21 Caroline de Gruyter in *NRC Handelsblad*, 21 februari 2015.
  - 22 René Cuperus in *de Volkskrant*, 23 februari 2015.
  - 23 Zie *Le Monde*, 15 februari 2015.
  - 24 Marc Peepkorn in *de Volkskrant*, 23 februari 2015.
  - 25 Caroline de Gruyter in *NRC Handelsblad*, 28 februari 2015.
  - 26 Helena Smith in *The Guardian*, 1 maart 2015; 'Alexis Tsipras comes under fire from Spanish prime minister'.
  - 27 Herman van Gunsteren (2003), *Woordenschat voor verwarde politici*, Amsterdam: Van Geneep, p. 65.
  - 28 Rosanvallon (2011), *Democratic Legitimacy. Impartiality, Reflexivity, Proximity*.
  - 29 In Nederland zou men kunnen aansluiten bij de destijds door de WBS uitgebrachte notitie *Verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing* door Mark Bovens, Wim Derksen, Willem Witteveen, Frans Becker & Paul Kalma (WBS, 1995).
  - 30 Majone (1996: 12): 'Efficient policies attempt to increase aggregate welfare, that is, to improve the conditions of all, or almost all, individual and groups in society, while the objective of redistributive policies is to improve the conditions of one group at the expense of another. Now, in a democracy, redistribution of income and wealth can only be achieved by majority decision since any issue over which there is unavoidable conflict cannot be resolved by unanimous agreement. Efficient policies, on the other hand, may be thought of as positive-sum games where everybody can gain. Hence, such policies could be decided, in principle, by unanimity. The unanimity rule guarantees that the result of collective choice is a Pareto-efficient outcome, since anybody adversely affected by the collective decision can veto it. It follows that redistributive policies can only be legitimated by the will of the majority, while efficient policies are basically legitimated by the results they achieve.'
  - 31 Soek-Fang Sim (2001), 'Asian Values, Authoritarianism and Capitalism in Singapore', *The Public*, vol. 8, pp. 45-66.

# De morele grenzen van stervenshulp

Het artikel van Bert Ummelen in de vorige editie van *S&D* moet worden verwelkomd. De discussie over wanneer, hoe en door wie stervenshulp mag worden verricht blijft onder direct betrokkenen plaatsvinden. Maar in de rest van de samenleving is het te stil. Dit terwijl de toepassing van de Euthanasiewet 2001 wel steeds verder wordt ‘opgerekt’. Het kan dus zijn dat in de wet de criteria moeten worden verscherpt, of juist ruimer geformuleerd.

## ERIK JURGENS

*Lid van de Tweede Kamer voor de PvdA 1972-1975 en 1990-1994 en van de Eerste Kamer 1995-2007*

In 2002 schreef ik een cursiefje in *S&D*: ‘Welke waarden wil de PvdA verdedigen?’. Daarin pleitte ik ervoor om de morele uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het PvdA-beleid te verduidelijken. Het heeft even geduurd, maar in 2012 kreeg ik waar voor mijn geld: het WBS-rapport *Van waarde*. Een rapport dat helaas in de partij niet de aandacht heeft gekregen die het verdient. In april 2013 schreef Joop van den Berg in zijn ‘recensie’: ‘De terugkeer van een politiek op morele grondslag’<sup>1</sup>. Hij onderkent dat aan de grote beleidskeuzes morele afwegingen ten grondslag liggen. Wat moeten wij doen om een samenleving te scheppen die als zodanig het moreel goede nastreeft (‘the Good Society’)?<sup>2</sup>

Deze morele regels liggen ten grondslag aan een beschaafde samenleving en zijn veelal omgezet in wet en beleid. Als we over ethiek spreken, denken de meeste mensen echter vaak aan persoonlijke vragen: wat moet ik zelf doen en laten om mij als mens zó te gedragen

dat ik fatsoenlijk met mijn medemensen kan overleven? Helaas bemoeien de kerken zich te sterk met deze persoonlijke ethiek. Dat is hun goed recht, het wordt pas lastig als zij hun normen ook aan de hele samenleving proberen op te leggen via wet en beleid.

PvdA’ers doen daar blijkbaar niet aan.<sup>4</sup> Die persoonlijke ethiek, zegt men dan, hoort niet bij ons, maar is de hobby van de kerkelijken. Sociaal-democraten hebben daar net zo goed opvattingen over. Alleen willen we vóór alles voorkomen dat men ons als zedenmeesters ziet, zoals Van Agt en Balkenende waren met hun ‘ethisch réveil’. Daarom zijn we terughoudend over de vraag of onze ethische opvattingen over bijvoorbeeld de morele normen van de ‘good society’ zoals solidariteit door de gehele samenleving gedeeld zouden moeten worden (ja, dus!).

Er is een grensgebied van wat de samenleving dwingend via de wet wil regelen, terwijl daarbinnen de persoonlijke overtuiging een

hoofdrol blijft spelen. Zo kan het zijn dat de samenleving zaken als abortus, euthanasie, godslastering en gebrek aan fatsoen toestaat, terwijl ik die voor mezelf verwerp en anders leef. Sociaal-democraten horen dus wel dege-lijk morele opvattingen te hebben over de grenzen van wat wel of niet moreel aanvaardbaar is. Bij een debat over stervenshulp<sup>3</sup> komen die tevoorschijn.

In 2002 wees ik erop dat de PvdA moeite heeft om dit te erkennen. Mag de mens over zijn eigen leven beschikken? Is barmhartigheid ondanks het verbod om te doden een reden voor een medemens om daarbij te helpen? En kennen we het recht van zelfbeschikking? Geen beslissingen die men zomaar voor zichzelf kan nemen, het doden van een medemens is immers in onze rechtstaat strafbaar.

### **Dehumanisering rond stervenshulp?**

Dat gezegd zijnde lijkt Ummelen een beetje te overdrijven. '(He) doth protest too much, methinks', zegt Hamlet. In het vierhonderd jaar oude toneelstuk stelt de suïcidale hoofdpersoon de vraag 'to be or not to be?' 'Doorleven wordt een keuze', zegt Ummelen misprijzend. Maar dat is dus van alle tijden. Hamlet wil in vrijheid zelf beslissen, ondanks het feit dat in die tijd op zelfdoding een krachtig verbod en taboe rustte.

Ook vandaag de dag is zelfbeschikking in bepaalde kerkelijke kringen nog onbespreekbaar. Nog in 2011 was er een onbenul van een pastoor uit Liempde (NB) die een parochiaan niet in gewijde aarde op het kerkhof wilde begraven, omdat hij stervenshulp had gevraagd en gekregen.<sup>5</sup> Willen we eigenlijk wel dat doorleven een keuze wordt? Werken wij eraan mee dat een mens beschikt over zijn eigen leven, en dat aan anderen wordt toegestaan om hem daarbij te helpen? Dat zijn de vragen die ertoe doen.

Wie ernstig ziek is beschikt niet meer over mogelijkheden om uitvoering te geven aan 'not to be'. Anderen die fysiek in staat zijn er een einde aan te maken, weten vaak niet hoe

ze dat moeten doen — zonder trauma's te veroorzaken bij machinisten of bij mensen die het Hiltonhotel passeerden op het moment dat Herman Brood sprong.

Huib Drion, die we gekend hebben als een wijs mens, was niet geheel losgeslagen toen hij in 1991 'zijn' pil bepleitte. Ummelen gaat mij te veel in tegen deze, in feite bestaande zelfbeschikking. Terwijl daar juist 'des Pudels kern' zit. Hoever kan zelfbeschikking gaan? In welke mate mag je van een medemens daarbij assistentie verlangen?

## **Discussie is nodig, want de wet op stervenshulp wordt almaar opgerekt**

Ummelen onderkent een 'dehumaniserende' tendens, waarbij het uitzicht op het belanden in een verpleeghuis al aanleiding is om stervenshulp te vragen. 'He doth protest too much', zeg ik opnieuw, want natuurlijk ziet eenieder daartegen op. Niemand wil graag zijn eigen vertrouwde plek opgeven. Opname roept bij de betrokkene verzet op, zoals het grote aantal rechterlijke machtigingen tot plaatsing illustreert. Maar vervolgens worden de patiënten daar liefdevol opgevangen. Dat kan altijd nog beter, maar 'liever dood dan daar [in een verpleeghuis] terechtkomen' is overdreven. Stervenshulp is daarvoor bij de meeste mensen, als het daarop aan zou komen, niet het echte alternatief — en moet het ook niet worden.

Omdat Ummelen zijn betoog richt tegen een mentaliteit waarbij niet-doorleven een al te gemakkelijke keuze wordt, mis ik bij hem de vraag of het wettelijke regime van 2001 verruiming dan wel aanscherping behoeft. Hij citeert wel Theo de Boer, die in 2014 bedankte als lid van een regionale toetsingscommissie euthanasie (RTE). De Boer wil dat terminaal lijden medisch classificeerbaar blijft.

De wettelijke voorwaarden voor stervenshulp zijn ruim geformuleerd om medici de ruimte te geven om deze zelf nader in te vullen. Zo'n nadere classificatie zou artsen helpen bij de beoordeling van een doodswens. Vijftien jaar geleden hadden we echter niet de mogelijke toepassingen voor ogen, waarvan Ummelen nu krasse voorbeelden geeft. Willen we die toelaten? Zo ja, geef dit als wetgever duidelijker aan. Zo niet, stel er paal en perk aan.

### **Nieuw debat op niveau nodig**

In 2001 zei Fré le Poole als woordvoerder van de PvdA-Senaatsfractie bij het wetsvoorstel<sup>6</sup> dat bij stervenshulp sprake is van een ethisch spanningsveld. Hierbij wijzen beginselen als zelfbeschikkingsrecht, beschermwaardigheid van het leven, barmhartigheid en solidariteit niet allemaal in dezelfde richting. Haar betoog gaf aan dat de fractie ook die spanningen onderkende, en dat de voorgestelde wettelijke regeling daarover niet het laatste woord kon zijn. We moesten daarom ter zake de vinger aan de pols houden.

In zijn boek uit 2002<sup>7</sup> brengt James Kennedy hulde aan de manier waarop in Nederland tussen 1968 en 1985<sup>8</sup> het onderwerp bespreekbaar werd. Hoe de rechtspraak dit oppakte indien er aan bepaalde voorwaarden van zorgvuldigheid was voldaan: door bijvoorbeeld in de zaak van de arts G. Postma in 1973 geen straf op te leggen. Dat werd eerst de grondslag voor een tijdelijke regeling gebaseerd op aanwijzingen aan het OM en uiteindelijk voor de wet van 2001. Alleen België heeft sindsdien op even open wijze dit vraagstuk besproken, met Zwitserland als goede tweede.

We moeten de wet op stervenshulp niet als een rustig bezit beschouwen en de discussie dus hervatten. Het is eigenlijk jammer dat er destijds niet een horizonbepaling aan de wet is toegevoegd.<sup>9</sup> Dan hadden wij na bijvoorbeeld vijftien jaar op het niveau van regering en beide Kamers wederom een debat gehad. Daarbij zouden alle ervaringen sinds 2001 kunnen worden meegenomen, dus ook opvat-

tingen van Ummelen, van De Boer van de Nederlandse Vereniging voor een Vrijwillig Levens einde (NVVE) en die van haar tegenpool, de Nederlandse Patiënten Vereniging (NPV).<sup>10</sup>

Hoe dan wel het ethische en politieke debat laten herleven, indringend en op niveau, zoals Ummelen terecht wenst? De publieke opinie lijkt zich ten onrechte (nog) niet druk te maken. Wanneer alleen ethici en mensen uit de praktijk zich roeren, blijft dat binnen die kring. Daarom moet de druk op de ketel vanuit politieke en maatschappelijke instituties worden opgevoerd. Want Ummelen heeft gelijk als hij zegt dat we op een 'slippery slope' terecht zouden komen als we eigenlijk niet weten wat we willen. En bovendien hebben we de plicht om zowel de vragers om stervenshulp als artsen en verzorgers niet in onzekerheid te laten over de criteria.

De aanzet daartoe zou opnieuw kunnen komen uit de medische wereld, waar de vraag van De Boer over de mogelijkheden van beter sluitende medische classificering moet worden beantwoord. Het kan opnieuw komen vanuit het OM, als dit een strikter vervolgingsbeleid gaat voeren inzake de toepassing van het wettelijk criterium 'ondraaglijk en uitzichtloos lijden'. Als de rechter zich vervolgens eveneens minder soepel opstelt, dan kan dit tot forse tegenstellingen leiden. Ook omgekeerd is mogelijk: OM en rechter stellen zich juist soepeler op, hetgeen tot maatschappelijk verzet, en dus ook tot discussie, kan leiden.

De volksvertegenwoordiging zou natuurlijk ook zelf kunnen optreden! De PvdA-fractie zou samen met de andere partijen die de wet destijds ondersteunden het oor te luisteren kunnen leggen bij onder meer de artsenfederatie KNMG en de RTE's. En, als dit wenselijk en aanvaardbaar blijkt, voorstellen kunnen doen voor een aantal amendementen op de bestaande wet. Dat leidt dan tot het broodnodige debat. Ook NVVE en NPV zouden met voorstellen kunnen komen en die dan via een burgerinitiatief op de agenda van de Tweede Kamer proberen te zetten. Als het maar weer aan de orde komt! Bert Ummelen heeft daar een goede aanzet toe gegeven.

**Noten**

- 1 J.Th.J. van den Berg, 'De terugkeer van een politiek op morele grondslag', *S&D* 2013/2, pp. 64-69.
- 2 Alice Linsley, 'What makes a good society?', college-ethics.blogspot.com.
- 3 Ik spreek liever over stervenshulp (het Duitse 'Sterbehilfe'). Het is mooier Nederlands dan 'euthanasie', en het geeft beter aan waarover het gaat.
- 4 Ummelen verwoordt het mooi. Ondanks grondlegger Willem Banning 'heeft de "doorbraakpartij" zich vaak schichtig bewogen in het domein van mensbeelden en "normatieve vergezichten"'.  
5 Zie *de Volkskrant* van 23-8-2011.
- 6 Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding, Kamerstuk 26691.
- 7 J. Kennedy (2002), *Een weloverwogen dood. Euthanasie in Nederland*. Uitgeverij Bert Bakker.
- 8 Het indrukwekkende rapport van de Staatscommissie-Jeukens over Euthanasie uit 1985 was er de afsluiting van.
- 9 Deze geeft een wet een beperkte geldingsduur: de horizon. Dit vergt een tijdige beslissing of de wet voort mag duren. Zo ja, dan moet een nieuw wetsvoorstel worden ingediend.
- 10 Ik ben lid van de NVVE. Dit in het kader van 'declare your interest'.

# TTIP: bedreiging voor iedereen behalve de multinationals

Wie wordt er eigenlijk beter van vrijhandelsverdrag TTIP? Banen gaan verloren, arbeidsomstandigheden verslechteren en de rechtsstaat wordt aangetast. Minister Ploumen onderkent onder groeiende maatschappelijke druk inmiddels weliswaar een paar van de meest in het oog springende gevaren, maar is over de hele linie onvoldoende kritisch.

## ROELINE KNOTTNERUS

*Onderzoekster en campaigner handels- en investeringsverdragen voor Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen en het Transnational Institute*

Onlangs werd bekend dat onze minister Ploumen pleit voor een internationaal gerechtshof om handels- en investeringsgeschillen te beslechten. Ze reageert daarmee op aanhoudende en breed gedragen maatschappelijke kritiek op de private investeringsgeschillenbeslechting (ISDS) zoals momenteel wordt voorgesteld in TTIP – het voorgenomen vrijhandelsverdrag tussen de EU en de VS. Het voorstel van Ploumen betekent een erkenning van, zij het geen volledige oplossing voor, een van de grote weeffouten in dit verdrag.

De maatschappelijke kritiek op het Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), het vrijhandels- en investeringsverdrag waarover sinds juli 2013 tussen de EU en de VS wordt onderhandeld, is echter beduidend fundamenteeler dan geschillenbeslechting alleen. Het verdrag is namelijk geen handelsovereenkomst in de traditionele zin van het woord.

Bij TTIP gaat het niet om de import en export van goederen. De invoertarieven zijn over en weer immers al tamelijk laag. Het openbre-

ken van elkaars markten voor de handel in diensten is veel belangrijker. De grootste winst van TTIP wordt verwacht van het teruggedingen van zogeheten 'non-tariff barriers' (NTB's): binnenlandse wet- en regelgeving die door het transnationale bedrijfsleven als handelsbelemmerend wordt aangemerkt.

En daarmee verschilt de keuze tussen vrijhandel en protectionisme fundamenteel van die in de jaren dertig. Vrijere handel heeft ons veel welvaart gebracht. De huidige 'vrijhandelsagenda' geeft daarentegen vooral meer macht aan transnationale ondernemingen die alleen aan wereldwijde aandeelhouders verantwoording afleggen. Onder TTIP zouden die multinationals zelfs formeel geconsulteerd moeten gaan worden bij het opstellen van nieuwe regelgeving en het doorlichten van bestaande regels. De politiek mag zich vervolgens slechts uitspreken over de minst handelsbelemmerende opties.

Met zijn nadruk op handelsbelemmeringen, niet aan maar achter de grens, dreigt TTIP

diep in te zullen grijpen in onze maatschappelijke en politieke ordening.

### *TTIP – een duurzame groei strategie?*

De EU propageert TTIP als de motor voor economische groei uit de crisis. Een ambitieus en verstrekkend akkoord kan volgens de Europese Commissie (op termijn) een economische impuls betekenen van € 120 mrd voor de EU en € 90 mrd voor de VS. Volgens een studie van het Centre for Economic Policy Research (CEPR), uitgevoerd in opdracht van het handelsdepartement van de Commissie,<sup>1</sup> zouden de baten van TTIP omgerekend neerkomen op gemiddeld € 545 extra besteedbaar inkomen per jaar voor een Europees gezin van vier personen. Voor Nederland zou de totale impuls € 1,4 tot € 4,1 mrd kunnen zijn. In het optimistische scenario van de Europese Commissie zorgt TTIP voor honderdduizenden extra banen in de EU. De beloning van hoog- en laagopgeleide werknemers stijgt met 0,5%. En de consument krijgt door TTIP toegang tot meer en goedkopere Amerikaanse producten.

Deze berekeningen van de Europese Commissie zijn echter omstreden. Ten eerste zijn ze gebaseerd op het irreële scenario dat TTIP alle handelsbelemmeringen slecht. Dit is zeer onwaarschijnlijk en het economische effect van TTIP is dan ook volgens de onderzoekers van het CEPR zelf tamelijk onzeker.

Ten tweede laten de eigen impactstudies van de Commissie zien dat TTIP ook heel veel banen in gevaar brengt. In de EU gaat het dan volgens de prognoses om 680.000 tot 1,3 miljoen banen. En in de VS om 325.000 tot 715.000 banen.<sup>2</sup> Het zal er dus om spannen of daar evenveel nieuwe banen tegenover zullen staan.

Ten derde is het CEPR-rapport gebaseerd op het Computable General Equilibrium-model. Op dit model is nogal wat kritiek, juist als het gaat om het meten van de effecten van het wegnemen van non-tarifaire<sup>3</sup> handelsbarrières.<sup>4</sup> Met name waar het gaat om werkgelegenheidseffecten zijn de uitkomsten discutabel.<sup>5</sup> Het model gaat uit van evenwicht op de ar-

beidsmarkt: ontslagen werknemers in sectoren waar banen verdwijnen vinden automatisch nieuw werk in sectoren waar nieuwe werkgelegenheid ontstaat. De werkelijkheid is weerbarstiger, aangezien mensen daarvoor niet automatisch over de benodigde vaardigheden beschikken. Vooral voor wie al wat ouder of lager opgeleid is, dreigt het risico van langdurige werkloosheid.

Een recent verschenen studie in opdracht van de International Labour Organization en gebaseerd op het United Nations Global Policy Model, dat beter geschikt is voor het meten van macro-economische aanpassingseffecten, werkgelegenheids- en handelsimpacts,<sup>6</sup> schetst dan ook een radicaal ander beeld.<sup>7</sup>

TTIP leidt in deze analyse weliswaar tot een uitbreiding van de handel tussen de EU en de VS, maar dit gaat ten koste van de intra-Europese handel waar de EU nu op drijft, met alle gevolgen voor de Europese integratie van dien. TTIP zorgt volgens deze studie voor een krimp van het bbp en leidt tot dalende inkomens en werkgelegenheid. De arbeidsinkomensquote in het bbp daalt verder, terwijl het aandeel van inkomen uit winst en vermogen stijgt.<sup>8</sup> Dit leidt tot een toename van ongelijkheid.

## De gunstige voorspellingen van de Europese Commissie berusten op drijfzand

Bovendien stelt de studie dat TTIP ons kwetsbaarder maakt voor crises in de VS en dat de financiële instabiliteit toeneemt vanwege het toegenomen belang van winst op de aandelenkoersen. De crisis van 2008 heeft pijnlijk duidelijk gemaakt hoe gevaarlijk de clausules voor volledige liberalisering van het kapitaalverkeer kunnen zijn, omdat ze overheden elk wapen uit handen slaan om speculatieve kapitaalstromen aan banden te leggen.



Het onderzoek concludeert dat in de huidige context van bezuinigingen, hoge werkloosheid en lage groei het verhogen van de druk op inkomens uit arbeid zeer onverstandig is en dat het uitbreiden van het handelsvolume via TTIP niet kan worden aangemerkt als een duurzame groeistrategie.

De Europese Commissie zwijgt het liefst over deze ongunstige cijfers, al moet ze ook op basis van haar eigen studies wel erkennen dat er onder TTIP sprake zal zijn van langdurige en pijnlijke effecten voor werknemers.

### ***De laagste gemene deler***

Niet alleen bij de veronderstelde economische baten zijn vraagtekens te zetten. Ook rijst de vraag wat TTIP betekent voor onze Europese arbeids- en milieunormen. En welke gevolgen het verdrag heeft voor de publieke beleidsruimte.

De Europese Commissie zegt daarover: TTIP moet onze bestaande hoge standaarden op het gebied van milieu, volksgezondheid en veiligheid, privacy, consumentenbescherming en werknemersrechten in acht nemen. Ons hoge niveau van bescherming ligt niet op de onderhandelingstafel. Vooruitgang in termen van meer handel en investeringen zal niet worden gerealiseerd ten koste van onze fundamentele waarden en mag geen inbreuk maken op ons recht onze samenlevingen te reguleren zoals wij dat noodzakelijk achten.<sup>9</sup>

De EU benadrukt graag dat in vrijhandelsverdragen als TTIP standaard hoofdstukken worden opgenomen waarin wordt ingegaan op arbeids- en milieunormen en het principe wordt vastgelegd dat niet zal worden geprobeerd om handel en investeringen aan te trekken door hierop te concurreren. Het grote manco is dat de bepalingen in deze hoofdstukken geen tanden hebben en, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de rechten van buitenlandse investeerders, op geen enkele manier kunnen worden afgedwongen.<sup>10</sup>

Het is bovendien onduidelijk hoe niet-tarifaire belemmeringen opgeheven kunnen

worden zonder de Europese standaarden aan te tasten. Volgens de Britse milieuwetenschapper George Monbiot is dit überhaupt niet mogelijk: 'Je kunt geen regelgeving gelijkschakelen zonder onderhandeling. Het resultaat is dat de regelgeving waarschijnlijk wordt genivelleerd. Iets anders beweren is in sprookjes geloven.'<sup>11</sup> Ook minister Ploumen lijkt dit te begrijpen wanneer ze zegt: 'Ik ben er in het algemeen op tegen als het laagste punt het compromis zou worden. Ik sluit niet uit dat je dat soms bij een deelonderwerp moet doen.'<sup>12</sup>

Maar zelfs als er niet rechtstreeks wordt onderhandeld over het aanpassen of gelijk-trekken van normen op bepaalde terreinen, komen hogere standaarden wanneer de productiekosten hoger uitvallen onder druk te staan. Dat is een automatisch gevolg van de wederzijdse erkenning van elkaars afwijkende standaarden en de toenemende concurrentie die dit met zich meebrengt.

### ***Publieke diensten onder druk***

TTIP dreigt de publieke dienstverlening verder uit te hollen. In het stramien van vrijhandelsverdragen zijn publieke diensten alleen van liberalisering en deregulering uitgezonderd als ze op geen enkele manier commercieel en in concurrentie met andere marktpartijen worden aangeboden. Bij de uitleg van het onlangs gesloten CETA-vrijhandelsakkoord met Canada, dat als blauwdruk voor TTIP moet gelden, wordt er bijvoorbeeld op gewezen dat als hoger-onderwijsinstellingen collegegeld vragen, dit kan worden aangemerkt als commerciële exploitatie. In dat geval moet de sector worden opengesteld voor buitenlandse aanbieders. En wanneer de gezondheidszorg zoals het zich laat aanzien onderdeel gaat uitmaken van TTIP, mogen Amerikaanse commerciële zorgaanbieders in openbare aanbestedingen met inachtneming van de geldende gunningscriteria op het gebied van prijs en kwaliteit meedingen naar zorgcontracten.

Mocht een toekomstige regering de privatisering van publieke diensten willen terug-

draaien, dan zou TTIP haar daarin ernstig belemmeren. In vrijhandelsverdragen wordt met de zogenoemde standstill-clausules namelijk standaard geregeld dat de wetgeving bindend is op het moment dat het verdrag getekend wordt.

### **Rem op politieke speelruimte en beleidsvrijheid**

De al eerder genoemde geschillenbeslechting voor private investeringen maakt de inperking van de vrijheid om te reguleren in het algemeen belang compleet. Dit mechanisme voor 'investor-state dispute settlement' (ISDS) moet de investeerders bescherming bieden tegen aantasting van hun recht op een 'stabiel investeringsklimaat' en 'eerlijke en billijke behandeling' garanderen.

Dergelijke clausules zijn niet nieuw en dus zijn er ervaringen mee. Transnationale bedrijven beroepen zich steeds vaker op ISDS als ze vinden dat nieuwe regels inbreuk dreigen te maken op hun winstgevendheid. Voor internationale investeringstribunalen eisen de door nieuwe regels van overheden 'gedupeerde' investeerders tientallen tot honderden miljoenen euro's schadeloosstelling.<sup>13</sup> Alleen al de dreiging van claims leidt regelmatig tot het parkeren van nieuwe regelgeving.<sup>14</sup>

ISDS is ooit in het leven geroepen om buitenlandse investeerders in landen met een gebrekkige rechtsstaat enige bescherming te bieden. Maar in de EU en in de VS kun je gewoon naar de rechter stappen als je in je eigendomsrecht wordt benadeeld. In Europa kan je daarvoor zelfs naar de landelijke rechter, de EU-rechter in Luxemburg én naar het mensenrechtenhof in Straatsburg. Waarom zou iedereen deze rechters moeten respecteren, terwijl een internationale investeerder ze links mag laten liggen? Dat ondermijnt niet alleen de rechtsstaat, maar het staat een gelijk speelveld tussen internationale investeerders en nationale bedrijven in de weg. En dat schaadt weer de economische ontwikkeling.

Het zijn dan ook niet alleen vakbonden, consumentenorganisaties en de milieulobby die zich zorgen maken over toekomstige beleidsvrijheid. Een door de Commissie georganiseerde consultatie over ISDS in TTIP kreeg maar liefst 150.000 reacties, waarvan 97% afwijzend. Zelfs de OESO waarschuwt nu voor de negatieve gevolgen van private arbitrage in investeringsbeschermingsovereenkomsten.<sup>15</sup> Noch een hof voor arbitrage zoals voorgesteld door Ploumen en haar collega's,<sup>16</sup> noch de hervormingsagenda van de Europese Commissie komt afdoende tegemoet aan alle bezwaren die aan het systeem kleven.<sup>17</sup>

### **Brede weerstand tegen TTIP**

De Europese handelscommissaris Cecilia Malmström verzucht dat geen handelsverdrag ooit zo veel weerstand heeft opgeroepen als TTIP.<sup>18</sup> Maar het is niet verwonderlijk dat een verdrag met zulke grote gevolgen voor de inrichting van de samenleving onder de 800 miljoen burgers van de EU en de VS een brede en fundamentele discussie oproept.

De liberaliserings- en dereguleringsagenda van TTIP gaat heel ver en heeft grote gevolgen voor de nationale regelgeving. Het risico op torenhoge ISDS-claims vormt een gevaar voor de schatkist. Het dreigen met claims kan als politiek breekijzer gemakkelijk een rem zetten op de beleidsvrijheid. Voorwaar geen geringe risico's. We moeten ons terdege afvragen of handelsovereenkomsten als TTIP, die er vooral op gericht zijn om kapitaal te beschermen tegen al te veel hinderlijke democratie, nog wel in het belang zijn van de welvaartsgroei en de samenleving als geheel, of dat ze vooral de global race to the bottom versnellen.

TTIP is zeker geen vrijkaartje uit de crisis, zoals minister Ploumen, in navolging van de Europese Commissie, graag stelt. Er hangt wel degelijk een, mogelijk zelfs zeer fors, prijskaartje aan. De vrijhandelsagenda is doorgeschoten en de weerstand groeit: Een burgerinitiatief om de TTIP-onderhandelingen te staken leverde in korte tijd meer dan ander-

half miljoen (!) handtekeningen op. Volksvertegenwoordigers in de Europese lidstaten moeten de zorgen van burgers serieus nemen. Gezapig achterover leunen en wachten tot je

aan het eind van de onderhandelingen alleen een kruisje mag zetten onder een alomtvattend akkoord is geen optie. Er staat te veel op het spel.

### Noten

- 1 Zie [trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc\\_151787.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151787.pdf). De studie zelf is in te zien op: [www.cepr.org/content/independent-study-outlines-benefits-eu-us-trade-agreement](http://www.cepr.org/content/independent-study-outlines-benefits-eu-us-trade-agreement).
- 2 Zie [www.thebrokeronline.eu/Blogs/Employment/TTIP-don-t-mention-the-job-losses](http://www.thebrokeronline.eu/Blogs/Employment/TTIP-don-t-mention-the-job-losses).
- 3 Administratieve voorschriften die de invoer van goederen belemmeren; bijvoorbeeld de eis dat een goed aan bepaalde technische specificaties moet voldoen; ook milieueisen worden wel als non-tarifaire belemmering gebruikt.
- 4 Marco Fugazza & Jean-Christophe Maur (2008), *Non-tariff barriers in computable general equilibrium modelling*, *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series No. 38*, United Nations: New York/Geneva. 'Unlike tariffs, NTBs are not straightforwardly quantifiable and not necessarily easy to model, and information about them is hard to collect. [...] The study of NTBs creates sizeable challenges for an empirical exercise that relies on vast and globally coherent data sets, and very often on strong assumptions. [...] Thanks to advances in computer and simulation technology such as the Global Trade Analysis Project (GTAP) (Hertel, 1997), and efforts to improve data collection and availability (TRAINS being a leading example), computable general equilibrium (CGE) simulations of tariff reductions can now be carried out almost routinely. [...] The same cannot be said of NTBs.'
- 5 Antonio M. Borges (1986), *Applied general equilibrium models: an assessment of their usefulness for policy analyses*, [www.oecd.org/eco/outlook/35567467.pdf](http://www.oecd.org/eco/outlook/35567467.pdf). 'The general equilibrium approach is directed towards long-term questions. Its results should be interpreted in that context. Therefore, it has not been applied to issues other than long-term consequences of policy decisions or exogenous shocks. Because of this focus, traditional general equilibrium models do not deal with adjustment processes and the costs associated with them, along the path between today's situation — or the "base case" equilibrium — and the new scenario — often called the "revise case". In other words, the results of the simulation are presented as if the economy immediately adjusted to any exogenous change.'
- 6 Zie het hoofdstuk 'An Alternative Assessment with the United Nations Global Policy Model', in Jeronim Capaldo (2013) 'The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability', *Global Development and Environment Institute Working Paper No. 14-03*, Tufts University, 10-11. [ase.tufts.edu/gdae/policy\\_research/TTIP\\_simulations.html](http://ase.tufts.edu/gdae/policy_research/TTIP_simulations.html).
- 7 Jeronim Capaldo (2013), 'The Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: European Disintegration, Unemployment and Instability'.
- 8 Voor de Noord-Europese landen (het cluster waarin Nederland in de studie valt) zou het gaan om een daling van de exporten in de orde van grootte van 2,07% bbp en een netto bbp-daling van 0,5%. Het inkomen uit arbeid zou met 4.800 euro per werknemer dalen en het aantal banen zou teruglopen met 223.000. Het totale verlies aan werkgelegenheid in de EU zou 600.000 banen belopen. De overdracht van inkomen uit arbeid naar kapitaal bevindt zich voor Duitsland en de Noord-Europese landen, waaronder Nederland, rond 4% bbp. Voor het Verenigd Koninkrijk is dat 7% en voor Frankrijk 8%. TTIP zou leiden tot een verlies aan belastinginkomsten uit btw etc. van max. 0,64% bbp en over de hele linie zullen de overheids tekorten in de EU toenemen.
- 9 Zie [trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=918](http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=918).
- 10 Zie [www.akeuropa.eu/en/publication-full.html?doc\\_id=284&vID=43](http://www.akeuropa.eu/en/publication-full.html?doc_id=284&vID=43) en [www.akeuropa.eu/en/publication-full.html?doc\\_id=284&vID=43](http://www.akeuropa.eu/en/publication-full.html?doc_id=284&vID=43). De Oostenrijkse Arbeiderkamer doet in haar TTIP position paper concrete aanbevelingen hoe arbeidsnormen in handelsovereenkomsten veel beter geborgd zouden moeten en kunnen worden.
- 11 Zie [www.monbiot.com/2014/03/10/all-give-and-no-take](http://www.monbiot.com/2014/03/10/all-give-and-no-take).

- 12 Raad Algemene Zaken en Raad Buitenlandse Zaken (2014), *Verslag van een Algemeen Overleg*, zoek.officiëlebekendmakingen.nl/dossier/21501/kst-21501-02-1363?resultIndex=65&sorttype=1&sortorder=4.
- 13 Zo eist bijvoorbeeld Vattenfall, het moederbedrijf van Nuon, 3,7 miljard euro van de Duitse staat als compensatie voor het feit dat Duitsland democratisch heeft besloten tot het uitfaseren van kernenergie.
- 14 Recentelijk speelde een zaak van een Canadees mijnbouwbedrijf dat in Roemenië probeerde een omstreden milieuvergunning af te dwingen door en plein public in de media te dreigen met een schadelclaim van 3 miljard euro.
- 15 Zie [oecdinsights.org/2014/10/13/the-growing-pains-of-investment-treaties](http://oecdinsights.org/2014/10/13/the-growing-pains-of-investment-treaties).
- 16 Joanna Sopinska (2015), 'TTIP: Socialists push for permanent investment court in ISDS', *Europolitics*, no. 5040 en *S&D Position Paper on ISDS*, [www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/position\\_paper\\_investor\\_state\\_dispute\\_settlement\\_ISDS\\_en\\_150304.pdf](http://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/position_paper_investor_state_dispute_settlement_ISDS_en_150304.pdf). Het voorstel zet een aantal stappen richting o.a. meer transparantie in ISDS-zaken, versterken van de onafhankelijkheid van arbiters in investeringstribunalen en de mogelijkheid om tegen uitspraken in beroep te gaan. Dat zijn stappen in de juiste richting. Een dergelijk hof en ISDS in TTIP en CETA gaan echter niet samen. Het opnemen van een ISDS-mechanisme in TTIP en CETA zou serieuze stappen
- naar een hof bij voorbaat frustreren.
- 17 Brussels School of International Studies (2014), *Professor Schepel and 120 colleagues speak out against planned investment protection provisions in TTIP*, University of Kent, [www.kent.ac.uk/brussels/news/?view=1734](http://www.kent.ac.uk/brussels/news/?view=1734); Gus van Harten (2014), *Why Arbitrators Not Judges? Comments on the European Commission's approach to investor-state arbitration in TTIP and CETA*, [eu-secret-deals.info/upload/2014/07/Van-Harten\\_Comments-id2466688.pdf](http://eu-secret-deals.info/upload/2014/07/Van-Harten_Comments-id2466688.pdf).
- 18 Stéphane Alonso en Maartje Somers (2015), 'Zó veel ophef over handel is nooit vertoond', *NRC Handelsblad*, 5 maart.

# Weg van de islam

Niet alleen de moslim, zoals Marcouch in het vorige nummer terecht betoogde, ook zijn godsdienst is inmiddels een integraal onderdeel van onze maatschappij. Op basisscholen in de Schilderswijk zie je desondanks dat leraren worstelen met de islam en de interpretaties die leerlingen hieraan geven. Hoezo eigenlijk? Je hoeft immers maar weinig van een geloof te begrijpen om er verstandig mee om te kunnen gaan.

## MAURITS BERGER

*Hoogleraar Islam en het Westen aan Universiteit Leiden. Van hem verscheen onlangs 'A Brief History of Islam in Europe. Thirteen Centuries of Creed, Conflict and Coexistence'*

Als Nederland een toekomst wil met zijn islamitische burgers, moeten we af van de fixatie op islam en het 'islam-debat' veranderen in een 'debat-met-moslims'. Ahmed Marcouch deed een soortgelijke oproep in de vorige *S&D*, waarbij hij vooral uitnodigde tot een open gesprek over geloofszaken. Dat is echter niet altijd even makkelijk als de gesprekspartner niet gelovig is of als hun professie weinig ruimte biedt voor allerlei religieuze opvattingen. Op het moment dat geloof aan de orde wordt gesteld schieten deze mensen in een kramp.

Dat bleek ook het geval bij leerkrachten op lagere scholen in de Schilderswijk. Kort na de 'hete zomer' heb ik daar op een aantal basisscholen in die wijk studiedagen verzorgd over de 'islam'. De overwegend 'Hollandse' leerkrachten hadden gemerkt hoezeer de demonstraties voor IS en tegen Israël, en van Pro Patria, voor onrust zorgden onder hun islamitische leerlingen tussen acht en twaalf jaar. Tijdens een grote door de gemeente georganiseerde bijeenkomst luisterden de Haagse leerkrachten met stijgende onrust naar de ver-

tegenwoordigers van het meldpunt radicalisering. Wat te doen? Om een en ander uit te zoeken wilden ze een 'studiedag islam' beleggen.

De leerkrachten leken gevangen tussen abstracte ideeën over 'de islam', grote islam-gerelateerde wereldgebeurtenissen én de dagelijkse kleinere islam-gerelateerde confrontaties die zich op school afspeelden. Hun dagelijkse omgang met gesluierde moeders, meisjes die niet op schoolkamp mochten en 'haram' roepende kinderen stond niet op zichzelf. Die ervaringen werden vermengd met beelden en opvattingen over de positie van de vrouw in de islam, gebeurtenissen in het Midden-Oosten, 'islam en secularisme', 'islam en geweld'.

Om die reden was mij gevraagd om een lezing over 'de islam' te geven. Men wilde graag de dagelijkse gang van zaken kunnen verklaren aan de hand van die gebeurtenissen op mondiaal gebied. Het is een situatie waar ik sinds 9/11 mee te maken heb: bepaalde beroepsgroepen die problematische confrontaties hebben met moslims vragen om cursus-

sen 'islam'. Mijn reactie op een dergelijk verzoek is altijd sceptisch, net als nu op de scholen: het ging toch om de gebeurtenissen op school? Maar het bleek dat een korte toelichting op die grote onderwerpen van buiten de school de leerkrachten juist het inzicht verschafte dat zij geen directe relatie hebben met de gebeurtenissen binnen de school. De lezing droeg dus bij aan de scheiding tussen wat ik zou willen noemen de 'grote islam' daarbuiten en de 'kleine' in de directe omgeving. Het gaf de leerkrachten de rust om zich te richten op de 'kleine islam' op school.

## Leerkrachten laten zich door religieuze opmerkingen opmerkelijk snel uit het lood slaan

Nu weet ik wel iets van de islam en de gebeurtenissen in het Midden-Oosten, maar niets van het vak van leerkracht op een basis-school. Het is een professie waar ik groot respect voor heb. In de discussies legde ik daarom regelmatig de vraag terug: hoe ga je normaal gesproken met zulke situaties om? Het verhaal over moslimkinderen die niet aan bepaalde feesten wilden meedoen beantwoordde ik dan met de vraag hoe men omging met bijvoorbeeld Jehova's getuigen of atheïsten. En waarom schiet je in de verdediging als een jongetje bij het uitdelen van chips roept: 'Dat mag niet, dat is haram' en vind je het normaal als hij zou zeggen: 'Dat mag niet, dat is vies'?

Dat leerkrachten zich zo uit het lood lieten slaan door religieuze opmerkingen vond ik opmerkelijk. De situatie terugbrengen tot een herkenbare situatie bleek echter wonderen te doen. Toch wilden de onderwijzers vooral meer weten over de islam in de hoop tips te krijgen voor slimme antwoorden in bepaalde situaties waar kinderen zich op hun geloof

beriepen. Ik blijf het echter bizar vinden dat een volwassen leerkracht een theologische discussie met een kind van acht of negen aangaat. Zelfs als een leraar kennis zou hebben van de islam, gaat zo'n reactie mij te ver. Wie is hij om zich daar een oordeel over te vormen? Dat doe hij toch ook niet bij veganisten, joden of atheïsten?

Een veel aangehaald voorbeeld was het vasten tijdens de ramadan. Een leerkracht verwoordde zijn irritatie aldus: hij vond hongerige leerlingen 'verstoring voor de klas' en dat deze kinderen met elkaar de competitie aangingen wie 't het beste volhield was volgens hem 'toch niet de bedoeling van het vasten'. Met het eerste had hij gelijk — er lagen kinderen te slapen van honger en vermoeidheid —, maar met zijn tweede opmerking matigde hij zich een mening aan over de essentie van een religie die de zijne niet was.

### *Homo islamicus*

Je zou verwachten dat leerkrachten over dit soort kwestie spreken met de ouders. Maar hier wreekt zich een ingesleten Nederlandse houding: religie is privé, dus daar praten we niet over. Tenminste: niet met de gelovigen. Maar we praten wel graag over hun geloof. Dat is de groef waar de Nederlandse plaat in vastloopt. We hebben het steeds maar over een 'islam-debat', niet over een 'debat-met-moslims'. Dit is overigens niets nieuws. In mijn *Brief History of Islam in Europe* analyseer ik dertien eeuwen relaties tussen islam en Europa, en daarin springt één verschijnsel in het oog dat eeuwenlang constant is gebleven: Europeanen identificeren moslims op basis van hun religie, de islam.

Deze benadering reduceert de moslim tot een 'homo islamicus': een persoon wiens gedragingen verklaard kunnen worden op basis van islamitische leerstellingen. Eén blik in de Koran is dan al voldoende om hun karakter te duiden. Het gevolg is dat leerkrachten, net als de rest van Nederland, zich iedere keer weer het hoofd breken over 'de islam'. En steeds

weer klinken de vragen: 'Is dat wel de echte islam? Is hij wel een moslim? Mag dat wel van de islam?'

Maar wat wel of geen islam is en wie wel of geen moslim is, helpt ons niet veel verder. Het voert ons in een labyrint van theologische discussies en leidt af van de echte vraag: hoe ga je om met collega's, studenten, werknemers, patiënten, medeburgers die zich beroepen op islam om een uitzondering te vragen op wat gangbaar is?

Ook op dit gebied bleek de 'studiedag islam' interessant. De reactie van 'dat mag niet van mijn religie' heeft een verlamrend effect op de meeste leerkrachten. Maar het wekte ook irritatie. Met een dergelijk argument werden zij voor een voldongen feit werden gesteld, waardoor een gesprek onmogelijk werd. Opnieuw bleek het terugleggen van die situaties in de eigen vertrouwde omgeving uitkomsten te geven: met het jehovakind dat geen verjaardag viert, of het joodse kind dat niet mee doet aan de kerstviering had men geen probleem. Maar waarom niet? Alleen omdat het bekend was? Of omdat het dan om een enkele leerling ging? De leerkrachten moesten daar nog over nadenken.

### **Drie observaties**

In afwachting van het antwoord kunnen we alvast drie observaties maken.

De eerste is de typische situatie van een basisschool. Iedere leerkracht zal beamen dat hij of zij regelmatig machtsconflicten moet uitvechten met leerlingen. Het is daarom zeer wel mogelijk dat het beroep op religie niet altijd authentiek is of vanuit thuis wordt opgelegd, maar dat het ook een machtsmiddel kan zijn in de richting van de leerkrachten. Als religie zo'n verlamrend effect blijkt te hebben op de leerkracht, dan heeft de leerling immers een middel gevonden waarmee hij of zij de leerkracht wellicht de baas kan.

Daarnaast is het verlamrende effect van het religie-argument niet voorbehouden aan de islam. Nederland kent een keur aan ortho-

doxe religies die op soortgelijke stellige wijze van zich kunnen laten horen. Het grote verschil is dat deze gelovigen — met name de orthodoxe versies van jodendom en christendom — zich hebben teruggetrokken in hun gemeenschappen met eigen scholen en instellingen. De orthodoxe moslims daarentegen wonen vooral in de Randstad, het meest seculiere deel van Nederland.

Tot slot kunnen we ons afvragen wat er precies bedoeld wordt als sommige leraren zeggen dat het 'gesprek' onmogelijk wordt gemaakt door het religie-argument. Hebben ze het dan over het Nederlandse poldermodel van geven en nemen? Of — en die verdenking had ik bij een aantal leerkrachten — werd bedoeld de ruimte die een leerkracht wil hebben om de ouders te overtuigen van zijn gelijk? Zou een leerkracht in een dergelijk gesprek bereid zijn om zich te laten overtuigen van het religieus gelijk van de ouders?

### **Nieuwe modus operandi**

Maar de vraag blijft: wat te doen bij dit soort confrontaties? Wat mij betreft gaat het gesprek niet meer over religieuze inhoud of verheven (tegen)waarden, maar om gewone omgangsvormen en de eisen die men over en weer stelt. Als een pabostudente na twee jaar zegt geen muzieklessen meer te willen volgen vanwege haar religie, dan hoeven de docenten niet uren te vergaderen of hier dispensatie moet worden gegeven op basis van vrijheid van religie; de enige relevante vraag is hoezeer muziekonderwijs een wezenlijk onderdeel vormt van de opleiding. Wanneer dit niet het geval is, kan er een uitzondering worden gemaakt. Anders niet, de studente mag altijd — dat is haar vrijheid van religie — deelname weigeren, maar dan zal wel ze een andere opleiding moeten zoeken. Zo simpel is het.

Waarom niet even een ruimte vrijmaken als iemand wil bidden? Wat kan het de werkgever schelen? Voor sommige werknemers is er een rook- of kolfruimte, voor andere een

gebedsruimte. Deze tegemoetkomingen zijn vooral pragmatisch van aard. Of het nu moet van de wet of niet, iemand die zich thuis voelt op zijn werkplek zal beter functioneren.

Natuurlijk zijn er grensgebieden. Als iemand geen hand wil geven, is dat in bepaalde functies onhandig aangezien het een gangbare manier van groeten is. Maar vaker dan die functionele overweging wordt het emotionele argument gebruikt. Geen grotere belediging dan de afwijzing van een uitgestoken hand. Volgens mij hoeft het allemaal niet zo hoog opgevat te worden. De oplossing zal in dit geval vooral van moslimzijde moeten komen. Men moet zelf met een alternatieve manier van groeten komen zodat de respectvolle sfeer van de kennismaking in stand blijft. De al dan niet religieuze redenen om geen hand te geven doen er dan niet toe, net zo goed als we

ons niet afvragen waarom Japanners geen hand geven.

Dit wil niet zeggen dat islam of religie niet belangrijk is. Integendeel: religie doet er meer dan ooit toe. Maar de vraag is of de discussie hierover ons een antwoord geeft op de kwesties waar we mee worden geconfronteerd. Het voorbeeld van de scholen is illustratief voor Nederland. Wat de leerkrachten een 'eyeopener' vonden tijdens de studiedagen was niet de kennis die zij hadden opgestoken over de islam, maar het inzicht dat een simpele vraag of uitleg de abstractie van een religie terugbrengt tot menselijke proporties.

#### Literatuur

Maurits S. Berger, *A Brief History of Islam in Europe. Thirteen Centuries of Creed, Conflict and Coexistence*, Leiden: University Press, 2014.



# Paradoxale uitkomsten van marktwerking in de dagelijkse praktijk van de zorg

Het is momenteel een behoorlijke puinhoop in de zorg, bleek al uit eerdere S&D-bijdragen van Tonkens en Linthorst. Juist de rigide interpretatie van de marktwerking staat goed georganiseerde zorg vaak in de weg. Iets minder blindstaren op economische theorie en iets meer kijken naar de gevolgen voor de dagelijkse praktijk zou het zorgstelsel al sterk kunnen verbeteren.

## MARCEL LEVI

*Hoogleraar, internist en voorzitter Raad van Bestuur AMC Amsterdam*

Gezondheidszorg staat in het centrum van de belangstelling. Burgers rekenen een goede gezondheid en goede zorg steevast tot de top-3 belangrijke zaken in het leven en de maatschappij. Tegelijkertijd maken ze zich zorgen over de kwaliteit en de houdbaarheid van zorg in de toekomst, vooral waar het toegankelijkheid en betaalbaarheid betreft.

Om dit te adresseren hebben in de curatieve zorg de afgelopen jaren grote veranderingen plaatsgevonden. Leidende politieke uitgangspunten daarbij zijn elementen uit de marktwerking geweest. Door de concurrentie op prijs en competitie tussen aanbieders te bevorderen zouden tegelijkertijd de kosten binnen de perken blijven en de kwaliteit bevorderd worden, zo is het idee.

Het grote probleem is echter dat deze uitgangspunten wel matchen met theorieën van economen, politici en bedrijfskundigen, maar nooit bewezen zijn in de dagelijkse praktijk

van de gezondheidszorg en nauwelijks of niet worden herkend door patiënten en gezondheidszorgprofessionals. Dit heeft ertoe geleid dat nagenoeg alle maatregelen in de praktijk een averechts effect hebben gehad. Hierop werden er weer allerlei reparatiemaatregelen bedacht die echter eveneens verkeerd uitpakten en de paradoxale situatie enkel versterkten.

Door een soms indrukwekkend gebrek aan inzicht over hoe de gezondheidszorg echt werkt – in de spreekkamer van de huisarts, op de spoedeisende hulp of elders in ziekenhuizen – en tegelijkertijd principes uit de marktwerking blind voor realiteit te verklaren, hebben we momenteel te maken met een gefixeerd, bureaucratisch, financieel volatiel en uiterst moeizaam functionerend stelsel.

In de samenleving alsook bij de professionals neemt de ontevredenheid over dit systeem toe, maar de politiek is tot nu toe niet bij machte dit adequaat te adresseren. De kerst-

crisis over de ‘zorgwet’, een wat vreemd epitheton voor een samenraapsel van weinig met elkaar samenhangende, eerdergenoemde reparatiemaatregelen, was weliswaar het resultaat van een debat in de Senaat maar kan tegelijkertijd worden gezien als uiting van die onvrede. Tijd voor een koerswijziging: twaalf suggesties voor oplossingen.

### **Het verstandshuwelijk tussen zorg en markt**

Centraal in het evangelie van de marktwerking staat het postulaat dat door onderlinge competitie van aanbieders prijzen dalen en kwaliteit toeneemt. Daartoe werd een complex systeem in het leven geroepen waarbij betaald werd per geleverd ‘gezondheidsproduct’: de diagnosebehandelingcombinatie (DBC).

De eerste grote misvatting bleek al direct na de introductie van het systeem. In een gezondheidszorgstelsel dat al jaren begrensd is in capaciteit en waarin de zorgvraag altijd groter was dan het aanbod, leidde de invoering van de DBC’s tot een explosie van het volume.<sup>1</sup>

Geschrokken door de grote kostenstijging die dit met zich meebracht, bedacht de overheid allerlei budgetbeheersingsmaatregelen, zoals het ‘macrobeheersinstrument’. Hierbij haalt men de totale overschrijdingen van de sector terug door het volgende jaar kortingen op te leggen.<sup>2</sup> Vanaf het moment dat ook de zorgverzekeraars risico gingen lopen in dit systeem confronteerden zij de ziekenhuizen en andere zorgaanbieders met budgetplafonds en totale aanneemsommen van waaruit dan weer wordt teruggerekend naar volledig virtuele prijzen. Een systeem waar het Kremlin in de hoogtijdagen van het Sovjetregime nog jaloers op zou zijn geweest en dat diametraal ingaat tegen de principes van marktwerking, waarbij niet het budget maar de behoefte van de patiënt centraal zou moeten staan. Dat nota’s voor veel patiënten onbegrijpelijk zijn komt mede door dit nodeloos ingewikkelde stelsel.

Tegelijkertijd is van concurrentie op kwaliteit nog helemaal niets terechtgekomen.<sup>3</sup> De zorgaanbieders zijn weliswaar begraven onder tientallen kwaliteitsindicatoren met een dubieuze betekenis en een enorme registratielast, maar in de afspraken die zorgaanbieders maken met de zorgverzekeraars spelen deze indicatoren nauwelijks of geen rol van betekenis.

### **Marktwerking staat de broodnodige regionale samenwerking tussen ziekenhuizen in de weg**

Er kan zelfs gesteld worden dat een zorgstelsel op basis van marktwerking een verbetering van de kwaliteit in de praktijk ondermijnt. Het is meermalen bewezen dat een concentratie van zorgaanbod om complexe behandelingen van ingewikkelde aandoeningen goed uit te voeren onontkoombaar is.<sup>4</sup> Maar daar is ons systeem momenteel helemaal niet op ingericht. Immers: ziekenhuizen moeten concurreren met elkaar en willen daarom allemaal zoveel mogelijk specialisten in huis: iedereen een 24-uurs spoedeisende hulp, een intensive care en kleine stukjes complexe zorg tussen veel grotere stukken minder complexe zorg. Ze hebben zoveel mogelijk CT-scans en MRI’s en willen bovendien allemaal een PET-scan en een operatierobot voor zichzelf.

Vanuit het oogpunt van kwaliteit is dit nauwelijks verantwoord en daarnaast is het extreem kostbaar. Pogingen om bijvoorbeeld hoogcomplexe zorg te concentreren in een kleiner aantal, regionaal slim gepositioneerde ziekenhuizen die door de aard van hun activiteiten wel een intensive care, goed geoutilleerde spoedeisende hulp en dure scanapparatuur kunnen hebben, stranden op de beperkte

mogelijkheden van de marktwerking voor regionale samenwerking. Zo wordt kartelvorming in verband met een ‘open’ speelveld verboden.<sup>5</sup>

Samenwerking onder de regie van zorgverzekeraars zou idealiter een manier zijn om binnen een regio toch tot goede afspraken te komen, maar helaas hebben verzekeraars deze rol nog vrijwel nergens opgepakt of worden ze verhinderd dat te doen door de mededingingsautoriteiten, zoals bij de spoedeisende hulp. Het mag daarom geen wonder heten dat ziekenhuizen en andere zorgaanbieders op grote schaal aan het fuseren zijn geslagen om hier onderuit te komen en die regionale samenwerking toch vorm te kunnen geven.

Tegelijkertijd hebben we voor een adequate aanpak van chronische aandoeningen juist een gedeconcentreerde zorgvoorziening nodig die dicht bij de mensen staat en laagdrempelig toegankelijk is.<sup>6</sup> Dat kan door bijvoorbeeld in gemeentes en buurten van steden centra te hebben waar onder regie van de huisarts maar met specialistische inbreng eerstelijnszorg en consultatieve tweedelijnszorg voor chronische ziekten wordt geleverd. Een aantal specialisten kunnen dan bijvoorbeeld op invitatie van de huisarts een dagdeel in de week tegelijkertijd aanwezig zijn om ingewikkelde patiënten multidisciplinair te zien. Ook dergelijke innovaties worden echter gedwarsboemd doordat marktwerking samenwerking in de weg staat en het gefixeerde tariefstelsel dergelijke initiatieven financieel niet tolereert.

Ten slotte is een vervelende bijwerking van het stelsel de massale en extra bureaucratie. De registratie van duizenden DBC's en verrichtingen met telkens wisselende definities die soms zelfs met terugwerkende kracht worden ingevoerd om het systeem maar draaiende te houden leiden tot een enorme registratiedruk bij zorgaanbieders en zorgverzekeraars. Tel daarbij op de administratieve last die zorgprofessionals ondervinden bij het registreren van talloze parameters die zouden bijdragen aan

het kwantificeren van kwaliteitsindicatoren en dan begrijp je de wanhoop die zich af en toe meester maakt van artsen en verpleegkundigen die nauwelijks meer aan hun ‘echte’ werk toekomen. Vier oplossingen:

- ▶ Stimuleer veel meer dan nu het geval is regionale netwerken van goed met elkaar samenwerkende zorgaanbieders en laat daarvoor desnoods de principes van de marktwerking los.
- ▶ Maak veel meer gebruik van het vergunningstelsel volgens de Wet op de bijzondere medische verrichtingen (WBMV) om tot een intelligente planning van dure voorzieningen voor complexe medische zorg binnen regio's te komen.
- ▶ Pas de regelgeving aan om innovatieve initiatieven voor gedeconcentreerde zorg voor chronische aandoeningen door huisartsen met participatie van specialisten mogelijk te maken.
- ▶ Aangezien we toch werken met budgetten is er geen reden om niet te komen tot een aanzienlijke vereenvoudiging van het declaratiesysteem met minder zorgproducten, een zinnigere relatie tussen prijs en product en een vermindering van administratieve last.

### **Wanneer wél marktwerking?**

Er zijn grote delen van de gezondheidszorg die gewoon voor iedereen altijd beschikbaar en van hoge kwaliteit moeten zijn. Het gaat hier dan om spoedeisende zorg, hulp bij ongevallen, hoogcomplexere zorg voor zeldzame aandoeningen of ernstige ziekten, zorg die dure infrastructuur met zich meebrengt, ingewikkelde kindzorg en grote delen van academische zorg. Dit type zorg kan gewoon worden beschouwd als een publieke nutsfunctie en leent zich totaal niet voor een systeem van onderlinge concurrentie en marktwerking.

De redenering van minister Schippers dat de overheid op dit moment solidariteit en

toegankelijkheid garandeert staat op gespannen voet met de dagelijkse realiteit in de ziekenhuizen.<sup>7</sup> Voor dit type zorg heeft de patiënt ook helemaal geen keuze, hij of zij wil gewoon snel en zo goed mogelijk worden geholpen.<sup>8</sup>

De financiering van deze zorg zou voor de volle 100% op basis van solidariteit moeten gebeuren: elke Nederlander betaalt een gedeelte opdat het voor iedereen die het nodig heeft goed geregeld is. Voor private zorgverzekeraars is hier strikt genomen dan ook nauwelijks plaats; zij zijn in feite alleen maar betaalkantoren. De kwaliteit van dit type zorg moet worden gegarandeerd door strenge kwalificatie- en accreditatie-eisen te stellen aan de aanbieders, waarop kan worden toegezien door de Inspectie voor de Gezondheidszorg.

## Grote delen van de gezondheidszorg moeten van hoge kwaliteit zijn: marktwerking werkt daar niet

Daarnaast zijn er delen van de gezondheidszorg die planbare zorg betreffen en waarbij de patiënt en verzekeraar wel degelijk keuzes kunnen maken waar het kwalitatief goed en goedkoop is. Onderlinge competitie tussen aanbieders kan hier leiden tot meer efficiëntie, patiëntvriendelijkheid en hogere kwaliteit. Te denken valt bijvoorbeeld aan planbare ingrepen zoals knie- of enkelchirurgie, oogheekkundige ingrepen, eenvoudige operaties, chronische diabeteszorg, enz. Hierbij past mogelijk dus wel een systeem van marktwerking waar de zorgverzekeraar als contractant reële keuzes aan de patiënt kan bieden. Twee oplossingen:

- Ga veel genuanceerder om met de introductie van marktwerking en houd dit beperkt tot die delen van zorg waarbij er in-

derdaad een keuze te maken is, waarbij de zorg planbaar en niet-complex is;

- Ga bij het organiseren van spoedeisende en complexe zorg uit van gezondheidszorg als een publieke voorziening, gebruik daarvoor planningsinstrumenten zoals de WBMV en onttrek dit type zorg aan de mechanismen van marktwerking.

### **Artsen en zorgaanbieders zien door de bomen het bos niet meer**

Zowel binnen de medische beroepsgroep als binnen de ziekenhuizen leidt het huidige beleid tot uitkomsten die volstrekt haaks staan op de oorspronkelijke bedoelingen. In een goedbedoelde poging de medisch specialist nauwer aan te laten sluiten bij het geïntegreerde medische bedrijf binnen een ziekenhuis en belangen van specialisten en ziekenhuizen zoveel mogelijk gelijkgericht te krijgen, is bedacht de honoraria van medisch specialisten helemaal via het ziekenhuis te laten lopen.

Door een dreigend verlies van fiscaal ondernemerschap en een nieuwe generatie medisch specialisten die minder hecht aan het 'vrije beroep' had deze maatregel bijna het beoogde effect gesorteerd: namelijk het overstappen van grote groepen medisch specialisten naar een dienstverband met het ziekenhuis. Helaas, onder andere extreem beroerd getimede uitspraken van onze minister van Binnenlandse Zaken over de toepassing van de Wet normering topinkomens op specialisten in dienstverband – wat zou leiden tot op zijn minst een halvering van hun inkomen – heeft meer dan 95% van de vrijgevestigde specialisten onmiddellijk doen terugschrikken en terugvluchten naar de maatschappen.

Om de doelstelling toch te realiseren heeft het kabinet inmiddels hopeloos ingewikkelde constructies verzonnen waarbij maatschappen worden omgevormd tot 'medisch-specialistische bedrijven'. Deze constructies staan de facto echter veel verder van het ziekenhuis en het ziekenhuisbestuur af dan nu het geval is. Wederom een paradoxale uitkomst van het

ingezette beleid. En tegelijkertijd een extreem tijdrovende bezigheid, waar patiënten en ziekenhuizen zeker niet beter van worden, de specialisten zelf zeer waarschijnlijk ook niet, maar waar legers belastingjuristen, organisatieadviseurs en accountants wederom gouden tijden beleven aan deze zoveelste paradoxale move op het terrein van de gezondheidszorg.

Tegelijkertijd zorgt het huidige stelsel ervoor dat ziekenhuizen steeds minder tijd en aandacht kunnen hebben voor hun core business, namelijk optimale en effectieve zorg leveren met een maximale kwaliteit, veiligheid en efficiëntie. Steeds meer complexe administratieve systemen, registraties en controles door grillige zorgverzekeraars, toezichhouders die de weg kwijt zijn en trachten hun greep te vergroten door weer een product-structuurwijziging of tariefaanpassing, en falende en steeds wisselende definities van zorgproducten drijven artsen en verpleegkundigen tot wanhoop.<sup>9</sup>

Het grootste deel van de aandacht in de bestuurskamer moet helaas gaan naar de financiële situatie en het economisch boven water houden van de zorginstelling. Ziekenhuizen en andere zorginstellingen krijgen volgens het nieuwe stelsel en door het extreem complexe proces van contractonderhandelingen en declaraties pas vele maanden achteraf betaald.<sup>10</sup> In de tussentijd lopen salarissen, vaste lasten en uitgaven voor medicijnen en medische of verpleegkundige hulpmiddelen gewoon door.

Verzekeraars zijn slechts mondjesmaat bereid tot het verstrekken van voorschotten of gebruiken dit zelfs als breekijzer in onderhandelingen met ziekenhuizen. Het geld dat ziekenhuizen en andere zorginstellingen in de tussentijd nodig hebben, lenen ze in de regel bij de bank. En omdat we zo nodig in een marktstelsel moeten opereren komen daar tegenwoordig de volledige financieringskosten van huisvesting, verbouwing en investering ook nog eens bij. Voor een gemiddeld ziekenhuis lopen de rentelasten dan al snel op tot enkele miljoenen euro's per jaar.

Tot overmaat van ramp zijn accountants door een combinatie van een wanhopig complex stelsel en declaratiesysteem en een ministerie dat bij klachten niet thuis geeft nu overgegaan van mokken naar muiten. Ze weigeren al twee jaar voor alle zorginstellingen een volledig goedkeurende verklaring af te geven. Banken dreigen door deze 'toegenomen onzekerheid' hun rente voor zorginstellingen te verhogen. Doordat de overheid zich daarnaast steeds verder terugtrekt worden de eisen qua solvabiliteit en financieringsratio's voor instellingen steeds hoger. In de afgelopen tien jaar is de solvabiliteit toegenomen van gemiddeld 8% tot 20%. Daarmee hebben de gezamenlijke zorginstellingen een kleine € 12 mrd op de bank staan dat niets staat te doen in tijden van krapte en bezuinigingen. Vier oplossingen:

- ▶ Maak dienstverband voor specialisten veel aantrekkelijker door hen maximaal te laten participeren in het bestuur van ziekenhuizen en andere zorginstellingen; daardoor wordt hun professionele autonomie versterkt en tegelijkertijd gelijkgericht met die van de instelling waar ze werken.
- ▶ Garandeer dat specialisten in dienstverband geen grote inkomensachteruitgang ondervinden ten opzichte van de maatschap.
- ▶ Zorg ervoor dat zorgverzekeraars verplicht voorschotten verschaffen aan zorginstellingen met wie ze in onderhandeling zijn over het zorgaanbod van een lopend jaar.
- ▶ Stel je als overheid garant voor grote bouw- en andere investeringen opdat ziekenhuizen en andere zorginstellingen voor gunstigere tarieven kunnen financieren.

### ***De positie van de patiënt en van de zorgverzekeraars***

Centraal in het nieuwe zorgstelsel zouden de behoeften en wensen van de gebruikers van het systeem — de patiënten — moeten komen te staan. Als surrogaat voor deze rol van patiënten is de zorgverzekeraar naar voren ge-

schoven. In theorie misschien een aardige gedachte, in de praktijk blijkt dit toch weer anders uit te pakken en leidt het tot de paradoxale situatie dat de patiënt de verzekeraar – nota bene zijn vertegenwoordiger in het stelsel – nauwelijks meer vertrouwt.

Verzekeraars hebben te maken met twee groepen mensen die eigenlijk volstrekt tegenstelde belangen hebben: aan de ene kant patiënten die tegen elke prijs zo goed mogelijk willen worden behandeld, en aan de andere kant de veel grotere groep gezonde premiebetalers die zo min mogelijk premie af willen dragen. In feite vormen de zorgverzekeraars dus de hefboom bij de solidariteit die tussen gezonde premiebetalers en patiënten zou moeten bestaan.

## De steeds uitdijende bureaucratie drijft artsen en verpleegkundigen tot wanhoop

Met gefixeerde budgetten hebben zorgverzekeraars moeite die balans goed te vinden en is het zelfs de vraag of zij dit ooit naar behoren kunnen doen. Het feit dat ze de laatste jaren zelf sterk positieve financiële resultaten hebben geboekt heeft het wantrouwen doen toenemen en ondergraaft zelfs het gevoel voor solidariteit in de samenleving. Verzekeraars geven aan dat de winsten die zij maken noodzakelijk zijn om weerstand op te bouwen bij onverwachte tegenvallers, maar hun reserves liggen inmiddels op een niveau dat circa tweemaal hoger ligt dan de eisen van De Nederlandsche Bank. Zo ligt er € 9 mrd te wachten op een betere bestemming, zoals

meer zorg of een flink lagere premie. Twee oplossingen:

- ▶ Zoek naar manieren waarop patiënten, patiëntenorganisaties en lokale en regionale overheden meer betrokken kunnen zijn bij het (inkoop)beleid van zorgverzekeraars en hier gepaste invloed op kunnen uitoefenen. Dit maakt het gedrag van zorgverzekeraars bij de zorginkoop, zoals Marijke Linthorst in het vorige nummer al stelde, ook beter beheersbaar.<sup>11</sup>
- ▶ Geef zorgverzekeraars de mogelijkheid hun weerstandsvermogen te verminderen om reorganisaties in de gezondheidszorg mogelijk te maken en om de premie te verlagen.

### Tot slot

De paradoxale wijze waarop de vernieuwing van ons zorgstelsel in de dagelijkse praktijk lijkt uit te pakken vraagt om krachtige bijsturing. Daarvoor is niet eens weer een drastische stelselwijziging noodzakelijk: met slimme en goed gepositioneerde maatregelen zijn al belangrijke verbeteringen aan te brengen.

Dit vraagt wel om een veel genuanceerdere kijk op de mogelijke rol van marktwerking als leidend principe bij ons zorgstelsel en om veel meer ruimte voor samenwerking tussen aanbieders en vorming van regionale netwerken. Concentratie van complexe zorg, innovaties in de samenwerking tussen de verschillende echelons en andere vernieuwingen dienen te worden gestimuleerd in plaats van geblokkeerd. De positie en agenda's van specialisten in relatie tot de instelling waar zij werken dient veel scherper te worden gelijkgericht en er moet veel meer ruimte worden geschept voor directe invloed van de patiënten en lagere overheden wat betreft de organisatie van de gezondheidszorg.

**Noten**

- 1 Centraal Bureau voor de Statistiek (2014), *Gezondheid, leefstijl, zorggebruik en -aanbod, doodsoorzaken kerncijfers*.
- 2 R. de Gruyter, 'Winnaars en verliezers van het nieuwe zorgstelsel', *S&D* 2014/6, pp. 12-19.
- 3 Nederlandse Zorgautoriteit (2008), *Kwaliteit van zorg & marktwerking. Een overzicht van de economische literatuur*
- 4 N.T. van Heek, K.F. Kuhlmann, R.J. Scholten e.a. (2005), 'Hospital volume and mortality after pancreatic resection: A systematic review and an evaluation of intervention in the Netherlands', *Ann Surg* 242(6): 781-8.
- 5 M. Levi (2014), 'De eisen van moderne gezondheidszorg', *Huisarts en Wetenschap*, pp. 576-578.
- 6 E. Schippers, 'Als kwaliteit loont, wint de patiënt', *de Volkskrant* 14 februari 2015.
- 7 M. Levi & W.J. Bos, 'Weinig keuzebereidheid bij de patiënt: weer een stukje falende markt?', *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde* (2015), pp. 8164-6.
- 8 E. Tonkens, 'Tijd voor een links antwoord op de marktwerking in de zorg', *S&D* 2014/6, pp. 5-11.
- 9 *Ibidem*.
- 10 M. Levi (2014), 'Voordeeltje voor de bank', *Medisch Contact*, p. 861.
- 11 M. Linthorst, 'In de nasleep van het zorgdebat', *S&D* 2015/1, pp. 9-14.





---

# TOEKOMST VOOR LINKS

---

Rechts doet het beter dan links, zo lijkt het. ‘Is dat terecht en kan het beter?’ vroegen *S&D* en *De Helling*, het blad van het wetenschappelijk bureau van GroenLinks, aan uiteenlopende en overwegend jonge mensen.

Laat de loopgravendiscussie over hoe de huidige politieke partijen moeten samenwerken maar even zitten en vertel waar links in de nabije toekomst over zou moeten gaan, was de opdracht. De auteurs gingen er graag op in. Ze komen uit allerlei hoeken, van de wetenschap en de vakbond tot en met de SP. Eenduidig is de uitkomst niet, behalve dat er meer dan afdoende zelfvertrouwen uit de stukken spreekt. Minder bescheidenheid en meer conflict is de terugkerende noemer: over werk, inkomen, beschaving, milieu en zeggenschap. De handschoenen moeten uit.

# De moed om onbescheiden te zijn

We leven in rechtse tijden. Niet omdat er geen linkse partijen meer bestaan, maar omdat we steeds meer zijn gaan denken volgens de lijnen die de andere zijde uitzet. Het is alsof een groot deel van de vertegenwoordigers van linkse instituties, of het nou partijen, vakbonden of media zijn, lijden aan een collectief Stockholmcomplex. Wat als we het gewoon weer eens over maatschappijverandering hadden?

**MERIJN OUDENAMPSEN & DYLAN VAN RIJSBERGEN**

*Beiden lid van de linkse denktank TENK ([www.tenk.cc](http://www.tenk.cc))*

Hoe komt het toch dat zeven jaar na de grootste financiële crisis sinds de jaren dertig, links zo weinig politieke munt heeft kunnen slaan uit het eigen gelijk? Hoe komt het dat het kabinet-Rutte II zonder veel weerstand een beleid van veelomvattende bezuinigingen heeft kunnen doorvoeren, onder de even onoprechte als impopulaire benaming 'participatiesamenleving'? Hoe komt het dat linkse partijen medeondertekenaars zijn van een wet waarin studenten – traditioneel hoofdrolspelers in het linkse ontplooiingsideaal – worden geknecht met een nog jarenlang af te betalen studieschuld? En dat terwijl we weten dat juist een opeenstapeling van private schulden de financiële crisis heeft veroorzaakt?

We leven in rechtse tijden, waarin links lijkt te lijden aan chronische verlegenheid. Waarin geen linkse politicus het aandurft om het economisch beleid radicaal te bevragen, zoals de vernieuwende, keynesiaans georiën-

teerde partijen als Syriza en Podemos op succesvolle wijze doen. Waarin linkse partijen over elkaar heen buitelen om hun verkiezingsprogramma te laten doorrekenen met de neoklassieke modellen van het CPB. Waarin nieuwe antiracistische bewegingen, zoals die tegen Zwarte Piet, door linkse politici meewarig worden bekeken als een terugkeer naar het eigen afgezworen 'politiek correcte' antiracisme van de jaren tachtig. U weet wel, de tijd van de anti-apartheidsbeweging.

Links lijkt zijn eigen successen te zijn vergeten. En dat terwijl er internationaal gezien sprake is van een linkse wederopleving. Zie de uit de Indignados voortgekomen Spaanse partij Podemos, het Griekse Syriza, de linkse Amerikaanse senator Elizabeth Warren of de linkse meerderheidsregering in IJsland, terwijl linkse intellectuelen als Thomas Piketty en Naomi Klein steeds vaker het publieke debat bepalen en het door de voortwoekerende economische

Merijn Oudenampsen & Dylan van Rijsbergen *De moed om onbescheiden te zijn*

crisis steeds duidelijker wordt dat het huidige bezuinigingsdenken over zijn houdbaarheidsdatum heen is.

Het is tijd dat links zijn zelfverzekerdheid terugvindt, het vertrouwen in zijn vermogen om de toekomst naar zijn hand te zetten. Als bijdrage daartoe poneren wij vijf voorwaarden voor linkse vernieuwing.

### ***Streef naar maatschappijverandering***

Meer dan een schets van een bepaald politiek programma is dit een pleidooi voor een bepaalde politieke houding. Historisch gezien is links de politieke stroming die ernaar streeft de maatschappij te veranderen. De partij die naar voren treedt met de onbescheiden overtuiging dat zij aan de toekomst vorm kan geven, in plaats van enkel een speelbal van omstandigheden te zijn. Linkse politiek is vooruitzien en daar heeft het de laatste decennia aan geschort. Wat ontbreekt op links is heel basaal: een breed gedragen politiek project dat niet enkel een pragmatisch programma is voor het beheer van het bestaande (PvdA, GL onder Halsema), noch een defensief pleidooi voor behoud van verworvenheden uit het verleden (SP).

Dit is geen pleidooi voor verandering om de verandering, geen argument voor hervormingsdrift zonder meer. Aan de basis van het verlangen naar verandering ligt het bewustzijn, krachtig weergegeven in het werk van Piketty, dat de maatschappelijke ongelijkheid groeit en dat onder de huidige structuren een verder groeiende ongelijkheid te verwachten is de komende decennia. Deze groeiende ongelijkheid is samen opgegaan met een vermindering van democratische zeggenschap in vrijwel alle geledingen van de maatschappij. Op het niveau van de EU, waar het befaamde democratisch tekort weinig aan relevantie heeft ingeboet; op het niveau van het maatschappelijk middenveld en de semipublieke sector, waar een centralistische bestuurderscultuur de plaats heeft ingenomen van eer-

dere vormen van medezeggenschap; en op het niveau van de partijpolitiek, waar zowel technocratische elites als de bredere bevolking zich steeds vaker afkeren van het democratische proces.

De Ierse politicoloog Peter Mair wijdt er zijn laatste boek aan: *Ruling the Void*; de socioloog Colin Crouch schrijft over postdemocratie. Tot slot is er nog de crisis rond het klimaat. Hier lijken de steeds alarmerender wetenschappelijke inzichten verrassend genoeg samen te gaan met een afnemend gevoel van politieke urgentie. Zoals Naomi Klein onlangs heeft betoogd, vraagt de klimaatcrisis een drastische hervorming van onze maatschappij.

## Wat ontbreekt op links is heel basaal: een breed gedragen politiek project

Gezien deze toch problematische tendensen heeft links behoefte aan het ontwikkelen van langetermijnalternatieven voor het dominante beleid van de afgelopen dertig jaar. Daar komt op dit moment nog weinig van terecht. Zelfs een gedegen analyse van het huidige beleidsparadigma ontbreekt, een eerste stap in het voorbijgaan daaraan, zou je zeggen. Recentelijk hebben auteurs zoals Tony Judt, Owen Jones en — in Nederland — Willem Schinkel en Rutger Bregman elk op eigen wijze gepleit voor een hernieuwd utopisch denken op links. De politieke utopie is voor hen niet zozeer een blauwdruk, maar vooral een horizon die richting geeft aan alledaags politiek handelen. Een dergelijk streefbeeld is van belang voor de politiek, niet omdat zij pasklare oplossingen oplevert, maar juist omdat zo'n streven houvast biedt in een gecompliceerde politieke werkelijkheid.

De heropleving van utopisch denken is een noodzakelijk ingrediënt voor de wederopleving van linkse politiek. Hiermee bedoelen we het nastreven van doelen die niet direct haalbaar zijn binnen bestaande verhoudingen, maar die het voorbijgaan aan die verhoudingen als doel hebben.

Daarbij hebben we allereerst het hervormen van de economie op het oog, en het bevragen van de Europese economische orthodoxie van lage inflatie en hoge bezuinigingen. Er is een wereldwijde opleving gaande van het keynesianisme dat links, veel meer dan nu het geval is, tot inzet van zijn politieke programma kan maken. Onderdeel van een dergelijke politiek zijn eisen als:

- ▶ economische stimulering omarmen in de vorm van een Europese (Green) New Deal, zoals voorgesteld door de Griekse minister Varoufakis;
- ▶ democratisering van het monetaire beleid van de ECB dat immers een duidelijke politieke rol vervult;
- ▶ arbeidstijdverkorting en minder werken bevorderen als oplossing voor de werkloosheid en de extra tijd die een daadwerkelijke participatiesamenleving behoeft;
- ▶ de democratiseringsagenda nieuw leven inblazen, te beginnen bij de EU, de verzelfstandigde semipublieke sector, zoals woningcorporaties en universiteiten, en niet in de laatste plaats: de interne partijdemocratie.

### ***Neem niet het midden maar links zelfs als uitgangspunt***

Velen roemen de economische successen van Paars als voorbeeld van de kracht van het politieke midden. Zo schreef Frans Timmermans in de uitgelekte mail die de val van PvdA-leider Job Cohen inluidde over een 'onvoorstelbare en wereldwijd geroemde economische dynamiek', en voegde daar vervolgens wat verbeten aan toe: 'Wees verdorie trots op die erfenis!'<sup>1</sup>

De helft van de economische groei uit die tijd kwam echter voort uit het opblazen van de onroerendgoedbubble en het verruimen van de private schuldenlast, zo meldt DNB. Het is een direct gevolg van de deregulering van de financiële sector. Onder Paars heeft eveneens de grote belastinghervorming plaatsgevonden die Nederland tot belastingparadijs heeft omgetoverd. Dat heeft inderdaad geld opgeleverd, zij het ten koste van anderen, zoals veel ontwikkelingslanden die belastingopbrengsten aan zich voorbij zien gaan.

## De belofte van het midden is voor links een bittere pil gebleken

Paars is de tijd geweest waarin op onwaarschijnlijke schaal privatisering en dedemocratisering plaatsvonden. Zo trad in 1997 de wet Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie in werking, waar nu studenten en medewerkers tegen te hoop lopen. In 1995 werden de woningbouwcorporaties verzelfstandigd en de zorg geprivatiseerd. Onder Paars is de bevolking een wezenlijk deel van haar zeggenschap over de samenleving kwijtgeraakt. Een vrij geruisloos proces.

De belofte van het midden is voor links een bittere pil gebleken. Lange tijd draaide de linkse politiek om het vinden van progressieve meerderheden en het organiseren van progressieve machtsvorming. Het was onderdeel van de polarisatiestrategie die vanaf de jaren zestig tot midden jaren tachtig is toegepast. Sinds de jaren negentig is de linkse politiek zich sterk gaan richten op het veroveren van een positie in het politieke midden. Linkse partijen zien elkaar daardoor niet langer als bondgenoten maar als concurrenten. De onderlinge strijd op links draait om de vraag wie

Merijn Oudenampsen & Dylan van Rijsbergen *De moed om onbescheiden te zijn*

de fortuinlijke linkse partij wordt die mag meeregeren in een coalitie over het midden of zelfs rechts daarvan.

Linkse politiek moet echter meer dan een sociaal of groen amendement op een centrumrechts programma willen zijn. De oriëntatie op het midden heeft de electorale basis van alle linkse partijen verzwakt, aangezien een linkse partij vanuit het midden geen andere keuze heeft dan het teleurstellen van haar electoraat dat liever een linkse koers zou zien. Of het nu Kunduz, Rutte II of de Amsterdamse gemeenteraad betreft, een groeiend scepticisme en een toegenomen lamlendigheid van de eigen achterban is het gevolg.

Waarom gaat links niet met een werkelijk alternatief programma de verkiezingen in? Waarom probeert het niet een progressieve meerderheid te bereiken? Hoe zou een overtuigend links programma — of een geloofwaardige linkse regering — er überhaupt uitzien in de huidige tijd? Wat is de linkse langetermijnagenda? En zou het mogelijk zijn om op basis van enthousiasme voor de eigen agenda in plaats van enkel als rem op rechtse politiek de verkiezingen te winnen? Deze vragen moeten we ons opnieuw stellen.

### ***Contrasteer links duidelijk ten opzichte van tegenstanders***

De dominantie van het midden heeft geleid tot een bestuurlijke, technocratische politiek die onder het electoraat een groeiend cynisme over de democratie heeft opgeroepen. Wat heeft het voor zin om te stemmen als partijen nauwelijks van elkaar te onderscheiden zijn? Wat als partijen zich in de campagne anders voordoen dan wanneer zij regeren? Democratie is niet alleen de kwaliteit van bestuur en beleid. Het is tevens een vorm van betekenisgeving, waarin linkse en rechtse waardegemeenschappen met elkaar botsen en strijden om dominantie.

De democratie vraagt niet zozeer om 'het luisteren naar de mensen' en het bieden van

bestuurlijk maatwerk, maar om het scheppen van duidelijke democratische alternatieven. Niet depolitisering, maar politisering staat daarin centraal. De dominantie van rechts in het afgelopen decennium is gelijk opgegaan met een krachtige kritiek op alles wat links is. De reactie vanuit linkerzijde was te vaak die van pacificatie en accommodatie: het tegemoetkomen aan die kritiek, in plaats van het uitdragen van de eigen waarden en het formuleren van eigen antwoorden.

De politieke strategie van het midden ging uit van de zogenaamde koekoekstactiek of immuniseringsstrategie. Door de belangrijke onderdelen van het programma van de tegenstanders over te nemen, probeerde men hen de wind uit de zeilen te nemen. Nadat onder Paars de sociaaleconomische links-rechts-tegenstelling op deze wijze grotendeels was verdwenen, werd deze strategie nogmaals toegepast: de culturele tegenstelling tussen multiculturalisten en eigenheimers. Door de rechtse immigratie- en islamkritiek na Fortuyn grotendeels over te nemen, positioneerden de linkse partijen zich in het midden. Dit terwijl dat midden steeds verder naar rechts verschoof.

Dat culturele thema's de voornaamste scheidslijn zijn gaan vormen benadeelt links, omdat het sterk verdeeld is op dit terrein. Waar links ooit een sociaaleconomische polarisatiestrategie gebruikte om de christelijke partijen uit elkaar te spelen, zo gebruikt rechts nu een culturele polarisatiestrategie om hoog- en laagopgeleide segmenten van het linkse electoraat te verdelen. Wil de linkse beweging het initiatief teruggrijpen, dan zal zij uit moeten gaan van haar eigen waarden en de sociaaleconomische links-rechts-tegenstelling weer leidend zien te maken. Dat betekent dat zij rechts als haar tegenstander moet accepteren.

### ***Focus op strategische hervormingen***

Geloofwaardige linkse politiek draait om het idee van strategische hervormingen. De bekendste variant daarvan is echter van rechts

Merijn Oudenampsen & Dylan van Rijsbergen *De moed om onbescheiden te zijn*

en komt van Margaret Thatcher. Zij privatiseerde de Britse sociale woningbouw met het idee dat dit de machtsbasis van haar partij zou versterken. Britse huurders die voorheen links stemden zouden als huiseigenaren immers rechts gaan stemmen. Strategische hervormingen versterken structureel de eigen machtsbasis.

Een vergelijkbare observatie wordt door Paul Krugman gemaakt wat het monetarisme betreft – de economische doctrine die het fun-

## Emile Roemer en Bram van Ojik zijn het over bijna alles eens, toch vangen ze voortdurend elkaars vliegen af

dament vormt voor de Europese bezuinigingspolitiek – en de overtuiging dat de overheid zelf geen werkgelegenheid kan scheppen. Deze doctrine is zo dominant, aldus Krugman, omdat zij ook een politieke functie heeft: de enige oplossing voor de crisis binnen dit denkkader is door herstel van vertrouwen van het bedrijfsleven. Het gevolg is dat het grootbedrijf in tijden van crisis een vergrote macht heeft, omdat het de voorwaarden van herstel kan dicteren aan overheid en samenleving.

Rechts denkt al veel langer op een dergelijke strategische wijze. Het gevolg is dat er nauwelijks meer beleidsruimte is voor een linkere koers. De democratische bewegingsruimte is inmiddels stevig ingesnoerd, bijvoorbeeld door verordeningen op Europees niveau, zoals het Stabiliteitspact. Linkse strategische hervormingen zouden als doel moeten hebben dergelijke restricties te doorbreken en de ruimte voor linkse politiek structureel te vergroten. Of in bredere zin: de onderhandelingspositie van de bevolking ten opzichte van het grootbedrijf.

Linkse politiek gaat uit van een verlangen om de verloren democratische controle over de economie weer terug te winnen. Voorbeelden daarvan zijn de campagne tegen belastingparadijzen en de poging om democratische controle te krijgen over waar het pensioengeld in wordt geïnvesteerd. Het Nederlandse pensioenvermogen zou door vergroting van zeggenschap van zijn inleggers aan de basis kunnen staan van een 'New Green Deal' op nationaal niveau – een project gericht op het herstructureren van de economie in het kader van klimaatverandering – in plaats van te zijn uitbesteed aan de ondoorzichtige machinaties van bankiers in Londen. Op Europees niveau kan een vergelijkbaar investeringsprogramma bijdragen aan het bestrijden van de onevenwichtigheden tussen Noord en Zuid.

### *Bedrijfmeerderheidspolitiek, geen minderheidspolitiek*

Linkse politiek kan enkel effectief zijn als het de belangen van hoger en lager opgeleiden weet te verenigen in een programma en een daaruit voortvloeiende progressieve meerderheidscoalitie. De afgelopen decennia is er een tendens ontstaan waarbij partijen zich zijn gaan toeleggen op het vertegenwoordigen van sectorale belangen van voornamelijk hoog- (GL) of juist laagopgeleiden (SP), van enkel sociale of juist groene doelstellingen, van de nadruk op het nationale karakter van de democratie of juist de noodzaak van internationalisme.

Zo is een wat verzuurde verhouding ontstaan, met negatieve commentaren over en weer. Wie op 22 februari 2015 naar het programma Buitenhof keek, zag een Emile Roemer en een Bram van Ojik die het over heel veel eens waren. Desondanks kozen zij ervoor elkaar vliegen af te vangen in plaats van een gezamenlijk alternatief te presenteren. Links lijdt onder het narcisme van het kleine verschil. Er is behoefte aan een agenda die deze

---

Merijn Oudenampsen & Dylan van Rijsbergen *De moed om onbescheiden te zijn*

verschillen overstijgt, door sociale en groene politiek met elkaar te combineren en door in een Europees debat niet de tegenstelling nationalist-kosmopoliet, maar die tussen links en rechts centraal te stellen en gezamenlijk verlinking van nationale en internationale politiek voor te staan.

Minderheidspolitiek is reactief: het probeert een zo groot mogelijke zeggenschap voor het eigen minderheidsbelang te verwerven. Het kan uit zijn aard echter niet anders zijn dan een correctie of toevoeging op een bestaande dominante agenda. SP en GroenLinks zijn ontstaan als minderheidspartijen, als sociale of groene aanvulling op een bestaande politieke koers. De PvdA is historisch gezien de meerderheidspartij op links, maar zal deze functie verliezen naarmate de partij inboet aan populariteit. Een reëel alternatief is pas denkbaar als SP en GroenLinks boven hun rol als minderheidspartijen uitgroeien en

zich proactief ertoe zetten een brede alternatieve agenda te ontwikkelen waarmee een progressieve meerderheidscoalitie geschapen kan worden. Het tribalisme op links — de neiging om het succes van de eigen partij niet als middel maar als doel van linkse politiek te zien — is een van de grootste hindernissen op de weg naar linkse vernieuwing.

‘Alle historische ervaring onderschrijft deze waarheid: de mens zou nimmer het mogelijke hebben bereikt, zonder te streven naar het onmogelijke,’ schreef de nuchtere realist Max Weber eens. Dat inzicht kan links enkel te gelde maken als het de moed heeft om onbescheiden te zijn.

#### Noot

- 1 Zie [www.nrc.nl/nieuws/2012/02/16/timmermans-pvda-niet-eens-met-interview-cohen-en-spekman](http://www.nrc.nl/nieuws/2012/02/16/timmermans-pvda-niet-eens-met-interview-cohen-en-spekman).

# Hervat de vrijheidsstrijd

Links heeft ons ongekende voorspoed gebracht. Maar nu neemt de ongelijkheid toe, warmt de aarde op en houden almachtige multinationals noodzakelijke vernieuwingen tegen. Ondanks deze gevaren blijft een antwoord vooralsnog uit. Links moet zich niet langer laten ketenen en de vrijheidsstrijd weer aangaan.

## RENS VAN TILBURG

*Directeur van het Sustainable Finance Lab aan de Universiteit Utrecht*

Op donderdag 23 oktober 2008, dik een maand nadat de zakenbank Lehman Brothers failliet ging, verscheen Alan Greenspan voor het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden. Van 1986 tot 2006 was hij president van de Amerikaanse centrale bank. In die rol groeide hij uit tot het icoon van de vrijemarktideologie die sinds de jaren tachtig de wereld overspoelde. De tijd dat de westerse welvaart weer begon te groeien.

Als hoogste toezichthouder in het mondiale financiële systeem stelde hij dat zijn werknemers de veel knappere jongens en meisjes van de banken en vermogensbeheerders, die geheel in lijn met zijn libertarische denkbeelden veel meer betaald kregen, maar in de weg liepen. Terugtrekken en dereguleren was zijn motto. Een boodschap die er in die jaren bij beleidsmakers inging als koek.

Terwijl overheden met honderden miljarden dollars en euro's probeerden het financiële systeem te stutten verklaarde Greenspan op die herfstdag dat 'zijn ideologie' had gefaald. De onzichtbare hand bleek afwezig toen de zakenbankiers van Wall Street middels ingewikkelde constructies het financiële kaartenhuis bouwden dat net met een donderend geraas was ingestort. Greenspan en alle anderen

die dachten dat private financiële instellingen 'uit eigenbelang' wel zorg zouden dragen voor het geld van de aandeelhouders bleven naar eigen zeggen in 'shocked disbelief' achter. Decennia van deregulering, van het afbreken van wetten die na de crash van 1929 in de Grote Depressie waren opgetuigd, hadden hun belofte niet waargemaakt. Integendeel, ze hadden de wereldeconomie in een verontrustend kort tijdsbestek te gronde gericht.

Direct na de val van Lehman leek een koerswending op komst. Obama veroverde het Witte Huis. Wouter Bos memoreerde hoe hij als PvdA-leider het artikel schrapte uit de sociaal-democratische beginselen dat opriep tot nationalisering van de banken, om vervolgens als minister van Financiën precies dat te doen. De ambtenaren op zijn ministerie liepen ineens weer met verende tred en de borst vooruit. Nu waren het de bankiers die hen wanhopig trachtten te bereiken met hun smeekbedes.

Inmiddels zijn we vijf jaar eurocrisis verder, zuchten de eurolanden onder het juk van onvervalst rechtse bezuinigingen en is de belastingdruk verder verschoven van kapitaal naar arbeid. Waar miljoenen hun baan verloren is het kapitaal gestaag doorgegroeid. De



Rens van Tilburg *Hervat de vrijheidsstrijd*

ongekende hoeveelheden extra geld die centrale banken in het financiële systeem brachten hebben de bedrijven en werknemers nauwelijks bereikt. De enorme werkloosheid wordt enkel geëvenaard door de records die elke dag weer op de aandelenmarkten gebroken worden. De in historisch opzicht toch al grote vermogensongelijkheid is verder toegenomen, net als de schuldenlast. De economische vooruitzichten blijven daarmee beroerd.

In Nederland regeert de PvdA met een programma dat niet alleen keurig voldoet aan de misplaatste bezuinigingsideologie van de EU maar deze ook niet ter discussie stelt. De PvdA-voorzitter van de eurogroep verzet zich tegen het linkse alternatief uit Griekenland en Spanje, en bewaakt juist het contraproductieve Stabiliteitspact. Hoewel bestedingen nodig zijn, blijft men bezuinigen. Met alle gevolgen van dien. Doordat de werkloosheid de pan uitrijst en publieke voorzieningen zoals zorg, onderwijs en sociale zekerheid verschromelen, voelt vooral de traditionele achterban van links de pijn en wordt de economie structureel schade toegebracht.

### ***Het verlies van links***

Waarom is links niet in staat om de meerderheid die lijdt onder het huidige beleid te verenigen? Juist nu de vrijmarktideologie zo overduidelijk gefaald heeft en de vraaguitval om een klassiek keynesiaans antwoord schreeuwt, moeten daar mogelijkheden liggen. Natuurlijk, de sociaal-democratie had zich voor de crisis sterk vereenzelvigd met het kapitaal. Bill Clinton, Tony Blair en Gerhard Schröder voerden een beleid waar hun rechtse voorgangers voor getekend zouden hebben. Het streven was naar vrije internationale markten op vrijwel elk terrein van de samenleving.

Nederland was helaas geen uitzondering. Wim Koks paarse coalitie tilde marktwerking en deregulering naar ongekende hoogtes. Nederland liep voorop in het privatiseren van openbaar vervoer, de energie-, telecom- en

financiële sector. De PvdA-staatssecretarissen Vermeend en Bos bevochten in Brussel de vrijheid om met de Belastingdienst multinationals ter wille te zijn.

## **De praktijk van Rutte II toont aan dat de Partij van de Arbeid maar halfslachtig afscheid heeft genomen van het ongebreidelde marktgehoof**

De internationale sociaal-democratie heeft een historische kans gemist toen zij rond de eeuwwisseling regeerde in de meeste EU-lidstaten. De welvaart klotste tegen de plinten toen zij spraken over de toekomst van het continent. De roep om bindende doelen te stellen op sociaal en milieugebied werd echter genegeerd. Economische groei bleef het doel, de markt de methode. Verheffing en solidariteit waren begrippen die bij toonaangevende sociaal-democraten leidden tot meewarige blikken en de overheid was op zijn best een noodzakelijk kwaad.

Nu kan de kiezer best vergeten en vergeven. In de campagne van 2012 bewees Samsom dat een links alternatief wel degelijk electorale aantrekkingskracht heeft, zoals de SP dat voor hem had laten zien. Maar daarvoor is wel een consistente en geloofwaardige koers nodig. De praktijk van Rutte II toont dat de PvdA maar halfslachtig afscheid heeft genomen van haar ongebreidelde marktgehoof.

### ***Een nieuwe horizon***

Nodig is een nieuw verhaal dat inspireert en overtuigt. Een verhaal dat voorkomt dat de fouten van de afgelopen jaren om ons te buiten te gaan aan schuldgedreven groei en om feest te vieren op een toekomst die even ver

Rens van Tilburg *Hervat de vrijheidsstrijd*

lijkt als onafwendbaar is, worden herhaald. Het is inmiddels vijf voor twaalf, Nederland heeft net als de rest van Europa en de VS gevaarlijk ingeteerd op zijn vermogen: in financieel, maar zeker ook in sociaal en ecologisch opzicht.<sup>1</sup>

De almaar doofterrende economische crisis heeft het herwonnen zelfvertrouwen van links snel onderuitgehaald. Ook al werd deze economische neergang veroorzaakt doordat de keynesiaanse reactie die aanvankelijk prima werkte vrij rücksichtslos werd vervangen door de bezuinigingspolitiek. De noodzakelijke vernieuwing van het linkse verhaal is daarmee in de ijskast beland. De sociaal-democraten zijn gezwichd voor het rechtse recept van een kleine overheid waar even geen tijd voor postmoderniteiten als vrijheid, milieu en verheffing is. Werkloosheid en koopkrachtverlies blijken de groeihormonen van dit gedachtegoed.

Maar dit biefstuksocialisme 'on steroids' biedt geen oplossing. De bezuinigingen brengen de economie op de korte termijn in grotere problemen doordat de bestedingen en investeringen nog verder afnemen. En aangezien de uitholling van het financiële, sociale en ecologische kapitaal onverminderd doorgaat, is de vraag niet óf maar wanneer de volgende klap komt. Zeker is dat de westerse economie zo'n klap veel slechter zal kunnen verwerken dan in 2008. De private en overheidsschulden zijn hoger, de economie staat nagenoeg stil en nationalistische populistten rammelen aan de poorten van de macht.

Dat hoeft echter niet ons voorland te zijn. Hoe lastig het roer omgooien ook lijkt te zijn, de mogelijkheden waren nog nooit zo gunstig: nooit is de wereld welvarender geweest of is er meer (wijdverspreide) kennis geweest. De westerse wereld is klaar voor een koerswijziging die de samenleving aantrekkelijker zal maken. Het is een luxe die links de komende jaren zal moeten pakken.

Maar er is ook de noodzaak van links. Want hoewel de mogelijkheden ongekend zijn, zijn

de bedreigingen dat eveneens. Nooit was de ongelijkheid groter. Een ongelijke toegang tot inkomen, vermogen, vrije tijd en een gezonde leefomgeving valt voor links moeilijk te verteren. Ongelijke inkomens en vermogens vertalen zich bovendien in ongelijke politieke macht. Aangezien die wordt gebruikt om gevestigde belangen en posities te bestendigen, raakt het onze democratie direct. Wie vertegenwoordigt nu eigenlijk wie?

We dreigen de verworvenheden van links te verkwanzelen. De economische vrijheidsstrijd, de bevrijding van horigheid, het vrij laten wapperen van de ondernemersgeest en de zelfbewuste en ondernemende overheid die daarvoor nodig zijn, allemaal kwamen ze er door links.

### ***De welvaart kwam van links***

Dat de westerse economie zich rond 1750, na eeuwen stagnatie, ineens razendsnel begon te ontwikkelen hebben we niet alleen te danken aan de stoommachine. Dit ongekende economisch succes is vooral het succes van linkse politiek die de markt als een effectief instrument wist te benutten: een podium waarop de arbeider en kleine ondernemer zich succesvol konden ontplooiën.

Technologie was slechts één ingrediënt van de Industriële Revolutie. Juist door de Franse Revolutie en Amerikaanse Onafhankelijkheid ontstond de vrijheid om nieuwe verworvenheden te benutten. Niet afkomst maar inzet bepaalden steeds meer wat je kon bereiken. De westerse vooruitgangsmachine kwam op stoom doordat we productiefactoren en vrijheden zijn gaan delen.

Het waren niet de koningen, adel of gilden die dit proces in gang zetten, maar de voorlopers van de vakbonden, sociale ondernemers en (doorgaans linkse) politici. Zij gaven vorm aan een politiek die inzette op de spreiding van macht, inkomen en kennis. Van de patriotten, die in de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden het gezag van stadhouder Wil-

Rens van Tilburg *Hervat de vrijheidsstrijd*

lem V betwistten, tot de strijd van de Sociaal-Democratische Bond voor algemeen stemrecht, gelijke rechten voor mannen en vrouwen en gratis onderwijs. Van Nederlandse ondernemers als de Twentse machinefabrikant Willem Stork, die zijn werknemers voorzag van onderwijs, gezondheidszorg en een pensioen, tot de Amerikaanse autofabrikant Henry Ford, die beseftte dat als de bedrijfswinsten niet werden gespreid zijn werknemers ook geen auto's konden kopen.

Het waren Amerikaanse 'trustbusters' als Theodore Roosevelt die monopolies opbraken en zo vernieuwende ondernemers ook een kans gaven. Alleen door durf konden nieuwe doorbraaktechnologieën als spoorwegen, elektriciteit, de verbrandingsmotor en informatie- en communicatietechnologie worden uitgerold. Gevestigde machten gingen ten onder in deze 'creatieve destructie', maar de samenleving als geheel profiteerde volop.<sup>2</sup>

Naast de emancipatie van de burger bracht links nog een belangrijk geloofsartikel in: het geloof in het nut van een democratisch gecontroleerde overheid die optreedt in het publiek belang. Aan de wieg van veel innovaties stonden met publieke middelen gefinancierd onderzoek en ontwikkeling. Onderzoek waarvan de markt de opbrengsten te onzeker vond. Met de nachtwakersstaat hadden we letterlijk nog steeds in het donker gezeten, zouden we verstoken zijn van de goedkope en wereldomspannende informatie- en communicatietechnologie en was er bovendien geen landbouwrevolutie of biotechnologie geweest.<sup>3</sup>

### **De illusie van de vrije markt**

Helaas zijn deze verworvenheden goeddeels vergeten. Links zit in het defensief. De ideologie van de 'vrije markt' heeft gewonnen. De westerse markten zijn echter lang niet zo vrij als degenen die daar het meeste aan verdienen ons willen doen geloven. De econoom Luigi Zingales spreekt in *A Capitalism for the People*

(2012) over het 'verraad' van de topbestuurders uit het bedrijfsleven die zich niet aan de tucht van de markt onderwerpen maar proberen deze naar hun hand te zetten.

Gevolg: politieke relaties tellen meer dan innovatieve ideeën. Zingales constateert dat 'zeven van de tien rijkste gemeenten in de VS buitenwijken van Washington DC zijn, een stad die weinig anders produceert dan wetten en regels.' Niks van krantenjongen tot miljonaire: 'De middenklasse en onderkant van de samenleving worden gemengeld terwijl de top almaar rijker wordt.'<sup>4</sup>

## Rechtse partijen als de VVD zien zichzelf als ondernemerspartijen, ondertussen maken zij het mkb kapot

Het neoliberale paradijs blijkt niet de ultieme meritocratie van onbegrensde mogelijkheden en loon naar werken, maar een nieuwe standenmaatschappij. Rechtse partijen als de VVD kloppen zichzelf op de borst als 'ondernemerspartij'. Ondertussen maken zij de uitdagers op de markt, de echte ondernemers van het midden- en kleinbedrijf, het leven zuur.

De globalisering heeft vooral concurrentie gebracht voor individuele werknemers en kleine bedrijven. De multinationals hebben via fusies het aantal serieuze concurrenten aardig binnen de perken weten te houden. Potentiële concurrenten staan op grote achterstand vanwege hun marktmacht, schaalvoordelen, octrooien, auteurs- en merkrechten en quasilegale fiscale constructies. Dat is niet alleen oneerlijk, het is vooral ook een recept voor stilstand.

Rechts is er eveneens in geslaagd het idee te laten postvatten dat groeiende ongelijkheid een noodzakelijk kwaad is. Doordat de koek

Rens van Tilburg *Hervat de vrijheidsstrijd*

dan sterker zou groeien profiteert iedereen. Na drie decennia groeiende inkomensongelijkheid weten we inmiddels beter. De ongelijkheid nam toe, zeker, maar de laagste inkomensgroepen gingen er in absolute zin ook op achteruit. In de woorden van de rijkste man van Amerika, Warren Buffett: 'Er woedde de laatste 20 jaar een klassenstrijd, en mijn klasse heeft gewonnen.'<sup>5</sup>

Nobelprijswinnaar Joseph Stiglitz beschreef hoe deze 'Amerikaanse toestanden' de economie schaden. In de VS zijn de inkomensverschillen zo groot dat de onderklasse zich niet kan scholen en de bovenklasse niet weet waar ze haar geld aan moet besteden. De vraag daalt en daarmee de investeringen. Gevolg: een achterblijvende vraag, oplopende werkloosheid en dalende productiviteitsstijging.<sup>6</sup>

### **Nieuw links**

De linkse economische vrijheidsstrijd verdient het daarom om hervat te worden. Spreiding van kennis, inkomen en macht zijn een zegen voor de economie. Toch schiet een hervatting en versterking van het traditionele linkse programma tekort. Deze uit het vroeg-industriële tijdperk stammende strijd om arbeid en kapitaal is immers al bijna afgerond: de biefstuk, auto en smartphone liggen voor iedereen binnen handbereik.

Het 'biefstuksocialisme' dreigt hierdoor te verworden tot een 'obesitasocialisme'. Een samenleving waarin de biefstuk rijkelijk wordt geconsumeerd, maar met steeds minder welzijnsinstaan en met veel schadelijke bijeffecten tot gevolg. De laatste 250 jaar is onze welvaart sterker gegroeid dan in de 10.000 jaar daarvoor. We leven in een weelde die tot voor kort enkel voor vorsten bereikbaar was.

Deze vooruitgang heeft echter een prijs. Een ander historisch record is dat de natuur de laatste vijftig jaar meer van ons te lijden heeft gehad dan in de hele menselijke geschiedenis daarvoor. Overstromingen, bosbranden, stormen, hittegolven en hongersnood bedrei-

gen vele miljoenen mensen, veelal de allerarmsten. Toekomstige generaties zullen zich met plaatsvervangende schaamte afvragen hoe wij dit konden laten gebeuren.

En wat hebben we er eigenlijk mee gewonnen? Onze welvaart is explosief gestegen, we zijn twee- tot driemaal zo rijk als de Nederlanders in de jaren zeventig. Maar veel gelukkiger zijn we er niet van geworden. De ratrace om het hoogste inkomen en de grootste auto kent vooral verliezers. De winnaar zoekt snel een nieuwe uitdaging, de verliezer blijft lijden onder zijn verlies en beiden gaan gebukt onder stress en uitputting. Meer dan één op de tien Nederlandse werknemers zegt zich de meeste dagen 'op', 'leeg' en 'emotioneel uitgeput' te voelen.

Links zal zijn oriëntatie moeten verleggen van 'ieder voor zich' als de drijvende kracht achter de maatschappelijke dynamiek, naar het aanspreken op en ruimte geven aan andere waarden; de behoefte aan verbinding met andere mensen, de wens om te zorgen voor en plezier te maken met familie, vrienden en burens; en het verlangen naar een mooie en gezonde leefomgeving.

### **Het roer om**

Hoewel de marktwerkingsgolf van de jaren negentig ook zijn heilzame kanten had, moet het roer nu echt om. De markt is in veel gevallen niet meer het aangewezen instrument om deze transformatie van de samenleving vorm te geven. Waar marktwerking noodzakelijk is, moet de overheid actief waken voor eerlijke mededinging.

Bij de financiële markt is het bijvoorbeeld belangrijk dat de grote beursgenoteerde bankkolossen maatschappelijk verantwoorde concurrentie krijgen. Een eigendomsstructuur waar de maatschappelijke taak duidelijk in doorklinkt is daarbij een nuttig instrument. Alleen al daarom is het onverstandig ABN Amro volledig naar de beurs te brengen. Daarnaast zouden alternatieven als kredietunies

Rens van Tilburg *Hervat de vrijheidsstrijd*

meer de ruimte moeten krijgen en zal de regelgeving zo moeten worden ingericht dat ook kleine gespecialiseerde banken kunnen overleven.

Links zal daarnaast vooral een meer ontspannen samenleving moeten nastreven, een waar veel minder plaats is voor marktwerking: kortere werkweken, het waarderen van toegang tot producten en diensten in plaats van het bezit en de toegang tot een gezonde leefomgeving, zelfs als dat ten koste gaat van de materiële welvaart. Economische groei zoals door het CBS gemeten is daarmee niet langer de juiste maat voor succes.

Mensen verlangen ernaar om op andere drijfveren te worden aangesproken dan enkel het najagen van het eigenbelang. Dankzij de grote welvaart, hoge opleidingsgraad en de mogelijkheden van de informatie- en communicatietechnologie kan samenwerking floren als nooit tevoren. Het is tijd om uit het keurslijf van de 'homo economicus' te stappen en weer de volledige homo sapiens te worden.

Van een streven naar simpelweg 'meer' is het nodig dat we ons richten op 'beter'. Daarvoor moeten we weer leren te spreken over andere zaken dan financiële waarden. Klassieke economen als Adam Smith en John Stuart Mill lieten hun liberale principes vergezeld gaan van pleidooien voor voorzichtigheid, rechtvaardigheid, vrijgevigheid en het 'goede' leven.

Het geloof in een onzichtbare hand die egoïsme ombuigt tot een voor iedereen optimale uitkomst heeft het gesprek over 'het goede' doen verstommen.

Dat gesprek zullen we overal – ook in de politiek – aan moeten gaan. Waar willen we heen met de samenleving? De Nederlander wil niet enkel een alsmaar groeiend inkomen. De kiezer laat zich op meer aanspreken dan zijn egoïsme. Hij snakt naar zingeving en wil, wetende dat anderen hem steunen als het tegengit, graag solidair zijn. De burger wil zich geborgen kunnen voelen en vreest dat zijn leefomgeving onleefbaar wordt.

Aan links de schone taak de burger de vrijheid te bieden om in deze behoeften te voorzien.

#### Noten

- |   |  |  |
|---|--|--|
| <p>1 Weyzig en Van Tilburg (2014), <i>Een schuldbewust land</i>, Sustainable Finance Lab.</p> <p>2 Perez (2002), <i>Technological Revolutions and Financial Capi-</i></p> | <p><i>tal: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages.</i></p> <p>3 Mazzucato (2013), <i>The entrepreneurial state.</i></p> <p>4 Luigi Zingales (2012), <i>A Capitalism for the People: Recapturing the Lost Genius of American</i></p> | <p><i>Prosperity.</i></p> <p>5 Zie <a href="http://www.nytimes.com/2006/11/26/business/yourmoney/26every.html">www.nytimes.com/2006/11/26/business/yourmoney/26every.html</a>.</p> <p>6 Stiglitz (2012), <i>The price of inequality.</i></p> |
|---|--|--|

# Een verzorgingsstaat voor iedereen

Links komt in het debat over de verzorgingsstaat niet verder dan kunstgrepen die uiteindelijk de gedachte voeden dat armen lui zijn en misbruik maken van voorzieningen, dat de middenklasse altijd opdraait voor de kosten en dat de bureaucratie verder uitdijt. Dat kan en moet anders.

**FEMKE ROOSMA**

*Promovenda aan Universiteit van Tilburg*

Al sinds de jaren tachtig staat de verzorgingsstaat onder politieke druk van kortingen op de sociale zekerheid en voorzieningen, het afschuiven van risico's via werkgevers naar werknemers en privatiseringen van sociale taken. De boodschap waarmee deze bezuinigingen door rechtse, maar ook linkse partijen werden doorgevoerd, was dat hervormingen van de verzorgingsstaat noodzakelijk en onvermijdelijk zijn in de context van globalisering, vergrijzing, individualisering of de fiscale druk van het Stabiliteits- en Groeipact. Zo privatiseerde de PvdA onder het motto 'werk, werk, werk' tijdens Paars belangrijke delen van de sociale zekerheid, zoals de Ziektewet en reïntegratie, en worden de recente megabezuinigingen op de zorg en sociale zekerheid verantwoord met de holle belofte van 'de participatiesamenleving'. GroenLinks stemde op zijn beurt in het Lenteakkoord 2012 onder andere in met versoepeling van het ontslagrecht en verhoging van het eigen risico in de zorg.

Maar ondanks deze politieke druk blijft de maatschappelijke steun voor de verzorgings-

staat groot. Mensen steunen het herverdelen van inkomen, het delen van sociale risico's en het bestrijden van armoede en zien daarin een prominente rol voor de overheid. Ze zijn tegelijkertijd ook kritisch op onderdelen van de verzorgingsstaat: er leven sterke percepties van misbruik, bureaucratie en inefficiëntie en het beeld heerst dat de verzorgingsstaat de armen 'lui' maakt en dat het vooral de middenklasse is die opdraait voor de kosten. Die ideeën worden gevoed door het huidige politieke debat en de huidige politieke keuzes en ondermijnen op termijn het draagvlak voor de verzorgingsstaat.

Links is meegegaan in de rechtse visie op de verzorgingsstaat: het privatiseren van sociale voorzieningen, collectieve risico's bij de markt leggen en een klein vangnet voor de allerarmsten. Zonder de ambitie volledig te zijn, benoem ik hier drie thema's met betrekking tot de verzorgingsstaat: armoedebeleid, arbeidsmarkt en sociale zekerheid en de zorg. Links moet daarop het initiatief nemen door alternatieven aan te dragen. Het is tijd voor een

Femke Roosma *Een verzorgingsstaat voor iedereen*

ander discours, ander beleid en andere prioriteiten, anders valt het draagvlak voor collectieve herverdeling en risicosolidariteit weg.

### **Armoede: (eigen) schuld, stress, stigma en schaamte**

Werk is de beste weg uit de armoede, een uitering maakt afhankelijk en daarom moeten mensen zoveel mogelijk, desnoods met drang of dwang, gestimuleerd worden om uit de bijstand en aan het werk te gaan. Een gedachte die van links tot rechts wordt gedeeld en verkondigd. De mythe dat een moeder met een bijstandsuitkering beter rond kan komen dan de hardwerkende Nederlander, en daarom geen werk wil accepteren, is dan ook hardnekkig. Terwijl het Nibud al jaren concludeert dat gezinnen op bijstandsniveau structureel geld tekortkomen, laat ook links zich vaak verleiden om de armoedeval meer te problematiseren dan de armoedeproblematiek zelf. Het argument dat werk voor een bijstandsgerechtigde niet loont, wordt al jaren ingezet om de bijstand verder te verlagen. Ook pas ingevoerde pesterijen als de verhuisverplichting en kledingvoorschriften zijn gestoeld op dit idee.

En hoewel inderdaad fatsoenlijk betaald fulltime werk de beste weg is uit de armoede, is dat voor een groot deel van de bijstandsgerechtigden, zeker op korte termijn, niet weggelegd, omdat er geen werk is of omdat mensen serieuze psychosociale beperkingen hebben. Sancties en regels om mensen aan het werk te 'helpen' leiden niet tot werk, maar tot wanhoop.

Doordat mensen in de bijstand een structureel gebrek hebben aan geld is de schuldenproblematiek de afgelopen jaren enorm opgelopen. Schulden belemmeren mensen om werk te vinden, veroorzaken stress en zorgen ervoor dat mensen niet meer helder denken en onverstandige keuzes maken, zo blijkt uit onderzoek (Mullainathan & Shafir, 2013). Maar nog al te vaak worden onverstandige beslissingen — nieuwe sportschoenen voor de kinde-

ren kopen terwijl er nog een tandartsrekening ligt — geframed als gebrek aan eigen verantwoordelijkheid. De maatregelen die mensen de uitkering uit pesten dragen bij aan een groeiend stigma van misbruik en luiheid en vergroten de schaamte om arm te zijn. Schaamte is contraproductief voor emancipatie en verdiept armoedeproblematiek.

Ook linkse partijen dragen bij aan de negatieve spiraal van schulden, stigma en schaamte. Linkse partijen wijzen er in hun verkiezingsprogramma's op dat 'de eigen verantwoordelijkheid van burgers om een redelijk aanbod van werk te accepteren' vooropstaat (PvdA, 2010) en dat 'tegenover geld van de gemeenschap een plicht tot participatie staat' (GroenLinks, 2010). De oorzaken van en oplossingen voor werkloosheid, armoede en schulden worden daarmee bij individuen gezocht. Links kan zich afvragen of deze individuele benadering van armoedeproblematiek de juiste is nu zoveel mensen verstrikt blijven zitten in schulden en armoede.

---

## Sancties en regels om mensen aan het werk te 'helpen' leiden niet tot werk, maar tot wanhoop

---

Tegenover eigen verantwoordelijkheid moet weer staan dat de structurele en maatschappelijke oorzaken van werkloosheid, armoede en schulden cruciaal zijn. Schuldenproblematiek is een maatschappelijk probleem en moet als zodanig benaderd worden. Het oplossen van schuldenproblematiek hoort boven het straffen van individuen te staan. Bedrijven die met kopen op krediet bijdragen aan schulden verdienen te worden aangepakt. In plaats van het straffen van bijstandsgerechtigden wanneer zij geen werk

Femke Roosma *Een verzorgingsstaat voor iedereen*

vinden moet het creëren van werk centraal staan. Het bijstandsregime dat met verplichte dwingende trajecten en een streng beleid van controle en sancties mensen naar werk probeert te jagen, moet worden vervangen door een stelsel waarin bestaanszekerheid en vertrouwen centraal staan. Laat mensen tot een zeker bedrag bijverdienen in de bijstand zonder daarover verantwoording te hoeven afleggen: dat verhoogt het inkomen en geeft zelfvertrouwen en eigenwaarde. Stimuleer vrijwilligerswerk in plaats van het te ontmoedigen.

### ***Arbeidsmarkt: afgewentelde risico's en precair werk***

Met de afbouw van de verzorgingsstaat is er een duidelijke tendens naar flexibilisering van de arbeidsmarkt. Steeds meer wordt erkend dat die flexibilisering gepaard gaat met bestaansonzekerheid: mensen die van tijdelijke baan naar tijdelijke baan gaan, die 'junk jobs' stapelen of zzp'er zijn tegen wil en dank. Mensen die permanent in onzekerheid leven of ze over een maand nog werk hebben, of over twee maanden de huur of hypotheek nog kunnen betalen. Jarenlange pleidooien door rechts én links voor deregulering, flexibilisering en privatisering van risico's in het kader van economische groei en het mantra 'werk, werk, werk' hebben hun vruchten afgeworpen: Nederland is een van de landen met de meeste tijdelijke en flexibele arbeidskrachten (30% van de werkende beroepsbevolking). De voordelen hiervan worden overigens betwist door onderzoekers. Flexibilisering leidt niet tot meer werkgelegenheid en evenmin tot meer productiviteit.

Een van de aanwijsbare oorzaken van deze flexibilisering is de overigens succesvolle poging van de politiek in de jaren negentig het grote aantal arbeidsongeschikten terug te dringen. Met verschillende wetten zijn arbeidsmarktrisico's verschoven van het collectief naar particuliere werkgevers: onder meer

het risico op ziekte en arbeidsongeschiktheid en hulp bij reïntegratie. In Nederland is een werkgever bijvoorbeeld twee jaar lang verantwoordelijk voor het doorbetalen van het salaris van een zieke werknemer. In Europa draagt dit gemiddeld zes weken. Een direct gevolg van deze wetten is dat werkgevers hun risico's doorschuiven op werknemers. Sinds de invoering nam het aantal tijdelijke arbeidscontracten fors toe en maakten werkgevers veel vaker gebruik van uitzendkrachten.

Het privatiseren van risico's op arbeidsongeschiktheid heeft Nederland dus kampioen precair werk gemaakt. Helaas houdt vooral de PvdA nog vast aan het idee dat werkgevers dit soort risico's horen te dragen. Dat klinkt sociaal en links, maar het midden- en kleinbedrijf zal deze risico's blijven afwentelen op werknemers en dan vooral op hen die toch al tot de zwaksten op de arbeidsmarkt behoren. Links kan niet langer negeren dat juist werknemers hier uiteindelijk de prijs voor betalen. Flexwerkers hebben te maken met bestaansonzekerheid, verdienen minder, krijgen nauwelijks of geen scholing en werken onder slechtere arbeidsomstandigheden. Arbeidsmarktrisico's rond ziekte en reïntegratie horen in elk geval gedeeltelijk collectief gedragen te worden. Loondoorbetaling bij ziekte moet drastisch ingekort worden, zeker bij het mkb. Werknemers behouden hun rechten maar ziekte wordt uit een algemene verzekering vergoed, waar werkgevers via algemene heffingen collectief aan kunnen bijdragen. Daarnaast kun je bedrijven beter ondersteunen bij hun verplichting werknemers te laten reïntegreren.

### ***Zorg: splijtzwammen in de solidariteit tussen ziek en gezond***

Het voorkomen van een tweedeling in de zorg en het behoud van de solidariteit tussen zieken en gezonden hoort misschien wel bovenaan op de linkse agenda. De sterker wordende samenhang tussen sociaaleconomische posi-



Femke Roosma *Een verzorgingsstaat voor iedereen*

tie en gezondheid is niet alleen vanuit sociaal oogpunt het bestrijden waard, maar kan op termijn leiden tot een tweedeling in de zorg: een kleiner basispakket voor budgetprijzen, en hoge inkomens die vaker kiezen voor private zorg waardoor de solidariteit tussen ziek en gezond afneemt. In het groeiende woud van aanbiedingen van zorgverzekeringen beginnen zorgverzekeraars al met gedifferentieerde tarieven en risicoselectie. Promovendum adverteert schaamteloos met de slogan 'een zorgverzekering voor hoogopgeleiden'.

---

## Toegang tot zorg moet zoveel mogelijk worden losgekoppeld van inkomen, alleen zo blijft de solidariteit overeind

---

In plaats van te investeren in preventieve zorg en sociale geneeskunde om de gezondheidsverschillen tussen hoog- en laagopgeleiden te verkleinen zijn de afgelopen jaren juist barrières opgeworpen, zoals een steeds hoger eigen risico en eigen bijdragen. Inkomensafhankelijke eigen bijdragen, waar linkse politici vaak voor pleiten, zorgen er tegelijkertijd voor dat private alternatieven voor bijvoorbeeld thuiszorg aantrekkelijker worden voor hoge inkomens. En inkomensafhankelijke zorgpremies, een nog geliefder voorstel van linkse partijen, zullen op lange termijn het draagvlak voor zorgvoorzieningen die voor ons allemaal zijn én de brede bereidheid daarvoor te betalen, ondermijnen.

Want waarom zouden hoogopgeleide, rijke, gezonde mensen nog meer willen betalen voor zorg, terwijl het vooral de laagopgeleide armen zijn die de meeste kosten maken? De bezuinigingen in de zorg van de afgelopen jaren gaan helaas vooral ten koste van preven-

tieve voorzieningen als maatschappelijke ondersteuning en welzijn. Het is bekend dat die voorzieningen bijvoorbeeld psychosociale problemen verhelpen en overgewicht tegengaan. Uit cijfers blijkt dat mensen met een slechtere sociaaleconomische positie hier oververtegenwoordigd zijn. De gedachte dat sociale netwerken deze zorg kunnen opvangen geldt wellicht voor mensen met een goede sociaaleconomische positie, mensen met een laag inkomen en lage opleiding blijken die netwerken juist veel minder te hebben. Deze bezuinigen zullen de gezondheidskloof tussen arm en rijk verder verdiepen en zo de solidariteit tussen ziek en gezond op het spel zetten.

Bezuinigingen op preventieve zorg lijken gemakkelijker uit te leggen aan de kiezer dan bezuinigen op het basispakket, en inkomensafhankelijke zorgpremies zijn misschien een ideologisch aantrekkelijk klinkende oplossing om de kosten in de zorg te drukken. Maar het zijn precies dit soort maatregelen die een collectief gedragen zorgstelsel ondermijnen. Daarom past het links om te pleiten voor investeringen in preventieve zorg, ook als dit betekent dat er minder geïnvesteerd kan worden in specialistische zorg. Toegang tot zorg moet zoveel mogelijk worden losgekoppeld van inkomen door onder meer het vrijwillig eigen risico, de budgetpolissen en eigen bijdragen af te schaffen. Zorgpremies zouden naar beneden moeten met de hoogte van de maximale zorgtoeslag zodat die kan worden afgeschaft: hogere inkomens kunnen meer bijdragen via de belastingen.

### **Echte linkse oplossingen**

De oplossingen die links de afgelopen jaren aandroeg voor de verzorgingsstaat lijken sociaal: werk is de beste weg uit armoede, werkgevers moeten de risico's voor werk en zekerheid dragen en inkomensafhankelijke zorgpremies zijn de oplossing voor het betaalbaarheidsvraagstuk. Maar het zijn uiteindelijk kunstgre-

Femke Roosma *Een verzorgingsstaat voor iedereen*

pen in een rechtse context. Kunstgrepen die de gedachte voeden dat armen lui zijn en misbruik maken van voorzieningen, dat de middenklasse altijd opdraait voor de kosten, en dat de bureaucratie verder uitdijt. Die gedachte ondermijnt het draagvlak voor de verzorgingsstaat. Afnemend draagvlak zal leiden tot een ministelsel: geprivatiseerde sociale voorzieningen en een basisregeling voor de allerarmsten.

Het enthousiasme over de overwinning van Syriza en de recente bezetting van het Maagdenhuis tonen dat het draagvlak voor sociale

verandering groeit. Het is tijd voor een sterk en gedeeld geluid: publieke voorzieningen heroveren op de markt, (semi)publieke instituties democratischer maken, vermogensongelijkheid aanpakken. De verzorgingsstaat mag op die agenda niet ontbreken. Links, dat is een verzorgingsstaat met een brede maatschappelijke basis waar niet alleen de lage inkomens maar ook de middeninkomens van profiteren. Dat is een verzorgingsstaat die steunt op collectieve risicosolidariteit, met gedeelde voorzieningen voor arm en rijk, voor ziek en gezond.

#### Literatuur

- C. Albrekt Larsen (2006) *The Institutional Logic of Welfare Attitudes, How Welfare Regimes Influence Public Support*, Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.
- R. Dekker (2012) 'Grenzen aan flexibiliteit', *Zeggenschap*. Tijdschrift over Arbeidsverhoudingen, 23 (1), pp. 4-6.
- S. Mullainathan & E. Shafir (2013) *Scarcity: Why Having Too Little Means So Much*, Macmillian.
- B. Rothstein (1998) *Just Institutions Matter. The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- G. Standing (2014) *The Precariat, the New Dangerous Class*, London: Bloomsbury Publishing.
- R. Walker (2014) *The Shame of Poverty*, Oxford: Oxford University Press.

# Laat terroristen niet bepalen wie onze helden zijn

Als reactie op aanslagen in Parijs en Kopenhagen stelt links zich pal achter de vrijheid van meningsuiting. Dit debat heeft verdieping nodig. Want hoe zit het met de gelijkheid? Links moet het verhaal van de botsing der culturen weerspreken.

## BART TOP

*Auteur van de interviewbundel *Religie en verdraagzaamheid* en oprichter van het multiculturele weekblad *Contrast**

Wie weet nog dat er een tijd was dat de VVD zich hard maakte voor de emancipatie van de islam in Europa, een tijd waarin uitgerekend Frits Bolkestein probeerde met zijn paladijn Oussama Cherribi een liberale islam in Nederland te bevorderen door een leerstoel te creëren voor de Parijse hoogleraar Islamitische Filosofie Mohammed Arkoun? Na 9/11, Fortuyn en Verdonk wil geen VVD'er er meer van weten. Zich inlaten met de islam, dat past niet meer bij de liberalen van nu.

Deze verschuiving is ook bij links te zien. De agenda van partijen als PvdA en Groen-Links bestond vanaf de jaren negentig tot 2008 zo ongeveer uit het zo ongemerkt mogelijk opschuiven naar de rechts-liberale agenda. Van vrijheid, gelijkheid en broederschap bleef alleen vrijheid op het banier staan. Dertig jaar nadat in Frankrijk de bekende leuze 'Touche pas à mon pote' opkwam, kleurt de leus 'Je suis Charlie' het (virtuele) landschap. Waar de jongerenbeweging toen schreeuwde om integratie en het aanpakken van de banlieues, sluiten de rijen zich nu om de vrijheid van meningsuiting. Waar het accent destijds lag op gelijkheid en het tegengaan van discrimi-

minatie, neemt momenteel de maatschappelijke ongelijkheid sterk toe en is vrijheid het parool.

### **Grensoverschrijding**

Vrijheid van meningsuiting en persvrijheid zijn op zich geen rechtse onderwerpen. Integendeel. Het zijn moeizaam op overheden bevochten rechten voor wie misstanden aan de kaak wil stellen. Zij worden pas 'rechts' als het concept vrijheid in een dominante verhouding gebruikt wordt om de vrijheid van anderen te beperken. Is dat nu het geval? Op voorhand is vast te stellen dat de discussie over de vrijheid van meningsuiting op dit moment geen vrijblijvende, filosofische kwestie is. Zij spitst zich in een heel specifieke context toe op het recht het afbeeldingsverbod in de islam te schenden. Het lijkt op dit moment de ultieme en enige lakmoesproef om die vrijheid van meningsuiting te toetsen.

Dit discours over de islam, de vrijheid van meningsuiting en het recht op kwetsen begon voor ons in Nederland met de Rushdie-affaire, die overigens pas geruime tijd na het publice-

Bart Top *Laat terroristen niet bepalen wie onze helden zijn*

ren van de *Duivelsverzen* losbarstte. Rushdie zelf benadrukte altijd dat hij nooit de intentie had om moslims te kwetsen en distantieerde zich niet van de islam. Rushdie was en is eerder een multiculturalist die werelden confronteert zonder ze boven elkaar te stellen.

Niet de intentie van Rushdie maar de gewelddadige reactie op de aantasting van het taboe werd vervolgens het uitgangspunt van latere interventies, zoals *Submission* in 2004, de cartoons in de *Jyllands-Posten* in 2006 en Wilders' *Fitna* in 2008. Het waren stuk voor stuk weloverwogen aanvallen om de islam te beschadigen. Terwijl Rushdie als schrijver onbewust speelde met de grenzen van de godsdienst waarmee hij was opgegroeid, werden hier bewust de grenzen overschreden vanuit een verwerping van de godsdienst zelf. Een oefening in vrijheid werd met een heel andere intentie gekopieerd. Je zou kunnen zeggen: een links project, gericht op emancipatie, werd omgevormd tot een rechts project ter verduidelijking en versterking van de 'clash of cultures'.

### *Shock & Awe*

*Submission* — en later *Fitna* — pasten bij de 'liberale jihad' van Hirsi Ali en haar toenmalige VVD-collega Wilders. Door het voorwerp van verering te ontheiligen trachtten ze de in hun ogen inherent gewelddadige moslimideologie in de kern bestrijden. Dat het ook in de cartoonkwestie de intentie was om een clash te veroorzaken, vertelde de hoofdredacteur van de *Jyllands-Posten*, Flemming Rose, begin 2006 in *NRC Handelsblad*. Hij had de cartoonisten gevraagd om een 'islamitisch taboe' te schenden 'om de zelf opgelegde grenzen aan de meningsuiting, die krapper leken te worden, te verruimen'. Zo wilde hij de moslims integreren in 'de Deense satirische traditie'.<sup>1</sup>

Hier ging het duidelijk om iets anders dan om tekenaars die in vrijheid reageren op de wereld. Een hoofdredacteur nodigt hen uit een taboe te schenden vanuit een politieke

agenda die vooral gericht is op hardhandige assimilatie. De journalist wordt activist die eist dat moslims de seculiere intolerantie, die hij voor Deense cultuur verslijt, zonder meer accepteren.

Op dat moment mag van links én rechts een oordeel over dit project gevraagd worden: delen we het uitgangspunt van geforceerde assimilatie en steunen we de 'shock & awe'-strategie? Het gaat hier niet om de vraag of kunstenaars cartoons mogen maken en media cartoons mogen publiceren, die vrijheid is er. Het gaat hier om de vraag hoe vanuit progressieve uitgangspunten de maatschappelijke en politieke reactie zou kunnen en misschien wel moeten zijn.

## Door de cartoonisten als 'poortwachter van de vrijheid' centraal te stellen verdween de notie dat terreur zich tegen iedereen richt

Anders dan in Nederland waren de media in Angelsaksische landen daar in 2006 heel duidelijk in: het project werd niet gesteund, de cartoons niet gepubliceerd. De Internationale Federatie van Journalisten (IFJ) noemde de cartoons 'deeply offensive to many Muslims' en riep media op acties te vermijden die in eigen land of elders tot spanningen tussen de gemeenschappen zouden kunnen leiden.

In Nederland was de reactie van de meeste politieke partijen en media anders. Zonder enige analyse van de bedoelingen van de *Jyllands-Posten* toonden veel media de cartoons als steun aan de bedreigde tekenaars. Er waren betrekkelijk weinig tegenstemmen. De in 2009 overleden journalist Michael Zeeman probeerde het in *de Volkskrant*: 'Onder de huidige verhoudingen moet ermee gerekend

Bart Top *Laat terroristen niet bepalen wie onze helden zijn*

worden dat een opvatting of een spotprent, zodra die in de openbaarheid komt, een eigen leven gaat leiden en wordt onderworpen aan talloze interpretaties en manipulaties. Vrijheid van meningsuiting is nooit een statisch gegeven en met de evolutie van de context waarin die wordt beoefend evolueren ook de verantwoordelijkheden van de pers. Verantwoordelijkheid kan dan verkieslijker zijn dan vrijheid.<sup>2</sup>

De eminente socioloog J.A.A. Van Doorn schreef: 'Verdere escalatie is alleen te voorkomen, indien we erin slagen de massa van de gematigden aan beide zijden van de kloof te winnen voor een politiek van de-escalatie. Dat zal alleen lukken als we de gevoeligheden van de gematigden ontzien en de fanaten in beide kampen in de tang nemen. De huidige relativistische moraal van "alles mag gezegd worden" zal daaraan moeten worden opgeofferd. Gezien de zaak die op het spel staat, geen groot verlies.'<sup>3</sup> Het waren wegstervende stemmen in een zee van borstklopperige dapperheid.

### *Heilige graal*

Na de barbaarse aanslag van begin 2015 in Parijs domineerde opnieuw de reflex op te komen voor wie als martelaren van het vrije woord werden beschouwd. Premier Rutte sprak op de Dam over twaalf vermoorde 'poortwachters van de vrijheid'. Nederland stond massaal achter de leus 'Je suis Charlie' en zelfs kinderen op school werd gevraagd of ze 'Charlie' waren. De aandacht voor de joodse doden in de koosjere supermarkt was heel wat minder. Zij werden blijkbaar als 'collateral damage' gezien. Niemand riep 'Je suis Juif' en waar de volgende *Charlie Hebdo* een mega-oplage haalde, was er geen stormloop op koosjere producten.

Wanneer het ene feit genegeerd en het andere juist opgeklopt wordt, is alertheid geboden. De mensen in de supermarkt werden vermoord omdat de dader ervan uitging dat ze

joods waren; de politieagent omdat hij in de weg stond; en de tekenaars vanwege de publicatie van onwelgevallige cartoons in hun blad. Door de cartoonisten als 'poortwachters van de vrijheid' centraal te stellen verdween de notie dat terreur zich uiteindelijk tegen iedereen richt die de jihadistische opvattingen niet deelt naar de achtergrond.

Waar zich de mogelijkheid voordeed grote groepen in te sluiten door de diversiteit aan slachtoffers centraal te stellen, hamerden politici en media hier te lande vooral op het aambeeld van de vrijheid, verbeeld in de reproductie van de cartoons. Iconisch waren de woorden van Ahmed Aboutaleb, die in een sterke toespraak de emoties van het moment vatte: 'Als de vrijheid van het woord bedreigd wordt, past ons maar één ding: onze stem nog luider laten horen, nog luider laten horen, nog luider laten horen.'<sup>4</sup>

Zijn reactie op *Charlie Hebdo* bracht hem tot in het Witte Huis, maar lost niet de vraag op wat 'onze stem' zegt. Is 'onze' boodschap aan de wereld dat religiekritiek niet alleen toegestaan, maar ook vereist is? Is het 'ons' verhaal dat het bespotten van religieuze symbolen ook onder religiekritiek valt, zoals belediging de ultieme vrijheid van meningsuiting karakteriseert? Precies deze vragen markeren de grens tussen wat toegestaan is in een vrije samenleving en hoe er politiek en maatschappelijk gereageerd kan worden op wie die vrijheid gebruikt. Linkse politiek kan het recht op meningsuiting net zo hartstochtelijk verdedigen als het resultaat ervan verfoeien. Maar dan is het zaak dat het vrijheidsdiscours niet net zo'n fundamentalistisch karakter krijgt als het gedachtegoed aan de overzijde. Ook op links wordt tegenwoordig vaak gezegd dat 'de vrijheid van meningsuiting één en ondeelbaar' is. De term werd in de jaren tachtig geïntroduceerd door Theo van Gogh, maar dook later steeds vaker op.

Wie de oorsprong van het begrip 'één en ondeelbaar' zoekt, komt uit bij gesloten wereldbeelden, theocratische opvattingen bin-

Bart Top *Laat terroristen niet bepalen wie onze helden zijn*

nen het jodendom en christendom, en nationalistische vertogen. Door de vrijheid van meningsuiting zo voor te stellen, wordt zij een heilige graal in plaats van een groot goed dat de burger beschermt tegen overheden zoals in een progressief discours.

Degenen die de vrijheid van meningsuiting als absoluut zien, richten hun pijlen dan ook niet op de overheid – die immers ook deze retoriek bezigt – maar op degenen die de publicatie en wijde verspreiding van de cartoons ter discussie wensen te stellen. Zij krijgen het verwijt van slappe knieën, inbinden voor terreur of zelfs heulen met de vijand en landverraad.

Een treffend voorbeeld was de actie van Paul Scheffer om niet naar een debat bij de opleiding journalistiek van Hogeschool Windesheim te komen. Het hoofd van die opleiding, Bas Mesters had namelijk de *Charlie Hebdo* met Mohammed-cartoon van het aankondigingsaffiche verwijderd. Dit leidde in Scheffers ogen tot een 'onoverkomelijk meningsverschil'. Hij vond dat er 'ergens een grens moet worden getrokken in het toegeven aan angst'.<sup>5</sup> In *De Telegraaf* voegde hij eraan toe: 'Juist nu de vrije meningsuiting onder druk staat als het om de islam gaat, moet die worden verdedigd'.<sup>16</sup> In de opvatting van Scheffer moeten de cartoons steeds weer opnieuw worden vertoond. Wie daarvoor bedankt verzaakt de strijd. Dat Mesters niet uit angst maar uit prudentie had gehandeld, werd met hoon-gelach weggewuifd.

### Haakneuzen

Maar welk geluid wordt hier gesmoord? In het debat had Scheffer zijn opvattingen luid en duidelijk kunnen verwoorden. Werkt het niet eerder zo: de moord op Van Gogh verkleinde de ruimte om zijn opvattingen en scheldkannonades te kritiseren en af te wijzen. De moord op de halve redactie van *Charlie Hebdo* maakt het lastiger vraagtekens te zetten bij hun werkwijze, terwijl daar wel reden toe is.

Cartoons hebben als genre een bonte geschiedenis. De cartoon kan scherp zijn als een mes, wisten ook totalitaire bewegingen in het verleden. De joden in *Der Stürmer* hadden dezelfde haakneuzen en het dreigende voorkomen als sommige Mohammed-afbeeldingen. Losgezongen uit de veilige omgeving van een specifieke uitgave kunnen cartoons een heel

## De grootste bedreiging voor terrorisme is gematigdheid, de grootste angst van extremisten samen thee drinken

ander effect krijgen dan een tekenaar ooit beoelde of vermoedde: een onderdeel van (anti-)propaganda. In de praktijk worden ze ook gebruikt als wapen in de 'clash of cultures'.

Er is nog iets ernstigs met die Mohammed-cartoons. Ze refereren behalve aan een ludiek trappen tegen heilige huisjes ook aan een progressieve noch liberale, maar barbaarse traditie van stammen, volkeren en religies om elkaars heilige plaatsen te vernielen, zoals de taliban de Boeddha's van Bamyán vernietigden en onze eigen taliban van de zestiende eeuw in Nederland huishielden tijdens de Beeldenstorm. De Prins van Oranje zei daarover toen hij in 1580 de vernieling van de Heilige Stede, een kerk aan het Rokin, zag: 'Doen sy dit aen 't ghewijde, wat sal 't van de reste wesen?' Hij wist hoe het aantasten van de godsdienstige symbolen de wederzijdse haat kon voeden.

Gaan de associaties te ver? Zeker, in de cartoons wordt geen geweld gebruikt, maar de vraag is wel gewettigd of het vernietigen van beelden erger is dan een (schunnig) beeld maken van wat de gelovige beeldloos wil houden. Een Mohammed-cartoon is het negatief van een beeldenstorm.

Bart Top *Laat terroristen niet bepalen wie onze helden zijn*

Dat is ongetwijfeld een heftige uitspraak. Maar juist het opeisen van het recht op kritiek op deze bruut vermoorde burgers en niet het zwijgen daarover beschermt de vrijheid van meningsuiting van alle burgers. Als de terroristen al een doel hebben met hun acties, dan is het een wig drijven tussen bevolkingsgroepen, het discours verscherpen en onoverbrugbare tegenstellingen creëren. De grootste bedreiging voor terrorisme is gematigdheid, de grootste angst van extremisten samen thee drinken, het beste wapen tegen radicalisering is respect.

### **Grondwet**

Een progressieve samenleving kan hier iets mee. Een fundamentalistische benadering van vrijheid zonder aandacht voor cohesie biedt weinig perspectief. Als media een zekere maatschappelijke verantwoordelijkheid durven nemen, zullen zij iets anders moeten doen dan inhakken op religieuze symbolen. Persvrijheid is ook de vrijheid van de pers om een nieuwe, perspectievolle agenda van integratie via emancipatie op te stellen. Zo krijgen stemmen die nu nauwelijks gehoord worden meer ruimte. De stemmen van hervormers binnen de islam, van al die mensen die in het onderwijs en in maatschappelijke organisaties tegen de wereldwijde polarisatie in proberen achterlijkheid, achterstand en achterstelling te bestrijden. Hun recht op vrijheid van meningsuiting is zinloos als dit niet in de media tot uiting komt.

Binnen links is het middenveld cruciaal: de burgers die zich inzetten voor emancipatie en gelijkberechtiging. De politieke partijen moeten daar vorm aan willen geven. Als links een rol van betekenis wil spelen, moet het begrijpen dat wij leven in een wereld waarin de mondialisering tot stilstand is gekomen en waar waarden als democratie, mensenrechten en het vrije woord in grote delen van de wereld zwaar gecontamineerd geraakt zijn, omdat zij verkondigd werden onder condities die

deels werden bepaald door 's werelds grootste monopolies met vaak excessief wapengeweld en barbaarse martelingen.

Links moet zich daarom afwenden van het idee van de 'clash of civilizations', het denken dat uitgaat van de onveranderlijkheid van cultuur. Rechts probeert met een exclusief vrijheidsbegrip het eigen gelijk te bewijzen en heeft het recht op vrije meningsuiting instrumenteel gemaakt voor een aanval op de islam, waarbij de Mohammed-cartoons als hefboom gebruikt worden.

Links moet zich daaraan ontworstelen door de huidige grondwet, inclusief het door rechts de facto aan de dijk gezette artikel 1, te omarmen en te praktiseren. De grondwet biedt de burger vrijheid en verantwoordelijkheid waarbinnen deze zich kan bewegen. Dankzij die grondwet kan links het juridische oordeel over overschrijdingen van de vrijheid van meningsuiting met een gerust hart overlaten aan de rechters. Dat geeft linkse partijen de vrijheid om los daarvan hun politieke en morele oordeel te geven over de omgangsvormen in de samenleving, waarin respect voor iedereen die zich binnen de grenzen van de wet beweegt vooropstaat, ongeacht afkomst of godsdienst. Het is links om de individuele vrijheid heilige huisjes te slopen — in figuurlijke zin — te bewaken. Daarmee is er ruimte voor emancipatie en religiekritiek.

Het is een ander verhaal om de meest botte vormen van religiekritiek te omarmen en uit te dragen. Die boodschap is eerder rechts. Zeker als daarin onderscheid wordt gemaakt naar religies. Hoe meer joden, christenen, vitalisten, iets-isten, atheïsten, moslims, socialisten, yezidi's, hindoes etc. zich veilig en erkend zullen voelen, des te geringer de kans op extremistisch geweld. Die veiligheid ontstaat alleen als iedereen verantwoord omgaat met zijn vrijheid en de grenzen daarvan onder ogen ziet. Links moet daarom niet blijven zwelgen in de mantra van de ondeelbare vrijheid, maar opnieuw beginnen waar Bolkestein stopte.

Bart Top *Laat terroristen niet bepalen wie onze helden zijn*

**Noten**

- 1 Zie *NRC Handelsblad* van 20 februari 2006.
- 2 Zie *de Volkskrant* van 11 februari 2006.
- 3 Zie *NRC Handelsblad* van 18 februari 2006.
- 4 Zie [nos.nl/artikel/2012214-aboutaleb-tegen-jihadisten-rot-toch-op.html](http://nos.nl/artikel/2012214-aboutaleb-tegen-jihadisten-rot-toch-op.html).
- 5 Zie [nieuws.thepostonline.nl/2015/02/21/de-afzeg-email-die-paul-scheffer-aan-hbo-windesheim-stuurde](http://nieuws.thepostonline.nl/2015/02/21/de-afzeg-email-die-paul-scheffer-aan-hbo-windesheim-stuurde).
- 6 Zie *De Telegraaf* van 19 februari 2015.



# Tijd voor conflict

De manier waarop we denken over werk moet op de schop, want het kan toch niet zo zijn dat links braaf de agenda van VNO-NCW uitvoert. Alleen door de confrontatie te zoeken kunnen we laten zien dat de doorgeschoten flexibilisering het gevolg van keuzes is.

**PIM PAULUSMA**

*Beleidsmedewerker arbeidsvoorwaarden bij FNV*

Na meer dan zes jaar crisis blijft het verbazingwekkend om te zien dat links er nog steeds nauwelijks in slaagt te profiteren van het faliekant falen van de vrijemarktideologie. De door de belastingbetaler op de been gehouden financiële sector draait weer als vanouds, terwijl de rekening nog steeds bij diezelfde belastingbetalers, de werknemers, wordt neergelegd. Een uitweg uit deze onwenselijke situatie is alleen te vinden als we kiezen voor een scherpe agenda ten opzichte van goed werk. Daarvoor moeten we uitdrukkelijk het conflict zoeken met de onwenselijke flexibiliseringsplannen van werkgevers. In dit artikel zal ik een aantal voorstellen doen om deze agenda van de grond te krijgen.

## ***Kwaliteit geen prioriteit***

Goed werk is voor de meeste mensen van groot belang. Uit de interviews die in het kader van het Van waarde-onderzoek gedaan zijn, komt dit duidelijk naar voren (Hurenkamp & Sie, 2013). Uiteraard is het hebben van een inkomen belangrijk, maar mensen halen vooral voldoening wanneer ze hun werk goed uitvoeren, waardering krijgen van hun baas en zeggenschap hebben over wat ze doen. Werk wordt vooral omschreven als een activi-

teit waar mensen eigenwaarde uit halen en waar ze zichzelf in kunnen ontwikkelen. Goed werk gaat dus vooral over de kwaliteit.

Uit de interviews blijkt echter ook dat goed werk steeds meer onder druk staat. Veel mensen hebben last van toenemende regeldruk of protocollen die exact voorschrijven hoe ze hun werk moeten doen. Ondernemersrisico's worden steeds meer op werknemers afgewenteld. Mensen moeten vaker beschikbaar zijn, terwijl de uren onzekerder worden. Als gevolg daarvan is het lastiger om werk en privé goed te kunnen combineren.

Ook economische verschuivingen zetten goed werk onder druk. De aanhoudende crisis heeft tot een langdurig hoge werkloosheid geleid. Toenemende mondialisering leidt tot stevige concurrentie met andere landen, maar ook tot een steeds grotere machtspositie van grote ondernemingen. Door technologische veranderingen zoals robotisering verdwijnen steeds meer banen voor de middenklasse. Als gevolg daarvan polariseert de arbeidsmarkt en is er een steeds grotere groep die moet werken via onzekere contracten. De machtsverschillen tussen werknemers en werkgevers worden in rap tempo groter.

Mensen vinden goed werk dus van groot belang, maar het geloof dat er iets tegen al

Pim Paulusma *Tijd voor conflict*

deze trends te doen is, is beperkt. Het lukt onvoldoende om die zorgen politiek te vertalen. De ideeën zijn er zeker, maar ze worden te vaak als onhaalbaar gezien. Eén oorzaak daarvan is het succes van werkgevers om vergaande flexibilisering neer te zetten als de enige manier om te overleven in de mondiale economie: 'There is no alternative'.

Het succes van deze flexibiliseringsdoctrine zit linkse oplossingen behoorlijk in de weg. Het domineert niet alleen het politieke debat, maar bepaalt eveneens welke oplossingen legitiem zijn in discussies over werk. Centraal staat het idee dat de arbeidsmarkt een markt is net als alle andere en dat concurrentie de verdeling van werk en geld regelt. De rol van de overheid is hierdoor impliciet beperkt. Zij moet ervoor zorgen dat mensen zo goed mogelijk toegerust zijn om de arbeidsmarkt te betreden en verder vooral de markt zijn werk laten doen. Aanvullende eisen stellen over goed werk is uit den boze, want dat zou de flexibilisering maar bemoeilijken en de concurrentiepositie verslechteren.

## Wat we nodig hebben zijn radicale voorstellen, geen kanttekeningen

De manier waarop dit kabinet werkloosheid probeert te bestrijden is illustratief: vooral door mensen beter te scholen. Ook de Europese aanpak past volledig in deze doctrine. In plaats van flink te investeren in werk ziet men de oplossing in het verbeteren van de efficiëntie van arbeidsmarkten, wat dat ook mag betekenen. Met als gevolg dat de sociaal-democraat Dijsselbloem vol overtuiging verdedigt dat het verslechteren van ontslagbescherming een noodzakelijke hervorming is die landen competitiever maakt en voor meer werk zal zorgen

### Voorstellen voor meer goed werk

Een geloofwaardig alternatief voor deze door werkgevers bedachte flexibiliseringsdoctrine is dus noodzakelijk. Geen kanttekeningen, maar radicale voorstellen die er juist geheel tegenin gaan. Met zo'n agenda is het mogelijk om een eigen speelveld te creëren en de politiek, maar ook de vakbeweging, weer een geloofwaardige rol te geven in het verbeteren van de kwaliteit van werk. Alleen zo kan worden voorkomen dat de 'goed werk'-agenda blijft steken in 'oplossingen' die voortkomen uit de flexibiliseringsdoctrine.

Het belangrijkste element van zo'n agenda is dat goed werk niet vanuit een economisch perspectief wordt ingevuld, maar vanuit het perspectief van de betekenis en kwaliteit van werk. Verdienvermogen en productiviteit zijn zeker van belang, maar het doel zou moeten zijn dat werk sowieso van goede kwaliteit is. Of dat economisch voordeel oplevert is niet zo relevant. Door het op deze manier te benaderen, sluit het ook beter aan bij de zorgen van mensen. Het verdienenvermogen van Nederland mag dan misschien best belangrijk zijn, druk maakt men zich over kwesties als 'kan ik mijn werk doen' en 'word ik gewaardeerd'.

De grote uitdaging bij het bedenken van maatregelen is om te zorgen dat er langzaam meer vertrouwen komt in de mogelijkheden van politieke actie. Mensen moeten weer ervaren dat alternatieven mogelijk zijn en dat de politiek daar een belangrijke rol in kan spelen. Voorbeelden zoals het aannemen van schoonmakers door de overheid dragen daaraan bij, maar er is meer nodig.

Goed werk vraagt om goede arbeidsverhoudingen. Doordat de krachtsverschillen tussen werkgevers en werknemers groter worden en werknemers steeds meer onder druk staan, is het belangrijk dat hun positie wordt versterkt om zo de arbeidsverhoudingen weer meer in balans te brengen. Daarbij gaat het vooral om het voorkomen van het afwentelen van risi-

Pim Paulusma *Tijd voor conflict*

co's, meer zeggenschap op de werkvloer en betere bescherming tegen het tegen elkaar uitspelen van werknemers.

### **Meer zeggenschap en geen uitbuiting**

Een belangrijk, maar door werkgevers vaak onbenoemd aspect van de flexibiliseringsdoctrine is de drang om steeds meer risico's op werknemers af te wentelen. Dat uit zich soms in een flexibele schil van 80% of totale onzekerheid over de vraag of je morgen nog werk hebt. Om die risicoafwenteling tegen te gaan, is inmiddels een goede stap gezet door mensen met een onzeker contract sneller recht te geven op een vast contract. Toch worden hier alweer wegen omheen bedacht, terwijl veel werk gewoon structureel is. Om te zorgen dat die verbintenissen er ook echt komen, zouden werknemers het recht moeten krijgen om een vast contract op te eisen als ze kunnen aantonen dat hun werkzaamheden gewoon doorgaan.

Meer zeggenschap op de werkvloer kan en moet op een aantal manieren verwezenlijkt worden. Bij de werktijden bijvoorbeeld doen werkgevers er alles aan om hun personeel zo flexibel mogelijk in te zetten. De invloed van werknemers slinkt, waardoor werk en privé lastiger te combineren zijn. Geef werknemers daarom meer zeggenschap over hoe ze onderling de roosters maken. Maar scherp ook de bescherming aan door eisen te stellen aan hoe lang van tevoren de werktijden bekend moeten zijn.

Daarnaast moeten werknemers meer zeggenschap in de onderneming krijgen. Versterk de positie van het personeel bij grote veranderingen als overnames en fusies, maar vergeet daarbij niet de directe werkvloer. Want hoewel het juist de werknemers zijn die zien waar het misgaat, kunnen ze door de dreiging van ontslag maar weinig uitrichten.

Werknemers worden steeds vaker tegen elkaar uitgespeeld. Binnen ondernemingen gebeurt dit bijvoorbeeld door de inzet van uitzendkrachten of payrollers die veel minder

verdienen. Maar ook tussen ondernemingen wordt er soms hard geconcurrereerd op de arbeidsvoorwaarden van werknemers. Sommige werkgevers worden steeds creatiever in het bedenken van schijnconstructies die de loonkosten drukken. Met als gevolg dat ook werkgevers die wel goed werk willen bieden soms gedwongen worden deze praktijken toe te passen.

Ook worden Nederlandse werknemers vaak tegen personeel uit andere lidstaten uitgespeeld. Uit steeds meer onderzoek blijkt dat de inzet van werknemers van buiten onze landsgrenzen niet komt omdat Nederlanders het werk niet willen doen, maar omdat zij via schijnconstructies veel goedkoper zijn (FNV, 2014). Om dit te voorkomen moet het makkelijker worden om gelijk loon bij gelijk werk af te dwingen. De Wet Aanpak Schijnconstructies is een goede eerste stap in die richting, maar meer is nodig. Door de AVV-wetgeving te versterken en meer arbeidsinspecteurs aan te nemen, zouden de lonen van buitenlandse werknemers bijvoorbeeld gelijkgetrokken moeten worden.

### **Actieve werkgelegenheidspolitiek**

Een ambitieuze werkgelegenheidsagenda is eveneens broodnodig. Een van de belangrijkste problemen rondom goed werk is de hoge werkloosheid. Doordat er te veel mensen op zoek zijn naar een baan, is het veel makkelijker om mensen onder slechte en onzekere voorwaarden aan te nemen. En aangezien de werkloosheid de komende jaren hoog blijft, moet deze problematiek actief worden bestreden. Essentieel daarbij is om te erkennen dat de politiek wel degelijk een rol heeft in het vergroten van de werkgelegenheid. Te vaak hoor je linkse politici nog onwaarheden verkondigen als 'de overheid creëert geen banen'.

Een linkse werkgelegenheidsagenda moet uit ten minste drie delen bestaan. Allereerst het eerlijker verdelen van werk. Deze optie is te makkelijk bij het grofvuil gezet door Den

Pim Paulusma *Tijd voor conflict*

Haag. Het aantal banen blijft de komende jaren schaars, waardoor er nu goed geschoolde jongeren langs de kant blijven staan die over een aantal jaar hard nodig zijn. Ook een uitbreiding van verlofregelingen of mogelijkheden om een jaar een studie te volgen kunnen een oplossing zijn voor het tekort aan banen.

Een tweede onderdeel is de stelregel dat mensen die werken loon krijgen. Dat klinkt als een open deur, maar moet toch benoemd worden. Ondanks de torenhoge werkloosheid worden er op dit moment in rap tempo banen afgebroken, met name in de publieke sector. Zo is de thuiszorg onder het mom van de participatiesamenleving ineens vervangen door onbetaalde mantelzorg, wordt de tegenprestatie in de bijstand op steeds grotere schaal gebruikt om voorheen betaald werk door bijstandsgerechtigden te laten verrichten en zijn brandweer en politie steeds vaker afhankelijk van vrijwilligers.

Een derde aspect is de behoefte aan meer publieke investeringen in onderzoek en robotisering. Technologische verandering die leidt tot hogere arbeidsproductiviteit is niet nieuw, maar die verhoging dient ook ten goede van werknemers en de samenleving te komen. Steeds vaker is dat niet het geval. De overheid neemt het risico om te investeren, maar de winsten zijn vervolgens privaat. Een voorbeeld hiervan is Google: het algoritme dat de basis van het succes vormt is tot stand gekomen dankzij publieke investeringen. Van de enor-

me winsten is echter bijna niks teruggedaan naar de publieke investeerder (Mazzucato, 2011). Door de publieke zeggenschap over fundamentele onderzoekprogramma's stevig in wetgeving te verankeren, moet je dit kunnen voorkomen.

### **Gewoon beter werk**

Langs deze lijnen zou een linkse agenda als alternatief voor de flexibiliseringsdoctrine moeten worden ingevuld. Een radicaal programma, want alleen door de confrontatie te zoeken kunnen we laten zien dat de doorgeschoten flexibilisering het gevolg van keuzes is. Keuzes die niet leiden tot meer kwaliteit, maar juist de problemen naar werknemers verschuiven. En keuzes die worden gepresenteerd als de enige optie, terwijl er alternatieven mogelijk zijn die wel degelijk zorgen voor beter werk.

### **Literatuur**

- Saskia Boumans (2015), *De waarde van werk. Vakmanschap, professionaliteit en de vakbeweging*, Amsterdam: De Burcht.
- FNV (2014), *Gewoon goed steigerwerk*.
- Menno Hurenkamp & Monika Sie Dhian Ho (red.) (2013), *Vooruit. De verzwegene politiek van het dagelijks leven*, Amsterdam: Van Gennep.
- Mariana Mazzucato (2011), *The Entrepreneurial State*, Londen: DEMOS.
- Cees Oudshoorn (2014), *Grenzeloos groeien*, Den Haag: VNO-NCW.

# De toekomst is groen

Solidariteit en diversiteit vragen om meer dan klassieke socialis- tische uitgangspunten. Zonder aandacht voor klimaat en natuur blijven we gevangen in een wereld waarin marktwerking de boventoon voert. Het ecologisme biedt een antwoord, omdat het draait om de verbondenheid van de mens met zijn omgeving.

## JASPER BLOM

*Directeur van Bureau de Helling, het Wetenschappelijk Bureau van GroenLinks*

Een poosje terug adverteerde de duurzame bank Triodos met een filmpje dat als slogan ‘klein is het nieuwe groot’ had. Afleidend uit het aantal keer dat ik dat spotje langs zag komen in mijn timeline raakte het een snaar — in ieder geval bij het links-progressieve socia- lemediasegment waarin ik me overwegend bevind. Dat is opvallend, want de toon en beel- den — ontspannen mensen in een groene omgeving, nadruk op ‘grassroots’ verbonden- heid — van het spotje sluiten duidelijker aan bij de groene politieke traditie dan bij wat traditioneel onder links wordt verstaan. Dat gegeven biedt een interessant perspectief op de toekomst van linkse politiek.

### **Antropoceen**

De grondslag voor de groene politieke traditie ligt in de politieke filosofie van het ‘ecologis- me’, met als praktische vaandeldragers groe- ne partijen en politici. De kern hiervan ligt in een perspectief op de mens in verbondenheid met de natuur. Met andere woorden: ecolo- gisme beschouwt de mens als onderdeel van een breder ecosysteem en richt zich vanuit dat perspectief op bloei en ontplooiing. Hiermee

wordt een brede invulling aan solidariteit gegeven: ook de natuurlijke omgeving en toe- komstige generaties spelen een belangrijke rol. De normatieve agenda van ecologen stelt daarom ruimte voor (bio)diversiteit en solidariteit van onderop centraal. Hiermee biedt het ecologisme niet alleen een zeer aan- trekkelijk, maar ook een hoogst noodzakelijk toekomstperspectief voor linkse politiek. Soli- dariteit vraagt om meer dan het traditionele linkse gedachtegoed, het vraagt om een groe- ne politiek.

De opkomst van het ecologisme laat zich verklaren door een structurele verandering in het begrip van de verbondenheid van mensen (of om preciezer te zijn: de mensheid) met hun natuurlijke omgeving. In de jaren zeventig en tachtig begon duidelijk te worden dat de mensheid een impact had op de fysieke staat van de gehele aarde, via grootschalige milieuvervuiling en klimaatverandering. Hiermee werd een nieuw geologisch tijdperk binnengetreden, waarvoor de klimaatweten- schapper Paul Crutzen de term ‘antropoceen’ populariseerde. Dit tijdperk startte met de Industriële Revolutie en het bijbehorende verbruik van fossiele brandstoffen (Crutzen &

Jasper Blom *De toekomst is groen*

Stoermer, 2000). In het ecosysteem is het antropoceen terug te zien in een voortdurende afname van biodiversiteit als gevolg van menselijke oorzaken zoals ontbossing.

### *Uitruil*

Paradoxaal genoeg betekent het antropoceen dat terwijl 'de mens' nog nooit zoveel invloed had op de aarde, individuen juist steeds minder greep hebben op hun eigen omgeving. Het is nieuw dat de mens niet alleen onderworpen is aan natuurkrachten, maar ook aan overweldigende krachten die een menselijke oorzaak hebben. Er is een zekere uitruil tussen wat de mensheid vermag en wat het individu vermag. Een lokale gemeenschap kan van alles doen om een bijzonder ecosysteem te behouden, maar kan het niet beschermen tegen klimaatverandering. In sociaalwetenschappelijke termen wordt dit wel een afname van de agency – het handelingsvermogen – van het individu genoemd.

## Toekomstige generaties mogen niet het slachtoffer worden van onze rooibouw

Als we het antropoceen niet vanuit geologisch maar vanuit maatschappelijk perspectief bekijken, dan valt het samen met het ontstaan van een mondiale economie en de exponentiele groei die deze met horten en stoten doormaakte. Sinds de jaren tachtig zien we weer een sterkere economisering door het afbreken van handelsbarrières en liberalisering van kapitaal- en goederenmarkten.

Het verminderen van de rol van de staat in de markt heeft echter in allerlei sectoren tot machtsconcentraties geleid. In de financiële sector krijgen de grootste partijen een too-big-

to-fail-subsidie en bemoeilijken daarmee de bloei van alternatieve en kleinschalige vormen van bankieren. In de voedselindustrie streeft een handjevol grootbedrijven zoals Monsanto voedselstandaarden na die het kleine producenten lastiger maken om lokale variëteiten te kweken en op de markt te brengen.

Dit heeft misschien geleid tot een enorm en goedkoop aanbod in de supermarkt, maar ook tot een sterke wereldwijde homogenisering en concentratie van markten. Adam Smith (1776) waarschuwde al dat in een vrije markt bedrijven ernaar streven de markt groter te maken en de diversiteit van concurrentie kleiner: 'Widen the market, narrow the competition'.

### *Tegenbeweging*

Al in de jaren veertig van de vorige eeuw wees de beroemde Hongaarse politiek econoom Karl Polanyi erop dat de tendens naar economisering van de samenleving leidt tot een tegenreactie: waar mensen steeds meer blootgesteld worden aan de woeste baren van de markt komt een tegenbeweging op gang vanuit de samenleving. Hij noemde dit de 'double movement'. In de context van de opkomende mondiale economie is zowel een conservatieve als een progressieve tegenbeweging te zien: de (rechts-)nationalistische politieke stroming met bewegingen als CP'86/CD, Vlaams Blok en Front National, en het ecologisme met partijen als GroenLinks, Agalev en Les Verts.

Rechts-nationalisten streven ernaar om individuen greep te geven op hun omgeving door zich terug te trekken binnen de eigen natiestaat en de eenheid daarbinnen te versterken door diversiteit af te wijzen. Milieu-problemen zoals klimaatverandering worden vaak simpelweg ontkend of gebagatelliseerd. Daarmee biedt deze variant van de double movement op de langere termijn geen serieuze bescherming aan de samenleving. Hier is meer over te zeggen, maar gezien de beperkte ruimte ga ik hier vooral in op het ecologisme.

Jasper Blom *De toekomst is groen*

Het ecologisme biedt bescherming tegen economisering door diversiteit en solidariteit van onderop te omarmen. Deze groene politieke filosofie kan dus gezien worden als de progressieve variant van de double movement, en daarmee ook als een toekomstperspectief voor linkse politiek.

### ***Intrinsieke waarde***

Het ecologisme kwam op door het diverse gedachtegoed van denkers als Herman Daly, Andrew Dobson, James Lovelock en Arne Naess, en de invloedrijke boeken van bijvoorbeeld Rachel Carson en de Club van Rome. Een cruciale ontwikkeling hierbij was het steeds betere begrip van de werking van ecosystemen en de menselijke invloed daarop.

Het meest onderscheidende kenmerk van het ecologisme is dat het de mens in verbondenheid met zijn omgeving ziet. Omdat de mens wordt gezien als een integraal onderdeel van het ecosysteem wegen groene politici bij het maken van politieke keuzes niet alleen de effecten op mensen, maar ook die op het ecosysteem. De verbondenheid van mensen met de natuurlijke omgeving speelt op meerdere analyseniveaus. Soms vindt de verbondenheid op mondiale schaal plaats — de plastic soep in de oceaan en het klimaat —, soms regionaal — hormoonverstorende stoffen in oppervlaktewater — en soms lokaal — stankoverlast, verlies van groen in een woonwijk.

Door de verbondenheid tussen mens en omgeving krijgt niet alleen de mens, maar ook het ecosysteem een intrinsieke waarde. Daarmee gaan ecologen een stap verder dan een louter utilitaristische benadering van het ecosysteem als natuurlijke hulpbron (liberalen) of de mens als rentmeester (christen-democraten). Dit schept een morele basis voor menselijk handelen om de diversiteit van het ecosysteem te beschermen en solidariteit te tonen met de natuurlijke omgeving.

In de leefstijl van ecologen draait het naast relaties met medemensen ook om de

verbondenheid met de natuurlijke omgeving. Dit kan bijvoorbeeld geuit worden in een bewuste omgang met voedsel. Het handelingsvermogen van toekomstige generaties mag niet ingeperkt worden doordat nu onomkeerbare rooibouw op ecosystemen wordt gepleegd. Uit de intrinsieke waarde van ecosystemen en de verbondenheid tussen mens en natuurlijke omgeving kan dus een normatieve agenda afgeleid worden die bestaat uit ruimte bieden aan (bio)diversiteit en solidariteit van onderop.

### ***Diversiteit***

Het ecologisme stelt ruimte bieden aan diversiteit centraal in zijn agenda: vanwege de intrinsieke waarde van het ecosysteem, maar vanuit menselijk perspectief ook om de schoonheid van (bio)diversiteit. Huidige en toekomstige generaties moeten de mogelijkheid hebben te genieten van een grutto in de wei. Door culturele diversiteit te koesteren kun je de ene dag wegdromen bij de Kaapverdise folkmuziek van Cesária Évora en de andere dag opgeladen worden door de math metal van The Textures.

Een praktischere reden om ruimte te geven aan diversiteit is de noodzakelijkheid van diverse ecosystemen voor de kwaliteit van leven. In het ideaalbeeld van ecologen komt zowel de mens als zijn omgeving tot bloei, en hiervoor zijn gezonde, diverse ecosystemen nodig. Daar is ook het menselijk bestaan van afhankelijk. Tot slot is diversiteit belangrijk voor het handelingsvermogen van huidige en toekomstige generaties. Enkel in een diverse samenleving wordt ook ruimte geboden aan de ontplooiing van mensen met een meer 'excentrieke' levensstijl.

Ruimte bieden aan diversiteit fungeert als beweging tegen economisering omdat het ook de ruimte biedt aan menselijke interacties waarin niet het mondiale marktmechanisme de boventoon voert. Onder invloed van economische mondialisering zijn steeds meer

Jasper Blom *De toekomst is groen*

vormen van menselijke interactie met elkaar en de natuurlijke omgeving tot een markt verworden. Door ruimte te bieden aan wat de Fransen zo mooi 'l'économie sociale et solidaire' noemen kunnen alternatieve vormen van samenleven van onderop voortbestaan.

### **Solidariteit**

Uit de verbondenheid met de omgeving volgt solidariteit als tweede centraal punt op de ecologische normatieve agenda. Ecologisme gaat daarbij verder dan de traditionele solidariteit door het begrip te verbreden naar het ecosysteem nu én in de toekomst.

Daar zijn een aantal redenen voor. Deze bredere solidariteit is noodzakelijk om inderdaad de ruimte te bieden aan diversiteit. Een bloeiend biodivers systeem vraagt om solidariteit met de elementen van het systeem die onder druk staan. Daarnaast is in het antropoceen solidariteit tussen mensen in het hier en nu niet meer voldoende om de uitdagingen voor de mensheid het hoofd te bieden. Alleen als we ook solidair zijn met het bredere ecosysteem en onze levensstijl aanpassen aan de draagkracht van het ecosysteem behouden we een goede leefomgeving op de lange termijn.

Solidariteit helpt te beschermen tegen de schokken die gepaard gaan met een mondiaal geïntegreerde markteconomie en is daarom onderdeel van de tegenbeweging. Door het begrip te verbreden zoals ecologen doen, krijgt het hernieuwde relevantie in een economie die momenteel nog grotendeels gebaseerd is op roofbouw op het ecosysteem, fossiele brandstoffen en andere natuurlijke 'hulpbronnen'. Negatieve effecten op de kwali-

teit van leven van toekomstige generaties die het immers zonder olie zullen moeten doen worden onderdeel van het politieke debat.

Het ecologisme schetst een belangrijk alternatief voor het economische model van roofbouw en machtsconcentraties in grote multinationale ondernemingen. Verbondenheid met de natuurlijke omgeving vormt een aanleiding tot ingrijpen, terwijl internationale solidariteit het handelingsvermogen kan vergroten door vanuit de overheid en door samenwerking binnen de EU macht terug te pakken op de markt. Door machtsconcentraties te verminderen ontstaat er ruimte om onderlinge solidariteit van onderop te waarborgen.

Deze normatieve agenda waarin diversiteit en solidariteit van onderop centraal staan biedt een interessant toekomstperspectief voor linkse partijen. Het ecologisme is daarnaast een uitgesproken progressieve filosofie: het accepteert de huidige machtsverhoudingen en sociale structuren niet als een gegeven, maar is bereid die te veranderen. Bijvoorbeeld door de gevolgen voor het ecosysteem in de politieke besluitvorming te betrekken. Juist daarom is het een voorbeeld van een tegenwerking die de doorgeslagen economisering aan wil pakken. Zeker als links het ecologisme omarmt zou van 'klein' wel eens het nieuwe 'groot' gemaakt kunnen worden.

### **Literatuur**

- B. Baxter (1999), *Ecologism: an introduction*, Edinburgh University Press.
- P.J. Crutzen & E. Stoermer (2000), "The "Anthropocene"", *JGBP Newsletter* nr. 41.
- K. Polanyi (1944), *The great transformation*, Beacon Press.
- A. Smith (1776), *The Wealth of Nations*.



# De linkse kiezer wil meer gelijkheid

Dat het niet goed gaat met links ligt niet aan wat de kiezers willen. Er leeft een uitgesproken links levensgevoel in Nederland. Maar de kunst is wel om dat zichtbaar te maken. Sociale én politieke ongelijkheid zijn cruciaal.

**MATTHIJS ROODUIJN**

*Politiek socioloog aan de Universiteit van Amsterdam en auteur bij stukroodvlees.nl*

Links loopt leeg. Althans, daar lijkt het op als we kijken naar de verwachte zetelverdeling in de Senaat na de stembusgang van 18 maart. PvdA, GroenLinks en SP gaan hoogstwaarschijnlijk terug van gezamenlijk 27 naar nog maar 21 zetels. En als er vandaag verkiezingen voor de Tweede Kamer zouden worden gehouden zouden de partijen gezamenlijk nog slechts 40 zetels in de wacht slepen. Ter vergelijking: na de laatste Kamerverkiezingen hadden de drie partijen samen 57 zetels, en na die in 2010, 2006 en 2003 respectievelijk 55, 65 en 59. Waarom weet het linkse geluid zo weinig enthousiasme te genereren? En wat moet er gebeuren om het tij te keren?

Om die vragen te beantwoorden ben ik op zoek gegaan naar de opvattingen van het linkse electoraat met behulp van het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO). Het NKO is een grootschalig survey-onderzoek rondom Tweede Kamerverkiezingen, georganiseerd door de Stichting Kiezersonderzoek Nederland (SKON) in samenwerking met het CBS. Hierbij stelt men een flink aantal vragen over politieke opvattingen, stemgedrag en allerlei andere meer en minder politieke zaken.

Ik heb voor dit artikel gebruikgemaakt van het meest recente kiezersonderzoek uit 2012. In dit onderzoek is kiezers onder meer gevraagd zichzelf te plaatsen op een links/rechts-schaal, lopend van 0 (zeer links) tot 10 (zeer rechts). Ik heb bekeken in hoeverre linkse kiezers (score 0-4) verschillen van kiezers uit het midden (score 5) en rechtse kiezers (score 6-10). Deze indeling lijkt op het eerste gezicht goed gekozen; het merendeel van het linkse electoraat stemt PvdA, SP of GroenLinks.

## **Overeenkomsten tussen links en de rest**

Wat zijn nu de opvattingen van deze kiezers? Op een aantal vlakken verschillen linkse kiezers maar weinig van de rest van het electoraat. Laat me er een paar uitlichten. In de figuur hieronder zijn de gemiddelde opvattingen van kiezers met betrekking tot verschillende thema's weergegeven.

In het verleden werd linkse politiek vaak geassocieerd met progressieve attitudes. Op links was men bijvoorbeeld voorstander van abortus, euthanasie en gelijke rechten voor homoseksuelen. Dat is nu nog steeds zo, al

Matthijs Rooduijn *De linkse kiezer wil meer gelijkheid*

blijken linkse kiezers wat deze opvattingen betreft niet van kiezers uit het politieke midden te verschillen, zoals de gegevens over euthanasie laten zien.

Daarnaast verschillen linkse kiezers nauwelijks van rechtse kiezers als het gaat om opvattingen over het politieke establishment. Opvallend genoeg hebben juist de stemmers op middenpartijen minder vertrouwen in de politiek. Zij zijn het in veel sterkere mate eens met de stelling dat politici hun beloften niet waarmaken. Hier dient wel bij te worden aangetekend dat mensen die zeer linkse of uiterst rechtse opvattingen hebben gemiddeld weer een stuk cynischer zijn dan kiezers uit het midden.

Ten slotte werd links in het verleden ook wel geassocieerd met democratische vernieuwing. Linkse mensen waren over het algemeen voor het invoeren van referenda en het direct kiezen van bestuurders. Dat is, zoals uit de figuur blijkt, nog steeds zo. Al blijkt ook hier dat zij zich wat dit betreft nauwelijks nog onderscheiden. Kiezers uit het midden zijn zelfs nog sterker voorstander van het direct kiezen van de minister-president. Dit is op zich natuurlijk niet zo vreemd, aangezien het direct kiezen van bestuurders een kroonjuweel is van de vleesgeworden middenpartij D66.

### **De verschillen**

Toch zijn er ook verschillende gebieden waarop de linkse kiezer zich duidelijk onderscheidt van beide andere groepen. Ten eerste vinden linkse mensen veel sterker dan andere kiezers dat de welvaart eerlijker verdeeld zou moeten worden. Zij zijn het vaker met de stelling eens dat de inkomensverschillen in ons land kleiner moeten worden.

Bovendien staan ze veel positiever tegenover de multiculturele samenleving. Men is vaker van mening dat allochtonen in Nederland zouden moeten kunnen leven met behoud van de eigen cultuur. Opvallend genoeg onderscheiden ze zich ook wanneer het gaat over Europese eenwording. Men ziet Europa

over het algemeen graag verder integreren. Zelfs uiterst links staat hier positiever tegenover dan het midden en rechts. Wanneer gevraagd wordt waaraan de regering meer geld uit zou moeten geven, willen de kiezers aan de linkerzijde meer geld voor onderwijs. En ten slotte hebben linkse kiezers meer op met de vrijheid van meningsuiting en van demonstratie. Een thema dat de laatste jaren gekaapt is door Geert Wilders en zijn PVV.

### ***Twee adviezen aan linkse politici***

Opvallend genoeg hoor je links vooralsnog weinig over deze onderscheidende thema's. Daar moet hoognodig verandering in komen. Daarom twee adviezen aan linkse politici:

#### ► *Focus op sociaaleconomische ongelijkheid en onderwijs*

Na '11 september' en vooral sinds de opkomst van Pim Fortuyn is het publieke debat lange tijd gedomineerd geweest door culturele thema's. Het ging vooral om onderwerpen als immigratie, integratie en de multiculturele samenleving. Hoewel dit debat nog lang niet is verdwenen, wordt het wel steeds meer weggedrukt door een ander thema: sociaaleconomische ongelijkheid.

Nog maar weinig linkse politici lijken door te hebben dat dit het moment is om met een sterk nieuw links verhaal te komen over inkomens- en vermogensverdeling. Wat kunnen linkse politici meer wensen dan een tijdgeest waarin linkse kiezers de schrijver van een dik boek over vermogensongelijkheid en progressieve mondiale belastingen onthalen als een ware rockster?

Aangezien je door goed onderwijs iedereen gelijke kansen biedt en daarmee ongelijkheid effectief bestrijdt, moet dat eveneens tot uitgangspunt worden gemaakt.

Een andere reden voor een grotere nadruk op onderwijs is dat linkse kiezers zich duidelijk onderscheiden van de rest van het electoraat met betrekking tot de vraag hoeveel geld zou

Matthijs Rooduijn *De linkse kiezer wil meer gelijkheid*

moeten worden geïnvesteerd in onderwijs. Dat ze onderwijs belangrijker vinden dan kiezers uit het midden is opvallend aangezien juist D66 (de middenpartij bij uitstek) zich zeer sterk op onderwijs profileert. Links zou zich veel meer op moeten stellen als het alternatief voor mensen die vinden dat er (veel) meer in onderwijs geïnvesteerd dient te worden.

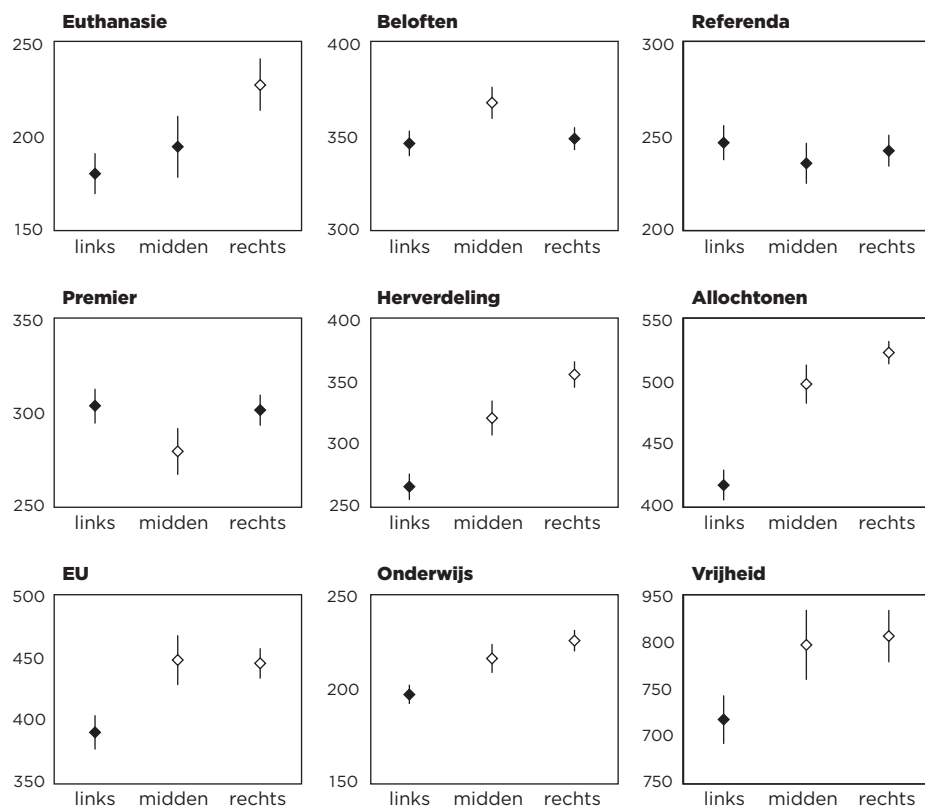
► *Richt je daarnaast ook op politieke ongelijkheid*

Het is niet alleen de ongelijkheid met betrekking tot geld die mensen zorgen baart. Het is ook machtsongelijkheid die bij veel mensen verontwaardiging oproept. Steeds meer kie-

zers hebben steeds meer het idee dat politici en bestuurders vooral met zichzelf bezig zijn en nauwelijks meer oog hebben voor wat er in de samenleving leeft.

Links heeft het grote voordeel dat het een verhaal over sociaaleconomische ongelijkheid kan koppelen aan ideeën over politieke machtsverschillen. Neem de protesten in het Bungehuis en Maagdenhuis. Een belangrijke motivatie van de in opstand gekomen studenten en docenten is dat ze vinden dat de universitaire elite te veel macht heeft gekregen, zich enkel met geld en vastgoed bezighoudt, en daardoor niet meer luistert naar degenen waar het vooral om draait: studenten

**Figuur 1** Gemiddelde opvattingen van kiezers (verantwoording in bijlage)



Matthijs Rooduijn *De linkse kiezer wil meer gelijkheid*

**Tabel 1** *Opvattingen van linkse kiezers (gemiddelde en standaarddeviatie)*

	<i>Gemiddelde</i>	<i>Standaarddeviatie</i>
<b>Herverdeling</b>	2,67	1,23
<b>Euthanasie</b>	1,81	1,30
<b>Immigratie</b>	4,18	1,46
<b>EU</b>	3,89	1,64

en docenten. De machtsverhouding tussen bestuur en ‘werkvloer’ is volgens hen volledig scheefgegroeid.

Opvallend genoeg werden de protesten door links slechts aarzelend omarmd. De protesterende studenten en docenten hoeven natuurlijk niet blindelings te worden gevolgd. Maar op zo’n grote groep die protesteert tegen een volgens hen in zichzelf gekeerd geraakte bestuurlijke elite die de kwaliteit van het onderwijs maar een bijzaak vindt, moet links meteen inspringen. Zeker ook omdat linkse kiezers zich meer dan andere bekommeren om de vrijheid van demonstratie.

### ***Twee smaken links***

Linkse kiezers vormen echter allerm minst een homogene groep. In de bovenstaande tabel heb ik niet alleen hun gemiddelde opvattingen met betrekking tot een aantal centrale thema’s weergegeven, maar ook de standaarddeviaties. Hoe hoger de standaarddeviatie, hoe groter de spreiding en hoe verder de opvattingen uit elkaar liggen. De tabel laat zien dat de opvattingen op het gebied van bijvoor-

beeld inkomensherverdeling en euthanasie niet sterk uiteenlopen (relatief lage standaarddeviaties).

Maar als we kijken naar opvattingen over immigratie en vooral de EU, zien we een ander beeld: de meningen op links lopen hier behoorlijk uiteen. Het lijkt erop dat we twee smaken links kunnen onderscheiden: aan de ene kant heb je degenen die nationalistisch zijn ingesteld en wat huiveriger tegenover Europese integratie en toegenomen immigratie staan, aan de andere kant zijn er de meer kosmopolitisch ingestelde mensen die vooral de voordelen zien van Europese eenwording en open grenzen.

Het is al met al geen ‘nieuw’ verhaal, maar het kan geen kwaad om nog eens te zien dat er onder het electoraat nog duidelijke linkse voorkeuren leven. Door uitgesproken linkse opvattingen over sociaaleconomische en politieke machtsverhoudingen op smaak te brengen met een nationale dan wel Europese saus, kan de kloof tussen linkse partijen en burgers worden gedicht. Allicht dat deze twee recepten wat meer orde kunnen scheppen in het versnipperde politieke landschap.

Matthijs Rooduijn *De linkse kiezer wil meer gelijkheid*

### Verantwoording

In het NKO is aan een representatieve steekproef van Nederlandse kiezers gevraagd om hun opvattingen weer te geven met betrekking tot verschillende thema's. In de figuur in dit artikel zijn de gemiddelde opvattingen weergegeven (de ruiten), inclusief de 95% betrouwbaarheidsintervallen (de lijnen) voor linkse, rechtse en midden-kiezers. Wanneer het gemiddelde van rechtse kiezers of kiezers uit het midden statistisch significant verschilt van het gemiddelde van linkse kiezers, overlappen de lijnen elkaar niet. Om dat te verduidelijken heb ik ook de ruit die het gemiddelde weergeeft van de significant verschillende groep wit gekleurd (als er geen sprake is van een significant verschil is die zwart gekleurd).

De betreffende variabelen zijn als volgt gemeten:

**Euthanasie:** sommige mensen vinden dat euthanasie altijd verboden moet zijn. Anderen vinden dat euthanasie mogelijk moet zijn als de patiënt daarom vraagt. Natuurlijk zijn er ook mensen met een mening die daar tussenin ligt. Waar zou u uzelf plaatsen op een lijn van 1 tot en met 7? 1 = moet mogelijk zijn, 7 = moet worden verboden (net als bij alle vragen zijn ook alle tussenliggende waarden mogelijk).

**Beloften:** in hoeverre bent u het eens met de volgende stelling: Politici houden hun beloften. 1 = helemaal mee eens, 5 = helemaal mee oneens.

**Referenda:** over sommige voor ons land belangrijke beslissingen moet door de kiezers zelf worden gestemd door middel van een referendum. 1 = helemaal eens, 5 = helemaal oneens.

**Premier:** de minister-president moet rechtstreeks door de kiezers worden gekozen. 1 = helemaal eens, 5 = helemaal oneens.

**Herverdeling:** sommige mensen vinden dat de verschillen in inkomens in ons land groter moeten worden. Anderen dat ze kleiner moeten worden. Natuurlijk zijn er ook

mensen met een mening die daar tussenin ligt. Waar zou u uzelf plaatsen op een lijn van 1 tot en met 7? 1 = inkomensverschillen moeten kleiner worden, 7 = inkomensverschillen moeten groter worden.

**Allochtonen:** in Nederland vinden sommigen dat allochtonen hier moeten kunnen leven met behoud van de eigen cultuur. Anderen vinden dat zij zich geheel moeten aanpassen aan de Nederlandse cultuur. Waar zou u uzelf plaatsen op een lijn van 1 tot en met 7? 1 = behoud van eigen cultuur voor allochtonen, 7 = allochtonen moeten zich geheel aanpassen.

**EU:** sommige mensen en partijen vinden dat de Europese eenwording nog verder zou moeten gaan. Anderen vinden dat de Europese eenwording al te ver is gegaan. Waar zou u uzelf plaatsen op een lijn van 1 tot en met 7? 1 = Europese eenwording zou nog verder moeten gaan, 7 = eenwording is al te ver gegaan.

**Onderwijs:** zou de regering meer of minder geld moeten uitgeven aan onderwijs? 1 = veel meer dan nu, 5 = veel minder dan nu.

**Vrijheid:** gecombineerde schaal van 5 verschillende variabelen. Op een 5-puntsschaal (1 = volledig mee eens, 5 = volledig mee oneens) moesten kiezers laten weten in hoeverre ze het met de volgende stellingen eens zijn. Iedereen moet vrij zijn om: (1) publiekelijk te zeggen wat ze willen; (2) te schrijven wat ze willen; (3) publiekelijk te protesteren; (4) publiekelijk de koninklijke familie te bekritisieren; (5) gebouwen te bezetten om bepaalde rechten af te dwingen. De uiteindelijke variabele loopt van 0 (met al deze stellingen eens) tot 20 (met geen enkele van deze stellingen eens).

Hoewel dit allemaal ordinale variabelen zijn, en ik dus eigenlijk percentages had moeten weergeven, heb ik voor de overzichtelijkheid toch gemiddelden berekend. Bij het analyseren van percentages kom ik inhoudelijk tot precies dezelfde conclusies.

# Het doel is zelfbestemming

Het is de taak van links om de macht te democratiseren, vanuit de gedachte dat mensen recht hebben op zeggenschap over hun eigen leven en de manier waarop we samenleven.

**SARA MURAWSKI**

*Beleidsmedewerker SP Tweede Kamerfractie*

Laat ik beginnen met een bekentenis: ik vind de vraag 'Wat is links?' even relevant als onbeantwoordbaar. Dat lijkt gek voor iemand die als fractiemedewerker dagelijks linkse politiek probeert te bedrijven. Maar toen ik de term 'links' van een afstandje begon te bestuderen, kwam ik allerlei struikelblokken tegen die me sterk deden twifelen aan de verschillende invullingen die aan het begrip gegeven worden. Want is er inderdaad iets als het 'linkse gedachtegoed' dat al die mensen, partijen en bewegingen verenigt? Wie is eigenlijk de vijand van links? En is dat linkse gedachtegoed per definitie progressief, of is enig conservatisme vereist nu de welvaartsstaat bedreigd wordt en voortschrijdende globalisering overduidelijk winnaars en verliezers oplevert?

Tegelijkertijd is elke stroming die geen concrete doelstellingen formuleert ten dode opgeschreven. Voor een politieke agenda is zelfbegrip vereist en daar is de definitiekwestie onlosmakelijk mee verbonden. In de overtuiging dat het stellen van deze vragen op z'n minst een bijdrage zou kunnen leveren aan mijn eigen begrip van links, of ik nu tot een antwoord zou komen of niet, begon ik zodoende aan een kleine, linkse expeditie.

Ter inspiratie nam ik het werk ter hand van iemand die ik als uitgesproken links beschouw, simpelweg omdat hij de vanzelfspre-

kendheid van heersende opvattingen en maatschappelijke verhoudingen bekritiseert: Slavoj Žižek, een marxistisch filosoof van Sloveense afkomst, en lang voor Piketty een rockster onder links 'angehauchte' intellectuelen. In zijn essay *How to begin from the beginning* schetst hij een beeld van communisme als de steeds terugkerende queeste naar de grondbeginselen.

Voor de goede orde: links is zeker niet synoniem met communisme, maar de dynamiek die Žižek beschrijft is treffend voor het linkse denken in algemene zin. De filosoof vat de essentie van het communisme samen als een 'beweging' die zich bekommert om maatschappelijke tegenstellingen: 'One should rather maintain the precise reference to a set of social antagonisms which generate the need for communism – Marx's good old notion of communism not as an ideal, but as a movement which reacts to actual social antagonisms, is still fully relevant.'<sup>1</sup> Elke linkse denker zal zich hierin herkennen, of het nu gaat om de klassieke tegenstelling van rijkdom versus armoede, ongelijkheid op de arbeidsvloer, de macht van de zorgverzekeraar tegenover patiënt en ziekenhuis, of de onderhandelingspositie van Griekenland ten opzichte van de trojka. In de kern gaat het daarbij om inclusiviteit: wie neemt er deel aan het geldverkeer, de economie, cultuur,

Sara Murawski *Het doel is zelfbestemming*

informatiestromen, sociale en maatschappelijke sferen en het politieke debat? En wie is daar, mutatis mutandis, van uitgesloten?

### ***Maatschappelijke verhoudingen op de schop***

Op hoofdlijnen kunnen we vaststellen dat het linkse denken zich bekommert om maatschappelijke tegenstellingen. Links be vraagt de machtsverhoudingen in een samenleving en in die zin is er altijd een verdelingsvraagstuk: wie heeft er toegang tot de maatschappelijke middelen die macht genereren en reproduceren? Macht is daarbij niet alleen zeggenschap over het eigen leven, maar ook — juist! — over dat van anderen. In die zin manifesteert macht zich als sociale kracht die mensen in- of uitsluit van de maatschappij. De machtsverhoudingen in een maatschappij worden bepaald door botsende belangen.

Onherroepelijk dringt zich daarbij de vraag op wat de oorzaken van die maatschappelijke tegenstellingen zijn — welke belangen liggen eraan ten grondslag? De gaswinning in Groningen is hier een mooi voorbeeld van: de aardgasbaten zijn feitelijk een publiek goed, maar de zeggenschap over of en hoeveel gas er uit de grond geboord mag worden, is zeer ongelijk verdeeld. Het is de taak van linkse denkers en politici om de macht te democratiseren vanuit de egalitaristische gedachte dat mensen recht hebben op zeggenschap over hun eigen leven en de manier waarop we samenleven.

Links streeft er dus naar de mogelijkheden tot zelfbestemming en collectief zelfbestuur en de sociale strijd van onderop die daarvoor nodig is te optimaliseren. Daarvoor moeten de factoren die dat proces blokkeren bestreden worden. Niet toevallig richt links zijn pijlen vaak op spelers die een onevenredig deel van de middelen en macht in handen hebben, zoals de superrijken en multinationals. Zij hebben er immers dikwijls belang bij de status quo te handhaven in plaats te streven naar een gelijkwaardigere verdeling — ook al impli-

ceert dat bijvoorbeeld grootschalige belastingontwijking, uitbuiting van werknemers of de verwoesting van het milieu.

### ***Verworvenheden verdedigen tegen afbraak***

Zo bezien is links naar zijn aard vooruitstrevend. Links ambieert een betere samenleving voor iedereen in plaats van alleen voor de happy few, met oog voor de lange-termijnbelangen van mens en milieu. Dit streven staat dikwijls op gespannen voet met de korte-termijnpolitiek die eigen is aan het kapitalistische systeem waarin we leven. Banken, bedrijven en in toenemende mate publieke instellingen zijn veel te eenzijdig gericht op het genereren van zoveel mogelijk omzet en winst, met alle gevolgen van dien voor de maatschappij en haar leden. Dat heeft te maken met het doorgeslagen geloof in het vrije marktmechanisme en het individualisme dat met het streven naar winst gepaard gaat.

## **Links ambieert een betere samenleving voor iedereen, dus niet alleen voor de elite**

Het voert te ver om deze begrippen hier uitvoerig te behandelen, maar de consequentie is dat veel sociale verworvenheden onder deze omstandigheden verder onder druk komen te staan, en dat steeds meer zekerheden zijn afgezwakt of zelfs dreigen te verdwijnen. Ga maar na: de flexibilisering van de arbeidsmarkt zorgt voor een uitholling van de rechten van werknemers; publieke instellingen schieten steeds meer tekort in hun maatschappelijke dienstverlening, omdat ze worden klemgezet door hun financiers of moeten concurreren met commerciële bedrijven; en

Sara Murawski *Het doel is zelfbestemming*

op de soevereiniteit van EU-lidstaten wordt steeds meer bekibbeld door het economisch bestuur en de bijbehorende hervormingen die door Brussel worden gedictieerd.

Dit alles komt de democratie bepaald niet ten goede. De Engelse vertaling van onze vraagstelling, 'What's Left?', spreekt hier ironisch genoeg boekdelen. Links heeft hier de concrete taak om publieke voorzieningen en de daarvoor benodigde solidariteit in stand te houden, en de consequenties van beleid zo goed mogelijk te doordenken, in de voornaamste plaats voor diegenen die de eindjes al moeilijk aan elkaar kunnen knopen of sociaal buiten de boot dreigen te vallen.

### ***Omggaan met de ontwikkelingen van de 21ste eeuw***

Gedeeltelijk moet links zich dus richten op de actoren die zijn ambities in de weg staan. De strijd tegen het rendementsdenken die nu in het Haagdenhuis gevoerd wordt, of de maatschappelijke onvrede rondom het vrijhandelsakkoord TTIP dat een grote bedreiging vormt voor onze democratieën, zijn recente voorbeelden van maatschappelijk verzet tegen ontwikkelingen die afbreuk doen aan linkse idealen.

Feit is echter dat links zich ook moet voorbereiden op de grote, vaak disruptieve maar deels onvermijdelijke ontwikkelingen die gaande zijn. Denk bijvoorbeeld aan de robotisering en digitalisering als gevolg van het razende tempo waarin technologische innovaties elkaar opvolgen. Deze ontwikkelingen zijn op zichzelf beschouwd niet 'goed' of 'slecht'.

De manier waarop politieke bewegingen met deze veranderingen omgaan is daardoor des te belangrijker. Hoe kunnen we de mens, de maatschappij en het milieu toerusten om deze enorme maatschappelijke transformaties te doorstaan op een wijze die recht doet aan linkse waarden zoals menselijke waardigheid en gelijkwaardigheid? Het is niet gemak-

kkelijk daar een antwoord op te geven, omdat de gevolgen van deze maatschappelijke processen vaak onvoorzien zijn, en nieuwe vormen van politieke actie en reactie vereisen.

Vast staat dat er steeds gekeken moet worden naar de nieuwe scheidslijnen die deze maatschappelijke veranderingen teweegbrengen, en dat er steeds opnieuw gecorrigeerd moet worden voor sociale uitsluiting. Dat vereist niet alleen herverdeling wanneer er grote ongelijkheden dreigen te ontstaan, maar ook wat in de vakliteratuur 'predistributie' wordt genoemd: de verdeling van middelen vooraf, zoals het mogelijk maken van permanente educatie voor iedereen en het hebben van een kleine vermogensbuffer om op terug te vallen in tijden van tegenspoed. Links moet zich met andere woorden niet blindstaren op het behoud van maatschappelijke verworvenheden, maar juist ook actief anticiperen op wat de toekomst brengt.

### ***Linkse partijen nog steeds van waarde***

Links in de 21ste eeuw staat voor een enorme reeks uitdagingen, waarvan de financialisering, klimaatverandering, mondiale ongelijkheid en conflicten die zich afspelen langs nieuwe, complexe geopolitieke assen enkele prangende voorbeelden zijn. En zo kom ik weer terug bij het begin van mijn verhaal: welke rol is er in de analyse van deze problemen en de linkse strijd ertegen weggelegd voor politieke partijen?

Want hoewel de maatschappelijke structuren zoals we ze nu kennen van voorbijgaande aard zijn, vormt het huidige wantrouwen in 'de politiek' wel degelijk een probleem voor de linkse agenda. Te veel hervormingen en beleid worden momenteel gepresenteerd als een noodzakelijk kwaad veroorzaakt door externe krachten ('de crisis') of verouderde systemen ('het moet op de schop'). Daardoor dreigt de politieke wil of onwil die aan die beslissingen ten grondslag ligt onzichtbaar te worden. Politiek als mobiliserend en inspirerend vehikel



---

Sara Murawski *Het doel is zelfbestemming*

verliest zo aan geloofwaardigheid, en de politieke partij wordt niet langer gezien als een kanaal dat maatschappelijke idealen verwezenlijkt.

Is dat erg? Als er alternatieven zijn die eenzelfde maatschappelijke rol vervullen en in staat zijn om zich op basis van een reeks normen en waarden en een ideologisch programma in te zetten voor het publieke belang, misschien niet. Maar feit is dat we nog niet zover zijn, en dat linkse politieke partijen wel degelijk in staat zijn op een positieve manier sturing te geven aan maatschappelijke verandering en tegenwicht kunnen bieden aan machtige individuen, organisaties en lobbygroepen die ten koste van velen slechts het

welzijn van enkelen nastreven. Sociale strijd en politieke wil dreigen steeds vaker overruled worden door de belangen van een klein clubje mensen dat de dienst uitmaakt in een economisch systeem dat hun die mogelijkheid biedt. Om dat tij te keren, en om de samenleving toekomstbestendig te maken op een wijze die vasthoudt aan principes van rechtvaardigheid en inclusiviteit, is links hartstikke hard nodig.

#### Noot

- 1 Costas Douzinas en Slavok Žižek (ed.) (2010), *The idea of communism*, Verso: Londen/New York.

# Een linkse ledenpartij: moeilijk, misbaar of beide?

‘Links’ zal zich ook in de toekomst moeten organiseren om zijn idealen te verwezenlijken via de representatieve democratie. Maar hoe? Is dat nog steeds met het traditionele ledenmodel, of heeft een model zónder leden de toekomst? In deze bijdrage worden vier mogelijke organisatievormen voor een moderne linkse partij geschetst. Welke van deze vormen het best past, hangt af van wat ‘links’ is en wil zijn.

**JOSJE DEN RIDDER**

*Werkzaam bij Sociaal en Cultureel Planbureau en promoveerde in 2014 als politicoloog aan de Universiteit Leiden op een proefschrift over Nederlandse politieke partijen en partijleden*

Wil ‘links’ in de toekomst nog een rol van betekenis in onze representatieve democratie spelen dan zal het op zijn minst moeten proberen op zoveel mogelijk politieke niveaus invloed te verwerven.<sup>1</sup> Dat kan alleen door kandidaten en kiezers te verbinden rond linkse of progressieve idealen. Om dat voor elkaar te krijgen is organisatie nodig. Het gedachtegoed moet worden uitgewerkt, kandidaten geselecteerd, campagnes gevoerd en ga zo maar door. De meeste partijen in West-Europa organiseren dat via leden. Het zijn ledenpartijen die ernaar streven om burgers lid te maken van hun partij en hun leden formele rechten geven om zeggenschap uit te oefenen.<sup>2</sup>

Er is echter veel discussie over de vraag of het ledenmodel nog toekomst heeft. Zo uitte de Raad voor het openbaar bestuur (ROB) het laatste decennium herhaaldelijk zijn zorgen over het functioneren van (leden)partijen.<sup>3</sup>

Leden zijn, stellen deze criticasters, steeds minder noodzakelijk voor het functioneren van partijen. Dankzij moderne communicatiemiddelen zouden ze niet meer nodig zijn voor de communicatie en mobilisatie van kiezers.<sup>4</sup> Volgens de politicologen Katz en Mair zijn leden niet meer essentieel voor de financiering van partijen dankzij de gestegen overheidssubsidie.<sup>5</sup>

Ze zouden overigens ook niet meer representatief zijn voor kiezers waardoor leden een wig drijven tussen kiezers en gekozenen.<sup>6</sup> En dan zijn er nog de dalende ledentallen, steeds minder mensen sluiten zich aan bij een politieke partij.<sup>7</sup> Ook in 2014 is het totaal aantal Nederlandse partijleden weer gedaald.<sup>8</sup> Kortom, ledenpartijen mogen dan wel de regel zijn, de vraag is of het ledenmodel nog van deze tijd is.

PVV-Kamerlid Martin Bosma vindt van niet. In zijn boek *De schijn-élite van de valse munters*

Josje den Ridder *Een linkse ledenpartij: moeilijk, misbaar of beide?*

schrijft hij: 'Die 30.000 mensen die actief partijtijd zijn in Nederland, waarom zouden die nou cruciaal zijn voor de Nederlandse democratie? Die ouderwetse ledenstructuur betekent ook het gevaar voor blindheid voor wat er in de samenleving gebeurt.'<sup>9</sup> Ook voormalig GroenLinks-fractievoorzitter Femke Halsema lijkt vraagtekens te plaatsen bij het ledenmodel. De mede door haar bedachte fictieve politieke partij uit de VPRO-serie 'De Fractie' moest een 'moderne' partij zijn, dus 'zonder leden'.<sup>10</sup>

Bosma en Halsema verschillen van mening over hoe een partij zonder leden er dan wél uit moet zijn. Een moderne politieke partij is in de ogen van Bosma geen intern democratische partij. Wat hem betreft is een partij zonder leden 'democratisch het meest zuiver' omdat kiezers bij verkiezingen hun oordeel kunnen uitspreken en invloed niet is voorbehouden aan een select groepje leden. Halsema kiest voor een partijvorm waarin er wel sprake is van interne democratie, alleen is de zeggenschap niet langer voorbehouden aan leden: 'Iedereen [kan] zich op elk moment (...) aansluiten om bij te dragen'<sup>11</sup>.

Zonder organisatie geen politieke invloed. Is het model van de ledenpartij echt verleden tijd? Welke alternatieven zijn er? En: passen alternatieven zoals die van Bosma en Halsema bij een linkse partij? Deze vragen staan in deze bijdrage centraal.

## De veelgehoorde kritiek dat leden stoorzenders zijn tussen kiezers en gekozenen blijkt sterk overdreven

Hieronder passeren vier (gestileerde) West-Europese partijvormen de revue.<sup>12</sup> De rondgang begint bij de bekende intern democratische variant van de ledenpartij. De tweede

vorm is een gemengd model waarin zowel leden als niet-leden een rol spelen: de multispeed-partij. Daarna volgen twee partijmodellen zónder formele leden, een waarbij kiezers meestemmen en een vorm waarbij er geen interne democratie is. Bij de bespreking richt ik mij op het aspect van de interne democratie, en dan vooral op wie wanneer zeggenschap heeft en waarover. Andere facetten van een partijorganisatie, zoals de rol van ideologie en de mate van centralisatie, komen slechts zijdelings aan bod.

### *Intern democratische ledenpartij*

Ledenpartijen komen in vele vormen en gedaanten voor. Ze kunnen veel leden hebben of weinig, hiërarchisch of losjes georganiseerd zijn en leden kunnen er direct zeggenschap hebben over de partij of indirect via afgevaardigden van afdelingen. Op dit laatste punt is er een groot verschil tussen de SP, en GroenLinks en de PvdA. De SP is tamelijk centralistisch georganiseerd en kent een afgevaardigdenstructuur.<sup>13</sup> GroenLinks en PvdA hebben leden steeds meer directe invloed gegeven. Een linkse partij zou zijn organisatie als ledenpartij met veel zeggenschap voor individuele leden in deze lijn kunnen voortzetten. Elk lid kan dan meepraten en meebeslissen over de kandidatenlijst, lijsttrekker, het verkiezingsprogramma, beginselprogramma, de statuten en reglementen.<sup>14</sup> Dat meebeslissen kan op congressen en partijbijeenkomsten, maar ook via online discussiefora en internetstemmingen.

Het is niet zo dat een ledenpartij zich uitsluitend op haar leden richt en de rest van het electoraat alleen bij verkiezingen in actie mogen komen. Niet-leden worden uitgenodigd om bijeenkomsten te bezoeken en om (online) mee te praten over beleid of verkiezingsprogramma's. Het blijft echter bij meepraten, ze hebben geen stemrecht. Nadat alle input is verzameld, is het formeel aan de partijleden om te beslissen over de kandidaten en de koers van de partij.

Josje den Ridder *Een linkse ledenpartij: moeilijk, misbaar of beide?*

Het ledenmodel is eind negentiende eeuw opgekomen om de tot dan toe ondervertegenwoordigde groepen kiezers te integreren in het politieke systeem, werd populair door haar electorale succes en was na de Tweede Wereldoorlog de norm vanwege het belang dat werd gehecht aan interne democratie.<sup>15</sup> De stelling dat partijleden begin twintigste eeuw noodzakelijk waren, maar nu al lang niet meer, klopt maar ten dele. Hun rol bij de communicatie met en mobilisatie van kiezers is inderdaad grotendeels overgenomen door massamedia, sociale media en professionals.<sup>16</sup>

Toch helpen leden hun partij nog steeds bij het vervullen van hun functies. In Nederland blijven ze belangrijk voor de financiering,<sup>17</sup> houden ze de partijorganisatie draaiende, dragen ze ideeën aan en zijn ze het reservoir waaruit kandidaten worden gerekruteerd. Leden zijn, in de woorden van PvdA-voorzitter Hans Spekman, 'de doe-kracht en denkkraft' van de partij.<sup>18</sup> De veelgehoorde kritiek dat leden stoorzenders zouden zijn tussen kiezers en gekozenen omdat ze er inhoudelijk extreme of afwijkende opvattingen op na zouden houden, blijkt sterk overdreven.<sup>19</sup> De opvattingen van leden lijken op die van de kiezers en Kamerleden van hun partij.<sup>20</sup> Zeggenschap van leden binnen partijen zorgt er dus niet per definitie voor dat partijen zich van hun kiezers vervreemden.

Leden kunnen ook op de langere termijn een positieve bijdrage leveren. Ze dragen bij aan de inhoudelijke stabiliteit in het gedachtegoed. 'De essentie is dat die groep leden nogal bepalend is voor de continuïteit van het gedachtegoed van de partij', aldus Groen-Links-voorzitter Rik Grashoff.<sup>21</sup> In tijden van grote electorale beweeglijkheid is een ledenorganisatie een stabiele factor die zorgt dat een partij uit een electoraal dal kan klimmen en blijft voortbestaan. Denk aan het CDA: in 2012 verloor de partij sterk bij de Tweede Kamerverkiezingen, maar dankzij de vele leden en de aanwezigheid op lokaal en provinciaal niveau kan de partij haar organisatie toch op

orde houden. Een ledenorganisatie zorgt voor continuïteit van een partij, en indirect dus ook voor stabiliteit in het partijsysteem.<sup>22</sup>

Dit neemt de bovengenoemde vragen echter niet weg. Hoezo mag alleen een steeds kleiner clubje leden beslissen? Hoe effectief is zo'n partij op het electorale toneel? Past het ledenmodel nog bij moderne beweeglijke kiezers die twijfelen tussen meer partijen? En wat te doen met de dalende ledentallen?

### **Multi-speed-partij**

Het is daarom niet gek dat ledenpartijen naar manieren zoeken om nieuwe banden aan te gaan met kiezers. Zo ontwikkelen ze zich tot wat Scarrow de 'multi-speed party' noemt.<sup>23</sup> Deze partij kent een hoge mate van interne democratie en – het belangrijkste verschil met de ledenpartij – besluitvorming staat deels open voor niet-leden.<sup>24</sup>

Het formele partijlidmaatschap blijft in deze partijvorm bestaan: leden hebben zeggenschap over de statuten, koers en kandidaten. Daarnaast zijn er andere vormen van partijpolitieke betrokkenheid met een officiële status. Zo zijn er de 'light-leden' of 'vrienden' van de partij die tegen gereduceerd tarief lid zijn en minder of tijdelijke rechten hebben, de 'primary-kiezers' die geen lid zijn van de partij, maar bij open voorverkiezingen of inhoudelijke referenda<sup>25</sup> een klein bedrag betalen om mee te mogen stemmen, en de mensen die de partij volgen via (sociale) media en die wel mee kunnen praten over koers en kandidaten, maar niet mogen meestemmen. Deze groepen krijgen in de multi-speed-partij meer aandacht door bijvoorbeeld vast te leggen wanneer consultatie van niet-leden gewenst is. Omdat de 'volle' leden de statuten en reglementen van de partij opstellen, bepalen zij formeel wanneer en waarover niet-leden mogen meepraten en stemmen. Niet-leden doen dus mee, maar op uitnodiging van leden.

De multi-speed-partij stelt meer burgers in staat te participeren én om dat ook in een los-

Josje den Ridder *Een linkse ledenpartij: moeilijk, misbaar of beide?*

ser verband te doen bij de partij waartoe men zich op dat moment aangetrokken voelt. Partijen vergroten zo hun achterban en denkkracht, tenminste als het lukt om nieuwe groepen kiezers aan te spreken. Gevolg is dat de betekenis van partijpolitieke betrokkenheid verandert: het gaat niet meer alleen om het formele lidmaatschap maar om alle relaties die burgers aangaan met (één of meerdere) politieke partijen.<sup>26</sup>

De verbreding van de interne zeggenschap naar niet-leden kan effect hebben op de interne organisatie van partijen en de uitkomsten van besluitvormingsprocessen.<sup>27</sup> Het aantal formele partijleden zal verder dalen. Voorheen passieve leden zullen overstappen

omdat het electoraat volatiel is. Partijvoorzitters van de huidige partijen zijn bang dat dit kan leiden tot inhoudelijke koerswijzigingen: een partij weet niet meer namens wie zij spreekt en de achterban verschilt ook steeds.<sup>29</sup> Ook wordt het gemakkelijker om een verkiezing te 'kapen'. Een grote groep kiezers kan tegen betaling van een klein bedrag meedoen aan een open stemming om zo een bepaalde kandidaat te steunen, of een bepaald inhoudelijk punt door te drukken. Politieke tegenstanders of kandidaten met veel middelen kunnen dit – los van de partij – organiseren. Daarna vloeien deze primary-stemmers af en hebben ze geen band meer met de partij, terwijl de partij wel verder moet met de kandidaat.<sup>30</sup>

## De achterban van een multi-speed-partij zal minder stabiel zijn dan die van een ledenpartij

naar 'lichtere' participatievormen, waarbij ze alleen doneren en af en toe meestemmen. Alleen mensen die het belang van een ledenmodel inzien, het belangrijk vinden om te stemmen over statuten of een functie willen blijven volwaardig lid. Een partij heeft dan minder vaste menskracht om een beroep op te doen en zal, althans binnen de huidige Nederlandse subsidiewetgeving, minder overheids-subsidie krijgen.<sup>28</sup> Daar staat overigens tegenover dat men ook zal proberen om niet-leden te activeren, en ook niet-leden zal beschouwen als reservoir om kandidaten uit te werven.

De achterban van een multi-speed-partij zal minder stabiel zijn dan die van een ledenpartij. Hoeveel niet-leden meedoen hangt af van de populariteit van het onderwerp waarover wordt gestemd en van de omvang van de achterban op dat moment. Die omvang verandert,

### *Ledenloze democratische netwerkpartij*

'De Vrijzinnige Partij Nederland is geen traditionele politieke partij met betalende leden, maar een democratisch netwerk waar iedereen zich op elk moment bij kan aansluiten om bij te dragen.' Aldus het oprichtingsmanifest van de fictieve VPN, het middelpunt van de VPRO-serie 'De Fractie'.<sup>31</sup> Op welke manier zo'n intern democratisch netwerk precies georganiseerd is en of 'bijdragen' hetzelfde is als meebeslissen wordt in de tiendelige televisieserie niet uitgewerkt. Hoe zou het kunnen?

Een netwerkpartij heeft geen vaste en stabiele achterban zoals een ledenpartij, maar bindt een wisselend en lossier netwerk van mensen aan zich. Dat netwerk bestaat uit mensen die de partij volgen, meepraten en meebeslissen, maar anders dan bij de multi-speed-partij is geen van hen formeel lid. Diegenen die dat willen kunnen online of offline meepraten over de standpunten van de partij, het verkiezingsprogramma vóór de verkiezingen en nieuwe thema's tussen verkiezingen door en over de kandidaten en lijsttrekker.

De term netwerkpartij verwijst ook naar het organisatie-model. Er is geen landelijke partij met afdelingen, maar een lossier franchisesysteem.<sup>32</sup> Lokale kandidaten of groepen

Josje den Ridder *Een linkse ledenpartij: moeilijk, misbaar of beide?*

van kandidaten kunnen zich middels een contract aan de landelijke partij verbinden en verplichten zich daarmee de landelijke uitgezette koers te steunen en dezelfde intern democratische waarden na te streven bij het opstellen van hun programma. Daardoor kan de partij ook zonder afdelingsstructuur met leden meedoen op meer politieke niveaus.<sup>33</sup>

## Bij de ledenloze democratische netwerkpartij ligt het primaat bij de kiezers: voor, bij en na de verkiezingen

Interessant aan dit model is de vraag wie formeel 'de partij' vormen. Wie bepaalt waarover en wanneer mensen mogen meepraten en meestemmen? Het gevaar bestaat dat de oprichter of leider van de partij hierover het laatste woord heeft en dus uiteindelijk formeel 'de partij' is.<sup>34</sup> Er zijn echter ook andere manieren denkbaar. Zo zou de partij een soort kaderpartij kunnen zijn waarvan alleen gekozen politici lid zijn.<sup>35</sup> Zodra hun termijn erop zit treden zij af. In dat geval is macht binnen de partij niet in handen van één persoon, maar wordt de democratische openheid van de partij bewaakt door een — steeds wisselende — groep politici. Het is in theorie ook mogelijk om het helemaal open te stellen en iedereen die dat wil te laten meepraten over statuten en reglementen.

Een intern democratische netwerkpartij stelt nog meer mensen in staat om te participeren binnen partijen. Dat meedoen gebeurt niet meer op uitnodiging van de partij(leden). Alle geïnteresseerde kiezers hebben het recht om mee te beslissen over de standpunten en de kandidaten van de partij, en kunnen tussen verkiezingen door die kandidaten ook op eigen initiatief ter verantwoording roepen.

Het primaat ligt dus bij kiezers: vóór, bij en na verkiezingen. De achterban van de partij wordt daarmee een stuk groter, al zal hij wisselend zijn.

De netwerkpartij heeft geen leden die zorgen voor financiële steun of mankracht, krijgt geen overheidssubsidie en is daardoor sterker afhankelijk van donaties en het werk van professionals. Er blijft immers geld en mankracht nodig voor campagnes, de rekrutering van kandidaten en het organiseren van de interne democratie. Nog sterker dan bij de multi-speed-partij fluctueert de omvang en achtergrond van de achterban. Het is bovendien lastiger om na te gaan wie zij precies zijn. Het risico op inhoudelijke koerswijzigingen en 'kapingen' wordt dan ook groter. Ook de lossere organisatiestructuur kan ervoor zorgen dat de partij inhoudelijk minder eensgezind en koersvast is en daardoor op de langere termijn minder stabiel zal zijn.

### *Ledenloze partij zonder inspraak*

De vierde partijvorm verschilt van de andere drie omdat hij intern niet democratisch is. Leden noch kiezers hebben inspraak. Een ledenloze partij kan verschillende vormen aannemen. In Nederland is de organisatievorm van de PVV het bekendst. In dat model bestaat de partij slechts uit één persoon: de partijleider. Die beslist over de statuten en reglementen van de partij, de kandidatenlijst en over de standpunten. De namens de partij verkozen politici hebben daarover formeel niets te zeggen.

Dit model lijkt sterk op wat Hopkin en Palucci de 'business-firm'-partij noemen.<sup>36</sup> Een partij waarin één leider (vaak een carrièregeoriënteerde entrepreneur) dominant is die gefinancierd wordt uit de private sector, een kleine buitenparlementaire organisatie heeft en andere organisaties inhuurt om campagnes te voeren. Dit type partij kan echter ook breder zijn dan de partijleider alleen en bestaan uit een kleine groep politici. Die beslis-

Josje den Ridder *Een linkse ledenpartij: moeilijk, misbaar of beide?*

sen dan gezamenlijk over statuten, kandidatenlijsten en inhoud en hebben formeel inspraak in de partij namens welke ze in het vertegenwoordigend orgaan zitten. Kiezers kunnen bij verkiezingen op de partij stemmen, geld doneren, meepraten als de partij daarom vraagt of vrijwilligerswerk verrichten, maar ze hebben geen formele rechten om zeggenschap uit te oefenen binnen de partij.

Partijen die deze vorm aannemen zetten zich vaak af tegen gevestigde ledenpartijen en vinden het idee van leden ondemocratisch: ze zouden afwijkende opvattingen hebben en vormen een afwijkende tussenlaag. Ledenloze partijen zoals de PVV vinden dat het primaat bij kiezers ligt. Bosma stelt dat zijn partij 'maar één baas heeft: De Nederlandse kiezer. Die beslist of hij het eens is met ons programma en met onze lijst. Niet die vreemde ongekozen tussenlaag die samenklit op partijbijeenkomsten en in partijbunkers'.<sup>37</sup> Over de vraag of partijen intern democratisch moeten zijn, woedt — in de woorden van Katz — al jaren een 'kleine oorlog'.<sup>38</sup> Interne democratie zou ervoor zorgen dat partijen zich richten op de wensen en belangen van hun leden, terwijl ze zich op kiezers zouden moeten richten. Bovendien zijn er praktische bezwaren: interne democratie zou de interne cohesie en herkenbaarheid van partijen onder druk zetten.<sup>39</sup>

Daar staat tegenover dat het voor een partij zonder leden en zonder buitenparlementaire organisatie moeilijker is om al haar democratische functies te vervullen.<sup>40</sup> Zo is er geen pool om kandidaten uit te rekruteren, is het lastiger om opvolgingskwesaties te regelen (zeker als de partij alleen maar bestaat uit de partijleider) en is het zonder organisatie lastig om op verschillende politieke niveaus aanwezig te zijn. De partij loopt het risico te verdwijnen als er geen opvolger is of ze in een electorale dip terechtkomt. Voor burgers is er bij een partij zonder interne democratie geen mogelijkheid om tussen verkiezingen door — op eigen initiatief — te participeren in de democratie.<sup>41</sup>

### **Keuze voor partijvorm hangt af van het linkse narratief**

Welk van de vier modellen past nu het beste bij een moderne linkse partij? Dat hangt af van de linkse of progressieve visie op wat democratie is, het belang dat wordt gehecht aan participatie van burgers in de representatieve democratie en de electorale en inhoudelijke doelen. Het hangt, kortom, af van wat 'links' is en wil zijn. Want zoals Scarrow zegt: organisatorische keuzes zijn ideologische producten.<sup>42</sup>

Elke partij heeft haar 'narratives of legitimacy': expliciete of impliciete verhalen over het bestaansrecht van de partij, wie ze vertegenwoordigt en wat ze wil bereiken. Dit legitimiteitsverhaal bepaalt ook de verhouding met de achterban. Hieronder enkele vragen die een linkse partij zichzelf zou moeten stellen voordat ze een organisatievorm kiest.

*Is de representatieve democratie de ideale democratievorm?*

Voorstanders van directe democratie zien intermediaire organisaties zoals partijen en hun leden vaak als obstakels voor het bereiken van échte democratie.<sup>43</sup> De interne besluitvorming openstellen voor alle kiezers lost dit probleem maar ten dele op, omdat de kiezers die meedoen in omvang en samenstelling nog steeds een selecte groep zijn.

Voorstanders van directe democratie zullen vermoedelijk streven naar zoveel mogelijk directe invloed van kiezers in de representatieve democratie, en zo min mogelijk invloed van intermediaire organisaties en tussenlagen. Voorstanders van het systeem van representatie met algemene verkiezingen hebben daarentegen minder problemen met partijen en inspraak binnen partijen.

*Hoe belangrijk is het dat burgers kunnen participeren in de representatieve democratie?*

Wanneer alle partijen het PVV-voorbeeld opvolgen betekent dit dat de burger zich maar eens in de vier jaar democratisch kan uitspre-

Josje den Ridder *Een linkse ledenpartij: moeilijk, misbaar of beide?*

ken. Zeggenschap van leden of kiezers bij partijangelegenheden is een middel om vóór maar vooral ook tussen verkiezingen gekozen vertegenwoordigers bij de les te houden en verantwoording te laten afleggen over hun keuzes. Interne democratie zorgt ervoor dat burgers ook tussen verkiezingen door, op eigen initiatief, een rol kunnen spelen in de representatieve democratie.<sup>44</sup> Wie hecht aan participatie, tegenmacht en verantwoording, zal daarom pleiten voor een partijmodel waarin leden of kiezers inspraak hebben.<sup>45</sup>

*Moet de interne besluitvorming voorbehouden zijn aan leden of niet?*

Deze kwestie kun je volgens Scarrow beslechten door de volgende vragen te beantwoorden: waarom bestaat de partij en wie wil ze vertegenwoordigen?<sup>46</sup> Ideologisch georiënteerde partijen halen hun legitimiteit uit hun ideologie en zullen van diegenen die meebeslissen verlangen dat zij die steunen. De voorzitter van de ChristenUnie vindt bijvoorbeeld dat iemand de christelijke identiteit en waarden moet onderschrijven om mee te mogen praten over de koers.<sup>47</sup>

Om dat zeker te weten ligt een ledenmodel het meest voor de hand: het is als het ware een ideologische drempel. Partijen die een specifieke sociale groep representeren of zichzelf zien als belangenvereniging zullen ook voor een ledenmodel kiezen. Partijen die zichzelf zien als vertegenwoordigers van het electoraat als geheel of van uiteenlopende sociale groepen, kunnen daarentegen kiezen voor een gemengd model of de besluitvorming openstellen voor alle geïnteresseerde kiezers.

*Wat zijn de gevolgen van de organisatievorm in de praktijk?*

Een organisatievorm mag dan voor een groot deel een ideologisch product zijn, ook praktische vragen en overwegingen kunnen een rol spelen. Hoe belangrijk is het voor een

partij om te weten wie haar achterban is? Hoe zorgt een partij dat niet-leden die meestemmen over koers en kandidaten de partij ook echt een warm hart toedragen? Om de achterban te kennen en zich van de goede bedoelingen van die kiezers te vergewissen kan een partij kiezers vragen zich te registreren. Maar dan wordt het verschil tussen formele leden in een ledenpartij en bij de partij geregistreerde kiezers in een ledenloze partij wel kleiner.

Een andere praktische vraag is wat het afschaffen van het ledenmodel betekent voor de manier waarop de partij haar democratische functies kan uitoefenen. Hoe kan de partij goede kandidaten rekruteren? Hoe verwoordt ze de wensen en verlangens van de achterban? Hoe financiert en organiseert ze interne democratie?

En: hoe belangrijk is organisatorische stabiliteit? Als een partij op langere termijn een rol wil spelen op het politieke toneel, dan kan een stabiele organisatie en vertegenwoordiging op meerdere politieke niveaus gunstig zijn. Als een partij eerder voorstander is van ad-hoc-bewegingen die opkomen om een specifiek probleem op de agenda te zetten en als het probleem is opgelost weer verdwijnen, is organisatorische stabiliteit wellicht geen vereiste en een lossere structuur minder problematisch.

### ***Ledenmodel niet meteen afschrijven***

Natuurlijk is het goed om kritisch naar de houdbaarheid van het ledenmodel te kijken. Maar de alternatieven hebben nogal wat tekortkomingen. De conclusie dat een moderne linkse partij een partij zónder leden is, kan daarom niet zonder meer worden getrokken. Een politicus die geeft om representatieve democratie én enige ideologische pretentie heeft zal ook in de toekomst zeker op de een of andere manier een band met leden willen onderhouden.



Josje den Ridder *Een linkse ledenpartij: moeilijk, misbaar of beide?*

### Noten

- 1 P. Lucardie en M. Leyenaar (2014), 'Representatie zonder politieke partijen. Van utopie naar praktijk' (pp. 165-179). In: S.L. de Lange, M. Leyenaar en P. de Jong (red.), *Politieke partijen: overbodig of nodig?* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur. Daarmee is natuurlijk niet gezegd dat links niet ook een buitenparlementaire beweging kan zijn of burgers kan verbinden en overtuigen om via deliberatieve of directe democratie bepaalde standpunten naar voren te brengen.
- 2 S. Scarrow (1996), *Parties and their Members. Organizing for Victory in Britain and Germany*, Oxford University Press, pp. 19-20.
- 3 ROB (1998), *Tussen staat en electoraat. Politieke partijen op het snijvlak van overheid en samenleving*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur; ROB (2009) *Democratie vereist partijdigheid. Politieke partijen en formaties in beweging*, Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur; Lange, S. de, M. Leyenaar & P. de Jong (red.) (2014), *Politieke partijen: overbodig of nodig?* Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.
- 4 Scarrow (1996), *Parties and their Members*, p. 1.
- 5 R. Katz & P. Mair (2002), 'The Ascendancy of the Party in Public Office: Party Organizational change in Twentieth-Century Democracies' in: R. Gunther, J. Montero & J. Linz (red.), *Political parties: Old concepts and new challenges* (pp. 113-135). Oxford: Oxford University Press, p. 127.
- 6 E. van Haute (2011), 'Party membership: An under-studied mode of political participation' in: E. van Haute (red.), *Party Membership in Europe: Exploration into the anthills of party politics* (p. 7-22). Brussel: Editions de l'Université de Bruxelles, p. 8.
- 7 I. van Biezen (2004), *How political parties shape democracy*. Center for Study of Democracy, geraadpleegd op 19 oktober 2013 via <http://escholarship.org/uc/item/17p1modx>.
- 8 DNPP (2015), *Persbericht Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen*, Groningen, 25 februari 2015.
- 9 M. Bosma (2010), *De schijn-élite van de valse munters. Drees, extreem rechts, de sixties, nuttige idioten, Groep Wilders en ik*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, pp. 213-214.
- 10 Knols, K. (2015), 'Politiek spel. Reportage achter de schermen bij de fractie' in: *de Volkskrant*, 12 januari 2015.
- 11 Zie [vpnfractie.nl/oprichtingsmanifest](http://vpnfractie.nl/oprichtingsmanifest).
- 12 Het gaat hier om gestileerde partijvormen die gebaseerd zijn op de literatuur en de politieke praktijk. Deze vormen komen niet altijd precies in de beschreven gedaanten voor. In het bestek van deze bijdrage kan geen recht worden gedaan aan alle nuances en facetten van de partijvormen.
- 13 G. Voerman & W. van Schuur (2011), 'De Nederlandse politieke partijen en hun leden (1945-2010)' in: R. Andeweg & J. Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie* (pp. 203-220). Leiden: Leiden University Press, p. 192.
- 14 R. Koole (1992), *De opkomst van de moderne kaderpartij*, Utrecht: Het Spectrum, p. 148. Het partijlidmaatschap is een geformaliseerde en individuele relatie tussen een burger en een politieke partij, waarbij leden bepaalde rechten en plichten hebben. Die plichten behelzen in ieder geval het betalen van contributie, de rechten het stem- en vergaderrecht op ten minste het laagste partijniveau.
- 15 Scarrow (1996), *Parties and their Members*, I. van Biezen, P. Mair & T. Poguntke (2012). 'Going, going... gone? The decline of party membership in contemporary Europe' in: *European Journal of Political Research*, jg. 51, nr. 1, pp. 24-56 en J. den Ridder (2014) 'Politieke (leden)partijen' in: H. Posthumus, J. den Ridder & J. de Hart (red.), *Verenigd in verandering. Grote maatschappelijke organisaties en ontwikkelingen in de Nederlandse civil society* (pp. 87-114). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 104.
- 16 A. Krouwel (2006), 'Party Models' in: R.S. Katz & W. Crotty (red.), *Handbook of Party Politics* (pp. 249-269). London: Sage Publications, p. 257.
- 17 R. Andeweg & G. Irwin (2009), *Governance and Politics in the Netherlands*, New York: Palgrave Macmillan, p. 78. Gemiddeld zorgen leden voor ongeveer de helft van de inkomsten van hun partij.
- 18 Den Ridder, 'Politieke (leden)partijen', pp. 104-106.
- 19 J. May (1973), 'Opinion structure of political parties: the special law of curvilinear disparity' in: *Political Studies*, jg. 21, nr. 2, pp. 135-151.
- 20 J. den Ridder (2014), *Schakels of obstakels. Nederlandse politieke partijen en de eensgezindheid, verdeeldheid en representativiteit van partijleden*, Leiden.
- 21 Den Ridder, 'Politieke (leden)partijen', p. 112.
- 22 Den Ridder, *Schakels of obstakels*, pp. 284-286.
- 23 Holsteyn, J. van, R. Koole & J. den Ridder (2014), *Party membership 2.0 and the changing model of party organization. Impressions from the Dutch case* (paper gepresenteerd op de ECPR Joint Sessions of

Josje den Ridder *Een linkse ledenpartij: moeilijk, misbaar of beide?*

- Workshops, 10-15 april 2014). Salamanca: ECPR. In Nederland is er een heel voorzichtige ontwikkeling naar deze partijvorm zichtbaar. Bijvoorbeeld bij de ChristenUnie die verschillende partijlidmaatschappen aanbiedt (al mogen niet-leden niet meestemmen) en de experimenten in de PvdA op lokaal niveau met open voorverkiezingen voor lokale lijsttrekkers. Geen enkele partij gaat vooralsnog erg ver in de relatie-differentiatie en het laten meestemmen van niet-leden.
- 24 Bij Scarrow is de multi-speed party een beschrijving van een fenomeen dat zij waarneemt in de praktijk. Hier nemen we haar beschrijving als startpunt en maken we er een partijmodel van, waarbij sommige elementen sterker worden aangezet.
- 25 Bij primary-kiezers gaat het strikt genomen alleen om mensen die stemmen in open voorverkiezingen over kandidaten, maar het is in theorie ook mogelijk om mensen mee te laten stemmen in inhoudelijke referenda.
- 26 Voor een deel is dat overigens semantisch: partijen definiëren hun achterban niet alleen maar in termen van formele leden (en kiezers bij verkiezingen), maar kijken nu naar leden, vrienden, primary-stemmers, sociale media-volgers én kiezers.
- 27 S.E. Scarrow (2015), *Beyond party members: Changing approaches to partisan mobilization*. Oxford: Oxford University Press, p. 206 e.v. en G. Voerman (2014), 'Kandidaatstelling op landelijk niveau' in: S. de Lange, M. Leyenaar & P. de Jong (red.), *Politieke partijen: overbodig of nodig?* (pp. 45-62). Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur, pp. 55-56.
- 28 Partijen komen in aanmerking voor overheidssubsidie als zij ten minste 1.000 leden hebben. De subsidie wordt onder andere verdeeld op basis van het aantal partijleden, zie de Wet financiering politieke partijen (Wfpp).
- 29 Den Ridder, 'Politieke (leden) partijen', p. 110.
- 30 Overigens kan dat al in ledenpartijen met interne democratie, maar met dit model wordt de kans groter. Om 'kapen' te voorkomen eisen veel ledenpartijen dat iemand een bepaalde periode lid moet zijn vóórdat hij ledenrechten krijgt. Om zeker te zijn van de goede bedoelingen van primary-kiezers kan hun worden gevraagd een manifest te ondertekenen waarin men instemt met de beginselen van de partij. Na ondertekening hebben kiezers dan meteen stemrecht.
- 31 Zie [vpnfractie.nl/oprichtingsmanifest](http://vpnfractie.nl/oprichtingsmanifest).
- 32 R. Carty (2004), 'Parties as Franchise Systems. The Stratachical Organizational Imperative' in: *Party Politics*, jg. 10, nr. 1, pp. 5-24.
- 33 F. Bordignon & L. Ceccarini (2013), 'Five stars and a cricket. Beppe Grillo shakes Italian politics' in: *South European Society and Politics*, jg. 18, nr. 4, pp. 427-449. Een voorbeeld van een partij uit de praktijk die bij dit idee in de buurt komt is de Vijfsterrenbeweging (M5S) van Beppe Grillo. De partij is een netwerkpartij met een losse organisatiestructuur die gebruik maakt van internet en sociale media om mensen mee te laten praten en stemmen, maar ook lokale offline communities heeft. Het verschil tussen M5S en de hier bedoelde netwerkpartij, is dat de beweging van Grillo wel leden heeft. Alleen mensen die zich bij de partij registreren kunnen via de website van de partij meestemmen over de kandidatenlijst en het verkiezingsmanifest. Een vereiste voor die registratie is dat iemand niet lid is van een andere partij. Het verschil met het formele partijlidmaatschap van de ledenpartij is dat deze 'geregistreerden' geen contributie betalen en het dus een lossere vorm van partijlidmaatschap is dan dat in veel huidige Nederlandse partijen.
- 34 Bordignon & Ceccarini, 'Five stars and a cricket', p. 447. Dat lijkt het geval te zijn in de M5S van Grillo. Uiteindelijk heeft Grillo het formele recht om te bepalen welke kandidaten er namens zijn partij aan verkiezingen meedoen.
- 35 Krouwel, 'Party Models', p. 254. Een kaderpartij of elitepartij bestaat uit een klein kader, vaak volksvertegenwoordigers, met een losse structuur en een minimale buitenparlementaire organisatie.
- 36 J. Hopkin & C. Paolucci (1999), 'The business firm model of party organisation: Cases from Spain and Italy' in: *European Journal of Political Research*, jg. 35, nr. 3, pp. 307-339.
- 37 Bosma, *De schijn-élite van de valse munters*, p. 216.
- 38 R. Katz (2006), 'Party in democratic theory' in: R. Katz & W. Crotty (red.), *Handbook of Party Politics* (pp. 34-46). London: Sage Publications, pp. 35-36.
- 39 E. Schattschneider (2004 [1942]), *Party Government. American Government in Action. With a new introduction by Sidney A. Pearson jr.* New Brunswick: Transaction Publishers, p. 60.
- 40 Hopkin & Paolucci, 'The business firm model of party organisation'.
- 41 Dit is overigens op te lossen door de representatieve democratie aan te vullen met vormen van directe en delibe-

---

Josje den Ridder *Een linkse ledenpartij: moeilijk, misbaar of beide?*

- ratieve democratie zodat burgers ook tussen verkiezingen door zonder tussenkomst van partijen kunnen participeren.
- 42 Scarrow, *Beyond party members*, p. 20.
- 43 Van Biezen, *How political parties shape democracy*.
- 44 R. Koole (2001), 'De toekomst van democratische ledenpartijen' in: *S&D*, 2000/12, pp. 588-599.
- 45 R. Katz & P. Mair (1995), 'Changing models of party organization and party democracy' in: *Party Politics*, jg. 1, nr.1. pp. 5-28. In deze bijdrage hebben we het niet gehad over de machtsverhouding tussen de partijtop en de achterban. Katz en Mair (1995) betrekken de stelling dat individuele zeggenschap van leden ertoe leidt dat de macht verschuift
- naar de politieke top. Afdelingen zouden beter in staat zijn zich te organiseren en zo tegenmacht vorm te geven. Als kiezers (online) mogen meebeslissen zou dat in hun perspectief leiden tot nog minder tegenmacht.
- 46 Scarrow, *Beyond party members*. pp. 20-25.
- 47 Den Ridder, 'Politieke (leden) partijen', p. 110.

# A.L. Snijders

---

## Doorwaadbare plaats

Soms lees ik een verzonnen verhaal voor op de politieacademie in Apeldoorn. Het vreemde is dat ik dat 's morgens vroeg doe, voor negenen. Na het verhaal leg ik uit hoe werkelijkheid en verbeelding zich verhouden. Ik ben niet de enige die het woord voert, sommige politiefunctionarissen lezen ook een verhaal voor, en daar praten we dan over. Om tien uur is het afgelopen en ga ik naar huis. Een week geleden bleef ik wat langer, want ik wilde luisteren naar de volgende gast, een professor in de filosofie. Die gebruikte in de aanvang van zijn lezing een woord dat ik niet kende, *aporie*. Thuis zocht ik het op in het etymologisch woordenboek: verlegenheid, twijfel, van *aporos* (zonder middel om zich erdoor te slaan), van ontkenkend *a + poros* (doorwaadbare plaats). Je staat aan een rivier, je wil naar de overkant, maar er is geen ondiepe plaats, je kunt niet verder, *aporos*.

Vaak laat ik onbekende woorden schieten – soms ben ik gewoon te lui, soms kan ik het in de context wel raden. Dat ik deze keer meteen achter het woord ben aangegaan heb ik te danken aan prinses Laurentien van Oranje. Zij legde op de televisie uit dat je woordenschat vooral in je ouderdom op peil moet houden, zodat je bij het langzamerhand vergeten van de oude voorraad toch ook voor nieuwe aanwas zorgt. Het doet mij goed dat ik nu weet dat het Griekse *poros* 'doorwaadbare plaats' betekent, maar je hebt er eigenlijk niets aan om zulke woorden te kennen, ze zijn te zeldzaam om te bekijken. Je doet het even omdat je onder de indruk bent van een prinses, maar die ben je na een paar weken ook weer vergeten.

In het kader van de Boekenweek stond ik voor een zaal lezers. Ik vertelde dat ik enkele dagen geleden voor het eerst het woord 'aporie' was tegengekomen en vroeg wie van de aanwezigen het woord kende. Niemand.

Het verhaal kreeg zijn voorlopige einde toen ik bezoek kreeg van een jongeman uit Gent die mij voor de krant *De Standaard* een paar vragen kwam stellen. Hij gebruikte het zeldzame woord langs zijn neus weg en begreep niets van mijn plotselinge opwindning. Mijn hele leven had het zich verscholen en dan komt het plotseling uit twee verschillende bronnen tevoorschijn, dat is toch een wonderlijk toeval? De jongeman uit Gent knikte beleefd, hij doceert klassieke talen aan de universiteit, Grieks en Latijn zijn z'n dagelijks brood.

# Redactioneel

---

## Wakker Nederland

‘Het is veelzeggend dat met Klaver de hoop bij links wederom wordt gevestigd op een persoon en niet op ideeën. Zo blijft dit politieke kamp pleisters plakken, net zoals het deed met het aantreden van Diederik Samsom als “new kid”. Links moet niet worden opgelapt, maar zich opnieuw uitvinden. Daar is meer voor nodig dan een mediahype rond een 29-jarige belofte van een splinterpartij. (...) Het wordt tijd dat links dat geheven vingertje en die dubbele moraal achter zich laat. Want rechts verdient een stevig tegengeluid. Dat is zelfs essentieel.’ Aldus *De Telegraaf* op 19 mei, de dag dat haar eigen hoofdredacteur wegens doorgeslagen marktwerking aan de kant werd gezet en de redactie zich van pure schrik tot de journalistenvakbond wendde voor hulp.

Wie moet zich hier nu opnieuw uitvinden?

Misschien zou links er beter aan doen dat heruitvinden voorlopig eens achterwege te laten. Samenwerking tussen partijen is goed en belangrijk, maar er zijn goede plannen en leuke mensen genoeg. Dicht bij de verlangens blijven van de bevolking die overduidelijk spreken uit protesten tegen topsalarissen, marktwerking in de zorg of managementcultuur in het onderwijs.

Of door nu eindelijk eens het gedachtegoed van Piketty in de praktijk te brengen. Juist links moet zich de volstrekt ontoereikende belasting op kapitaal aanrekenen, vindt Bas Jacobs. De herverdeling via de inkomstenbelasting is nodig, maar zonder vermogens te belasten blijft de inkomensongelijkheid op het huidige niveau. Paul de Beer vraagt zich af of je de armoede niet helemaal kunt uitbannen. Het basisinkomen klinkt mooi, maar lijkt op de korte termijn weinig reëel, dus misschien zijn er andere concrete maatregelen denkbaar.

En willen we eigenlijk wel leven in een wereld waar multinationals nauwelijks belasting betalen? Het levert ons niets op, terwijl ontwikkelingslanden de dupe zijn. Daarom moet de PvdA nu dan toch eindelijk het woord bij de daad voegen en een einde maken aan Nederland belastingparadijs, schrijft Roos van Os. Evenmin is het verstandig om onze rechtsstaat uit handen te geven aan datzelfde grootkapitaal. Zolang het idee van private arbitragetribunalen niet van de baan is, zal Agnes Jongerius TTIP dus blokkeren.

Het is de keuze tussen de scherpe liberale randjes eraf halen en de confrontatie aangaan. In een tijd dat zelfs de journalisten van de krant van wakker Nederland niet meer zonder de NVJ kunnen, lijkt er meer dan genoeg ruimte voor dat laatste.

## Partij van de Werkelijkheid

Door **Tom Eijsbouts**

Redacteur S&D

Volgens sommige denkers leven wij in verschillende werelden tegelijk die los van elkaar bestaan. Die theorie is niet helemaal uit de lucht gegrepen, want ze klopt met een ervaring die iedereen weleens heeft. Ik had de ervaring in ieder geval op 17 juli vorig jaar toen de MH17 uit de lucht werd geschoten. De vredige, perfect geregelde en welvarende wereld van het internationale vliegtoerisme kreeg een tik van de tien kilometer lager gelegen wereld van oorlogsgeweld, chaos en miserie. Een extreem geval: hoe ver kunnen werelden uit elkaar liggen? Dat die werelden los van elkaar bestaan, bleek een illusie. De schok was juist dat ze, hoe verschillend en hoe geïsoleerd ook, zo op elkaar konden botsen.

We leven in vele werelden. Maar onze werkelijkheid ontstaat voor een groot deel juist uit contacten tussen verschillende werelden. De economische wetenschap leert dat we voor welvaart en ontwikkeling afhankelijk zijn van die contacten die wederzijdse meerwaarde kunnen bieden. In niet-economische verhoudingen is die meerwaarde er ook, al is ze minder eenvoudig te zien en te vinden. Maar voordeel is er altijd, mits de werelden niet krampachtig van elkaar geïsoleerd worden gedacht, zoals bleek in het extreme geval van de MH17. Dan is er alleen een ontzaglijke dreun.

Alle asielzoekers buiten onze grenzen af te vangen betreft de VVD het standpunt dat je werelden van elkaar kunt en moet scheiden. Dat standpunt is niet realistisch, maar dat is niet het ergste. Zelf dacht ik eerst dat het bedoeld was als een voorzetje naar de benarde coalitiepartner, die zich daartegenover goed zou kunnen profileren. Maar nu geloof ik

eerder dat het dient om de eigen achterban zich te laten wentelen in de illusie dat men de werkelijkheid 'in de regio' kan opvangen. Dat is aantrekkelijk en verleidelijk voor de kiezers, maar onverantwoordelijk. Verantwoordelijke politici betrekken mensen zo nodig tegen hun wil bij de werkelijkheid om die tot een gedeelde werkelijkheid te maken. Je kunt de kiezers jarenlang vrijwaren van de noodzaak om te beseffen in welke werkelijkheid ze leven, en dat kan zelfs electoraal goed uitwerken, maar uiteindelijk zet het die kiezers alleen op steeds grotere achterstand.

Mij dunkt dat de Nederlandse kiezers, afgezien van de Griekse, op het ogenblik Europees gezien het verst van de werkelijkheid af staan. De Grieken worden er zeer binnenkort met de haren bijgesleept, als Tsipras hun ten slotte de waarheid moet vertellen. Overigens heb ik er zelf nog steeds vertrouwen in dat het hem lukt. Dan blijven wij als laatste over.

Welke is de meest realistische bevolking in de EU op dit moment? De Duitse natuurlijk, en niet als gevolg van haar welvaart, maar van het verantwoordelijke optreden van haar politieke leiders.

De PvdA is een van de weinige overgebleven volkspartijen die het als deel van hun roeping hebben uiteenlopende werelden met elkaar te verbinden. Het is een volkspartij waarvoor 'het volk' niet een nationale, homogene groep is die haar verleden en haar heden koestert, zoals het volk van de VVD, maar een op de toekomst gerichte samenleving die uit meerdere werelden bestaat, zowel binnen als buiten ons land, en die midden in de volle werkelijkheid staat.

Dat is een veel lastiger roeping, maar wel een die op den duur meer te bieden heeft en die het verdient met meer eenvoud en overtuiging te worden uitgedragen dan soms gebeurt. Partij van de Werkelijkheid.

# Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?

De Nederlandse belastingheffing op kapitaalinkomen is een fiscaal curiosum dat iedere economische logica ontbeert. Het is daarom wenselijk een vlak tarief voor sparen, beleggen, eigen huis, pensioen en onderneming in te voeren. Om onverdiend inkomen te belasten kan verder de ozb en erfenisbelasting omhoog.

## **BAS JACOBS**

*Hoogleraar economie en overheidsfinanciën aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarnaast verbonden aan het Tinbergen Instituut*

Met een baanbrekend boek heeft de Franse econoom Piketty (2014) de maatschappelijke discussie over de belastingheffing op vermogen ('kapitaal') aangezwengeld. Al eerder waren politici in Den Haag tot de conclusie gekomen dat het tijd is voor een fundamentele belastingherziening. In een Kamerbrief heeft staatssecretaris Wiebes namens het kabinet ideeën voor een belastinghervorming gelanceerd (Tweede Kamer, 2014-15). In navolging van Piketty bepleiten de meeste linkse politieke partijen (PvdA, GroenLinks en SP) invoering van een progressieve vermogensbelasting. Daarnaast willen zij werkelijk genoten vermogenswinsten gaan belasten in box 3 van de inkomstenbelasting.

In 2001 vond de laatste fundamentele belastingherziening in Nederland plaats. Daarvoor werden dividend en rente op huishoudniveau belast onder progressieve tarieven op arbeidsinkomen, die opliepen tot 60%. Particuliere vermogenswinsten waren onbelast.<sup>1</sup> De over-

heid legde ook een vermogensbelasting op van 0,7% over vermogens boven 200.000 gulden.

In 2001 is het boxenstelsel ingevoerd waarbij de inkomstenbelasting over rente en dividend is afgeschaft, evenals de oude vermogensbelasting. Daarvoor in de plaats is de vermogensbelasting in box 3 ingevoerd van 1,2% over vermogens groter dan de vrijstelling van ongeveer € 20.000 per belastingplichtige.<sup>2</sup> Internationaal bezien is het Nederlandse belastingstelsel een fiscaal curiosum, want vrijwel nergens ter wereld blijven vermogensinkomsten uit sparen en beleggen onbelast. Het eigen huis en het pensioen zijn ondergebracht in box 1 voor arbeidsinkomen. Voor de aandeelhouder met een aanmerkelijk belang is box 2 ontworpen.

In 2010 is ook het regime voor de erfbelasting ingrijpend gewijzigd. Het aantal tariefschijven ging terug van zeven naar twee, waarbij de tarieven, die opliepen tot 68%, fors zijn verlaagd tot maximaal 40%. Daarnaast

Bas Jacobs *Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?*

is het aantal tariefgroepen verkleind van drie naar twee. Ook zijn de vrijstellingen voor partners en kinderen fors verhoogd. Bovendien kreeg een aantal aanzienlijke lastenverlichtingen vorm bij de overgang van familiebedrijven.

Het kabinet-Rutte II heeft een begin gemaakt met het verminderen van de fiscale bevoordeling van het eigen huis en het pensioensparen. Sinds januari 2013 kan alleen nog

## Sinds 2001 is er van de PvdA geen wezenlijk plan meer vernomen

volledige aftrekbaarheid van hypotheekrente worden genoten bij een (annuïtaire, lineaire) hypotheek die in een periode van dertig jaar volledig wordt afgelost. De overheid brengt bovendien vanaf 2014 het maximale aftrektarief voor de hypotheekrente terug met jaarlijkse stappen van een half procentpunt, tot uiteindelijk 38%.

Door deze ingrepen verdwijnt structureel ongeveer een derde van de subsidies op het eigen huis (Centraal Planbureau, 2012). De fiscale ondersteuning bij de pensioenopbouw wordt ook versoerd. Bij de gangbare middelloonregelingen is het opbouwpercentage verlaagd tot 1,875% (per jaar) en het pensioengevend salaris afgekapt op € 100.000. Dit laatste is een overwegend cosmetische ingreep, aangezien de hoogste inkomensgroepen in box 3 nog steeds een vrijstelling voor hun opgebouwde pensioenkapitaal krijgen.<sup>3</sup>

Belangrijke belastinghervormingen gaan in Nederland tamelijk geruisloos. De fundamentele belastingherziening in 2001 is – mede dankzij de inbreng van de PvdA en haar staatssecretarissen Willem Vermeend en Wouter Bos – zonder wezenlijke maatschap-

pelijke discussie ingevoerd. Datzelfde geldt voor de verlaging van de erfbelasting onder het kabinet-Balkenende-IV, onder leiding van staatssecretaris Jan Kees de Jager en eveneens met steun van de PvdA.

Het is merkwaardig dat de PvdA zulke grote politieke verantwoordelijkheid heeft genomen voor ingrepen die het belastingstelsel slechter hebben gemaakt. Door deze ingrepen kunnen de sociaal-democratische rechtvaardigheidsdoelen alleen tegen veel hogere economische kosten worden gerealiseerd. Het gevolg is dat de samenleving óf meer ongelijkheid moet tolereren bij dezelfde economische kosten van belastingheffing óf veel hogere welvaartsverliezen moet accepteren om dezelfde mate van inkomensherverdeling te realiseren. Iedere politieke partij die inkomensgelijkheid nastreeft zou moeten nadenken over hoe die inkomensgelijkheid tegen de laagste maatschappelijke kosten tot stand kan worden gebracht. Maar sinds de belastingherziening van 2001 is uit de PvdA geen wezenlijk plan meer vernomen over de belastingheffing op vermogen, vermogensinkomsten en erfenissen.

Deze bijdrage betoogt vanuit de optimale-belastingtheorie hoe vermogensinkomsten, vermogen en erfenissen zouden moeten worden belast. Het gaat niet over de vraag hoe zwaar kapitaal(inkomen) belast dient te worden. Dat is een afweging die uiteindelijk aan de politiek toebehoort en niet aan economen. De conclusie luidt evenwel dat het huidige belastingregime op geen enkele manier voldoet aan de eisen die theorie en empirie aan een optimaal belastingstelsel stellen. Het huidige belastingstelsel bereikt de herverdelingsdoelstelling van de overheid niet tegen de laagste maatschappelijke kosten – ongeacht hoeveel de overheid aan inkomen zou moeten herverdelen. Een eventuele belastingherziening zou moeten worden aangegrepen voor een fundamentele wijziging van de fiscale behandeling van vermogens(inkomsten) en nalatenschappen.



Bas Jacobs *Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?*

**Verdeling van vermogen in Nederland**

Het in totaal in Nederland aanwezige vermogen bedraagt ongeveer viermaal het bruto binnenlands product (bbp, 2013).<sup>4</sup> Van het totale vermogen is ongeveer 10% in handen van de overheid en 90% in handen van de private sector. De overheid bezit een nettovermogen van zo'n € 248 mrd (41% van het bbp, cijfers 2012). Dit is het saldo van 112% bbp aan diverse bezittingen en 71% aan overheidsschuld. De eigen woning en de pensioenaanspraken zijn de belangrijkste private vermogensbestanddelen, met respectievelijk € 1154 mrd (191% bbp) en € 953 mrd (157% bbp).<sup>5</sup> Daar staat een grote hypotheekschuld tegenover, ter grootte van 111% bbp, waardoor de nettowaarde van het

eigenwoningbezit € 479 mrd bedraagt. Financiële bezittingen (spaartegoeden, aandelen en andere effecten) tellen op tot € 538 mrd. Overig onroerend goed is daarna het belangrijkste vermogensbestanddeel (€ 166 mrd).<sup>6</sup> De Nederlandse private sector heeft zijn vermogen voornamelijk dus belegd in huizen, pensioenen en financiële activa.

De verdeling van het vermogen is zeer scheef. De top 1% vermogensbezitters heeft in 2012 23,4% van alle vermogen (exclusief pensioen). De top 5% bezit 46% en de top 10% heeft 61,2%. De onderste 50% heeft helemaal geen vermogen, maar een (kleine) nettoschuld van 2,2% van het totale vermogen. Met andere woorden: al het vrije vermogen in Nederland is geconcentreerd bij de rijkste helft van de

**Tabel 1** *Belasting op vermogen en vermogensinkomsten, 2013 (mrd euro)*<sup>8</sup>

<i>Belastingen op vermogen</i>	<i>Tarief</i>	<i>Opbrengst</i>
Vennootschapsbelasting	20-25%	12,4
Dividendbelasting	15%	3,2
Box 2 (vermogensinkomsten DGA) <sup>a</sup>	25%	1,8
Box 3 (heffing sparen en beleggen) <sup>b</sup>	30%	3,7
Successieheffingen	10-40%	1,7
Overdrachtsbelasting	2%/6%	1,1
Onroerendezaakbelasting	Variabel	3,4
<b>Subtotaal</b>		<b>27,3</b>
<i>Subsidie op vermogen</i>	<i>Tarief</i>	<i>Opbrengst</i>
Hypotheekrenteaftrek minus eigenwoningforfait <sup>c</sup>	32-52%	10,5
Pensioenopbouw <sup>d</sup>	52% aftrek, 35% belast	6,4
<b>Subtotaal</b>		<b>16,9</b>
<b>Totaal</b>		<b>10,4</b>
<b>In procenten bbp<sup>e</sup></b>		<b>1,7%</b>

Bas Jacobs *Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?*

bevolking en ongeveer 60% van dat vermogen zit bij de top 10%.

Deze scheve verdeling komt overeen met de situatie in andere Europese landen (Piketty, 2014: 248, tabel 7.2). De totale vermogensongelijkheid is kleiner als we tevens rekening houden met de pensioenen (Caminada et al., 2014). In dat geval bezit de top 1% 17% en de top 10% de helft van het totale vermogen. Alleen de onderste 35% bezit nu geen nettovermogen. Dat brengt Nederland meer in de categorie van Scandinavische landen (Piketty, 2014: 248, tabel 7.2).

### Vermogen belasten

Tabel 1 geeft een overzicht van de belastingen op vermogens en vermogensinkomsten. De opbrengst bedraagt ongeveer € 10 mrd, of 1,7% van het bbp. Het kapitaaltaandeel in het bbp is 19% (1 minus de arbeidsinkomensquote) (Centraal Planbureau, 2014: 14). Dit betekent dat de gemiddelde belastingdruk op kapitaalinkomen ruwweg 9% bedraagt – substantieel lager dan de gemiddelde belastingdruk op arbeidsinkomen van circa 40%. Dit is overigens een zeer ruwe inschatting.<sup>7</sup>

De belastingdruk op vermogens(inkomsten) en nalatenschappen is in Nederland laag. Het eigen huis en de pensioenopbouw zijn veruit de belangrijkste vermogensbestanddelen (totaal ongeveer viermaal het bbp) en die worden gesubsidieerd. De totale opbrengst van belastingen en premies bedroeg in 2013 circa € 240 mrd. Dit bedrag wordt hoofdzakelijk afgeroomd uit de economie door arbeid te belasten met de inkomstenbelasting en sociale premies (€ 146 mrd) en door consumptie te belasten (€ 71 mrd).

Huishoudens met spaartegoeden, beleggingen of een tweede woning betalen belasting over hun vermogen in box 3. Boven de vrijstelling van ruim € 20.000 per persoon wordt in feite een vermogensbelasting geheven van 1,2%. De opbrengst van de heffing in box 3 bedraagt € 3,7 mrd.

De eigen woning wordt door de fiscus aangemerkt als een vermogensbestanddeel dat wordt belast in box 1. De kosten voor de financiering zijn aftrekbaar, terwijl de (forfaitaire) huuropbrengst wordt belast. Het bezit van het eigen huis wordt netto gesubsidieerd. Netto bedraagt de opbrengstderiving (verlies aan opbrengst inkomstenbelasting (IB) door de hypotheekrenteaftrek, gesaldeerd met de IB-opbrengst door het eigenwoningforfait, ewf) zo'n € 10,5 mrd. Over onroerendgoedtransacties wordt 2% overdrachtsbelasting (odb) geheven voor woningen en 6% op alle andere onroeren-

## Vijfendertig procent van de Nederlanders heeft geen nettovermogen

de zaken (bijvoorbeeld bedrijfspanden). Deze heffing levert € 1,1 mrd op. Ten slotte betalen eigenaren onroerende-zaakbelasting (ozb) op gemeentelijk niveau op basis van de WOZ-waarde van de woning. De totale opbrengst van de ozb bedraagt ongeveer € 3,7 mrd.

De totale subsidie op het eigenwoningbezit (renteaftrek – ewf – odb – ozb) bedraagt daarmee omstreeks € 6 mrd (1% bbp). De fiscale voordelen van de vrijstellingen voor box 3 (van spaar- en bankspaarhypotheken) zijn hier niet meegeteld.<sup>9</sup> De pensioenopbouw wordt niet belast, maar gesubsidieerd. De pensioenpremie zijn aftrekbaar voor de inkomstenbelasting, de pensioenaangroei is onbelast en de uitkeringen zijn belast. De netto belastingderiving ten gevolge van de pensioenopbouw bedraagt momenteel zo'n € 6,4 mrd per jaar.<sup>10</sup>

De directeuren-grootaandeelhouders met een aanmerkelijk belang in een besloten vennootschap (zij hebben 5% of meer van de aandelen, winstbewijzen, genotsrechten of zeggenschap) betalen 25% belasting over hun

Bas Jacobs *Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?*

gerealiseerde vermogensinkomsten (dividend en vermogenswinst) in box 2. Kosten ter verwerving van het aanmerkelijk belang zijn aftrekbaar. Verliezen zijn verrekenbaar met gerealiseerde winsten. De totale opbrengst bedraagt ongeveer € 1,8 mrd.

Nalatenschappen worden belast op basis van twee tariefschijven. De tweede schijf begint bij een verkrijging van meer dan € 117.214. Zowel de vrijstellingen als het tarief hangen af van de verwantschap van de verkrijger met de erflater. De tarieven zijn 10% en 20% voor partners en kinderen, 18% en 36% voor kleinkinderen en verdere afstammelingen en 30%/40% voor overige erfgenamen. De vrijstelling voor partners is € 627.367 (in 2014), die voor (klein) kinderen bedraagt € 19.868, voor ouders € 47.053, voor kinderen met een handicap € 59.601 en voor andere erfgenamen € 2092. De erfbelasting leverde in 2013 ongeveer € 1,7 mrd op over een totaal nagelaten vermogen van zo'n € 14 mrd in 2012 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2014e). De gemiddelde belastingdruk op erfenissen bedraagt daarmee ongeveer 12%.

De Nederlandse overheid belast via de vennootschapsbelasting (vpb) het normale en het bovennormale rendement op het door aandeelhouders geïnvesteerde eigen vermogen van bedrijven. De vpb kent een tweeschijventarief: 20% voor winsten tot € 200.000 en 25% over het meerdere. De kosten voor vreemd vermogen (rente) zijn aftrekbaar, dus belast de vpb de verschaffers van vreemd vermogen niet. Daarnaast gelden speciale aftrekmogelijkheden, bijvoorbeeld voor investeringen in milieu en energiebesparing, speur- en ontwikkelingswerk. Verliezen zijn verrekenbaar met gerealiseerde winsten. Dubbele belastingheffing over winsten en verliezen van dochterondernemingen wordt voorkomen met de deelnemingsvrijstelling, waarbij winsten van de dochter niet bij de moeder worden belast en verliezen van de dochter niet verrekenbaar zijn. De opbrengst van de vennootschapsbelasting bedraagt ongeveer € 12,5 mrd.

Overigens is dit de statutaire opbrengst van de vpb. In een kleine open economie als de Nederlandse zal het merendeel van de vpb worden afgewenteld op immobiele grondslagen, met name arbeid, waardoor de vpb de lonen verlaagt en daarmee ook de belastingopbrengsten in box 1 verkleint. Jacobs (2008) schat dat meer dan 80% van de vpb wordt afgewenteld op arbeid. Dit impliceert dat – bij een gemiddelde belastingdruk van circa 40% (Centraal Planbureau, 2014) – de overheid circa 32% van de vpb-opbrengst verliest door lagere opbrengsten van de inkomstenbelasting in box 1. Daarnaast dragen de werknemers meer dan 48% van de vpb-opbrengst via lagere netto-inkomens.

De dividendbelasting van 15% fungeert als voorheffing op de belasting die Nederlandse aandeelhouders moeten betalen over uitgekeerde dividenden. De opbrengst bedraagt ruim € 3 mrd. Nederland kan verdragen hebben gesloten om dubbele belastingheffing voor buitenlandse aandeelhouders te voorkomen. Buitenlandse overheden verrekenen de in Nederland betaalde vpb en dividendbelasting met de nationale belastingen, of stellen Nederlands kapitaalinkomen vrij van de eigen belastingheffing.

Deze beschouwing laat zien dat het Nederlandse fiscale regime voor kapitaalinkomen een lappendeken is. Verschillende vormen van vermogen worden totaal verschillend behandeld. Dit leidt tot economische verstoringen, aangezien de vermogens- en risico-allocatie in de economie door de fiscus worden gestuurd en niet langer uitsluitend door economische overwegingen worden bepaald.

### ***De optimale-belastingtheorie***

Hoe kun je vermogensinkomsten het beste belasten?<sup>11</sup> Op die vraag geeft de optimale-belastingtheorie het antwoord.<sup>12</sup> Uitgangspunt is dat de overheid een verlichte despoot is die de maatschappelijke welvaart beoogt te maximaliseren. De maatschappelijke welvaart stijgt bij een gelijkmatiger verdeling van

Bas Jacobs *Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?*

inkomen en vermogen. Dit is een weerspiegeling van politiek bepaalde maatschappelijke opvattingen over draagkracht en (verdelende) rechtvaardigheid. Economen gaan niet over de vraag hoeveel inkomen en vermogen de overheid dient te herverdelen.

Het verdientalent, ook wel verdien capaciteit, is de belangrijkste maatstaf voor ongelijkheid. Dit is het inkomen dat mensen per gewerkt uur kunnen verdienen. Het verdientalent meet daarmee het potentiële inkomen dat mensen kunnen verdienen als ze al hun tijd zouden besteden aan betaald werk. Het verdiende inkomen is dan het product van het verdientalent en hoe ze daarmee woeke- ren: hoeveel en hoe hard mensen werken. De afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid ontstaat door symmetrische informatie tussen de overheid en huishoudens. Het verdientalent is private informatie (Mirrlees, 1971).<sup>13</sup> Door haar gebrek aan informatie kan de overheid alleen belasting heffen op basis van geobserveerde kenmerken van individuen, zoals het verdiende arbeids- en kapitaalinkomen.

Door belastingheffing drijft de overheid (belasting)wigen tussen de maatschappelijke en de private opbrengsten van economisch nuttige activiteiten. Huishoudens en bedrijven zullen door belastingheffing minder economisch zinvolle activiteiten ont- plooiën aangezien zij de maatschappelijke opbrengsten daarvan niet volledig in hun portemonnee terugzien. Zo ontstaan door belastingheffing economisch relevante en kwantitatief belangrijke welvaartsverliezen. Voor de inkomstenbelasting bedragen die verliezen gemiddeld ongeveer 10-15% per be- laste euro en aan de marge kan dit oplopen tot boven de 50% (Jacobs, 2008). De economische kosten zijn daarom een veelvoud van de uitvoerings-, innings- en nalevingskosten die in de orde van 3 à 4 cent per belaste euro lig- gen (Allers, 1994).

De theorie van de optimale belastinghef- fing probeert een antwoord te geven op de

vraag welke grondslagen belast moeten wor- den en tegen welke tarieven. Dit is een toepas- sing van 'second best'-analyse. De overheid probeert een optimale afruil te maken tussen de baten van inkomens-/vermogensherverde- ling enerzijds en de kosten in de vorm van doelmatigheidsverliezen door welvaartsre- levante gedragsreacties anderzijds. Volgens de optimale-belastingtheorie moeten we kapitaalinkomen om zowel doelmatigheids- als rechtvaardigheidsredenen belasten (zie ook Banks & Diamond (2010), Diamond & Saez (2011) en Jacobs (2013)). Hierna worden de be- langrijkste argumenten besproken.<sup>14</sup>

#### ***Vier rechtvaardigheidsoverwegingen om kapitaal te belasten***

Belastingen op kapitaalinkomen zijn maat- schappelijk optimaal om de rechtvaardig- heidsdoelen van de overheid tegen de gering- ste maatschappelijke kosten te realiseren. Cruciaal hierbij is het inzicht dat niet alle on- gelijkheid in kapitaalinkomen wordt veroor- zaakt door ongelijkheid in arbeidsinkomen. Als dat wel het geval zou zijn, zou de overheid haar herverdelingsdoelen in beginsel kun- nen realiseren door alleen arbeidsinkomen te belasten. Immers, als alle ongelijkheid in kapitaalinkomen uiteindelijk ontstaat door verschillen in arbeidsinkomen, dan kan de overheid met een belasting op kapitaalinko- men niet méér inkomen herverdelen dan ze al kan met een belasting op arbeidsinkomen.

Maar herverdeling via een belasting op kapitaalinkomen leidt wel tot extra doelma- tighedsverliezen omdat het spaargedrag van mensen wordt verstoord. Het is daarom beter om alleen inkomen te herverdelen via de belasting op arbeid (Atkinson & Stiglitz, 1976). Maar individuen kunnen – afgezien van hun arbeidsinkomen – ook verschillen in hun bereidheid om te sparen, in de hoeveelheid besparingen, de rendementen op hun bespa- ringen en economisch geluk of pech tijdens hun levensloop:

Bas Jacobs *Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?*

- ▶ Mensen met grotere verdientalenten en hogere inkomens zijn bereid om – bij hetzelfde arbeidsinkomen – meer te sparen dan mensen met kleinere verdientalenten. Behalve informatie over het achterliggende arbeidsinkomen bevat de hoogte van het kapitaalinkomen dus ook belangrijke informatie over het verborgen verdientalent van individuen. Banks & Diamond (2010), Pirttilä & Suoniemi (2014) en Gordon & Kopzuck (2014) geven hard empirisch bewijs dat besparingen sterk samenhangen met verdientalenten – afhankelijk van het verdiende arbeidsinkomen. Dit blijkt ook uit de sterk toenemende ongelijkheid in consumptie

## Belastingen op kapitaalinkomen zijn bij uitstek geschikt voor herverdeling

over de levensloop (Attanasio & Weber, 2010). Aangezien de afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid zijn oorsprong vindt in de onmogelijkheid om verdientalent direct waar te nemen, is het optimaal de opbrengsten van besparingen te belasten – naast het arbeidsinkomen – teneinde de herverdelingsdoelstellingen van de overheid tegen de laagste maatschappelijke kosten te realiseren (Mirrlees (1976), Saez (2002) en Diamond & Spinnewijn (2009)).

- ▶ Individuen met grotere verdientalenten en dus hogere inkomens zijn volgens de standaard portfoliotheorie bereid meer risico in hun beleggingen te aanvaarden. Hierdoor behalen zij hogere beleggingsrendementen (zie ook Centraal Planbureau (2015)). Daarnaast zullen individuen met grotere talenten vaker aandelen in een eigen onderneming hebben. De rendementen daarop zijn niet alleen een vergoeding op het geïnvesteerde ondernemingsvermogen, maar meestal ook een vergoeding voor de eigen arbeidsinzet in de onderneming. Daarmee weerspiegelen ondernemingsrendementen eveneens verschillen in verdien capaciteiten. Ook kunnen individuen met grotere verdientalenten hogere kapitaalrendementen behalen vanwege superieur beleggingsinstinct of door schaalvoordelen in het samenstellen van beleggingsportefeuilles. Stiglitz (1985) en Piketty (2014) speculeren dat kapitaalinkomen dan naast arbeidsinkomen belast zou moeten worden. Gerritsen et al. (2014) geven het formele bewijs dat belastingen op kapitaalinkomen optimaal zijn wanneer kapitaalrendementen verschillen tussen individuen en wanneer kapitaalrendementen hoger zijn voor individuen met grotere verdientalenten.
- ▶ Individuen met een groot vermogen hebben meer geluk gehad op de arbeids- en de kapitaalmarkt dan mensen met een lager of geen kapitaalinkomen. Het is optimaal om risico in verdientalenten te verzekeren, zeker als dat niet goed kan op de markt. Inkomensrisico kan niet goed worden verzekerd op de markt door de onmogelijkheid om menselijk kapitaal te verhandelen (slavernij is afgeschafte) en vanwege allerlei informatieproblemen die uitmonden in risicoselectie en moreel gevaar. Door risicoselectie kan de verzekeringsmarkt zelfs helemaal ophouden te bestaan. Het opgebouwde vermogen is een goede indicator voor het gematerialiseerde verdientalent

Bas Jacobs *Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?*

in de arbeids- en kapitaalmarkt. Kapitaalbelastingen herverdelen inkomens van mensen met economisch geluk naar mensen met economische pech in de levensloop. Deze verzekeringswinst moet worden uitgeruild tegen de verstoringen in het spaargedrag (Jacobs & Schindler, 2012). Banks & Diamond (2010) laten zien dat de rol van inkomensrisico empirisch belangrijk is en dat belastingen op kapitaalinkomen economisch dus wenselijk zijn.

### **Zes doelmatigheidsredenen om kapitaalinkomen te belasten**

De inkomstenbelasting en de indirecte belastingen – waarvan de btw de belangrijkste is – drijven een wig tussen de maatschappelijke en private opbrengsten van werk. Individuen moeten immers langer of meer werken om een pakket goederen en diensten te kopen, naarmate de inkomstenbelasting of de btw hoger is. Zo ontstaan aanzienlijke economische verstoringen op de arbeidsmarkt. Volgens de optimale-belastingtheorie zijn belastingen op kapitaalinkomen optimaal om die verstoringen te verminderen en zo het arbeidsaanbod te stimuleren, investeringen in menselijk kapitaal aan te moedigen en fiscaal constructiewerk met bv's te voorkomen:

- ▶ Belastingen op kapitaalinkomen zijn optimaal om de verstoringen op de arbeidsmarkt te verminderen (Jacobs & Boadway, 2014). Empirisch blijkt dat individuen met minder kapitaalinkomen en vermogen meer arbeid aanbieden (Pirttilä & Suoniemi, 2013; Gordon & Kopczuk 2014) en later met pensioen gaan (Gruber & Wise, 1999). Pirttilä & Suoniemi (2014) en Gordon & Kopczuk (2014) tonen bovendien aan dat hogere uitgaven aan het eigen huis – net als andere vormen van kapitaalinkomen – ook leiden tot minder arbeidsaanbod. Belastingen op kapitaalinkomen stimuleren dus het

arbeidsaanbod en ze moedigen mensen aan om later met pensioen te gaan. Erosa & Gervais (2002) en Conesa et al. (2009) laten zien dat belastingen op kapitaalinkomen optimaal zijn om het arbeidsaanbod (op hogere leeftijd) aan te moedigen. Dat is maatschappelijk gewenst, omdat de heffing op arbeidsinkomen en de indirecte belastingen mensen aanzetten om minder te werken en eerder met pensioen te gaan.

- ▶ Belastingen op kapitaalinkomen verminderen de schade die progressieve belastingen op arbeidsinkomen aanrichten bij investeringen in menselijk kapitaal (scholing, training) en het maken van carrière. Aangezien niet alle investeringen in menselijk kapitaal waarneembaar zijn, kan de overheid die verminderde prikkels niet volledig tenietdoen met behulp van subsidies of belastingfaciliteiten. Jacobs & Bovenberg (2010) laten zien dat het dan optimaal is om belasting op kapitaalinkomen te heffen, omdat dit een impliciete subsidie is op investeringen in menselijk kapitaal. Immers, zowel besparingen als investeringen in menselijk kapitaal zijn manieren om in de toekomst een hoger inkomen te verwerven. Als investeringen in menselijk kapitaal belast zijn, zullen individuen om fiscale redenen te veel sparen en te weinig investeren in menselijk kapitaal. Dat is ondoelmatig. Beter is het om de onvermijdelijke verstoringen door de belastingheffing uit te smeren over investeringen in zowel menselijk als financieel kapitaal. Ook hier is de belasting op kapitaalinkomen een 'second best'-instrument om de verstoringen van de belasting op arbeidsinkomen (op de investeringen in menselijk kapitaal) te verminderen. De overheid ruilt de verstoringen bij de besparingen af tegen de winst in de vorm van geringere verstoringen bij beslissingen om te investeren in menselijk kapitaal. Jacobs & Bovenberg (2010) tonen in een eenvoudig model aan dat aanzienlijke kapitaalbelastingen optimaal zijn. Em-

Bas Jacobs *Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?*

pirisch is verder weinig bekend hoe hoog de heffing op kapitaalinkomen zou moeten zijn om de verstoringen op menselijk kapitaal te verminderen.

- ▶ Belastingen op kapitaalinkomen zijn ook optimaal om de integriteit van de belasting op arbeidsinkomen te handhaven. Als kapitaalinkomen onbelast zou zijn, zouden allerlei individuen een bv opzetten en zichzelf als aandeelhouder onbelaste dividenden uitkeren — die eigenlijk arbeidsinkomens zijn — om de progressieve heffing op arbeidsinkomen te omzeilen. Feitelijk schuilt in ieder stelsel van duale inkomstenbelasting, waarin arbeids- en kapitaalinkomen gescheiden en tegen verschillende tarieven wordt belast, een

## Onverdiend inkomen wordt via de belastingen op kapitaal beter belast

arbitragemogelijkheid, waarbij arbeidsinkomen wordt getransformeerd in (veelal lager belast) kapitaalinkomen. Het is optimaal om die arbitrage in te dammen door kapitaalinkomen te belasten (Christiansen & Tuomala, 2008). De Mooij & Nicodème (2008) tonen empirisch aan dat deze vorm van arbitrage belangrijk is. Door kapitaalinkomen wel te belasten wordt de verstoring van de belasting op arbeidsinkomen lager, aangezien minder mensen bv-constructies optuigen. Daar staat wel tegenover dat het spaargedrag wordt verstoord.

- ▶ Belastingen op kapitaalinkomen corrigeren niet alleen verstoringen op de arbeidsmarkt, maar zijn ook doelmatig om onverdiende inkomens te belasten. Niet alle kapitaalinkomen wordt namelijk genoten als gevolg van het uitstellen van

consumptie of het dragen van financieel risico. Kapitaalinkomens weerspiegelen ook onverdiend inkomen door overwinsten uit monopolies en locatievoordelen of waardestijgingen van land en onroerend goed. Het is economisch doelmatig om onverdiend inkomen tegen confiscatoire tarieven te belasten. Dat is namelijk niet verstorend, want er zijn geen economische inspanningen verricht — uitstel van consumptie of dragen van risico — om dat inkomen te genereren. De fiscus kan echter geen onderscheid maken tussen verdiend en onverdiend kapitaalinkomen van individuen. Het is dan optimaal om alle kapitaalinkomen enigszins te belasten om in ieder geval een deel van de overwinsten weg te belasten (Correia, 1996). De prijs is opnieuw dat het spaargedrag wat wordt verstoord. Het is empirisch lastig om het belang van onverdiende kapitaalinkomens te kwantificeren. Net als de overheid kunnen onderzoekers het onderscheid tussen normale winsten en overwinsten niet makkelijk maken. Maar het is aannemelijk dat overwinsten een belangrijke rol spelen bij de kapitaalinkomens uit onroerend goed en land. Om dezelfde reden is het in beginsel ook goed om niet-bedoelde nalatenschappen zwaar te belasten. De ontvanger heeft geen economische inspanning hoeven te verrichten voor het krijgen van de erfenis.

- ▶ Belastingen op kapitaalinkomen zijn ook optimaal om tekortkomingen van kapitaalmarkten te corrigeren. Zien huishoudens zich geconfronteerd met liquiditeits- of leenbepalingen, dan zullen zij maatschappelijk bezien te veel sparen en te weinig consumeren. Het falen van de kapitaalmarkt zorgt zo voor impliciete subsidies op besparingen. Het is dan optimaal om kapitaalinkomen te belasten om de impliciete subsidies op besparingen weg te nemen (Aiyagari, 1994). Kapitaalbelastingen zorgen voor herverdeling van inkomen van mensen zonder naar mensen met leen-

Bas Jacobs *Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?*

beperkingen. Hierdoor neemt de verstoring op de kapitaalmarkt af en wordt consumptie gemiddeld genomen doelmatiger uitgesmeerd over de levensloop. Uiteraard moeten de maatschappelijke winsten van minder kapitaalmarktverstoringen worden uitgeruild tegen grotere verstoringen in spaargedrag. In hun overzichtsartikel laten Attanasio & Weber (2010) zien dat kapitaalmarktbeperkingen een belangrijke rol spelen bij consumptiebeslissingen van huishoudens. Hubbard & Judd (1986) tonen aan dat een nultarief op kapitaalinkomen niet optimaal is in een realistisch gekalibreerd model voor de Verenigde Staten.

- ▶ Belastingen op kapitaalinkomen verminderen verstoringen op de verzekeringsmarkt. Ook verzekeringsmarkten falen; niet alle risico's zijn te verzekeren. Daarom biedt de overheid allerlei publieke verzekeringen aan tegen verlies van inkomen door werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom. Maar niet alle inkomensrisico's zijn voor 100% afgedekt, omdat moreel gevaar anders een te groot probleem zou worden. Dus ligt een deel van het inkomensrisico – gewoonlijk zo'n 30% van het laatst verdiende inkomen en boven een bepaald inkomensniveau nog meer – bij mensen zelf. Bij onzekere inkomens sparen huishoudens uit voorzorg: het spreekwoordelijke appeltje voor de dorst. Voorzorgssparen is op zich economisch wenselijk: individuen dekken zichzelf in tegen risico als dat op de markt niet lukt. Maar het leidt tot grotere verstoringen op de arbeidsmarkt. Huishoudens zullen immers gemiddeld meer vermogen aanhouden, waardoor het arbeidsaanbod afneemt via vermogens- en inkomenseffecten. Dat is maatschappelijk ongewenst, want er wordt al te weinig arbeid aangeboden door de belastingheffing op arbeidsinkomen. De onder punt 1 geciteerde studies tonen aan dat huishoudens met meer vermogen inderdaad minder werken en eerder met pensioen gaan.

Diamond & Mirrlees (1979, 1986), Jacobs & Schindler (2012) en Golosov et al. (2006) tonen aan dat kapitaalbelastingen daarom positief moeten zijn. Door kapitaalinkomen te belasten nemen verzorgingsbesparingen af, waardoor huishoudens meer en langer blijven werken. Deze winsten op de arbeidsmarkt worden uitgeruild tegen verstoringen op de kapitaalmarkt. Er bestaat nog veel onduidelijkheid over de vraag hoe belangrijk inkomensrisico is bij het zoeken naar de optimale kapitaalbelasting met gekalibreerde modellen. Nishiyama

## Het arbeidsinkomen moet hoger worden belast dan het kapitaalinkomen

& Smetters (1995) vinden bijvoorbeeld dat inkomensrisico leidt tot hoge belastingen op kapitaalinkomen in een toegepast algemeen-evenwichtsmodel voor de VS. Tegelijkertijd vinden de meeste studies dat de rol van de belasting op kapitaalinkomen om het arbeidsaanbod te stimuleren bij verzorgingsbesparingen zeer marginaal is. Zie bijvoorbeeld Golosov et al. (2006) en Farhi & Werning (2012).

Uit het voorafgaande volgt dat doorslaggevende argumenten pleiten voor het heffen van belasting op kapitaal(inkomen). Een zuivere consumptiebelasting – waarbij kapitaalinkomen onbelast blijft – dient op economische gronden te worden verworpen.

### *Hoe kapitaalinkomen belasten?*

Hieronder schets ik verschillende manieren om belasting te heffen op vermogen en vermogensinkomsten.



Bas Jacobs *Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?*

*Alle vermogensinkomsten belasten in één box, tegen een vast tarief*

Een duale inkomstenbelasting waarbij arbeids- en kapitaalinkomens gescheiden worden belast is waarschijnlijk het meest optimaal. De Scandinavische landen kennen zo'n duale inkomstenbelasting. Het is in beginsel niet optimaal om kapitaalinkomen tegen dezelfde tarieven te belasten als arbeidsinkomen. De reden is dat zowel de doelmatigheidsverliezen als de herverdelingswinsten van heffingen op kapitaal- en op arbeidsinkomen verschillen. Toepassing van optimale belastingprincipes leert dat tarieven lager moeten zijn als doelmatigheidsverliezen groter en herverdelingswinsten kleiner zijn. Het is om twee redenen aannemelijk dat de tarieven op kapitaalinkomen wat lager zouden moeten zijn dan die op arbeidsinkomen.

Eenzijds is de elasticiteit van kapitaalinkomen waarschijnlijk groter dan die van arbeidsinkomen. In een indrukwekkende studie naar alle Deense belastingbetalers vinden Kleven & Schultz (2014) dat de elasticiteit van kapitaalinkomen twee- tot driemaal groter is dan die voor arbeidsinkomen. Hierbij spelen arbitrage (over de tijd en tussen grondslagen) en de (internationale) mogelijkheden voor kapitaalbezitters om hun kapitaal aan het zicht van de fiscus te onttrekken waarschijnlijk een belangrijke rol. Dat is lastiger voor arbeidsinkomen, al was het maar doordat werkgevers het arbeidsinkomen rapporteren aan de fiscus. Overigens is er weinig empirisch bewijs voor de effecten van belastingen op kapitaalinkomen op het spaargedrag in Nederland.<sup>15</sup> Het is waarschijnlijk dat belastingen op kapitaal economisch meer verstorend zijn dan belastingen op arbeidsinkomen. Belastingen op kapitaalinkomen lijken daarnaast ook behoorlijk wat arbitrage te veroorzaken. Arbitrage-effecten impliceren niet zonder meer welvaartsverliezen. De reden is dat de inkomsten op andere belaste grondslagen vanwege arbitrage toenemen (Chetty, 2009).

Anderzijds kunnen de herverdelingswinsten van belastingen op kapitaalinkomen lager zijn dan die van belastingen op arbeidsinkomen. De verschillen in arbeidsinkomen worden al verkleind via de progressieve heffing op arbeidsinkomen. De cruciale vraag is hoe groot de resterende ongelijkheid in kapitaalinkomens is, afhankelijk van het verdienste arbeidsinkomen. Kapitaalinkomens zijn veel schever verdeeld dan arbeidsinkomens. Bijvoorbeeld door verschillen in spaargedrag, ontvangen nalatenschappen en de hoogte van genoten rendementen. Het is aannemelijk dat kapitaalbelastingen nog steeds relatief aanzienlijke herverdelingswinsten opleveren, zelfs als via de arbeidsbelasting de verschillen in arbeidsinkomen al worden verkleind. De waardering van die herverdelingswinsten berust overigens op politieke overwegingen.

Het optimale tarief voor kapitaalinkomen ligt op basis van alle argumenten in de literatuur vermoedelijk op 30-50%. Deze inschatting veronderstelt dat huishoudens hun vermogen om fiscale redenen niet internationaal kunnen verplaatsen, wat in het geval van bezitters van grote vermogens weinig realistisch is. De tarieven op kapitaalinkomen kunnen daarom in de praktijk vermoedelijk niet hoger dan 35% zijn. Deze inschatting is echter met grote onzekerheden omgeven. Hoe hoog de tarieven op kapitaalinkomen zouden moeten zijn, kan niet met wetenschappelijke hardheid worden onderbouwd.

*Tarieven op arbeids- en kapitaalinkomen bewegen in tandem*

De optimale belastingtarieven op kapitaalinkomen dienen mee te ademen met de tarieven op arbeidsinkomen, omdat door het belasten van kapitaalinkomen de verstoringen van de belasting op arbeidsinkomen verminderen. Als de tarieven op arbeidsinkomen dalen, zijn er minder verstoringen die via de heffing op kapitaalinkomen moeten worden gecompenseerd. Daarnaast vloeien de tarieven op kapitaalinko-

Bas Jacobs *Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?*

men voort uit opvattingen over draagkracht en verdelende rechtvaardigheid. Als rechtvaardighedsopvattingen minder (zwaarder) wegen en de tarieven op arbeidsinkomen om die reden worden verlaagd (verhoogd), dan zullen om precies dezelfde reden de tarieven op kapitaalinkomen moeten worden verlaagd (verhoogd).

Toepassing van optimale-belastingprincipes zou ertoe leiden dat verschillende vormen van kapitaalinkomen tegen verschillende tarieven en niet-lineair worden belast. Dit lijkt echter bij diverse vermogensbestanddelen door de mogelijkheid van arbitrage tussen verschillende vermogensbestanddelen ondoenlijk. Kapitaalinkomens uit spaargeld, beleggingen of eigen onderneming kunnen makkelijk in elkaar worden omgezet. Met het oog op deze arbitragemogelijkheden moeten vermogensbestanddelen tegen hetzelfde, vlakke tarief worden belast. Een afwijkende fiscale behandeling van het eigen huis en erfenissen kan wel optimaal zijn.

Bovendien dienen ook de (vermogens)inkomsten uit het eigen huis en de vermogensaanwinst in pensioenfondsen in het regime voor kapitaalinkomens te worden ondergebracht. Als bijvoorbeeld het inkomen in natura en de vermogenswinst op de eigen woning niet worden belast, maar spaargeld wel, dan zullen mensen hun spaargeld in hun huis steken en daalt de belastingopbrengst op spaargeld. Dit is ook de voornaamste reden om het eigen huis niet te de-fiscaliseren. Eenzelfde redenering geldt voor de pensioenen: zonder begrenzing op de fiscale faciliteiten om belastingvrij pensioen op te bouwen kan de overheid fluiten naar belastinginkomsten op kapitaalinkomen.

Zo ontstaat één box, met één tarief voor vermogen dat wordt aangehouden in de vorm van spaartegoeden, effecten, een eigen huis, opgebouwd pensioen en vermogen dat is gestoken in de eigen onderneming. De vrijstelling voor de vermogenswinstbox zal politiek bepaald moeten worden. Besloten kan worden tot een grotere vrijstelling, naarmate de politiek het bijvoorbeeld van groter belang vindt

dat individuen een goede oudedagsvoorziening opbouwen. Maar de overheid stuurt dan niet langer fiscaal hoe mensen hun vermogen opbouwen (sparen, beleggen, pensioensparen, eigen huis of eigen onderneming) aangezien de vrijstelling van toepassing is op alle vermogensinkomsten.

#### *Belast werkelijke vermogensinkomsten*

In dat regime dienen de werkelijke vermogensinkomsten te worden belast en niet fictieve vermogensinkomsten. De vormgeving van een vermogenswinstbelasting verdient in dit kader serieuze beleidsaandacht. Een slecht ontwerp kan blokkeringseffecten uitlokken: uitstel (of afstel) van winstneming en daarmee van belastingheffing. Om het blokkeringseffect te voorkomen kan vermogenswinst worden belast via een vermogensaanwasbelasting. Dan wordt de aangroei van het vermogen (jaarlijks) belast. Zo'n vermogensaanwasbelasting is alleen uitvoerbaar bij de belastingheffing van liquide vermogensbestanddelen met een duidelijke marktwaardering, zoals aandelen. Belastingplichtigen kunnen dan altijd vermogensbestanddelen verkopen en zo over voldoende middelen beschikken om de belastingaanslag te voldoen. Bij illiquide en moeilijk te waarderen vermogensbestanddelen is het moeilijk om de belastinggrondslag — de waardevermeerdering — op objectieve gronden te bepalen. Bovendien kunnen belastingplichtigen in liquiditeitsproblemen komen wanneer het vermogensbestanddeel niet (gemakkelijk) verkocht kan worden. In deze gevallen is de overheid genoodzaakt om gerealiseerde vermogenswinsten te belasten, zoals de vermogenswinst na verkoop van het eigen huis.

Om blokkeringseffecten te vermijden dient altijd rente te worden verrekend en belast bij uitstel van winstneming (Auerbach, 1991, 1992). Ook moeten gerealiseerde winsten worden belast bij overlijden of emigratie, zodat mensen geen ontsnappingsroutes heb-

Bas Jacobs *Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?*

ben om winsten weg te sluizen voor de fiscus. Gerealiseerde vermogensverliezen zouden bovendien alleen gedurende een beperkt aantal jaren verrekend kunnen worden met gerealiseerde vermogenswinsten. Als alle vermogensinkomsten uit sparen, beleggen, onderneming, huis en pensioen worden belast, dan dienen de vermogenskosten ook aftrekbaar te zijn. Dat betekent dat bijvoorbeeld de rente van hypotheekleningen aftrekbaar is (ook die voor het tweede huis), maar ook de rente op consumptieve kredieten, studieleningen en andere schulden.

## Dat vermogenswinstbelasting niet mogelijk zou kunnen zijn, is een hardnekkige mythe

Worden vermogenswinsten niet belast, maar dividend wel – zoals vóór 2001 in Nederland gebruikelijk was – dan transformeren huishoudens belast dividend in onbelaste koerswinsten via fiscale constructies. Om dit tegen te gaan is in 2001 de forfaitaire vermogensrendementsheffing (frh) ingevoerd. De risicovrije rente (het fictieve rendement van 4%) wordt belast tegen 30%, en alles daarboven niet. In box 3 belasten wij helemaal geen kapitaalinkomen uit rente, dividend en vermogenswinst meer. Het Nederlandse stelsel is daarmee diametraal tegenovergesteld van wat de Mirrlees Review (2011) bepleitte voor Engeland: belast de eerste 4% kapitaalrendement niet en alles daarboven wel.

### *Box 3: fiscaal curiosum*

Het Nederlandse belastingstelsel, waar vermogen wordt belast in box 3, terwijl werkelijk genoten rente, dividend en vermogenswinsten

onbelast zijn bij huishoudens, is internationaal een fiscaal curiosum. Nederland kent de facto een vermogensbelasting van 1,2% in box 3. Een vermogensbelasting is inferieur aan een belasting op vermogensinkomsten.

Vrijwel alle landen in de westerse wereld belasten de inkomsten uit rente en dividend. Daarnaast heffen vrijwel alle ontwikkelde landen een vermogenswinstbelasting (Harding, 2013): Australië (47%), Canada (48%), Ierland (48%), het Verenigd Koninkrijk (28%), de Verenigde Staten (21%), Denemarken (42%), Finland (32%), Noorwegen (28%), Zweden (30%), Israël (20%), Frankrijk (39%), Italië (20%), Spanje (27%), Polen (19%), Estland (21%), Slovakije (19%), Slovenië (5%) en Japan (10%).

Sommige landen kennen een voorheffing op vermogenswinst: Oostenrijk (25%), Duitsland (26%), Portugal (25%) en Turkije (10%). De volgende landen – sommige daarvan zullen niet verbazen – hebben geen vermogenswinstbelasting: België, Griekenland, Luxemburg, Zwitserland, Hongarije, Korea, Nieuw-Zeeland, Mexico en Chili. Het door sommige Nederlandse politici (waaronder toenmalig staatssecretaris Vermeend) telkens aangehaalde argument dat een vermogenswinstbelasting onuitvoerbaar zou zijn, berust op een leugen.

Het door staatssecretarissen Vermeend en Bos gebruikte argument van de zogenaamde ‘robuuste belastingopbrengst’ onder de forfaitaire rendementsheffing (frh) in box 3 is economisch eveneens quatsch. Een vermogensbelasting (in dit geval van 1,2% per jaar) is procyclisch, degressief, genereert lagere belastingopbrengsten en is welvaartsverlagend in vergelijking met een belasting op vermogensinkomsten.

Wanneer de economie goed draait en huishoudens hoge rendementen genieten, daalt de gemiddelde belastingdruk op vermogensinkomsten onder de frh. Wanneer huishoudens lage rendementen halen bij economische tegenwind, stijgt de gemiddelde belastingdruk op vermogensinkomsten. Sterker,

Bas Jacobs *Hoe moet kapitaalkomen worden belast?*

huishoudens moeten zelfs bij vermogensverliezen toch frh betalen. De overheid versterkt daarmee onnodig de conjunctuurbeweging, waardoor de maatschappelijke welvaart afneemt.

De overheid vergroot bovendien de inkomensverschillen door niet de werkelijk genoten, maar fictieve vermogensinkomsten te belasten. Daardoor pakt de vermogensrendementsheffing formidabel regressief uit.

## De ozb moet omhoog om de overdrachtsbelasting af te schaffen

Mensen die lage rendementen op hun vermogen realiseren (bijvoorbeeld bankspaarders), betalen gemiddeld meer belasting over hun vermogensinkomsten dan mensen die hoge rendementen behalen.

De frh laat bovendien de risicopremie op risicovolle beleggingen, vergoedingen voor verdientalent en ondernemerschap, overwinsten en de extra inkomsten door superieur beleggingsinstinct onbelast. Dat is maatschappelijk niet optimaal omwille van zowel doelmatigheids- als rechtvaardigheidsoverwegingen, zoals eerder bleek. De belastingopbrengst neemt af, aangezien de overheid niet langer deelt in de risicopremie op risicovolle beleggingen. De overheid staat minder bloot aan financiële risico's (de 'robuuste opbrengst'), maar Nederlandse huishoudens juist des te meer. De maatschappelijke welvaart daalt daarom.

Een vermogenswinstbelasting is in tegenstelling tot de frh/vermogensbelasting anticyclisch, niet-regressief en genereert gemiddeld hogere belastingopbrengsten. Om die reden is een vermogenswinstbelasting superieur aan een vermogensbelasting/frh.

### *Eigen woning*

Het eigen huis dient ook te worden beschouwd als een bron van kapitaalkomen. Helaas hebben de ingrepen onder het kabinet-Rutte II niets wezenlijks veranderd aan de manier waarop het eigen huis wordt belast. Dit vermogensbestanddeel wordt nog steeds belast in box 1, waarbij de opbrengsten in natura nauwelijks worden belast via het lage eigenwoningforfait, terwijl vermogenswinsten bij het eigen huis onbelast blijven.

Consistente behandeling van het eigen huis met andere vermogensbestanddelen vereist dat betaalde hypotheekrente (geleidelijk) aftrekbaar wordt gemaakt tegen het tarief van de vermogenswinstbelasting. Het eigenwoningforfait kan geleidelijk worden opgehoogd tot zo'n 4% van de WOZ-waarde. Zodoende wordt vreemd en eigen vermogen bij de financiering van het eigen huis fiscaal gelijk behandeld. Vermogenswinsten bij het eigen huis moeten worden belast onder de vermogenswinstbelasting. Het tweede huis kan onder hetzelfde regime vallen als het eerste huis. Een overgangsregime is wel noodzakelijk en compenseert huishoudens met een hogere restschuld (waarde hypotheek minus WOZ-waarde huis) meer dan huishoudens met een lage restschuld.

### *Overdrachtsbelasting vervangen door onroerende-zaakbelasting*

De overdrachtsbelasting is een zeer verstoringende transactiebelasting die de mobiliteit op de woningmarkt en de arbeidsmarkt afremt. Zij kan beter worden ingeruild voor een hogere onroerende-zaakbelasting (ozb). Een hogere ozb is ook wenselijk om 'rents' (onverdiende inkomsten) die neerslaan in de huizenprijzen op efficiënte wijze af te romen. De ozb kan mede functioneren als een profijtbelasting, aangezien huizenprijzen zullen stijgen bij een groter en kwalitatief hoogwaardiger aanbod van lokale publieke goederen.

Bas Jacobs *Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?*

### *Fiscale behandeling pensioenen*

Ook de bestaande fiscale behandeling van de pensioenopbouw wijkt sterk af van het hier voorgestelde regime voor kapitaalinkomen. Het kabinet-Rutte II heeft weliswaar beperkingen opgelegd aan de maximale pensioenopbouw, maar de bestaande systematiek blijft gehandhaafd. De pensioenpremies worden afgetrokken, terwijl de pensioenuitkeringen gemiddeld tegen veel lagere tarieven worden belast. Vermogensaan groei in de pensioenfondsen is onbelast. Waarom wil de overheid verplichte besparingen fiscaal subsidiëren? De pensioenverplichting kan altijd worden uitgebreid, mocht de overheid willen dat mensen meer pensioen opbouwen.

Consistente fiscale behandeling van vermogens(inkomsten) vereist dat pensioenen door de fiscus gelijk worden behandeld met spaartegoeden of beleggingen. De omkeerregel<sup>16</sup> kan wel gehandhaafd blijven, zolang de belastingtarieven op de pensioenuitkeringen maar worden opgetrokken naar de aftrektarieven. Dit vereist dat de AOW-premievrijstelling voor AOW-ontvangers (sneller) wordt beëindigd. Daarnaast moeten vermogenswinsten van pensioenfondsen onder de vermogenswinstbelasting gaan vallen; de fondsen dragen de belasting ook af om liquiditeitsproblemen bij huishoudens te voorkomen. De fiscale behandeling van pensioenen wordt dan vrijwel identiek aan die van besparingen en beleggingen.

### *Directeur-groootaandeelhouder*

Het box 2-regime voor de directeur-groootaandeelhouder kan direct worden samengevoegd met de vermogenswinstbelasting. Feitelijk hoeft niet veel aan dit regime te worden versleuteld. Alle voordelen uit het aanmerkelijk belang tellen mee bij de vermogenswinst. Op dit moment moet de dga zichzelf een forfaitair arbeidsinkomen toerekenen. De uitgekeerde bv-winst is na heffing van vpb belast in box 2. Daarbij kan belastingheffing langere tijd wor-

den uitgesteld. Afstel van belastingheffing is zelfs mogelijk door tien jaar in het buitenland te gaan wonen, voordat de aanmerkelijkbelangaandelen worden vervreemd. Deze regels moeten worden herzien om blokkeringseffecten te voorkomen. Het zou bovendien beter zijn om voor de dga een forfaitair kapitaalinkomen in te voeren van 10% van het geïnvesteerde aandelenvermogen. Dat forfaitair kapitaalinkomen is niet aftrekbaar en wordt dus geraakt door zowel de vpb als de vermogenswinstbelasting (of box 2). De uitkeringen aan de dga die de forfaitaire kapitaalvergoeding te boven gaan, zijn arbeidsinkomen en worden belast volgens het progressieve tarief voor arbeidsinkomsten (Sørensen, 2009).

### *Moeten vermogens en nalatenschappen nog worden belast?*

Is een vermogens- en erfbelasting nog nodig wanneer alle inkomsten uit (geërfd) vermogen worden belast? In beginsel niet: vermogensbelasting belast de facto alleen het risicovrije rendement, terwijl vermogenswinstbelasting alle rendement belast, inclusief het risicovrije rendement. Zijn inderdaad alle inkomsten uit vermogen belast, dan is het overbodig om nog vermogensbelasting te heffen (Boadway, Chamberlain & Emersson, 2010). Hetzelfde geldt voor de erfbelasting: die is eigenlijk overbodig als de inkomsten uit geërfde vermogens al worden belast.

Een aanzienlijk deel van de nalatenschappen wordt evenwel onbedoeld verkregen (Alessie & Kapteyn, 2001; Haffner, 2005). Daarmee lijken nalatenschappen op onverdiend inkomen. De erfgenamen hebben geen economische inspanning hoeven leveren voor de erfenis in de vorm van het uitstellen van consumptie of het dragen van risico. Het is daarom optimaal om onbedoelde nalatenschappen tegen zeer hoge tarieven te belasten.

Maar de fiscus kan niet goed waarnemen of erfenissen bedoeld of onbedoeld zijn nagelaten. Dit betekent dat erfenissen extra belast

Bas Jacobs *Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?*

moeten worden — zelfs als alle kapitaalinkomsten al belast zijn — om de onbedoelde nalatenschappen tegen lage efficiëntiekosten af te romen. De overheid dient hier een uitruil te maken tussen het efficiënt belasten van overwinsten en het sterker verstoren van het spaargedrag. Mensen zullen immers door de belastingheffing minder prikkels hebben om bedoeld een erfenis na te laten. Los van doelmatigheidsaspecten kunnen erfbelastingen ook worden gerechtvaardigd omwille van ideeën over gelijke startkansen in het leven.

Het veelgehoorde argument dat erfenissen niet moeten worden belast omdat al eerder belasting is betaald, is grotendeels onjuist. Zo bestaat 43% van de erfenissen uit onroerend goed dat eerder door de fiscus riant is gesubsidieerd via de hypotheekrenteaftrek.<sup>17</sup> Verder bestaat 9% van de nalatenschappen uit bedrijfsopvolgingen en ook die worden door de fiscus gesubsidieerd.

Zolang de overheid nalaat — zoals thans het geval is in Nederland — om alle vermogensinkomsten te belasten, zijn een vermogens- en erfbelasting ‘third best’ optimaal. Zeker als belangrijke vermogensinkomsten zijn vrijgesteld of gesubsidieerd. Denk daarbij aan de fiscale subsidies op eigen huis en pensioen, de onbelaste vermogenswinsten, onbelaste risicopremies op beleggingen en de fiscale voordelen voor bedrijfsopvolgingen. Maar beter dan verhoging van de vermogensbelasting (in box 3) is het om de werkelijk genoten vermogensinkomsten te belasten.

### **Conclusie**

De totale opbrengst van heffingen op vermogensinkomsten, het bezit en de overgang van vermogens(bestanddelen) is in Nederland relatief gering. Belangrijker nog is dat er geen economische logica schuilt in de manier waarop de Nederlandse overheid vermogen belast. Ons fiscaal stelsel is internationaal een curiosum. De belangrijkste vermogensbe-

standdelen zijn gesubsidieerd: eigen huis en pensioen. Inkomsten uit sparen en beleggen zijn onbelast in box 3, alleen het bezit van financieel vermogen is belast.

Op basis van de optimale-belastingtheorie heb ik tien redenen aangevoerd om kapitaalinkomen te belasten: vier op grond van rechtvaardigheid en zes op grond van doelmatigheid. Belastingen op vermogensinkomsten helpen om de herverdelingsdoelstelling van de overheid vorm te geven, aangezien niet alle inkomensongelijkheid voortvloeit uit verschillen in arbeidsinkomen. Mensen met grotere verdientalenten erven meer, sparen meer en halen hogere rendementen. Daarnaast zullen mensen met mazzel meer vermogen opbouwen dan mensen met pech in het economische leven. Heffingen op vermogensinkomsten zijn ook doelmatig om de verstoringen door belastingheffing op arbeidsinkomsten te verminderen. Die verstoringen doen zich voor op de arbeidsmarkt, de kapitaalmarkt en de verzekeringsmarkt en bij investeringen in menselijk kapitaal. Vermogensinkomsten moeten ten slotte worden belast om zo goed mogelijk de integriteit van de inkomensheffing te handhaven en onverdiende inkomens te belasten.

In dit artikel is voorgesteld om één geïntegreerd belastingregime in te voeren voor sparen, beleggen, eigen huis, pensioen en onderneming. Werkelijk genoten vermogensinkomsten (inclusief vermogenswinsten) zouden moeten worden belast. Een vermogensbelasting is in beginsel overbodig als al het inkomen uit vermogen wordt belast. Het eigen huis en erfenissen zouden wel zwaarder moeten worden belast omdat het doelmatig is om vermogensinkomsten waarvoor geen inspanning is verricht (onverdiend inkomen) zwaarder te belasten.

Ondanks alle discussies over een fundamentele belastingherziening lijkt de Nederlandse overheid niet voornemens om wezenlijke hervormingen door te voeren in de belastingen op vermogensinkomsten,

Bas Jacobs *Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?*

vermogens en erfenissen. De Kamerbrief van staatssecretaris Wiebes wijst ingrepen op het eigen huis, pensioen en erfenissen af. Ook is Wiebes uitermate terughoudend met voorstellen voor een substantiële verschuiving van de lastendruk van arbeid naar kapitaal. Hooguit wil hij een vermogenswinstbelasting in box 3 invoeren. Wiebes' plannen vormen geen 'fundamentele belastingherziening'. En ook bij de PvdA wordt niets vernomen dat zou

kunnen wijzen op doorwrochte ideeën voor een belastinghervorming, zelfs niet nu de discussie over belastingheffing op vermogen nationaal en internationaal is opgeleaid. Het maatschappelijke momentum voor een fundamentele belastingherziening dreigt daarmee in hoog tempo te vervliegen.

*S&D drukte helaas de verkeerde kop en intro af bij dit artikel.*

**Literatuur**

Aiyagari, S. Rao (1995), 'Optimal Capital Income Taxation with Incomplete Markets, Borrowing Constraints, and Constant Discounting', *Journal of Political Economy*, 103(6), pp. 1158-1175

Alessie, Rob & Arie Kapteyn (2001), 'New Data for Understanding Saving', *Oxford Review of Economic Policy*, 17(1), pp. 55-69

Allers, Maarten A. (1994), *Administrative and Compliance Costs of Taxation and Public Transfers in the Netherlands*, Groningen: Wolters Noordhoff

Atkinson, Anthony B. & Joseph E. Stiglitz (1976), 'The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation', *Journal of Public Economics*, 6(1-2), pp. 55-75

Attanasio, Orazio P. & Guillermo Weber (2010), 'Consumption and Saving: Models of Intertemporal Allocation and their Implications for Public Policy', *Journal of Economic Literature*, 48(3), pp. 693-751

Auerbach, Alan J. (1991), 'Retrospective Capital Gains Taxation', *American Economic Review*, 81(1), pp. 167-178

Auerbach, Alan J. (1992), 'On the Design and Reform of Capital-Gains Taxation', *American Economic Review – Papers and Proceedings*, 82(2), pp. 263-267

Banks, James & Peter A. Diamond (2010), 'The Base for Direct Taxation', in: James A. Mirrlees et al. (eds), *The Mirrlees Review. Dimensions of Tax Design*, Oxford: Oxford University Press, pp. 548-648

Boadway, Robin, Emma Chamberlain & Carl Emmerson (2010), 'Taxation of Wealth and Wealth Transfers', in: James A. Mirrlees et al. (eds), *The Mirrlees Review. Dimensions of Tax Design*, Oxford: Oxford University Press, pp. 737-814

Caminada, Koen, Kees Goudswaard & Marike Knoef (2014), 'Vermogen in Nederland gelijk verdeeld sinds negentiende eeuw', *Me Judice*, 27 juni

Centraal Bureau voor de Statistiek (2014a), *Welvaart in Nederland*, Den Haag/Heerlen: CBS

Centraal Bureau voor de Statistiek (2014b), *Bestaande koopwoningen; verkoopprijzen*, www.statline.cbs.nl

Centraal Bureau voor de Statistiek (2014c), *Vermogensverdeling huishoudens 2006-2012*, www.cbs.nl

Centraal Bureau voor de Statistiek (2014d), *Overheid; ontvangen belastingen 1987-2013*, www.statline.cbs.nl

Centraal Bureau voor de Statistiek (2014e), *Nalatenschappen*, www.statline.cbs.nl

Centraal Planbureau (2010), *Verdeling Verdeeld – Toekomst van de Nederlandse Overheidsfinanciën*, CPB Speciale Publicatie No. 86, Den Haag: CPB

Centraal Planbureau (2012), *Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord*, CPB Notitie, 12 november, Den Haag: CPB

Centraal Planbureau (2013), *De naakte feiten over de Nederlandse overheidsschuld*, CPB Achtergronddocument, 5 juni, Den Haag: CPB

Centraal Planbureau (2014), *Centraal Economisch Plan 2014*, Den Haag: Sdu Uitgevers

Centraal Planbureau (2015), *Het financieel vermogen in box-3: verdeling en belasting*, CPB Achtergronddocument, 16 maart 2015, Den Haag: CPB

Chamley, Christophe (1986), 'Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives', *Econometrica*, 54(3), pp. 607-622

Chetty, Raj (2009), 'Is the Taxable Income Elasticity Sufficient to Calculate Deadweight Loss? The Implications of Evasion and Avoidance', *American Economic Journal: Economic Policy*, 1(2), pp. 31-52

Chetty, Raj, John N. Friedman, Søren Leth-Petersen, Torben Nielsen & Tore Olsen (2014), 'Active vs. Passive Decisions and Crowd-out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark', *Quarterly*

Bas Jacobs *Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?*

- Journal of Economics*, 129(3), pp. 1141-1219
- Christiansen, Vidar & Matti Tuomala (2008), 'On Taxing Capital Income with Income Shifting', *International Tax and Public Finance*, 15(4), pp. 527-545
- Conesa, Juan C., Sagiri Kitao & Dirk Krueger (2009), 'Taxing Capital? Not a Bad Idea After All', *American Economic Review*, 99(1), pp. 25-48
- Correia, Isabel H. (1996), 'Should Capital Income be Taxed in the Steady State?', *Journal of Public Economics*, 60(1), pp. 147-151
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), *Naar een activerender belastingstelsel — Eindrapport Commissie inkomstenbelasting en toeslagen*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Cremer, Helmuth, Pierre Pestieau & Jean-Charles Rochet (2001), 'Direct versus Indirect Taxation: The Design of Tax Structure Revisited', *International Economic Review*, 42(3), pp. 781-799
- Diamond, Peter A. & James A. Mirrlees (1979), 'A Model of Social Insurance with Variable Retirement', *Journal of Public Economics*, 10(3), pp. 295-336
- Diamond, Peter A. & James A. Mirrlees (1986), 'Payroll-Tax Financed Social Insurance with Variable Retirement', *Scandinavian Journal of Economics*, 88(1), pp. 25-50
- Diamond, Peter A. & Emmanuel Saez (2011), 'The Case for a Progressive Income Tax', *Journal of Economic Perspectives*, 25(4), pp. 165-190
- Diamond, Peter A. & Johannes Spinnewijn (2011), 'Capital Income Taxes with Heterogeneous Discount Rates', *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(4), pp. 52-76
- De Nederlandsche Bank (2014), *Statistieken: Toezichtsgegevens Pensioenfondsen*, www.statistics.dnb.nl
- Erosa, Andrés & Martin Gervais (2002), 'Optimal Taxation in Life-Cycle Economies', *Journal of Economic Theory*, 105(2), pp. 338-369
- Eurostat (2014), *Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Luxembourg: Publications Office of the European Union
- Farhi, Emmanuel & Iván Werning (2012), 'Capital Taxation: Quantitative Explorations of the Inverse Euler Equation', *Journal of Political Economy*, 120(3), pp. 398-445
- Gerritsen, A.F., Jacobs, B., Rusu, A.V. & Spiritus, K. (2015), *Optimal Taxation of Capital Income when Individuals Have Different Returns*, mimeo: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Golosov, Mikhail, Aleh Tsyvinski & Iván Werning (2006), 'New Dynamic Public Finance: A User's Guide', *NBER Macroeconomics Annual*, pp. 317-363
- Gruber, Jonathan & David Wise (1999), *Social Security and Retirement around the World*, Chicago: Chicago University Press
- Gordon, Roger H. & Wójczech Kopczuk (2014), 'The Choice of the Personal Income Tax Base', *Journal of Public Economics*, 118, pp. 97-110
- Haffner, Marietta E.A. (2005), *Appel voor de dorst? Vermogen van ouderen op de woningmarkt*, Utrecht: NETHUR
- Harding, Michelle (2013), *Taxation of Dividend, Interest, and Capital Gain Income*, OECD Taxation Working Papers, No. 19, Paris: OECD Publishing
- Hubbard, R. Glenn & Kenneth L. Judd (1986), 'Liquidity Constraints, Fiscal Policy, and Consumption', *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, pp. 1-59
- Jacobs, Bas (2008), *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker
- Jacobs, Bas (2010), 'Een economische analyse van een optimaal belastingstelsel voor Nederland', Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën, pp. 175-212
- Jacobs, Bas (2013), 'From Optimal Tax Theory to Applied Tax Policy', *FinanzArchiv*, 69(3), pp. 338-389
- Jacobs, Bas (2014), 'Piketty en belastingen op kapitaal', in: Robert Went (red.), *Waarom Piketty lezen?*, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 48-59
- Jacobs, Bas (2015), 'Belastingen op kapitaalinkomen in Nederland', *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 47, (1), pp. 24-48
- Jacobs, Bas & Robin Boadway (2014), 'Optimal Linear Commodity Taxation under Optimal Non-Linear Income Taxation', *Journal of Public Economics*, 117(1), pp. 201-210
- Jacobs, Bas & A. Lans Bovenberg (2010), 'Human Capital and Optimal Positive Taxation of Capital Income', *International Tax and Public Finance*, 17(5), pp. 451-478
- Jacobs, Bas & Alexandra Rusu (2015), *Why is the Long-Run Tax on Capital Income Zero? Reinterpreting the Chamley-Judd Result*, mimeo: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Jacobs, Bas & Dirk Schindler (2012), 'On the Desirability of Taxing Capital Income in Optimal Social Insurance', *Journal of Public Economics*, 96(9-10), pp. 853-868
- Judd, Kenneth L. (1985), 'Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model', *Journal of Public Economics*, 28, pp. 59-83
- Kleven, Henrik Jacobsen & Esben Anton Schultz (2014), 'Estimating Taxable Income Responses Using Danish Tax Reforms', *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(4), pp. 271-301
- Ministerie van Financiën (2013), *Fiscale kengetallen 2012*, Den



Bas Jacobs *Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?*

- Haag: Ministerie van Financiën
- Mirrlees, James A. (1971), 'An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation', *Review of Economic Statistics*, 38(2), pp. 175-208
- Mirrlees, James A. (1976), 'Optimal Tax Theory: A Synthesis', *Journal of Public Economics*, 6(4), pp. 327-358
- Mirrlees Review (2011), *Tax by Design*, Oxford: Oxford University Press
- Mooij, Ruud A. de & Gaëtan Nicodème (2008), 'Corporate Tax Policy and Incorporation in the EU', *International Tax and Public Finance*, 15(4), pp. 478-498
- Nishiyama, Shinichi & Kent Smetters (2005), 'Consumption Taxes and Economic Efficiency with Idiosyncratic Wage Shocks', *Journal of Political Economy*, 113(5), pp. 1088-1115
- Piketty, Thomas (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge, MA/London: The Belknap Press of Harvard University Press
- Piketty, Thomas & Emmanuel Saez (2013), 'A Theory of Optimal Inheritance Taxation', *Econometrica*, 81(5), pp. 1851-1886
- Pirttilä, Jukka & Ilpo Suoniemi (2014), 'Public Provision, Commodity Demand and Hours of Work: An Empirical Analysis', *Scandinavian Journal of Economics*, 116(4), pp. 1044-1067
- Saez, Emmanuel (2002), 'The Desirability of Commodity Taxation Under Non-Linear Income Taxation and Heterogeneous Tastes', *Journal of Public Economics*, 83, pp. 217-230
- Sørensen, Peter Birch (2009), *Dual Income Taxes: A Nordic Tax System*, Economic Policy Research Unit, mimeo: University of Copenhagen
- Stiglitz, Joseph E. (1985), *Inequality and Capital Taxation*, IMSSS Technical Report No. 457, Institute for Mathematical Studies in the Social Sciences, Stanford University
- Studiecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Tinbergen, Jan (1970), 'Belasting op bekwaamheid', *Intermediar*, 30(6), pp. 1-3
- Tweede Kamer (2014-2015), *Herziening belastingstelsel. Brief van de staatssecretaris van Financiën*, 32 140, nr. 5
- Zoutman, Floris T. (2014), *The Effect of Capital Taxes on Household's Portfolio Composition and Intertemporal Choice: Evidence from the Dutch 2001 Capital Income Tax Reform*, mimeo: Norwegian School of Economics.

### Noten

- 1 Hierop bestonden (en bestaan) twee belangrijke uitzonderingen. Inkomstenbelasting wordt wél geheven over vermogenswinst van zelfstandige ondernemers en vermogenswinsten bij de vervreemding van aandelen van aandeelhouders met een aanmerkelijk belang.
- 2 Eufemistisch wordt box 3 door de wetgever een forfaitaire vermogensrendementsheffing genoemd. Maar in box 3 wordt een belasting van 30% over een vast rendement van 4% geheven, wat neerkomt op een vermogensbelasting van 1,2% over het aanwezige vermogen.
- 3 Deze groep profiteert van de vrijstelling voor box 3 en heeft nauwelijks voordeel van het tariefverschil bij premieaftrek en pensioenuitkering, door-

dat deze inkomensgroep zowel voor als na pensionering in de hoogste tariefschijf valt.

- 4 Zie Jacobs (2015) voor de bronnen achter de genoemde cijfers.
- 5 Zowel het eigenwoningbezit als het pensioenvermogen zijn in waarde gestegen in 2014. De waarde van eigen woningen is gestegen met ongeveer 1,2% tot aan september 2014 (CBS, 2014b), zodat de waarde van het woningbezit ongeveer 1.168 miljard euro bedraagt. De waarde van de pensioenen is gestegen tot 1.049 miljard euro in het tweede kwartaal van 2014 (De Nederlandsche Bank, 2014).
- 6 Overigens blijven de via spaar- en beleggingshypotheken opgebouwde vermogens buiten het zicht van het CBS, evenals de consumptieve kredieten.
- 7 De Eurostat (2014) komt op basis van een andere bereke-

ningswijze op een hogere opbrengst van de belastingen op kapitaal van 5,6% bbp. Belastingsubsidies op de pensioenopbouw zijn niet meegeteld bij de belasting op kapitaal maar op arbeid. Zie Eurostat (2014, p.274). De aftrek van hypotheekrente is wel meegenomen bij de bepaling van de belasting op kapitaalinkomen. Zie Eurostat (2014), p.301.

- 8 Tenzij anders aangegeven komen alle cijfers komen uit CBS (2014).
  - a) Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), p.29. Bedrag voor 2010.
  - b) Ibid., p.58.
  - c) Ministerie van Financiën (2013), p.12.
  - d) Gegevens voor 2012. Het gemiddelde aftrektarief van de premies is 52% en het gemiddelde belastingtarief over de pensioenuitkeringen 35%

Bas Jacobs *Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?*

- (zie Centraal Planbureau 2010, p.49). De genoemde 52% slaat niet op het toptarief van de inkomstenbelasting, maar op het gemiddelde aftrektarief, waarbij ook rekening is gehouden met de doorwerking van hogere pensioenpremies op de arbeidskosten. Het Centraal Planbureau liet bij navraag weten dat 34,3 miljard euro aan pensioenpremie wordt afgetrokken en 32,7 miljard euro aan pensioen wordt uitgekeerd.
- e) Centraal Planbureau (2014): het bbp 2013 in prijzen van 2013 bedraagt 605,5 miljard euro (voor de revisie van de nationale rekeningen).
- 9 Die vrijstellingen bepalen wel het voordeel van sparen via eigen huis en pensioen ten opzichte van sparen in box 3 en leiden tot opbrengstderiving in box 3. Maar met dat laatste is rekening gehouden bij de bepaling van de belastingopbrengst in box 3.
  - 10 Net als bij het eigen huis is bij de bepaling van de netto fiscale opbrengstderiving geen rekening gehouden met het belastingvoordeel van pensioensparen, doordat opgebouwd pensioenkapitaal in vergelijking met vrije besparingen is vrijgesteld in box 3.
  - 11 De vennootschapsbelasting blijft hier onbesproken. Jacobs (2008, 2010, 2013) bespreekt diverse voorstellen om tot een betere vennootschapsbelasting te komen. Hij bepleit in elk geval het gelijktrekken van de fiscale behandeling van vreemd en eigen vermogen van ondernemingen via een (gedeeltelijke) vermogensaf trek voor zowel vreemd als eigen vermogen. Ook stelt hij voor om dubbele belastingheffing via de vpb en de inkomstenbelasting te voorkomen.
  - 12 Zie ook Jacobs (2008, 2010, 2013, 2014, 2015) voor uitgebreidere uitleg.
  - 13 Daardoor kan de overheid geen belasting heffen op basis van het verdientalent (Tinbergen, 1970). Zo'n talentbelasting is een economisch niet-verstorende, geïndividualiseerde lumpsum-belasting.
  - 14 Vaak wordt verwezen naar Chamley (1986) en Judd (1985) ter rechtvaardiging van een laag of zelfs nultarief op kapitaalinkomen. Jacobs & Rusu (2015) laten zien dat Chamley (1986) en Judd (1985) het theorema van Atkinson & Stiglitz (1976) toepassen; op lange termijn is consumptie lineair in arbeidsinkomen. Aldus geeft een kapitaalbelasting (een gedifferentieerde consumptiebelasting) geen herverdelings- of doelmatigheidswinsten ten opzichte van een lineaire belasting op arbeidsinkomen, maar wel extra verstoringen in het spaargedrag. Dus is een kapitaalbelasting overbodig. De hoofdtekst in dit artikel bespreekt 10 argumenten waarom het theorema van Atkinson & Stiglitz (1976) faalt en kapitaalinkomen wel belast moet worden. Zie voor meer discussie Jacobs (2015) en Jacobs & Rusu (2015).
  - 15 Zoutman (2014) gebruikt de belastingherziening van 2001 als een natuurlijk experiment om de effecten van belastingen op kapitaalinkomen op het spaargedrag te schatten. Hij laat zien dat besparingen inderdaad afnemen bij hogere tarieven op kapitaalinkomen. Maar de elasticiteit van het spaargedrag is relatief laag. Individuen lijken met name in hun portefeuille tussen woningen en andere vermogens-titels te substitueren. Chetty et al. (2014) vinden ook lage spaarelasticiteiten en aanzienlijke portefeuille-elasticiteiten voor Denemarken.
  - 16 De omkeerregel houdt in dat over pensioenpremies van zowel werkgevers als werknemers geen belasting wordt afgedragen en dat pas belasting wordt geheven bij de pensioenuitkering.
  - 17 CBS (2014e).

# Nederland pretpark voor het grootkapitaal

Het kabinet verzuimt de vestigingseisen te verscherpen, de tax rulings blijven bestaan en het belastingvrij doorsluizen van royalty- en rentestromen via brievenbusfirma's wordt niet ingedamd. Alle mooie woorden van PvdA'ers ten spijt blijft Nederland tot nader order een fiscaal pretpark.

## ROOS VAN OS

*Senior onderzoeker bij Stichting Onderzoek Multinationale Ondernemingen*

Nederland is internationaal kampioen in het faciliteren van belastingontwijking. Per jaar stroomt er een onwaarschijnlijk bedrag van € 4000 mrd door Nederlandse brievenbusfirma's: meer dan in welk land dan ook. De voornaamste bestaansredenen van die 'lege' firma's is het verlagen van de belastingdruk voor de moederonderneming. Dit doelbewuste handelen van de Nederlandse overheid heeft grote gevolgen voor de verdeling van welvaart en inkomen.

Ook hier te lande ondervinden we de negatieve gevolgen van dit systeem van internationale belastingconcurrentie. In Nederland actieve bedrijven doen er net zo goed aan mee.<sup>1</sup> Om het verlies van belastinginkomsten van bedrijven te compenseren, betalen andere groepen in de samenleving meer – denk aan verhoging van de btw of inkomstenbelasting voor werknemers – of is er eenvoudiger weg minder te besteden – denk aan bezuinigingen op publieke diensten.

Wereldwijd lopen overheden honderden miljarden mis als gevolg van belastingontwijking.<sup>2</sup> Zonder een rechtvaardige bijdrage te

leveren aan allerlei publieke voorzieningen waar ze uiteraard wel van profiteren zitten multinationals met een gigantische korting op de eerste rij. Ondertussen loopt de rekening voor werknemers en consumenten steeds verder op.

In het publieke debat wordt belasting op winst van ondernemingen regelmatig geportretteerd als schadelijk en 'marktversturend'. Het is de triomf van de liberale ideologie die vertelt dat de markt een natuurgegeven is en het via de overheid belasten van geldstromen een onnatuurlijke ingreep. In feite is elke keuze echter politiek: of je nu voor of tegen belastingen bent en hoe je de opbrengsten verdeelt. En hoewel wetenschappelijk bewijs voor de inefficiëntie van winstbelasting zeer mager is,<sup>3</sup> wordt het idee van belasting als herverdelingsmechanisme door dit liberale waanidee vertroebeld. En dat is meer dan jammer. De manier waarop je belasting int kan grote impact hebben op het creëren van banen, de hoogte van salarissen of de mogelijkheden om bepaald gedrag te veranderen.

Roos van Os *Nederland pretpark voor het grootkapitaal*

Ondanks grote maatschappelijke verontwaardiging zijn genomen of voorgestelde maatregelen zoals aanscherping van de vestigingseisen en heronderhandeling van belastingverdragen vooralsnog cosmetisch van aard. In dit stuk wordt in het kort geschetst hoe multinationals in Nederland nauwelijks worden belast, wat daarvan de maatschappelijke gevolgen zijn en wat we hieraan kunnen doen.

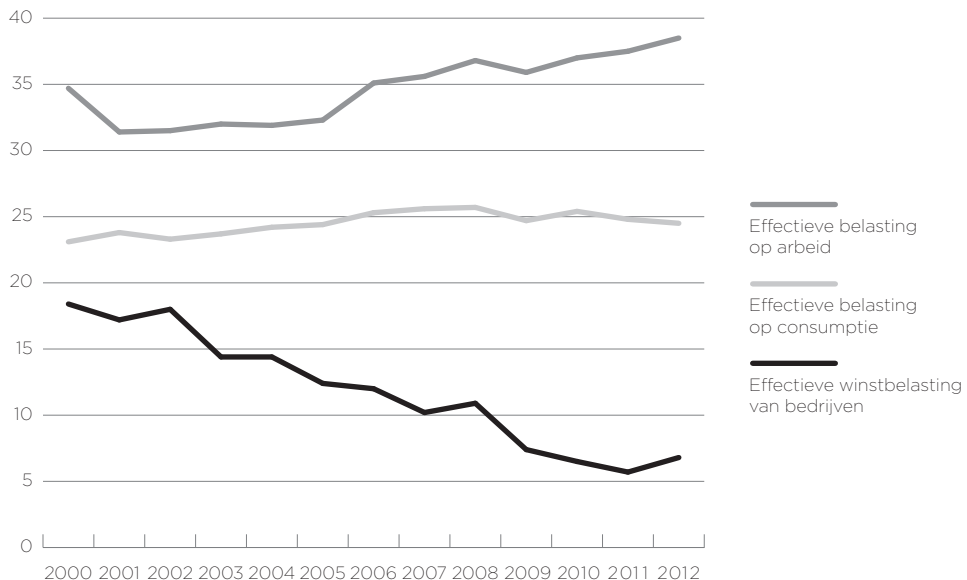
### *Nederland belastingparadijs*

Landen die elkaar beconcurreren met een 'aantrekkelijk vestigingsklimaat' passen bij de dominante liberale visie op de internationale economie en de bijbehorende principes. Deze ideeën draaien om het terugbrengen van de rol van de staat en zijn inmenging in de markt door middel van begrotingsdiscipline, marginale belastingtarieven, handels- en investeringsliberalisering en privatisering van publieke diensten.

De open grenzen voor kapitaal hebben verstreckende gevolgen. Omdat arbeid per definitie minder mobiel is, neemt de politieke en economische macht van internationale ondernemingen in verhouding tot werknemers onevenredig toe. Ook kunnen multinationals gebruikmaken van voordelen die voor kleinere bedrijven (die veelal op nationaal niveau opereren) niet of nauwelijks toegankelijk zijn, en hebben individuele landen vaak het nakijken.

In de globaliserende economie zetten overheden nationale belastingstelsels in om de concurrentieslag met andere landen aan te gaan en internationaal kapitaal aan te trekken. Deze onderlinge concurrentie heeft ertoe geleid dat het gemiddelde belastingtarief op de productiefactor kapitaal in OESO-landen daalde van 49% in 1982 tot 27% in 2007.<sup>4</sup> Nederland vormt hierop allerminst een uitzondering: het is een van de koplopers in het aanjagen van internationale belastingconcurrentie.

**Figuur 1** *Effectieve belastingdruk van consumenten, arbeid en bedrijven in Nederland (Eurostat-data)*



Roos van Os *Nederland pretpark voor het grootkapitaal*

Niet alleen daalde het wettelijke belastingtarief ten opzichte van andere westerse landen, ook blijkt dat Nederland in de praktijk een effectief belastingtarief heeft van maar 7%. Een van de laagste in Europa.<sup>5</sup>

De Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA) is een operationele eenheid van het ministerie van Economische Zaken, met 22 kantoren wereldwijd. De NFIA brengt de fiscale voordelen die Nederland biedt aan de man en probeert zo multinationals naar ons land te lokken.<sup>6</sup> Het gaat daarbij voornamelijk over de hoeveelheid investeringen, niet over de kwaliteit. Of het reële economische activiteit oplevert, lijkt er niet veel toe te doen.<sup>7</sup> Deze voordelen omvatten:

## Ondernemingen betalen in Nederland slechts 7% winstbelasting

- ▶ De Nederlandse Advance Pricing Agreements (APA) en Advance Tax Rulings (ATR). Nederland heeft een praktijk van 'advance tax rulings' (belastingovereenkomsten) die bedrijven duidelijkheid verschaft over de wijze waarop specifieke bedrijfsstructuren en transacties in de toekomst zullen worden belast. Dit geeft bedrijven de mogelijkheid om complexe transacties en overdrachtsstructuren te ontwikkelen in een risicovrije omgeving. De praktijk van advance tax rulings kan ondernemingen helpen hun belastingheffing zoveel mogelijk te beperken. Momenteel loopt er onderzoek naar deze praktijk vanuit de Europese Commissie, die het mogelijk als een vorm van verboden staatssteun aan bedrijven ziet.
- ▶ De innovatiebox. Hierbij wordt winst uit innovatieactiviteiten tegen 5% in plaats

van 25% belast. Andere landen vinden de regeling te ruimhartig en claimen dat multinationals die kunnen misbruiken om hun belastingafdracht te minimaliseren. In de media wordt het bedrijf ASML als voorbeeld aangehaald dat in 2012 mede door de innovatiebox slechts € 4,3 mln winstbelasting betaalde over een winst van in totaal € 1,2 mrd.<sup>8</sup>

- ▶ De 'deelnemingsvrijstelling' en voordelen met betrekking tot herstructurering van schulden en verliezen. Onder bepaalde voorwaarden hoeft een in Nederland gevestigde moederonderneming geen winstbelasting te betalen over resultaten die behaald zijn door een dochteronderneming in het buitenland. Dit voorkomt dat bedrijven twee keer winstbelasting betalen over dezelfde winst.
- ▶ Een groot netwerk van belastingverdragen. Nederland wil via belastingverdragen bronheffingen op geldstromen zoals rente, royalty's en dividenden verminderen, omdat deze het aantrekken van buitenlandse investeringen in de weg zouden staan. Doordat Nederland in samenspraak met verdragspartners de bronheffing zo laag mogelijk houdt, worden we interessant voor bedrijven als knooppunt voor investeringen in ontwikkelingslanden. Een vreemde redenering als je bedenkt dat ontwikkelingslanden juist gebaat zijn bij een hogere bronheffing. Daarnaast heft de belastingdienst zelf überhaupt geen bronbelasting op uitgaande rente- en royaltystromen. Dit betekent dat bedragen (nagenoeg) onbelast Nederland in en uit kunnen stromen.
- ▶ Brievenbusfirma's. Bedrijven kunnen al snel gebruikmaken van alle belastingvoordelen. De vereisten waaraan een onderneming moet voldoen zijn zeer mager. Zo hoeft zij hier geen werknemers of een kantoor te hebben. Een adres met brievenbus voldoet. Dit werkt misbruik van belastingbeleid van Nederland in de hand.<sup>9</sup>

Roos van Os *Nederland pretpark voor het grootkapitaal*

Het is deze combinatie van voordelen die van Nederland een zeer populaire doorvoerhaven maakt. Bedrijven weten ons te vinden. Naar schatting zijn er in Nederland momenteel 23.500 brievenbusmaatschappijen.<sup>10</sup> Ze worden vaak gemanaged door een trustkantoor, dat ervoor zorgt dat bedrijven voldoen aan de minimumeisen die worden gesteld om gebruik te mogen maken van de fiscale voordelen die Nederlandse regelgeving biedt.

Er is inmiddels een hele Nederlandse industrietaak van accountancy, trust-, advocaten- en advieskantoren die zich richt op het faciliteren van belastingontwijking en hier ook internationaal klanten mee werft. Tax Consultants International adverteert bijvoorbeeld op zijn website met: 'In the current international fiscal environment, the Dutch holding company regime is still the most popular holding regime in the world. The primary reason for this popularity is its tax efficiency (mostly 0% tax), the flexibility of Dutch corporate and tax law and its relatively low cost of incorporation and annual maintenance.'<sup>11</sup>

Internationaal hebben de afgelopen jaren onder meer de OESO, VN, het IMF en de Europese Commissie veel kritiek geuit op ons belastingstelsel. Onder aanzwellende druk van de publieke opinie lijkt er bij beleidsmakers een groeiend bewustzijn te ontstaan dat dit systeem in z'n huidige vorm onhoudbaar is. Het is onrechtvaardig, de maatschappelijke kosten zijn onevenredig hoog en de opbrengsten komen maar bij een kleine groep terecht.

### **Schadelijke gevolgen**

Het huidige systeem waarin multinationals belasting ontwijken en (sommige) staten dit faciliteren in de hoop investeringen aan te trekken is gestoeld op een aantal aannames. Afgezien van alle negatieve gevolgen is het ook goed om kritisch naar deze veronderstellingen te kijken. De belangrijkste is het aantrekken van buitenlandse investeringen.

En inderdaad: zeker kleine landen als Nederland en Luxemburg kunnen in verhouding veel — wij zelfs twintig keer het bnp — investeringen aantrekken. De kwaliteit van deze investeringen is echter niet om over naar huis te schrijven. Onderzoek laat zien dat de 'investeringen' over het algemeen primair gericht zijn op het doorsluizen van geld. De reële waarde die aan de economie wordt toegevoegd is hierbij verwaarloosbaar.<sup>12</sup>

Het zijn bovendien investeringen die net zo snel weer weg zijn als ze kwamen, mocht er in het buitenland een gunstigere prikkel komen. Soms wordt dit gegeven zelfs gebruikt als ar-

## Ontwikkelingslanden verliezen anderhalf keer zoveel geld aan belastingontwijking als ze aan hulpgeld binnenkrijgen

gument om het belastingklimaat ongemoeid te laten: als wij het niet doen, doet een ander het wel. Een volkomen amorele overweging als we niet tegelijkertijd betwisten dat deze belastingvlucht problematisch is.

Het omgekeerde lijkt bovendien ook op te gaan. Hoogwaardige investeringen met banen, een langetermijnplanning en veel relaties met de lokale economie laten zich maar weinig gelegen aan dergelijke belastingvoordelen.<sup>13</sup> Ook het IMF bevestigt dit: 'Taxation is not a significant driver for the location of foreign firms.'<sup>14</sup> Ten slotte lijkt het erop dat de relatie met economische groei nog dubieuzer genoemd kan worden. In feite is deze zelfs nagenoeg afwezig.<sup>15</sup>

Toch zijn de gevolgen van dit amorele systeem niet te versmaden. Ontwikkelingslanden verliezen ongeveer anderhalf keer zoveel geld aan belastingontwijking en -ontduiking als ze aan hulp gelden ontvangen.<sup>16</sup> Als multinatio-

Roos van Os *Nederland pretpark voor het grootkapitaal*

nals wereldwijd evenredig belast zouden worden, zouden ontwikkelingslanden \$ 242 mrd kunnen besteden aan publieke voorzieningen en het bestrijden van ongelijkheid.<sup>17</sup>

Volgens schattingen kost belastingontwijking en belastingontduiking de EU-landen nu gezamenlijk zo'n € 1000 mrd per jaar. Voor Nederland loopt het bedrag aan misgelopen belastingen door ontduiking op tot zo'n € 30 mrd: bijna de helft van ons totale budget voor gezondheidszorg en bijna tien keer het budget voor ontwikkelingssamenwerking.<sup>18</sup> De schattingen van wat de financiële doorstroom Nederland daarentegen oplevert, lopen uiteen van zo'n 0,5 tot 1,5 mrd euro per jaar. Ook de hoogste schatting staat in geen verhouding tot het bedrag dat door brievenbusmaatschappijen in en uit stroomt: een schamele 0,027% van de € 4000 mrd komt er in de schatkist terecht. Veel werkgelegenheid levert het evenmin op. Volgens de Stichting Economisch Onderzoek hebben slechts 3,500 mensen hun baan te danken aan dit voor multinationals uiterst gunstige belastingklimaat.<sup>19</sup>

### *De Januskop van de EU en Dijsselbloem*

Belastingontwijking door bedrijven is een belangrijke oorzaak van tekorten in begrotingen en is alomtegenwoordig in ontwikkelingslanden. Belastingontwijking en -ontduiking zijn bijvoorbeeld zeer gangbaar in de mijnbouwsector. Het grootschalig geschuif met winsten in deze sector steekt schril af tegen de beloftes van banen en publieke inkomsten die investeerders en regeringen maken aan hun burgers en de gemeenschappen die getroffen worden door mijnbouw.

Om te kunnen voorzien in economische en sociale mensenrechten hebben staten voldoende financiële en administratieve middelen nodig. Onderzoek wijst uit dat progressieve belastingstelsels bijdragen aan goed bestuur, democratische ontwikkeling en armoedebestrijding. Grootschalige belastingontwijking doet dat vanzelfsprekend niet.

Een illustratief voorbeeld zijn de praktijken van het Canadese mijnbouwbedrijf Eldorado Gold in Griekenland. De ogen van Europa waren het afgelopen jaar veelal gericht op Griekenland. De Grieken moeten hun belastingstelsel ingrijpend hervormen, bezuinigen, en corruptie en het wegsluizen van geld bestrijden. Je mag verwachten dat de landen die deze stappen verlangen dit proces niet tegelijkertijd actief zouden tegenwerken.

Toch verdwijnen via Nederland miljoenen aan Griekse belastinginkomsten. Nog los van schandalen rondom grootschalige milieuvernieging en overheidsrepressie van lokaal verzet tegen de mijnbouwactiviteiten, is de kwestie belastingtechnisch dus uiterst dubieus. Als we verder kijken dan dit specifieke geval toont een analyse van de Griekse bilaterale investeringspositie aan dat Nederland, evenals Luxemburg en Cyprus, dient als belastingparadijs voor in Griekenland opererende bedrijven.

De drie landen bieden via brievenbusfirma's gulle belastingvoordelen en dienen als financiële draaischijven voor multinationale ondernemingen. Dit leidt tot fiscale uitholling van het volume van belastbare transacties tussen deze belastingparadijzen en Griekenland. Saillant detail is dat Jeroen Dijsselbloem als minister van Financiën medeverantwoordelijk is voor deze belastingontwijking, terwijl hij als voorzitter van de eurogroep de Grieken het vuur aan de schenen legt.

Ook het beleid van de EU stelt multinationals in staat de belasting te ontwijken. Het opheffen van bronbelastingen op passief inkomen binnen de Unie dat dubbele belasting moest voorkomen, leidt er in de praktijk vaak toe dat er helemaal geen belasting wordt geheven. Vooral als het inkomen eindigt in een belastingparadijs als Barbados, zoals in het geval van Eldorado Gold. De lidstaten controleren dit te weinig en informeren elkaar vervolgens ook niet. Zowel op nationaal als op Europees niveau is dus verandering nodig.

Roos van Os *Nederland pretpark voor het grootkapitaal*

### **Belastingontwijking niet negeren**

Het bieden van belastingvoordelen voor bedrijven zorgt voor een onwenselijke herverdeling van publieke naar private actoren en van het mkb naar de multinationals. De zwaarste schouders met de meest vernuftige belastingadviseurs dragen de lichtste lasten. 80% van de Nederlanders vindt het oneerlijk dat internationale bedrijven via Nederland belasting kunnen ontwijken terwijl de gemiddelde burger steeds meer belasting moet betalen.<sup>20</sup> Opmerkelijk genoeg vinden ook vier op de vijf multinationals het wenselijk dat er een duurzamer internationaal belastingstelsel komt. Helaas blijkt uit hetzelfde onderzoek dat maar iets meer dan de helft van deze ondernemingen een dergelijk systeem ook haalbaar acht.<sup>21</sup>

Het zou zomaar kunnen dat deze realiteitszin mede te wijten is aan het morele gezwank van de politiek in de afgelopen decennia. Ook de PvdA heeft de afgelopen decennia vrolijk meegewerkt aan ons fiscale vestigingsklimaat.<sup>22</sup> En ondanks de mooie woorden die PvdA'ers als Nijboer, De Groot, Ploumen en Tang de laatste tijd aan het onderwerp hebben gewijd, blijven effectieve maatregelen vooralsnog uit.

De samenwerking met de VVD, die het 'beggar thy neighbour'-principe hoog in het vaandel heeft, verklaart natuurlijk een gedeelte van deze apathie. Weliswaar worden bilaterale belastingverdragen op aandringen van minister Ploumen aangepast door anti-misbruikbepalingen toe te voegen en worden de huidige vestigingseisen voor multinationals om van het Nederlandse fiscale stelsel gebruik te maken iets strenger nageleefd, maar effectief gebeurt er veel te weinig. Het kabinet verzuimt de vestigingseisen te verscherpen, de advance tax rulings blijven bestaan en het belastingvrij doorsluizen van royalty- en rentestromen via brievenbusfirma's wordt niet ingedamd. Nederland blijft daarmee een belastingparadijs.

Ongelijkheid is net als jarenlang aanhoudende bezuinigingen in de zorg en het onderwijs een politieke keuze. Hoewel de winsten van multinationals in de lift zitten, resulteert dit niet in een stijging van de inkomens en het aantal banen. Het is van essentieel belang dat de PvdA kleur bekent en een einde maakt aan een volstrekt immoreel systeem waarin een heel kleine groep vermogenden ten koste van de rest de vruchten plukt.

### **Noten**

- 1 Zie [zembra.vara.nl/seizoenen/2015/afleveringen/11-03-2015/asml-ontwikt-nederlandse-belasting-via-belgie](http://zembra.vara.nl/seizoenen/2015/afleveringen/11-03-2015/asml-ontwikt-nederlandse-belasting-via-belgie).
- 2 Tax Justice (2015), *The Size of the Problem*, [taxjustice.net/topics/more/size-of-the-problem/](http://taxjustice.net/topics/more/size-of-the-problem/)
- 3 Tax Justice (2015), *Ten Reasons to Defend the Corporation Tax*, [www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2013/04/Ten\\_Reasons\\_Full\\_Report.pdf](http://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2013/04/Ten_Reasons_Full_Report.pdf)
- 4 Rodrigo Fernandez (2015), *De Crisis Van Het Geprivatiseerd Keynesiaanisme*, [www.kidsenjongeren.nl/wp-content/uploads/2015/05/WTFact.pdf](http://www.kidsenjongeren.nl/wp-content/uploads/2015/05/WTFact.pdf).
- 5 Zie [ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/country\\_tables/nl.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/country_tables/nl.pdf).
- 6 NFIA (2014), *Why invest in Holland*, [www.nfia.nl/images/shared/downloads/WiH\\_fiscal\\_Feb2014.pdf](http://www.nfia.nl/images/shared/downloads/WiH_fiscal_Feb2014.pdf)
- 7 Ibidem.
- 8 NRC (2015), *ASML ontwijkt Nederlandse belasting*, [www.nrc.nl/carriere/2015/03/11/asml-ontwikt-nederlandse-belasting/](http://www.nrc.nl/carriere/2015/03/11/asml-ontwikt-nederlandse-belasting/) en ED (2015), *ASML verdient geld met chipmachines, niet met belastingontwijking*, [.ed.nl/economie/asml/asml-verdient-geld-met-chipmachines-en-niet-met-belastingontwijking-1.4684885](http://.ed.nl/economie/asml/asml-verdient-geld-met-chipmachines-en-niet-met-belastingontwijking-1.4684885)
- 9 Tax Justice (2012), *Verdragsparadijs Nederland*, [nl.tackletaxhavens.com/wp-content/uploads/2012/12/121127-Tax-Justice-Briefing-Paper.pdf](http://nl.tackletaxhavens.com/wp-content/uploads/2012/12/121127-Tax-Justice-Briefing-Paper.pdf)
- 10 Dit cijfer bevat ook doorsluitentiteiten of schakelvennootschappen die door DNB niet als bijzondere financiële instellingen (BFI's) worden geclassificeerd. Het aantal BFI's zoals gedefinieerd door De Nederlandsche Bank werd in 2010 geschat op 11.500.
- 11 Zie [www.tax-consultants-international.com/read/](http://www.tax-consultants-international.com/read/)



Roos van Os *Nederland pretpark voor het grootkapitaal*

- dutch\_holding\_Company.
- 12 Tax Justice (2015), *Ten Reasons to Defend the Corporation Tax*
- 13 Zie [www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2013/04/Ten\\_Reasons\\_Full\\_Report.pdf](http://www.taxjustice.net/wp-content/uploads/2013/04/Ten_Reasons_Full_Report.pdf).
- 14 Tidiane Kinda (2013), 'The Quest for Non-Resource-Based FDI: Do Taxes Matter?', in: *IMF Working Paper* 14/5.
- 15 Tax Justice (2015), *Ten Reasons to Defend the Corporation Tax*
- 16 Tax Justice (2015), *The Size of the Problem*
- 17 Ibidem.
- 18 Richard Murphy (2012), *The EU tax gap*, [www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/media3/documents/3842\\_EN\\_richard\\_murphy\\_eu\\_tax\\_gap\\_en\\_120229.pdf](http://www.socialistsanddemocrats.eu/gpes/media3/documents/3842_EN_richard_murphy_eu_tax_gap_en_120229.pdf) en Oxfam Novib (2013), *De Nederlandse Route*, [oxfamnovib.nl/redactie/Downloads/Rapporten/DeNederlandseRouteBP21052013.pdf](http://oxfamnovib.nl/redactie/Downloads/Rapporten/DeNederlandseRouteBP21052013.pdf)
- 19 Ibidem. Zie [www.oxfamnovib.nl/redactie/Downloads/Rapporten/DeNederlandseRouteBP21052013.pdf](http://www.oxfamnovib.nl/redactie/Downloads/Rapporten/DeNederlandseRouteBP21052013.pdf).
- 20 Onderzoek in opdracht van ActionAid en Oxfam Novib. <http://www.managersonline.nl/nieuws/15992/nederlanders-belastingontwijking-grote-bedrijven-oneerlijk.html>.
- 21 FD (2015), *Multinationals hebben een hard hoofd in aanpak belastingontwijking*, [fd.nl/economie-politiek/1103075/multinationals-hebben-hard-hoofd-in-aanpak-belastingontwijking](http://fd.nl/economie-politiek/1103075/multinationals-hebben-hard-hoofd-in-aanpak-belastingontwijking)
- 22 Tomas Vanheste en Map Oberndorff (2013), 'Nederland belastingparadijs, met dank aan de PvdA', in: *Vrij Nederland*, [vn.nl/Archief/Politiek/Artikel-Politiek/Nederland-belastingparadijs-met-dank-aan-de-PvdA.htm](http://vn.nl/Archief/Politiek/Artikel-Politiek/Nederland-belastingparadijs-met-dank-aan-de-PvdA.htm)

# TTIP: vier keer nee, tenzij

Het debat over het handels- en investeringsverdrag TTIP is in korte tijd flink opgelaaid. De Europese Commissie speelt hoog spel en het Europees Parlement kan daar niet om lachen. Vandaar dat de vraag of TTIP er überhaupt nog zal komen gerechtvaardigd is. Sociaal-democraten hebben de sleutel in handen.

**AGNES JONGERIUS & GERARD OOSTERWIJK**

*Lid & beleidsmedewerker van de PvdA-fractie in het Europees Parlement*

De negende onderhandelingsronde tussen de Europese Commissie (EC) en de Obama-regering over TTIP is vorige maand achter gesloten deuren afgerond. De besprekingen waren in nevelen gehuld, we weten zelfs niet wat de insteek van de Commissie bij de onderhandelingen was. Zulke openheid zou de onderhandelingspositie van de EU alleen maar verslechteren, volgens verantwoordelijk eurocommissaris Cecilia Malmström. Terechte afweging of niet: het maatschappelijk vertrouwen in TTIP is tot het nulpunt gedaald.

Bovendien is het politiek gezien behoorlijk riskant. De onderhandelingen zijn tot nu toe een een-tweetje tussen de regeringen van lidstaten en de Commissie, maar voor een correcte democratische legitimering zal ook het Europees Parlement het uiteindelijke onderhandelingsresultaat moeten goedkeuren, net als de nationale parlementen. Dit laatste kan alleen wanneer TTIP een 'gemengd verdrag' wordt dat de competenties van de lidstaten raakt.<sup>1</sup>

De EC bepaalt pas of dit het geval is als er een verdragstekst ligt. Parlementen, nationaal en Europees, komen dus pas aan zet als de onderhandelingen al lang en breed zijn afgerond.

Daarmee wordt het Europees Parlement straks voor een voldongen feit gesteld. Het wordt slikken of stikken, terug naar de onderhandelingstafel gaat niet. De kans op instemming neemt hierdoor alleen maar af. Het lijkt erop alsof de eerdere lessen na het wegstemmen van internationale verdragen als ACTA en SWIFT nog steeds niet geleerd zijn. Wederom kiest de EC ervoor om de onderhandelingen in achterkamertjes te voeren en opnieuw loopt men door gebrek aan transparantie het risico dat TTIP op de parlamentsvloer sneuvelt.<sup>2</sup>

In het Europees Parlement is er daarom voor gekozen de onderhandelingen niet af te wachten. Juist nu kan TTIP nog worden aangepast en heeft het zin om de Commissie te beïnvloeden. Namens het Parlement heeft Bernd Lange, lid van de sociaal-democratische fractie (S&D), een rapport geschreven met daarin inhoudelijke aanbevelingen voor de Commissie.

Tussen lidstaten en binnen de fracties zelf bestaat grote onenigheid over de wenselijkheid van het verdrag. Het aangenomen position paper van de S&D-fractie over investeursbescherming is dan ook een zwaarbevochten compromis.<sup>3</sup> Collega's uit lidstaten als Italië en Roemenië geloven nog steeds vooral in de voordelen, terwijl parlementari-

ers uit Duitsland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk, waar TTIP tot een fel publiek debat heeft geleid, een stuk kritischer zijn.

Voor ons zijn de volgende vier punten essentieel:

- ▶ Neemt de werkgelegenheid wel toe?
- ▶ Zijn de sociale rechten veilig?
- ▶ Hoe zit het met de democratische verantwoording?
- ▶ Wie is bij conflicten de baas: de overheid of het bedrijfsleven?

Of het de onderhandelaars lukt tot een verdrag te komen dat deze zorgen wegneemt, valt te bezien. Maar zeker is dat de S&D-fractie in het TTIP-debat een sleutelpositie heeft. Zowel de uiterst rechter- als linkerflank is tegen het verdrag. Zonder onze steun krijgen de voorstanders van het verdrag, de christen-democraten en de liberalen, geen meerderheid.

### ***TTIP en de werkgelegenheid***

Malmström heeft TTIP van meet af aan als het goedkoopste banenplan voor Europa gepresenteerd.<sup>4</sup> Het zou niets kosten, maar wel extra werkgelegenheid opleveren. Naarmate de discussie in Nederland vorderde, nam minister Liliane Ploumen meer afstand van deze opvatting. Terecht, want het is een feit dat de onderzoeken tot nu toe alleen iets zeggen over de verwachte extra economische groei en niets over de effecten voor de werkgelegenheid.

De ratio achter TTIP is dat verhoogde concurrentie op een trans-Atlantische markt leidt tot meer economische groei. Maar meer competitie betekent automatisch ook meer verliezers. Waar de Commissie heel duidelijk is over de sectoren die wat te winnen hebben bij het handelsverdrag – zo zou de Europese auto-industrie 40% groeien – worden er geen woorden vuilgemaakt aan de sectoren die de rekening van meer concurrentie gaan betalen.<sup>5</sup> Hoe Malmström de werknemers die hun baan hierdoor dreigen te verliezen wil helpen blijft

in het ongewisse. Het sociale vangnet dat nodig is om deze werknemers te laten re-integreren in andere sectoren ontbreekt tot op heden.

Daarnaast zijn er vragen gerezen over de positieve effecten voor de economische groei. Zelf ziet men geen vuiltje aan de lucht. Uit cijfers van het Centre for Economic Policy, dat in opdracht van de Commissie onderzoek deed, zou blijken dat de economie met TTIP de komende tien jaar 0,5% extra groeit.<sup>6</sup> De Bertelsmann Stiftung voorspelt voor diezelfde periode zelfs een groei van 5%.<sup>7</sup> Er is echter genoeg reden tot wantrouwen. De aan de Tufstuniversiteit en de International Labour Organization (ILO) verbonden econoom Capaldo is juist bang dat de economie in de EU als gevolg van de gezamenlijke markt met de VS zal krimpen.<sup>8</sup>

## Zonder de sociaal-democraten is er geen meerderheid voor TTIP in het Europees Parlement

De EC heeft tot op de dag van vandaag niet gereageerd op deze zorgelijke bevindingen. De inhoud van het vernietigende rapport van Capaldo moet worden weerlegd. De louter naar voordelen redenerende rapporten van de Commissie zijn volstrekt onvoldoende. Er zullen meer evenwichtige studies moeten worden gemaakt die uitgaan van positieve én negatieve scenario's. Bovendien moet in kaart worden gebracht welke sectoren er op welke manier nadelen van ondervinden. Alleen dan kunnen we een zuivere afweging maken.

### ***Bescherming van sociale rechten***

Arbeidsrechten zijn in Europa van oudsher veel beter beschermd dan in de VS. Dit is terug te zien in de ratificatie van de ILO-conventies op fundamentele arbeidsrechten: de VS

hebben slechts twee van de acht verdragen bekrachtigd.<sup>9</sup> Daardoor is het in sommige Amerikaanse staten niet mogelijk om een vakbond op te richten en is het voeren van collectieve arbeidsonderhandelingen niet wettelijk geborgd.

Hoewel Europa het in verhouding met de VS veel beter doet, staan de sociale rechten ook hier sterk onder druk door de verregaande flexibilisering, hoge werkloosheid en hervormingen die lidstaten moeten doorvoeren om aan begrotingsregels te voldoen. Zeker sinds 2008 is er in de EU geen sprake meer van verbeterende arbeidsvoorwaarden, maar van een neerwaartse spiraal. De Commissie overweegt in verband met 'betere regelgeving' wederom te snijden in de sociale regels. Het is de vraag of we de concurrentie met de VS op sociaal vlak nu aan moeten gaan. Onze interne markt uitbreiden zonder de zo zwaar bevochten sociale rechten te garanderen is uiterst risicovol.

Op het moment dat bedrijven in Amerika en Europa niet dezelfde sociale lasten hoeven te dragen, terwijl de markt wel open is, heeft dit ongetwijfeld consequenties voor de arbeidsmarkt en de sociale welvaartsstaat. De druk op onze sociale normen en verworvenheden neemt toe, aangezien het voor bedrijven veel interessanter en makkelijker wordt zich te vestigen in de VS, waar al die 'vervelende regeltjes' niet gelden. Het zal dan een kwestie van tijd zijn voordat deze obstakels uit de weg worden geruimd.

Dat mogen we niet laten gebeuren. Er moet een afdwingbare sociale clausule komen die de Europese sociale rechten waarborgt. Bovendien zullen we voordat we met het TTIP-akkoord van de VS moeten eisen dat ze alle ILO-conventies ratificeren.

### **Democratische regels**

Europese regels voor milieu, gezondheidszorg en voedselveiligheid mogen onder geen beding omlaag worden bijgesteld, daarover zijn Ploumen en Malmström het eens.<sup>10</sup> De vraag is hoe zij dat voor elkaar willen krijgen. Voor

chemische stoffen en producten gelden in Europa strengere regels. Terwijl de Amerikanen stoffen pas verbieden als daadwerkelijk bewezen is welke schadelijke effecten ze hebben, is er hier op basis van het voorzorgsbeginsel een hele waslijst aan risicovolle stoffen die hoe dan ook verboden zijn. Op het moment dat Europa stoffen toelaat die alleen aan de Amerikaanse normen voldoen, hebben we dus een probleem: de bescherming van consumenten en werknemers komt dan in het geding.

Om te voorkomen dat onze normen worden verlaagd, moeten de regels op elkaar worden afgestemd. Feitelijk komt dat natuurlijk neer op het maken van regels, wat alleen kan via de gangbare democratische procedures. Het is ontoelaatbaar dat een paar Europese en Amerikaanse bureaucraten aan een onderhandelingsstafel onderling de beslissingen nemen.

In Europa zijn we bekend met het probleem van democratische legitimering. Voor de doorsneeburger is Brussel ver weg. Het democratisch deficit bij de afstemming van regels op de trans-Atlantische markt zal nog groter zijn. Terwijl we op Europees niveau nog het parlement hebben, ontbreekt die democratische zeggenschap bij TTIP geheel.

Als het in de toekomst nodig blijkt om een bepaalde sector of een bepaald product verdergaand te reguleren, dan moet dit mogelijk blijven. Of het nu om publieke diensten zoals het onderwijs gaat of om de beruchte chloorkip. De afstemming met de Amerikanen mag niet een extra drempel worden in het stellen van regels. Het is uiteindelijk aan de democratisch gelegitimeerde wetgevers, de parlementariërs en hun regeringen, om regels voor hun samenleving vast te stellen.

Een oplossing is helaas niet meteen voorhanden. Om alle Europese en nationale volksvertegenwoordigingen te laten stemmen over elke aanpassing van regels is enorm bureaucratisch en daarom niet werkbaar. Daarom moeten er antwoorden komen voordat sprake kan zijn van ratificatie van TTIP. Hoe denkt Malmström dit te bewerkstelligen? Worden de EC, het Europees Parlement en de Raad van Mi-

nisters bij alle beslissingen betrokken? Welke rol vervullen de nationale parlementen? En wie zitten er aan de onderhandelingstafel met de Amerikanen over de uitwerking van de regelgeving: Europarlementariërs, ministers, de eurocommissarissen of toch lagere EC-ambtenaren?

### **Geen private tribunalen**

Ook bij de geschillenbeslechting komt het democratisch proces in het geding. TTIP zal naar alle waarschijnlijkheid afspraken bevatten die internationale investeerders beschermen tegen inbreuken op hun rechten uit het verdrag. Dat is niet nieuw. Traditioneel bevatten investeringsverdragen een clause waarbij geschillen worden voorgelegd aan een onafhankelijke arbiter. In tegenstelling tot verdragen met landen zonder betrouwbare rechtsstaat is zo'n Investor-State Dispute Settlement (ISDS) in dit geval overbodig. Deze private tribunalen bieden het internationale bedrijfsleven een versterkte machtspositie ten opzichte van staten. Ze stellen zich, zonder dat hiervoor overtuigende argumenten zijn, buiten de democratische rechtsstaat die voor iedereen zou moeten gelden.

---

## **Een privaat arbitrage-tribunaal is bij goed functionerende rechtsstaten overbodig**

---

De aantasting van het recht van staten om eigen regels vast te stellen is niet fictief. Eerdere verdragen met een ISDS-clausule leverden veel voorbeelden van ongewenste inmenging. Vooral het NAFTA-verdrag tussen de VS, Canada en Mexico is illustratief. Toen de Canadezen in 2008 een mogelijk kankerverwekkende hormonale stof in pesticiden wilden verbieden

stak het Amerikaanse bedrijf Dow Agrosciences daar met een beroep op ISDS een stokje voor.<sup>11</sup> Hoewel er geen schadevergoeding werd uitgekeerd, liet de overheid wel weten dat de stoffen geen onaanvaardbaar risico voor de volksgezondheid of het milieu vormden. Momenteel eisen Amerikaanse bedrijven maar liefst \$ 250 mln van de Canadese regering, omdat die in verband met de mogelijk nadelige effecten van fracking een moratorium op schaliegaswinning heeft afgekondigd.<sup>12</sup> Of de regering haar rug recht houdt, valt nog te bezien.

Vooralsnog heeft Ploumen het geloof dat ISDS te verbeteren valt. Ze denkt dat de rechtsstaat met een aangepaste ISDS afdoende gewaarborgd kan worden. Het voorstel dat de minister onlangs deed met een aantal sociaal-democratische collega's is volstrekt onvoldoende.<sup>13</sup> Uiteraard wordt het systeem er beter op als we een permanent secretariaat inrichten, als er eisen worden gesteld aan arbiters en lidstaten de mogelijkheid hebben om in beroep te gaan tegen uitspraken, maar de fundamentele problemen worden allerminst weggenomen.

Feit is dat ook na aanpassing van de clause bedrijven de mogelijkheid houden buiten de rechter om hun recht te halen. Dit is uiterst ongebruikelijk in het internationaal recht. Zelfs slachtoffers van marteling moeten volgens het VN-verdrag tegen foltering eerst een beroep doen op de nationale rechtspraak voordat ze naar een internationaal hof kunnen gaan.<sup>14</sup> Waarom verdienen internationale investeerders wel een versnelde route? Het nationale recht hoort voor iedereen gelijk te zijn en door vertegenwoordigers van de staat te worden uitgesproken.

Dat in de voorstellen van Ploumen nog steeds sprake is van private arbiters en niet van publieke rechters, is bezwaarlijk. Arbiters die in de ene zaak optreden als advocaat voor bedrijven, kunnen in een vergelijkbare zaak rechter zijn en een oordeel vellen over een claim. Het uurtarief van een ervaren arbitragejurist kan oplopen tot € 1000. Zij hebben

bovendien belang bij de claimcultuur en de steeds talrijkere en grotere zaken die worden ingebracht.

Daarnaast blijft ook een aantal zaken onbesproken. Zo is niet duidelijk of er iets wordt gedaan om de transparantie te vergroten. Worden alle uitspraken die het permanente secretariaat doet straks openbaar en publiceert men de schikkingen die tussen staten en bedrijven worden getroffen?

Er is een betere mogelijkheid om de rechten van investeerders te waarborgen: een publiekrechtelijke oplossing die de bescherming weer binnen het domein van de democratische rechtsstaat brengt. Nationale investeerdersbescherming is daarbij het uitgangspunt. Laat investeerders, net als ieder ander, eerst hun recht halen voor de nationale rechtbank en bied degenen die menen geen eerlijk proces te hebben gehad een internationale beroepsmogelijkheid. Dit moet een publiek hof

worden met rechters die openbare uitspraken doen. Vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid moeten ook nationale investeerders en belangengroepen, zoals vakbonden, een beroep kunnen doen op de afspraken uit het verdrag.

### Geen haastwerk

We moeten ons niet in een interne markt met de Amerikanen laten rommelen. Er valt zeker wat te zeggen voor het versterken van de trans-Atlantische samenwerking. Als handelsnatie heeft Nederland veel baat bij een open economie, maar de macht van het internationale bedrijfsleven verder verstevigen ten koste van de democratische rechtsstaat en de sociale welvaartsstaat is hoogst onwenselijk en voor ons sociaal-democraten onaanvaardbaar. Wanneer de Commissie onze bezwaren niet wegneemt rest ons enkel de mogelijkheid van een tegenstem. Dan maar geen TTIP.

### Noten

- 1 Zoals bleek uit het antwoord van minister Ploumen van 5 juni 2014 op vragen van Tweede Kamerlid Van Dijk, mogen nationale parlementen alleen meebeslissen als er sprake is van een 'gemengd akkoord' dat terreinen bestrijkt die niet geheel onder de exclusieve bevoegdheid van de EU vallen.
- 2 ACTA betreft een overeenkomst tussen de EU, de VS en een aantal andere staten over het tegengaan van vervalsing van merkproducten. In 2012 stemde het Europees Parlement tegen de onderhandelste tekst, waardoor het verdrag niet tot stand kwam. Zie [www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20120703\\_IPR48247/html/](http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20120703_IPR48247/html/) European Parliament-rejects-ACTA. SWIFT betreft een overeenkomst tussen de VS en de EU over het uitwisselen van bank-

- gegevens. Dit werd in 2010 door het Europees Parlement weggestemd, waardoor de overeengekomen verdragstekst nietig werd. Zie [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20100209IPR68674+0+DOC+XML+Vo//EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20100209IPR68674+0+DOC+XML+Vo//EN).
- 3 Zie [www.bernd-lange.de/imperia/md/content/bezirkhanover/berndlange/2015/sd\\_position\\_paper\\_on\\_isds\\_march\\_4\\_2015.pdf](http://www.bernd-lange.de/imperia/md/content/bezirkhanover/berndlange/2015/sd_position_paper_on_isds_march_4_2015.pdf). Het position paper van de S&D-fractie van 4 maart 2015 stelt dat ISDS niet nodig is in een investeringsverdrag tussen landen met een goed functionerende rechtsstaat, maar komt eveneens met voorstellen waardoor een mogelijke ISDS-clausule verbeterd kan worden.
  - 4 Zie [trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc\\_153077.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/february/tradoc_153077.pdf). Voor Malmström is het creëren van werk-

- gelegenheid het voornaamste argument voor TTIP.
- 5 Zie [trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc\\_151787.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151787.pdf) en [trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc\\_150737.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf). Volgens de CEPR-studie naar de effecten van TTIP stijgt de export voornamelijk in: 'motor vehicles (+41%), metal products (+12%), processed foods (+9%), chemicals (+9%), other manufactured goods (+6%), other transport equipment (+6%)'. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat de sectoren 'electrical machinery' en 'other transport equipments' dreigen te verliezen aan de verhoogde import uit de VS.
  - 6 Zie [trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc\\_150737.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf).
  - 7 Zie [www.bfna.org/sites/default/files/TTIP-GED%20study%2017june%202013.pdf](http://www.bfna.org/sites/default/files/TTIP-GED%20study%2017june%202013.pdf).
  - 8 Zie [ase.tufts.edu/gdae/](http://ase.tufts.edu/gdae/)

- Pubs/wp/14-03CapaldoTTIP.pdf.
- 9 Zie [www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200\\_COUNTRY\\_ID:102871](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11200:0::NO::P11200_COUNTRY_ID:102871). De VS ratificeerden alleen de fundamentele ILO-conventies die gedwongen arbeid en de ergste vormen van kinderarbeid verbieden.
- 10 Zie [ec.europa.eu/commission/2014-2019/malmstrom/blog/cutting-red-tape-safeguarding-standards-regulatory-cooperation-eu-us-trade-talks\\_en](http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/malmstrom/blog/cutting-red-tape-safeguarding-standards-regulatory-cooperation-eu-us-trade-talks_en) en [www.volkskrant.nl/binnenland/ploumen-wil-veilig-voedsel-anders-geen-ttip-akkoord~a3963686/](http://www.volkskrant.nl/binnenland/ploumen-wil-veilig-voedsel-anders-geen-ttip-akkoord~a3963686/).
- 11 Zie [www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/disp-diff/agrosciences.aspx?lang=eng](http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/disp-diff/agrosciences.aspx?lang=eng).
- 12 Zie [huffingtonpost.ca/2013/10/03/quebec-fracking-ban-lawsuit\\_n\\_4038173.html](http://huffingtonpost.ca/2013/10/03/quebec-fracking-ban-lawsuit_n_4038173.html).
- 13 Zie [www.facebook.com/notes/lilianne-ploumen/improvements-to-ceta-and-beyond-making-a-milestone-for-modern-investment-protect/922975094414649](https://www.facebook.com/notes/lilianne-ploumen/improvements-to-ceta-and-beyond-making-a-milestone-for-modern-investment-protect/).
- 14 Zie [http://wetten.overheid.nl/BWBV0002507/geldigheidsdatum\\_01-05-2015](http://wetten.overheid.nl/BWBV0002507/geldigheidsdatum_01-05-2015). Artikel 21 lid 1 sub c van het VN-verdrag tegen foltering schrijft voor dat eerst alle nationale rechtsmiddelen uitgeput moeten worden voordat een zaak voor de internationale Commissie gebracht kan worden die de naleving van het verdrag be-  
waakt.

# Afscheidsbrief aan Jeroen Dijsselbloem

Met de bailout van de trojka werd de Griekse bevolking niet geholpen. Waarom moeten zij dan wel voor die schulden bloeden?

**LEONADIS VATIKIOTIS**

*Econoom en journalist bij het Griekse opinieblad Epikaira*

*Beste Jeroen,*

Het is voor jou geen nieuws dat de Griekse economie door de toenemende druk van de eurozone op de Griekse regering in een 'double-dip'-recessie terecht dreigt te komen. Tussen 2008 en 2014 heeft de Griekse economie bijna een kwart van haar waarde verloren (van € 232,92 mrd naar € 179,08 mrd), een van de meest dramatische recessies in de ontwikkelde kapitalistische wereld in vreedstijd. Deze recessie, die begon als een typisch kapitalistische crisis, verslechterde abrupt door de draconische bezuinigingsmaatregelen die de trojka vanaf mei 2010, met het eerste memorandum van overeenstemming tussen Griekenland en zijn schuldeisers, heeft opgelegd. In die periode is de werkloosheid gestegen tot 27%, zijn de salarissen met gemiddeld 40% gedaald, en hebben informele en flexibele vormen van arbeid een hoge vlucht genomen. Om kort te gaan: kapitaal heeft een historische overwinning behaald op de arbeidersklasse in Griekenland, en niet alleen op economisch gebied. Hetzelfde geldt namelijk voor de sociale rechten en (burger) vrijheden.

Aan deze periode leek een einde te komen tijdens de verkiezingen van 25 januari 2015,

met de overweldigende nederlaag van pro-bezuinigingspartijen zoals de conservatieve Nieuwe Democratie en de sociaal-democratische Pasok en de overwinning van het linkse Syriza dat een coalitieregering vormde met de Onafhankelijke Grieken (Anel), een rechtse anti-bezuinigingspartij. Maar ondanks de duidelijke boodschap tegen de bezuinigen van de Griekse kiezer aan de instellingen van de Europese Unie en in het bijzonder de Europese Commissie en de Europese Centrale Bank, hebben die de Griekse economie de afgelopen maanden de duimschroeven verder aangedraaid in een poging de nieuwe regering de opgelegde bezuinigingsmaatregelen te laten slikken. Dat uitte zich bijvoorbeeld in nieuwe pensioenverlagingen en verhoging van de btw.

De aanhoudende chantagepraktijken van de eurogroep onder leiding van Dijsselbloem, die zich als verlengstuk van Duitsland opstelt, jegens de nieuw verkozen Griekse regering benadrukken het intrinsiek ondemocratische karakter van de Europese Unie. Zwaaiend met recente besluiten van EU-topontmoetingen, zoals het begrotingspact en het Europees semester, staan Brussel en Frankfurt onverschillig tegenover de wens van een volk dat hun



beleid en dictaat afwijst. Als dit geen geïnstitutionaliseerde onderdrukking is, hoe moeten we het dan aanduiden?

In werkelijkheid is de agressie van de Griekse schuldenaars, die de grootste verantwoordelijkheid dragen voor de maatschappelijke malaise van de laatste jaren, toe te rekenen aan diezelfde regering van Syriza en Anel. Op 20 februari 2015 ondertekende de Griekse regering een onaanvaardbare resolutie van de eurogroep en tekende daarmee haar politieke overgave. De overeenkomst behelsde onder meer het volgende: 'De Griekse autoriteiten herhalen ondubbelzinnig hun verbintenis tot volledige en tijdige nakoming van de financiële verplichtingen aan al hun schuldeisers.' Al spoedig zorgde deze overeenkomst voor de eerste meningsverschillen binnen Syriza. De betreffende zin laat zich gemakkelijk lezen als schulderkenning, waarmee de algemene roep om het schrappen van de schuld definitief van de baan is. Twee jaar geleden nog had het congres van Syriza besloten om het grootste deel van de schuld te schrappen. De volksbewegingen hadden in 2011 al dezelfde eis gesteld.

Kwijtschelding van de Griekse staatsschuld is niet tegen het Europese volk gericht, maar is een kwestie van sociale rechtvaardigheid. Het waren de Griekse en Europese banken en niet de Grieken zelf die profiteerden van de bailout van het IMF, de EU en de Europese Centrale Bank. In 2010 had de Griekse regering in totaal € 317 mrd uitstaan bij deze financiële instanties.<sup>1</sup> Toen de paniek op de financiële markten op zijn hoogtepunt was, sprong de trojka bij. De Griekse reddingsoperatie was daarmee niets meer dan de redding van de particuliere schuldeisers die in 2010 in de problemen kwamen.

Op 31-12-2009 was het grootste deel van de Griekse obligaties in handen van Franse en Duitse banken. Een paar maanden later, tijdens de IMF-besprekingen over de eerste lening aan Griekenland, kondigden alle vertegenwoordigers van de Europese landen aan dat ze niet van plan waren om het geld van de

reddingsoperatie voor eigen gewin te gebruiken, dus om hun banken te redden. Met name 'de Nederlandse, Franse en Duitse voorzitters brachten aan de raad van bestuur over dat hun commerciële banken zich verplichtten om Griekenland te steunen en hun posities globaal te handhaven'.<sup>2</sup>

Zoals al door velen voorspeld gebeurde precies het tegenovergestelde. Begin 2010 hielden Europese banken voor € 122,6 mrd aan Griekse obligaties aan in hun portefeuilles. Nog maar twee jaar later hadden ze hun posities met behulp van de trojka-leningen gehalveerd tot

---

## De huidige schuldexplosie is de schuld van de trojka

---

€ 65 mrd. Vervolgens werd in februari 2012 een 'haircut' (afwaardering) toegepast op Griekse obligaties door inzet van Private Sector Involvement, ofwel betrokkenheid van marktpartijen. De strikte voorwaarden waarmee dit gepaard ging luidden de grootste maatschappelijke kaalslag van het moderne Griekenland in: algehele loonsverlaging, massa-ontslag van ambtenaren en privatiseringen.

De tragedie ligt hierin dat de overheidsschuld uiteindelijk juist steeg, ook al was de Griekse haircut in 2012 nog groter dan die van Argentinië in 2001 (\$ 100 mrd tegenover € 105 mrd). Als gevolg hiervan ligt onze staatsschuld nu volgens Eurostat op € 317,1 mrd (177,1% van het bbp), tegen € 299,7 mrd (129,4% van het bbp) op 31-12-2009. Het is duidelijk dat de huidige schuldexplosie uitsluitend te wijten is aan jouw trojka, die een dodelijke mix van neoliberale macro-economische recepten heeft losgelaten op Griekenland, met een ongekende recessie tot gevolg.

Wat ligt meer voor de hand dan dat de schuldeisers nu voor hun fouten boeten? Inderdaad heeft het Griekse parlement de twee leningsovereenkomsten (in 2010 en 2012) niet

bekrachtigd, zelfs niet met een eenvoudige meerderheid van 151 stemmen, hoewel internationale overeenkomsten volgens de Griekse grondwet een meerderheid van 180 stemmen vereisen.

Kwijtschelding van de staatsschuld is niet alleen een kwestie van sociale rechtvaardigheid. Het gaat er ook om de aanval van het kapitaal af te slaan en de levensomstandigheden voor 99% van de mensen te verbeteren. Om één voorbeeld te geven: in tegenstelling tot de rest van Europa ontvangt in Griekenland slechts zo'n 15% van de werklozen een werkloosheidsuitkering, die slechts twaalf maanden wordt uitgekeerd. De bijstand bestaat zelfs helemaal niet. De totale kosten om alle werklozen een uitkering (à € 360 per maand, gedurende één jaar) te betalen zouden € 6 mrd bedragen – precies het bedrag dat Griekenland dit jaar aan rente betaalt (afgezien van het geld dat naar

## Een Grexit is niet het einde, maar een nieuw begin

IMF gaat: € 747 miljoen op 12 mei, € 1,53 miljard in juni 2015, enz.). In deze context kunnen we het huidige dilemma van Griekenland als volgt omschrijven: alle werklozen een uitkering betalen óf de overheidsschuld blijven afbetalen ten bate van de schuldeisers, waarmee de laatste resten van het vangnet voor de armsten worden weggetrokken?

Daarom moet Griekenland alle verdere betalingen aan schuldeisers staken en de overheidsschuld schrappen met behulp van binnenlandse wetgeving, de grondwet en het internationale recht waaruit blijkt dat deze schuld onwettig, ongeoorloofd en verfoeilijk is. We zijn ons er terdege van bewust dat een dergelijk besluit zal leiden tot het uitstappen van Griekenland uit de eurozone en de EU. Een Grexit en een afscheid van de EU is voor het Griekse volk net zo noodzakelijk als de ge-

meenschappelijke munt voor Duitsland noodzakelijk is om een lage wisselkoers te houden als basis voor zijn exportgerichte groei en enorme interne markt (namelijk de hele eurozone), waardoor Duitsland de lonen kan drukken zonder zich zorgen te hoeven maken over zijn consumptie of productie.

Maar we weten ook dat bezuinigingsdrift niet alleen voorbehouden is aan de eurolanden. Ook de Britten lijden onder dit beleid. Het verschil met Griekenland is dat als de Britten voor een anti-bezuinigingspartij stemmen, ze niet langer 'bedroom tax' (belasting voor mensen met een 'ruime' sociale woning) hoeven te betalen. Voor Grieken is een regeringswissel niet genoeg. Wij moeten ook toestemming vragen aan jou, Jeroen.

Ik weet het, de exit uit de eurozone en de EU is voor de meerderheid van de Griekse bevolking geen eis. Volgens opiniepeilingen is slechts 25% à 30% voorstander van het verlaten van de euro. De Griekse voorkeur voor de EU en de gemeenschappelijke munt ligt in het feit dat Europa (en dus de EU en de euro) vooral voor oudere generaties staat voor een hogere levensstandaard en de welvaartstaat, ondanks het feit dat de EU aan alle lidstaten bezuinigingen oplegt. Voor oudere generaties die het kolonelsregime van 1967-1974 bewust hebben meegemaakt, betekent de EU ook democratie. De Griekse keuze hangt bovendien samen met de brede propaganda die Grexit gelijkstelt met politieke chaos, armoede, wachtrijen bij winkels en lege schappen in de supermarkten. Daarbij wordt voor het gemak echter vergeten dat er voor de toetreding tot de EU en de eurozone van al deze zaken geen sprake was in Griekenland.

In Griekenland is nooit een openbaar of officieel debat gevoerd over monetaire soevereiniteit, niet onder verantwoordelijkheid van bezuinigingswillige partijen als ND en Pasok maar evenmin onder Syriza. Hoewel een aanzienlijk deel van Syriza achter het idee van een exit staat, heeft de partij een politieke dialoog hierover, met afweging van de voors en tegens, nooit geaccepteerd.

Mocht het tot een Griekse afwijzing van de schulden komen, een Grexit of zelfs het verlaten van de EU, dan staat dit geenszins gelijk aan een zelfgekozen isolement. Het betekent een afwijzing van de ongelijke verhoudingen die in de eurozone, de EU en het IMF zijn geïnstitutionaliseerd. Als alternatief zou Griekenland een nieuw raamwerk van internationale betrekkingen kunnen opbouwen gebaseerd op wederzijds respect.

Afscheid nemen jou is een mooi alternatief voor de draconische bezuinigingen en brute loonkortingen uit naam van een begrotingsevenwicht waar zij allen vroeg of laat slachtoffer van zullen worden. Griekenland zal dan slechts het begin blijken...

*Met vriendelijke groet, Leonadis*

*Vertaling: Asaf Lahat*

#### Noten

- 1 T. Jones (2015), 'Six points about Greece's debt', *Jubilee*

*debt campaign*, jubileedebt.org.uk/reports-briefings/briefing/six-key-points-greek-debt-weeks-election#\_edn2.

- 2 Zie [www.wsj.com/articles/SB10001424052702304441404579119180237594344](http://www.wsj.com/articles/SB10001424052702304441404579119180237594344).



---

# BINDING ALS POLITIEKE OPDRACHT

---

S&D is er voor de belangrijke vragen, niet voor de makkelijke antwoorden. Dus gaat het nu over binding als politieke opdracht, en houden we dat onderwerp op verschillende manieren tegen het licht. Want het moet tegenwoordig gaan over het overbruggen van de afstand tussen jong en oud, atheïsten en gelovigen, wit en zwart, academici en handwerkers. En over het voorkomen dat al die groepjes zich terugtrekken op eigen eilandjes om hun eigen voorrechtjes te verdedigen.

Makkelijk is anders. Want nu eens bestaat de afstand door inkomensverschillen, dan weer door opleidingsverschillen. En soms ontstaat de kloof door geloof. Nu eens kan de tijd de afstand helen, dan weer een nieuwe status. Oftewel: cultuur, arbeidsmarkt en opleiding zijn zowel bronnen van scheiding als van binding. Binding voor sociaal-democraten is dus uitdrukkelijk niet: zoek het zelf uit en vecht je maar in. Het is wel: een collectieve ervaring die elke keer opnieuw beleefd moet worden, door intelligente én eerlijke plannen te verdedigen. Voor eerherstel van het beroepsonderwijs, voor het recht om anoniem te solliciteren, voor het recht op geloof en de noodzaak van democratie, om een paar plannen uit dit S&D-themablok te noemen. Het is geen uitputtende lijst, maar wees gerust, we komen er op terug.

## Loopbaanleren is een vak

Door **Tanja Jadnanansing**

Tweede Kamerlid van de PvdA

We leven in een tijd waarin de jonge Ahmed, Malika en Samir niet of nauwelijks aan de bak komen. Dezelfde basisschool, dezelfde middelbare school, dezelfde vervolgopleiding als Maarten, Karen en Erik, en op-en-top gemotiveerd bovendien. Maar werk ho maar. Migrantenjongeren nemen steeds succesvoller deel aan het onderwijs, maar dat is nog niet terug te zien in een betere arbeidsmarktpositie. Eind 2013 wist *de Volkskrant* te melden dat slechts 2% van de managementfuncties in het bedrijfsleven bezet werd door allochtonen. En dat is de afgelopen twee jaar tijd niet verbeterd. Het is daarom niet gek dat veel jongeren gedesilluseerd achterblijven. De maatschappij is overigens evenmin gediend bij deze verspilling van talent en opleidingsgeld.

Toch gebeurt er weinig. Hoort erbij, zeggen ze dan. Moet je maar beter je best doen, dat idee. Invechten noemt Mark Rutte het. Maar waarin ze dat moeten doen, vertelt hij er niet bij. Ze doen mee de wedstrijd terwijl ze de spelregels niet kennen. Dat moet anders. Iedere jongere heeft, net als voetballers, een coach nodig die de regels uitlegt en ze leert hoe het spel in elkaar steekt. Het is veel te makkelijk om zoals Rutte te stellen dat 'de oplossing bij Mohammed ligt'.

Het kan en mag niet zo zijn dat de achterstand van jongeren met een niet-westerse ouder of een andere achternaam steeds groter wordt. De Grondwet verbiedt het en internationaal gezien slaan we een flater. Desondanks gaan we vrolijk door. Als mentor van jongeren in Amsterdam hoor ik dagelijks verhalen van hoogopgeleide jongeren die niet aan een stage komen en al helemaal niet aan een baan.

Dit zijn niet de jongeren die bij de pakken neerzitten, maar die zich juist dolgraag zouden willen invechten.

Ze weten alleen niet waar ze moeten beginnen. Het netwerk van pa levert maar weinig op. Hij werkt niet op de bovenste verdieping van een groot advocatenkantoor en was al helemaal geen lid van Minerva. Tja, wat dan? Op de universiteit een cursus netwerken dan maar? Als die er al zijn moeten ze volgens mijn studenten meer 'to the point'. Ja, 'trek nette kleren aan en verdiep je in diegene die je wilt spreken'. Dat kunnen ze zelf ook wel bedenken. Maar hoe zit het met die verborgen, ondoorgroendelijke codes? Dat je bijvoorbeeld in een netwerkgesprek nooit begint over het salaris...

Een paar jaar geleden hebben de vakbonden, werkgeversorganisaties, SER, de ambassadeur Jeugdwerkloosheid en het ministerie van SZW het initiatief genomen voor Link-Work. Aanleiding was het SER-rapport *Maak baan voor een nieuwe generatie*, waarin werd gesignaleerd dat de arbeidsdeelname van niet-westerse allochtone jongeren fors lager ligt. Via netwerken werden bedrijfsmentoren geworven om voor jongeren de stap naar werk toegankelijker te maken. Een eerste stap voor het verbeteren van de arbeidskansen van jongeren. Een prachtig initiatief, maar de lat moet hoger. Het gaat immers niet alleen over de jongeren zelf die klaar zijn voor die baan en zich willen invechten. Het gaat er ook, of eigenlijk vooral, om dat bedrijven en overheden allochtone jongeren een kans geven.

Een quotum voor Ahmed, Malika of Samir is niet wenselijk: mensen met een niet-westerse ouder of een andere huidskleur zouden geen quotum nodig moeten hebben om gewaardeerd te worden. Een betere aanpak zou zijn wanneer regering, politiek, opleiders

---

Tanja Jadnanansing *Loopbaanleren is een vak*

en werkgevers zich realiseren dat er blijkbaar meer nodig is dan alleen een opleiding en de vermaning dat ze zich moeten invecchten.

Daar is maatwerk voor nodig. Liefst zo vroeg mogelijk. Loopbaanoriëntatie met experts die de arbeidsmarkt kennen, netwerken hebben en gebruiken, in hetzelfde schuitje hebben gezeten en daardoor multicultureel talent een goede uitgangspositie kunnen geven bij het vinden van een baan.

Niet de boodschap meegeven dat je er met een diploma wel komt. Maar dat je daarnaast veel meer moet kunnen en weten, dat je zult

moeten knokken en dat je er, als je daartoe bereid bent, wel komt. Geen loze beloften maar hulp bij het kiezen van een passende studie, bij het ontwikkelen van werknemersvaardigheden en het omgaan met onbewuste uitsluitingsmechanismen.

Het is tijd voor een nationale agenda loopbaanoriëntatie met coaches uit de top van het bedrijfsleven en de overheid. 'Loopbaanleren' is een vak en moet serieus genomen worden, ook door de colleges van bestuur van onderwijsinstellingen. Daarom op 1 september: de nationale loopbaandag.

# Gelijke kansen: het ongemakkelijke verhaal

De diplomademocratie bedreigt de sociale cohesie. Daar iets aan doen vraagt een sterke overheid, maar ook een nieuwe rol voor het onderwijs. Minder mensen naar het hoger onderwijs, meer status voor het beroepsonderwijs.

**JAN VAN ZIJL**

*Voorzitter van de MBO Raad*

Na de oorlog begon de sociale ongelijkheid die zo kenmerkend was voor de vooroorlogse standenmaatschappij te knellen, en als gevolg van de versnellende technologische ontwikkelingen groeide ook de behoefte aan een beter opgeleide beroepsbevolking. De scherpe klas-sengrenzen werden doorbroken. Dat gebeurde via het stelsel van sociale zekerheid, het minimumloon, betere en betaalbare huisvesting, progressieve *inkomstenbelasting* en, last but not least, voor iedereen bereikbaar onderwijs.

Hoewel wij het pas veel later zo zijn gaan noemen ontstond in deze periode de 'merito-cratische samenleving'. Impliciet groeide toen óók de veronderstelling dat de ongelijkheid in kansen binnen een samenleving gebaseerd op klassen veel groter zou zijn dan de ongelijkheid in talenten. Met andere woorden: als iedereen maar de kansen pakte die met name op het vlak van onderwijs geboden werden, zou dat vanzelf leiden tot meer cohesie in de samenleving en tot minder sociale ongelijkheid. Tot op zekere hoogte gebeurde dat ook. Massaal stroomde talent uit de lagere sociaaleconomische klassen naar het onderwijsniveau dat hoorde bij hun mogelijkheden en

talent. De verborgen talenten uit die tijd kwamen dan ook uit de ongeschoolde onderkant van de samenleving.

Langzamerhand is het meeste verborgen talent uit de lagere klassen wel blootgelegd en tot de midden- en hogere milieus toegetreden. Aan de onderkant blijft een relatief homogene groep achter die over weinig maatschappelijk gewaardeerde talenten beschikt en ook weinig talent kan overdragen aan de volgende generatie. Zowel de inter- als de intragenerationele mobiliteit komt hierdoor langzaam tot stilstand. Wie met een lage opleiding de arbeidsmarkt betreedt, heeft nog maar weinig kans op een opwaartse carrière die perspectief biedt op een mooie maatschappelijke positie.

Maatschappelijke achterstand krijgt daarmee een erfelijk karakter. Hiermee keren wij terug naar de situatie aan het begin van de industriële revolutie, toen de plek waar je wieg stond in hoge mate bepalend was voor je kansen in het leven. Wat dreigt is een gelaagde samenleving met een onderlaag van 'nikshebbers' en ook 'nikskunnenkrijgers', en een mid-dengroep en bovenlaag waar alles samenkomt dat toegang tot welvaart verschaft.



Jan van Zijl *Gelijke kansen: het ongemakkelijke verhaal*

***De markt biedt onvoldoende oplossing***

De sociaal-democraat in mij krijgt dan onmiddellijk visioenen van hogere belasting-tarieven op zowel inkomen als vermogen en het helemaal wegbelasten van erfenissen, onder het mom dat er geen reden is om arbeidsloos inkomen van rijkluis kinderen te bevorderen. Maar misschien is dit anno 2015 niet afdoende. Bij de realisatie van sociale cohesie in de samenleving komt meer kijken. Enerzijds is bijna iedereen het erover eens dat enige mate van welvaartsongelijkheid niet alleen onvermijdelijk, maar zelfs gewenst is. Het draagt immers bij aan meer economische groei en daarmee ook aan de mogelijkheden van de minst bedeelden om te kunnen participeren. Tegelijkertijd vindt iedereen dat heel grote verschillen in kans op werk en een fraai inkomen juist schadelijk zijn voor onze economie.

Dat betekent dat we kritischer moeten zijn over hoe de overheid zich terugtrekt uit het publieke domein en belangrijke kerndoelen van de verzorgingsstaat overdraagt aan de markt. De aandachtspunten voor beleid liggen voor de hand: blijvende en betaalbare toegang tot goed onderwijs, toegang tot vitale en kwalitatief hoogwaardige zorgvoorzieningen en andere voorzieningen die eraan bijdragen dat burgers zich onderdeel voelen van de welvaartsstaat.

Meer financiële eigen verantwoordelijk is niet per se onredelijk, maar mag er niet toe leiden dat grote groepen burgers van essentiële voorzieningen verstoken raken. Het is veelbetekenend dat de nieuwe voorzitter van VNO-NCW kritisch is over het helemaal aan de markt overlaten van de verantwoordelijkheid om mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk te helpen. Het bijna integraal afschaffen van de Wet sociale werkvoorziening (WSW) is in dit verband een onverstandige maatregel, waarvan de marktsector de effecten niet volledig kan opvangen.

Het gaat vooral om het borgen van de participatiemogelijkheden voor diegenen die niet in staat zijn om de geboden kansen met twee handen aan te pakken en zelfs niet met één. Die niet in staat zijn om (thuis)zorg van goede kwaliteit in te kopen, of die afhankelijk zijn van begeleiding bij het opvoeden van hun kinderen, omdat er anders van die opvoeding niets terecht komt (jeugdzorg) en voor wie het belangrijk is dat zij in staat zijn hun lichamelijke en mentale gezondheid op peil te houden, bijvoorbeeld door actief aan sport en beweging te kunnen doen. Een breed pakket aan (publieke) voorzieningen, waarover consensus zou moeten bestaan dat die voor iedereen beschikbaar behoren te zijn.

Die garantie voor participatie voor iedereen vraagt om een vitale collectieve sector. Dat is niet per se een grote of dure overheid. Wel een overheid waarbij kwalitatief hoogwaardige dienstverlening aan de burger hoog in het vaandel staat. Zo'n 15 à 20 jaar geleden begon ook in onze kring kritiek op de publieke

**De (inter)generationele mobiliteit komt langzaam tot stilstand, daardoor krijgt maatschappelijke achterstand een erfelijk karakter**

sector bon ton te worden en dat terwijl we zo'n belangrijke rol hebben gespeeld bij de vormgeving van de publieke dienstverlening. Die houding leverde een geloofwaardigheidsprobleem op. Het is niet voor niets dat de partijen die van oudsher kritisch staan tegenover de overheid en publieke dienstverlening het nu electoraal zo goed doen. Mensen stemmen liever op het origineel dan op de papegaaien.

Op z'n best bewijzen wij nog wél lippen-dienst aan docenten, verpleegkundigen en

Jan van Zijl *Gelijke kansen: het ongemakkelijke verhaal*

politieagenten, maar zelden zijn wij positief over de domeinen waarin zij werken. Ook wij hebben het veel te gemakkelijk over grootschalige zorg- en onderwijsfabrieken, waarvan de bestuurders vermoedelijk graaiers zijn die geen idee hebben wat er op de werkvloer speelt. De Amsterdamse PvdA bestond het om kort voor de verkiezingen een 'reddingsplan' te willen presenteren voor het mbo. Je zou je kind maar op zo'n school hebben zitten of er werkzaam in zijn en denken dat je met goede dingen bezig bent. Dan meldt de partij waarvan je al jaren lid bent doodleuk dat jouw school er een puinhoop van maakt en klaarblijkelijk 'gered' moet worden. Een vergelijkbaar verhaal is te houden over de jeugdzorg en het UWV. Daar schijnt evenmin veel goeds te gebeuren. Is het dan verwonderlijk dat ook de mensen werkzaam in het publieke domein onze partij de rug toekeren? De dreigende nieuwe ongelijkheid maakt een keuze voor een sterke, moderne overheid en hoogwaardige publieke dienstverlening even gewenst als noodzakelijk.

### ***Een nieuwe opdracht voor het onderwijs***

Het betekent voor het onderwijs dat het beleid van gelijke kansen op goed onderwijs ongeacht iemands afkomst onverminderd moet worden voortgezet, maar dat dit streven gepaard zou moeten gaan met het besef dat de bijdrage aan de realisering van het verhefingsideaal beperkt is. Voor allochtonen die nog een inhaalslag maken ligt dat genuanceerder.

Over het geheel genomen geldt echter dat er grenzen zijn aan wat mensen kunnen met de kansen die hun worden geboden. Talentontwikkeling is mooi en hetzelfde geldt voor de ambitie om 'het beste uit mensen te halen'. Wie kan daar nu tegen zijn? Maar politiek overeengekomen streefcijfers met betrekking tot gewenste percentages startkwalificaties of deelname aan het hoger onderwijs weerspiegelen slechts een papieren werkelijkheid en

gaan voorbij aan het feit dat de afgelopen vijftig jaar op dit vlak al het meeste is bereikt.

Mensen worden niet slimmer door Lisabondoelstellingen. Toch blijft ook in Nederland de druk groot om zoveel mogelijk mensen aan een diploma hoger onderwijs te helpen. Het feit dat dit vaak lukt zegt meer over de gedaalde kwaliteit van het hoger onderwijs dan het vermogen van ons onderwijsstelsel om steeds meer jonge mensen naar dat hogere niveau te tillen. Ouders hebben er bijna alles voor over om hun kind via de havo in ieder geval op het hbo te krijgen, of beter een 'University of Applied Sciences', want zo noemen de hogescholen zich sinds kort.

Die hang naar hoger in het onderwijs heeft alles te maken met de kern van de meritocratische samenleving. Het heeft ertoe geleid dat er op de universiteit veel studenten rondlopen die qua cognitieve bagage en academische honger veeleer thuishoren in het hoger beroepsonderwijs. Ik schrijf het maar een keertje helemaal uit, opdat men zich realiseert waarmee wij hier van doen hebben, namelijk 'beroepsonderwijs'. Zoals er overigens óók op het hbo veel te veel studenten zitten, die qua mogelijkheden beter hadden gepast in het mbo.

Een van de nieuwe opdrachten aan het onderwijs moet dan ook zijn dat op alle niveaus kritischer wordt gekeken naar de instroom. Het zal vermoedelijk betekenen dat minder studenten zullen doorstromen uit het mbo, maar daartegenover wellicht meer studenten een mbo-diploma halen die nu met veel moeite van het hbo komen.

### ***Havo: 'toegangspoort' naar het geluk***

Cruciaal hierin is de rol en de positie van de havo. Dit onderwijstype is tegelijk een eerste stap en een springplank om de zwaar begeerde toegang tot het hoger onderwijs te bemachtigen. De havo vormt voor veel ouders de scheidslijn tussen de 'geslaagden' en de 'losers'. De eerste groep mag naar het hbo, de tweede moet naar het vmbo en het mbo. Dit is

Jan van Zijl *Gelijke kansen: het ongemakkelijke verhaal*

een ongewenste situatie die nog altijd gevoed wordt vanuit de gedachte dat er kansen geboden moeten worden (verheffing), terwijl de mogelijkheden om die kansen te grijpen niet reëel aanwezig zijn.

Veel te veel kinderen halen, al dan niet na veelvuldig zittenblijven, met hangen en wurgen het havodiploma en kunnen daarna op het hbo het vereiste niveau nauwelijks aan. Switchen en lang studeren is het gevolg. Voor

## Veel wo'ers horen thuis op het hbo, veel hbo'ers op het mbo

deze kinderen zou een route via het mbo en eventueel daarna het hbo veel beter zijn. Vanwege de opwaartse druk, de wens van ouders en de noodzaak al op 12-jarige leeftijd te moeten kiezen gebeurt dat niet.

De politiek zou zich ernstig moeten bezinnen op de positie van de havo. Afschaffen is wellicht te rigoureuus, al zijn daar veel goede argumenten voor te bedenken. Minder ingrijpend en op z'n minst geboden is de optie waarbij de hoogste niveaus van vmbo en havo aan elkaar geplakt worden. Een maatwerkdiploma bepaalt dan welk vervolgonderwijs gekozen kan worden. Een meer algemeen vormend pakket, mits van voldoende niveau, geeft dan toegang tot het hbo en een pakket met meer beroepsgerichte vakken geeft toegang tot het mbo.

Zo wordt er niet al op 12-jarige leeftijd voorgesorteerd, maar pas aan het eind van het voortgezet onderwijs. Hiermee doe je daadwerkelijk iets aan de opwaartse druk die op kinderen die net van de basisschool komen wordt gelegd. De huidige vroege keuze is tamelijk uniek vergeleken met ons omringende landen en wordt door Nederlandse en internationale deskundigen ernstig bekritiseerd.

### *De uitdaging aan de onderkant*

Een minstens zo grote uitdaging ligt er bij de onderkant en rond het funderend onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs. In een vlag van verstandsverbijstering heeft de politiek in de jaren tachtig en negentig besloten om alles beneden havo- en hbo-niveau onder één titel te positioneren. Vanaf dat moment werd alles vmbo en mbo.

Beide onderwijstypen werden ook nog eens ingedeeld in voor bijna niemand begrijpelijke niveaus. In feite leidde deze positionering tot omgekeerde verheffing en werd in sommige gevallen zelfs het tegenovergestelde bereikt van de oorspronkelijke doelstelling om cognitief minder getalenteerde leerlingen aan een waardevol mbo-diploma te helpen. Zo krijgt momenteel de leerling op niveau 1 van het mbo een op het oog gelijkwaardig diploma aan dat van iemand op niveau 4. Maar iedereen weet dat beide niveaus helemaal niets met elkaar gemeen hebben. Leerlingen op niveau 1 krijgen basisvaardigheden aangeleerd, terwijl de OESO mbo-niveau 4 positioneert op een vergelijkbaar niveau als de onderkant van de Amerikaanse universiteiten.

Voor het vmbo geldt iets soortgelijks. Deze goedbedoelde vormgeving heeft vast wat opgeleverd voor de laagste niveaus, maar pakte uiterst beroerd uit voor het imago van de hogere niveaus. Bij vmbo en mbo denken momenteel veel te veel mensen aan laagwaardig onderwijs voor overwegend kwetsbare jongeren in plaats van de mavo of de oude mts. Dit is vermoedelijk de belangrijkste verklaring voor de lage waardering in de samenleving.

Schrijnend, omdat 70% van de mbo-leerlingen een opleiding volgt op niveau 3 en 4. Dat zijn hoogwaardige beroepsopleidingen, waarbij de leerlingen zelden het predicaat kwetsbaar verdienen. Stel, men besluit om in het voortgezet onderwijs — ook weer vanwege de verheffingsgedachte — alle opleidingsniveaus gymnasium te gaan noemen. Wanneer we het vmbo gymnasium 1, havo gymnasium

Jan van Zijl *Gelijke kansen: het ongemakkelijke verhaal*

2, vwo gymnasium 3 en categoriaal gymnasium niveau 4 noemen, staat het Malieveld binnen de kortste tijd vol met protesterende bakfietsmoeders. Toch heeft men een vergelijkbare keus gemaakt voor het vmbo en het mbo. Kennelijk houdt verheffing voor veel politici op bij de onderkant.

Terecht en met steun van het onderwijsveld heeft de politiek besloten het laagste mbo-niveau als zodanig geen middelbaar beroepsonderwijs meer te noemen. Dat zou ook moeten gelden voor niveau 2, want hoewel dit niveau wel beroepsonderwijs is en het aangeboden hoort te worden op een mbo-instelling, is het niet middelbaar.

Het neemt allemaal niet weg dat de samenleving een grote verantwoordelijkheid heeft om jonge mensen met beperkte cognitieve mogelijkheden ook goed toe te rusten op hun toekomstig functioneren in de samenleving. Ook uit deze categorie zal het beste gehaald moeten worden. Daar hoort de voorbereiding op de arbeidsmarkt in ieder geval bij.

Er zal altijd een rangorde van opleidingsniveaus blijven en degenen die onderaan staan zullen genoeg moeten nemen met de minst gewaardeerde maatschappelijke posities.

Het is echter ook zo dat laagopgeleiden over het algemeen ongezonder en minder lang leven dan hoogopgeleiden. Daar zijn talloze verklaringen voor. Een van de belangrijkste is het onvermogen van laagopgeleiden om hun behoeftebevrediging uit te stellen: de verleiding nu een dure scooter te kopen wint het van het geld opzijzetten voor mindere tijden, en veel en vet eten krijgt voorrang boven een gezonde levensstijl. Op dit vlak is nog

veel onzeker, met name waar het gaat om de oorzaken van de lagere levensverwachting en het lagere opleidingsniveau. Dat neemt niet weg dat het urgent is om hier aandacht voor te hebben. Waar het gaat om een gezonde leefstijl kunnen de school en de schoolomgeving een rol spelen.

Hoewel de grenzen van scholing op basis van cognitieve bagage voor veel kinderen bereikt lijken te zijn, kan het onderwijs nog veel betekenen bij het aanleren van algemene vaardigheden die essentieel zijn voor een succesvolle deelname aan de alsmaar complexer wordende samenleving. Dan gaat het om persoonlijkheidsvorming in het algemeen en sociale vaardigheden in het bijzonder. Maar ook om het leren omgaan met snelle veranderingen, zowel in de werkomgeving als in het sociale verkeer in het dagelijks leven.

Juist voor kinderen uit kwetsbare milieus is er op dit vlak nog veel verbetering mogelijk. De huidige eenzijdige focus op leerprestaties en citoscores doet deze kinderen tekort. De praktijk leert dat het wegnemen van deze elementen de kans om ook de schoolprestaties te verbeteren aanzienlijk vergroot. Met meer aandacht vanaf de allerjongste leeftijd voor persoonlijkheidsvorming snijdt het mes aan twee kanten. Het zal kinderen beter voorbereiden op hun latere deelname aan het maatschappelijk verkeer, terwijl ook hun leerprestaties zullen verbeteren. Dat laatste is weer van groot belang voor hun kansen op de arbeidsmarkt. Juist omdat er op dit terrein nog een wereld te winnen is, ligt hier een belangrijke opdracht voor sociaal-democraten.

# Geef jongeren de beloning die ze verdienen

Werk moet lonen, maar voor jongeren geldt dit blijkbaar niet: een 18-jarige die voltijds werkt, verdient € 700 bruto per maand. Schaf het minimumjeugdloon af en de toegenomen koopkracht van jongeren zal de economie een flinke impuls geven.

**SASKIA BOUMANS**

*Politicoologe en onderzoeker bij de FNV*

Bij jongeren en werk gaat het meestal over werkloosheid. Het soort werk en de voorwaarden waaronder jongeren werken, zijn zelden onderwerp van gesprek. Dat is opvallend, aangezien maar 15% van alle werkende jongeren in Nederland economisch zelfstandig is.<sup>1</sup> Young & United, de door de FNV gesteunde jongerenbeweging, zet dit sinds eind maart op de kaart. Met name de eis dat werknemers vanaf 18 jaar recht hebben op het volwassen minimumloon van 8,66 euro per uur wordt met behoorlijk wat welwillendheid onthaald. De sterkste tegenwind komt voornamelijk uit ondernemend Nederland. VNO-NCW en MKB-Nederland zeggen dat dit ten koste zal gaan van de werkgelegenheid voor met name laagopgeleide jongeren. Het probleem met deze best-begrijpelijk-want-vaak-effectieve bangmakerij is dat zij voorbijgaat aan de essentiële problemen die jongeren vandaag de dag ervaren op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dat is niet werkloosheid, maar slecht werk.

Tijdens haar afscheidsinterview in de *NRC* wist *CDA*'er Mirjam Sterk de kern van het probleem wel te vatten: 'Mensen vragen vaak:

is het een verloren generatie? Nee, maar het is wel een verliezende generatie. Ze komen met studieschulden op de arbeidsmarkt. Ze hebben flexibele banen en daarom wordt er niet geïnvesteerd in hun scholing. Ze krijgen geen hypotheek en hebben onzekere pensioenen.<sup>2</sup> Een opmerkelijke uitspraak voor een ambassadeur Aanpak Jeugdwerkloosheid, want blijkbaar is niet de jeugdwerkloosheid, maar de geflexibiliseerde arbeidsmarkt het grootste obstakel.

Deze problematiek heeft zijn oorsprong in de sterkere concurrentie, lage lonen en toenemende arbeidsmarktafhankelijkheid.

## **Faciliteren van de bijwerkende student**

Wat als eerste opvalt in de statistieken is de grote hoeveelheid jongeren die werken. Bijna 70% van alle Nederlandse jongeren tussen de 15 en 25 is actief op de arbeidsmarkt. In geen ander land in Europa is dit zo hoog. Ter vergelijking: de tweede plek wordt ingenomen door Denemarken met een participatiegraad van bijna 62%, terwijl buurland België in de onderste regio's bungelt met zo'n 30%.<sup>3</sup>

Saskia Boumans *Geef jongeren de beloning die ze verdienen*

Nederlandse jongeren verlaten het onderwijs niet bijzonder vroeg, dus het betekent vooral dat opleiding en werk worden gecombineerd. Bijna 60% van alle onderwijsvolgende jongeren werkt.<sup>4</sup> Dit aandeel is de afgelopen jaren sterk gestegen: in 1992 was het ruim een derde.<sup>5</sup>

Het zal dan ook niet verbazen dat maar liefst 78% van de jongeren tot 25 jaar in 2013 in deeltijd werkte.<sup>6</sup> Dat is een kwart meer dan de gehele werkzame bevolking. Jongeren die school en werk combineren vormen hiervan de bulk: zij nemen 80% van het jeugdige deeltijdwerk voor hun rekening.

## Wat de Polen en de Bulgaren zijn voor de agrarische sector, zijn de jongeren voor de horeca en detailhandel

Meestal wordt dit gezien als een win-win-situatie: jongeren willen een klein contract vanwege hun opleiding en werkgevers kunnen op deze manier van hun werkroosters maatwerk maken. Waarschijnlijk is dat voor veel jongeren ook inderdaad het geval. Desalniettemin kun je daar een aantal kanttekeningen bij plaatsen. De eerste is dat niet alle jongeren die werken ook (nog) naar school gaan. Deze werkende jongeren hebben geen baat bij een deeltijdbaan. Het levert vaak onvoldoende op en bemoeilijkt de opbouw van een stabiele loopbaan. Maar voor hen zijn er steeds minder banen: het aandeel voltijdwerk daalde in dertig jaar tijd van driekwart naar minder dan een kwart.<sup>7</sup>

Bovendien drukken bijbanende studenten werkende jongeren uit de arbeidsmarkt door hun grote beschikbaarheid voor de deeltijd-arbeidsmarkt en hun veronderstelde hogere productiviteit. Dit zien we ook terug in de

cijfers: 80% van het laagst geschoolde werk wordt tegenwoordig uitgevoerd door een werknemer met een hoger opleidingsniveau, eenzelfde percentage vindt plaats in deeltijd en lager opgeleide jongeren zijn veel vaker werkloos dan hoger opgeleide jongeren.

De Nederlandse deeltijdeconomie zorgt in combinatie met de versobering van de studiefinanciering, het fiscaal verruimen van de bijverdienmogelijkheden en de sterke toename van de studiekosten<sup>8</sup> voor een grotere concurrentie aan de zogenaamde onderkant van de arbeidsmarkt waar met name lager opgeleide jongeren de dupe van zijn. De angst bij velen dat deze concurrentie verder zal worden versterkt door het recente afschaffen van de basisbeurs, is daarom goed te begrijpen. Terwijl het ook anders kan. Dat laat Duitsland bijvoorbeeld zien. Eind 2014 werd daar het collegegeld voor alle universiteiten afgeschaft en een paar maanden terug voerde men tevens een minimumloon vanaf 18 jaar in.

### *Jongeren: een aantrekkelijk business model*

Het tweede kenmerk van de jongeren-arbeidsmarkt zijn de lage lonen. Ook hier neemt Nederland binnen Europa een uitzonderingspositie<sup>9</sup> in, en wel op twee manieren. Ten eerste door de duur van het minimumloon. In Nederland vallen jonge werknemers tot 23 jaar onder het wettelijk minimumjeugdloon. Frankrijk, Ierland, Portugal en Spanje kennen een minimumloon vanaf 18 jaar of eerder. België weliswaar ook pas vanaf 22 jaar, maar een 18-jarige verdient daar 82% van het volwassen minimumloon en in Nederland 45%.

Dat is ook het tweede verschil: de hoogte van het loon. Het jeugdloon begint in Nederland met 30% van het volwassen minimumloon voor een 15-jarige. Nergens in de ons omringende landen begint dat percentage zo laag. Ook in euro's is het een opmerkelijk

Saskia Boumans *Geef jongeren de beloning die ze verdienen*

verschil: € 3,94 in Nederland voor een 18-jarige, terwijl een leeftijdgenoot in België € 7,47 per uur verdient en zelfs Spanje betaalt beter met € 4,56 bruto per uur.<sup>10</sup>

Het gevolg van dit lage loon is tweeledig. Enerzijds kunnen jonge werknemers nauwelijks rondkomen van hun werk. Een gemiddelde 22-jarige afgestudeerde mbo'er verdient € 865 netto per maand. Dat is € 7,89 per uur bij een 25-urige werkweek, blijkt uit de enquête van Young & United onder 10.000 jongeren. Het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) tikt Nederland ook niet voor niets al een aantal jaren op de vingers voor de 'manifestly unfair' lage lonen voor jongeren.<sup>11</sup>

Anderzijds stemmen bedrijven hun nering erop af. Dat valt met name op tijdens een wandelingetje door de winkelstraat. Wie een nieuwe spijkerbroek koopt of een drankje bestelt wordt vaak geholpen door een jongere. Meer dan de helft van alle werknemers in de horeca is onder de 25 jaar en dat geldt voor bijna 30% van alle werknemers in de detailhandel. Hierbinnen spannen de supermarkten met 73% en de fastfoodindustrie met 61% tot 23 jaar de kroon.

In toenemende mate nemen jonge werknemers in deze sectoren de banen met een minimumloon voor hun rekening.<sup>12</sup> Op deze manier heeft het jeugdloon niet alleen een drukkende werking op de inkomsten van jongeren, maar ook op de lonen van oudere werknemers. Deze sectoren zijn dankzij het lage jeugdloon beter te typeren als lage-lonensectoren. Wat Poolse en Bulgaarse werknemers via uitzendconstructies zijn voor de agrarische sector en het beroepsgoederenvervoer, en de zzp'er voor de bouw, is de jonge werknemer voor werkgevers in horeca en detailhandel.

### ***Grotere afhankelijkheid***

Daarnaast is er de toegenomen afhankelijkheid van de arbeidsmarkt. Al genoemd zijn de afschaffing van de studiefinanciering en

de hoge kosten voor het volgen van (tertiair) onderwijs in Nederland die steeds meer jongeren de arbeidsmarkt op duwen. Hier komt bij dat jongvolwassenen tot 27 jaar dankzij de nieuwe Algemene Bijstandswet (1998) en de Wet werk en bijstand (2004) vrijwel geen aanspraak meer kunnen maken op de sociale zekerheid.<sup>13</sup> En eenmaal op die arbeidsmarkt hebben de jeugdlonen een drukkend effect op de loonontwikkeling.<sup>14</sup>

Hier komt bij dat het ook met name jongeren zijn die te maken hebben met onzekere contracten. Sinds 2010 zijn er meer jongeren met een flexibele dan met een vaste arbeidsrelatie. Dit aantal groeit nog steeds. In 2014 steeg het aantal jongeren met een onzeker contract weer met 6%. Het grootste deel van deze jonge werkers is oproep- of invalkracht. Het gevolg hiervan is een grotere afhankelijkheid ten opzichte van de markt en de werkgever, en inkomensonzekerheid. Dit leidt vervolgens tot bestaansonzekerheid. Denk aan het uitstellen van relatievorming en het stichten van een gezin, en de al genoemde slechtere toegankelijkheid van hypotheken en lagere pensioenen.<sup>15</sup>

### ***Een goed begin***

Natuurlijk kan afschaffing van het jeugdloon een arbeidsmarkt die zo scheef is en waar zo'n grote tweedeling is ontstaan, niet volledig rechttrekken, maar het is een goed begin. En wel om een aantal redenen. De eerste is dat het jonge werknemers economisch zelfstandig maakt. Een volledige werkweek van een 18-jarige levert nu een kleine € 700 bruto op – zo'n € 300 onder de armoedegrens. Als deze een volwaardig minimumloon verdient, wordt dat € 1.500 per maand: een reusachtige verbetering.

Bijbanende studenten hebben door deze inkomensgroei ook minder uren nodig om hetzelfde bedrag bij te verdienen, waardoor er meer banen overblijven voor werkende jongeren. Al zou het goed kunnen dat er

Saskia Boumans *Geef jongeren de beloning die ze verdienen*

meer maatregelen nodig zijn om de preciaire positie van werkende jongeren verder te verbeteren.

En tot slot zal een hoger jeugdloon waarschijnlijk leiden tot een vermindering van het groot aantal kruimelbanen omdat de concurrentie aan de lage-lonenkant van de arbeidsmarkt minder wordt. En ook dit zal met name werkende jongeren ten goede komen, omdat vooral zij beschikbaar zijn voor grotere contracten.

### **En de werkgelegenheid dan?**

Maar, hoor ik u denken, een hoger (jeugd)loon zorgt voor meer werkloosheid, en dat willen we niet. Laten we hier even naar kijken. Het idee is dat een hoger loon de vraag naar arbeid doet afnemen. Deze veronderstelde sterk negatieve relatie tussen loon en werkgelegenheid staat tegenwoordig ter discussie. Begin jaren '90 kwam uit onderzoek van Card & Krueger dat de werkgelegenheid in de fastfoodindustrie verbeterde toen het minimumloon werd verhoogd in New Jersey.<sup>16</sup> Dit werd onder andere veroorzaakt doordat de kosten van de verhoging van de minimumlonen hoger werden ingeschat dan uiteindelijk bleek. Ook leidde een verhoging van de beloning tot minder uitval en verloop van personeel, en ging de productiviteit omhoog.

VNO-NCW lijkt echter een ander argument te gebruiken: als de jeugdlonen omhooggaan, zullen ondernemers hen niet meer aannemen omdat ze dan moeten toeleggen op het inhuren van jonge werknemers. De gedachte is dat de werkgelegenheid zal verschuiven naar ouderen, die minder begeleiding nodig hebben. Hoe aannemelijk dit ook klinkt, het is vooral een gelegenheidsargument. Dat jongeren voornamelijk op kortdurende contracten werken, voortdurend worden vervangen door nóg jongere en dus goedkopere werkers en vooral in laaggeschoolde arbeid werkzaam zijn, geeft aan dat voor hun werk blijkbaar weinig kennis en ervaring nodig is.

Die constatering doet vermoeden dat het kostenvoordeel van € 3,94 voor een 18-jarige nu tegenover € 8,66 per uur voor een 23-plusser de reden is waarom in de horeca en handel vooral jongeren worden aangenomen. Dit financiële voordeel voor werkgevers valt weg als het jeugdloon wordt verhoogd. Dat zal pijn doen, maar er is geen reden om aan te nemen dat werkgevers massaal jongere werknemers zullen inruilen voor ouderen aangezien de productiviteit van die laatste groep door de aard van het werk niet hoger is. Bovendien blijven veel oudere werknemers waarschijnlijk duurder, aangezien zij meestal meer ervaring hebben.

Er kan wel een negatief werkgelegenheidseffect optreden doordat de verhoogde loonkosten de voortdurende carrousel van kortdurende en kleine contracten vermindert. Daartegenover staat dat het verhogen van het jeugdloon de economie een sterke financiële impuls zal geven. De laagste inkomens krijgen

## **De veronderstelde negatieve relatie tussen werkgelegenheid en lonen staat tegenwoordig ter discussie**

jaarlijks € 185 mln aan extra koopkracht. Dit geld wordt waarschijnlijk onmiddellijk geconsumeerd — in tegenstelling tot meer koopkracht voor hogere inkomens — wat voor extra banen zal zorgen in de binnenlandse markt. En dat zijn niet toevallig net die sectoren waar het gros van de jongeren werkzaam is.

Hoe deze effecten precies op elkaar gaan inspellet, is niet te voorspellen. Wat we wel weten is dat de relatief lage jeugdwerkloosheid in Nederland vooral komt door de grote hoeveelheid kleine baantjes van jongeren. Dat is dus wel werk, maar slecht werk waar niet van valt



Saskia Boumans *Geef jongeren de beloning die ze verdienen*

rond te komen. Werk is haast een liefhebberij geworden volgens hoogleraar arbeidsrecht Wiemer Salverda. Deze constatering zorgde ervoor dat VVD'er Robin Fransman eind april tijdens de boekpresentatie van WFACT uitriep: 'Laten we als werkgelegenheid zo belangrijk is, het loon dan alsjeblieft helemaal maar afschaffen. Dan is niemand meer werkloos!' Een bou-

tade, uiteraard, maar wel één met een kern van waarheid. Want als werken niet meer loont, waarvoor of voor wie werken we dan wel? Een volwassen loon voor volwassen werk kost Nederland een half procent van de loonsom. Dat is een schijntje als we daarmee van Mirjam Sterks verliezende generatie een generatie met toekomst kunnen maken.

**Noten**

- 1 Wiemer Salverda (2015) 'De feiten over werkende jongeren', in: *WFACT, de feiten over werkende jongeren in Nederland*. Economisch zelfstandig wordt gedefinieerd als 70% van het minimumloon.
- 2 Zie *NRC Handelsblad* van 1 april 2015.
- 3 Eurostat, *Activity rates by sex, age and highest level of education attained (%)*.
- 4 CBS (2014), *Arbeidsdeelname 15-25-jarigen*.
- 5 CBS (2003), *Jeugd 2003, cijfers en feiten*.
- 6 CBS (2014), *Deeltijdwerk in Europa neemt toe, Nederland blijft koploper*.
- 7 Salverda, 'De feiten over werkende jongeren'.
- 8 Eurydice (2015), *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education*. Nederland behoort ondertussen tot de duurder landen in Europa als we naar schoolgeld voor hoger onderwijs kijken.
- 9 Buiten Griekenland, dat haar jeugdloon heeft moeten verlagen in ruil voor steunmaatregelen, is nergens anders in Europa het jeugdloon zo lang en zo laag.
- 10 De bedragen zijn in euro/koopkrachtpariteit van 2015.
- 11 European Social Charter (2013), *7th National Report on the implementation of the European Social Charter*.
- 12 CBS, *Werkgelegenheid en minimumloon*.
- 13 Trudie Knijn (2015), 'Sociale zekerheid: jong en onzeker', in: *WFACT, de feiten over werkende jongeren in Nederland*.
- 14 Het jeugdloon staat door het verlagen van de staffel in de jaren '80 en het bevroren van de bedragen in de jaren '80 en '90 al 25 jaar stil. Hierdoor heeft het jeugdloon geen verhogend effect meer, zoals in de beginjaren, maar een drukkend effect.
- 15 Wilthagen et al. (2014), 'Het perspectief van jongeren op de Nederlandse arbeidsmarkt', in: *Reflect*, maart.
- 16 David Card & Alan B. Krueger (1993), *Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania*.

# Invechten of aanpakken?

Niet-westerse migrantengroepen worden vaker gediscrimineerd op de arbeidsmarkt. Daar zijn Rutte en Asscher het nog wel over eens. Over hoe je deze discriminatie kunt terugdringen zijn ze minder eensgezind. Harder je best doen versus foute werkgevers op de vingers tikken, of zijn er betere maatregelen denkbaar?

**IRIS ANDRIESEN & JACO DAGEVOS**

*Beiden werkzaam bij het SCP, Dagevos is tevens bijzonder hoogleraar Integratie en Migratie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam*

De achterstand van niet-westerse migrantengroepen op de arbeidsmarkt is nog steeds groot. De werkloosheid is onder hen drie keer groter dan onder autochtone Nederlanders. Dat verschil is bovendien de afgelopen jaren alleen maar groter geworden: de crisis heeft niet-westerse migranten zwaarder getroffen dan autochtone Nederlanders. Wanneer men wel werk heeft zijn migranten vaker aangewezen op tijdelijke contracten dan autochtonen. Met name niet-westerse jongeren zijn oververtegenwoordigd in de flexibele schil. In combinatie met de hoge jeugdwerkloosheid onder niet-westerse migranten – een derde van de beroepsbevolking is werkloos (cijfers 2013) – betekent dit dat jongeren uit migrantengroepen een kwetsbare arbeidsmarktpositie hebben.

In hoeverre discriminatie de achterstand op de arbeidsmarkt verklaart, is niet gemakkelijk te zeggen, maar dat discriminatie voorkomt is evident. Met enige regelmaat doet zich een duidelijk incident voor van discriminatie op de arbeidsmarkt. Zo ontving Jeffrey Koorn-dijk eind 2013 per ongeluk een reactie op zijn sollicitatie, waarin hij las afgewezen te worden vanwege zijn huidskleur. Een aantal jaren

eerder werden drie filiaalmanagers van AH to go door justitie vervolgd omdat zij hadden aangegeven geen Marokkaans personeel te willen aannemen. Dat op de arbeidsmarkt wordt gediscrimineerd hoeft bij niemand meer verbazing te wekken; lastiger te beantwoorden is de vraag in welke mate daarvan sprake is.

## *Mohammed of Mark*

Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) in de afgelopen jaren blijkt dat discriminatie op de arbeidsmarkt een behoorlijk probleem is. We stuurden gelijkwaardige sollicitaties naar bestaande vacatures en ondertekenden de een met Mohammed en de ander met Mark. We lieten acteurs met precies hetzelfde cv langsgaan bij uitzendbureaus, maar de een was blond en de ander had een kleurtje. De uitkomsten wezen steeds op hetzelfde: sollicitanten met een niet-westerse achtergrond hadden minder kans op succes dan autochtone kandidaten.

Autochtone kandidaten hebben grofweg anderhalf keer zoveel kans om met hetzelfde cv te worden uitgenodigd voor een sollicitatie-

Iris Andriessen & Jaco Dagevos *Invechten of aanpakken?*

gesprek. Discriminatie laat zich met name voelen aan de onderkant van de arbeidsmarkt: we vonden een hogere mate van discriminatie op laag en midden functieniveau (beroepen tot mbo-4) dan op hoog functieniveau (beroepen op hbo- of wo-niveau). De klappen vallen dus vooral in het segment van de arbeidsmarkt waar het grootste deel van de niet-westerse migranten naar werk zoekt. Ook zijn er duidelijke aanwijzingen dat discriminatie toeneemt in een slechte conjunctuur: bij een ruimere keuze op de arbeidsmarkt gaat de voorkeur sneller uit naar een autochtone kandidaat.

Het verschil in kansen op de arbeidsmarkt wordt ook gevoeld door de migranten zelf. Van de Marokkaanse Nederlanders die naar werk zochten ervaart 41% discriminatie; bij Turkse Nederlanders was dit 35%, en bij Suri-naamse en Antilliaanse Nederlanders respectievelijk 29% en 23%. Dat is tussen de twee en vier keer zo vaak als autochtone Nederlanders discriminatie ervaren bij het zoeken naar werk (11%, meestal vanwege leeftijd).

Ook op de werkvloer ervaren mensen discriminatie vanwege hun etnische achtergrond. Het gaat daarbij om kwetsende grappen die gemaakt worden door collega's, leidinggevendenden of managers, maar het kan ook gaan om het gevoel altijd de vervelende klussen te moeten opknappen. Die ervaringen laten sporen achter bij de mensen die het treft. Mensen gaan met minder plezier naar het werk en doen minder hun best. Daarnaast geeft een deel van de betrokkenen aan vanwege discriminatie onder zijn of haar niveau te werken of door discriminatie minder geld te verdienen. Ook zijn er mensen die afhaken: sommige mensen zoeken ander werk, anderen melden zich ziek en weer anderen stoppen helemaal met werken.

### ***Verantwoordelijkheid bij slachtoffer of dader***

Discriminatie is dus een reëel probleem dat behoorlijk verstrekken consequenties kan hebben. De vraag die zich aandient is dan ook:

wat kan ertegen gedaan worden en door wie? Binnen het kabinet leven er tegengestelde visies over de rol die de overheid op zich kan nemen. Premier Rutte stelde in een interview met Metro dat hij niets kan doen tegen discriminatie op de arbeidsmarkt: 'De paradox is dat de oplossing bij Mohammed ligt. Ik kan tegen Nederland zeggen: "Discrimineer a.u.b. niet, beoordeel iemand op karakter en kennis." Maar als het wel gebeurt, heeft Mohammed de keus: afhaken wegens belediging of doorgaan.' (Metro, 16 maart 2015)

## **Door de nadruk op invechten leg je de verantwoordelijkheid bij het slachtoffer**

Rutte geeft hiermee aan dat discriminatie bestaat, van alle tijden is en dat de overheid daar niet veel aan kan doen. Het gaat erom dat nieuwkomers zich er niet door uit het veld moeten laten slaan. Onderzoek laat zien dat dit inderdaad werkt: groepen migranten die geaccepteerd hebben dat ze gediscrimineerd worden en daar naar handelen hebben meer succes dan de groepen die de overtuiging hebben dat niets helpt. Hoe hard ze ook hun best doen, is de gedachte bij die laatste groep, discriminatie wint het toch, en dus is het zinloos om hard te werken voor een betere toekomst.

Tegelijkertijd kunnen opmerkingen als die van Rutte het gevoel van uitsluiting onder migranten versterken. Het is net alsof je tegen het verdrietige kind in de zandbak zegt dat hij zijn schepje maar beter had moeten vasthouden nu het buurjongetje ermee vandoor is. Migrant worden zo verantwoordelijk gemaakt voor de uitsluitingspraktijken van anderen.

Is er dan niets dat Mohammed kan doen? Jazeker, hij kan ervoor zorgen dat zijn kansen zo groot mogelijk zijn. Wat daarbij helpt: een

Iris Andriessen & Jaco Dagevos *Invechten of aanpakken?*

opleiding volgen en afmaken, je professionele netwerk uitbreiden, de Nederlandse taal goed beheersen. En als ondersteuning vanuit de thuissituatie minder vanzelfsprekend is dan bij Jan moet Mohammed extra hard lopen. Dat kan gaan om op het oog kleine dingen: hoe schrijf je een goede sollicitatiebrief, wat zijn de (onuitgesproken) mores en codes van de arbeidsmarkt, doe je een stropdas om naar het sollicitatiegesprek of mag die af?

Maar dan nog zal Mohammed met een achterstand te maken hebben die hijzelf niet in de hand heeft. Ons onderzoek laat namelijk zien dat alleen de naam van sollicitanten al een verschil maakt voor hun kansen. Dezelfde cv's van goed gekwalificeerde kandidaten met alleen een andere naam (Mohammed of Mark) worden niet even vaak geselecteerd voor vervolgstappen in de selectieprocedure. Mohammed ontvangt vaker een afwijzing, ondanks zijn afgeronde opleiding, zijn foutloze brief, zijn relevante werkervaring en cursussen.

Minister Asscher ziet in tegenstelling tot minister-president Rutte wel een rol voor de overheid in het tegengaan van discriminatie. Hij wil onder meer geen zaken meer doen met bedrijven die hebben gediscrimineerd. De vraag is hoe effectief dit zal zijn. Zo doen niet alle bedrijven zaken met de overheid, of willen dat gaan doen. Die bedrijven kunnen bovendien onverminderd hun gang gaan. Daarnaast zal juridisch hard gemaakt moeten worden dat er sprake is van discriminatie. Dat is niet eenvoudig. Concreet bewijs, zoals een uitgelekte e-mail, ontbreekt meestal.

### **Mogelijkheden**

Om te kijken welk beleid effectief kan zijn, is het belangrijk om meer te weten van de achtergronden van discriminatie. Werkgevers zijn over het algemeen geen aperte racisten die andere groepen als minderwaardig zien en hen daarom uitsluiten. Selectiebeslissingen komen tot stand in een situatie van onvolledige informatie. Men beschikt over

een brief, houdt een of meerdere gesprekken en daar blijft het meestal bij. Men verkrijgt een beeld van de individuele sollicitant, maar ook beelden over groepen spelen een rol bij de beoordeling van een persoon uit die groep. En beelden over migrantengroepen zijn vaak niet bijster positief. De Marokkaanse groep bijvoorbeeld wordt geassocieerd met overlast en criminaliteit, en men is bang voor gedoe op de werkvloer.

## Werkgevers zijn over het algemeen geen aperte racisten die bewust discrimineren

Het zijn die beelden die vaak onbewust leiden tot een voorkeur voor het bekende dat als veilig wordt ervaren. Liever een Jan of Kees, dan weet je ongeveer wat je kunt verwachten. Omdat dit doorgaans onbewuste processen zijn, vinden werkgevers niet dat ze discrimineren; men selecteert op kwaliteit, op objectieve kenmerken. Maar de realiteit is dus anders.

Bij de beoordeling van individuen wegen groepsbeelden dus (onbewust) mee. Een negatiever beeld betekent minder kans op succes. Wanneer iemand gezien wordt als een individu en niet meer als lid van een groep hebben groepsbeelden minder invloed en worden personen op hun eigen merites beoordeeld. Dat klinkt simpeler dan het is. Het categoriseren van mensen in groepen is een basaal psychologisch proces. Daar tegenin gaan vergt een heel bewuste blik op de eigen selectiepraktijken. Selecteren wordt intensiever, want onbewuste voorkeuren en de gevoelde 'klik' (of het ontbreken daarvan) zullen tegen het licht gehouden moeten worden. Van een voorlichtingscampagne, zoals minister Asscher in zijn actieplan voorstelt, moeten we dit effect niet

Iris Andriessen & Jaco Dagevos *Invechten of aanpakken?*

verwachten. Belangrijk vooral is dat werkgevers zich realiseren dat in hun wervings- en selectiepraktijken – vaak onbewust – barrières bestaan die personen uit migrantengroepen buiten de deur houden.

Ook andere maatregelen, zoals anoniem solliciteren, zouden nader bekeken kunnen worden op hun effectiviteit. Onderzoek dat de-

finitief uitwijst of anoniem solliciteren nu wel of niet werkt ontbreekt vooralsnog. Zonder informatie die direct wijst op de groep waartoe iemand gerekend kan worden is het wellicht makkelijker ‘zuiver’ op relevante kenmerken te selecteren. Daarmee geeft een bedrijf ook een duidelijk signaal af dat men streeft naar gelijke kansen voor alle groepen.

**Literatuur**

Andriessen, I., H. Fernee & K. Wittebrood (2014), *Ervaren discriminatie in Nederland*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Andriessen, I., E. Nievers & J. Dagevos (2012), *Op achterstand. Discriminatie van niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Andriessen, I., E. Nievers, L. Faulk & J. Dagevos (2010), *Liever Mark dan Mohammed? Onderzoek naar arbeidsmarktdiscri-*

*minatie van niet-westerse migranten via praktijktests*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Blommaert, L., F. van Tubergen & M. Coenders (2012), ‘Implicit and explicit interethnic attitudes and ethnic discrimination in hiring’, in: *Social Science Research* 41(1): 61-73.

CBS (2014), *Jaarrapport integratie 2014*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Huijnk, W., M. Gijsberts & J. Dagevos (2014), *Jaarrapport Integratie 2013. Participatie van migranten op de arbeidsmarkt*,

Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Nievers, E. (2010), ‘Personeelsselecteurs over niet-westerse migranten en discriminatie’, in: E. Nievers en I. Andriessen (red.), *Discriminatiemonitor niet-westerse migranten op de arbeidsmarkt 2010* (pp. 52-85), Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Ogbu, J.U. (1993), ‘Differences in cultural frame of reference’, in: *International Journal of Behavioral Development* 16(3): 483-506.

# Weg met het slachtofferdenken van moslims

Marcouch heeft groot gelijk met zijn claim dat de islam een plek hoort te krijgen in Nederland. Alleen, die ruimte is er al lang. Moslims moeten de hand in eigen boezem steken: fundamentalisme en radicalisering worden breder gedragen dan veel mensen denken.

## RUUD KOOPMANS

*Socioloog aan het Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) & Humboldt Universiteit Berlin*

Als het om fundamentalisme en radicalisering binnen de eigen geloofsgemeenschap gaat, bevinden veel moslims zich nog steeds in een staat van ontkenning. Die ontkenning neemt vier vormen aan:

- ▶ Achter het geweld zitten niet moslims, maar krachten die de islam zwart willen maken.
- ▶ Fundamentalisme en radicalisering beperken zich tot een kleine groep.
- ▶ Het is een jongerenprobleem.
- ▶ De oorzaken liggen niet binnen de eigen gemeenschap, maar in uitsluiting van moslims in landen als Nederland en in de steun van westerse landen aan dictaturen in het Midden-Oosten.

Leiders van moslimorganisaties en progressieve politici en opiniemakers die moslims een warm hart toedragen zouden er goed aan doen deze ontkenningargumenten actief te bestrijden in plaats van ze aan te wakkeren, zoals nu vaak het geval is. Want zonder het

beseft dat er iets fundamenteels binnen de islam en de moslimgemeenschap zelf moet veranderen is elke beleidsstrategie tegen radicalisering dweilen met de kraan open.

### **Complottheorieën**

Verbazingwekkend veel moslims geloven dat geweld uit naam van de islam niet het werk is van moslimradicalen, maar van de CIA, joden of andere samenzweerders. Onderzoek van het Amerikaanse Pew Research Center laat zien dat de helft van de West-Europese moslims niet gelooft dat de aanslagen van 11 september 2001 door moslims werden gepleegd. In islamitische landen liggen de percentages vaak nog hoger.<sup>1</sup> De samenzweringstheorieën over 9/11 zijn zozeer gemeengoed dat Al Qaida ertegen in het geweer kwam. Nadat President Ahmedinejad in 2011 in een toespraak voor de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties had beweerd dat de VS zelf achter 9/11 zaten, riep de terreurorganisatie de Iraanse leider op om te stoppen met die

Ruud Koopmans *Weg met het slachtofferdenken van moslims*

reputatiebeschadigende onzin – ere wie ere toekomt, immers.<sup>2</sup>

De hoogste autoriteit binnen de soennitische moslimwereld, Ahmed Al-Tayeb, de als gematigd geldende sjeik van Al-Azhar in Caïro, verkondigt soortgelijke fabeltjes over IS in Syrië en Irak. Terwijl hij het geweld van IS als ‘barbaars’ veroordeelde, voegde hij er in één adem aan toe dat het hier mogelijk gaat om ‘een complot van Israël zodat het het rijkste land van de regio kan blijven’.<sup>3</sup>

Ook na de aanslagen op de redactie van *Charlie Hebdo* en een joodse supermarkt in januari 2015 lieten complottheorieën niet lang op zich wachten. Haantje de voorste was, zoals vaker als gaat het om het bespelen van antiwesterse en antisemitische sentimenten, de Turkse president Erdoğan, die het Westen dat ‘een spel speelt met de islam’ achter de aanslagen zag. De burgemeester van Ankara en prominent partijgenoot van Erdoğan hield het op de Mossad, die Frankrijk wilde straffen

## De moslimgemeenschap moet de radicalisering onder ogen durven te zien

voor diens toenadering tot de Palestijnen.<sup>4</sup> Dat zijn zo de meningsnuances binnen de regerende moslimpartij van wat moet doorgaan voor een gematigd islamitisch land.

In Frankrijk zelf worstelden scholen met wijdverbreide samenzweringstheorieën onder moslimscholieren.<sup>5</sup> Ook in Nederland hebben leerkrachten te maken met islamitische leerlingen die fundamentele feiten – inclusief de Holocaust – ontkennen en die fantastische theorieën aanhangen over complotten tegen de islam.<sup>6</sup> Natuurlijk zijn er ook veel moslims die deze fabels irrationeel en verwerpelijk vinden, maar de theorieën zijn door hun

wijde verbreiding niettemin een wezenlijk onderdeel in de mix van ontkenningen. Het verklaart deels waarom een breed gedragen beweging binnen de moslimgemeenschap tegen fundamentalisme en radicalisering tot dusverre is uitgebleven.

### *Kleine marginale minderheid?*

Zijn fundamentalisme en radicalisering inderdaad een probleem van ‘kleine groepjes half gevormde jongeren’ waar de ‘overgrote meerderheid van de moslims’ niks van moet hebben, zoals Ahmed Marcouch in het februarinummer van *S&D* schreef? Zeker, de groep die daadwerkelijk geweld omarmt en in Europa aanslagen pleegt of naar Syrië, Irak, Somalië of Pakistan is afgereisd, beperkt zich tot enkele duizenden in West-Europa en enkele honderden in Nederland.

Is de opwinding over het moslimradicalisme daarom niet een beetje overdreven? Enig historisch perspectief helpt hier. Voor zover bekend zijn Nederlandse jihadgangers sinds 2013 verantwoordelijk voor minstens zes bom-aanslagen in Syrië, Irak, Somalië en Djibouti. Bij de drie aanslagen waarvan het dodental bekend is vielen zeker 32 slachtoffers.<sup>7</sup> Voeg daarbij dat minstens 30 Nederlandse jihadgangers zelf het leven lieten<sup>8</sup> en we hebben het over de met afstand dodelijkste terreurbeweging die ons land ooit heeft voortgebracht. Ter vergelijking: bij de Molukse acties van de jaren zeventig kwamen in totaal vijftien mensen om, van wie zes Molukse gijzelnemers.

Ook in een breder West-Europees perspectief is er geen reden voor relativering. Met bijna 300 doden door radicaal-islamitische aanslagen op West-Europese bodem sinds 2004,<sup>9</sup> heeft dit terrorisme nu al meer slachtoffers geëist dan het linkse terrorisme van de tweede helft van de vorige eeuw: de Duitse Rote Armee Fraktion had in haar hele bestaan 34 doden op haar geweten, de Italiaanse Rode Brigades 75. Voor terroristische groepen in het algemeen en linkse terroristische groepen in

Ruud Koopmans *Weg met het slachtofferdenken van moslims*

het bijzonder gold dat ze alleen konden gedijsen bij de gratie van steun van een flinke groep sympathisanten. Sommigen daarvan verleenden hand- en spandiensten, anderen die zelf niet naar de wapens grepen verkneukelden zich bij weer een gelukte aanslag 'op een kapitalistisch zwijn' en weer anderen keurden de gewelddadige middelen weliswaar af, maar steunden de revolutionaire doelstellingen. Velen wilden geen verraders van deze 'kameraden' zijn en hielden daarom hun mond tegen de politie.

Zou het islamitisch radicalisme een uitzondering op deze regel zijn? Er is weinig reden om dat aan te nemen. Zoals ik in mijn onderzoek onder 6.000 moslims in zes Europese landen heb laten zien, houdt een grote groep – ongeveer 45 procent – van de Europese moslims er een intolerante, fundamentalistische geloofsopvatting op na die maar één interpretatie van de geloofsregels toestaat en deze belangrijker vindt dan seculiere wetten.<sup>10</sup>

Maar over welke interpretatie van de Koran hebben we het en waar moeten we aan denken als het gaat om spanningen tussen de geloofsregels en de seculiere wetten? Een onderzoek uit 2007 in opdracht van het Duitse ministerie van Binnenlandse Zaken waarin de betreffende stelling iets anders werd geformuleerd, maakt duidelijk dat het niet gaat om het hypothetische geval waarin de seculiere wetten die van een dictatuur zijn: 47% van de Duitse moslims beaamt namelijk dat voor hen 'het volgen van de regels van mijn religie belangrijker is dan democratie'.<sup>11</sup> Een Brits onderzoek, eveneens uit 2007, laat bovendien zien dat een aanzienlijke groep moslims geloofsregels aanhangt die inderdaad op gespannen voet staan met de democratische rechtsstaat: 28% van de ondervraagde moslims zegt: 'Als ik zou kunnen kiezen, zou ik liever onder sharia-wetgeving willen leven dan onder de Britse wet'.

Nu zullen de ontkenningdenkers op dit soort bevindingen ongetwijfeld tegenwerpen dat de sharia ook gematigde vormen

kent en dat zulke cijfers dus helemaal niet verontrustend hoeven te zijn. Nu, de Britse onderzoekers hebben daar eens heel precies over doorgevraagd. Door de ondervraagden verschillende interpretaties van de wetten voor te leggen werd duidelijk wat men precies onder sharia verstaat:

- ▶ een moslima mag niet met een niet-moslim trouwen (52% eens);
- ▶ een moslima mag niet trouwen zonder de toestemming van haar voogd (43% eens);
- ▶ een man mag vier vrouwen hebben, maar een moslima mag maar één man hebben (46% eens);
- ▶ bekering tot een ander geloof is verboden en moet met de dood bestraft worden (31% eens);
- ▶ homoseksualiteit is fout en zou illegaal moeten zijn (61% eens).<sup>12</sup>

Mijn onderzoek laat verder zien dat fundamentalistische geloofsopvattingen in zeer sterke mate samenhangen met vijandigheid jegens andere groepen. Van alle ondervraagde moslims vertrouwt 45% joden niet en denkt 54% dat het Westen erop uit is de islam te vernietigen. Onder de fundamentalisten ligt dat zelfs rond de 70%.<sup>13</sup> De bevindingen van Mark Elchardus onder bijna 4.000 Belgische scholieren laten vergelijkbare niveaus van antisemitisme zien: 45% van de leerlingen met een islamitische achtergrond denkt bijvoorbeeld dat joden aanzetten tot oorlog en anderen de schuld geven. Ook als het gaat om homohaar zijn Elchardus' resultaten niet geruststellend: een kwart van de moslimscholieren vindt geweld tegen homoseksuelen gerechtvaardigd.<sup>14</sup>

Uit al dit onderzoek komt naar voren dat een aanzienlijk deel – tussen een kwart en een derde, al naar gelang waar je de grens precies trekt – van de West-Europese moslims een wereldbeeld aanhangt dat overeenkomt met dat van radicaal-islamitische bewegingen: fundamentalistische geloofsopvattingen,



Ruud Koopmans *Weg met het slachtofferdenken van moslims*

steun voor hardcore sharia-wetgeving, en antisemitische en antiwesterse vijandbeelden. Steun voor de opvattingen en doelen betekent niet automatisch ook steun voor de gewelddadige middelen, maar ook die groep is verre van marginaal. Het eerder aangehaalde Pew-onderzoek laat zien dat in Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië tussen 7% en 16% van alle moslims geweld tegen burgerlijke (!) doelen geoorloofd vindt om de islam verdedigen.<sup>15</sup>

In Nederland was in een onderzoek uit 2010 11% van de Nederlandse moslims het eens met de stelling: 'Onder bepaalde omstandigheden is het voor mij persoonlijk geoorloofd om vanuit mijn geloof geweld te gebruiken'.<sup>16</sup> Een recente Britse opiniepeiling in opdracht van de BBC formuleerde de geweldvraag concreter naar aanleiding van de aanslag op *Charlie Hebdo*. 27% van de Britse moslims verklaarde sympathie te hebben voor de motieven van de daders en 24% was het oneens met de stelling dat geweld tegen degenen die afbeeldingen van de Profeet Mohammed publiceren nooit geoorloofd kan zijn.<sup>17</sup> Een flink deel van de moslims die fundamentalistische geloofsopvattingen hebben en haat koesteren tegen joden, het Westen, homoseksuelen en afvalligen, heeft dus ook sympathie voor het gebruik van geweld om die opvattingen door te zetten.

### ***Een jongerenprobleem?***

In 2013 zorgde een televisieprogramma waarin de jongerenwerker Mehmet Sahin een groep Turkse jongeren interviewde voor veel opschudding. De jongeren ventileerden antisemitische opvattingen van het ergste soort en meenden dat het enige wat men Adolf Hitler kan verwijten, is dat hij zijn karwei met de joden niet heeft afgemaakt.<sup>18</sup> Ahmed Marcouch noemde Sahin een held omdat hij het antisemitisme in zijn gemeenschap aan de kaak stelde, maar de meeste Turkse organisaties gingen op de ontkenningstoer. Ze hadden geen idee waar deze jongeren hun ideeën vandaan hadden, die immers 'op geen enkele manier

de visie van Turkse Nederlanders en moslims in Nederland weerspiegelen'.<sup>19</sup> En natuurlijk was er volgens sommige Turkse leiders sprake van een samenzwering. De voorzitter van de lokale moskee Veysel Eroglu stelde dat er een 'smerig spelletje' gespeeld was en dat 'de

## **Het is geen jongerenprobleem: bijna de helft van de oudere generatie vindt joden onbetrouwbaar**

persoon genaamd Mehmet Sahin met plezier onderdeel is geworden van dit spelletje'.<sup>20</sup> Het zegt genoeg over het zelfkritische vermogen van de Turkse gemeenschap dat vervolgens niet de betreffende jongeren of hun ouders, maar Mehmet Sahin door de nek werd aangekeken en hij met zijn familie vanwege bedreigingen moest onderduiken.

Volgens de communis opinio binnen de moslingemeenschap zijn fundamentalisme, antisemitisme en haat tegen het Westen niet alleen een marginaal fenomeen, maar voor zover ze bestaan ook een jongerenprobleem dat met de islam van de oudere generatie niets te maken heeft. Het tegendeel is echter waar. Uit mijn onderzoek onder Europese moslims blijkt dat antisemitisme niet minder, maar juist meer verbreid is onder de eerste generatie moslims: van de eerste generatie vindt 47% dat joden niet te vertrouwen zijn, van de tweede generatie 'slechts' 39%. En terwijl voor christenen geldt dat religieus-fundamentalistische opvattingen vooral onder ouderen te vinden zijn, is er onder moslims geen verschil tussen de generaties.<sup>21</sup>

Zoals bij alle revolutionaire bewegingen zijn de jihadgangers in overgrote meerderheid jong. Maar dat moet ons niet tot de

Ruud Koopmans *Weg met het slachtofferdenken van moslims*

verkeerde conclusie brengen dat het islamitisch extremisme alleen maar een jongerenprobleem is. De oudere generatie is een deel van het probleem. Veel van de radicalen zijn van jongs af aan opgegroeid met een door familie, imams, media en politici uit de herkomstlanden aangereikte dagelijkse kost van samenzweringstheorieën, fundamentalisme, antisemitisme en haat tegen het Westen.

### **Moslims als slachtoffer**

In zijn beroemde werk *A Theory of Justice* bouwt de Amerikaanse filosoof John Rawls zijn theorie op het principe van de 'sluier der onwetendheid': een rechtvaardige samenleving is er één waarin een persoon zou willen leven als hij niet van tevoren zou weten of hij erin geboren wordt als man of vrouw, met een lichte of donkere huidskleur, als kind van arme of rijke ouders, als homo- of heteroseksueel.<sup>22</sup> Wat zouden Nederlandse moslims kiezen: liever als moslim terechtkomen in een westers land, of als christen of ongelovige in een islamitisch land? De vraag stellen is haar beantwoorden. Moslims hebben het in Nederland en andere westerse landen vele malen beter dan christenen of ongelovigen in om het even welk islamitisch land.

In zijn bijdrage in *S&D* stelt Marcouch dat veel moslims in Nederland 'verlangen naar een land waar moslims niet langer het gevoel hebben te moeten afdingen op hun geloof' en dat we radicalisering kunnen bestrijden wanneer moslims 'zich hier vrij voelen om te zijn wie ze zijn, net zo goed als andere groeperingen'. Maar waarin moeten moslims in Nederland dan afdingen op hun geloof? In welke opzicht wordt de islam hier ongelijk behandeld? Bedoelt Marcouch de aanpassing van de wet op de lijkbezorging in 1991 zodat moslims hun doden in Nederland volgens de regels van hun geloof kunnen begraven? Dat moslims in Nederland eigen scholen kunnen oprichten, hun eigen omroep hebben, hun eigen geestelijk verzorgers in gevangenis

en bij de krijgsmacht? Dat in Nederland het dragen van een hoofddoek overal is toegestaan, met uitzondering van de politie en rechtbankpersoneel?

Er is weinig dat de geloofsuitoefening in Nederland in de weg staat. Sterker nog, moslims hebben hier meer rechten dan zij in de meeste islamitische landen hebben, vooral als ze tot een andere dan de officieel goedgekeurde stroming binnen de islam behoren of er een liberale invulling van hun geloof op nahouden. Vraag het maar aan de alevieten uit Turkije of de aanhangers van de Ahmadiyya-stroming uit Pakistan. Of aan Afgaanse of Iraanse moslima's die liever zonder boerka of hoofddoek over straat gaan.

Niet alle westerse immigratielanden gaan zo ver in de gelijke behandeling van niet-christelijke religies als Nederland. Onder tien West-Europese en vier Angelsaksische immigratielanden kent Nederland de meeste rechten aan de islam toe.<sup>23</sup> Dat heeft veel met onze verzuilingstraditie te maken, die traditioneel veel geloofsvrijheid en een breed palet aan rechten voor religieuze organisaties biedt. Maar het is niet vanzelfsprekend dat rechten voor christenen ook aan moslims worden toegekend. In Duitsland zijn verschillende christelijke en joodse geloofsgemeenschappen als publiek lichaam door de overheid erkend met daarbij behorende privileges als het recht op godsdienstonderwijs, het heffen van kerkbelasting, en subsidies voor sociale organisaties op levensbeschouwelijke grondslag. Maar de Duitse islam staat tot op de dag van vandaag buiten dit systeem. Andere landen, zoals Frankrijk, waren traditioneel al niet scheutig met rechten voor christelijke geloofsgemeenschappen en zijn het nog minder als het om de islam gaat. Als gebrek aan rechten voor de islam de oorzaak is, zouden fundamentalisme en radicalisering een groter probleem moeten zijn in landen als Duitsland en Frankrijk dan in Nederland. Maar religieus fundamentalisme, antisemitisme en antiwesterse vijandbeelden zijn onder Nederlandse moslims net zo

Ruud Koopmans *Weg met het slachtofferdenken van moslims*

verbreid als onder Franse moslims, en Duitse moslims zijn zelfs een stuk gematigder.<sup>24</sup> Ook het aantal jihadisten dat naar Syrië en Irak is vertrokken, ligt in Nederland relatief net zo hoog als in Frankrijk en beduidend hoger dan in Duitsland.<sup>25</sup> Discriminatie biedt ook geen verklaring. In mijn onderzoek vind ik geen enkele samenhang tussen de mate waarin moslims zich gediscrimineerd voelen en de mate waarin ze religieus fundamentalistisch zijn en vijandig jegens andere groepen.<sup>26</sup>

Het argument dat uitsluiting de voedingsbodem voor radicalisering is verklaart evenmin waarom het islamitisch extremisme in moslimlanden nog wijdverbreider is. Hebben die inwoners soms ook te lijden onder westerse uitsluiting? Als we de ontkenner mogen geloven is dit inderdaad waar. Moslims aldaar radicaliseren verder vanwege de steun die het Westen geeft aan dictaturen in islamitische landen.<sup>27</sup> Westerse landen en de Verenigde Staten in het bijzonder hebben op dat vlak grote fouten begaan (neem Irak bijvoorbeeld) of doen dat nog steeds (neem Saoedi-Arabië bijvoorbeeld).

## Moslims hebben hier dezelfde rechten als anderen, in moslimlanden ligt dat wel anders

Maar om daarin een systematische anti-islamitische politiek te herkennen, moet je wel door een erg eenzijdige bril kijken. Irak? Oké, daar zaten de VS goed fout. Frankrijk, Duitsland en een aantal andere westerse landen overigens niet, maar die nuance heb ik bij de radicalen nog niet teruggezien. Syrië? Terwijl vader en zoon Assad lange tijd gevierde helden – want antiwesters – waren in de Arabische wereld, werden zij door het Westen gemeden als

de pest. En was het niet het Westen dat bereid was aan de kant van de oppositie in te grijpen in de Syrische burgeroorlog? Khaddafi? Een potentaat die door het Westen niet in, maar juist uit het zadel werd geholpen. Als dank daarvoor is Libië nu het zoveelste broeinest van islamitisch terrorisme geworden. Als we een vermeende oorzaak X variëren en de uitkomst Y is steeds dezelfde, vertellen ons de wetten van de logica dat X niet de oorzaak van Y is.

### *De hand in eigen boezem*

Het effect van deze ontkenningargumenten is desastreus omdat ze de aandacht afleiden van de werkelijke oorzaken en daarmee de zoektocht naar werkzame oplossingen in de weg staan. De slang die de islam in zijn greep houdt, is niet de buitenlandse politiek van het Westen of de uitsluiting van moslims in Europa, en hij heet evenmin Geert Wilders. Die slang bevindt zich midden in de eigen gemeenschap in de vorm van een breed gedeelde rigide en intolerante geloofsopvatting die gepaard gaat met haat tegen andersdenkenden en geloof in absurde complottheorieën.

De islam heeft een breed gedragen hervormingsbeweging van binnenuit nodig om zich van deze slang te bevrijden. Een beweging die de misstanden in eigen kring recht in de ogen kijkt en klip en klaar afstand neemt van het idee dat de Koran geldt als het letterlijke woord van God, onafhankelijk van tijd of plaats. Het is een gevaarlijke veronderstelling te denken dat de radicalen geen benul hebben van wat er in de Koran en de Hadith staat. Ze kennen die maar al te goed – in de letterlijke vertaling van de zevende naar de eenentwintigste eeuw wel te verstaan.

Het massaal en publiekelijk afstand nemen van misdaden in naam van de islam is een belangrijk element van zo'n hervormingsbeweging. Na de aanslagen in Kopenhagen vormden moslims in Oslo een beschermende ring rond de plaatselijke synagoge. Het was een prachtig gebaar, maar helaas zien we dit soort

Ruud Koopmans *Weg met het slachtofferdenken van moslims*

duidelijke stellingnames maar zelden. Veel politici en intellectuelen stellen juist alles in het werk om moslims ervan te overtuigen dat ze geen speciale verantwoordelijkheid hebben om tegen geweld uit naam van hun geloof in actie te komen.<sup>28</sup>

Een populaire vergelijking is die met het conflict in Noord-Ierland. Toen daar de bommen van de IRA explodeerden, verlangden we toch ook niet dat Nederlandse katholieken daarvan openlijk afstand namen?<sup>29</sup> Die vergelijking gaat aan alle kanten mank, zelfs als we afzien van het feit dat de IRA niet religieus maar nationalistisch geïnspireerd was. Wat als honderden Nederlandse katholieken naar Noord-Ierland waren afgereisd om daar mee te vechten? Als zij van daaruit video's de wereld in hadden gezonden waarop te zien was hoe ze protestanten vermoordden, ondertussen de Bijbel en de paus citerend? Als Nederlandse cabaretiers geen grappen meer zouden durven te maken over de paus en protestantse Kamerleden alleen nog onder politiebeveiliging hun werk konden doen? Hadden wij het in dat geval geaccepteerd als de KVP, de bisschoppen en andere katholieke opinieleiders beweerd hadden zich niet verantwoordelijk te voelen, omdat dit geweld met het katholicisme niets te maken zou hebben?

Het 'wat heb ik met die radicalen te maken?'-verweer van moslims overtuigt al

evenmin. Dat zeiden de Duitsers toch ook niet toen ze in de jaren negentig met miljoenen de straat opgingen tegen geweld van rechts-extremisten tegen immigranten? Waarom protesteert men wel tegen Israëliëse bombardementen op de Gazastrook, Geert Wilders en beledigende Mohammedcartoons, maar blijft het oorverdovend stil als diezelfde Wilders met de dood wordt bedreigd en de cartoonisten koelbloedig uit naam van hun religie worden vermoord?

Wie zo selectief met zijn verantwoordelijkheid als moslim omgaat, geeft geen signaal af dat er ook een andere islam is en maakt de radicalen niet duidelijk dat hun interpretatie van de islam een veel grotere belediging voor moslims en hun profeet is dan alle Mohammedcartoons en de verzamelde uitspraken van Wilders en Le Pen bij elkaar. In plaats van elke keer weer in de slachtofferrol te kruipen zouden moslims die voor een moderne en liberale islam staan er beter aan doen de straat op te gaan om zich tegen geweld in naam van hun geloof te keren, juist als dat geweld zich tegen critici van de islam richt. Want vrijheid is altijd de vrijheid der andersdenkenden. Op het moment dat die wijsheid van Rosa Luxemburg door moslims massaal en publiekelijk uitgedragen wordt, zijn wij allemaal en de islam in het bijzonder een stuk verder.

#### Noten

- 1 Van de Britse moslims gelooft 56% niet dat de aanslagen van 9/11 door Arabische moslims werden gepleegd; hetzelfde geldt voor respectievelijk 46% en 44% van de Duitse en Franse moslims, 59% van de moslims in Turkije en Egypte en maar liefst 65% van de Indonesische moslims. Zie Pew Research Center (2006) *The Great Divide: How Westerners and Muslims*
- 2 See *Each Other* p. 4, [www.pew-global.org/files/pdf/253.pdf](http://www.pew-global.org/files/pdf/253.pdf).
- 3 Zie [www.theguardian.com/world/2011/sep/28/al-qaidahmadinejad-911-conspiracy](http://www.theguardian.com/world/2011/sep/28/al-qaidahmadinejad-911-conspiracy).
- 4 Zie [www.dailymail.co.uk/wires/afp/article-2858822/Head-Egypt-Al-Azhar-condemns-IS-barbarity.html](http://www.dailymail.co.uk/wires/afp/article-2858822/Head-Egypt-Al-Azhar-condemns-IS-barbarity.html).
- 5 Zie [www.ft.com/cms/s/0/8e9e4ac6-9a6e-11e4-8426-00144feabdco.html#axzz3YIT77VTW](http://www.ft.com/cms/s/0/8e9e4ac6-9a6e-11e4-8426-00144feabdco.html#axzz3YIT77VTW).
- 6 Zie bijvoorbeeld [www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/3882271/2015/03/04/Holocaust-les-Bullshit-zeggen-de-leerlingen.dhtml](http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/3882271/2015/03/04/Holocaust-les-Bullshit-zeggen-de-leerlingen.dhtml).
- 7 Zie [nos.nl/artikel/2004251-nctv-bevestigt-zelfmoordaan-slag-nederlander-in-irak.html](http://nos.nl/artikel/2004251-nctv-bevestigt-zelfmoordaan-slag-nederlander-in-irak.html), [ad.nl/ad/nl/1013/Buitenland/article/detail/3844393/2015/02/09/theorie-complot-charlie-hebdo-pari-enseignants\\_n\\_6647116.html](http://ad.nl/ad/nl/1013/Buitenland/article/detail/3844393/2015/02/09/theorie-complot-charlie-hebdo-pari-enseignants_n_6647116.html).

Ruud Koopmans *Weg met het slachtofferdenken van moslims*

- 2015/02/04/Nederlandse-jihadist-pleegt-zelfmoordaanslag-in-Irak.dhtml, [www.trouw.nl/tr/nl/4496/Buitenland/article/detail/3870735/2015/02/21/Nog-een-Nederlander-bij-aanslag-Somalie.dhtml](http://www.trouw.nl/tr/nl/4496/Buitenland/article/detail/3870735/2015/02/21/Nog-een-Nederlander-bij-aanslag-Somalie.dhtml) en [www.hln.be/hln/nl/960/Buitenland/article/detail/2227656/2015/02/22/Nederlander-in-Mogadishu-eerder-betrokken-bij-aanslagen.dhtml](http://www.hln.be/hln/nl/960/Buitenland/article/detail/2227656/2015/02/22/Nederlander-in-Mogadishu-eerder-betrokken-bij-aanslagen.dhtml).
- 8 Zie [nos.nl/artikel/2014698-totnu-toe-24-nederlandse-jihadisten-omgekomen.html](http://nos.nl/artikel/2014698-totnu-toe-24-nederlandse-jihadisten-omgekomen.html) en [nos.nl/artikel/2031757-tien-nederlandse-jihadisten-gedood-in-2015.html](http://nos.nl/artikel/2031757-tien-nederlandse-jihadisten-gedood-in-2015.html).
  - 9 Zie [en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_Islamist\\_terrorist\\_attacks](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Islamist_terrorist_attacks).
  - 10 Ruud Koopmans (2015), 'Religious fundamentalism and hostility against out-groups. A comparison of Muslims and Christians in Western Europe' in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jaargang 41, nr. 1, pp. 33-57. Fundamentalisme wordt in de studie gedefinieerd als de combinatie van drie elementen: de overtuiging dat moslims terug moeten naar de wortels van de islam, dat er maar één uitleg van de Koran mogelijk is waaraan alle moslims zich moeten houden, en dat de regels van de Koran belangrijker zijn dan seculiere wetten. Gemiddeld over de zes onderzochte landen – Duitsland, Frankrijk, Nederland, België, Oostenrijk en Zweden – antwoordt 44% van de moslims 'mee eens' op alle drie de stellingen – Nederlandse moslims liggen met 45% dicht bij de doorsnee.
  - 11 In beide onderzoeken stond het de ondervraagden vrij om als antwoord 'weet ik niet' of 'kan (of wil) ik niet beantwoorden' te geven en daar maakten sommigen ook gebruik van. De meeste ondervraagden hadden echter geen moeite om een antwoord in de ene of de andere richting te geven.
  - 12 Munira Mirza, Abi Senthil Kumaran & Zein Ja'far (2007), *Living apart together. British Muslims and the paradox of multiculturalism*, pp. 46-47, [www.policyexchange.org.uk/images/publications/living%20apart%20together%20-%20jan%2007.pdf](http://www.policyexchange.org.uk/images/publications/living%20apart%20together%20-%20jan%2007.pdf).
  - 13 Koopmans, 'Religious fundamentalism and hostility against out-groups'. Onder christenen in dezelfde zes Europese landen vindt 9% dat joden niet te vertrouwen zijn (een cijfer dat op zichzelf al zorgwekkend genoeg is) en hangt 23% het omgekeerde vijandbeeld aan dat moslims erop uit zijn de westerse cultuur te vernietigen.
  - 14 Zie [www.volkskrant.nl/opinie/antisemitisme-onderjonge-moslims-is-fundamenteel-en-diepgeworteld~a3411050/](http://www.volkskrant.nl/opinie/antisemitisme-onderjonge-moslims-is-fundamenteel-en-diepgeworteld~a3411050/) en [www.mensenrecht.be/node/2173](http://www.mensenrecht.be/node/2173).
  - 15 Pew Research, *The Great Divide*, p. 4.
  - 16 Ineke Roex, Sjef van Stiphout & Jean Tillie, *Salafisme in Nederland*, p. 249. [dare.uva.nl/document/2/101480](http://dare.uva.nl/document/2/101480).
  - 17 Zie [www.bbc.com/news/uk-31293196](http://www.bbc.com/news/uk-31293196). Het feit dat de BBC de resultaten van het onderzoek naar buiten bracht onder de kop 'Most British Muslims oppose Muhammed cartoon reprisals', laat zien dat het ontkenningdenken ook binnen de media wijdverbreid is. Aan het nieuwsfeit dat 24% van de Britse moslims het doden van mensen wegens het maken van tekeningen acceptabel vindt (en nog eens 8% deze gewetensvraag niet kon of wilde beantwoorden) werd een 'geruststellende' draai gegeven door er in de kop naar te verwijzen dat 68% van de Britse moslims het niet eens is met geweld.
  - 18 Zie [www.npo.nl/onbevoegd-zag/24-02-2013/NPS\\_1220228](http://www.npo.nl/onbevoegd-zag/24-02-2013/NPS_1220228).
  - 19 Zie [www.gelderlander.nl/regio/arnhem-e-o/arnhem/deze-vorm-discriminatie-niet-te-vinden-in-religies-1.3713917](http://www.gelderlander.nl/regio/arnhem-e-o/arnhem/deze-vorm-discriminatie-niet-te-vinden-in-religies-1.3713917).
  - 20 Zie [www.volkskrant.nl/dossier-archieef/verketterd-omdat-ik-de-vinger-op-de-zere-plek-heb-gelegd~a3432047/](http://www.volkskrant.nl/dossier-archieef/verketterd-omdat-ik-de-vinger-op-de-zere-plek-heb-gelegd~a3432047/), [habergelderland.com/joomla/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3699:ik-denk-dat-mehmet-sahin-een-psychologische-behandeling-nodig-heeft&catid=59:regionaal-nieuws&Itemid=57](http://habergelderland.com/joomla/index.php?option=com_content&view=article&id=3699:ik-denk-dat-mehmet-sahin-een-psychologische-behandeling-nodig-heeft&catid=59:regionaal-nieuws&Itemid=57).
  - 21 Koopmans, 'Religious fundamentalism'.
  - 22 John Rawls (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, MA: Belknap Press.
  - 23 Ruud Koopmans (2013), 'Multiculturalism and Immigration. A Contested Field in Cross-National Comparison', *Annual Review of Sociology* 39, p. 156.
  - 24 Zie Ruud Koopmans (2013): [www.wzb.eu/sites/default/files/u8/ruud\\_koopmans\\_religious\\_fundamentalism\\_and\\_out-group\\_hostility\\_among\\_muslims\\_and\\_christian.pdf](http://www.wzb.eu/sites/default/files/u8/ruud_koopmans_religious_fundamentalism_and_out-group_hostility_among_muslims_and_christian.pdf).
  - 25 Zie [icrs.info/2013/12/icrs-insight-11000-foreign-fighters-syria-steep-rise-among-western-europeans/](http://icrs.info/2013/12/icrs-insight-11000-foreign-fighters-syria-steep-rise-among-western-europeans/).
  - 26 Koopmans, 'Religious fundamentalism'.
  - 27 Zie bijvoorbeeld Leo Lucassen (2015), 'Graag iets minder westerse arrogantie', *Trouw* 2 februari 2015.
  - 28 Bijvoorbeeld de Amsterdamse burgemeester Eberhard van der Laan: [www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/3752098/2014/09/22/Van-der-Laan-plaats-moslims-niet-in-hetzelfde-hokje-als-IS.dhtml](http://www.trouw.nl/tr/nl/4492/Nederland/article/detail/3752098/2014/09/22/Van-der-Laan-plaats-moslims-niet-in-hetzelfde-hokje-als-IS.dhtml). Van der Laan weersprak daarmee zijn partijgenoten Marcouss en Aboutaleb, die juist wel voor een duidelijker engagement

---

Ruud Koopmans *Weg met het slachtofferdenken van moslims*

van moslims tegen radicalisme pleitten. 'Huismoslim' Aboutaleb dient het racistische establishment' was de reactie op de moslimblog 'Wij blijven hier!': [wijblijvenhier](#).

[nl/28433/huismoslim-aboutaleb-dient-het-racistische-establishment/](#).  
29 Bijvoorbeeld de vicevoorzitter van de Raad van State, Piet Hein Donner: [www.parool](#).

[nl/parool/nl/225/BUITENLAND/article/detail/3766557/2014/10/11/Donner-Vraag-moslim-niet-afstand-te-nemen-van-IS.dhtml](#).

# Arbeid in Nederland: altijd al ondergeschikt

Nederland kent nauwelijks een arbeidstraditie. Waar omliggende landen nog vol trots de Internationale aanheffen op de eerste mei, flexibiliseren wij vrolijk verder. Eigenlijk sinds wij in Indië de aldaar aanwezige grondstoffen (en de bevolking) exploiteerden ligt de aandacht van de Nederlandse beleidsmakers bij handel en het snelle geld.

## BERTUS MULDER

Voorzitter WBS-werkgroep Arbeid van 2009–2014

Bij het schrijven van *Het hart van de sociaal-democratie* was mijn uitgangspunt dat betaalde arbeid een primaire bron van zelfstandig inkomen en voor velen de basis voor respect en zelfrespect is.<sup>1</sup> Met hun werk leveren mensen een bijdrage aan de samenleving. Zeggen-schap over de kwaliteit van de arbeid is essentieel voor de beleving van arbeidsvreugde. Zo staat het ook verwoord in het beginselmanifest van de Partij van de Arbeid. Opdracht voor de sociaal-democratie: hoe komen we van arbeidsstress af, hoe bereiken we dat mensen met plezier naar hun werk gaan en aan hun werk voldoening beleven?

Maar niet iedereen vindt dat een politiek thema. Als het werk je niet bevalt, kies je toch gewoon wat anders? Geënt op de uitzonderlijke arbeidsmarkt van de Amsterdamse regio is dat de ondertoon in de Nederlandse journalistiek.<sup>2</sup> En verder benaderen Nederlandse ondernemers, maar ook journalisten, wetenschappers en politici, arbeid vooral als een kostenfactor.<sup>3</sup> Waarom zou arbeid dan niet gewoon flexibel zijn?<sup>4</sup> Een vast arbeidscon-

tract is toch een anachronisme? De parasitaire uitzendsector wordt als modern gezien en de landelijke overheid stimuleert de opkomst van zzp'ers met fiscale maatregelen.

Maar dat is niet wat in Europa 'normaal' is. Misschien nog meer dan in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk heeft Nederland ruimte geboden aan het aandeelhouderskapitalisme.<sup>5</sup> Nederland is daarenboven koploper op het Europese continent als het gaat om tijdelijke arbeidscontracten, oproepcontracten, flexcontracten, nulurencontracten, outsourcing van kantinepersoneel en schoonmakers, payrollingen en de opkomst van onvrijwillige zzp'ers.<sup>6</sup> Vanaf het jaar 2000 scoort Nederland boven het Europese gemiddelde. Terwijl het aandeel flex in Europa vanaf 2000 stabiliseert rond 13% à 14%, stijgt het in Nederland onverminderd door tot bijna 20% in 2012.<sup>7</sup>

Flexibel werk betekent afhankelijkheid. Wie op zo'n manier moet werken staat onder permanente druk van opgedrongen targets, case-loads en van maximale prestaties in zo

kort mogelijke tijd. Deze ongeremde ontwikkeling komt niet uit de lucht vallen. Nederland is het enige land in Europa waar de eerste mei geen feestdag is. Hieronder wil ik de historische redenen duiden waarom Nederland het belang van goed werk veronachtzaamt en geen 'arbeidscultuur' kent.

### **Koloniaal kapitaal**

Oud-premier Balkenende hield ons ooit voor dat het Nederland mankeerde aan een VOC-mentaliteit. Te weinig daadkracht, energie en doorzettingsvermogen. Die VOC was een organisatie die met instemming van de Staten-Generaal geweldsmiddelen mocht inzetten in de koloniën en die over een lange periode hoge vaste dividenden uitkeerde aan aandeelhouders en de staat. Ons glorieuze verleden kende vaste dividenden!<sup>8</sup>

Hier treffen we de eerste reden waarom de Nederlandse bourgeoisie geen aandacht heeft voor arbeid. Nederland was een koloniale macht. Indië was ver, en de blanke bestuurders keerden rijk terug in Nederland. Het leverde de staat aanzienlijke inkomsten op. Van een totaal Nederlands vermogen van 5,5 mrd gulden was in 1914 2 mrd gulden in Indië belegd.<sup>9</sup> De Nederlandse regering schuwde geweld en onderdrukking niet om deze belangen te beschermen.

Hendrik Colijn, die in Indië dood en verderf zaaide, raakte als minister van Oorlog geïnteresseerd in de veelbelovende exploitatie van olievelden in Djambi op Sumatra en werd na zijn ministerschap begin 1914 directeur van de Bataafsche Petroleum Maatschappij. Daarmee komen we op de tweede factor. De in 1890 opgerichte Koninklijke Nederlandse Petroleum Maatschappij, later gefuseerd met de Engelse Shell-groep tot de Koninklijke Shell, vindt zijn wortels in ons koloniaal bezit en profiteerde volop van de daar aanwezige bodemschatten. De Koninklijke werd en is de belangrijkste kapitaalmacht binnen Nederland.

De nauwe verbinding tussen politieke macht en koloniale exploitatie werd tussen

1921 en 1931 belichaamd door het voorzitterschap van de vrijzinnig-democratische oud-minister van Financiën Treub van de Ondernemersraad voor Nederlandsch Indië. Deze raad schatte de belastbare winst in 1925 op 540 mln gulden, waarvan zo'n 70% door Nederlandse beleggers werd ontvangen.<sup>10</sup> Velen in Den Haag waren couponknippers die rentes en dividenden opstrekten op basis van arbeid van mensen die ze niet kenden en niet zagen en om wie ze zich niet bekommerden.

Koloniaal bezit, handel en transport zijn nauw verbonden. Door de ligging aan de Noordzee kent Nederland een eeuwenlange traditie in overzeese handel en transport. Amsterdam als overslaghaven van de VOC en Nederlandsche Handel-Maatschappij, Rotterdam als scharnier van vervoer van en naar Duitsland. Arbeid en productie zijn voor de handel een non-issue. Hier vinden we een andere reden waarom Nederland geen 'arbeids-traditie' kent.

Die oriëntatie werkte ook door in het Nederlandse bankwezen. Industrieel ondernemer F.H. Fentener van Vlissingen, eigenaar van de Steenkolenhandels-vereniging (SHV), medeoprichter van de Enka, de KLM en de Hoogovens, signaleerde in 1929 dat het bankkapitaal in Nederland zich bewoog in het zog van het handelskapitaal.<sup>11</sup> De kapitaalverschaffing aan de industrie ging niet van ganser harte.<sup>12</sup> Door in de economische crisis van de jaren dertig vast te houden aan de gouden standaard verdedigde Colijn de beleggersbelangen ten nadele van de werkgelegenheid in de industrie.<sup>13</sup>

### **Kortstondige industrialisering**

Achteraf is het ongelooflijk wat Drees en Lief tinck in de naoorlogse wederopbouwperiode hebben gepresteerd. Het bankkapitaal werd onderworpen aan restricties, er werd een strenge deviezenpolitiek ingevoerd, geld werd gesaneerd, bedrijven werden aangeslagen voor de vermogensaanwas over de periode 1940-46 en een vermogensheffing ineens over



1946.<sup>14</sup> De enige bron van welvaart leek de arbeid van de eigen bevolking. Er was focus op werk en productie. Drees en zijn kabinetten voerden een heel bewuste industrialisatiepolitiek. De vakbonden werd een belangrijke rol toebedacht. Het was een tijd van economische opgang, van een sterke overheid en uitbreiding van sociale zekerheid. Het verlies van Indië bleek geen ramp.

## In een handelsnatie als Nederland zijn arbeid en productie van oudsher een non-issue

Maar op hetzelfde moment dat Nederland zich in 1969 in de woorden van NVV-voorzitter Kloos leek te gaan ontwikkelen tot een nieuwe industriële natie<sup>15</sup> was deze opgang en deze oriëntatie voorbij. De toetreding tot de Europese Economische Gemeenschap met vrij verkeer van goederen, kapitaal en arbeid gaf een nieuwe draai aan het economisch beleid. Een geleide loonpolitiek werd onmogelijk en de lonen stegen in begin jaren zestig fors. Een inhaalslag met Duitsland. Ondernemers hadden door de geleide loonpolitiek niet genoeg in innovatieve technologie geïnvesteerd. Ze konden het niet bolwerken.

Een tweede factor versterkte dat. Er kwam begin jaren zeventig een einde aan het stelsel van Bretton Woods. Dat betekende de herintroductie van zwevende wisselkoersen en als gevolg van de aardgasreserves een opwaardering van de gulden. Dat verzwakte de concurrentiekracht van de Nederlandse industrie extra. De jaren tachtig werden zo de jaren van massawerkloosheid, de toestroom naar de WAO, en politiek Den Haag dat na de ondergang van het RSV-concern zijn handen aftrok van staatssteun voor wankele bedrijven. Het leek immers een bodemloze put.

En dan komen we bijna automatisch op een ideologische oorzaak: de val van het Oost-Europese communisme, het failliet van stringente staatsplanning. 'The humiliating failure of the Soviet Union destroyed the socialist dream. For a century and a half the idea of socialism [...] served as an intellectual focal point for those who disliked the hand the market dealt with', aldus Nobelprijswinnaar Paul Krugman.<sup>16</sup> Bewees dat niet ten overvloede het gelijk van de neoliberale economen van de Chicagoschool? Het had ook een geweldige doorwerking op het (planmatig) denken in PvdA-kringen: Kok die de ideologische veren afschudde en de eigen sociaal-democratische maatschappijvisie prijs gaf.

### *Voorbij Reagan en Thatcher*

Nederland viel terug in het oude spoor. Politiek Den Haag herontdekte het belang van Nederland als handelsnatie, gericht op handel en transport en winst op korte termijn. Dat leidde tot de Tweede Maasvlakte, de Betuwelijn en de uitbreiding van Schiphol. Verder werden de banken 'bevrijd' van de kapitaalrestricties die na de crisis van de jaren dertig opgelegd waren. Amerika ging Nederland daarin voor.<sup>17</sup> Het bankkapitaal kreeg alle ruimte voor grotere kredieten en nieuwe hypotheekconstructies. Het flitskapitaal bood veel meer zicht op winst dan de maakindustrie, die in het verdomhoekje terecht kwam. Financiële instellingen streken een steeds groter deel van de winst op.<sup>18</sup>

Nederland werd ook een belastingparadijs.<sup>19</sup> Tachtig van de honderd grootste ondernemingen ter wereld hebben hier inmiddels vennootschappen om hun inkomsten dóór te geleiden. Dat staat in een lange traditie; eerder kenden we de Antillenroute, nu hebben we trustmaatschappijen die kapitaal doorsluizen en oliemaatschappijen die zich via Nederland bedienen van 'transfer mispricing'.<sup>20</sup> Geld wordt er met deze schimmige constructies zeker verdiend, maar een substantiële en constructieve bijdrage aan de werkgelegenheid

leveren ze allerminst. Slechts 3500 mensen zijn er in deze sector werkzaam.<sup>21</sup>

En nog steeds is er dat grote oliebelang. Shell is de meest winstgevende onderneming van Nederland. Met een omzet van ruim \$ 467 mrd (2012) is Royal Dutch Shell de grootste private onderneming ter wereld. De omzet is verdeeld over meer dan 140 landen. Het gaat bij olie en gas nog steeds om de private, desnoods door geweld afgedwongen toe-eigening van nationale bodemschatten door westerse maatschappijen. De historische samenhang tussen olie en staat is onveranderd; er is een nauwe 'wisselwerking' tussen Shell en het ministerie Buitenlandse Zaken.<sup>22</sup>

### ***Crisis van het neoliberalisme***

Ideologisch heeft Nederland zich de afgelopen dertig jaar afgewend van reguliere arbeid. Maar de financiële crisis van 2008 was het failiet van neoliberale ideeën over zelfregulering van de markt. De kosten van de financiële crisis werden afgewenteld op nationale staten en vervolgens werd er geheel in lijn met de neoliberale traditie in Nederland geopteerd voor bezuinigingen op overheidsuitgaven en sociale zekerheid. Dat zou leiden tot herstel.

Nederland doet het niet zo geweldig. Het IMF registreerde voor 2013 een groei voor Duitsland, Frankrijk en België van resp. 0,5%, 0,3% en 0,2%, terwijl het BNP van Nederland met 0,7% kromp als gevolg van achterblijvende particuliere consumptie.<sup>23</sup> Mensen vertrouwen de politiek niet, geven geen geld uit, sparen of lossen versneld af, bedrijven zien hun afzet stagneren en er wordt amper geïnvesteerd.<sup>24</sup>

Het doodlopende pad van het neoliberalisme noopt tot regulerend ingrijpen. De toenemende inkomens- en vermogensongelijkheid blijkt bovendien schadelijk voor de economie en het functioneren van de maatschappij.<sup>25</sup> In G20-verband werd in 2009 de Financial Stability Board opgericht. Daarin zijn voorstellen ontwikkeld om het internationale financiële systeem minder kwetsbaar te maken

en ervoor te zorgen dat individuele banken opdraaien voor de kosten van hun mislukkingen: 'It will ensure that shareholders and creditors who benefit in the normal course of business also absorb losses when banks fail'.<sup>26</sup>

Intussen is het banktoezicht naar Europees niveau getild. Nederlandse banken hebben een eerste stresstest doorstaan. Terwijl bijna de helft van de Europese banken een leverage ratio (de verhouding tussen balans-totaal en eigen vermogen) had van 5%-10%, waken de Nederlandse banken daar in negatieve zin van af, met 4,39% voor Rabobank, 3,27% voor ING en 3,23% voor ABN Amro.

De bankensector blijft vatbaar voor rampspoed. 'Het geliberaliseerde financiële stelsel is nog altijd ongelooflijk fragiel', aldus Martin Wolf, economisch commentator van de Financial Times. Hij pleit in plaats van een verhou-

## **Nederland zal steeds sterker afhankelijk zijn van de prestaties van de werkende bevolking**

ding van 20 op 1 tussen uitgeleend kapitaal en eigen vermogen voor een verhouding van 3 op 1.<sup>27</sup> De 'minimum total loss-absorbing capacity', die de kans op en de impact van het falen van de zogenoemde 'too-big-to-fail'-banken moet verminderen, zou volgens de Financial Stability Board 16%-20% moeten bedragen en met additionele toeslagen minimaal 21%-25%.<sup>28</sup> Onontkoombaar is dat het Nederlandse bankkapitaal zich aanpast aan een hoger niveau. Het 'snelle geld' wordt opnieuw gereguleerd, gebreideld.

Daarbovenop komen voorstellen tot herstructurering van de vennootschapsbelasting. In opdracht van dezelfde G20 werkt de OESO daartoe voorstellen uit. Er moet een einde komen aan uitholling van de nationale

belastingheffingen en de kunstmatige overheveling van winsten naar elders. In plaats van elkaar te beconcurreren in het aanbieden van fiscale faciliteiten hebben de overheden zich verenigd in het Base Erosion and Profit Shifting Project. In vijftien deelplannen (zeven zijn al uitgewerkt) wordt inhoud gegeven aan nieuwe internationale standaarden voor belastingheffing. Bedrijven moeten straks per land allerlei informatie bekendmaken: omzet, winst, belastingafdracht en aantal werknemers. De nieuwe regels zorgen ervoor dat de winsten worden toegerekend aan de plek waar het geld wordt verdiend, aldus Marlies de Ruiter, hoofd van de afdeling Belastingverdragen, Verrekenprijzen en Financiële Transacties van de OESO.<sup>29</sup> Daarmee worden ook de brievenbusmaatschappijen en trustkantoren aan de Amsterdamse Zuidas grotendeels 'onbruikbaar'.

En dan is er nog het ecologisch vraagstuk. De dampkring is verzadigd met kooldioxide en nog steeds verstoken we meer fossiele brandstoffen. Als de temperatuur op aarde met gemiddeld vier graden stijgt, is het voor goed mis, aldus de Wereldbank. We staan daarom 'aan het einde van een tijdperk van massaal gebruik van fossiele brandstoffen bij de energieopwekking', concludeert hoogleraar milieukunde Egbert Tellegen.<sup>30</sup> De overgang van het gebruik van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare energie is urgent. En zou dat zonder gevolgen zijn voor transport over lange afstanden en het vliegverkeer?

### *Een ander verdienmodel*

Nederland is de meest internationaal geïntegreerde economie van de wereld, grotendeels afhankelijk van handel en export.<sup>31</sup> Die bijzondere positie zal sterk veranderen. En waar Nederland het zich kon permitteren het belang van reguliere arbeid te negeren, en zich over kon geven aan het bewieroken van flexwerk, moet de conclusie zijn dat het Nederlandse verdienpatroon aan revisie toe is. Noodgedwongen wordt de geliberaliseerde economie geherstructureerd. Het snelle geld wordt aangepakt, belastingparadijs Nederland opgedoekt, het oliekapitaal afgebouwd en transport teruggedrongen.

De inkomsten van Nederland en vooral van de overheid zullen straks afhankelijk zijn van wat er door de werkende bevolking wordt gepresteerd. Dat biedt de mogelijkheid om opnieuw aandacht te vragen voor de kwaliteit van arbeid. De sociaal-democratie in het algemeen en de vakbeweging in het bijzonder heeft daarom meer dan ooit een eigen visie nodig op gewenste economische ontwikkelingen. De Nederlandse vakbeweging heeft zijn kracht primair gezocht in sociale akkoorden op landelijk niveau in de Stichting van de Arbeid. Hoe belangrijk ook, aansluiting bij de concrete wereld van het werk is een levensvoorwaarde voor een vakbeweging die een beweging wil zijn. Daarin past ook meer aandacht voor arbeid.

#### **Noten**

- 1 Bertus Mulder (2012), *Het hart van de sociaal-democratie. Over het belang van arbeid en zeggenschap*, Den Haag.
- 2 Anet Weterings, Dario Diodato & Martijn van den Berg (2013), 'De Veerkracht van regionale arbeidsmarkten', *Planbureau voor de Leefomgeving*, Den Haag, pp. 62-63, figuur 4.7.
- 3 Vgl. voor een beschouwing van arbeid als pleisterplaats: Mark Rutte (2008), 'Liberalisme naar nieuwe woorden voor bekende waarden', *NRC Handelsblad*, 21/22 juni.
- 4 Vgl. voor een tegengoordeel: Ronald Dekker, 'Als alles flexibel wordt', *S&D* 2011/9-10, pp. 110-117.
- 5 Menno Tamminga (2009), *De Uitverkoop van Nederland*, p. 235.
- 6 Bertus Mulder, 'Beroepsrisico nummer 1: stress', *S&D* 2014/3, p. 72
- 7 Irene Houtman (2013), *Ontwikkeling van de kwaliteit van de arbeid in Nederland en Europa, inleiding WBS-werkgroep Arbeid*.
- 8 Jan Luiten van Zanden & Arthur van Riel (2000), *Nederland 1780-1924. Staat, instituties*

- en economische ontwikkeling, grafiek 2.4, p. 100.
- 9 C.G.S. Sandberg (1914), *Indië verloren, ramspoed geboren*, Den Haag, p. 23.
  - 10 Vgl. P.J. Schmidt (1931), *Het koloniale gevaar*, Amsterdam, p. 12.
  - 11 Rolf Schuurmsma (2000), *Jaren van Opgang. Nederland 1900-1930*, p. 264.
  - 12 Jan Luiten van Zanden (1997), *Een klein land in de 20e eeuw. Economische geschiedenis van Nederland 1914-1995*, Utrecht, p. 161.
  - 13 Luiten van Zanden (1997), *Een klein land*, p. 158 e.v.
  - 14 *Ibid.*, p. 172.
  - 15 André Kloos (1969), *Het achterste van de tong*, Bussum.
  - 16 Paul Krugman (2008), *The return of Depression Economics*, Londen, p. 13.
  - 17 Maarten van Rossem (2012), *Kapitalisme zonder remmen. Opkomst en ondergang van het marktfundamentalisme*, Amsterdam.
  - 18 Vgl. Bertus Mulder, *Het hart van de sociaal-democratie*, p. 224.
  - 19 *Nederland belastingparadijs? Nederland doorsluisland!*, september 2013.
  - 20 Martin van Geest, Joost van Kleef & Henk Willem Smits (2013), *Het belastingparadijs*.
  - 21 Zie [www.oxfamnovib.nl/re-dactie/Downloads/Rapporten/DeNederlandseRoutteBP21052013.pdf](http://www.oxfamnovib.nl/re-dactie/Downloads/Rapporten/DeNederlandseRoutteBP21052013.pdf).
  - 22 Freek Taps (2011), 'Shell heeft grote invloed op buitenland-beleid kabinet', *NRC.nl*, 20 januari, Freke Vuyst en Tatiana Scheltema (2013), 'Hoe Nederland Shell helpt', *Vrij Nederland*, 8 februari en William de Bruyn, Tijn van Huykelom en Marcel Metze (2013), 'Het ministerie van Shell zaken', *De Groene Amsterdammer*, 23 oktober.
  - 23 IMF (2014), *World Economic Outlook*, oktober, p. 50; Coen Teulings (2014), 'Hoe ons economisch beleid een fiasco werd', *NRC Handelsblad*, 15 oktober; en Commissie Melkert, *De Bakens verzetten*, Amsterdam, november 2013, p. 84.
  - 24 Commissie Melkert (2013), *De Bakens verzetten*, p. 84: 'Nederland heeft het in de afgelopen jaren slechter gedaan dan het gemiddelde van de EU'.
  - 25 Vgl. Richard Wilkinson, [www.falcon-air.nl/2011/12/hoe-economische-ongelijkheid-samenlevingen-schade-berokkent/](http://www.falcon-air.nl/2011/12/hoe-economische-ongelijkheid-samenlevingen-schade-berokkent/), [www.oecd.org/social/OECD2014-Income-Inequality-Update.pdf](http://www.oecd.org/social/OECD2014-Income-Inequality-Update.pdf); vgl. WRR (2014), *Economische ongelijkheid in 8 figuren*, voor de negatieve effecten op economische groei.
  - 26 The Chairman to G20 Leaders, Financial Stability Board (2014), *Financial Reforms: Completing the Job and Looking Ahead*, 7 november, p. 3.
  - 27 Hans Wansink (2014), 'De euro is onhoudbaar', *de Volkskrant*, 18 oktober, pp. 14-15. Op de bijeenkomst van de G20 in november 2014 lagen voorstellen om het risicogewogen kapitaal te verhogen tot 16% of 20%.
  - 28 Financial Stability Board, *Adequacy of loss-absorbing capacity of global systemically important banks in resolution*. Consultative Report, 10 november 2014.
  - 29 Teri van der Heijden (2014), 'Zij trotseert Apple, Google en Starbucks, Interview Marlies de Ruiters', *NRC Handelsblad*, 18/19 oktober, pp. E2-3.
  - 30 Egbert Tellegen (2014), *Afscheid van het kapitalisme. Over de aarde en onze economische orde*, Amsterdam, p. 50.
  - 31 Piet de Rooy (2014), *Ons stipje op de wereldkaart. De politieke cultuur van modern Nederland*, Amsterdam, p. 15.

# In de geest van het Maagdenhuis

Twee maanden hielden boze studenten het bestuurscentrum van de UvA bezet. Bijval volgde snel. Niet in de laatste plaats van het wetenschappelijk personeel, dat zijn universiteit de afgelopen jaren onder het mom van het rendementsdenken uitgeleverd zag worden aan managers.

## GUNNAR DE HAAN

*Student onderzoeksmaster geschiedenis aan de UvA & voorzitter van de Facultaire Studentenraad van Geesteswetenschappen*

De geest is uit de fles, eindelijk. Zoveel is na de Maagdenhuisbezetting wel duidelijk geworden. Vooral de docenten van de Universiteit van Amsterdam zijn hoopvol gestemd. Waar studenten steeds vaker slechts passanten zijn, zagen docenten het onderwijs de afgelopen jaren steeds verder afglijden. Soms openlijk, soms in stilte verzetten zij zich hiertegen.

Maar de bal ging pas echt rollen toen studenten die er eveneens genoeg van hadden luidkeels en zonder schroom achtereenvolgens het Bungehuis en het Maagdenhuis bezetten.

Het protest richt zich tegen twee ontwikkelingen in het wetenschappelijk onderwijs: de managementcultuur, ook wel New Public Management genoemd, en het rendementsdenken. Anders gezegd: we willen meer decentralisering, democratisering en een andere manier van financiering in het onderwijs.

### **Marketing in plaats van wetenschap**

Op dit moment worden universiteiten gefinancierd op basis van een outputmodel.

Het ministerie van OCW kijkt naar het aantal afgestudeerden dat een onderwijsinstelling aflevert. Vervolgens wordt slechts het nominale aantal studiejaar vergoed: drie in de bachelor en één of twee in de master. Studenten die langer over hun studie doen kosten de universiteiten dus geld.

Dit model is niet uit de lucht komen vallen. Het is een reactie op het idee van de eeuwige student: ze kunnen wel, maar ze vinden bier drinken en lanterfantien veel te leuk. Als we deze notie voor waar aannemen, rest de vraag of de onderwijsinstellingen de aangewezen instanties zijn om ervoor te zorgen dat studenten sneller studeren. Moet politiek Den Haag studenten niet prikkelen om zorgvuldig met gemeenschapsgeld om te gaan?

Met maatregelen als de inmiddels weer afgeschafte langstudeerboete en het recentelijk ingevoerde 'sociale' leenstelsel probeert men studenten hier inderdaad bewust van te maken. Doordat Den Haag tegelijkertijd een gedeelte van de verantwoordelijkheid bij de onderwijsinstellingen legt verandert de aard

van het wetenschappelijk onderwijs fundamenteel. Er wordt immers niet langer naar de capaciteiten maar naar de hoeveelheid afgeleverde studenten gekeken.

Meer diploma's betekent meer geld voor de instelling. Er is met deze regel een ware ratrace ontstaan om potentiële studenten binnen te halen. De marketing- en communicatie-afdelingen van de UvA tellen inmiddels dubbel zoveel medewerkers als alle kleine talenopleidingen, die dreigen te verdwijnen omdat ze 'te duur' en 'onrendabel' zouden zijn. Het tekent de verschuiving van inhoudelijk en kleinschalig wetenschappelijk onderwijs naar massale leerfabriek.

### ***Meetbaar en efficiënt***

Deze focusverschuiving naar kwantiteit gaat gepaard met een enorme controledruk vanuit OCW op de universiteiten. Wanneer je instellingen financieel prikkelt om vooral meer hogeropgeleiden af te leveren, is zo'n houding noodzakelijk om de kwaliteit te waarborgen. Dat het gruwelijk mis kan gaan werd immers al eerder duidelijk bij mbo- en hbo-instellingen als Amantis en Inholland. Hoewel deze controle dus volkomen begrijpelijk lijkt, is hij alleen noodzakelijk vanwege het financieringsmodel.

Om aan deze druk te voldoen hebben universiteiten allerlei controlerende mechanismen opgetuigd om de kwaliteit te waarborgen. Docenten moeten toetsdossiers aanleggen en basisonderwijskwalificaties (BKO) halen, en opleidingen worden geaccrediteerd. Om deze administratieve taken een beetje in goede banen te leiden is er een nieuwe bestuurslaag ontstaan: de managers.

Deze managementslaag controleert of de normen van het ministerie worden gehaald en probeert de kwaliteit te meten en om te zetten in statistieken. Dit resulteert in een schier eindeloze stroom rapportages en aanbevelingen over hoe het beter zou moeten. Het moet allemaal veel 'efficiënter' opdat de van tevoren gestelde 'targets' gehaald kunnen worden.

Bij de samenstelling van een werkgroep heeft men het inmiddels over het break-evenpoint. Hierbij wordt, ongeacht de gevolgen voor de kwaliteit van het onderwijs, gekeken hoeveel studenten er nodig zijn om de werkgroep kostenneutraal te maken. Kleinschalig onderwijs is door deze 'efficiency' helaas steeds meer een uitzondering. Wanneer een opleiding in zijn geheel niet kan voldoen aan deze norm wordt deze vaak samengevoegd met een andere kleine opleiding of zelfs volledig afgeschaft.

De kleine talenopleidingen aan de UvA zijn hiervan het meest recente slachtoffer, maar het is een groot misverstand dat deze problemen alleen daar zouden gelden. Zo zijn op de Rijksuniversiteit Groningen Deens, Noors, Fins en Hongaars afgeschaft en worden de overige talen niet langer als zelfstandige opleiding aangeboden. Ook in Leiden zijn de linguïstische studies drastisch op de schop gegooid. Men heeft ze ondergebracht in één gezamenlijke opleiding: international studies.

Leiden wordt vaak gezien als een succesverhaal. Helaas is dit vooral vanwege de grote toestroom van studenten en heeft het weinig te maken met de kwaliteit van het geboden onderwijs. Wederom geeft geld de doorslag. Met veel onvrede onder medewerkers en studenten tot gevolg. Zij zijn het die nu pijnlijk moeten constateren dat de controledruk, het rendementsdenken en het efficiëncystreven niet hebben geleid tot verbetering van de onderwijskwaliteit.

### ***Leerfabriek***

Sterker, de uitholling van het onderwijs neemt alleen maar toe. Docenten zijn inmiddels meer tijd kwijt aan de administratieve verantwoording voor hun onderwijs en onderzoek dan aan het daadwerkelijke lesgeven en onderzoeken. Feedback? Daar hebben veel docenten door alle administratieve druk vaak geen tijd meer voor. De student die voor zijn academische ontwikkeling van deze kritische reflectie afhankelijk is blijft vervolgens in de kou achter.

Naast de bureaucratisering van het onderwijs zorgt het sturen op kwantiteit en snelheid ook op een ander vlak tot een vermindering van de onderwijskwaliteit. Om ervoor te zorgen dat studenten nominaal afstuderen en ze de universiteiten niet extra geld kosten zijn er de afgelopen jaren steeds meer rendements- of studiesuccesmaatregelen ingevoerd.

Hoewel maatregelen als het bindend studieadvies en de nieuwe semesterindeling (8-4-4) de kwaliteit van het onderwijs allesbehalve verbeteren, ligt daar nog niet eens het grootste probleem. Het gaat immers om maatregelen die met een penne-streek weer afgeschafte kunnen worden. Nee, het gevaar is abstracter. Simpel gezegd is het de verschooling van onze universiteiten die de wetenschap bedreigt.

Op zich mooi klinkende doelstellingen als in de door de Europese Commissie bedachte groeicampagne 'Europe 2020' versterken deze

## Door de verschooling neemt de kwaliteit van het geboden onderwijs op de universiteit sterk af

verschooling. Volgens dit streven moet in 2020 40% van de bevolking tussen 30 en 34 jaar hoogopgeleid zijn. Concreet betekent dit dat onderwijsinstellingen verder onder druk worden gezet om zoveel mogelijk studenten toe te laten. Of iemand het niveau aankan doet er maar weinig toe en selectie aan de poort is er al helemaal niet bij.

Om al deze studenten toch te laten afstuderen moet er bovendien worden gemorreld aan het niveau van het wetenschappelijk onderwijs. Bij uitval en lang studeren wordt de universiteit immers financieel gekort. Het gevolg is dus verschooling. Kijk alleen maar naar het discours dat gebezigd wordt en je weet dat het

vijf voor twaalf is: docenten heten leraren, studenten leerlingen, tentamens toetsen en een bul is een diploma.

Dit is niet de taal van kritisch gedreven geesten die hun honger naar kennis willen stillen of van leergierige studenten die zichzelf ontplooiën en kritisch observeren wat er om hen heen gebeurt. Het is de taal van scholieren: zij die een opdracht maken omdat het moet, die aannemen wat hun wordt voorgeschoteld en die enkel vanwege hun cv hun opleiding afronden.

### *Kweekvijver van kritisch denkvermogen*

Let wel, met de op een beroep georiënteerde student is niets mis. Iemand die aan een universiteit afstudeert is niet beter dan iemand die van een hbo-instelling afkomt. Er zit echter wel een duidelijk verschil tussen beiden. Niet iedereen heeft het in zich om een wetenschappelijke opleiding te volgen. De universiteiten staan daarom voor een keuze. Gaan we door op het huidige pad van kwantiteit en verschooling of keren we terug naar de essentie en bieden we ruimte aan de ontwikkeling van kritische en jonge geesten in deze maatschappij?

Het moge duidelijk zijn dat ik voorstander ben van het laatste. Daarvoor is meer nodig dan alleen geld in het onderwijs pompen. De vele miljoenen die vrijkomen door het sociale leenstelsel zullen zeker naar de universiteiten moeten vloeien, maar als deze vervolgens op dezelfde manier verdeeld worden schieten we nog niks op. Er stroomt te veel geld en energie weg binnen de universiteiten naar andere terreinen dan onderwijs en onderzoek. Om dit tij te keren is vertrouwen nodig. Vertrouwen van de politiek in wetenschappers vooral. Geen enkel zichzelf respecterende academicus haalt arbeidsvreugde uit een overbodig artikel, een overvolle collegezaal of ongemotiveerde studenten. Iemand die zijn of haar leven aan de wetenschap gewijd heeft wil per definitie kwalitatief te werk gaan.

Den Haag moet een infrastructuur scheppen waarin de kwaliteiten van docenten,

onderzoekers en studenten weer optimaal tot hun recht komen. Iedereen wint, de maatschappij niet in de laatste plaats. Dat klinkt misschien idealistisch en enigszins naïef, maar is het allerminst. De ironie wil dat bedrijven als Google juist van het controlemodel afstappen. Dus terwijl het aan de universiteiten niet efficiënt genoeg kan, vertrouwt een van de meest innovatieve bedrijven ter wereld op zijn werknemers.

Door kwantitatieve beloningen en de daarmee gepaard gaande kwalitatieve controle los te laten kan Den Haag in een klap geld en energie vrijmaken in de wetenschappelijke wereld. Dat kan dan weer terugvloeien naar onderwijs en onderzoek, terwijl de managementslaag, de marketing- en communicatieafdelingen weer kunnen krimpen tot een acceptabele omvang. Op die manier kan er weer worden geïnvesteerd in kleinschalig onderwijs, kunnen kleinere opleidingen behouden blijven en wordt de universiteit weer een kweekvijver van kritisch denkvermogen.

Om te garanderen dat gemeenschapsgeld juist wordt besteed is enige vorm van controle

natuurlijk onvermijdelijk. Maar alleen de academische gemeenschap zelf kan die rol vervullen. Het zijn de docenten en studenten die kunnen toetsen of het beleid van het bestuur wel ten goede komt aan onderwijs en onderzoek. Deze medezeggenschapstaak hebben ze de laatste jaren veronachtzaamd. In plaats van enkel bezig te zijn met hun eigen cv's of vaste aanstelling dienen zij zich te richten op het algemeen belang.

Met het onlangs door Den Haag toegekende instemmingsrecht op de hoofdlijnen van de begroting hebben ze deze macht in handen en kunnen ze zich niet meer verschuilen achter hun officiële rechteloosheid. Maar er is meer nodig. Docenten en in mindere mate studenten moeten het bestuur bij wanbeleid kunnen wegsturen. Alleen door deze verregaande zeggenschap voor een hernieuwd vertrouwen in het wetenschappelijk personeel en een andere, op kwaliteit gerichte financiering kunnen we het tij keren en ervoor zorgen dat de Maagdenhuisbezetting niet slechts een rimpeling in de geschiedenis zal blijken.



# Opvang in de regio: de feiten en de mythe

Alleen door de grenzen hermetisch af te sluiten voorkom je dat vluchtelingen op een gammal bootje stappen richting Lampedusa. Opvang in de regio is volgens velen de oplossing. Maar of het de stroom illegale migranten ook indamt, of de landen in de regio de komst van meer vluchtelingen aankunnen en of de vluchtelingen zelf wel de kans hebben op een menswaardig bestaan, is nog maar de vraag.

**CHRISTIAN MOMMERS & MYRTHE WIJNKOOP**

*Senior medewerker Politieke Zaken bij Amnesty International Nederland & senior strategisch adviseur bij Vluchtelingenwerk Nederland*

De massale komst van vluchtelingen naar Europa over de Middellandse Zee is volop in het nieuws. Deze bootvluchtelingen en -migranten zijn niet meer los te zien van de 'opvang in de regio'. Links en rechts achten dat dé oplossing voor de huidige crisis. Of het nu is om te voorkomen dat mensen in Europa aankomen of als uiting van internationale solidariteit: het idee van opvang in de regio heeft welhaast mythische proporties aangenomen.

Tijd om het fenomeen opvang in de regio in kaart te brengen en de feiten van de labels te scheiden:

- ▶ Welke uitgangspunten kent de vluchtelingenbescherming?
- ▶ Wat is de situatie in 'de regio' precies en in hoeverre zijn interventies daarin nog mogelijk?
- ▶ Wat zijn de verschillende vormen van opvang in de regio en hoe zijn deze vanuit het

perspectief van bescherming en het bieden van duurzame oplossingen voor vluchtelingen te duiden?

- ▶ En ten slotte: hoe verhoudt opvang in de regio zich tot het EU-asiel- en migratiebeleid en wat moet er nog meer gebeuren?

We stippen een aantal belangrijke ontwikkelingen aan om bij de beleidsdiscussie over opvang in de regio rekening mee te houden. Daartoe maken we onderscheid tussen beleid gericht op het verbeteren van de situatie van vluchtelingen en de wens van Europese lidstaten om vreemdelingen buiten de deur te houden.

Verder kijken we met name naar vluchtelingen: mensen die bescherming zoeken. Dit neemt natuurlijk niet weg dat ook migranten die om andere redenen naar Europa gaan bij de discussie over irreguliere migratie naar de EU horen.

### **De principes van het vluchtelingenrecht**

Het non-refoulement-beginsel waarin staat dat vluchtelingen niet mogen worden teruggestuurd naar een situatie waarin ze gevaar lopen is wellicht het bekendste principe uit het vluchtelingenrecht. Hoewel erg belangrijk is het slechts een van de vele bepalingen die voortvloeien uit het in 1951 gesloten VN-Vluchtelingenverdrag. Zo hebben vluchtelingen uitdrukkelijk het recht een nieuwe toekomst op te bouwen. Doordat hervestiging daarnaast slechts mondjesmaat plaatsvindt, komt de nadruk als vanzelf bij de lokale integratie te liggen.

Het is dus niet de bedoeling dat de vluchteling altijd vluchteling blijft. De UNHCR stelt uiteindelijk dat er gezocht moet worden naar duurzame oplossingen als integratie in het opvangland, een terugkeer naar het weer veilige land van herkomst of, wanneer de eerste twee varianten niet haalbaar zijn, hervestiging in vaak westerse landen.<sup>1</sup> Hervestiging is net als financiële ondersteuning een voorbeeld van de internationale solidariteit die als fundament onder het systeem van vluchtelingenbescherming ligt. Ondanks toenemende druk wil het kabinet het aantal vluchtelingen dat voor hervestiging in aanmerking komt niet verhogen. Met de toegenomen hoeveelheid asielzoekers hebben de gemeenten al genoeg op hun plaat, vindt men.<sup>2</sup>

De huidige discussie over opvang in de regio wordt dan ook veel te nauw aangevlogen. Veelal wordt uitgegaan van het absolute minimum aan non-refoulement al dan niet aangevuld met basale noodhulp.<sup>3</sup> De vraag naar opvang in de regio wordt in toenemende mate gereduceerd tot de vraag of er wordt gevocht in het opvangland. Eventueel aangevuld met: verhongeren mensen er?

Is het antwoord in beide gevallen 'nee', dan is het land volgens velen geschikt voor opvang in de regio. Veiligheid en toekomstperspectief zijn bij de vluchtelingenbescherming echter nauw met elkaar verbonden. Bescherming is meer dan opvang alleen.<sup>4</sup> Beleidsoplossingen

moeten dan ook aan beide issues recht doen. Vanuit die optiek spreken wij liever over 'bescherming in de regio'.

### **Bescherming in de regio**

Terugkeer wordt vaak gezien als ideale oplossing, maar is zeker op korte termijn vaak ijdele hoop. Volgens de UNHCR zijn er meer dan 10 miljoen vluchtelingen, verdeeld over dertig landen, die in een zogenaamde 'protracted refugee situation' zitten.<sup>5</sup> De gemiddelde duur van opvang is veertien jaar. Dat terugkeer hachelijk is, komt onder meer door instabiliteit in veel regio's en het feit dat de sterk verzwakte landen van herkomst nauwelijks in staat zijn hun gevluchte burgers weer te ontvangen. Hervestiging gebeurt bovendien maar mondjesmaat. Hierdoor komt de nadruk als vanzelf bij de lokale integratie te liggen.

Het is haast onmogelijk om vluchtelingen allemaal door lokale integratie toekomst te bieden. Allereerst gaat het om enorme aantallen: volgens de UNHCR zo'n 85% van het totaal. Soms ligt dit percentage nog hoger. In het geval van Syrië wordt maar liefst 97% in de regio opgevangen. Daar komt nog bij dat de landen in de regio zelden een toonbeeld van stabiliteit zijn. Zo vluchtten Oegandezers in de jaren tachtig en masse naar Soedan, terwijl Oeganda tien jaar later weer veel Soedanezen mocht ontvangen.

Opvanglanden hebben vaak weinig interesse in lokale integratie. Dat zie je ook terug in de per land sterk verschillende manieren van opvang. De meest in het oog springende is het vluchtelingenkamp. Vluchtelingenkampen lijken ten grondslag te liggen aan de meeste Nederlandse beleidsvoornemens en -interventies over opvang in de regio. Momenteel verblijven er zo'n 5,1 miljoen vluchtelingen.<sup>6</sup> Deze opvang kent voor gastlanden, de UNHCR en donorlanden een belangrijk voordeel: hij is makkelijk te beheersen. Bovendien zijn vluchtelingenkampen essentieel in de beginfase van een crisis wanneer de vluchte-

lingen centraal kunnen worden opgevangen en ze daar de meest noodzakelijke hulp geboden krijgen.

Maar vluchtelingenkampen hebben ook duidelijke nadelen, die maar mondjesmaat onderkend worden. Zo vinden er vaak mensenrechtenschendingen plaats. De bewegingsvrijheid van de vluchteling wordt veelal beperkt. Hierdoor is het voor hen vaak onmogelijk om te werken of zich verder te ontplooiën. Vluchtelingenkampen zijn in dat geval per definitie geen duurzame oplossing, omdat ze lokale integratie in de weg staan.

De kritiek zwelt daarom aan. Opvang komt in de praktijk neer op 'warehousing' (letterlijk: 'oppotten') van vluchtelingen. Bovendien bieden vluchtelingenkampen ook lang niet altijd een fysiek veilige omgeving. De massaliteit en de vaak absolute controle in de kampen werken geweld en misbruik van de kampleiding

---

## Opvang in kampen komt vaak neer op het oppotten van vluchtelingen

---

tegen vluchtelingen en van vluchtelingen onderling in de hand.<sup>7</sup> Sinds afgelopen jaar is de UNHCR om. De vluchtelingenorganisatie wil nu liever geen vluchtelingenkampen als primaire opvangplek meer.

Behalve in kampen woont nu al meer dan de helft van de vluchtelingen in stedelijke gebieden. UNHCR verwacht dat in 2030 het aandeel van deze 'urban refugees' 60% of meer zal zijn.<sup>8</sup> Het gaat grotendeels om mensen die hun eigen weg zoeken: qua woonruimte, werk en scholing. Soms formeel maar vaak ook in de informele economie, omdat veel opvanglanden nog stevige beperkingen opleggen aan vluchtelingen. In theorie kunnen deze urban refugees dus beter integreren dan wanneer ze in een gesloten kamp zouden zitten.

De praktijk is weerbarstiger. Organisaties als UNHCR ontwikkelen wel steeds meer programma's om hen bij te staan, maar de mate van toegang en controle is in vergelijking tot kampen veel kleiner, waardoor het maken van interventies lastiger is. Aangezien de lokale bevolking zelf vaak kansarm is, levert ingrijpen bovendien spanningen op tussen hen en de vluchtelingen.

### Verbeterpunten

Al zo'n jaar tien wordt er in Europees verband gewerkt aan Regionale Beschermingsprogramma's.<sup>9</sup> Op die manier probeert men de beschermingscapaciteiten in de regio te ondersteunen en te versterken. Nederland heeft hierbij altijd een voortrekkersrol vervuld.<sup>10</sup> Vanaf het begin is er echter ook kritiek geweest op deze aanpak. Het betrof vooral financiering van losse UNHCR-projecten, coherentie tussen verschillende beleidsterreinen ontbrak, de focus lag te veel op doorreislanden in plaats van de regio waar vluchtelingen daadwerkelijk verbleven, het budget was ontoereikend en er was te weinig draagvlak binnen de EU.<sup>11</sup>

Met de Syrische crisis lijkt hierin verandering te zijn gekomen. Deze voorlopig bescheiden kentering komt vooral doordat de lokale bevolking nu ook wordt ondersteund. Dat vergroot het draagvlak voor bescherming van vluchtelingen. Bovendien voorzien de programma's vluchtelingen niet meer alleen van hulp, maar stimuleren ze ook de zelfredzaamheid van vluchtelingen.

Overigens is het de vraag in hoeverre men het belang hiervan onderkent. Hoewel de aanpak in de recente Migratie-agenda van de Europese Commissie wel wordt genoemd, verhoogt men het budget nauwelijks en blijven de ambities laag.

Daarnaast zijn vluchtelingen ook beter beschermd wanneer de rechten die zelfredzaamheid en lokale integratie bevorderen beter gewaarborgd zijn. Zo kan Nederland zich jegens opvanglanden hard maken voor vrijheid van beweging en het opheffen van juridische en

praktische barrières voor toegang tot werk en naturalisatie.

Maar zo'n 'advocacy'-gerichte aanpak ontbreekt bijna geheel. Waar investeren in regionale beschermingsprogramma's vooral een technocratische aanpak vereist, is advocacy per definitie politiek en daarmee gevoeliger. Toch past het goed in de nieuwe aanpak van 'pleiten en beïnvloeden' zoals door minister Ploumen is uiteengezet. Een ultieme inzet zou kunnen zijn om met landen in de regio te werken aan het uitbannen van het fenomeen 'vluchtelingenkamp', zeker wanneer het gaat om langdurige opvang.<sup>12</sup> Daarvoor moet er wel meer aandacht komen voor de urban refugees die in het huidige beleid nauwelijks een rol spelen.

Uiteraard is de juridische kant van bescherming belangrijk: krijgen vluchtelingen in de regio ook echt de status die ze verdienen? Een groot probleem in met name doorreislanden aan de grenzen van de EU is dat vluchtelingen geen juridische status krijgen. Ze zijn hierdoor niet officieel erkend als vluchteling en kunnen geen aanspraak maken op andere rechten. Om aan deze praktijk een einde te maken is een grote investering in de asielsystemen van de eerste opvang- en doorreislanden nodig. Daarom moeten deze landen allereerst het VN-Vluchtelingenverdrag ratificeren, en moeten de asielprocedures, inclusief toegang tot rechtsbijstand en rechtsbescherming, beter gewaarborgd worden.

Zelfs als op al deze punten significante vooruitgang wordt geboekt, is het belangrijk realistisch te zijn. De economisch zwakke structuur in de opvanglanden bepaalt voor een groot deel in hoeverre er echt sprake kan zijn van bescherming van vluchtelingen. Het gaat hierbij om getallen die de internationale hulp ver overstijgen. De Wereldbank becijferde onlangs dat de opvang van vluchtelingen in Libanon inmiddels zeker € 6,8 mrd heeft gekost.<sup>13</sup> Nederland stuurde € 114 mln die bovendien over vijf landen is verdeeld. Een nuttige bijdrage, maar niet een die meer kan doen dan de allerergste noden lenigen. En zelfs op

dat vlak schiet de internationale bijdrage de laatste jaren structureel te kort.

Maar ook met een miljardeninjectie is het moeilijk te voorzien hoe een infrastructuur kan worden opgebouwd die vluchtelingen op lange termijn een echt perspectief biedt. De situatie varieert per land en per regio, maar de sociaal-economische en politieke beperkingen zijn enorm. Hierin veranderingen bewerkstelligen is een project van decennia. Dit verklaart ook mede waarom het een illusie is om te denken dat investeren in opvang in de regio kan leiden tot een significante daling van het aantal vluchtelingen dat naar Europa doorreist.

### ***Voorkomen van migratie door opvang in de regio***

Hiermee komen we op het tweede onderdeel van de discussie. Opvang in de regio wordt steeds vaker vertaald als 'exclusieve opvang in de regio'. Hierbij staat het ontlasten (of zelfs opheffen) van het eigen Europees asielsysteem en niet de bescherming van de vluchtelingen centraal. Geheel nieuw is deze zienswijze niet, al decennialang wordt het op de politieke agenda gezet, waarna het telkens weer wegens gebrek aan haalbaarheid stilletjes verdwijnt. De plannen zijn grofweg te verdelen in voorstellen om asielcentra in doorreislanden op te zetten om daar namens de EU asielprocedures te voeren en maatregelen om de Europese grenzen verder te sluiten.

Het idee om vluchtelingen op locaties buiten de EU asiel te laten aanvragen stamt uit 1986. Toen waren het de Denen, in 1993 staatssecretaris Kosto, in 2003 de Britten met hun 'transit processing centres' en een jaar later de Duitse Minister Schily die voorstelde om EU-centra in Afrika op te richten om aldaar asielverzoeken af te handelen.<sup>14</sup> Sindsdien steken deze ideeën nog regelmatig de kop op.<sup>15</sup> De kritiek op dergelijke voorstellen is altijd even hevig als omvangrijk geweest, en geldt nog onverminderd.<sup>16</sup>

Principiële bezwaren gaan met name over het beperken van de toegang tot bescherming,

het afschuiven van verantwoordelijkheden en het niet of nauwelijks betrekken van de landen in de regio bij dergelijke plannen. Juridisch ontbreekt een wettelijke basis in het EU-recht en zijn er vragen over de overdraagbaarheid van bevoegdheden (tot het terugsturen van individuen) en jurisdictie. In geen van de tot nu toe gepresenteerde plannen is duidelijk of EU-normen van toepassing zijn tijdens de procedures. Of de asielaanvrager toegang heeft tot rechtshulp en rechtelijke toetsing blijft eveneens in het midden. Bovendien is allerminst zeker dat degenen die een procedure succesvol doorlopen ook echt de kans krijgen om naar de EU te komen: alle (politieke) tekenen wijzen eerder op het tegendeel.

En wat te doen met degenen die geen status krijgen? Moeten die de poort weer uit en is het verder het probleem van het land waar het centrum staat? Ongeacht de vraag of iemand in aanmerking komt voor een vluchtelingenstatus zou dit op grote problemen stuiten, aangezien de meeste Noord-Afrikaanse landen een uiterst twijfelachtig track record hebben bij het respecteren van mensenrechten van asielzoekers en migranten.<sup>17</sup> Verder zijn er ook veel praktische bezwaren, zoals de noodzaak van afspraken met politiek weinig stabiele landen waar dergelijke centra zouden moeten komen. Krijgen asielzoekers wel toegang tot de centra, en daarmee de asielprocedure? Hoe wordt de opvang in afwachting van de beslissing geregeld? Allemaal zorgen waar nog geen oplossing voor is.

### **Fort Europa**

Een steeds populairdere optie is het Australische model: de 'Pacific Solution'. Deze 'oplossing' bevat verschillende elementen, variërend van het direct terugsturen van boten naar Indonesië tot het sturen van de vluchtelingen naar de afgelegen eilanden Nauru en Manus Island waar de autoriteiten hen in detentie plaatsen.

Het model is in Europa zowel juridisch als praktisch onhoudbaar.<sup>18</sup> Allereerst is het

terugslepen van boten onder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens volstrekt illegaal. De uitspraak van het Europees Mensenrechtenhof tegen Italië, dat tot 2012 zulke afspraken had met Libië, is hierover glashelder. De terugsleeppraktijk zou niet alleen botsen met het non-refoulement-beginsel, maar ook met het verbod op collectieve uitwijzing. Verder zijn er vanuit mensenrechtelijk oogpunt bezwaren tegen de in principe ongelimiteerde detentie op de eilanden en de beroerde omstandigheden bij de opvang.

## **Dat opvang in de regio leidt tot een significante daling van het aantal migranten in Europa is een illusie**

Dan zijn er nog praktische beperkingen. De geografische ligging van Europa is niet te vergelijken met Australië. De Europese Unie kent landgrenzen aan de (zuid)oostkant en de afstand tussen Noord-Afrika en eilanden als Malta, Cyprus en Lampedusa is niet groot. Alleen al de kusten van Egypte, Libië en Tunesië beslaan een lengte die grofweg gelijk is aan de afstand tussen Den Helder en Gibraltar: praktisch onmogelijk dus om hermetisch dicht te houden. Het blokkeren van de Noord-Afrikaanse kust zou vooral betekenen dat de rol van mensensmokkelaars, die de EU juist wil bestrijden, alleen maar groter wordt, terwijl de risico's voor bootvluchtelingen door dit felle kat-en-muisspel enkel toenemen.

Bovendien is het de vraag wat het zou betekenen als het hermetisch sluiten van de grenzen wel lukt. Gezien de slechte reputatie van de Noord-Afrikaanse landen is het de vraag of vluchtelingen dan beter af zijn. Vooral in het geval van Libië, waar de plannen voor het blokkeren en onmogelijk maken van migratie zich primair op richten, is de situatie schrijnend.

Het blokkeren van de zeeroute veroordeelt vluchtelingen en migranten tot een breed scala aan mensenrechtenschendingen.<sup>19</sup> Hiermee ruil je het ene humanitaire probleem in voor het andere.

Zelfs als aan al deze bezwaren tegemoet wordt gekomen, bieden het externaliseren van de asielaanvragen en de Pacific Solution nog geen sluitende oplossing van het door Europa gevoelde probleem. Migratie laat zich niet geheel reguleren. Landen zijn en blijven verplicht om op grond van (internationale) wet- en regelgeving iedere asielaanvraag op inhoud te blijven toetsen. Met een extern asielaanvragerscentrum kun je bovendien migranten die geen recht hebben op (vluchtelingen)bescherming, maar die wel op bootjes richting Europa stappen, niet tegenhouden.

### **Wat dan wel?**

De multilaterale aanpak van onderliggende oorzaken van (gedwongen) migratie, forse investeringen in vluchtelingenbescherming in de regio en de opbouw van volwaardige asielsystemen in doorreislanden zoals Turkije en Noord-Afrika kunnen de noodzaak vermindern om in Europa te bescherming te zoeken. Maar het is niet realistisch te verwachten dat de toestroom hierdoor direct significant afneemt.

Tegelijkertijd zijn de beleidsmaatregelen die vluchtelingen en migranten zouden moeten tegenhouden, onder het mom van opvang in de regio, vaak praktisch moeilijk of niet uitvoerbaar. Vanuit het perspectief van het internationale vluchtelingenrecht en fundamentele mensenrechten brengen deze vaak ook grote risico's mee. Maar wat kan en moet dan wel gebeuren?

Dat mensen ervoor kiezen om op gamele bootjes te stappen en zich inlaten met mensensmokkelaars komt doordat de EU al jarenlang een 'non-entrée regime' hanteert. Het is momenteel voor vluchtelingen (en migranten) vrijwel onmogelijk om op een veilige en legale manier Fort Europa te bereiken. Dat moet veranderen. Europa moet nu echt werk

gaan maken van hervestiging: vluchtelingen die in de regio geen bescherming kunnen vinden uitnodigen via selectie door de UNHCR.

## **Het verder ophogen van de muur rondom Fort Europa is een miskennis van de realiteit**

Diverse landen hebben al een hervestigingsprogramma. De EU ook, maar slechts op vrijwillige basis. Het aantal moet substantieel omhoog. De UNHCR becijferde dat alleen al 380.000 extreem kwetsbare Syrische vluchtelingen moeten worden hervestigd.

Andere opties zijn humanitaire toelatingsprogramma's en het bieden van tijdelijke bescherming aan bepaalde groepen, zoals indertijd ook bij Kosovo-crisis gebeurde. Er moet weer de mogelijkheid komen om op ambassades humanitaire visa aan te vragen: een visum om 'legaal' naar Europa te reizen en vervolgens hier de asielprocedure te volgen. Dit kan al volgens het Europees recht, maar wordt zelden toegepast. Andere reguliere opties omvatten het vergemakkelijken en uitbreiden van gezinshereniging, het openstellen van meer mogelijkheden voor (circulaire) arbeidsmigratie, het faciliteren van mogelijkheden om voor studiedoeleinden naar de EU te komen, meer en beter gebruik van de optie voor medische evacuatie en het mogelijk maken van private sponsorships.<sup>20</sup>

### **Evenwichtige verdeling van vluchtelingen**

Landen als Duitsland en Zweden vangen momenteel veel meer vluchtelingen op dan andere lidstaten. Het huidige Dublin-systeem, waar asielverzoeken alleen in het land van aankomst kunnen worden ingediend, functioneert niet.<sup>21</sup> In het kader van een toe-

komstbestendig Europees beleid moet voor vluchtelingen een systeem voor betere verantwoordelijkheidsverdeling komen.

Er zijn verschillende modellen met diverse criteria denkbaar, bijvoorbeeld het Duitse Lander-systeem en de Nederlandse taakstelling inzake huisvesting van vluchtelingen, bevolkingsdichtheid of het bnp.<sup>22</sup> Belangrijk is dat er bij zo'n model rekening wordt gehouden met de wensen van de vluchtelingen zelf. Op die manier is de bescherming duurzaam en wordt doormigratie voorkomen.

Zo'n systeem zal gepaard moeten gaan met verbetering van het asielbeleid in met name de Oost-Europese landen, onder meer via een quotumbeleid. Op die manier voorkom je dat landen als Duitsland en Zweden onevenredig veel verantwoordelijkheid dragen. Het denken hierover is in volle gang; het is een grote uitdaging, maar wel noodzakelijk voor een toekomstbestendig Europees beleid. Daarnaast moet Europa de realiteit onder ogen zien. Aangezien vluchtelingen de komende tijd de overtocht

zullen blijven wagen, is er een flinke investering nodig in de reddingsoperatie. Alleen zo vermindert het aantal drenkelingen substantieel.

### **Politieke moed, geld en geduld**

Europese leiders zullen moeten accepteren dat mensen altijd hun toevlucht blijven zoeken tot Europa. Ze kunnen daarom beter inzetten op een ambitieus pakket aan maatregelen voor de middellange en lange termijn. Alleen zo kan een positieve en constructieve wijze van opvang geleverd worden. Dat vereist nogal wat van politici en beleidsmakers, aangezien het sentiment tegen vluchtelingen, migranten en de EU momenteel onguur te noemen is. De repressieve aanpak, met het verder ophogen van de muren van Fort Europa, negeert de realiteit. De complexiteit van de huidige vluchtelingen- en migratiesituatie onder ogen zien, vergt daarentegen moed en zal naast geduld ook het nodige geld kosten. Lastig, maar het is de enige manier.

### **Noten**

- 1 UNHCR (1996), *Handbook on Voluntary Return*, Genève, [www.refworld.org/pdf/3ae6b3510.pdf](http://www.refworld.org/pdf/3ae6b3510.pdf).
- 2 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2015), *Kamerbrief over schriftelijk overleg migratie en ontwikkeling*. Uit de preambule van het Vluchtelingenverdrag van 1951: 'OVERWEGENDE, dat het verlenen van asyl voor bepaalde landen onevenredig grote lasten kan medebrengen en dat derhalve een bevredigende oplossing van een vraagstuk waarvan de Verenigde Naties de internationale omvang en het internationale karakter hebben erkend, niet zonder internationale solidariteit kan worden bereikt'.
- 3 Zie UK Home Office (2003),

*New Approaches to Asylum Processing and Protection*. Dit volgt uit het voorstel van Groot-Brittannië over opvang in de regio in 2003.

- 4 Erika Feller (2004), *Speech tijdens de 55ste sessie van het Uitvoerend Comité*, Genève, 7 oktober 2004. De UNHCR verzet zich dan ook, in onze ogen terecht, tegen het gebruik van 'effective protection'.
- 5 UNHCR definieert zo'n situatie als een waarin een groep van minimaal 25.000 vluchtelingen meer dan vijf jaar achtereen in een bepaald land wordt opgevangen.
- 6 Zie [www.unhcr.org/pages/49c3646c1d.html](http://www.unhcr.org/pages/49c3646c1d.html).
- 7 Amnesty International (2013), *Early marriage and harassment of Syrian refugee women and girls in Jordan*, 5 september, [- cles/blogs/2013/09/early-marriage-and-harassment-of-syrian-refugee-women-and-girls-in-jordan/ en Lent Hirsch \(2012\), 'The safest prey: when refugee camps become sites of violence', in: \*Women under Siege\*, 21 februari, \[www.womenundersiegeproject.org/blog/entry/the-safest-prey-when-refugee-camps-become-sites-of-violence\]\(http://www.womenundersiegeproject.org/blog/entry/the-safest-prey-when-refugee-camps-become-sites-of-violence\).
  - 8 UNHCR \(2009\), \*Policy on Urban Refugees and Solutions\*, September 2009, p. 2, \[www.unhcr.org/4ab356ab6.pdf\]\(http://www.unhcr.org/4ab356ab6.pdf\).
  - 9 Zie European Commission Communication \(2004\), \*COM\(2004\) 410\*, 4 juni, en European Commission Communication \(2005\), \*COM\(2005\) 388\*, 1 september.
  - 10 Zie de brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer,](http://www.amnesty.org/en/arti-</a></li>
</ol>
</div>
<div data-bbox=)

- 26 maart 2015.
- 11 M. Wijnkoop (2011), 'External Processing: de deur uit! Delen, niet afschuiven van verantwoordelijkheid voor vluchtelingenbescherming', in: *A&MR* 05-06/2011.
  - 12 Of dit ook kan lukken is overigens maar de vraag. In Libanon bijvoorbeeld, dat naar verhouding het hardst getroffen is door de Syrische vluchtelingencrisis, zijn vluchtelingenkampen niet toegestaan en wil de internationale gemeenschap, UNHCR inclusief, juist dat deze er wél komen, om zo vooral de eerste noodhulp te stroomlijnen.
  - 13 Reuters, *Syria war, refugees to cost to Lebanon \$7.5 billion: World Bank*, [www.reuters.com/article/2013/09/19/us-syria-crisis-lebanon-idUSBRE98IoT320130919](http://www.reuters.com/article/2013/09/19/us-syria-crisis-lebanon-idUSBRE98IoT320130919)
  - 14 M. Garlick (2006), 'The EU Discussions on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?', in: *International Journal of Refugee Law* 2006, p. 619 e.v.
  - 15 Zie voor een overzicht Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2010), *External processing. Voorwaarden voor het in behandeling nemen van asielaanvragen buiten de Europese Unie*, Den Haag.
  - 16 Deze kritiek kwam o.a. van UNHCR, Amnesty International, House of Lords, European Union Committee, diverse NGO's en academici.
  - 17 Human Rights Watch (2014), *Libya: whipped, beaten and hung from trees: detained migrants, asylum seekers describe torture, other abuse in detention*, 22 juni 2014, [www.hrw.org/news/2014/06/22/libya-whipped-beaten-and-hung-trees](http://www.hrw.org/news/2014/06/22/libya-whipped-beaten-and-hung-trees). Libië, dat het belangrijkste doorreisland in Noord-Afrika is en daarmee dé focus van EU-plannen ten aanzien van het voorkomen van migratie, spant hierbij de kroon.
  - 18 K.F. Afeef (2006), 'The Politics of Extraterritorial Processing: Offshore Asylum Policies in Europe and the Pacific', *RSC Working Paper* no. 36.
  - 19 Amnesty International (2015), *Libya is full of cruelty: stories of abduction, sexual violence and abuse from migrants and refugees*, 11 mei, [www.amnesty.nl/nieuwsportaal/rapport/libya-is-full-cruelty-stories-abduction-sexual-violence-and-abuse-migrants-and-refugees](http://www.amnesty.nl/nieuwsportaal/rapport/libya-is-full-cruelty-stories-abduction-sexual-violence-and-abuse-migrants-and-refugees)
  - 20 Fundamental Rights Agency (2015), *Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox*, 02-2015.
  - 21 ECRE (2013), *Dublin II Regulation: Lives on Hold*, [www.ecre.org](http://www.ecre.org)
  - 22 ICMPD (2014), *An effective Asylum Responsibility-sharing mechanism*, [www.icmpd.org/Publications.2424.o.html](http://www.icmpd.org/Publications.2424.o.html).



# Basisinkomen, basisbaan of gewoon armoede bestrijden?

Het basisinkomen is weer helemaal terug van weggeweest. Met één maatregel geen armoede en ingewikkelde bureaucratie meer klinkt natuurlijk prachtig, maar is het ook uitvoerbaar? Het alternatief van iedereen een baan lijkt al evenmin op de korte termijn realiseerbaar. Met kleine concrete stappen de bestaande nadelen van het bestaande sociale stelsel wegnemen is wellicht de beste weg.

**PAUL DE BEER**

*Redacteur S&D*

Het idee is als onkruid. Hoe hard het ook bestreden wordt, het woekert ondergronds voort en weet na verloop van tijd steeds weer de kop op te steken. De bestrijders van het basisinkomen wijzen op het risico dat het kleurrijke en gevarieerde bloemperk aan sociale regelingen dreigt te worden overwoekerd door een amorfe groene massa. Maar de aanhangers van het idee juichen dat juist toe. Dan zijn er immers geen — dure! — tuinlieden meer nodig om ieder kwetsbaar plantje te onderhouden en zijn eigen behandeling te geven en minutieus alle onkruid te wieden. We kunnen de tuin dan juist rustig aan zichzelf overlaten en duizend (wilde) bloemen laten bloeien. Het basisinkomen is voor hen dan ook geen onkruid, maar heilzaam kruid — en voor sommigen zelfs het kruid waarmee het bestaande sociale stelsel kan worden opgeblazen.

De laatste tijd lijkt het onkruid weer terrein te winnen. Onder de raak gekozen titel

*Gratis geld voor iedereen* maakte het recente boek van Rutger Bregman<sup>1</sup> veel reacties los en discussies over het basisinkomen trekken grote aantallen enthousiaste bezoekers. Bregman ziet een basisinkomen als tegenwicht tegen de groeiende onzekerheid als gevolg van de flexibilisering, globalisering en robotisering. Een aantal Nederlandse gemeenten — waaronder Nijmegen, Groningen, Leeuwarden, Enschede en Wageningen — overweegt om een experiment met een basisinkomen op te zetten. Tegelijkertijd is de weerstand tegen het basisinkomen onverminderd groot. Naast het aloude argument dat een basisinkomen onbetaalbaar is, wordt invoering gezien als capituleren voor de hoge werkloosheid en de meest kwetsbare groepen aan hun lot overlaten. Opmerkelijk genoeg lijken zowel de meest fanatieke aanhangers als de doorgewinterde tegenstanders vooral in (en rond) de Partij van de Arbeid te vinden.

### ***Iedereen een fatsoenlijk inkomen***

Als alternatief opperen tegenstanders wel het idee van een basisbaan. Immers, een belangrijk argument voor het basisinkomen is dat grote groepen in het huidige stelsel geen reële kans hebben op werk met een fatsoenlijk inkomen. Wat ligt dan meer voor de hand dan het recht op werk te garanderen door iedereen die daar niet op eigen kracht in slaagt een (basis)baan te bieden? De Maastrichtse hoogleraren Klosse en Muysken breken al geruime tijd een lans voor dit idee.<sup>2</sup> De participatiebaan, die gemeenten op grond van de Participatiewet kunnen aanbieden aan bijstandsontvangers, zou men als een heel voorzichtige stap op weg hierheen kunnen zien – al gaat het bij de participatiebaan niet om betaald werk, maar om werken met behoud van uitkering.

Een basisbaan zou, in de visie van Klosse en Muysken die deze term zelf overigens niet gebruiken, een ‘normale’ baan moeten zijn waarvoor ten minste het minimumloon wordt betaald. De overheid zou deze banen zelf moeten scheppen of werkzoekenden moeten detacheren bij private bedrijven. Feitelijk komt dit laatste erop neer dat aan de werkgever een loonkostensubsidie wordt verstrekt om het verschil tussen het loon en de productiviteit van de medewerker te overbruggen. Het garanderen van een basisbaan zou daarmee de overheid veel minder kosten dan een basisinkomen, dat immers aan iedereen wordt verstrekt, ongeacht of men al een baan of een andere bron van inkomen heeft.

Het wezenlijke verschil tussen een basisinkomen en een basisbaan is dat het eerste bedoeld is om iedereen een fatsoenlijk inkomen te garanderen en de tweede om iedereen van fatsoenlijk werk te voorzien. Toch is dat verschil minder groot dan op het eerste gezicht lijkt. Een basisbaan zal immers ook een fatsoenlijk inkomen moeten bieden, terwijl voorstanders van een basisinkomen betogen dat het veel meer mensen in staat zal stellen werk te vinden doordat de zogenaamde armoedeval verdwijnt. Immers, iedere euro die men naast

het basisinkomen verdient, mag men houden, zodat het voor uitkeringsgerechtigden ook aantrekkelijk wordt om een kleine en laagbetaalde baan te aanvaarden. Het eindresultaat van basisinkomen en basisbaan zou dan ook gelijk kunnen zijn: iedereen heeft een baan én een fatsoenlijk inkomen.

Ook bij eenzelfde uitkomst kan men nog om principiële redenen voor of tegen een basisinkomen of basisbaan zijn. Tegenstanders van een basisinkomen vinden het vaak principiële onjuist om het recht op inkomen los te koppelen van de plicht om te werken. In de Partij van de Arbeid ligt het idee van een arbeidsloos inkomen – dat in het verleden overigens vooral werd geassocieerd met de vermogensinkomsten van kapitalisten – traditiegetrouw moeilijk. Bovendien benadrukt de PvdA, haar naam getrouw, de grote betekenis van werk voor zowel de individuele ontplooiing van mensen als voor de maatschappelijke samenhang en solidariteit.

### **Opmerkelijk genoeg vind je zowel de meest fanatieke voor- als tegenstanders van het basisinkomen bij de PvdA**

Voorstanders van een basisinkomen – vaak ook tegenstanders van een basisbaan – vinden daarentegen dat iedereen een fundamenteel recht op een fatsoenlijk bestaan en dus op een fatsoenlijk inkomen heeft, ongeacht of men werkt of bereid is om te werken. Zij verwijzen daarbij wel naar artikel 25 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens: ‘Een ieder heeft recht op een levensstandaard, die hoog genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin.’<sup>3</sup> Ik laat dit principiële debat voor wat het is – daar zijn diepgravende beschouwingen over geschreven – en wil me hier beperken tot de meer

pragmatische keuze tussen basisbaan en basisinkomen: welk instrument is het effectiefst en het (kosten)efficiëntst om het overeenkomstige doel – fatsoenlijk werk én inkomen – te realiseren?

### *Haalbaarheid van de basisbaan*

Een belangrijk praktisch verschil tussen basisinkomen en basisbaan is dat het basisinkomen een groot deel van het bestaande sociale stelsel zou vervangen, terwijl de basisbaan vooral aanvullend is op (of complementair met) het bestaande stelsel. Dit betekent dat invoering van een basisbaan een veel minder ingrijpende operatie is dan invoering van een basisinkomen. Toch brengt ze een aantal complicaties met zich mee.

Stel, de overheid biedt iedere uitkeringsgerechtigde die kan werken een betaalde baan (op minimumloonniveau), die geheel of gedeeltelijk uit publieke middelen wordt gefinancierd. Aangezien momenteel ongeveer een miljoen personen die een sociale uitkering ontvangen in beginsel aan het werk zouden kunnen gaan,<sup>4</sup> zouden er ook zo'n miljoen basisbanen moeten worden gecreëerd. Hoeveel dit netto kost hangt af van de hoogte van de uitkering die zij nu ontvangen en de kosten om een basisbaan te scheppen. Volgens een conservatieve schatting gaat het al snel om € 10.000 per baan per jaar. Dan is met de invoering van de basisbaan dus een bedrag van minimaal € 10 mrd gemoeid.

Een belangrijke vraag is of het om een tijdelijke of een permanente baan gaat. Is het een permanente baan, dan is de kans aanwezig dat ex-uitkeringsgerechtigden in de basisbaan blijven 'hangen' en dus permanent een beroep blijven doen op gesubsidieerd werk. Ondertussen zullen ook weer nieuwe uitkeringsgerechtigden – bijvoorbeeld onlangs ontslagen werknemers – aanspraak maken op een basisbaan. Als er weinig uitstroom is, maar wel een voortdurende instroom, is er voor steeds meer mensen een basisbaan nodig en zullen ook de kosten navenant oplopen. Er

dreigt dan hetzelfde probleem te ontstaan als eerder bij de sociale werkvoorziening (SW), wat voor dit kabinet juist reden was om de SW-oude stijl af te schaffen en de doorstroom naar regulier werk te bevorderen. Voor zover de basisbanen in het particuliere bedrijfsleven worden gerealiseerd, zal er een steeds grotere subsidiestroom naar het bedrijfsleven gaan. Er is dan een reëel gevaar van substitutie van ongesubsidieerd laag betaald werk door gesubsidieerde basisbanen. Op den duur zou de gehele 'onderkant' van de arbeidsmarkt uit gesubsidieerde banen kunnen bestaan.

Zijn de basisbanen daarentegen tijdelijk, dan is het essentieel dat de tewerkgestelden kunnen doorstromen naar regulier, niet-gesubsidieerd werk. De ervaringen in het verleden met gesubsidieerd werk – niet alleen de SW, maar ook de banenpools, de Melkertbanen en de ID-banen – hebben echter geleerd dat die uitstroom heel moeilijk te realiseren is. Als dat niet lukt, is het de vraag of de basisbaner weer moet terugvallen op een uitkering of dat hij of zij een nieuwe basisbaan krijgt aangeboden. Geen van beide opties is aantrekkelijk. In het eerste geval wordt het doel van werkgarantie niet gerealiseerd, in het tweede geval krijgt een deel van de basisbanen toch een permanent karakter. Anders gezegd: het instrument van een basisbaan zal alleen een succes worden als men ook in staat is voldoende doorstroom naar regulier werk te realiseren. Maar de reden om een basisbaan in te voeren is nu juist dat er onvoldoende regulier werk is.

Een bijkomend nadeel van baangarantie is dat het werkzoekenden niet stimuleert om zelf actief naar werk te zoeken. Vooral degenen met weinig verdien capaciteiten kunnen rustig afwachten tot hun een baan aangeboden wordt. En eenmaal tewerkgesteld biedt baangarantie ook geen prikkel om je voor je werk in te spannen. Waar een algemene baangarantie in extreme mate toe kan leiden hebben we gezien in de voormalige communistische landen, waar iedereen verplicht een baan had en werkloosheid niet bestond. Dit droeg bij aan een slechte arbeidsmoraal en lage

arbeidsproductiviteit en lag daarmee uiteindelijk mede ten grondslag aan de ondergang van het communistische systeem. De vergelijking gaat misschien wat ver, maar in de kern is baangarantie een 'totaaloplossing' die haast onvermijdelijk perverse effecten oproept.

### **Die andere totaaloplossing**

Ook het basisinkomen is een 'totaaloplossing', maar met nog veel meer pretenties dan een basisbaan. Zoals gezegd zien sommigen er de springstof in om het hele sociale stelsel op te blazen. In een basisinkomen-utopie kan het gehele sociale-zekerheidsstelsel overboord worden gezet en wordt ook alle regulering van de arbeidsmarkt afgeschaft. Het basisinkomen garandeert immers iedere burger een fatsoenlijk inkomen zodat er geen aanvullende sociale uitkeringen meer nodig zijn. En omdat mensen vrij zijn om wel of niet te werken, hoeven zij niet meer beschermd te worden tegen een te laag loon (via een wettelijk minimumloon), te lange arbeidsdagen of onvrijwillig ontslag, omdat zij een baan alleen zullen accepteren als zij deze aanvaardbaar vinden. Het basisinkomen kent daarom haast net zoveel rechtse (liberale) als linkse aanhangers. Dat verklaart deels ook de argwaan ertegen, zowel ter linker- als ter rechterzijde.

Nu staat lang niet alle voorstanders van het basisinkomen deze liberale utopie voor ogen. Het wordt veelal bepleit als praktisch alternatief voor een dolgedraaid sociaal stelsel, dat gepaard gaat met een omvangrijke bureaucratie en vergaande inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en toch (of juist daardoor) steeds minder inkomenszekerheid biedt en er niet in slaagt mensen weer snel aan werk te helpen. Omdat het basisinkomen onvoorwaardelijk is – een soort AOW vanaf 18 jaar – maakt het een groot deel van de bureaucratie en controle overbodig. Bovendien stimuleert het de uitstroom naar werk doordat de armoedeval verdwijnt. Daardoor zouden ook allerlei kleinschalige sociale initiatieven die nu niet rendabel zijn (de wilde bloemen), de kans krijgen

op te bloeien. De grens tussen betaald werk en vrijwilligerswerk zou grotendeels vervagen.

Deze aantrekkelijke effecten gelden echter alleen als het basisinkomen hoog genoeg is om van te leven, dat wil zeggen ten minste gelijk aan het huidige sociaal minimumniveau (oftewel een netto AOW-uitkering). Anders zal vrijwel iedereen die niet werkt toch weer aanspraak maken op een aanvullende uitkering om aan dat sociaal minimum te komen. En voor die aanvullende uitkering gelden weer dezelfde regels en voorwaarden als in het huidige stelsel, met alle bureaucratie en controle van dien. Een basisinkomen op sociaal minimumniveau – zeg € 1.060 netto per maand – voor iedereen vanaf 20 jaar is echter uitermate kostbaar. Zelfs als we voor alle werkenden en uitkeringsgerechtigden het basisinkomen verrekenen met hun loon of uitkering, zodat we voor hen geen extra kosten maken, gaat het al snel om € 22 mrd aan extra uitgaven per jaar: namelijk voor de circa 760.000 personen tussen 20 en 65 jaar die nu geen eigen inkomen hebben en de 1,9 miljoen personen die een persoonlijk inkomen onder het sociaal minimum hebben.<sup>5</sup> Dat zijn voornamelijk samenwonende vrouwen zonder betaald werk of met een klein baantje, zzp'ers met een inkomen onder het sociaal minimum en jongvolwassenen die nog thuis wonen en geen werk hebben. Dit bedrag zal op een of andere manier moeten worden opgebracht door de overige werkenden.

### **Gericht armoede bestrijden**

Zowel bij de basisbaan als bij het basisinkomen is het de vraag of de mogelijk positieve effecten – meer uitkeringsgerechtigden aan het werk tegen een fatsoenlijk inkomen – opwegen tegen de hoge kosten. Daarbij dient men zich wel te realiseren dat beiden ook financiële baten opleveren. De maatschappelijke kosten van armoede en werkloosheid zijn ook hoog, in termen van gezondheidszorg, criminaliteit en misgelopen economische groei. Niettemin moeten we ervoor te waken ons te

snel rijk te rekenen door te veronderstellen dat een groot deel van de extra uitgaven wordt terugverdiend.

In dit verband is het interessant om na te gaan hoeveel het zou kosten om de armoede in Nederland volledig uit te bannen door deze gericht aan te pakken. Dus als aan alle armen in Nederland zoveel extra inkomen wordt uitgekeerd dat zij precies op de armoedegrens uitkomen. In 2013 hadden ruim 1,4 miljoen Nederlanders (9% van de bevolking) een (gestandaardiseerd) inkomen onder de zogenaamde lage-inkomensgrens.<sup>6</sup> Gemiddeld kwamen zij

---

## Gericht beleid om armoede te bestrijden kost minder dan een basisinkomen of basisbaan

---

op jaarbasis ongeveer € 2.100 tekort. Om dit tekort te lenigen zou in totaal zo'n € 3 mrd nodig zijn. Gaan we uit van de Europese armoededefinitie, waarbij de armoedegrens op 60% van het mediane gestandaardiseerde huishoudensinkomen ligt, dan telde Nederland 1,7 miljoen armen (10,5% van de bevolking) die gemiddeld bijna € 2.500 tekort kwamen. Om hen tot de armoedegrens 'op te tillen' is een bedrag van iets meer dan € 4 mrd nodig.

Nu veronderstellen deze berekeningen dat het mogelijk is om de extra uitgaven precies terecht te laten komen bij de mensen voor wie zij bedoeld zijn. Dit zal ongetwijfeld gepaard gaan met hoge uitvoeringskosten en het vergaren van (nog meer) persoonlijke en privacygevoelige informatie om te bepalen wie aanspraak maakt op een extra uitkering. Bovendien zou een dergelijk beleid de armoedeval versterken, aangezien iedere arme die erin slaagt wat extra inkomen te verwerven dit volledig zou moeten inleveren. Deze aanpak biedt dus wel inkomenszekerheid, maar minder kans op werk.

De berekeningen laten niettemin zien dat een zeer gericht beleid om armoede te bestrijden met veel minder kosten gepaard gaat dan een veel globaler beleid om ofwel iedereen van werk te voorzien ofwel aan iedereen een minimuminkomen te verstrekken.

Aangezien niet te verwachten valt dat er de komende jaren vele miljarden beschikbaar komen voor extra sociale uitgaven, zijn gerichte maatregelen om armoede te bestrijden kansrijker dan kostbare globale maatregelen als een basisbaan of basisinkomen. Het dilemma is evenwel dat die gerichte maatregelen een aantal nadelen van het bestaande sociale stelsel – omvangrijke bureaucratie, inbreuk op de privacy en onvoldoende activering – alleen maar versterken. Voor de langere termijn is dit dan ook niet de aangewezen weg.

### *De gulden middenweg*

Er is echter ook een tussenweg mogelijk die veruit de voorkeur verdient. Deze bestaat eruit dat gericht bepaalde elementen van zowel de basisbaan als het basisinkomen worden ingevoerd voor die groepen voor wie zij het meeste profijt opleveren en de minste extra kosten met zich meebrengen. Niet alle uitkeringsgerechtigden die zouden kunnen werken krijgen dan een baangarantie, maar we scheppen wel (additioneel) werk voor degenen die hoogstwaarschijnlijk niet op eigen kracht aan het werk komen. Dit lijkt overigens veel op de 'oude' sociale werkvoorziening! We moeten dan op de koop toe nemen dat er niet of nauwelijks uitstroom naar regulier werk plaatsvindt.

In plaats van een basisinkomen in te voeren kunnen we de armoedeval langs twee andere wegen beperken. In de eerste plaats door uitkeringsgerechtigden – vooral die in de bijstand – meer mogelijkheden te bieden om naast hun uitkering bij te verdienen. Om de gedachten te bepalen: laat bijstandsontvangers de helft van het zelf verdiende inkomen behouden, tot een maximum van bijvoorbeeld € 5.000 per jaar. Dit maakt het voor hen

veel aantrekkelijker om een deeltijdbaan te accepteren die weer de opstap kan zijn naar een voltijdbaan en volledige uitstroom uit de uitkering.

Daarnaast is een aanpassing van de bestaande inkomensafhankelijke arbeidskorting in de inkomstenbelasting gewenst. Volgens de huidige arbeidskorting mag je voor iedere euro die je tussen € 9.010 en € 19.463 verdient, bijna 20 cent aftrekken van de verschuldigde belasting. Dit verlaagt het effectieve belastingtarief in deze inkomenscategorie naar 16,5 procent. De effectiviteit

## Door kleine concrete stappen kan je het sociale stelsel toch ingrijpend hervormen

van de arbeidskorting wordt aanmerkelijk groter door de aftrek zo sterk te verhogen dat het effectieve tarief negatief wordt. Per saldo betalen werkenden met een laag inkomen dan geen inkomstenbelasting maar ontvangen zij juist een 'subsidie' van de Belastingdienst. De arbeidskorting wordt dan een negatieve inkomstenbelasting die men kan zien als een variant op een basisinkomen. Deze subsidie zou, tot de inkomensgrens van € 19.463, voor iedere euro die men verdient hoger worden, zodat er een sterke prikkel van uitgaat om meer uren te gaan werken. De arbeidskorting wordt daarmee vergelijkbaar met de Earned Income Tax Credit (EITC) die in de Verenigde Staten al jarenlang het belangrijkste instrument is om armoede te bestrijden en tegelijkertijd arbeidsdeelname aanmoedigt.

Een laatste concrete maatregel die elementen van het basisinkomen bevat, is het creëren van een algemene basisverzekering voor werkenden die nu naast het vangnet van de sociale zekerheid vallen.<sup>7</sup> Het gaat dan vooral om zzp'ers, die niet onder de werknemersverzekeringen vallen, en om een deel van de flexwerkers die weinig of geen aanspraak op sociale zekerheid kunnen maken. In 2014 heeft werkgeversvereniging AWWN een voorstel voor een dergelijke sociale-zekerheidsregeling gedaan dat het verdient om verder te worden uitgewerkt.<sup>8</sup>

Zowel het verruimen van bijverdienmogelijkheden als het verhogen van de arbeidskorting en het invoeren van een basisregeling van sociale zekerheid kan men zien als kleine eerste stappen in de richting van een basisinkomen. Het is gewenst om, bijvoorbeeld via praktijkexperimenten, te onderzoeken welke van de genoemde maatregelen het effectiefst zijn. De experimenten die verschillende gemeenten nu ontwikkelen, kunnen zich ook het beste op een of meer van deze vormen richten. Daarna zou men de meest succesvolle op grotere schaal kunnen inzetten.

Zijn de experimenten met gesubsidieerde banen het meest succesvol, dan is dat een overtuigende reden toch een begin te maken met de invoering van een basisbaan. Pakken daarentegen experimenten met bijverdiene in de bijstand, verhoging van de arbeidskorting of een basisverzekering voor zzp'ers beter uit, dan opent dit het perspectief op een stapsgewijze invoering van een basisinkomen.

Wellicht blijkt een combinatie van verschillende routes de beste weg om de nadelen van het bestaande sociale stelsel te verminderen. Langs die weg zou het stelsel met kleine concrete stappen op langere termijn toch ingrijpend kunnen worden hervormd.

### Noten

1 Rutger Bregman (2014), *Gratis geld voor iedereen. En nog vijf*

*grote ideeën die de wereld kunnen veranderen*, Amsterdam: De Correspondent.

2 Zie bv. Saskia Klosse & Joan

Muysken, 'Overheid moet geen uitkering maar werk aanbieden', *Me Judice*, 4 november 2011, en Saskia Klosse

- § Joan Muysken, 'Een inclusieve arbeidsmarkt vergt meer dan garantiebanen', *S&D* 2014/4, pp. 64-72.
- 3 Overigens kunnen de voorstanders van een basisbaan zich op artikel 23 beroepen: 'Een ieder heeft recht op arbeid, op vrije keuze van beroep, op rechtmatige en gunstige arbeidsvoorwaarden en op bescherming tegen werkloosheid.'
  - 4 Het gaat om 440.000 ontvangers van een WW-uitkering, 370.000 bijstandsgerechtigden onder 65 jaar en 130.000 ontvangers van een WGA-uitkering (voor gedeeltelijk of tijdelijk arbeidsgehandicapten) die momenteel geen betaald werk hebben. Daarnaast zou een (onbekend) deel van de 250.000 Wajongers in beginsel aan het werk kunnen gaan. (Bron: CBS, StatLine, en UWV, Kwantitatieve informatie 2014.)
  - 5 Volgens gegevens van het CBS (StatLine) en van Eurostat bedroeg de bevolking van 20-64 jaar in 2013 10.064.225 personen. Hiervan hadden 9.303.000 personen een inkomen, en dus 761.225 geen inkomen. Een basisinkomen van € 1.060 per maand (plus een vakantie-uitkering van 8%) voor deze groep kost jaarlijks € 10,5 mrd. Daarnaast hadden 1.905.000 mensen een persoonlijk inkomen van minder dan € 14.000 per jaar (wat ruwweg overeenkomt met een inkomen van een alleenstaande op sociaal minimumniveau). Zij hadden een gemiddeld inkomen van € 7.360 en dus een gemiddeld inkomensstekort van € 6.375. Om dit inkomen met een basisinkomen aan te vullen tot sociaal minimumniveau zou nog eens € 12,1 mrd nodig zijn. In totaal komen daarmee de extra kosten van een basisinkomen van € 1.060 per maand op € 22,6 mrd per jaar.
  - 6 Deze is gebaseerd op de bijstandsnormen in 1979 en in de jaren daarna, aangepast aan de inflatie. De volgende berekeningen zijn gebaseerd op cijfers van het CBS (StatLine).
  - 7 Zie hierover ook: Paul de Beer (2011), 'Moderne bestaanszekerheid', *S&D* 2014/5-6, pp. 102-109.
  - 8 AWWN (2014), *Een verantwoorde weg naar groei. Nieuw sociaal beleid voor Nederland*, Den Haag: AWWN.

## Tussen gelijk hebben en gelijk krijgen

Door **Hendrik Noten**

*Bestuurskundige*

Tijdens de 1-mei-viering werden door FNV-voorman Ton Heerts grote woorden gesproken. In een zaal waar meer ambitie uit sprak dan de ietwat grijze aanwezige actievoerders stelde hij dat werknemers inmiddels 'risico's' zijn geworden. Bij een echte baan hoort een vast contract en geen zzp-gezanik, zo hoorden we aanwezigen zeggen. Eerder sprak hij zich in *de Volkskrant* ook al uit: 'Het is ont-cao'en, ont-collectiveren, ont-solidariseren. Leve het individu. Dat wordt mooi verpakt hoor, ook door partijen als VVD en D66. Dan gaat het over mensen in hun kracht zetten enzo. Blablabla'.

De FNV-baas heeft gelijk. Het is duidelijk dat de loonontwikkeling sinds de jaren tachtig stevig uit de pas loopt met de economische groei. Cao's en collectiviteit hebben een remmende werking op deze natuurlijk kracht van de markt. Ze zorgen ervoor dat werkgevers zo min mogelijk concurreren op (arbeids)kostenreductie. Remmend, niet blokkerend. Nu de balans wordt opgemaakt hebben we alsnog te maken met stijgende ongelijkheid en hoge private schulden. Dat is spijtig, want juist die relatief eerlijke verdeling van welvaart is lange tijd een motor van vooruitgang geweest.

Daarom is het des te schrijnender dat het aantal afgesloten cao's langzaam terugloopt, terwijl een aantal andere belangrijke cao's – zoals bij het metaal en openbaar vervoer – nog altijd openstaan. Geluiden over verslechterende verhoudingen in de polder komen steeds vaker naar buiten. In de vorige S&D schreef Pim Paulusma dat het arbeidsmarktdebat grotendeels vastzit in een dogma die werkgevers dient. 'Flexibilisering wordt gepre-

senteerd als enige bestaande optie.' Al met al een problematische houding aangezien zij de realiteit van vandaag ontkent. Die vraagt niet alleen om een waardeoordeel maar juist om inhoudelijke actie. Het wordt tijd dat de FNV daarin haar koers gaat wijzigen.

Om het hete hangijzer maar met beide handen vast te grijpen: het arbeidsmarktdebat moet twee stappen vooruit gaan zetten. MKB-Nederland-voorzitter Van Straalen reageerde op het 1-mei-kabaal met de stelling: zzp'ers zijn 'here to stay'. Ook hij heeft gelijk. Helaas voor links Nederland heeft dat niets te maken met kwaadaardige werkgevers of zielige werknemers. Dat zou de discussie nog overzichtelijk houden. De economie en daarmee de arbeidsmarkt zijn nou eenmaal veranderd. Oplossingen moeten vanuit die gedachte gezocht worden: óf arrangementen moeten worden aangepast, óf de economie moet fundamenteel worden gecorrigeerd. Die eerste optie resulteert in een opdracht voor sociale partners, de tweede voor de politiek.

Maar tijdens haar interne strijd tussen 'organizers' en polderaars is het de vraag wie dit gevoelige punt naar voren gaat brengen binnen de federatie. Pragmatisch is in de snel polariserende polder een gevaarlijk woord geworden en zeker op dit fundamentele beleidsdossier. Hiermee ontstaat inmiddels wel een tweede probleem: het groeiende leger 'flexstandige-uitzend-rollers' wordt maar beperkt vertegenwoordigd door de werknemersverenigingen. Omdat men tegen deze arbeidsvormen is worden er ook slechts mondjesmaat afspraken over gemaakt. Liever zou hun bestaan worden teruggedraaid.

We hebben daardoor te maken met een gevaarlijke optelsom: door veranderingen in de arbeidsmarkt neemt de reikwijdte van collectieve afspraken af en doordat bonden



die beweging afwijzen worden ook minder afspraken gemaakt. Het beeld komt naar voren van twee kinderen die, hand in hand, elkaar in een pirouette rondslingeren. Sneller en sneller tot het onvermijdelijke moment waarop de handen losschieten en beiden ter aarde storten. Juist op het moment waarop collectieve afspraken en bescherming van (goed) werk zó belangrijk zijn, lijken ze kwetsbaar.

Er zijn zeker andere denkrichtingen te vinden. Een van de grote problemen is het feit dat de vaste arbeidsrelatie zo'n centrale rol heeft gekregen in de meeste (sociale) voorzettingen. Of het nou gaat om de opbouw van pensioen, de hoogte van een WW-uitkering of het verkrijgen van een hypotheek: een flexibel dienstverband leidt al gauw tot ingewikkelde situaties. Het tegengaan van onzekerheid zou ook aan die kant kunnen beginnen. Dan komt de vraag naar voren hoe een nieuwe arbeids-

markt fatsoenlijk ingebed kan worden in onze bestaande levensstandaarden. Pensioen voor flex'ers of een hypotheek voor jongeren, daar is ongetwijfeld animo voor.

Ooit waren de bonden in staat op deze manier oplossingen te vinden. Met de oprichting van Start Uitzendbureau in 1977 werd louche koppelbazen de wind uit de zeilen genomen. Tegelijkertijd werden in sociale plannen afspraken gemaakt over inzet via deze ondernemingen. In plaats van de beweging tegen te houden, werd zij op een prachtige manier bijgestuurd.

De vakbonden hebben gelijk. Op dit moment leiden veranderende arbeidsverbanden vaak tot verslechterde situaties. Maar het gekozen verzet leidt niet tot een oplossing en gaat aan de realiteit voorbij. De vraag dringt zich op wie daar uiteindelijk het beste mee geholpen is.

## Ditjes en datjes

Door **Jan Erik Keman**

*Eindredacteur S&D*

'PvdA'ers hebben niet opgelet bij de verkeerslessen op de basisschool,' zo begon toenmalig GroenLinks-voorzitter Rik Grashoff tijdens de door de WBS en Bureau de Helling georganiseerde bijeenkomst Toekomst voor Links in de Balie. 'Je kijkt eerst naar links, dan naar rechts en vervolgens weer naar links. PvdA'ers kijken naar links, naar rechts en steken dan meteen over.' De haat en nijd tussen de politieke broeders van PvdA, GroenLinks en SP zit diep. In plaats van zich te verenigen op het gezamenlijke doel van een solidaire samenleving lijkt men er telkens genoeg in te scheppen elkaar vliegen af te vangen. Na het Lentekoord in 2012 mokten Samsom en Roemer

over die Van Ojik, die zijn ziel voor een appel en een ei aan rechts had verkocht. Twee weken na de vorming van het kabinet-Rutte II was de toenmalig voorman van GroenLinks weer woest op de PvdA die 'de allerarmsten in de wereld de rekening liet betalen'.

Goed, een beetje tegen elkaars schenen trappen hoort erbij. Wie geen duidelijke taal spreekt en zich niet onderscheidt betaalt electoraal de rekening. Een partijleider die als onuitgesproken bekendstaat kan in het huidige uiterst volatiele en hysterische politieke landschap beter maar meteen inpakken. Desalniettemin stemt het droevig. Terwijl Nederland in 2008 maar ternauwernood aan een economische meltdown ontsnapte en het efficiencydenken van het New Public Management tot in de haarvaten van de verzorgingsstaat doorgedrongen is, worden we in dit land almaar rechtser.

## Interventie

---

Als er nu verkiezingen zouden zijn, zo becijferde Matthijs Rooduijn in de vorige S&D, behalen de drie gezamenlijk 40 zetels – slechts twee meer dan het aantal dat de PvdA bij de vorige Kamerverkiezingen in haar eentje binnensleepte. De PvdA loopt leeg, maar de SP en GroenLinks profiteren niet of nauwelijks. Dat het zo niet langer kan, beseft ook Femke Halsema. Hoogst ineffectief en vanuit politieke machtsoverwegingen is dat ruziemaken gewoon heel dom, vindt ze. Stop daar dus mee en werk samen in een stembusakkoord. Kies een aantal speerpunten zoals de bestrijding van ongelijkheid, eerlijke kansen in het onderwijs en een nieuwe duurzame economische orde, stel een programma samen en presenteer het geheel aan de kiezer.

Het idee is dat de deelnemende partijen ongeacht de verkiezingsuitslag bij elkaar blijven. Samen uit, samen thuis. Alleen zo vorm je een stevig blok en kun je er uiteindelijk – ooit – voor zorgen dat Nederland een links kabinet krijgt. Geheel nieuw is het idee van het stembusakkoord niet. Sterker, links heeft het al eens geprobeerd. Tweemaal zelfs, in 1971 en 1972. Onder de bezielende leiding van politieke grootheden als Den Uyl, Van Thijn, Jurgens en Van Mierlo kozen PvdA, PPR en D66 voor de vlucht naar voren. Het offensief. Na de maatschappelijke revolutie van het Maagdenhuis en de tweede feministische golf van eind jaren zestig werd het nu tijd om Den Haag te ontdoen van die ultrareactionaire en hoogst conservatieve regentenkliek: 'Radikale aktie'.

En men had succes. De kiezer kon de duidelijkheid van een regeerakkoord voor de verkiezingen wel waarderen. Over het geheel genomen groeide de progressieve concentratie sterk en inhoudelijk vormde het in 1972 gesloten Keerpunt '72 de basis van het kabinet-Den Uyl. Toch waren met name de twee kleine partijen naderhand allerminst tevreden. Verstikkend vonden ze die alomvattende en dichtgetimmerde stembusakkoorden. Dat

de kiezer voor de stembusgang wist wat een regering met PvdA, PPR en D66 zou gaan doen was natuurlijk leuk en aardig, maar hoe je diezelfde kiezer ervan moest overtuigen op de PPR of D66 te stemmen bleek veel lastiger. Voor de democratisering van D66 kon je met dat stembusakkoord immers ook prima bij de PvdA terecht. Wat overbleef was de vraag wie de grootste werd: de PvdA of de KVP.

Het bijwageneffect. Wijlen Van Mierlo heeft er in de verkiezingscampagne van '72 slape-loze nachten over gehad. Terwijl de voormalig journalist zich braaf aan de afspraken met de progressieve partners hield en Keerpunt '72 vol vuur verdedigde, maakte PPR-voorman De Gaay Fortman de linkse kiezer duidelijk waarom hij of zij toch vooral op zijn partij en niet op D66 of PvdA moest stemmen. Het werkte. Waar D66 een voor die tijd ongekend zware nederlaag leed, ging De Gaay er met de zetels van door: van 2 naar 7 in minder dan anderhalf jaar tijd.

De progressieve drie bleven electoraal elkaars grootste concurrenten, of ze nu wilden of niet. Er werd wel wat gewonnen op het confessionele midden, maar de zeteluitruil tussen de drie en daarmee de noodzaak tot profileren bleef. De Gaay begreep dat als geen ander, en had lak aan de eenheid van het stembusakkoord. Meer zetels voor de PPR betekende meer invloed op het daadwerkelijke beleid, dichtgetimmerd stembusakkoord of niet. Van Mierlo was woest, zijn opvolger Terlouw trok een andere conclusie: winst viel er in zo'n stembusakkoord niet te behalen voor een kleine partij en daarom zou D66 onder geen beding meer meedoen aan Keerpunt '77.

Het stembusakkoord dat eenheid en vernieuwing moest uitstralen ging dus aan gekissebis en jaloezie ten onder. Daarmee verdween de noodzaak van progressieve samenwerking van het politieke toneel. Zo nu en dan riep deze of gene dat er nu echt werk gemaakt moest worden van die samenwerking, maar

daar bleef het dan ook bij. Het stembusakkoord is daarbij maar een curiositeit uit het verleden. Tot nu met Halsema. Het is echter de vraag hoe zo'n stembusakkoord eruit zou moeten zien. Zeker is dat de omstandigheden begin jaren zeventig electoraal gezien veel gunstiger waren. Links zit nu in de hoek waar de klappen vallen. Het risico dat een eventueel te sluiten akkoord wordt uitgelegd als de zoveelste wanhoopsdaad is daardoor levensgroot.

Nu biedt het instrument van het stembusakkoord zeker mogelijkheden. Zo kan het een einde maken aan goedkope verkiezingsbeloften die tijdens de formatie vrijwel meteen sneuvelen. Duidelijkheid vóór de verkiezingen was voor de politici achter Keerpunt zelfs het belangrijkste uitgangspunt. Wat er ook gebeurde, de drie zouden na de verkiezingen vasthouden aan het gesloten akkoord. 'Ononderhandelbaar' was het. Dat dit zonder een Kamermeerderheid een enigszins moeilijk houdbare positie was, bleek wel bij de onderhandelingen over het kabinet-Den Uyl die maar liefst zes maanden in beslag namen. De belangrijkste belofte van Keerpunt, geen onderhandelingen na de verkiezingen, werd daarmee verbroken.

Maar het kan ook anders. Door op een aantal voor links interessante terreinen — zoals hervorming van de sociale zekerheid en zorg, (inter)nationale solidariteit, eerlijke kansen in het onderwijs, een interveniërende overheid, bestrijding van ongelijkheid, duurzame energie en de uitwassen van doorgeschoten flexibiliserings- en efficiencydenken — hoofdlijnen te schetsen, die bij een eventuele kabinetsdeelname zeker in het coalitieakkoord terugkomen, kan worden getoond dat het menens is. Het in veel opzichten begrijpelijke verwijt dat Haagse politici hun verkiezingsbeloften niet nakomen kan op deze manier overtuigend bestreden worden.

Dus geen dichtgetimmerd, 'ononderhandelbaar' regeerakkoord dat met het oog

op het verwachte zetelaantal overigens ook een volkomen misplaatste en onhaalbare belofte is, maar wel een bundeling afspraken die het linkse geluid in een coalitie met middenpartijen garandeert en je niet na de verkiezingsuitslag 'in het landsbelang' tegen elkaar laten uitspelen. Bovendien moet er op de een of andere manier een balans worden gezocht tussen het profileren van de eigen, unieke punten en het uitdragen van het gemeenschappelijke geluid. Als zo'n evenwicht uitblijft, zal die progressieve samenwerking net als begin jaren zeventig geen lang leven beschoren zijn.

Voorlopig lijkt het vooral toekomstmuziek. Van een progressieve bundeling is met het gemarginaliseerde GroenLinks en de PvdA nauwelijks sprake. Hoewel de Amsterdamse wethouder Arjan Vliegthart naderhand aangaf dat het mogelijk moest zijn om een 'lijst van twintig punten te maken', was er geen enkele SP'er bij de bijeenkomst aanwezig. Of de boosheid na het laatste mes in de rug van Samsom nu terecht is of niet, resteert de vraag of zo'n houding duurzaam is: wel samenwerken met VVD en D66 en de erfpacht afschaffen, maar niet willen praten over een toekomst waarin je meer van je eigen ideeën kunt verwezenlijken. Het lijkt allemaal verdomd veel op wat de SP de PvdA aan het Binnenhof verwijt: heulen met de vijand en je vrienden negeren.

Hoe dan ook wordt het tijd het verleden te laten rusten. Ons verliezen in voetnoten, we doen het telkens weer. Hans Spekman liet in de Balie weten daar genoeg van te hebben. Zijn collega Grashoff viel hem daarin bij, maar kon het niet nalaten mee te delen dat hij onpasselijk werd van die hele 'bed, bad en brood'-episode. Echt gezellig werd het daarna helaas niet meer. Nadat Spekman aangaf een 'beetje' duurzaam wel te zien zitten en Grashoff vinnig antwoordde dat de PvdA het dan toch echt niet begreep, waren we weer terug bij af: ditjes en datjes.

## Behoud versus afbraak

Door **Camiel Hamans**

*Oud-directeur Anne Vondeling Stichting*

Cijfers liegen niet, maar hun waarde lijkt relatiever dan de wiskunde ons voorhoudt. Dat hebben de Britse en Israëlische (ex-)oppositieleiders, Miliband en Herzog, onlangs weer ervaren. Hoewel de opiniepeilers tot aan de verkiezingsdag suggereerden dat het in beide gevallen een nek-aan-nekrace zou worden, bevezelen de uitslagen het tegendeel.

Betekent dit nu het failliet van de internationale Maurice de Hond of hebben veel kiezers zich op het laatste moment toch nog bedacht?

Dat er iets mis is met de manier van opiniepeilen is zeker niet ondenkbaar. In 1992 werd Labourleider Neil Kinnock een zekere overwinning voorspeld. Het werd de kleurloze en weinig geliefde John Major. In 2010 zagen de opiniepeilers de immense winst van de LibDems collectief over het hoofd. Ze beloofden beterschap en voerden allerlei correctiemechanismen in om de te geringe representativiteit van hun onderzoekpanels te ondervangen.

En het heeft vast geholpen, want als de populariteit van Big Macs wordt onderzocht of wanneer men de kansen van een nieuw merk inschat, lijkt er nauwelijks een vuiltje aan de lucht.

Zullen dan zoveel Israëlische en Britse kiezers op het laatste moment besloten hebben toch niet links te stemmen? Misschien. De peilingen wijzen uit dat een links programma met nadruk op sociale rechtvaardigheid weerklinkt ondervindt. Zowel Labour als de Arbeiderspartij had een programma dat aangaf armoede, werkloosheid en de toenemende ongelijkheid met kracht te willen tegengaan.

De verkiezingsresultaten tonen echter aan dat grote groepen kiezers nog meer

gedreven worden door angst en een gevoel van onveiligheid. Zij willen graag een maatschappij met een rechtvaardiger verdeling van kansen, macht en inkomen, maar ze zijn nog banger om te verliezen wat ze al hebben. En daarom stemmen ze behoudend, zich niet realiserend dat ze daarmee degenen in het zadel houden die juist niet willen behouden maar afbreken.

In Israël, waar de Arbeiderspartij de nadruk legde op armoedebestrijding en het aan banden leggen van ongebreidelde huurverhogingen, heeft de angstcampagne van Benjamin Netanyahu gewerkt. Uit angst voor Iran werd hem de vrije hand gegeven. En die gebruikt hij, samen met zijn coalitiegenoot Naftali Bennet van Het Joodse Huis, om de Israëlische Arabieren tot tweederangsburgers te maken, terwijl hij intussen armoede en woningnood als irrelevant terzijde schuift.

In Groot-Brittannië is de kloof tussen arm en rijk de laatste jaren op negentiende-eeuwse wijze gegroeid. Labour had zich voorgenomen daar wat aan te doen, maar de kiezer heeft Cameron met zijn heilig ontzag voor de City een 'free ride' gegund. Ergo: nog meer nadruk op flexwerk en nog minder op zaken als ontslagbescherming en een hoog collegegeld dat alleen welgestelden zich kunnen veroorloven; ook blijven de hoge beloningen voor de avonturiers van de bankensector ongestraft, terwijl het minimumloon met maar 3% stijgt.

Overigens beloofde Cameron pas tijdens de verkiezingscampagne het minimumloon te zullen verhogen tot € 9,40 per uur, terwijl hij angstvallig zijn mond hield over het feit dat de prijzen in de vijf jaar van zijn bewind met 11% gestegen zijn.

Voor de internationale sociaal-democratie moeten de Israëlische en Britse uitslagen een les zijn: niet langer uitsluitend het accent leg-

gen op nieuw sociaal beleid dat gevoerd moet worden, maar evenveel nadruk op het behoud van verworvenheden.

De mantra dat een groot aantal voorzieningen in deze nieuwe tijd niet langer houdbaar is, moet overboord. Er is onderzoek nodig naar hoe deze voorzieningen behouden kunnen blijven. Niet alleen uit electorale motieven, maar juist ook vanwege sociaal-democratische waarden.

Dus niet meegaan met werkgevers en economen die roepen dat deze tijd vraagt om flexibiliteit en deregulering. Er is niets tegen

flexibele en deeltijdcontracten als werknemers en werkgevers dat samen willen, maar een maatschappij waarin mensen meerdere deeltijdbanen moeten combineren om hun gezin te kunnen onderhouden is mensonwaardig en voor de sociaal-democratie volstrekt onacceptabel.

Economen schermen graag met cijfers, maar de waarheid is ingewikkelder, want hoewel cijfers niet liegen, kunnen leugenaars doorgaans heel goed cijferen. Het is aan de sociaal-democratische politici om deze figuren te ontmaskeren.

## Noblesse oblige

Door **Niels Graaf**

*Student staats- en bestuursrecht aan de UvA*

Ook parlementariërs versturen e-mails. Met een beetje zoeken kan de bezorgde burger deze correspondentie vinden op de website van de Tweede Kamer. Een enkele keer zit daar iets belangrijks tussen. Dinsdag 28 april schreef D66-Kamerlid Sjoerdsma het volgende aan de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken: 'Aanstaande donderdag spreekt minister Koenders met zijn collega Kerry. Wat hier zeer waarschijnlijk ter sprake zal komen, zijn de Amerikaanse pogingen om over te gaan tot sluiting van Guantánamo Bay. Nu heeft minister Koenders enige tijd geleden een brief aan de Kamer verzonden waarin hij schrijft dat het kabinet mogelijke opname van ex-gedetineerden uit Guantánamo onderzoekt. Graag zouden wij een brief ontvangen waarin de minister aangeeft wat zijn antwoord zal zijn op een Amerikaans verzoek donderdag: is Nederland bereid of niet bereid ex-gedetineerden op te nemen?'

Antwoord kreeg Sjoerdsma niet. Het kabinet heeft het besluit nog steeds in beraad. Ondertussen heeft Harry van Bommel zich in de media opgeworpen als officieus boegbeeld van de tegenstanders. Zijn argumenten voor een afwijzing worden gedeeld door een groot aantal Kamerleden, ook binnen de gelederen van coalitiepartners PvdA en VVD. Deze stellingname tegen opname van ex-gedetineerden is niet alleen hypocriet, maar ook gevaarlijk. Het is een aanval op de fundamenten van onze rechtsstaat.

Voor we de tegenargumenten gaan afpellen, eerst een stukje context. Het gaat hier om gevangenen die al jarenlang in een juridisch vacuüm zitten. Ze zijn niet aangeklaagd of voorgeleid aan een rechter. Deze schending van het 'habeas corpus'-beginsel werd in 2008 al erkend door het Amerikaanse hoog-gerechtshof in de zaak Boumediene vs. Bush. Voor het gemak laat ik de martelingen even buiten de beschouwing.

Wie in Guantánamo is gedetineerd, gaat waarschijnlijk niet helemaal vrijuit. Niemand is echter schuldig tot het tegendeel is bewe-

# Interventie

---

zen. Een verdenking mag nooit reden zijn om aan dit beginsel te tornen. Het geval van de Jeminitische man die afgelopen januari na twaalf jaar gevangenschap onschuldig bleek, is een scherpe illustratie van de noodzaak van dit gebod. Na lang rondzeulen was Estland bereid hem op te nemen.

Een terugkeer naar Jemen was niet mogelijk. De VS leveren geen ex-gedetineerden uit aan overheden die hun onderdanen verwelkomen met foltering. Dat siert hen. Maar tegelijkertijd blijft het Amerikaanse Congres opname in de VS tegenhouden. Enkele tientallen gevangenen verblijven daardoor in een schemergebied. Zij worden als niet-gevaarlijk geclassificeerd, maar kunnen niet naar het land van herkomst, niet naar de VS en volgens Van Bommel cum suis ook niet naar Nederland.

Vier argumenten worden daarvoor aangevoerd. We beginnen met de meest voorkomende: aangezien de VS het probleem veroorzaakten, mogen zij het nu ook zelf oplossen. Opname zou slechts het Amerikaanse beleid legitimeren. De cruciale denkfout die in deze redenering gemaakt wordt, is die van het geloof in de Nederlandse onschuld. De schijn wordt opgehouden dat Nederland geen enkele verantwoordelijkheid draagt voor het probleem Guantánamo. Toch waren er Nederlandse soldaten actief in Afghanistan en Irak. Zeer waarschijnlijk hebben zij gevangenen aan de VS overgedragen.

Zeker, het ene kwaad is het andere niet. Toch zou het van meer bescheidenheid getuigen als Kamerleden ook de eigen rol erkennen. Daarnaast is het zeer de vraag of opname van ex-gedetineerden het Amerikaanse beleid legitimeert. Eerder lijkt van het tegenovergestelde sprake. Het oude Europa, met Nederland voorop, geeft het Amerikaanse Congres juist het goede voorbeeld door duidelijk te maken dat wij het recht op een eerlijk proces wel respecteren. Op die manier neem je expliciet afstand van landen die op papier weliswaar beweren de mensenrechten te res-

pecteren, maar zich daar in de praktijk maar weinig van aantrekken. Alleen al daarom zou Nederland het wel moeten doen.

Het tweede argument is dat er door de overname van ex-gevangenen geen verandering in de internationale Amerikaanse politiek wordt afgedwongen. Guantánamo Bay blijft immers gewoon open. Waarom deze alles-of-niets-benadering de voorkeur geniet, wordt in deze redenering niet duidelijk. Het recht op een eerlijk proces geldt voor iedereen. Onafhankelijk van hogere botsende doelen. Het huldigen van dit standpunt is anti-amerikanisme over de rug van de rechtsstaat.

Helemaal deprimerend is wat dat betreft het argument van Van Bommel dat de discussie over de opname van ex-gevangenen alleen maar van de kern afleidt.

Hij suggereert dat de VS alleen af willen van Guantánamo omdat (illegale) drone-aanslagen detentie overbodig hebben gemaakt. Stellig geformuleerd houdt dit argument in dat gedetineerden niet voor een eerlijk proces in aanmerking komen, omdat zij niet meer zijn dan een erfenis van oud Amerikaans beleid. Voor iemand als Van Bommel geen probleem. Dat is het natuurlijk wel: de indruk wordt gewekt dat een individueel leven weinig waard is.

Sluiting van Guantánamo kan niet zonder een goede afwikkeling. Dit roept de vraag op of Nederland een voortrekkersrol moet vervullen in de opname van ex-gevangenen. Het antwoord daarop is een volmondig 'ja'. Als gastheer van het Internationaal Gerechtshof is Nederland dat aan zijn stand verplicht. Luister die statuur op met de organisatie van eerlijke processen voor ex-gedetineerden. Ook de repatriëring en opname van vrijgelatenen moet in goede banen worden geleid. Dit is een taak die Nederland van oudsher op waarde wist te schatten. In artikel 90 van de Grondwet staat niet voor niets: 'De regering bevordert de ontwikkeling van de internationale rechtsorde.' Of geloven onze volksoverteenwoordigers niet meer in Nederland, het

---

land van Hugo de Groot, en de Haagse hoven als hoeders van het internationaal recht? Noblesse oblige.

Geachte volksvertegenwoordigers, in uw mogelijke afwijzing van twee ex-gedetineerden klinkt vooral verontwaardiging door aan

het adres van Amerika. Dat maakt uw keuze sympathiek. Maar u lijkt zich niet te realiseren dat dit haaks staat op uw eigen morele maatstaven. Amerika heeft zijn reputatie als land van vrijheid en democratie verspeeld. Laten we in Nederland niet dezelfde fout maken.

# A.L. Snijders

---

## Vrijdenker

Op het gazon onder een boom zat de vrijdenker, een grote oude man. Naast hem zat een kleine jonge man. Vader en zoon, dacht ik, want ik zoek verbanden. Ik stelde me voor, ik gaf ze een hand, ik knikte. Later kwamen de anderen. Het bleek een gezelschap te zijn waar niemand de ander kende, iedereen was alleen. De vader en de zoon waren ook alleen, ik had hun familieband intuïtief verzonnen. Het vreemde gezelschap stond stijf van beleefdheid, iedereen praatte zacht, met kleine mond en verstarde glimlach.

De vrijdenker was een uitzondering. Toen het woord geloof viel, barstte hij los alsof hij iedereen kende en – belangrijker – alsof iedereen hem kende. Hij had de pest aan ieder geloof, vooral aan het christendom, want daar had hij echt onder geleden. Maar toen hij de vaart erin had, waren ook de islamieten en de joden erbij. Later, toen we een beetje aan elkaar gewend waren, vroeg ik hem waarom hij zo tekeer ging. ‘Omdat ik een vrijdenker ben,’ zei hij. Ik zei dat ik het vreemd vond dat een vrijdenker altijd een atheïst is. Mij leek het logischer dat een vrijdenker iemand is die zich al denkend vrij maakt uit een verstarde situatie. Iemand bijvoorbeeld die is opgevoed in een liberaal, sceptisch, op de wetenschap gericht milieu, maar in zijn zoektocht naar een diepere betekenis bij God is terechtgekomen, en zich heeft bekeerd. Een zelfstandige, vrije beslissing, de daad van een vrijdenker.

De officiële vrijdenker keek me verbluft aan. Hij zei: ‘Een vrijdenker baseert zich uitsluitend op rede, wetenschap en logica.’ Ik zei dat het me beter leek terug te keren naar een betekenis die dicht bij het woord ligt, *vrij denken*, los van welk systeem dan ook. De woorden *atheïst* en *christen* zijn duidelijke woorden, het woord *vrijdenker* niet.

Toen veranderde de vrijdenker in Humpty Dumpty. Hij zei op minachtende toon: ‘Als ik een woord gebruik, dan betekent het niets anders dan ik bedoel. Niet meer en niet minder.’ ‘Het is de vraag of je woorden zoveel betekenissen tegelijk kunt geven,’ zei Alice. ‘Het is de vraag,’ zei Humpty Dumpty, ‘wie de baas is. Dat is alles.’



# Redactioneel

---

## Crisis

Is de crisis voorbij of gaat deze ondergronds? De economische groei trekt aan. Maar of iedereen in gelijke mate profiteert, valt nog te bezien. Nu de afspraken uit het kabinet-Rutte-Asscher zo'n beetje gerealiseerd zijn en de PvdA dus niet meer betrokken hoeft te worden bij ingewikkelde compromissen, is het wat rechts Nederland betreft tijd om de laatste restjes verzorgingsstaat af te breken. Hans de Boer van VNO-NCW en Halbe Zijlstra van de VVD gaven voor de zomer alvast duidelijke signalen in die richting.

Terugduwen lijkt geboden. Zo breekt Flip de Kam in dit nummer de staf over de € 5 mrd lastenverlichting die voor de zomer door het kabinet gerealiseerd werd. Wie jaarlijks minder dan € 34.000 bruto verdient, geniet niet van de lastenverlichting en wat er van de beloofde banengroei terecht komt, is nog maar de vraag. De Kam voorziet dat de PvdA zich in een lastig parket gemanoeuvreed heeft en dat er nieuwe politisering nodig is om er uit te komen.

Een variant van groeiende ongelijkheid lijkt zich in het onderwijs voor te doen. Daar moet de politiek vanaf blijven, is de teneur sinds de commissie-Dijsselbloem. Maar omdat scholen en besturen meer bezig zijn met 'excellent' dan met 'goed' onderwijs, vindt een toenemende scheiding plaats tussen kansrijke en kansarme kinderen. Dat moet opnieuw geïdentificeerd worden, stellen Sjoerd Karsten, Marijke Linthorst en Saskia Grotenhuis in dit nummer.

De sociaal-democratie moet dan ook puzzelen, schrijft Frank Vandenbroucke in een kritiek op de Griekse crisis, en permanent democratie en technocratie afwegen. Het internationaal perspectief is echter niet gunstig. Nieuwe partijen zonder zichtbaar verlangen naar puzzelen verdringen zich om de linkse erfenis op te eisen. Het Griekse Syriza staat bij iedereen al scherp op het netvlies, maar Frans Bieckmann laat in dit nummer zien dat Podemos in Spanje ook een uitdager van jewelste is. De tijd dringt.

## Belastingen en uitgeven

Door **Ruud Koole**

Redacteur S&D

In de politieke en economische wetenschappen gaat het al zo'n veertig jaar over het al dan niet bestaan van een 'political business cycle'. De tamelijk cynische veronderstelling hierbij is dat regeringen 'opportunistisch' beleidsvoorstellen doen met als doel bij de volgende verkiezingen een zo goed mogelijk resultaat te behalen. Dit proberen ze door vlak voor de stembusgang zo gunstig mogelijke economische omstandigheden te creëren. Het geld dat voor zo'n 'verkiezingsstunt' nodig is, wordt verkregen door vlak na de totstandkoming van het kabinet juist bezuinigingen door te voeren.

Ik moest daaraan denken toen de plannen van de coalitie voor een herziening van het belastingstelsel publiek werden. Ze bestonden uit drie delen, waarvan zeker het eerste geen stelselherziening is, maar vooral bestaat uit geld uitgeven.

De gedachte aan een politieke conjunctuurcyclus kwam vooral op uit verbazing. Jarenlang heeft het kabinet erop gehamerd dat bezuinigingsmaatregelen nodig waren om de economie gezond te maken en de overheidsfinanciën op orde te brengen. En dan nu, zonder dat het gebruikt wordt als smeerolie voor een ingrijpende herziening van het belastingstelsel, besteedt het kabinet € 5 mrd aan lastenverlichting. Per huishouden levert die maatregel zo'n € 800 op. Een bedrag dat wonderbaarlijk genoeg vlak voor de verkiezingen op de bankrekening van de burger zal staan.

Natuurlijk gun je iedereen een extraatje. Maar de vraag is waarom die harde bezuinigingen van de afgelopen jaren nodig waren als de geldkraan in het zicht van de komende

verkiezingen weer opengaat. Hadden we dan niet veel beter wat minder hard kunnen bezuinigen? De huren minder verhogen of minder ontslagen in de zorg, bijvoorbeeld.

Veel economen stellen dat Europa en dus ook Nederland de crisis met strenge bezuinigingsdoelstellingen eerder verlengd heeft dan bestreden. Zelfs werkgeversvoorzitter Hans 'Labbekak' de Boer zei in zijn gewraakte gesprek met *de Volkskrant*: 'Die bezuinigingen hadden voor mij niet zo zwaar gehoeven, meer investeren hier en daar zou verstandig zijn geweest'. Nu wil men investeren, juist op het moment dat de economie groeit en het dus het minst nodig is. Van de wijsheid van het gevoerde beleid ben ik daarom allerminst overtuigd.

Moeten we bovendien echt zo tevreden zijn met het pakket dat de regering op tafel heeft gelegd? Is 40.000 extra banen niet wat weinig? Voor een huurder die voor het zoveelste jaar op rij de huur met de maximale 5% ziet stijgen, is nu een beetje extra een schrale troost. En hoe had die — inmiddels afgeschoten — btw-verhoging uitgewerkt voor middengroepen, lagere inkomensgroepen en de werkgelegenheid?

Veel mensen hebben de laatste jaren behoorlijk ingeleverd. Hun tegemoetkomen is een loffelijk streven. Maar de manier waarop wekt bevreemding op. Is het kwistig strooien met geld nu niet het bewijs van onverstandig beleid toen? Tenzij we genoeg nemen met het cynisme van de political business cycle, zullen we de volgende keer anders moeten handelen.

# Een fiscalamiteit voor de PvdA dreigt

Het kabinet verwacht voor 2016 een begrotingsruimte van circa € 5 mrd. Die ruimte wordt niet gebruikt om bezuinigingen van de afgelopen jaren te verzachten, maar is bestemd voor een verlaging van de inkomstenbelasting. Deze lastenverlichting komt nagenoeg uitsluitend ten goede aan de economisch actieven. Uitkeringsontvangers en ouderen vissen achter het net. Hierdoor nemen de inkomensverschillen verder toe.

## FLIP DE KAM

*Honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Rijksuniversiteit Groningen*

Het kabinet Rutte-Asscher bezuinigt in de loop van de periode 2013-2017 ruwweg € 14 mrd op de collectieve uitgaven. Daarenboven verzwaaert het de druk van de belastingen en sociale premies met grofweg € 7 mrd.<sup>1</sup> Dit alles om het begrotingstekort te reduceren in het met Brussel afgesproken tempo. Nadat het parlement alle hiervoor noodzakelijke wetgeving had goedgekeurd, heette het kabinet vorig najaar bijna te zijn 'uitgeregeerd'. Er resteerde nog één klus: de herziening van het belastingstelsel. Voor de oppositie was het bal. Vanouds denken beide regeringspartijen immers fundamenteel verschillend over de fiscaliteit. De PvdA ziet belastingen als een belangrijk instrument om bestaande inkomens- en vermogensverschillen te verkleinen en de economie te vergroenen. De VVD maakt zich vooral sterk voor het ondernemersklimaat en wijst nivellering vierkant af. Beide partijen zijn het op één punt hartgrondig eens: de lasten op arbeid moeten omlaag om de banengroei te bevorderen.

De ervaring leert dat voor een succesvolle belastinghervorming 'smeergeld' nodig is. Volgens schattingen is daar € 5 mrd voor nodig. Door de met Brussel gemaakte afspraken om het begrotingstekort terug te dringen was dat geld er de afgelopen jaren niet. Hierin komt tegen de zomer van 2015 verandering. Dan bericht staatssecretaris Eric Wiebes van Financiën aan het parlement dat de begroting voor 2016 naar verwachting ruimte biedt om de belastingen in één klap met € 5 mrd te verlagen.<sup>2</sup> Hoewel er smeergeld is, heeft het kabinet gekozen voor belastingverlaging sec, zonder het breekijzer in het stelsel te zetten. Daarvoor lopen de opvattingen van beide regeringspartijen over de wenselijke stelselherziening kennelijk te ver uiteen.

### **De voorzet van Melkert**

Het verkiezingsprogramma dat de PvdA in september 2012 aan de kiezers voorlegt voorziet in een verzwaring van de belastingen op milieu-

aantastende activiteiten (met € 2,5 mrd) en de lasten op vermogen en winst (met € 1,5 mrd). De lasten op inkomen en arbeid dalen per saldo met bijna € 2 mrd, de overige belastingen (waaronder de btw) met € 2,5 mrd.<sup>3</sup> Door de bij de kabinetsformatie gesloten compromissen en de onverwacht lange duur van de recessie is van deze uitgangspunten weinig terug te vinden in het tot nu toe gevoerde kabinetsbeleid.

Intussen staat het denken over de economie ook in onze kring niet stil. Het in de partij goed ontvangen rapport van de commissie-Melkert (2013) bevat onder andere voorstellen om de belastingheffing 'in dienst van werk' te stellen. Sommige van die voorstellen vereisen internationale coördinatie, zoals belastingheffing over financiële transacties en de aanpak van belastingontwijking via belastingparadijzen. Maar de commissie draagt ook bouwstenen aan voor een op nationale leest geschoeide belastinghervorming:

- ▶ maximaliseer de opbrengst van heffingen op het gebruik van milieuwaarden;
- ▶ verhoog en versimpel de omzetbelasting (btw);
- ▶ herzie en verbreed de belasting op basis van het vermogen;
- ▶ verhoog met name de tarieven van de erfbelasting;
- ▶ top de aftrek van pensioenpremies af bij een salaris van maximaal € 55.000 en bereken de belastingbesparing via deze aftrekpost tegen ten hoogste 42% van de aftrekbare premie;
- ▶ zet aftrekposten (die meer waard zijn naarmate iemand in een zwaarder belaste tariefschijf zit) om in voor iedereen gelijke heffingskortingen;
- ▶ behandel eigen en vreemd vermogen van ondernemingen op voet van gelijkheid (momenteel is rente bij de bepaling van de winst aftrekbaar, de in de vorm van dividend uitgekeerde winst niet);
- ▶ en verklein het verschil in belasting- en premiedruk tussen werknemers en zelfstandigen (die over de eerste € 25.000 van hun inkomen effectief geen belasting betalen).<sup>4</sup>

### **De visie van het kabinet**

Van deze acht voorstellen van de commissie-Melkert is in de brief van het kabinet teleurstellend weinig terug te vinden. Voor de VVD waren er kennelijk slechts twee bespreekbaar: verhoging van de btw en minder fiscale discriminatie tussen vreemd en eigen ondernemingsvermogen. Nadat beide regeringspartijen er niet uitkwamen, heeft Wiebes voorafgaand aan de publicatie van zijn brief in Den Haag gepeild welke steun van de oppositie voor bepaalde belastingvoorstellen mocht worden verwacht. In zijn brief meldt hij als uitkomst dat er onvoldoende politiek draagvlak bestaat voor grondslagverbreding van de inkomstenbelasting door te snoeien in concrete aftrekposten. Voor enkele denkbare maatregelen achtte het kabinet half juni vooralsnog politiek draagvlak mogelijk:

- ▶ afschaffing van het lage btw-tarief (van 6%) met uitzondering van voedingsmiddelen;
- ▶ een meer gelijke behandeling van eigen en vreemd ondernemingsvermogen;
- ▶ verdere vergroening van het belastingstelsel;
- ▶ en verruiming van het gemeentelijk belastinggebied door (her)invoering van de in 2006 afgeschafte onroerendezaakbelasting voor woninggebruikers en de introductie van een ingezetenenbelasting.

Na heftig protest van belangengroepen heeft de Tweede Kamer de optie om het lage btw-tarief af te schaffen al binnen een week afgeschoten. Gezien de versplintering van het politieke landschap — zestien partijen zijn vertegenwoordigd in de Tweede Kamer en twaalf in de Eerste Kamer — lijkt de kans gering dat de overige opties de eindstreep halen. Blijft over een 'kale' lastenverlichting van circa € 5 mrd.

### **Het verdriet van de PvdA**

De VVD heeft het spel gewonnen. De liberalen afficheerden zich in de verkiezingscampagne van 2012 als groot voorstander van bezuinigin-

gen en belastingverlaging. In de eerstkomende campagne zullen zij benadrukken dat dit kabinet de overheidsfinanciën op orde heeft gebracht door € 14 mrd te bezuinigen, zonder dat de belastingdruk per saldo is opgevoerd. Van de oorspronkelijk voorziene verhoging van de collectieve lasten met € 7 mrd wordt in 2016 immers € 5 mrd aan de belastingbetalers teruggegeven. Bovendien liggen de zorgpremies komend jaar € 2 mrd lager dan ten tijde van de kabinetsformatie werd verwacht.<sup>5</sup>

De PvdA heeft het van beide regeringspartijen veruit het moeilijkste met de bezuinigingen van in totaal € 14 mrd. Van die pijnlijke ingrepen wordt ondanks de extra begrotingsruimte vrijwel geen enkele verzacht of teruggedraaid – uitgezonderd waarschijnlijk meeruitgaven voor de landsverdediging.

In zijn toelichting op de belastingverlaging verdedigt fractievoerder Nijboer dit beleid door eraan te herinneren dat meer banen en meer koopkracht topprioriteiten van de PvdA zijn. Maar de partij heeft meer prioriteiten: toegankelijke zorg, goed onderwijs en een eerlijke inkomensverdeling. Bovendien schept de komende belastingverlaging weinig extra banen, neemt alleen de koopkracht van werkenden toe en maakt zij daarmee de inkomensongelijkheid een stuk groter.

### **Hoge prijs voor extra banen**

Het kabinet gebruikt de beschikbaar geachte ruimte volledig om de lasten op arbeid te verlagen (tabel 1). De voorgenomen lastenverlichting kan volgens het model MICSIM van het Centraal Planbureau (CPB) leiden tot een extra arbeidsaanbod van 35.000 werkzoekenden. Dit model veronderstelt dat de werkgelegenheid op langere termijn volledig door het arbeidsaanbod wordt bepaald. Klopt deze aanname, dan zou ook de werkgelegenheid uiteindelijk met 35.000 arbeidsplaatsen toenemen – denk aan realisatie in 2030 of 2040. Het gaat om effecten op de lange termijn, want mensen hebben tijd nodig om hun gedrag aan te passen. Zit de conjunctuur tegen, dan is het boven-

dien extra lastig om snel aan de slag te komen. Wanneer de ramingen accuraat zijn, gaat het om 35.000 peperdure arbeidsplaatsen: elke bijkomende baan vergt € 143.000 belastingverlaging. Voor deze geringe effectiviteit van het pakket lastenverlichtende maatregelen bestaat een dubbele verklaring.

## **De komende belastingverlaging schept weinig extra banen en maakt de inkomensongelijkheid een stuk groter**

Ten eerste gaat € 3,6 mrd van de € 5 mrd naar twee maatregelen zonder effect op het structurele arbeidsaanbod: de verlaging van het tarief van de tweede en de derde schijf met 2 punten tot 40% en de verhoging met € 10.000 van het inkomen van waaraf het toptarief van 52% is verschuldigd. Kindregelingen zijn het meest effectief om de arbeidsparticipatie te stimuleren.<sup>6</sup> Voor dit doel is evenwel slechts 10% van de lastenverlichting opzijgezet. Ten tweede constateert het CPB dat het arbeidsaanbod door twee oorzaken veel minder op financiële prikkels reageert dan vroeger het geval was.<sup>7</sup> Allereerst is de arbeidsdeelname in de afgelopen tientallen jaren al flink gestegen. De meeste room is hierdoor van de melk geschept. Bovendien zijn in het verleden diverse kortingen en toeslagen ingevoerd die hebben geholpen meer mensen aan het werk te krijgen. Hier geldt onverbiddeijk de wet van de afnemende meeropbrengst. Nog meer geld voor deze kortingen en toeslagen heeft steeds minder effect.

De resultaten van de belastingverlaging blijven daarmee ver achter bij de in het najaar van 2014 geventileerde doelstelling om de werkgelegenheid via lastenverlichting met ten minste 100.000 banen te vergroten.

De belastingverlaging met € 5 mrd (0,7% van het bruto binnenlands product) heeft op korte en middellange termijn een gunstige invloed op de economie en de werkgelegenheid. Voor neo-Keynesianen is dat niets nieuws. Als gevolg van deze bestedingsimpuls komt de jaarlijkse economische groei volgens het macro-economische CPB-model SAFFIER-II in de periode 2016-2019 circa 0,2% hoger te liggen en vermindert de werkloze beroepsbevolking met enkele duizenden personen (in 2019).<sup>8</sup>

### ***Inkomensongelijkheid neemt toe***

De lastenverzwaringen van het kabinet Rutte-Asscher hebben bijna alle burgers geraakt. De compenserende lastenverlichting van € 5 mrd komt daarentegen uitsluitend ten goede aan de werkenden en mondjesmaat aan senioren met een aanvullend pensioen van meer dan € 500 per maand (tabel 2). De meer welvarende ouderen profiteren namelijk van de verlaging van het tarief van de tweede en de derde schijf met 2 punten.

De belastingbetalers met een bruto jaarinkomen van minder dan € 34.000 (dit bedrag is gelijk aan 175% van het wettelijk minimumloon) staan op de nullijn. Zij hebben dooreen genomen niets aan de belastingverlaging. Aan-

dacht verdient dat tabel 2 per inkomensgroep en per sociaaleconomische groep de ‘mediane’ inkomensmutatie in procenten en in euro geeft. De ene helft van de huishoudens ervaart een minder gunstige, de andere helft een gunstiger inkomensverandering dan deze mediane mutaties. In procenten gaan mensen uit de hogere middengroep (bruto jaarinkomen tussen € 68.000 en € 97.000) er het meest op vooruit. In euro loopt de mediane koopkrachtverbetering sterk op met het inkomen. De top 10% met een bruto jaarinkomen van een ton en meer toucheert een voordeel van € 1.271 (mediane mutatie). Anders gezegd, de laagstbetaalden schieten niets op met de belastingverlaging, de grootverdieners gaan er meer dan € 100 per maand op vooruit. Al met al een merkwaardige invulling van het PvdA-ideaal ‘eerlijk delen’. De met het inkomensniveau oplopende koopkrachtverbetering maakt duidelijk dat de inkomensongelijkheid als gevolg van de komende belastingverlaging (flink) toeneemt.

Bij de onderverdeling van de koopkrachtmutatie naar sociaaleconomische groep springt de nul van de nog niet-AOW-gerechtigde uitkeringsontvangers in het oog. Hun nulpositie volgt direct uit het streven van het kabinet de inkomenskloof tussen werkenden en uitkeringsontvangers te vergroten. Dit toe-

**Tabel 1** Lastenverlichting op arbeid (bedragen × € mln)

Verhoging van de arbeidskorting voor inkomens tot € 50 000	2.500
Verlaging van de tarieven in de tweede en de derde tariefschijf van 42 tot 40%	2.700
Verhoging van het startinkomen van de vierde tariefschijf van € 57.000 tot € 67.000 (hierboven is 52% verschuldigd)	900
Gericht loonkostenvoordeel voor werkgevers die lager betaalde werknemers in dienst nemen	500
Stimuleren arbeidsdeelname ouders met jonge kinderen	500
Volledig inkomensafhankelijke algemene heffingskorting	-2.100
<b>Totaal</b>	<b>5.000</b>

Bron: Herziening Belastingstelsel, Tweede Kamer 2014-2015, 32 140, nr. 13, p. 1

nemende inkomensverschil kan uitkeringsontvangers stimuleren beschikbaar werk sneller te aanvaarden. Eerder is toegelicht dat het gunstige effect op de werkgelegenheid relatief beperkt blijft.

### **'Kleine' vermogensman, wat nu?**

De modale vermogensbezitter heeft – afgezien van de eventuele overwaarde van zijn eigen woning en zijn niet-opneembare tegoed bij het pensioenfonds – vooral vermogen in de vorm van spaartegoeden en deposito's bij het bankwezen. De rentevergoeding is gedaald tot omstreeks 1%, maar de 'kleine' vermogensman moet – afgezien van een vrijstelling van € 21.330 per belastingplichtige – 30% inkomstenbelasting afdragen over een door de wetgever verondersteld rendement van 4%, de zogeheten 'vermogensrendementsheffing'. Tegenbewijs is bij deze wetsfictie niet mogelijk. De belastingdruk voor de gewone spaarder bedraagt momenteel dus 120% ( $1,2/1 \times 100\%$ ).

Het kabinet toont zich ontvankelijk voor het gevoel van veel belastingplichtigen 'be-

lasting af te dragen over een opbrengst die er niet is geweest'.<sup>9</sup> Een heffing op basis van het werkelijk genoten rendement heet evenwel zeer complex en binnen afzienbare termijn voor de Belastingdienst niet uitvoerbaar te zijn. Dit argument is onbegrijpelijk. De op spaartegoeden uitbetaalde rente is voor de fiscus eenvoudig te achterhalen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek gebruikt deze van de banken verkregen informatie nú al bij het samenstellen van de inkomensstatistiek. Dat kan de fiscus ook. De spaarsaldi zelf zijn nu al door de fiscus 'vooringevuld' in de elektronische aangifte.

Het kabinet heeft wel een alternatief uitgewerkt waarin het rendement per vermogenstitel (spaarsaldo, aandelenportefeuille, onroerend goed) periodiek wordt herijkt op basis van in de markt gerealiseerde rendementen. Zo zet het kabinet de deur open voor nieuwe complexiteiten en belastingarbitrage. Het zal niet lang duren of in de markt worden financiële producten aangeboden waarbij het resultaat van hoger belaste vermogensbestanddelen (aandelen) wordt omgezet in het

**Tabel 2** *Inkomensgevolgen van de belastingverlaging in 2016*

Bruto jaarinkomen	Inkomensmutatie <sup>a</sup>		Omvang <sup>b</sup>
	%	€	
Minder dan € 34.000	0	7	36
€ 34.000 tot € 68.000	1,5	742	39
€ 68.000 tot € 97.000	1,75	785	15
Meer dan € 97.000	1,5	1.271	10
Inkomensbron			
Werkenden	2	585	63
Uitkeringsontvangers	0	0	10
Gepensioneerden	0,25	34	25

a Mediane inkomensverandering (in procenten van het besteedbaar inkomen). Zie de tekst over de betekenis van 'mediaan'.

b Aantal belastingplichtigen in deze groep als percentage van alle belastingplichtigen.

Bron: *Herziening Belastingstelsel*, Tweede Kamer 2014-2015, 32 140, nr. 14, p. 3 en mededeling Centraal Planbureau

beleggingsresultaat van lager belaste vermogensbestanddelen (spaarrekening). De goede oplossing is werkelijk behaalde rendementen te belasten, met inbegrip van gerealiseerde vermogenswinsten. Het buitenland laat zien dat deze aanpak werkbaar is.

Het fictieve vermogensrendement zal bij de door het kabinet gepresenteerde formules halveren van de fictieve 4% tot hooguit 2%. Dus halveert de opbrengst van de vermogensrendementsheffing. Voor dit budgettaire verlies van bijna € 2 mrd ontbreekt in de brief van het kabinet dekking.

### Besluit

Van een fundamentele herziening van het belastingstelsel gaat het niet komen. Dat staat vast, nu een groot deel van de serieuze oppositie (SP, D66, CDA, GroenLinks, ChristenUnie en SGP) en regeringspartijen elkaar niet weten te vinden voor een via ‘achterkamertjesoverleg’ te bekostoven integraal plan voor stelselherziening. De lastenverlichting zal er wél komen. Welke partij durft, na jaren van bezuinigen en lastenverzwaringen en bij naderende verkiezingen in maart 2017, tégen lagere belastingen te stemmen? Wel zullen alle partijen

met elkaar in de slag gaan om de buit van € 5 mrd anders te verdelen: ook wat lastenverlichting voor de economisch niet-actieven, een extraatje voor de senioren, aanpassing van de vermogensrendementsheffing en zo verder.

Hier is de PvdA electoraal uiterst kwetsbaar. Stel dat de SP een amendement indient om de € 900 mln – die het kabinet uittrekt voor het oprekken van de grens van de vierde schijf met € 10.000 (een VVD-punt) – te verschuiven naar de uitkeringsontvangers, zodat zij gaan meeprofiteren van de lastenverlichting. Kan de PvdA-fractie met goed links fatsoen haar steun aan dit amendement onthouden? En stel dat 50PLUS een budgettair gedekte verhoging van de ouderenkorting voorstelt om senioren met alleen een AOW-uitkering extra koopkracht te bezorgen. Durft de PvdA tegen te stemmen?

Het belooft een weinig verheffend schouwspel te worden: zestien fracties in de Tweede Kamer en twaalf fracties in de Eerste Kamer die zich verdringen rondom de grabbelton waarin het kabinet € 5 mrd heeft gestopt, in een poging via ‘wheelen’ en ‘dealen’ zoveel mogelijk binnen te halen voor de eigen groep cliënten. De PvdA zal daarbij al snel de verliezende partij zijn.

### Noten

- Suyker, W. (2013), *Tekortreducerende maatregelen 2011-2017. MEV2014-versie*, CPB Achtergronddocument, 17 september, p. 3, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Herziening Belastingstelsel. Brief van de staatssecretaris van Financiën*, Tweede Kamer 2014-2015, 32 140, nr. 13, p. 1.
- Centraal Planbureau (2012), *Keuzes in Kaart 2013-2017. Een analyse van tien verkiezingsprogramma's*, Den Haag: CPB, p. 85. De veranderingen in de opbrengst van de diverse belastingen zijn afgezet tegen de ontwikkeling van de belastingmix op het ‘basispad’, dat het CPB in het voorjaar van 2012 heeft uitgestippeld.
- Commissie Melkert (2013), *De bakens verzetten*, pp. 27-31, 60, Amsterdam: PvdA.
- Centraal Planbureau (2015), *Centraal Economisch Plan 2015*, p. 54, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Centraal Planbureau (2015), *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*, p. 12, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Centraal Planbureau (2015), *Kansrijk arbeidsmarktbeleid*, p. 10.
- Es, F. van (2015), *Beleidsvarianten met SAFFIER-II*, p. 8, CPB Achtergronddocument | juni, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Herziening Belastingstelsel. Brief van de staatssecretaris van Financiën*, Tweede Kamer 2014-2015, 32 140, nr. 13, p. 3.



# Belastingen in Nederland: liberaal noch sociaal

Zonder dat iemand er erg in had zijn de lasten op arbeid de laatste jaren sterk omhooggegaan. De vermogende gepensioneerden zijn spekkoper, de jonge tweeverdieners in loondienst de dupe. Ondertussen dreigt de PvdA weer in dezelfde val te trappen als voorheen: in ruil voor een succesje op de korte termijn gaat men akkoord met onverstandige maatregelen.

**ROBIN FRANSMAN**

*Econoom & lid van de VVD*

Haast iedereen is het erover eens dat de lasten op arbeid te hoog zijn. Daarnaast is het huidige belastingstelsel te complex en daardoor duur, fraudegevoelig en moeilijk uitvoerbaar. Een herziening moet daarom gepaard gaan met een forse lastenverlichting. Afhankelijk van de ambitie voor een kleinere of grotere herziening lopen schattingen uiteen van € 5 tot € 10 mrd.

Ook heerst er een taboe op de herverdeling van lasten. Maar weinigen weten daardoor hoe onrechtvaardig het hele stelsel de afgelopen vijftien jaar is geworden. De lasten voor ouderen, vermogenden en ondernemers zijn jaar in, jaar uit steeds verlaagd, terwijl die van werkende tweeverdieners in dezelfde periode werden verhoogd. De druk op arbeid is dan ook sterk toegenomen. Zonder dat iemand het doorhad hebben we het over een herverdeling van circa € 20 mrd per jaar.<sup>1</sup>

Als we de totale belastingopbrengst op 100% stellen, dan zien we dat er een steeds groter percentage uit arbeid en steeds minder uit bezit wordt gehaald. Bij het effectieve tarief

zien we hetzelfde: op arbeid omhoog, op vermogen omlaag.

De serie maatregelen begon bij de laatste grote belastingherziening van 2001. Hoewel de PvdA destijds door leden van de oppositie al werd gewaarschuwd voor mogelijk nadelige gevolgen op de lange termijn van lagere lasten op vermogen en hogere lasten op arbeid, voerde Wouter Bos het boxenstelsel toch in.

Helaas bleef het daar niet bij. In de jaren die volgden werd de erfbelasting verlaagd, en voerde men de zelfstandigenaftrek, de mkb-winstvrijstelling, de onderzoeksvrijstelling, de ouderenkorting, de vrijstelling van het eigenwoningforfait voor vermogenden (Wet Hillen), de inkomensafhankelijke zorgpremie en het toeslagencircus in.

## **Box 2**

Wie een en ander in internationaal perspectief beschouwt ziet duidelijk dat wij arbeid en consumptie zwaar belasten, terwijl de tarief

ven op kapitaal relatief laag zijn. Dat komt onder meer door het bestaan (en misbruik) van de tweede box.

Hierin zitten de mensen met een eigen onderneming. Let wel, niet de bakker of loodgieter met een vennootschap onder firma uit box 1, maar zakelijke rechtspersonen zoals bv's en nv's. Het gaat om circa 100000 huishoudens met een gezamenlijk boekhoudkundig vermogen van € 120 mrd: gewone ondernemingen, maar ook management-bv's van accountants, advocaten, vrijgevestigde medisch specialisten en artiesten. Bij de laatste categorie is de grens tussen vermogen en inkomen uit arbeid minder scherp.

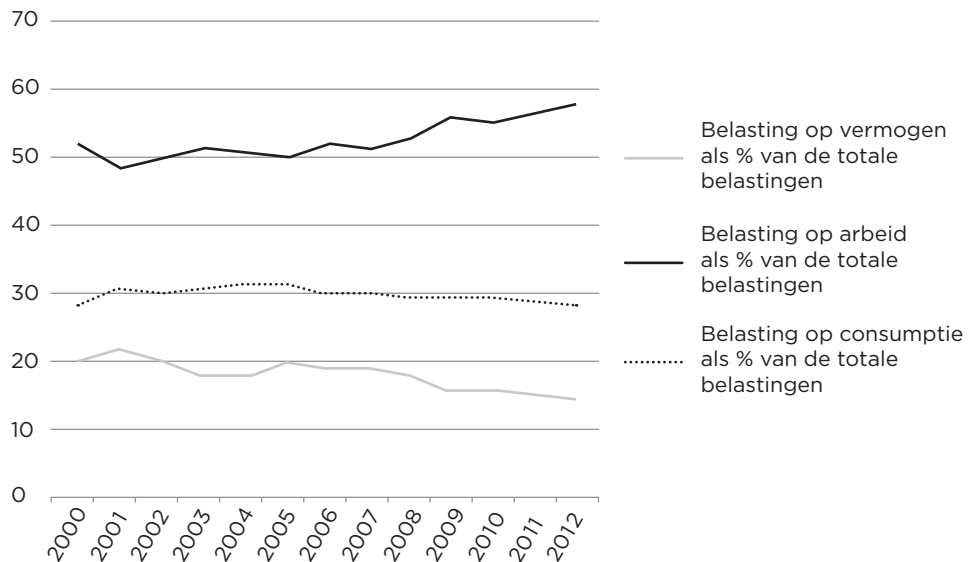
Een aantal redenen waarom box 2 fiscaal gezien zo interessant is:

- ▶ Ondernemers kunnen zelf kiezen of ze überhaupt winst of dividend uitkeren.

Op deze manier stellen veel bv's en nv's de winstbelasting langdurig uit.<sup>2</sup>

- ▶ Het erven van ondernemingen is bovendien grotendeels belastingvrij gemaakt: de eerste € 1 mln is vrijgesteld van erfbelasting en op alles daarboven geldt een korting van 83%.<sup>3</sup> Bij een marginaal renderend boerenbedrijf met een vermogen van akkerbouwgrond is dat redelijk, bij een onderneming met vooral liquide bezittingen en een sterke kasstroom niet.
- ▶ Daarnaast kun je ook bij bedrijfsverkoop de belastingheffing uitstellen door er een holdingmaatschappij tussen te plaatsen of een zogenaamde Vrijgestelde Beleggingsinstelling (VBI) op te richten. Je betaalt in dat laatste geval geen vennootschapsbelasting meer, maar een verlaagde vermogensrendementsheffing: 22%-25% in plaats van 30%.
- ▶ Als je vervolgens je loon uit je onderneming

**Figuur 1** Lasten op vermogen, arbeid en consumptie als % van de totale belastingen



Bron: Trends in Taxation 2014, Europese Commissie/Ministerie van Financiën ([http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm))

laag houdt en de rest als dividend uitkeert, verlaag je de druk nog verder: je betaalt dan over je relatief lage arbeidsinkomen 52% en over de rest slechts 25% belasting.<sup>4</sup>

- ▶ Geld lenen uit je eigen onderneming is belastingtechnisch gezien eveneens behoorlijk lucratief.<sup>5</sup>
- ▶ Tot slot, de meest bizarre variant: doordat tegenwoordig ook het eigen vermogen in box 3 bij de vaststelling van de eigen bijdrage in de zorg wordt meegenomen, sluizen gepensioneerden hun vermogen van box 3 naar box 2. Oude dametjes die op hun tachtigste nog een bedrijf beginnen, het gebeurt.<sup>6</sup>

Alle weergegeven mogelijkheden kennen uiteraard hun grenzen. De fiscus is natuurlijk ook niet gek. Desalniettemin is het allemaal wat doorgeschoten. Uiteraard moeten we investerende en groeiende bedrijven fiscaal stimuleren, maar zogenaamde 'geldzak-bv's', waar 'ondernemers' fiscaal vriendelijk rente-

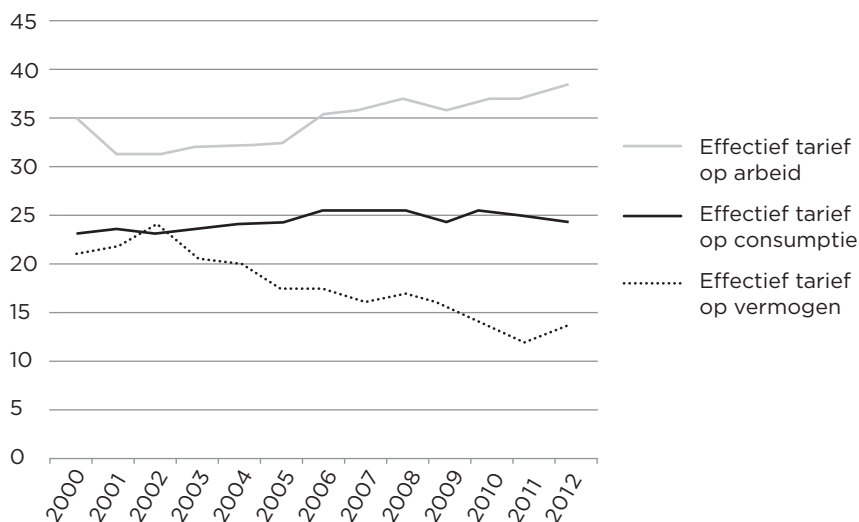
nieren, zijn eenvoudigweg onwenselijk. Het is daarom weinig verrassend dat de commissie-Dijkhuizen heeft geadviseerd om box 2 integraal te herzien naar Scandinavisch model.

Bij een nadere bestudering van de belasting op kapitaal valt verder op dat belastingtarieven op winst en dividend dalen, terwijl die voor huishoudens juist stijgen. Daarnaast neemt het aandeel van de vastgoedlasten in de totale belastingopbrengst af. De vermogensrendementsheffing is weliswaar hoog en neemt toe door de lage rente, maar wordt tenietgedaan doordat tegelijkertijd de belastingen op de eigen woning en ander onroerend goed dalen. Met name de Wet Hillen uit 2005 en de verlaging van de overdrachtsbelasting zorgen voor die daling.

### *Een schitterend ongeluk*

De verschuiving van vermogen naar arbeid, van oud naar jong en van vermogend naar

**Figuur 2** Effectieve tarieven op arbeid, consumptie en vermogen



Bron: Trends in Taxation 2014, Europese Commissie/Ministerie van Financiën ([http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm))

niet-vermogend is nooit onderdeel geweest van een groter plan. Achtereenvolgende kabinetten hielden vermogenden, ouderen, zelfstandigen en ondernemingen uit de wind, tegen een achtergrond van stijgende AOW- en zorgkosten. De collectieve lastendruk steeg daardoor, en het daarvoor benodigde extra geld werd gehaald op plekken die niet beschermd werden: bij jongeren en werkenden in loondienst.

### 1. Vaste loondienst en zzp'ers

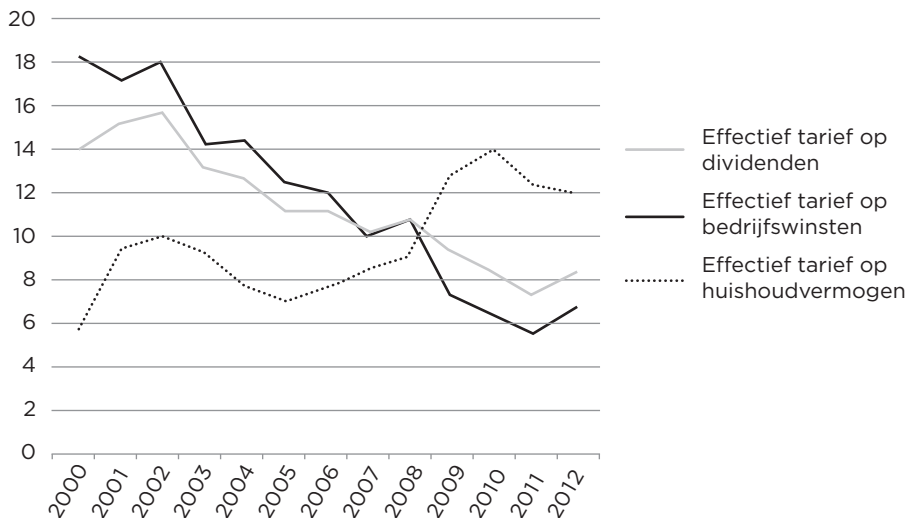
Als we inzoomen op de belasting op arbeid, zien we dat de stijging helemaal voor rekening van mensen in loondienst komt: terwijl het aantal werknemers relatief daalt, stijgt de belastingopbrengst. Zzp'ers hebben daar geen last van. Hoewel het aantal zelfstandigen de laatste jaren gestaag groeit, blijven de totale inkomsten door de uitbreiding van de zelfstandigenaftrek stabiel.

### 2. Jong versus oud

Vergelijk een jong huishouden dat jaarlijks € 50.000 verdient met een gepensioneerd huishouden met een vergelijkbaar inkomen: het jonge gezin heeft geen overwaarde in het huis en € 20.000 spaargeld, de gepensioneerden hebben € 100.000 overwaarde en € 100.000 spaargeld en beide partners verdienen allebei evenveel.

Door het veel lagere tarief voor senioren in de eerste twee schijven hoeven deze minder af te dragen dan werkenden met een vergelijkbaar inkomen. Ze betalen daarnaast zo'n € 680 aan vermogensrendementsheffing en de overwaarde in het eigen huis is geheel belastingvrij. Uiteindelijk kom je zo op een totaal van € 8.680 aan lasten voor de gepensioneerden versus € 12.000 voor het jonge huishouden. Dit geldt voor elke combinatie van inkomen en vermogen: senioren betalen altijd minder dan werkenden onder vergelijkbare inkomensniveaus.

**Figuur 3** Belasting op kapitaal: effectieve tarieven op dividenden, bedrijfswinsten en huishoudvermogen



Bron: Trends in Taxation 2014, Europese Commissie/Ministerie van Financiën ([http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm))

### 3. Kleine vermogens de klos

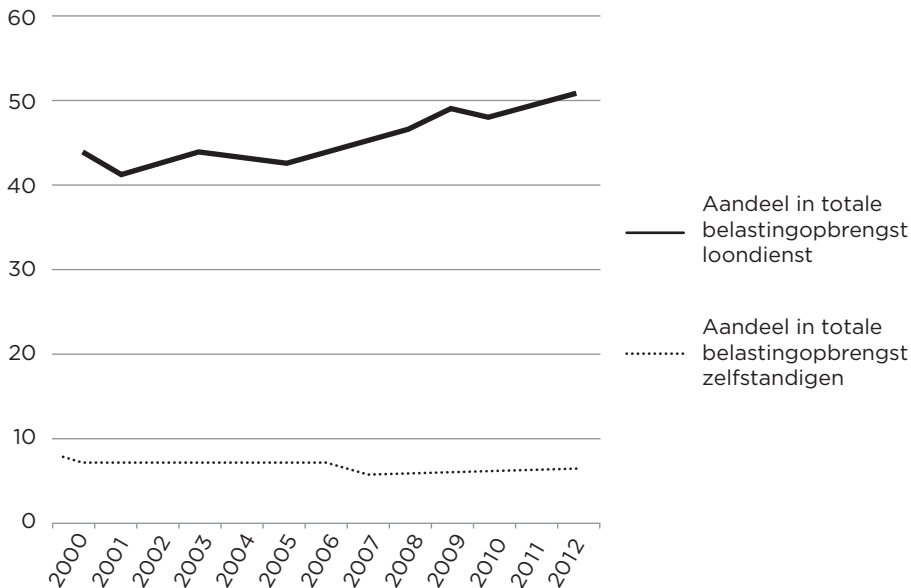
Op alle spaarcenten en beleggingen boven de € 21.000 wordt 1,2% vermogensrendementsheffing geheven. Overigens geldt die maar voor een klein deel: circa 15% of € 450 mrd van het totale vermogen.<sup>7</sup> De rest van het vermogen zit belastingvrij in box 1, tegen een laag tarief in box 2 of belastingvrij in het eigen huis en pensioen.

De heffing is desalniettemin fors, vooral voor de kleinere vermogens. Wie beschikt over een klein vermogen (onder € 50.000 per persoon) zal dat veelal gewoon op de spaarrekening laten staan. Dat soort vermogens kun je beschouwen als noodfondsen: voor als je je baan verliest, ziek wordt of je huis ineens groot onderhoud nodig heeft. De belasting is dan zeker tegen de huidige rentestanden excessief hoog.

Voor hogere vermogens is die belasting juist relatief laag. Zij kunnen immers beleggen in aandelen, bedrijfsobligaties, huur- en recreatiewoningen en andere zaken die meer risico maar ook meer rendement bieden. De meeste landen kennen in plaats van onze vermogensrendementsheffing een 'capital gains tax': meestal een vlak, en soms een progressief tarief over de daadwerkelijk gerealiseerde winsten.

**Kabinetten hielden rijken, ouderen en ondernemingen uit de wind; jongeren en werkenden betaalden dat**

**Figuur 4** Aandeel van mensen in loondienst en zzp'ers in % van totale belastingen



Bron: Trends in Taxation 2014, Europese Commissie/Ministerie van Financiën ([http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm))

Wat Nederland echt bijzonder maakt is de volledige vrijstelling van de eigen woning. Terwijl de hypotheekrenteaftrek internationaal gezien al uniek is en bovendien bijzonder ruim genoemd mag worden, is de gerealiseerde overwaarde door aflossing en prijsstijging ook nog eens belastingvrij. We kennen weliswaar het huurwaardeforfait, maar dat is de facto alleen een beperking van de hypotheekrenteaftrek die dankzij de Wet Hillen niet voor mensen met een afgelost huis geldt.

Veel beter zou zijn om de eigen woning en de hypotheekschuld naar box 3 bij al het andere spaar- en beleggingsgeld te brengen. Dat is tussen de generaties eerlijker. Je kunt dan in één keer de belastingtarieven op arbeid fors reduceren. Ook is het dan redelijk om de belastingvrije voet te verhogen naar bijvoorbeeld € 50.000 en kun je overwegen om het tarief een beetje progressief te maken.

### ***Juiste diagnose, verkeerde remedie***

De lasten op arbeid zijn inmiddels zo hoog geworden dat dit kabinet maatregelen neemt. Helaas zullen de voorstellen de situatie nog dramatischer maken. Wijzigingen in toeslagen en invoering van de inkomensafhankelijke heffingskortingen brengen met zich mee dat de marginale tarieven voor lage inkomens oplopen tot 93%: van € 100 loonsverhoging houden zij slechts € 7 over.<sup>8</sup> Voor middeninkomens lopen de marginale tarieven op tot 68%.<sup>9</sup>

Vanuit het perspectief van de werkgever met de totale loonsom zijn de marginale tarieven, inclusief inkomensafhankelijke zorgpremie en pensioenpremie, nog zo'n 6% tot 20% hoger. Of je nu extra uren gaat werken, overwerkt, promotie maakt of loonsverhoging krijgt, profiteren doe je niet, want je geld gaat linea recta naar de schatkist.

Verplaatsing van belastingdruk van arbeid naar consumptie lost evenmin de echte problemen op. Waar het links banen creëert zal het rechts banen vernietigen. Het antwoord van de PvdA is dus ronduit teleurstellend. Ze

dreigen dezelfde fout te maken als bij de belastingherziening van 2001. Akkoord gaan met een onrechtvaardige oplossing zodat je op de korte termijn een minuscule nivellerend koopkrachtplaatje kunt laten zien.

### ***Vermogens belasten is liberaal***

In tegenstelling tot wat vaak beweerd wordt, leidt een verschuiving van lastendruk van arbeid naar kapitaal tot kapitaalvlucht en verplaatsing van activiteiten naar het buitenland. Hogere lasten op de eigen woning, oneigenlijk gebruik van box 2 aanpakken en erfenissen hoger belasten heeft geen invloed op de werkgelegenheid. Ook een hogere belasting op bedrijfswinsten hoeft dat niet te hebben als je tegelijkertijd de werkgeverslasten op arbeid verlaagt. De veel hogere tarieven op kapitaal in landen als Duitsland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk tonen aan dat hoge werkgelegenheid samen kan gaan met een hogere vermogensbelasting.

Wat meespeelt in het debat is dat de vermogensrendementsheffing ten diepste onrechtvaardig is. De belastingvrije voet is te laag en bij de huidige rentestanden is het fictieve rendement bovendien te hoog, waardoor ook het effectieve tarief te hoog uitvalt. Dat laat echter onverlet dat de verdeling van de belasting evenwichtig over de samenleving, de draagkracht en de generaties moet worden verdeeld. Elke euro waarmee we vermogen ontzien, moet immers door arbeid worden opgebracht.

Er is ten principale geen verschil in eigendomsrechten tussen kapitaal en (de opbrengsten van) arbeid. Mensen bezitten hun vermogen, maar zijn ook eigenaar van hun tijd, arbeid en alle opbrengsten daarvan. Daarin kan geen rechtvaardiging worden gevonden voor een verschil in behandeling.

De bewering dat er al belasting betaald is over vermogen, is deels onjuist en deels onvolledig. Over de waardestijging van het eigen huis of van effecten is geen belasting betaald, terwijl er over schenkingen, erfenissen en waardestijging van de eigen onderneming in

vergelijking met arbeidsinkomsten weinig hoeft te worden afgedragen.

De bewering dat we vermogen fiscaal moeten ontzien om investeringen te financieren is tot slot aantoonbaar onjuist. Het geld klotst in Nederland overal tegen de plinten en de rente is juist zo laag omdat er te weinig investeringsmogelijkheden zijn om al dat vermogen een nuttige en rendabele bestemming te geven.

Het structureel ontzien van vermogen maakt dat jongeren zonder rijke ouders, via de belastingen, het vermogen betalen van jongeren met rijke ouders. De oudere genera-

tie moet zich serieus afvragen wat voor hun kroost het beste is. Een grote erfenis voor enkelen in een samenleving met een zeer hoge belastingdruk voor jongeren, of een wat kleinere nalatenschap in een samenleving waar werken loont en waar jongeren zelf vermogen kunnen opbouwen. De laatste variant geniet vanuit een liberaal oogpunt zeker de voorkeur. Wie de prioriteit niet legt bij de jongere generaties, gezinnen en hun kinderen en de werkenden, zorgt voor onzekerheid en stagnatie. En juist in zo'n situatie zijn de vermogens en pensioenen allerminst veilig.

#### Noten

- 1 Zie [ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/2014/annex\\_a.xls](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/annex_a.xls)
- 2 Zie [www.homefinance.nl/belastingen/inkomstenbelasting-box-2.asp](http://www.homefinance.nl/belastingen/inkomstenbelasting-box-2.asp)
- 3 Zie [www.estateplanningsjuristen.nl/erven/onderneming/onderneming\\_erven/](http://www.estateplanningsjuristen.nl/erven/onderneming/onderneming_erven/)
- 4 Zie [www.taxpert.nl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2198:gebruikelijk-loon&catid=270](http://www.taxpert.nl/index.php?option=com_content&view=article&id=2198:gebruikelijk-loon&catid=270)
- 5 Zie [www.dezaak.nl/geld-le-nen-van-de-eigen-bv-1719245.html](http://www.dezaak.nl/geld-le-nen-van-de-eigen-bv-1719245.html)
- 6 Zie [www.notariswouw.nl/columns/de-nieuwe-vermogens-toets-in-de-awbz/](http://www.notariswouw.nl/columns/de-nieuwe-vermogens-toets-in-de-awbz/)
- 7 Bron: DNB.
- 8 Zie [www.checkbrutonetto.nl/index.php?blog=77](http://www.checkbrutonetto.nl/index.php?blog=77)
- 9 De marginale druk geeft aan welk deel van de stijging van het bruto-inkomen niet resulteert in een hoger nominaal beschikbaar inkomen, maar in hogere af te dragen belastingen en premies, hogere of lagere heffingskortingen en lagere toeslagen.

# Soevereiniteit, solidariteit en democratie in Europa: de linkse puzzel

Op het nippertje kwam er dan toch een akkoord tussen Griekenland en de eurogroep. De crisis lijkt daardoor voorlopig afgewend. Voorlopig, want de dieperliggende oorzaken zijn allerm minst weggenomen. Zolang er geen deling van soevereiniteit is en de solidaire risicospreiding uitblijft, modderen we door.

**FRANK VANDENBROUCKE**

*Hoogleraar KU Leuven en bekleeder van de Den Uyl-leerstoel aan de UvA*

De Griekse kwestie hield Europa tijdens de voorbije maanden in de greep. Het beeld was daarbij regelmatig: Dijsselbloem versus Tsipras, of hoe de technocratie de democratie ten gronde richtte.<sup>1</sup> Steevast ging het dan ook over de onmacht van de sociaal-democratie. Maar klaagzangen daarover verhinderen inzicht in het Europese probleem van de linkerszijde. Ze bieden dus ook geen uitzicht op een oplossing. Zoals Joop den Uyl vroeger zei: geen uitzicht zonder inzicht.

De escalatie de voorbije maanden is het resultaat van een structuurprobleem in de eurozone. Dat structuurprobleem is geen excuus voor manke economische recepten (zoals een eenzijdig bezuinigingsbeleid) of politieke noodgrepen (zoals het plots afkondigen van een referendum), maar het verklaart waarom de eurozone zo vatbaar is voor de noodlottige escalatie die we gezien hebben, en waarom er geen rationeel debat over de toe te passen recepten ontstaat. De eurozone schiet kort

samengevat tekort bij het delen van soevereiniteit en van risico's.

## **Solidariteit organiseren**

In de jaren voor de crisis zagen we tussen Griekenland en de kernlanden van de eurozone een scherpe divergentie in sociaaleconomische ontwikkelingen ontstaan. Deze ontwikkeling was niet houdbaar, maar er werd niet tegen opgetreden. Los van de vraag hoe divergentie het best aangepakt kan worden, weten we dat effectief optreden een inperking van de nationale soevereiniteit veronderstelt. Daar ligt het eerste knelpunt.

Nu kun je tijdelijke uiteenlopende ontwikkelingen nooit vermijden: crisissen kunnen bepaalde landen sterker treffen dan andere. Daarom zijn mechanismen nodig om economische en financiële risico's te delen in de eurozone. Risico's delen betekent solidariteit organiseren. Daar ligt het tweede knelpunt.



In de mate dat er tijdens de voorbije jaren solidariteit tot stand kwam, was ze het resultaat van moeizame onderhandelingen tussen regeringsleiders. Solidariteit zat niet als een automatisme ingebakken in het Europese systeem. Tijdens de voorbije jaren zijn voorstellen op tafel gelegd waarbij risicodeling een veralgemeniseerd of zelfs automatisch karakter krijgt: een begroting voor de eurozone die steun biedt aan landen in economische moeilijkheden; euro-obligaties (risicodeling bij de rente op een deel van de overheidsobligaties), een Europese werkloosheidsverzekering (risicodeling voor een deel van de werkloosheidsuitgaven). Op al deze voorstellen is wel wat aan te merken. Wat theoretisch prima lijkt, is in de praktijk soms zeer complex.

Eerder dan om afgewerkte voorstellen, gaat het om een onderzoekagenda. We moeten deze agenda ernstig nemen. In vergelijking met het permanente crisismanagement van vandaag zouden automatische mechanismen superieur zijn, omdat ze een verstandige wederkerigheid in solidariteit kunnen verankeren. Toch stuiten dergelijke ideeën op diepe argwaan: landen vertrouwen elkaar niet wat betreft de kwaliteit van hun sociaaleconomisch bestel.

## De sociaal-democraten moeten een antwoord vinden, anders zijn we overgeleverd aan Cameron en Le Pen

Het is een bekende patstelling, die in het bijzonder weegt op de Duits-Franse as. De pro-Europese krachten in Duitsland (type Schäuble) willen soevereiniteit delen, maar staan huiverachtig tegenover het delen van risico's. De Fransen zijn gewonnen voor het delen van

risico's, maar waren tot nu toe sceptisch over het delen van soevereiniteit. Daardoor komt een politieke unie, waarin soevereiniteit en risico's gedeeld worden, niet tot stand. Het gevolg is een aaneenschakeling van crisissen die de anti-Europese krachten overal voedt.

Voor de sociaal-democratie is deze vicieuze cirkel bijzonder bedreigend: ondanks alle tekorten van het Europese project, heeft ze veel te verliezen bij een desintegratie van de Europese Unie. Het gaat niet alleen om economische welvaart, maar ook om wetgeving tegen discriminatie; nitraat, vogel en andere milieुरichtlijnen; veilig voedsel en consumentenbescherming; en veiligheid op het werk.

De Unie is in de ban van liberale economische recepten, maar als minister was ik vaak maar al te blij met de Unie als bondgenoot tegen conservatieve lobby's in Vlaanderen. Los van deze pragmatische overwegingen: willen we het denken over de toekomst van de EU in handen leggen van mensen als Cameron of Le Pen? Om dit te voorkomen dienen sociaal-democraten zich een spiegel voor te houden. Waarom lijken ze in het zicht van zo'n duidelijke bedreiging verlamd? Zijn ze gewoon dom? Of principeloos? Was het maar zo simpel. Nee, de oorzaken liggen dieper en hebben te maken met tactische, maar ook meer fundamentele dilemma's.

### *Gelijk oversteken*

Het electorale gevecht vindt nationaal niveau plaats. Ingaan tegen de grondstroom in eigen land vormt daarom een risico. Dat Duitse en Nederlandse sociaal-democraten posities nemen vanuit het 'Duitse' en 'Nederlandse' perspectief, kan in Vlaanderen en elders ergeren maar is niet verrassend.

Op de achtergrond daarvan schuilt een nog fundamenteeler dilemma, met name voor sociaal-democraten: nationale soevereiniteit wordt gezien als garantie voor een solidariteit die men kent en veelal waardeert. Het staat voor 'gemeenschapsafbakening', om het in Elchardus' woorden te stellen. Het is geen toeval

dat Scandinavische sociaal-democraten niet willen inboeten op nationale soevereiniteit, zeker niet wat het sociale betreft.

En toch is een terugkeer naar de oude, vertrouwde wereld van soevereine nationale welvaartsstaten een illusie, en een afbrokkeling van de eurozone bovendien een reusachtig risico. Hoe raken we vooruit? Europese sociaal-democraten moeten samen bepleiten dat inzake soevereiniteit en risicodeling 'gelijk oversteken' aan de orde is: deling van soevereiniteit en solidaire risicospreiding zijn beide nodig. Het alternatief is een herhaling van crises die telkens opnieuw kunnen escaleren.

Het is echter ondenkbaar – niet alleen onwenselijk, maar in de praktijk ook onrealistisch – dat soevereiniteit en risico's gedeeld worden zonder een minimale eensgezindheid over de aard van het Europese sociale model, dat wil zeggen over de taak van moderne welvaartsstaten. Soevereiniteit moet gedeeld worden in een Europese Sociale Unie, met een gemeenschappelijke oriëntatie op afgesproken, realistische sociale doelstellingen en standaarden.

Deling van soevereiniteit betekent niet dat Europa de nationale welvaartsstaten 'overneemt': het is wel een unie van welvaartsstaten, die het nationale beleid oriënteert en ondersteunt, maar geen Europese welvaartsstaat.<sup>2</sup> Hoewel complex is deze linkse puzzel niet onoplosbaar. Stukje voor stukje zal die in elkaar gezet moeten worden. Wanneer dat niet lukt, zal de sociaal-democratie als Europese stroming langzaam maar zeker wegwijnen in irrelevantie.

### ***Democratie versus technocratie***

Het democratische vraagstuk is een deel van deze puzzel. Ruud Koole beschrijft het treffend in een recente bijdrage in *S&D*. Zijn stelling luidt dat het bij de Griekse kwestie gaat om méér dan meningsverschillen over bezuinigingen, terugbetalingen en hervormingen: 'Achter deze Griekse tragedie schuilt een groeiende spanning tussen de verscherpte

democratische norm dat burgers invloed moeten hebben op overheidsbeleid en de bestuurspraktijk waarin besluiten steeds vaker op technocratische gronden en zonder duidelijk kiezersmandaat worden genomen.'

<sup>3</sup> De klemtoon die Mark Elchardus legt op 'gemeenschapsafbakening' gaat ten gronde ook over meer dan het beschermen van nationale solidariteit: het gaat voor Elchardus vooral om het behoud van de democratie, van de mogelijkheid dat een historisch gegroeide gemeenschap de eigen waarden en voorkeuren op een democratische wijze vertaalt in sociale arrangementen en instellingen.<sup>4</sup>

## **Het is ondenkbaar dat soevereiniteit en risico's gedeeld worden zonder eensgezindheid over de taak van moderne welvaartsstaten**

Zoals Koole zelf aangeeft, is de spanning tussen 'vertegenwoordigende politiek' en 'verantwoordelijke politiek' niet meer weg te denken. Zodra solidariteit tussen landen vastgelegd moet worden in duurzame afspraken, ontstaat deze spanning. Koole heeft gelijk dat de balans zoek is in het Europese crisisbeleid. 'Technocratische tucht' neemt het daardoor te veel over van 'democratische tucht'. Het probleem erkennen is belangrijk, maar biedt op zich nog geen oplossing: als we de 'vertegenwoordigende rol' van Tsipras meer willen respecteren, dan moeten we de 'vertegenwoordigende rol' van Merkel evenzeer respecteren. De vraag is dus hoe we met deze onvermijdelijke spanning omgaan.

In deze bijdrage is mijn stelling dat intergouvernementeel crisismanagement een wankel basis vormt voor het organiseren van solidariteit, dat de spanning tussen vertegenwoordigende politiek en verantwoordelijke

politiek daardoor alleen maar groter wordt en dat technocraten daardoor steeds meer invloed krijgen.<sup>5</sup> Gedeelde soevereiniteit en risicospreiding moeten op termijn structureel ingebouwd worden in het Europese project, op basis van een consensus over de grondslagen van het Europese sociale model. Deze consensus moet een sterke democratische legitimering krijgen, in het Europese en in de nationale parlementen. Het democratische vraagstuk kan dus niet los gezien worden van de andere stukken van de puzzel. Het is ook niet oplosbaar op zichzelf, los van de andere puzzelstukken.

### **Een uitdaging voor de Nederlandse sociaal-democratie**

Nederlandse sociaal-democraten spelen de komende maanden een niet onbelangrijke rol: met Dijsselbloem als voorzitter van de Eurogroep, Timmermans als vicevoorzitter van de Commissie, en het Nederlands EU-voorzitterschap in 2016. Vooreerst is het zaak de onderhandelingen tussen Griekenland en de eurogroep tot een goed einde te brengen. Men kan alleen maar hopen dat economische redelijkheid het wint van politieke symboliek, bijvoorbeeld wanneer het gaat over de verlichting van de feitelijke schuldenlast.<sup>6</sup>

Vervolgens kan het Nederlandse voorzitterschap zich richten op het meer fundamentele debat: over welk sociaal model kunnen de Europese lidstaten met elkaar een consensus vinden, en hoe past solidariteit daarin? De agenda van Lodewijk Asscher over sociale dumping en fraude in grensoverschrijdend verkeer past hier perfect in, maar ze moet wel verbreed worden.

Ook de Europese Commissie creëerde ter zake verwachtingen. De christendemocraat Juncker zelf omschreef zijn Commissie als 'de laatste kans' om de Unie een sociaal gelaat te geven. Als er op die mooie verklaringen geen werkprogramma volgt, komt de ontgoocheling als een boemerang terug. Met name in het gezicht van de sociaal-democraten.

In de Europese politiek moet je geen 'big bang' verwachten. Het gaat om puzzelstukken die stap voor stap in elkaar moeten gepast worden. Voor de sociaal-democratie is dit intussen een existentiële kwestie geworden. Slagen we hier niet in, dan worden we irrelevant als Europese stroming. Precies omdat onze situatie zo precair is, moeten we proberen te begrijpen wat structureel fout loopt, en bruggen bouwen. En dus intussen noch Tsipras, noch Dijsselbloem aan de schandpaal nagelen.

### **Noten**

- 1 Deze bijdrage is een bewerking van een opinie in *De Morgen* van 29 juli 2015, met dank aan Stavros Kanakaris, Chris Luigjes, Frank Roels, Hendrik Vos, Mark Elchardus voor reacties en kritieken daarop.
- 2 Vandenbroucke, F. (2015), 'The Case of a European Social Union. From Muddling Through to a Sense of Common Purpose', in: Marin, B. (Ed.), *The Future of Welfare in a Global Europe*, Ashgate: Aldershot UK, pp. 433-464.
- 3 Koole R. (2015), 'Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek', in: *S&D*, 2015/2, pp. 18-28.
- 4 Gebaseerd op persoonlijke communicatie met Mark Elchardus.
- 5 Habermas, J. (2015), 'Warum Merkels Griechenland-Politik ein Fehler ist', in: *Süddeutsche Zeitung*, 22 juni. Habermas uit kritiek op het feit dat de politiek van de Duitse regering zich verschuilt achter technocratische instellingen.
- 6 Dullien, S. (2015), 'How to turn the Greek Deal into a Success', *Intereconomics* 2015/4. De Duitse econoom Sebastian Dullien beschrijft goed hoe men, mits een redelijke opstelling, de analyse van het IMF over de onhoudbaarheid van de Griekse schuld kan verzoenen met het akkoord met Griekenland van 13 juli.

# Herstel de orde op het spoor

Het komende half jaar zal het debat over de Nederlandse Spoorwegen weer in volle hevigheid losbarsten. Het gevaar is dat de politiek zich daarbij laat leiden door grote ergernis over wat er de laatste jaren misging op het spoor. Het is echter zinvoller lessen uit eerdere privatiseringen en liberalisering te trekken.

## MAARTEN VERAART

*Adviseur bij Andersson Elffers Felix*

Om te begrijpen wat fout is gegaan in de spoorsector moeten we teruggaan naar de jaren tachtig. In die periode is het beleid van liberalisering en privatisering bij nutssectoren in gang gezet. De achterliggende beleidsfilosofie was dat introductie van marktwerking leidde tot meer klantgerichtheid, innovatie en doelmatigheid en dat daarmee de dienstverlening aan burgers en bedrijven zou verbeteren. Bij liberalisering gebeurt dat met de introductie van concurrentie door het toelaten van nieuwe aanbieders, bij privatisering is de vervanging van publiek door privaat eigendom de motor voor verandering. Liberalisering wordt als een krachtiger instrument gezien dan privatisering, omdat het direct invloed heeft op de goederen- en dienstenmarkt.

Liberalisering en privatisering zijn in de beleidstheorie nauw met elkaar verbonden, maar de drijfveren om deze toe te passen zijn in de praktijk verschillend gebleken. De impuls tot liberalisering is vanuit Europa gekomen, waarbij de versterking van de interne markt de belangrijkste drijfveer is. De lidstaten zijn verplicht om Europese richtlijnen over liberalisering van nutssectoren om te zetten in nationale wetgeving. De verplichting tot privatisering van overheidsbedrijven

maakt daar uitdrukkelijk geen onderdeel van uit. Liberalisering maakt privatisering mogelijk, maar het is geen noodzakelijke voorwaarde.

De wens tot privatisering kende vooral een financiële drijfveer op het niveau van de nationale overheden. Privatisering zorgde namelijk voor welkome inkomsten voor de staatskas die door de crisis van begin jaren tachtig in het ongereede was geraakt. Beleidsmakers in Engeland gingen daarin voorop. Vooral privatisering werd door Thatcher stevig aangepakt, voor liberalisering van de markten had ze echter heel wat minder aandacht. Het gevolg was dat in de nutsectoren publieke monopolies werden vervangen door private monopolies. De gewenste sanering kwam tot stand, maar het waren de aandeelhouders die profiteerden en niet de burgers.

Nederlandse beleidsmakers hebben hiervan geleerd door het adagium 'eerst liberaliseren, dan privatiseren' tot uitgangspunt te nemen. Het idee hierachter is dat het liberaliseren van de dienstenmarkten het meeste voordeel oplevert voor de consument. Op het moment dat er een volwassen markt is

Maarten Veraart *Herstel de orde op het spoor*

gecreëerd volgt privatisering als logische vervolgstap, omdat daarmee een gelijk speelveld ('level playing field') voor alle partijen wordt gegarandeerd en de concurrentieprikkels hun werk kunnen doen. Dit gelijke speelveld staat onder druk als het overheidsbedrijf een dominante positie in de geliberaliseerde markt blijft innemen. De overheid komt dan in de verleiding om maatregelen ter versterking van de concurrentie af te zwakken teneinde de positie van het eigen overheidsbedrijf en de bijhorende aandeelhouderswaarde niet aan te tasten.

Deze vertroebeling van de verhoudingen compliceert uiteraard het ingezette hervormingsproces. Tijdige privatisering van het betreffende overheidsbedrijf lost in een dergelijke situatie het probleem van strijdige belangen op. Dit uiteraard met de veronderstelling dat de maatschappelijke voordelen van verdergaande liberalisering de mogelijke nadelen van privatisering overtreffen. Een mogelijk nadeel van vroegtijdige privatisering is dat de overheid een belangrijk instrument kwijt raakt om gedurende het hervormingsproces corrigerend op te kunnen treden.

### **Markt terug van weggeweest**

Met marktwerking in de nutsectoren lijken we weer terug bij af te zijn. Eind negentiende eeuw en begin twintigste eeuw zijn namelijk veel nutsbedrijven overgegaan van private in publieke handen. Dit gold voor post en telegrafie, waar later de telecom uit voort is gekomen, maar ook voor energie-, drinkwater- en spoorbedrijven. Deze sectoren vereisten aanzienlijke investeringen in netwerken die bovendien moeilijk rendabel konden worden gemaakt. De private bedrijven investeerden dan ook maar mondjesmaat en dan vooral in die gebieden waar sprake was van voldoende koopkracht van burgers. Arme delen van steden, laat staan het platteland, werden niet aangesloten op de netwerken van de private bedrijven. De overheid greep tenslotte in door

zelf nutsbedrijven op te richten en de bestaande private bedrijven over te nemen. Voor energie en drinkwater waren dit de gemeenten, voor spoor en voor post en telegrafie de Rijksoverheid. Voor gemeenten golden economische en sociale motieven, voor het Rijk ook militaire motieven.

Door de publieke investeringen in nutsbedrijven konden geweldige schaalvoordelen worden bereikt. Deze schaalvoordelen waren in een later stadium tevens een impuls voor schaalvergroting van de publieke nutsbedrij-

## **Klassieke nutsbedrijven kwamen vaak niet tegemoet aan technologische vernieuwingen**

ven. Zo waren er in 1938 nog 229 drinkwaterbedrijven, nu zijn het er nog tien. De gemeentelijke en provinciale energiebedrijven kennen een vergelijkbare ontwikkeling.

Zo ontstonden grote kapitaalintensieve bedrijven waar de overheid als aandeelhouder de greep op verloor. Deze bedrijven kenden in de regel degelijk management, maar waren teveel in zichzelf gekeerd en daardoor weinig efficiënt en klantgericht. Dit ging zich wreken toen in een aantal nutssectoren technologische ontwikkelingen het monopolie van de bedrijven ging ondergraven. Tegelijkertijd ging er een andere ideologische wind waaien.

Technologie, de interne EU-markt en de Thatcheriaanse revolutie versterkten elkaar in het aanpakken van de klassieke nutsbedrijven. Introductie van marktwerking in de nutssectoren werd het parool. Criticasters van marktwerking in de publieke dienstverlening verwijzen tegenwoordig vooral naar de ideologische grondslag van het beleid, maar gaan daarmee te gemakkelijk voorbij aan het feit

Maarten Veraart *Herstel de orde op het spoor*

dat de klassieke nutsbedrijven er niet meer in slaagden om voldoende tegemoet te komen aan de maatschappelijke opgaven en de wensen van klanten.

### **Resultaten van marktwerking**

#### *Telefonie*

De resultaten van het beleid gericht op liberalisering en privatisering zijn wisselend. In de telecomsector is het een succes gebleken. De technologische ontwikkeling maakt dat de ontwikkeling van nieuwe producten en diensten een grote vlucht heeft genomen. Monopolistische staatsbedrijven hadden hier niet in kunnen voorzien. Door de liberalisering kregen jonge nieuwe spelers kansen en werden voormalige staatsbedrijven gedwongen tot aanpassing en vernieuwing.

KPN neemt altijd nog een dominante positie in op de Nederlandse markt, maar heeft heftige concurrentie. Daarbij komt dat de relatie tussen de diensten en de infrastructuur complexer is dan beleidsmakers oorspronkelijk dachten. Men ging er van uit dat er ook concurrentie tussen infrastructuren – vast, mobiel, kabel – zou ontstaan en dat de sectorspecifieke regulering op termijn zou kunnen worden afgebouwd. In de praktijk blijkt dat het vaste netwerk nog altijd als backbone van de infrastructuur functioneert. KPN is niet alleen aanbieder van commerciële diensten, maar ook eigenaar van het vaste netwerk en kan daarmee concurrenten benadelen. Vanwege de dominante positie mag het bedrijf vooralsnog geen diensten aanbieden op de kabel. Dit is niet wettelijk geregeld, maar valt onder de bevoegdheid van de Autoriteit Consument en Markt (ACM). Het ontbreken van een wettelijk vastgelegde functiescheiding of segmentatie zorgt voor veel conflicten en van afbouw van de sectorspecifieke regulering kan dan ook geen sprake zijn.

#### *Energie*

De resultaten van liberalisering in de energiesector zijn nog ongewis. De traditionele

energiebedrijven verkeren in zwaar weer door de sterke groei van wind- en zonne-energie. Dit heeft gezorgd voor overcapaciteit bij de energiecentrales en miljarden afschrijvingen op de activa van de energiebedrijven. Door de privatisering van de grote energiebedrijven (Nuon, Essent, GdF/Suez) zijn de verliezen bij buitenlandse partijen terecht gekomen. Het is de vraag of de traditionele energiebedrijven hun dominante positie kunnen behouden, want tot dusver zijn zij er nauwelijks in geslaagd de slag naar duurzame decentrale opwekking van elektriciteit te maken. Het streven naar duurzaamheid zorgt voor een geweldige dynamiek met veel nieuwe spelers in de energiemarkt die daarmee steeds meer trekken van de telecommarkt krijgt.

De keuze van de Nederlandse overheid om de netwerken verplicht af te splitsen is een goede greep geweest. De netwerkbedrijven zijn daarmee niet alleen gevrijwaard van de grote verliezen in de sector en daardoor in staat om blijvend te investeren in uitbreiding en vernieuwing van de netwerken. Bovendien kunnen door de heldere segmentatie tussen commerciële diensten en publieke netwerken de netwerkbedrijven als neutrale partij een belangrijke rol vervullen in het faciliteren van decentrale opwekking van elektriciteit. Door deze segmentatie is intensief toezicht om toegang tot het netwerk te verzekeren niet meer nodig. Dit voorkomt vele conflicten in de sector. De nadelen van de aangebrachte splitsing zijn beperkt gebleven, omdat de processen van productie en distributie van oudsher al gescheiden werden uitgevoerd.

#### *Het spoor*

In de spoormarkt is alleen bij het goederenvervoer sprake van geslaagde liberalisering. In het personenvervoer komt het nauwelijks van de grond, ondanks verwoede pogingen van de Europese Commissie hiertoe. In veel landen zijn het de nationale staatsbedrijven die domineren, Groot-Brittannië vormt een uitzondering. In Nederland is een beperkt deel

Maarten Veraart *Herstel de orde op het spoor*

van regionale spoorlijnen aanbesteed, soms in combinatie met het streekvervoer. Dit heeft in de regio's tot positieve resultaten geleid.

De concessie voor het hoofdrailnet wordt tot dusverre onderhands gegund aan NS. De EU wil hier met het Vierde Spoorpakket een einde aan maken door het hoofdrailnet in delen aan te besteden. Dit is echter nog geen gelopen race. Op het hoofdrailnet is vanaf begin jaren negentig sprake geweest van een langdurige terugval van de prestaties, voornamelijk door de splitsing tussen exploitatie (NS) en infrastructuur (ProRail). De splitsing heeft in tegenstelling tot de energiesector het spoorstelsel veel schade toegebracht. Met deze splitsing werd vooruit gelopen op de liberalisering van de spoormarkt die er uiteindelijk niet is gekomen. De geplande beursgang is na de crisis bij NS in 2000/2001 afgeblazen en NS bleef een staatsbedrijf.

### **Complexe transities**

De keuze voor introductie van marktwerking in nutssectoren gaat gepaard met een complex transitieproces. De processen van liberalisering en privatisering zijn ingewikkeld, omdat er verschillende ingrijpende veranderingen simultaan plaatsvinden die deels wel en deels niet van elkaar afhankelijk zijn. Het meest in het oog springend zijn de voormalige staatsbedrijven die zich om moeten vormen tot concurrerende en klantgerichte bedrijven. Naast een reductie van het personeelsbestand vraagt dit ook om andere competenties bij medewerkers. Tegelijkertijd verandert de verhouding tussen het ministerie en de bedrijven. Klassieke hiërarchie wordt vervangen door contracten en regelgeving. En terwijl de beleidsdirecties (gedeeltelijk) verdwijnen, zal er een toezichthouder c.q. marktmeester op afstand gevormd moeten worden. De ervaring leert dat politici de impact van deze transitieprocessen tot dusver schromelijk onderschatten.

De veranderingen dienen hun legitimatie te vinden in wet- en regelgeving. Ingrijpende

wijzigingen zijn nodig om de nieuwe marktordering vast te leggen. In het Parlementair Onderzoek van de Eerste Kamer naar privatiseringen werden wetgevingstrajecten van ver-

## Het drinkwater mag nooit in private handen komen

schillende sectoren tegen het licht gehouden, waaronder telecom, energie en spoor.<sup>1</sup> Een analyse laat zien dat deze lang duren en gepaard gaan met vallen en opstaan. Wat opvalt is dat het beleidsmakers veel moeite kost om doelen en middelen helder te formuleren en daar vervolgens aan vast te houden lopende het wetgevingstraject.

Een eerste vergelijking leert dat men in het energiedossier er het beste in is geslaagd doelen en middelen vast te leggen. In de telecomsector is dit uiteindelijk gelukt door lopende het wetgevingsproces de noodzakelijke herstelwerkzaamheden te verrichten en de toezichthouder als marktmeester veel bevoegdheden toe te kennen. De wet- en regelgeving in de spoorsector steekt hier schraal bij af. Tot op de dag van vandaag ontbreekt het aan een heldere visie op doelen en middelen. Deze verschillen tussen sectoren komen ook tot uitdrukking in de wijze waarop in de sectoren is omgegaan met het beleidsadagium 'eerst liberaliseren, dan privatiseren'. Zo vond de privatisering van de PTT al plaats, terwijl de liberalisering van de telecommarkten nog bezig was. In de spoorsector sprak men voorafgaand aan discussies over toepassing van marktwerking in het personenvervoer ook al over een beursgang van NS. Alleen in de energiesector is het beleidsadagium consequent toegepast. Pas nadat de energiemarkten waren geliberaliseerd werd privatisering toegeestaan onder voorwaarde dat de netwerken in publieke handen zouden blijven.

Maarten Veraart *Herstel de orde op het spoor*

### **Bezint eer gij begint**

De ervaring leert dat marktwerking in nutssectoren zijn beperkingen kent. Een actieve rol van de overheid blijft nodig om de belangen van burgers te borgen en eerlijke concurrentie te garanderen. Dit beperkt de mogelijkheden en daarmee de voordelen van concurrentie. Daar komt bij dat introductie van marktwerking gepaard gaat met een complex transitieproces dat de nodige afbreukrisico's kent. Een zorgvuldige weging van voor- en nadelen is noodzakelijk. Er zijn nutsectoren waar marktwerking niet voor de hand ligt. De drinkwatersector is daar een goed voorbeeld van. De mogelijkheden voor concurrentie zijn namelijk zeer beperkt. Het is een klassiek voorbeeld van regionale natuurlijke monopolies, waarbij productie en distributie van water niet los te koppelen zijn. Door toepassing van benchmarking bleek het echter mogelijk om binnen de bestaande ordening te komen tot een aanzienlijke verbetering van de doelmatigheid bij drinkwaterbedrijven.

De vraag is waar het omslagpunt ligt in de keuze voor wel of niet toepassen van marktwerking. De te verwachten dynamiek als gevolg van technologische ontwikkelingen is in de nutsectoren van doorslaggevende betekenis. Gevestigde bedrijven zijn vaak niet goed in staat om tegemoet te komen aan de nieuwe en gedifferentieerde wensen van klanten die mogelijk worden gemaakt door toepassing van nieuwe technologieën. De ervaring leert dat daar innoverende nieuwkomers voor nodig zijn. De klassieke nutsbedrijven lijken in dit opzicht op de grote gevestigde bedrijven in traditionele markten met als extra handicap dat de klantgerichtheid van monopolisten zwak is ontwikkeld.

De telecomsector is niet de enige sector waarin technologie de oude verhoudingen doorbreekt. In de energiewereld gaat met het oog op duurzaamheid dezelfde kant op. Dit gaat ook bij het spoor spelen als het openbaar vervoer steeds meer onderdeel wordt van de mobiliteitsmarkt. Om te komen tot de optima-

le publieke dienstverlening is het de kunst om enerzijds de introductie van nieuwe technologieën te stimuleren en anderzijds rekening te houden met de specifieke structuurkenmerken van de sector. Toepassing van marktprikkels in nutssectoren is daarbij één van de instrumenten. Bij de introductie van marktwerking is het wel zaak om maatwerk aan te brengen door de betreffende sector in verschillende segmenten onder te verdelen. Dit kan nader worden uitgewerkt voor de spoorsector, maar niet zonder een terugblik wat nu mis is gegaan in de afgelopen decennia.

### **Waarom gaat het in spoorsector mis?**

De spoorsector springt er in vergelijking met andere genoemde nutssectoren negatief uit. In de jaren negentig is mede door een gebrekkige analyse van de structuurkenmerken een wispelturig beleidsproces met veel improvisatie ontstaan.

In het spoorstelsel is niet alleen sprake van grote schaalvoordelen, maar levert de integratie van verschillende functies eveneens belangrijke voordelen op. Dit is duidelijk zichtbaar in de onderlinge afhankelijkheid tussen de exploitatie van het spoornet (NS) en het beheer van de infrastructuur (ProRail). Dit wijkt sterk af van de situatie in de energiesector waar de afhankelijkheidsrelatie tussen commercie en infrastructuur beperkt is. Het idee dat de aangebrachte splitsing veel schade heeft veroorzaakt in het spoorstelsel wordt inmiddels ook in Den Haag erkend. In de afgelopen jaren hebben beleidsmakers daarom geprobeerd dit te herstellen door de samenwerking tussen NS en ProRail te bevorderen. Dit staat echter op gespannen voet met het 'level playing field' en het idee van marktwerking.

De praktijk leert verder dat het moeilijk is om concurrentie in de spoorsector te 'organiseren'. Dit bleek niet alleen bij de aanbesteding van de HSL-Zuid, maar ook bij de veel kleinere concessies voor regionaal spoorvervoer. Er zijn maar weinig spelers, die bovendien



Maarten Veraart *Herstel de orde op het spoor*

dochters zijn van staatsbedrijven: Arriva is onderdeel van Deutsche Bahn en Connexxion is dochter van een Frans staatsbedrijf. Het valt dan ook te begrijpen dat de Nederlandse overheid vooralsnog kiest voor onderhandse gunning van het hoofdrailnet en zich keert tegen dwingende voorschriften vanuit Brussel om het hoofdrailnet in delen aan te besteden.

Tegelijkertijd blijft de Rijksoverheid ambivalent over de inrichting van de spoorsector. Met de splitsing van NS en ProRail en het beleggen van markttoezicht bij de ACM is de sector ingericht op marktwerking, maar het Rijk handelt daar in de praktijk niet naar. Dit zorgt voor een onoverzichtelijk speelveld waarbij geen van de actoren weet waar het op de lange termijn aan toe is. De Tweede Kamer versterkt deze onduidelijkheid alleen maar door steeds maar weer op losse incidenten te reageren en door geconstateerde gebreken met lapmiddelen proberen op te lossen.

Dit alles zorgt voor grote onzekerheid in de sector, vooral bij NS. NS ontbeert een heldere toekomststrategie: is het een Europees commercieel bedrijf met vervoersactiviteiten in Nederland of is het onze nationale spoorvervoerder? Zonder een heldere toekomstvisie van de politiek blijft het antwoord op die vraag ongewis. NS zal dan op twee gedachten blijven hinken. Het ontbreken van een duidelijke strategie in combinatie met het bestaan van interne koninkrijkjes maakt dat NS een moeilijk te besturen bedrijf is. Daarmee ontstaat een voedingsbodem voor conflicten en incidenten. Het Fyra-drama en de perikelen in Limburg zijn daar illustraties van.

### ***Hoe verder op het spoor?***

De Rijksoverheid dient een heldere keuze te maken. De inrichting van het hoofdrailnet is daarbij cruciaal. Kiest men voor volledige liberalisering van de spoormarkt of voor een model met een nationale vervoerder? Liberalisering van het hoofdrailnet vereist een verdere opsplitsing van functies in de sector.

NS is dan één van de spelers. Met het oog op de kwaliteit van de dienstverlening moeten de spoorbedrijven wel gaan functioneren als één virtueel reizigersbedrijf. Er is dan ook een regisseur nodig voor afstemming van dienstregelingen, en systemen voor tarieven en betalingen. Bij liberalisering zal een deel van die taken samen met de stations naar ProRail gaan, waarmee deze monopolist meer taken krijgt. Het opknippen van NS tast bestaande schaal- en integratievoordelen van het spoorstelsel echter nog verder aan. Met het oog op een gelijk speelveld is privatisering van het overblijvende NS een logische vervolgstap, maar deze vorm van marktwerking zal al met al niet voor verbetering van de dienstverlening aan de reizigers zorgen.

Het is dan ook verstandiger om voor het model van een nationale vervoerder te kiezen, waarmee de mogelijkheid ontstaat om functies van NS en ProRail opnieuw te integreren. De nadelen van de eerder aangebrachte splitsing kunnen daarmee ongedaan worden gemaakt. Dit model biedt vervolgens alle ruimte om regionale stoptreinen aan te besteden, waarbij NS vanuit het oogpunt van functiescheiding niet mee mag bieden. NS heeft dan als primaire taak het personenvervoer op het hoofdrailnet te verzorgen. De reikwijdte van het hoofdrailnet dient dan nog nader bepaald te worden. Een heldere sectorale afbakening beperkt concurrentie met andere vervoerders, waardoor samenwerking binnen het openbaar vervoer als geheel gemakkelijker wordt. Dat is belangrijk omdat het openbaar vervoer een ketenproduct is waarbij het spoorvervoer als ruggegraat functioneert.

Technologische ontwikkelingen zullen vooral hun uitwerking krijgen bij reisinformatie, koppeling van vervoersmodaliteiten en het verzorgen van allerlei aanpalende diensten. Het is zaak om alle ruimte te geven aan nieuwkomers die deze vernieuwingen leveren. Per saldo kunnen ook in het model van een nationaal vervoerder allerlei marktprikkels ontstaan die ten goede komen aan de

Maarten Veraart *Herstel de orde op het spoor*

dienstverlening aan reizigers. Voorwaarde is wel dat er een heldere segmentatie komt in de vervoersmarkt: een monopolie op hoofdnetwerk, beperkte concurrentie in het regionaal vervoer en ruimte voor veel concurrentie op de aanvullende mobiliteitsdiensten. Met deze segmentatie wordt voorkomen dat er strijdige belangen voor de Rijksoverheid ontstaan en is privatisering van de NS vooralsnog niet nodig.

### **Heldere politieke besluiten zijn broodnodig**

Duidelijke keuzes van de politiek over de inrichting van de spoorsector zijn nodig om het speelveld voor alle actoren te markeren en hen in staat te stellen een heldere strategie voor de toekomst uit te stippelen. Worden die niet gemaakt dan blijft NS slecht functioneren. Het zal ook een negatieve uitwerking hebben op de verhoudingen binnen de OV-sector als geheel, waardoor de hoge zuurgraad niet weggaat. De politiek moet na twintig jaar modderen in het spoordossier de hand in eigen boezem steken. Dit kan ook, want in het komende jaar liggen drie dossiers op tafel die bepalend zijn voor de toekomstige ordening:

Allereerst gaat de Europese Commissie een besluit nemen over het 'vierde spoorpakket' in de tweede helft van 2015 of in de eerste helft van 2016. De opstelling van Nederland daarin is tot dusverre een procedurele, namelijk dat de verplichting tot aanbesteding van het spoor de vrijheid van de afzonderlijke lidstaten moet blijven. De regering kan daar ook een inhoudelijke keuze aan toevoegen door voor één van de boven geschetste modellen te kiezen.

Ten tweede komt de ordening van de spoorsector in het najaar van 2015 aan de orde in de notitie van de minister van Financiën over de toekomstige positie van NS als staatsbedrijf. Dit als antwoord op de recent ontstane integriteitsproblemen. Een toekomst vaste keuze over de positie van NS vergt echter een duidelijke visie op de markt en de bijhorende ordening.

Tot slot verschijnt in het najaar het enquêterapport over de Fyra. Een vruchtbare discussie daarover in de Tweede Kamer kan niet zonder de problemen in de onderliggende ordening daarbij te betrekken.

Een politieke discussie over de ordening van de spoorsector is derhalve in het komende jaar onontkoombaar. Politiek gezien is in het spoordossier tot dusver sprake van de klassieke tweedeling links-rechts. Links wil de marktwerking beteugelen, rechts wil juist meer ruimte geven aan. Beide benaderingen schieten in het spoordossier echter tekort. In de telecom- en energiesector is de Tweede Kamer er destijds wel in geslaagd om tot een min of meer consistente ordening te komen die op een breed draagvlak kon rekenen.

De vraag is of de politiek in staat is om dit in het komende jaar ook in de spoorsector tot stand te brengen. Dit vraagt wel om een politieke doorbraak, waarbij waarschijnlijk D66 een sleutelrol zal vervullen. Een risicofactor zijn de emoties. Het is te hopen dat politici zich in hun handelen niet laten beïnvloeden door hun, overigens vaak terechte, boosheid op de sector.

De spoorsector is een dramatisch voorbeeld van wat mis kan gaan met privatisering en liberalisering. Succesvolle hervormingen vragen om maatwerk dat dient te starten met een goede analyse van de structuurkenmerken van de sector. De kern van de analyse is onderscheid maken tussen activiteiten die wel of niet marktprikkels behoeven. De taakverdeling en bijhorende rollen voor partijen dienen daarop afgestemd te worden. Een dergelijke benadering is vruchtbaarder dan het innemen van stellingen op basis van voorin genomen standpunten over de betekenis van marktwerking.

### **Noot**

- 1 Eerste Kamer (2012), *Verbinding verbroken, Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten*.

# De achterdeur aangepakt: reguleer de wietteelt

Ooit was het Nederlandse gedoogbeleid een toonbeeld van vooruitstrevendheid en tolerantie, nu is het eerder een mikpunt van hoon. De aan de wietteelt gerelateerde criminaliteit was nog nooit zo groot en het percentage THC nog nooit zo hoog. Zelfs in het land van de ‘war on drugs’ begrijpen ze inmiddels dat je zonder regulering van de achterdeur – de wietteelt – eerder problemen creëert dan oplost.

**PAUL DEPLA**

*Burgemeester van Breda*

Gepolitiseerde verhoudingen in de Tweede Kamer staan pragmatische oplossingen vaak in de weg. Het cannabisdossier is wat dat betreft een schoolvoorbeeld. Hoewel de gerechtelijke macht de politiek steeds vaker op de vingers tikt en ieder onderzoek laat zien dat een grote meerderheid van de kiezers liberalisering wenst, blijft het beleid inconsistent en zorgt het voor grote problemen bij de gemeenten.

Ieder debat eindigt in dezelfde patstelling. Kamerleden die in hun verleden als raadslid of wethouder nog voor regulering waren, blijken ineens ideologische hardliners te zijn. Niet hun persoonlijke opvattingen, maar de fractie-discipline geeft helaas de doorslag.

En dus blijft de huidige cannabisparadox bestaan: de overheid verstrekt vergunningen waarmee coffeeshophouders onder strikte voorwaarden wiet mogen verkopen, maar de teelt is en blijft verboden. Uiteraard is er sprake van een onhoudbare situatie. De can-

nabis, die geheel in lijn met het gedoogbeleid in coffeeshops verkrijgbaar is, moet ten slotte ergens vandaan komen.

De gevolgen van deze paradox zijn in de lokale praktijk levensgroot. Voor- en tegenstanders zijn in het er in geval over eens dat het huidige beleid nadelig uitpakt en dat de problemen door dit vasthouden aan de ideologische stokpaardjes opstapelen.

## ***Effecten van het paradoxale beleid***

Niet alleen de criminaliteit tiert welig, ook de volksgezondheid is in het geding. Doordat de teelt illegaal is, vindt er geen enkele controle plaats. Dit is extra wrang, aangezien deze kwaliteitscontrole juist bij een product als cannabis essentieel is om eventuele schadelijke effecten te beperken. Hoewel er veilige middelen zijn om de planten te kweken, tref- fen de instanties bij het oprollen van illegale

Paul Depla *De achterdeur aangepakt: reguleer de wietteelt*

plantages bovendien vaak allerlei pesticiden en andere giftige spullen aan.

Daarnaast is de overlast in de buurten de laatste jaren sterk toegenomen. De tijd dat cannabis geïmporteerd werd, ligt inmiddels ver achter ons. Er valt behoorlijk wat geld met de illegale teelt te verdienen en dat snappen criminelen maar al te goed. Daarom ontstonden zo'n dertig jaar geleden de Nederlandse hennepplantages. Eerst waren dat nog grote afgelegen schuren, maar om het risico te spreiden zijn het nu steeds vaker kleinschalige plantages op zoldertjes en schuurtjes in woonwijken. Met alle gevaren van dien: van brand door het illegaal aftappen van stroom tot de giftige walmen van pesticiden in woonhuizen.

Ten slotte is er de ondermijning van de rechtsstaat. De georganiseerde criminaliteit ziet de illegale drugshandel als een belangrijke bron van inkomsten. Daarbij trekken ze steeds meer mensen in het criminele web. Denk aan de bewoners die hun zolder ter beschikking stellen; de elektriciens die het stroomnet manipuleren; de drogers en knippers die van de oogst handelswaar maken; en de transporteurs die de wiet aan coffeeshops of straathandelaren leveren of richting het buitenland vervoeren.

Er zijn dus steeds meer mensen die zich bewust of onbewust hebben laten strikken voor hand- en spandiensten in de drugshandel. De drempel om deel te nemen aan illegale activiteiten is nog nooit zo laag geweest, terwijl de criminele organisaties eveneens kunnen putten uit een schijnbaar onbepaalde aanwas. Het is wel een 'one-way ticket': als je je zolder ter beschikking hebt gesteld voor de teelt, kun je niet na één of twee oogsten afscheid nemen.

Daarbij schuilt er een zekere hypocrisie in het huidige beleid. Wie wel de voordeur gedooft en niet de wietteelt, kan zichzelf eigenlijk niet in de spiegel aankijken. Het is daarom niet verwonderlijk dat veel mensen hier lak aan hebben. Blijven vasthouden aan het huidige beleid tast de geloofwaardigheid van de rechtsstaat alleen maar verder aan.

### **Regulering, geen legalisatie**

Over de gevolgen is vrijwel iedereen het wel eens, over de oplossing niet. Sommige partijen willen helemaal geen coffeeshops meer en pleiten voor een algeheel verbod. Andere zijn ervoor om de huidige situatie te handhaven en beloven de criminaliteit 'keihard' te blijven aanpakken. En ten slotte heb je de partijen die de achterdeur willen reguleren om zo een einde te maken aan het inconsistente beleid.

Wanneer de achterdeur inderdaad gereguleerd wordt, is het gedoogbeleid compleet. Recreatief gebruik kan dan dezelfde weg gaan als de medicinale consumptie. Hierbij zijn verkoop door de apotheek en gebruik op recept gereguleerd, en is er bovendien een bedrijf met een vergunning om cannabis te telen. Daardoor is er een gesloten keten ontstaan, waar iedereen blij mee is.

Dat kan ook bij recreatief gebruik van cannabis. Een bedrijf krijgt bij regulering een vergunning om voor de coffeeshops te produceren. De coffeeshops zijn op hun beurt verplicht om de spullen bij dit bedrijf af te nemen. Daarmee onttrek je de teelt aan de illegale markt. De coffeeshops zijn dus niet meer aangewezen op de criminele wereld. Als coffeeshops weigeren, verliezen ze automatisch hun vergunning. In feite vang je twee vliegen in één klap, want ook de kwaliteit kan op deze manier worden gecontroleerd.

Ervaringen in het buitenland bevestigen dat het uitbannen van het gebruik van cannabis niet meer mogelijk is. Een algeheel verbod lijkt dan ook een utopie. Daarom is het de plicht van de overheid om regulerend op te treden. Reguleren is niet hetzelfde als legaliseren. Consumptie en verkoop zijn dat nu immers ook niet. Alleen onder strikte voorwaarden gaat het OM niet over tot vervolging. Wie zich niet aan die afspraken houdt en bijvoorbeeld meer dan 5 gram aanschaf kan nog steeds een proces-verbaal verwachten.

Regulering is noodzakelijk, maar allesbehalve voldoende. Zonder preventie, repressie en

Paul Depla *De achterdeur aangepakt: reguleer de wietteelt*

nazorg is er nog steeds geen effectief beleid. De preventie moet ervoor zorgen dat gebruikers geïnformeerd worden over door de wetenschap aangetoonde effecten van het gebruik van cannabis. Net zoals dat nu bij alcohol en tabak gebeurt. Ook met de regulering van de achterdeur zullen er problemen rondom de teelt blijven bestaan. De export naar het buitenland verdwijnt immers niet. Repressie zal los van de exacte omvang van deze criminaliteit ook in de toekomst een flinke inzet van gemeenten vragen. Nazorg kan mensen tenslotte helpen die door de illegale teelt in de problemen zijn gekomen en hulp nodig hebben om daaruit te komen.

### **De toets van de praktijk**

Het zal niet makkelijk worden. Ten eerste is het heel moeilijk om de exacte hoeveelheid te telen wiet te bepalen. Hierbij kunnen de cijfers van de Belastingdienst uitkomst bieden. Daarnaast is er de vraag van de diversiteit van de te kweken soorten. Onderzoek heeft aangetoond dat het kweken van meerdere soorten, of het variëren ervan, geen probleem hoeft te zijn.

Een ander aspect is bedrijfsmatig. Hoe ziet het verdienmodel eruit? Voorbeelden uit het buitenland laten zien dat het kostendekkend en zelfs winstgevend kan. Die winst is geen uitgangspunt, maar kan wel een belangrijk argument in de besluitvorming zijn. In de VS speelt dat in de staten Colorado, Washington en Alaska zeker mee. De winsten zijn fors, om nog maar te zwijgen van de besparingen op het gebied van repressie of financiële nazorg.

Daarnaast zijn er vragen over de veiligheid. Hoe voorkom je als overheid dat criminele organisaties er niet vandoor gaan met de oogst? Ook hier is aangetoond dat het veilig kan. Dat dit extra kosten met zich meebrengt doet niets af aan de positieve effecten.

Een studie van de gemeente Heerlen laat zien dat het moet kunnen.<sup>1</sup> Er mogen (en moeten) uiteraard wel kritische vragen gesteld worden. Maar die kun je alleen beantwoorden door een experiment met de wietteelt. Alleen zo zijn onbekende en ongewenste neveneffecten te traceren en op te lossen.

### **Wanhopige burgemeesters, activistische magistraten**

Het kabinet zegt tot nu toe 'nee' tegen regulering. Daardoor blijven we hangen in dit onvolmaakte systeem en stapelen de problemen zich op. Hoewel de minister het landelijk beleid vormgeeft, zijn de problemen rondom de wietteelt vooral lokaal. De halsstarrige houding van het kabinet zorgt er kortom voor dat veel burgemeesters zich geen raad weten met de welig tierende drugscriminaliteit.

Een gang naar de rechter om deze tegenstrijdigheid aan te kaarten behoort daarom zeker tot de mogelijkheden. Op hun beurt geven ook rechters in hun uitspraken aan dat het anders moet. Zo kregen twee voorbeeldige wietkwekers van de Groningse rechtbank geen straf opgelegd omdat de twee op een verantwoorde wijze teelden.<sup>2</sup>

Bijna iedereen is het erover eens dat het zo niet verder kan. Een oplossing die in Amerika – nota bene het land van de 'war on drugs' – een succes bleek, ligt er al. Het enige wat ontbreekt is toestemming. Dus kabinet, in naam van alle burgemeesters, wethouders, raadsleden en niet te vergeten buurtbewoners die met hun handen in het haar zitten: laat gemeenten experimenteren met gereguleerde wietteelt en kijk dan of het werkt.

*Met dank aan Luc Peters*

### **Noten**

1 Peters, L. & Uland, W. (2015),

*Hennepeteelt. Een praktijkonderzoek.*

2 Zie [www.nrc.nl/nieuws/2014/](http://www.nrc.nl/nieuws/2014/)

10/16/bom-onder-softdrugs-beleid-rechter-legt-model-kwekers-geen-straf-op.



Amsterdam, 22 mei 2015. Leerlingen van de Catharinaschool vragen aandacht voor de segregatie op de basisscholen in Amsterdam Zuid.

---

# OF DE POLITIEK ZICH WEER EENS WIL ROEREN IN HET ONDERWIJSDEBAT

---

In 2008 constateerde de commissie-Dijsselbloem dat de politiek zich te veel met het onderwijs bemoeide. Opeenvolgende vernieuwingen als het vmbo, studiehuis en de basisvorming hadden meer van doen met politieke wensen dan met verlangens van het onderwijs. Handen af van het onderwijs, is sindsdien het devies. Maar het is tijd om die terughoudendheid te laten varen, constateren verschillende mensen inmiddels. Want het onderwijs pakt de maatschappelijke ongelijkheid niet uit zichzelf aan. Sterker, met overigens de beste bedoelingen vergroten scholen de ongelijkheid de laatste jaren weer, vooral door te sturen op excellentie. **SJOERD KARSTEN** pleit daarom voor meer sturing door de centrale overheid. **MARIJKE LINTHORST** wil het achterstandsbeleid herstellen. **SASKIA GROTENHUIS** stelt zelfs voor het hele basisonderwijs om te gooien om de vermaledijde vroege selectie aan te pakken.

# Sectororganisaties veggen vooral hun eigen straatje schoon

In de vorige *S&D* stelde de voorzitter van de MBO Raad Jan van Zijl voor om de mbo niveaus 1 en 2 voortaan geen mbo meer te noemen. Dit zou de reputatie van de andere twee niveaus ten goede komen. Hoewel goedbedoeld past zijn betoog in een patroon: sectororganisaties kijken enkel naar hun eigen belang en hebben geen aandacht voor het grote geheel. Alleen politiek Den Haag kan daar verandering in brengen.

## **SJOERD KARSTEN**

*Emeritus hoogleraar onderwijsbeleid aan de Universiteit van Amsterdam*

In de onderwijspolitiek kan het raar lopen. Het ene moment rust een taboe op het praten, zelfs nadenken, over wijzigingen in het onderwijsstelsel en nog geen minuut later barst het van de toekomstvisies en ideeën over een andere inrichting van het onderwijs. Met het verschijnen van het WRR-rapport 'Naar een lerende economie' in 2014 lijkt de ban gebroken. Maar opvallend is dat vooral de belangenverenigingen van de verschillende onderwijssectoren zich in dat debat roeren. De landelijke politiek is sinds de commissie-Dijsselbloem nog wat aarzelend.

In die afwachtende houding schuilt, hoe begrijpelijk ook na eerdere debacles, een gevaar. Want wanneer men de discussie aan de sectororganisaties overlaat, is de kans groot dat particularistische belangen worden gesteld boven algemene en dat de kwaliteit van

onderwijs en besturing niet of nauwelijks aan de orde komt. Wat opvalt bij de voorstellen is dat de slinger vaak opnieuw doorslaat naar wijzigingsvoorstellen zonder een goed gefundeerde probleemanalyse.

### ***Eigen belang***

De verklaring daarvoor is dat achter de toekomstvisies van de sectororganisaties vaak een sectoraal belang schuilgaat. Met de ontzuiling zijn de vrijwilligersbesturen vervangen door professionele besturen die veel meer letten op hun marktaandeel onder hoger opgeleide ouders. Door de zwakke binding met en gebrekkige legitimering in de 'eigen' gemeenschap van ouders en leraren, opereren schoolbesturen min of meer in een vacuüm.



Sjoerd Karsten *Sectororganisaties veggen vooral hun eigen straatje schoon*

Het idee om iets te betekenen voor alle leerlingen dreigt daarmee steeds meer in de verdrukking te raken. Sectororganisaties en de daarbij aangesloten besturen zijn vooral geneigd om zich te profileren naar de instroom van leerlingen. Dat wil zeggen dat zij het liefst de 'beste' leerlingen willen binnenhalen en de verantwoordelijkheid voor de 'zwakke' leerlingen weg schuiven. Klantenwerving en het 'pleasen' van vooral mondige ouders en 'excellente' leerlingen zijn steeds belangrijker.

De Vereniging Hogescholen schurkt bijvoorbeeld tegen de universiteiten aan en probeert vwo'ers te verlokken om 'professional masters' te volgen (Vereniging Hogescholen, 2015). De MBO Raad richt zich met haar plannen tot stelselwijziging op de havo en hoopt zich door clustering met het vmbo-t van een stevige instroom te verzekeren (MBO Raad, 2015). Tegelijkertijd zijn de verwachtingen over het 'spotten' van talenten en het 'juist' plaatsen van leerlingen of studenten overdreven, terwijl het wantrouwen jegens het toeleverende onderwijs uit andere sectoren juist groot is. Zo probeert men met 'matching' en bindende studieadviezen de traditionele instroom nog eens door een selectiemolen te halen.

### ***Kansarme leerling kind van de rekening***

Het sectoraal denken leidt ook tot het schuiven van verantwoordelijkheden. Dat is bijvoorbeeld het geval bij het idee van een maatwerkdiploma van de VO-raad (Rosenmöller, 2015). Het vervolgonderwijs moet het maar verder uitzoeken hoe het zit met de waarde van al die verschillende diploma's. Dat heeft als gevolg dat de aankomende studenten na de afsluiting van hun middelbare school niet zeker weten waar zij aan toe zijn en waarschijnlijk met selectie aan de poort worden geconfronteerd. Dat werkt in het nadeel van groepen die traditioneel niet goed thuis zijn in het kiezen en plannen van de vele leerwegen in ons onderwijsstelsel. Ervaring met een

dergelijk systeem in de Verenigde Staten leert, dat leerlingen zich op de middelbare school vooral druk maken over die toelatingstoetsen of eisen en minder gemotiveerd zijn voor de eigen schoolvakken. Het resultaat is dat vooral jongeren uit kansrijke milieus profiteren van meer individuele keuzeruimte.

### **Er zijn voor schoolbesturen nauwelijks prikkels om te investeren in zwakke scholen**

Natuurlijk is geen enkel schoolbestuur blij met een zwakke school in haar midden, maar toch zijn er nu onvoldoende stimulansen om dat te verbeteren. Het gaat daarbij niet alleen over scholen die door de onderwijsinspectie als zwak zijn beoordeeld, maar ook om scholen die veel beter zouden kunnen. Er is buiten de inspectie geen prikkel voor schoolbesturen om meer te investeren in die zwakke scholen of onderdelen. Daarvan zijn vooral scholen, leerwegen en niveaus de dupe waar leerlingen uit de lagere sociale milieus op zitten. Wie bekommert zich om hen? Geen enkele sectororganisatie neemt het voortouw waar het onderwijskundig voor hen mis dreigt te gaan. Dat laat men liever over aan de afzonderlijke besturen.

Er staat in de toekomstplannen van de sectororganisaties dan ook veel over structurele veranderingen, maar veel minder over wat men als kwaliteit ziet en hoe die het beste verzekerd kan worden. Bevoegde en bekwame leraren zijn, zoals bekend, niet gelijkelijk over scholen en schooltypen verdeeld. Voor het mbo is er nog steeds geen duidelijke opleidingsstructuur voor nieuwe leraren. Het zou goed zijn om heel bekwame vaklieden, liefst hbo-geschoold, aan te trekken voor het mbo. In de meeste plannen ontbreekt een heldere pa-

Sjoerd Karsten *Sectororganisaties vegen vooral hun eigen straatje schoon*

ragraaf over het lerarenbeleid, hoe voldoende en goed geschoolde leraren aan te trekken, nieuwe leraren op deskundige wijze te begeleiden en de goede te behouden. Sectororganisaties zijn opvallend stil waar het de kwaliteit en werkomstandigheden van leraren betreft.

Waarom wordt het vraagstuk van de kwaliteitscontrole in de eigen kring, zeker voor de 'zwakke' leerlingen die meer steun behoeven, niet steviger opgepakt? Wat bevoorrechte ouders vaak weten te bevechten voor hun eigen kinderen, door aan de bel te trekken bij misstanden, een bepaald aanbod af te dwingen en hun kind buiten school zelf of met hulp van derden bij te spijkeren, zou een aardige norm kunnen zijn. Misschien is het idee, dat onderwijskundige Paul Jungbluth bij zijn afscheid opperde, niet zo gek om een landelijke ombudsman in het leven te roepen. Die zou zorg kunnen dragen voor het belang van kansarme leerlingen en de deugdelijkheid van hun onderwijs. Het optreden van de Kinderombudsman bij de vele thuiszittende kinderen is een voorbeeld dat zoiets kan werken.

### **Weinig samenhang**

Ook samenhang op de breukvlakken ontbreekt. Beleid, strategisch denken, toezicht en cao's gaan allemaal per onderwijssector. Ons stelsel is gesegmenteerd naar onderwijstypen die ieder op een eigen manier worden aangestuurd. We hebben het onderwijs in Nederland keurig verdeeld in sectoren (po, vo, mbo, hbo en wo) die goed hun eigen belangen bewaken. Dat is niet eens zo verwonderlijk, want zij hebben te maken met wetgeving, financiering, verantwoordelijke bewindslieden en directies op het ministerie die verdeeld zijn naar die afzonderlijke sectoren.

Zelfs sectoren in de beroepskolom, zoals vmbo, mbo en hbo, gaan ieder hun eigen gang. In het vmbo werd bijvoorbeeld gewerkt aan nieuwe examenprogramma's en profielen, terwijl in het mbo de kwalificatiestructuur voor de zoveelste keer op de schop ging.

Problemen bij de sectorgrenzen tracht men nu te verhelpen met allerlei projecten en initiatieven om de overgang van de ene sector naar de andere soepel te laten verlopen. Bij dergelijke projecten moeten nu allerlei ingewikkelde juridische afspraken gemaakt worden. En dan hebben we het nog niet eens over de onderwijskundige inrichting daarvan.

De mate waarin de centrale overheid zich bemoeit met beleidsthema's verschilt aanzienlijk. Bij het passend onderwijs blijft ze meer op afstand en laat zij veel aan de lokale besturen over. Bij andere thema's zit Den Haag er dichterbij. De verdeling daarin is niet duidelijk. Waarom wordt de verantwoordelijkheid van het voortijdig schoolverlaten geheel op het bordje van het mbo gelegd? Hoe lang moet de overheid falende bestuurders de hand boven het hoofd houden?

Het moeilijke van gepaste afstand is dat alleen zichtbare en grote aanleidingen een grond bieden voor stevig ingrijpen. In hoeverre is er in de huidige besturing voldoende bestuurskracht en corrigerend vermogen om aan de bel te trekken? De sectororganisaties houden zich bij voortduring afzijdig uit angst voor imagoschade. Het lijkt al met al tijd dat de centrale overheid zich weer roert in dit debat.

### **Tegenwicht**

Het onderwijs in Nederland is vanouds een mix van overheid en particulier initiatief, of zoals de eerste hoogleraar onderwijsbeleid Idenburg, het zo mooi noemde: zelfstandige kracht en centrale macht. Door de veranderingen in de beleidsarena is zowel op centraal als lokaal niveau de balans zoek. Er is op plaatselijk niveau precies gebeurd wat Idenburg voorspelde bij een te grote autonomie zonder tegenwicht, namelijk dat het onderwijsbestuur vervalt in particularisme (eigen belang eerst).

Op landelijk niveau ontbreekt het aan voldoende tegenwicht. Er zijn veel uitvoerende taken bij de sectororganisaties gelegd. Door die verwevenheid heeft de centrale overheid

Sjoerd Karsten *Sectororganisaties veggen vooral hun eigen straatje schoon*

eigenlijk geen duidelijke tegenspreker meer. De Onderwijsraad is weliswaar een belangrijk adviseur, maar door het gebrek aan macht kan die niet voldoende tegenspraak organiseren. Wie plaatst nu in de huidige verhoudingen nog de besturing van het onderwijs op de agenda? De sectororganisaties en besturen doen dat duidelijk niet.

De laatste jaren zijn er voldoende negatieve signalen geweest om de heersende bestuursfilosofie, die vanaf de jaren tachtig en negentig is ingezet, onder de loep te nemen. Terecht stelde Edith Hooge in haar oratie (Hooge, 2013) de vraag of deze signalen alleen maar incidenten zijn, of gezien moeten worden als een topje van de ijsberg. Volgens haar beschikken

schoolbesturen over een ‘verkeerde’ vorm van autonomie, namelijk te veel in de sfeer van financiering en huisvesting. Bestuur van het onderwijs zou zich volgens haar meer moeten richten inhoudelijke autonomie.

Of zij hierin gelijk heeft is de vraag, maar het is wel de hoogste tijd om een discussie te voeren over de besturing van het onderwijs. De dragers van de huidige bestuurlijke verhoudingen (schoolbesturen en sectororganisaties) zullen er niet voor voelen om hun macht ter discussie te stellen. Daarom is het aan de centrale overheid om de besturing van het onderwijs eveneens in het debat over het stelsel te betrekken en aandacht te besteden aan een goede borging van de publieke belangen.

#### Literatuur

Hooge, E. (2013), *Besturing van autonomie. Over de mythe van bestuurbare onderwijsorganisaties.*

MBO Raad (2015), *Het mbo in 2025. Manifest voor de toekomst van het middelbaar beroepsonderwijs.*  
Rosenmöller, P. (2015), *Van massaproductie naar maatwerk.*

Vereniging Hogescholen (2015), *#hbo 2025. Wendbaar en weerbaar.*

# De sluipende tweedeling in het onderwijs

Staatssecretaris Dekker wil basisscholen de mogelijkheid bieden om 15% van hun onderwijstijd in het Engels, Duits of Frans te geven. Hiermee hoopt hij excellente leerlingen een steuntje in de rug te geven. Al met al zeer onverstandig: niet alleen zijn de gevolgen voor leerlingen met een achterstand in de moedertaal onbekend, door de gebrekkige financiering dreigt een tweedeling tussen scholen die dit wel en die dit niet kunnen geven.

**MARIJKE LINTHORST**

*Redacteur S&D*

Voor sociaal-democraten is onderwijs altijd het emancipatiemiddel geweest voor achterstandsgroepen. Eén van de elementen hiervan is dat kinderen uit sociaaleconomisch zwakkere milieus zich kunnen optrekken aan kinderen uit sterkere milieus. Met de vraag hoe je hier vorm aan geeft, heeft de sociaal-democratie altijd geworsteld. De maatschappelijke component van het onderwijs kan gemakkelijk botsen met de behoefte van getalenteerde leerlingen om het beste uit zichzelf naar boven te halen. Het is één van de redenen waarom de middenschool van Van Kemenade er, op een enkele uitzondering na, nooit gekomen is.

Ook heden ten dage probeert de PvdA een dam op te werpen tegen vroegtijdige segregatie. Een voorbeeld hiervan is het voorstel van Diederik Samsom om alle kinderen al op hun derde levensjaar naar school te laten gaan. De gedachte hierachter is dat kansarme kinderen zich dan al een jaar eerder (en langer) op kun-

nen trekken aan kansrijkere leeftijdgenootjes. Het is de eeuwige vraag van de sociaal-democratie: hoe stimuleer je kansarme kinderen zonder dat je hun kansrijkere leeftijdgenootjes in hun ontwikkeling remt?

Op dit moment ligt er in de Eerste Kamer een wetsvoorstel dat hetzelfde dilemma in een andere variant laat zien: hoe stimuleer je kansrijke leerlingen zonder dat hun kansarmere leeftijdgenootjes daar de dupe van zijn? Het wetsvoorstel biedt basisscholen de mogelijkheid tot 15% van hun onderwijstijd les te geven in het Frans, Duits of Engels. Hierdoor kunnen scholen ervoor kiezen om vakken als gymnastiek en rekenen in een van deze talen te geven. Dit staat bekend als 'onderdompelingsonderwijs': de leerlingen raken als het ware ondergedompeld in een vreemde taal. Bij Algemene Maatregel van Bestuur kan het percentage in de toekomst oplopen tot maximaal 50% van de lestijd.

Marijke Linthorst *De sluipende tweedeling in het onderwijs*

Staatssecretaris Dekker heeft een aantal redenen om hier toe over te gaan: de wereld wordt steeds internationaler, het is Europees beleid om burgers te stimuleren minimaal twee vreemde talen te beheersen, in de grensstreek vergroot kennis van Frans of Duits de baankansen, en zowel scholen als ouders willen het.

Om te kijken welke effecten invoering van het wetsvoorstel op het verwerven van de tweede taal en op de ontwikkeling van de moedertaal heeft, loopt er momenteel een pilot. In deze pilot is het percentage van de onderwijstijd in vreemde talen overigens 30 tot 50%. Ondanks dat het onderzoek pas in 2019 afgerond is, ziet de staatssecretaris geen enkele reden om te wachten. Uit internationaal onderzoek blijkt volgens hem dat jonge kinderen door het 'onderdompelen' makkelijker een vreemde taal onder de knie krijgen en dat het daarnaast geen negatief effect heeft op het leren van de moedertaal.

Dekker baseert zich hierbij op de 'Voorstudie Pilot Tweektalig Primair Onderwijs' (tpo): een literatuurstudie naar de ervaringen met tweektalig onderwijs in landen als Zweden, de VS, Hongarije, Spanje en Canada.<sup>1</sup> Bij het overnemen van de conclusies van dit onderzoek zijn echter wel wat kanttekeningen te plaatsen. Die betreffen de omstandigheden waaronder onderdompelingsonderwijs in andere landen is ingevoerd, de duiding van de onderzoeksresultaten en de vraag hoe het zit met kinderen met een taalachterstand.

### **De omstandigheden**

In landen waar meertalig onderwijs is ingevoerd, stelt men hoge eisen aan scholen en leerkrachten. Zo keurt de inspectie in Zweden scholen die 'onderdompelingsonderwijs' willen geven. Alleen gemotiveerde, goed voorbereide en enthousiaste scholen komen door deze keuring heen. In de VS zijn er hoge eisen voor leerkrachten en in Canada krijgen leerkrachten een aanvullende training.

Wie de moeite neemt om niet alleen de voorstudie te lezen, maar ook de interviews met de bij het meertalig onderwijs betrokken experts, vindt nog meer reden tot nuancering. De meeste experts benadrukken dat de taalvaardigheid en de didactische kwalificaties van de leerkracht beslissend zijn voor het succes van tweektalig onderwijs.

Dekker bindt aan deze conclusie geen consequenties. Er komen geen criteria voor de te behalen resultaten en er zijn geen eisen voor de taalvaardigheid en (in het geval van 'native speakers') didactische vaardigheden. De staatssecretaris volstaat met de opmerking dat hij scholen goed in staat acht om zelf verantwoordelijkheid te dragen voor de kwaliteit. En het kabinet zal anders dan in de meeste andere landen van het vooronderzoek evenmin extra geld beschikbaar stellen. Als scholen hun leerkrachten willen bijscholen kan dit uit het reguliere scholingsbudget; daarnaast kunnen ze subsidie aanvragen bij de EU.

### **Duiding**

Volgens de staatssecretaris heeft onderdompelingsonderwijs geen negatief effect op de ontwikkeling van de moedertaal. Waar Dekker deze gedachte op baseert is niet helemaal duidelijk. De geïnterviewde experts zijn minder stellig: 'Het effect op de eerste taal is onbekend, omdat een betrouwbare test ontbreekt. Er is een test, die staat ter discussie, maar er is niets beters' (Duitsland); 'nauwelijks onderzoek naar "onderdompeling" en geen gestandaardiseerde tests' (Hongarije); 'geen goede tests beschikbaar' (Canada); en 'geen geschikte instrumenten om de vooruitgang in taal te meten' (Zweden).

### **Kinderen met een taalachterstand**

Ook voor 'anderstaligen' voorziet de staatssecretaris geen problemen. Sommige anderstalige kinderen doen het bij vakken die in de tweede taal worden onderwezen zelfs beter

Marijke Linthorst *De sluipende tweedeling in het onderwijs*

dan 'autochtone' leerlingen. Op zich is dat niet zo vreemd. Instructie voor rekenen in het Engels plaatst van huis uit Nederlandstalige en van huis uit anderstalige kinderen in exact dezelfde positie: ze krijgen les over een onderwerp in een vreemde taal. Waar bij instructie in het Nederlands de anderstalige leerling in een achterstandspositie verkeert, is dat in deze situatie niet het geval.

Maar dat is iets anders dan de vraag of tweetalig onderwijs voor niet-Nederlandstalige leerlingen gevolgen heeft voor hun verwerving van het Nederlands. De staatssecretaris ziet hier geen probleem: 'Er is geen enkele reden om allochtone leerlingen uit te sluiten. Experts uit Canada, Hongarije, de VS en Zweden zijn hierover specifiek bevraagd.'<sup>2</sup>

Inderdaad blijkt uit de literatuurstudie dat anderstalige leerlingen in Zweden in tweetalige programma's betere resultaten behalen op nationale testen in het Zweeds en Engels dan anderstalige leerlingen in reguliere programma's. De expert uit Zweden betwijfelt echter of dit een gevolg is van het onderdompelingsonderwijs. Er kan sprake zijn van een 'social bias': als gevolg van een sociale selectie gaan dan vooral kinderen van ouders met een academische motivatie naar 'onderdompelingsonderwijs'.

Dezelfde nuancering plaatst de expert uit Canada: 'Onderzocht zou moeten worden of "onderdompelingsleerlingen" academisch sterker zijn dan leerlingen in het reguliere onderwijs. Het zou kunnen dat de leerlingen die "onderdompelingsonderwijs" volgen het beter doen dan leerlingen in het regulier onderwijs omdat ze begaafder zijn.'

De expert Fred Genessee, waar de staatssecretaris expliciet naar verwijst, stelt inderdaad dat er geen enkele reden is om allochtone leerlingen uit te sluiten van tweetalig onderwijs. Er bestaat geen empirisch bewijs, dat leerlingen die moeite met leren hebben een grotere kans hebben te mislukken in onderdompelingsonderwijs. Hij voegt daar echter wel iets aan toe: 'Er is nog geen onderzoek gedaan

naar leerlingen met ernstige taalproblemen, dus dit is een interessant onderwerp voor nader onderzoek.'

## De risico's van het onderdompelingsonderwijs zijn niet bekend, akkoord gaan met het wetsvoorstel is daarom prematuur

Er is dus geen gedegen onderzoek naar het effect van tweetalig onderwijs op het verwerven van de 'eerste taal' bij anderstaligen gedaan. Evenmin is er iets bekend over het effect van tweetalig onderwijs op leerlingen met een taalachterstand. Want niet alleen niet-Nederlandstalige kinderen, ook kinderen van laagopgeleide ouders beschikken over een lage woordenschat. Uit onderwijskundig onderzoek<sup>3</sup> blijkt dat een Nederlandstalig kind bij de aanvang van de basisschool gemiddeld 3.000 woorden beheerst. Voor niet-Nederlandstalige kinderen ligt dat aantal op 1.000. Tot de leeftijd van acht jaar slaagt de basisschool er in beide groepen kinderen ongeveer evenveel nieuwe woorden bij te brengen: van 3.000 naar 6.000 en van 1.000 naar 4.200.

Dat is een prestatie van formaat, maar is helaas niet afdoende om de kloof te dichten. Tussen hun achtste en twaalfde stijgt de woordenschat van kinderen met een taalachterstand van 4.000 naar 10.000 woorden en die van kinderen zonder van 6.000 naar 17.000 woorden.

Een goede beheersing is niet alleen van belang om het Nederlands onder de knie te krijgen, maar speelt ook een belangrijke rol bij andere vakken. Naarmate het abstractieniveau stijgt, wordt taal belangrijker om andere vakken te doorgronden. Zonder een gedegen

Marijke Linthorst *De sluipende tweedeling in het onderwijs*

onderzoek naar het effect van tweetalig onderwijs op kinderen met een taalachterstand is het daarom buitengewoon onverstandig om dit wetsvoorstel te aanvaarden. Want tegenover de kansen die tweetalig onderwijs mogelijk biedt aan slimme, taalvaardige kinderen staan ook risico's. Die risico's moeten op zijn minst worden benoemd en afgewogen tegen de voordelen.

### ***De risico's van het wetsvoorstel***

Eén van de grootste risico's van dit wetsvoorstel is dat de al bestaande kwaliteitsverschillen tussen scholen verder zullen toenemen. Sommige scholen zijn in staat om taalkundig en didactisch goed geschoolde leerkrachten aan te trekken, andere zien geen andere keus dan om de eigen leerkrachten de lessen in de vreemde taal te laten geven. En tenslotte zijn er scholen die helemaal gaan afzien van tweetalig onderwijs.

De manier waarop tweetalig onderwijs in de praktijk vorm krijgt, zal ongetwijfeld leiden tot (grote) niveauverschillen. Uit onderzoek blijkt dat dit nu al het geval is met het verplichte Engelse taalonderwijs in groep 7 en 8.

Ernstiger is dat er nauwelijks lijkt te zijn nagedacht over de vraag wat er moet gebeuren met leerlingen die tweetalig onderwijs niet aan kunnen. In de landen van de voorstudie zijn scholen verplicht om, naast het onderdompelingsonderwijs, ook een regulier programma aan te bieden. In Nederland is deze eis er niet. Voor leerlingen, die niet mee kunnen komen in tweetalig onderwijs, komt de staatssecretaris niet verder dan de uitspraak dat van de school 'verwacht (mag) worden dat deze, wanneer nodig, extra ondersteuning biedt aan leerlingen die moeite hebben met een tweetalig programma.'

De kans is groot dat de betreffende scholen dat niet zullen doen, maar deze leerlingen onder het motto 'school Y is geschikter voor uw kind' zullen doorverwijzen naar scholen

met een regulier programma. Daarmee zet het kabinet de deur wagenwijd open voor een verdere tweedeling in het basisonderwijs: 'uitdagende' scholen voor kinderen van hoogopgeleide ouders en minder gewilde scholen voor leerlingen uit de sociaal zwakkere milieus.

Die ontwikkeling is nu al gaande en zal versterkt worden met deze wet. Daarbij speelt ook de vrijwillige ouderbijdrage een rol. Om het lesgeven in een vreemde taal te financieren kunnen scholen deze bijdrage gebruiken en zelfs verhogen, zolang ze het maar vermelden in de schoolgids en het vrijwillige karakter helder communiceren. Een ouderbijdrage van € 600 per jaar is voor hoogopgeleide, goed verdienende ouders geen probleem, maar een onneembare horde voor de minder bedeelde ouders. De sociale druk op de 'vrijwillige' ouderbijdrage is vermoedelijk zo groot, dat veel ouders de weg van de minste weerstand kiezen en hun kind aanmelden bij een minder 'uitdagende' school.

### ***Gemeenschappelijk curriculum op de tocht***

De vraag is natuurlijk of dat erg is. Misschien niet voor cognitief minder sterke kinderen, maar wel voor slimme kinderen die van huis uit wat minder bagage hebben meegekregen. Grotere verschillen tussen basisscholen gaan namelijk onvermijdelijk leiden tot verschillende 'instroomniveaus' in het voortgezet onderwijs. Het is niet realistisch om te verwachten dat leerlingen die het Engels redelijk beheersen in het voortgezet onderwijs op niveau 0 beginnen.

Verschillen in uitstroomniveaus vormen, ook nu al en ook bij andere vakken, een knelpunt bij de aansluiting van het primair op het voortgezet onderwijs. Invoering van het tweetalig onderwijs houdt waarschijnlijk in dat middelbare scholen vakken op verschillende niveaus gaan aanbieden. Wellicht vindt die differentiatie plaats binnen een school, maar veel waarschijnlijker is dat sommige scholen

Marijke Linthorst *De sluipende tweedeling in het onderwijs*

toelatingseisen gaan stellen. En dat betekent dat kinderen die met een achterstand in het basisonderwijs gestart zijn, ook in het voortgezet onderwijs minder mogelijkheden hebben: ze hebben voor een 'excellente school' immers niet de benodigde basis.

Differentiatie is op zichzelf geen probleem. Aangezien iedere leerling anders is en scholen het beste uit hun leerlingen moeten halen is er per definitie differentiatie. Ook het stellen van toelatingseisen is niet nieuw: er gelden al bepaalde cito-scores voor toelating tot vmbo, havo en vwo. Het probleem is dat met dit wetsvoorstel het risico bestaat dat het gemeenschappelijk curriculum wordt losgelaten.

Nu is wettelijk vastgelegd wat een leerling aan het einde van de basisschool moet kunnen en kennen. Binnen dit curriculum staan basisscholen voor de lastige taak om ieder kind maatwerk te bieden: leerlingen die wat meer moeite hebben met de stof ontvangen extra ondersteuning, en leerlingen, die door de stof heen racen krijgen verdiepingsstof. Het ene kind heeft aan het einde van de basisschool dus meer kennis en inzicht dan het andere. De beheersing van het gemeenschappelijke curriculum vormt echter de basis voor verdere selectie, niet wat een leerling daarnaast aan extra's heeft verworven.

Als middelbare scholen hier wel rekening mee mogen houden (en daar ziet het naar uit: de staatssecretaris vindt een 'doorlopende leerlijn' belangrijk) dan zou het zomaar kunnen dat het selectiemoment van het einde naar het begin van de basisschool wordt verplaatst. De basisscholen met kwalitatief goed tweetalig onderwijs leveren dan de leerlingen voor de gewilde middelbare scholen en kinderen, die op de scholen zonder tweetalig onderwijs zitten, vallen buiten de boot, aangezien het gemeenschappelijk curriculum niet langer het ijkpunt is voor verdere selectie.

Daarmee tast het kabinet het fundament van het primair onderwijs aan. De taak van het basisonderwijs is niet langer dat scholen alle kinderen zo goed mogelijk opleiden voor

het voortgezet onderwijs, maar dat sommige basisscholen de 'hoogvliegers' tot norm verheffen. Dat is geen differentiatie meer, maar segregatie. Differentiatie is gewenst en onvermijdelijk, maar laten we de gemeenschappelijke basisschool overeind houden. De periode na de basisschool biedt meer dan voldoende ruimte voor differentiatie.

Bovendien gaan kinderen niet alleen om het cognitieve leren naar de basisschool. Het is eerst en vooral een gemeenschap, waar kinderen zich emotioneel ontwikkelen en leren om rekening met elkaar te houden. Een diverse schoolbevolking biedt leerlingen in dit opzicht meer mogelijkheden dan een homogene groep. Een kabinet dat wil dat burgers zich meer om elkaar bekommeren, zou ook dit aspect moeten meewegen.

### ***De positie van de PvdA***

De collectieve voorzieningen in onze samenleving staan in toenemende mate onder druk: de ter beschikking gestelde middelen zijn niet toereikend om een afdoende (kwalitatief) aanbod tegenover de (kwalitatieve) vraag te stellen. Eén van de voorgestelde oplossingen is om aan kwaliteit een prijskaartje te hangen. Mensen die zich dit kunnen permitteren kopen dan kwaliteit. In het hoger onderwijs gebeurt dit al bij de University Colleges.

De rechtvaardiging van voorstanders is dat dit een win-win situatie oplevert. Mensen met voldoende geld ontlasten de collectieve sector, zodat daar meer te verdelen is over de mensen die niet over voldoende middelen beschikken. Deze redenering is sociaal-democraten onwaardig. Excellent onderwijs moet ter beschikking staan van excellente studenten, niet van degenen die zich dat financieel kunnen veroorloven.

Dat de Tweede Kamerfractie van de PvdA geruisloos Dekker volgt, past in een patroon. Na het rapport van de commissie-Dijsselbloem is de PvdA een tijdje stil geweest op onderwijs-terrein. Dat was ook wel voorstelbaar: veel



Marijke Linthorst *De sluipende tweedeling in het onderwijs*

sociaal-democratische ideeën zoals het vmbo, het studiehuis en de basisvorming bleken geen, of zelfs een negatief effect te hebben. Maar met dit zwijgen hebben we het thema onderwijs overgelaten aan met name D66 en de VVD.

Onder invloed van het liberale denken zijn we onderwijsinstellingen (eerst universiteit en hbo, vervolgens voortgezet onderwijs en mbo en tenslotte het primair onderwijs) bovendien gaan beschouwen als ondernemingen. Ondernemingen die met elkaar concurreren en zo tot de beste prestaties komen.

Zo pakt het in de praktijk echter niet uit. Individuele scholen kunnen er baat bij hebben dat zij beter 'scoren' dan andere scholen in hun omgeving. Maar maatschappelijk gezien is het belangrijk dat het niveau van alle scholen op orde is. Dat vraagt niet om concurrentie, maar om collegiale consultatie en samenwerking. Om dat te bewerkstelligen moeten sociaal-democraten zich weer intensief met het onderwijs gaan bemoeien en tot een eigen prioriteitsstelling komen.

In het verleden zijn sociaal-democratische initiatieven vooral gericht geweest op het principe van een gelijk aanbod, zoals de basisvorming. Dat heeft niet gewerkt en zal het ook nooit doen. De naweën van deze benadering waren overigens bij de behandeling van het wetsvoorstel tweetalig onderwijs zichtbaar. Degenen met bedenkingen werden onmiddellijk geplaatst in het kamp der 'afgunstigen': mensen die het niet kunnen verkroppen dat sommige mensen méér kunnen en die mogelijkheden ook benutten.

Dat is je reinste flauwekul. Ik ben mij er persoonlijk zeer van bewust dat mijn eigen kinderen meer kansen hebben gekregen dan sommige van hun leeftijdsgenootjes en ik heb me daar geen moment schuldig over gevoeld. Het zou ook bizar zijn als ouders hun kinderen niet zouden voorlezen of meenemen naar een museum, omdat dit voor andere kinderen niet is weggelegd. We moeten erkennen dat wij het verschil in uitgangspositie en omge-

ving tussen kinderen niet kunnen wegnemen. Dat moeten we ook niet willen proberen. Maar het is wel de vraag of sociaal-democraten geen stelling moeten nemen tegen ontwikkelingen die de verschillen in mogelijkheden ook in het publieke domein nog verder vergroten.

### **Naar een nieuwe prioriteitsstelling**

Het valt niet te ontkennen dat er binnen het onderwijs nog steeds sprake is van kwaliteitsverschillen. Kinderen, die met een taalachterstand de basisschool binnenkomen, kennen aan het eind van de rit 7000 minder woorden. Dat heeft zijn weerslag op het voortgezet onderwijs. In *de Volkskrant* van 9 juli deed school-directeur Eric van 't Zelfde verslag hoe de scholengemeenschap Hugo de Groot er in slaagt kansarme kinderen hun diploma te laten halen en daarmee perspectief te bieden: de docenten werken vele uren onbetaald extra.<sup>4</sup>

Om dit soort misstanden zouden we ons druk moeten maken. Niet door ieder kind eenzelfde aanbod te doen, maar door het creëren van een gelijk speelveld. Het is onmogelijk om de verschillen in uitgangspositie en omgeving weg te nemen, maar we kunnen en moeten leerlingen wel de benodigde bagage in het pu-

## **We hebben het onderwijs teveel aan de VVD en D66 overgelaten, daardoor dreigt er nu tweedeling**

blieke domein meegeven die ze niet van huis hebben meegekregen.

Dit impliceert dat basisscholen met veel leerlingen met (taal)achterstanden extra ondersteuning krijgen: niet alleen voor de verwerving van het Nederlands, maar ook voor een gevarieerder programma, waardoor

Marijke Linthorst *De sluipende tweedeling in het onderwijs*

leerlingen kennis maken met een kennisrijke omgeving. Als een school met veel kansarme leerlingen mogelijkheden krijgt om een breder aanbod te doen is zo'n school ook aantrekkelijk voor hoogopgeleide ouders en hun kinderen. Zo'n positieve prikkel tegen segregatie is volgens mij ook effectiever dan het beperken van de vrije schoolkeuze.

Het huidige beleid staat hier haaks op. De afgelopen jaren zijn er miljoenen bezuinigd op het achterstandenbeleid. In april van dit jaar kondigde de staatssecretaris aan dat de vier grote steden nogmaals € 20 mln minder krijgen. Ditmaal gaat het niet om een echte bezuiniging. Dekker hevelt het geld over naar kleinere steden om daar de achterstanden weg

te werken. Zij hebben het ongetwijfeld nodig, maar dat geld weghalen van groepen die ook op achterstand staan is wel heel hardvochtig en bovendien onverstandig. Het geld zou uit de Rijksbegroting of op zijn minst uit de onderwijsbegroting als geheel moeten komen.

Jaren geleden bestond er een 'gewicht-regeling' in het onderwijs. Het bedrag dat scholen voor hun leerlingen kregen was afhankelijk van de achterstand van hun leerlingen. Die regeling is nagenoeg afgeschaft. Nu de verschillen tussen scholen weer toenemen is het wellicht tijd een soortgelijke regeling opnieuw in te voeren. Dan krijgen scholen de middelen om daadwerkelijk 'maatwerk' te leveren.

#### Noten

1 Gronings Instituut voor Onderzoek van het Onderwijs (2014), *Voorstudie Pilot Tweetaalig Primair Onderwijs*.

2 Zie [zoek.officiëlebevestigingen.nl/dossier/34031/kst-34031-C?resultIndex=3&sorttype=1&sortorder=4](http://zoek.officiëlebevestigingen.nl/dossier/34031/kst-34031-C?resultIndex=3&sorttype=1&sortorder=4)

3 Bonset, H. & Hoogeveen, M. (2010), *Woordenschatontwikke-*

*ling in het basisonderwijs*, Nationaal Expertisecentrum.

4 Zie [www.volkskrant.nl/binnenland/-het-onderwijs-draait-op-goodwill~a4097329/](http://www.volkskrant.nl/binnenland/-het-onderwijs-draait-op-goodwill~a4097329/)

# Bestrijd ongelijkheid door keuze middelbare school uit te stellen

Het meritocratisch gedachtegoed heeft ons veel gebracht: iedereen, ook de arbeiderszoon of de migrantendochter, kan in principe naar de universiteit. Toch zijn de ouders van studenten veelal ook hoogopgeleid. De ongelijkheid tussen kansarme en kansrijke kinderen blijft onverminderd groot.

**SASKIA GROTENHUIS**

*Directrice en bestuurder van de Open Schoolgemeenschap Bijlmer*

De kwaliteit van het Nederlands onderwijs is over het algemeen goed tot uitstekend. Studies bevestigen dit keer op keer. Internationale vergelijkingen plaatsen het Nederlandse onderwijs ergens in of rond de top 10. Geen geringe prestatie, zeker niet als je kijkt naar de relatief lage kosten. Er is echter een grote maar: de grote ongelijkheid.

De vroege selectie op 12 jarige leeftijd aan het begin van de middelbare school versterkt die ongelijkheid aanzienlijk. Niet voor niets noemde prominent D66'er Alexander Rinnooy Kan de middenschool een interessant en probaat middel om selectie uit te stellen en kansen te vergroten. Aleid Truijens viel hem in haar column in *de Volkskrant* onlangs bij. De vroege selectie valt moeilijk te verdedigen. Zeker omdat het anders dan vaak gedacht niet ten koste gaat van de 'slimme' leerlingen: in landen, waar selectie later plaatsvindt, boekt men ook goede resultaten.

In het verlengde van deze pleidooien voor het uitstel van selectie, wil ik de bestaande overgangen en drempels opnieuw tegen het licht houden, ondersteund vanuit de praktijk. Zo hebben we bij de Open Schoolgemeenschap Bijlmer (OSB) een brugperiode van twee jaar en denk ik mee over Perron 0-7 in Den Haag, waar kinderen direct vanuit de wieg naar school gaan. Deze initiatieven werken vanuit een andere manier van denken over de ontwikkeling van jonge kinderen. Een denkwijze die volgens mij de ongelijkheid kan helpen bestrijden.

Daarvoor beschrijf ik eerst hoe het idee van ongelijkheid en segregatie in het onderwijs als maatschappelijk vraagstuk langzaam verengde tot een probleem van kansarme kinderen en hun ouders. Het idee dat je ongelijkheid het best bestrijdt als kinderen met verschillende sociaaleconomische en culturele achtergronden met elkaar naar school gaan

Saskia Grotenhuis *Bestrijd ongelijkheid door keuze middelbare school uit te stellen*

en van elkaar leren werd langzaam vervangen door de notie dat zwakke leerlingen in aparte programma's en klassen, of zelfs op gesegregeerde scholen van hun taalachterstand af konden worden geholpen.

Vervolgens komt het rendementsdenken aan bod. Evenals de universiteiten houden targets, lijstjes en een fascinatie voor het 'hoogst' haalbare het basis- en voortgezet onderwijs in zijn greep. Deze focus heeft vele goede kanten, maar het idee dat onderwijs ook een bindende functie heeft verdween langzaam naar de achtergrond. Juist sociaal-democraten zouden zich dat moeten aantrekken.

### **Een hardnekkig probleem**

Ooit was de bestrijding van de ongelijkheid kernpunt van het onderwijsbeleid. 'Verborg talent' noemde de beroemde socioloog Frederik van Heek zijn studie in de jaren zestig naar de ongelijke kansen van kinderen uit arbeidersmilieus. Zijn onderzoek sloeg in als een bom en leidde tot vele vervolgstudies en onderwijsachterstanden- en onderwijsvoor-rangsprogramma's. Het ideaal van de meritocratie was geboren: selectie op basis van milieu moest selectie op basis van capaciteiten en ontwikkelingsmogelijkheden worden.

In de jaren tachtig bleek dat kinderen van migranten eveneens achterop raakten. De eeuwenoude sociaaleconomische ongelijkheid kreeg er dus een culturele en etnische component bij. Taalachterstand was daarbij het toverwoord, zowel in de diagnose als de bestrijding.

In de jaren zeventig en tachtig liepen de gemoederen in de onderwijswereld hoog op. Inzet was uitstel van de selectie. Door de gezamenlijke brugperiode om te vormen tot een driejarige middenschool hoopten de voorstanders de kansen van leerlingen uit mindere milieus te vergroten. Het resultaat is bekend: met beroep op het verlies van voldoende uitdagend onderwijs voor de 'slimme' kinderen verdween de middenschool, en met haar de

gezamenlijke brugperiode op een enkele uitzondering na, geruisloos van het toneel.

Met het verdwijnen van de middenschool verschoof de aandacht naar de deelproblemen: kinderen van laagopgeleide ouders of migranten; het platteland of juist de werkdijken in de grote steden; en zorgleerlingen en vmbo-leerlingen. Vele taal en rekenprogramma's, leervolgsystemen, nieuwe toetsen, exameneisen, inspectiemodellen en wetwijzigingen later, zijn we echter maar weinig opgeschoten. De kwaliteit en toegankelijkheid van het hoger onderwijs zijn ontegenzeggelijk verbeterd en gelukkig kennen we ook geen standenonderwijs meer, maar de ongelijkheid tussen kinderen uit kansarme en -rijke milieus blijft onverminderd groot. Er gaat nog steeds veel 'verborgen' talent verloren.

### **Ongelijkheid en talentontwikkeling**

Scholen zijn de afgelopen decennia terecht in opstand gekomen tegen het idee dat onderwijs de oplossing voor maatschappelijke problemen is. 'Schools can't compensate for society', constateerde de onderwijssocioloog en bedenker van de term meritocratie Michael Young al in de jaren zestig. Scholen staan niet buiten de bestaande economische, culturele, sociale, fysieke en cognitieve ongelijkheid die ons bestaan en onze samenleving kent.

Juist in de jaren tachtig en negentig bleek hoe weinig het onderwijs kon veranderen aan de ongelijkheid. De vele achterstandsprogramma's waren zwak en weinig duurzaam, en de toenemende aandacht voor talent en excellentieprogramma's komen bijna per definitie meer aan de kansrijke kinderen ten goede.

Brede ontwikkeling en vorming kregen in het onderwijs steeds meer concurrentie van de focus op resultaat en diploma. Het mislukken van de middenschool en uitblijven van een succesvolle stelselwijziging, betekende geenszins dat het stil werd in de onderwijswereld. Integendeel, het ene plan was nog niet uitgevoerd of de volgende maatregel diende

Saskia Grotenhuis *Bestrijd ongelijkheid door keuze middelbare school uit te stellen*

zich al aan. Het grotendeels mislukken van deze plannen maakte 'Den Haag' tot de grote boosdoener.

De politiek raakte in diskrediet. Het openbaar onderwijs werd verzelfstandigd en schoolbesturen steeds autonomer. De sector kwam zelf aan zet. Marktwerking en concurrentie raakten in de zwang en zouden de kwaliteit kunnen bevorderen. Met de nadruk op eigen initiatief en professionaliteit, moest de politiek zich beperken tot het 'wat': de diplomeringseisen.

## Het is een gotspe dat de D66'er Rinnooy Kan voor een middenschool pleit, terwijl de PvdA zwijgt

De conclusies van de commissie-Dijsselbloem werden dan ook omarmd. De oneigenlijke tegenstelling tussen het 'wat' en het 'hoe' — de vormgeving en inhoud van het onderwijs — had evenwel grote gevolgen voor het debat rond segregatie. Dat wil zeggen: de politiek sprak (en spreekt) liever over 'talentontwikkeling' dan ongelijkheid en segregatie. Beide problemen zijn immers onoplosbaar zonder het stelsel van vroege selectie en dus van het onderwijsstelsel in de discussie te betrekken.

### **Het behalen van het 'hoogst' mogelijke diploma**

Bovenstaande ontwikkelingen zijn niet per se slecht of goed te noemen. De overgang naar het meritocratisch onderwijs was onvermijdelijk en waar het gaat om de aandacht voor kwaliteit, leerrendement, individuele onderwijskansen en talentontwikkeling van jongeren juist goed. Kansarme leerlingen hebben baat bij onafhankelijke toetsen: juist voor

hen kan een eindtoets de aanwezige, maar door leerkrachten niet geziene talenten aan het licht brengen. En ook de slimme leerlingen hebben belang bij de erkenning van hun capaciteiten.

De focus op kwaliteit is echter meer en meer in het teken van rendement gaan staan, zowel van de hele jonge kinderen als van de universitaire studenten. We zijn beland in een onderwijsvisie en praktijk, waarin talentontwikkeling, individuele ontplooiing en het behalen van het hoogst mogelijke diploma het hoogste goed en belangrijkste doel van onderwijs zijn. De vroegkinderlijke ontwikkeling en de niet-cognitieve talenten — denk aan de praktische vakken — werden daardoor het kind van de rekening.

De noodzaak van selectie op het vlak van cognitie, interesses, vaardigheden en ambities in het onderwijs staat uiteraard buiten kijf. Het optimaliseren van gelijke kansen vraagt echter om een nieuwe invulling van deze opdracht. Doordat de selectie momenteel te vroeg komt, er te weinig aandacht is voor een brede en integrale ontwikkeling van jonge kinderen en er teveel belang wordt gehecht aan rendement en 'objectieve' toetsing vallen leerlingen uit de zwakkere milieus sneller uit de boot. Sociaaleconomische en culturele verschillen zijn in elk stelsel onvermijdelijk, maar vanuit een meritocratische 'gelijke kansen'-visie zouden ze voor kinderen geen belemmeringen in hun ontwikkelingskansen mogen betekenen.

### **Binding en segregatie gaan niet samen**

Dat het onderwijs niet alle maatschappelijke problemen in haar eentje kan oplossen, betekent niet dat scholen geen maatschappelijke taak hebben. Zoals gezegd sneeuwde die notie de afgelopen decennia een beetje onder. Onderwijs is meer dan individuele ontplooiing en een diploma halen. Voor leerlingen zijn scholen juist de leerplaats voor het maatschappelijke en culturele leven. Waarden en normen, maar ook de omgang met anderen zijn onmis-

Saskia Grotenhuis *Bestrijd ongelijkheid door keuze middelbare school uit te stellen*

baar voor het verdere leven. Het lijkt een open deur, maar er gebeurt te weinig mee.

Daarom wil de OSB een gemeenschap zijn. Daarbij fungeren de klas en het mentoraat als basis van de begeleiding: een soort mini-samenleving. Het samen leven, leren en werken in heterogene klassen is essentieel in de vorming van jongeren. Het is de voorwaarde om daadwerkelijk alle jongeren kansen te geven zich te ontwikkelen en deel te nemen aan de wereld om hen heen.

## Door leerlingen met diverse sociaaleconomische en culturele achtergronden samen te brengen bestrijd je de ongelijkheid

De sociaal-democratie zou zich hier sterk voor moeten maken. Het zou hun de eer te na moeten zijn dat D66'er Rinnooy Kan uitstel van selectie door de middenschool bepleit, terwijl de PvdA het erfgoed van haar eigen minister Van Kemenade nauwelijks nog in discussie lijkt te durven brengen. Het bestrijden van kansongelijkheid is bij uitstek een sociaal-democratisch thema, gekoppeld aan het thema binding en sociale cohesie. Het afzonderlijk aanpakken van taalachterstanden bij kinderen van twee en een half jaar is daarom te beperkt. Daadwerkelijke binding is alleen mogelijk als deze kansarme kinderen kansrijke klasgenoten hebben. Dat geldt overigens voor leerlingen van de basisschool en de middelbare school.

Zoiets vraagt om lef. De afgelopen jaren is segregatie in het onderwijs een non-issue geworden. Het belang van sociale cohesie en binding werd nauwelijks met het onderwijs en de ongelijkheid verbonden, laat staan uit-

gewerkt. Alleen als leerlingen met gemengde sociaaleconomische en culturele achtergronden bij elkaar op school zitten bied je gelijke kansen en ontstaat er wederzijds respect. Dat een bakkerszoon of migrantendochter nu naar de universiteit kan gaan is natuurlijk mooi, dat zij vervolgens geen baan vinden omdat ze geen netwerk hebben niet. Op een zwarte school bouw je zoiets niet op en leer je evenmin de sociale normen die bij het vinden van een baan zo belangrijk zijn, om dat te leren moet je toch echt samen opgroeien.

### *De situatie nu*

Hoewel er dus behoorlijk wat goed gaat in het onderwijs en de kwaliteit goed is, werkt het stelsel momenteel ongelijkheid in de hand en mist het samenhang. Hieronder een aantal voorbeelden van hoe dit gebeurt:

#### *De eerste levensjaren*

Momenteel gaat de aandacht vooral uit naar de opvang — beide ouders moeten kunnen deelnemen aan het arbeidsproces — en het probleem van taalachterstand. Hier ontbreekt een visie op de ontwikkeling van kinderen waarin de samenhang tussen fysieke, sociaal emotionele, creatieve en cognitieve ontwikkeling van kinderen centraal staat.

#### *Kleuters als leerlingen in plaats van kinderen*

Discussies over het vervroegen van de schoolgaande leeftijd kennen veelal een zelfde beperkende focus op het voorkomen van achterstanden op het gebied van taal en cognitieve vermogens. De oude kleutertijd is deel van het funderend onderwijs. 'Schoolrijpheid' als begrip drukt dit eenrichtingsverkeer goed uit. Niet de ontwikkeling in de eerste levensjaren staat centraal, maar de vraag van de school.

#### *Vroege keuze voortgezet onderwijs*

Voor veel jongeren komt de keuze voor de middelbare school te vroeg. Hoewel het goed is dat verschillen in talent aan de oppervlakte

Saskia Grotenhuis *Bestrijd ongelijkheid door keuze middelbare school uit te stellen*

komen, worden de kansen van deze jongeren door deze vroege selectie sterk beperkt. Laatbloeiërs zijn hier slachtoffer van. Daar komt het beroerde imago van het vmbo bij: niet het voorportaal van een mooie beroepsopleiding, maar de uiterste consequentie als de havo of het vwo niet lukken.

#### *Focus op rendement en 'objectieve' toetsen*

Op zich is er weinig mis met de aanpak die recht doet aan de vele talenten en mogelijkheden van kinderen. Deze aandacht voor kernvakken, examenresultaten en rendement kent echter ook een keerzijde. De recent ingevoerde rekentoets spreekt wat dat betreft boekdelen. Het verbeteren van de rekenvaardigheden is prima, maar doordat leerlingen automatisch zakken als ze de toets niet halen krijgt de rekentoets een veel te zware rol. Leerlingen wier talent minder bij rekenen en meer bij andere vakken ligt, kunnen zo geen diploma halen en niet doorstromen naar het vervolgonderwijs.

Voor het belang, dat wordt toegekend aan (vak)kennis en vaardigheden, kernvakken en centrale toetsen en eindexamens, geldt min of meer hetzelfde. Iedereen vindt deze vormen kennis, vaardigheden en toetsing nuttig, maar door hun doorslaggevende rol in het bepalen van de 'kwaliteit' van een onderwijsinstelling zijn ze wel te overheersend.

#### **Nieuwe aanpak**

Het tijd lijkt te keren: er komt meer aandacht voor de ontwikkeling van kinderen en de afstemming tussen verschillende schoolsoorten. Ik noemde Perron 0-7 al: de 'eerste school van jonge kinderen'. Nu nog alleen met kinderen van 0 tot 4 jaar, maar bedoeld als een school voor kinderen van 0 tot 7 jaar die vanuit de in de Reggio Emilia ontwikkelde pedagogische visie les krijgen. Op IJburg staat de school Laterna Magica. Hier combineren ze de kinderopvang en basisschool. Bij de OSB trachten we de selectie uit te stellen door leerlingen van verschillende niveaus samen te

laten leren. Bij het IJburg College en de Agora in Roermond doen ze hetzelfde. En op de Hugo de Grootsschool in Rotterdam willen ze de basis- en middelbare school combineren. In mijn ideale stelsel zijn er meer van deze combinatiescholen, werken besturen van het basis- en het voortgezet onderwijs intensiever samen en is er daardoor meer doorstroom van leerlingen. Door vanaf het allereerste begin kinderen met diverse sociaaleconomische en culturele achtergronden samen te brengen en te zorgen voor goede aansluitingen zonder onnodige drempels tussen de verschillende schooltypen kunnen we ongelijkheid en segregatie aanpakken:

#### *De 'eerste school' van 0 tot 7 jaar*

Ouders denken heel verschillend over de opvoeding en willen daarom in alle vrijheid kunnen kiezen of hun kinderen al in de eerste fase (van 0 tot 3 jaar) naar 'school' moeten gaan. Door 'scholen' voor de leeftijdscategorie van 0 tot 7 jaar te creëren kunnen ouders kiezen. De 'echte' school begint pas met drie jaar (een jaar eerder dan nu het geval is), maar alle kinderen gaan naar hetzelfde gebouw en het programma van de kleuters sluit qua opvang en begeleiding naadloos aan op de allereerste 'school'.

Naast het feit dat de kansarme en -rijke kinderen niet langer gescheiden opgroeien, is de benadering van jonge kinderen heel anders. Niet het aantal woorden dat leerlingen kennen (maatstaf voor de programma's van leerlingen met een taalachterstand) is maatgevend voor de kwaliteit van de eerste school, maar de brede en integrale ontwikkeling van het kind en het samenbrengen van kinderen met verschillende achtergronden.

#### *Een vijfjarige basisschool*

Behalve het voegen van de kleutergroepen bij de eerste 'school', is mijn voorstel om ook het laatste jaar van de basisschool te laten opgaan in een nieuwe school: een driejarige middenschool. Veel kinderen in groep acht geven aan wel klaar te zijn met de basisschool

Saskia Grotenhuis *Bestrijd ongelijkheid door keuze middelbare school uit te stellen*

en hebben behoefte aan een nieuwe uitdaging. De basisschool kan zo een plaats blijven waar de basisvaardigheden van taal en rekenen, en de brede (maatschappelijke) vorming centraal staan.

*Een driejarige middenschool van 11 tot 14 jaar*  
Het werken met alle niveaus samen is voor het basisonderwijs bekend, maar verdwijnt daarna uit beeld. Op de middenschool blijven leerlingen met verschillende capaciteiten bij elkaar in de klas zitten. Anders dan op de basisschool krijgen leerlingen les van vakdocenten die iedere leerling wel naar eigen kunnen uitdagen. Bovendien volgen leerlingen de vakken dus ook op verschillende niveaus.

Door naast de reguliere vakken veel aandacht aan sport, creatieve en kunstzinnige vorming te besteden, ontwikkelen kinderen hun capaciteiten, interesses en ambities beter en worden ze optimaal voorbereid op een keuze voor het vervolgonderwijs: beroepsgericht of algemeen vormend. Anders dan de oude middenschool is een breed aanbod van vakken met keuzemogelijkheden nodig, waarbij vakken op verschillende niveaus gevolgd en afgesloten kunnen worden. Maatwerk en differentiatie voor en tussen leerlingen naast samenwerkend leren vormen de pijlers van deze 'middenschool'. Leerlingen krijgen langer de tijd om zich te ontwikkelen.

*De drie of vierjarige beroepsgerichte of algemeen vormende middelbare school*  
Op veertienjarige leeftijd vindt de selectie voor het vervolgonderwijs plaats. Capaciteiten, interesses en ambities zijn de maat voor doorstroom naar een beroepsvormende of algemeen vormende opleiding. De havo en het

vwo krijgen een drie- en vierjarige bovenbouw als voorbereiding op het hbo en het wo. Leerlingen die het beroepsvormend onderwijs succesvol doorlopen krijgen een startkwalificatie doordat de tweejarige bovenbouw van het vmbo gecombineerd wordt met het eerste jaar van het mbo. Het probleem van de aansluiting vmbo-mbo verdwijnt en het mbo is dan net als het hbo en wo een vervolgopleiding.

### Slot

De Leidse onderwijsdeskundige Ger Biesta noemt onderwijs een prachtig risico. Daar bedoelt hij niet mee dat we (onverantwoorde) risico's moeten nemen, maar dat we van tevoren nooit kunnen voorspellen hoe de ontwikkeling van een kind zal zijn. Ieder kind is immers uniek. We kunnen en moeten hen wel de tijd geven om tot volle bloei te komen.

Het gaat in het onderwijs naast de zelfontplooiing altijd om de wisselwerking tussen omgeving, leerkracht en mede leerlingen. Hoe we al die elementen in dat ontwikkelingsproces vorm geven is de opdracht van het onderwijs. De betekenis van het aangaan van relaties met anderen en het kunnen vormen van gemeenschappen zijn daarin waarden op zich, aandacht voor burgerschapsvorming en een uurtje maatschappijleer in de week zijn onvoldoende als de klassen 'wit of zwart' blijven. De ongelijkheid in het onderwijs is niet alleen slecht voor de kansarme leerlingen zelf: het zorgt voor onbegrip tussen verschillende bevolkingsgroepen en staat daarmee een harmonieuze samenleving in de weg. Tijd voor de sociaal-democratie om brede vorming, uitstel van selectie en binding weer serieus te nemen dus.



# Alleen door te experimenteren komen we erachter of het basisinkomen werkt

Paul de Beer pleitte er in de vorige *S&D* voor om met kleine stappen de sociale zekerheid te hervormen en zo de armoede te bestrijden. Een universeel basisinkomen is wat hem betreft onhaalbaar. Toch spreekt het idee velen aan. Meerdere gemeenten hebben inmiddels experimenten lopen. Helaas schort het daarbij nogal eens aan de academische reflectie. Hierdoor dreigt veel opgedane kennis verloren te gaan.

**RIEKS OSINGA & MARCO FLORIJN**

*Docent aan de Thorbecke Academie & sociaal ondernemer en lid van het WBS-curatorium*

Het idee van het basisinkomen is ouder dan de sociale zekerheid. Het basisinkomen komt in vele vormen terug gedurende de geschiedenis. De filosoof Thomas Paine en radicaal denker Thomas Spence introduceerden eind achttiende eeuw argumenten voor een basisinkomen (King, Marangos, 2006). In 1979 voerde generaal Zia ul-Haq in Pakistan een overheidsvariant in: lokale commissies bekeken wat iemand nodig had en distribueerden middelen (Clark, 1986).

In Nederland kwam de discussie met horten en stoten op gang. Al in 1969 vroeg CHU-Kamerlid Scholten om een onderzoek naar het basisinkomen. De voorganger van GroenLinks, de PPR, zette vanaf 1977 het basisinkomen in het verkiezingsprogramma. De discussie laaide in de jaren 1990 weer op, zelfs met voorstanders uit onverwachte hoek. Wie

weet nog dat Gerrit Zalm, destijds nog directeur van het Centraal Plan Bureau, zich in zijn sociaal economische verkenning 'Nederland in drievoud' (CPB, 1992) voorstander toonde van een (sobere) variant?

Daarna bleef het vijftien jaar stil. Nadat Rutger Bregman voor *De Correspondent* een vurig pleidooi voor invoering hield (Bregman, 2013), is de geest echter weer uit de fles. Gepassioneerde voorstanders, vurige tegenstanders: de discussie woedt als nooit tevoren. Ook de politiek roert zich. D66 wil een onderzoek, terwijl de Europese Groenen zelfs hun volledige programma wijden aan het basisinkomen.

## ***Juist nu***

Nu de economie weer aantrekt, is de kans aanwezig dat de discussie weer van het toneel

verdwijnt (Otjes, Lucardie, Voerman, 2014). Met een groei van de werkgelegenheid wordt de urgentie minder gevoeld. Zonde, want de tijd om eens echt aan de slag te gaan met het basisinkomen is nu. Ideologisch bezien is het een dankbaar moment om de discussie over arbeid, zorg en zekerheid in de eenentwintigste eeuw te voeren.

Allereerst is er de afgelopen decennia, trapsgewijs, gewerkt aan het uitbreiden van het marktmechanisme. Om onze economie te versterken is flexibiliteit noodzakelijk. Letterlijk, door de verdere introductie van de 24-uurs economie, maar ook in termen van arbeidscontracten, beloning en rechtszekerheid. Hiermee komt voor grote groepen mensen de bestaanszekerheid in gevaar.

De opkomst van automatisering en robotisering roept het beeld op van massaal verlies van banen aan de onderkant van arbeidsmarkt. Op het eerste gezicht pleit dat voor een basisinkomen: er zullen immers veel mensen zijn die door de krapper wordende arbeidsmarkt niet meer aan een betaalde baan kunnen komen.

Onjuist volgens hoogleraar digitale economie McAfee (MIT). Robots zijn nog lang niet in staat om persoonlijke hulp als thuiszorg of verpleegkunde te verrichten, goederen van A naar B te verplaatsen, haren te knippen, huizen te bouwen en machines te repareren. En ook voor creatief denken, samenwerken in teamverband, mensen motiveren en onderhandelen zijn we voorlopig onmisbaar (McAfee & Brynjolfsson, 2014).

Of de werkgelegenheid in de toekomst minder zal zijn, valt dus nog te bezien. Vanuit een sociaal-democratisch perspectief is het zomaar accepteren van het massaal verdwijnen van banen in ieder geval volstrekt onaanvaardbaar. Iedereen heeft immers recht op betaald en waardevol werk. Zo'n substantiële groep zonder slag of stoot opgeven, past dan niet.

Er zal wel een explosieve productiviteitsstijging op ons af komen door robotisering. Vroeger werd de daarmee samenhangende

stijging van welvaart verdeeld via arbeid: eerst kwamen de banen, vervolgens waren er te weinig arbeidskrachten en stegen de lonen.

Die tijd ligt achter ons. We zullen de welvaart dus op een andere manier moeten herverdelen. McAfee stelt daarom een negatieve inkomstenbelasting voor. Dit idee is in 1940 bedacht door de in sociaal-democratische kringen weinig geliefde econoom Milton Friedman. Desalniettemin klinkt het, mits aangepast aan de moderne arbeidsmarkt, veelbelovend. Iedereen is dan immers verzekerd van een minimuminkomen, terwijl er in tegenstelling tot het onvoorwaardelijk basisinkomen wel een prikkel blijft om te werken. Stijging in het bruto- leidt namelijk tot een stijging in het netto-inkomen.

---

## Een universeel basisinkomen voor iedereen boven de 20 jaar kost een extra € 22 mrd per jaar

---

Daarnaast is de sociale zekerheid momenteel een chaos. Het basisinkomen geeft de zekerheid van een vangnet zonder een té grote inkomensval en bureaucratische rompslomp. Het klinkt aanlokkelijk — met slechts één maatregel de sociale zekerheid omvormen en simpel maken —, maar lijkt niet betaalbaar. Invoering van een basisinkomen van € 1060 netto voor iedereen vanaf 20 jaar zal neerkomen op een extra € 22 mrd per jaar (De Beer, 2015).

Tegen deze argumenten zijn er ook redenen te bedenken waarom het basisinkomen juist wel een oplossing kan zijn. Zo is er het vraagstuk van de participatiesamenleving. Mensen moeten meer zelfredzaam zijn, zowel voor het eigen geluk als voor de eigen omgeving. De inclusieve arrangementen voor iedereen die we hadden binnen de verzorgingsstaat transformeren richting een samenleving die

ook 'samenredzaam' is en in sociaaleconomisch opzicht weerbaar.

Mensen zijn over het algemeen graag bereid zijn iets voor een ander te doen. De overheid en politiek hebben dit gegeven omhelsd en vertaald naar de huidige participatiewet. Veel mantelzorgers en vrijwilligerswerkers weten echter niet waar ze de tijd en het geld vandaan moeten halen om aan al die nieuwe verplichtingen te voldoen. Een basisinkomen zonder tegenprestaties geeft dan lucht.

En wat te denken van de positieve gevolgen voor het welzijn van de ontvangers van een basisinkomen? Eerder bleek bij het Mincome-experiment in Canada dat een universeel basisinkomen zeer positief voor de (geestelijke) gezondheid van de participanten uitpakte. En ook de jongeren besteedden hun gratis geld goed: niet aan drank en drugs, maar aan de studie.

### ***Trial and error***

Het blijft niet alleen bij mooie woorden. In 13 gemeenten zijn er momenteel experimenten aan de gang. Wat er precies onder basisinkomen wordt verstaan, wisselt echter nogal. Vaak trachten gemeenten de sociale zekerheid menselijker te maken: niet meer een systeem gebaseerd op wantrouwen, maar op vertrouwen. Gemeenten opereren hierin pragmatisch en creëren uitzonderingsposities in de Participatiewet, waardoor de bewijslast en het handhaven een minder restrictieve invulling krijgen.

Zo start Utrecht in samenwerking met de universiteit na de zomer met een experiment basisinkomen, wat feitelijk gaat over het hervormen van de sociale zekerheid. In totaal 300 bijstandsgerechtigden worden ingedeeld in drie groepen. De eerste groep ontvangt de sociale hulp met de voorwaarden die daar nu aan verbonden zijn, de tweede als beloning of tegenprestatie voor verzet werk of participatie en de derde groep als basisinkomen. Gekeken wordt of er bij die laatste groep substantieel meer misbruik plaatsvindt. Wanneer dat niet

het geval is, zijn de vaak als vernederend ervaren controlemechanismes immers overbodig.

Daarbij is het verstandig om te kijken naar de mogelijkheden van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Combinaties tussen jeugdhulp, WMO en Participatiewet zijn er vooralsnog niet, maar voor de groep van voormalig Wajongers en hun huishouden zou dat heel interessant kunnen zijn. Gemeenten hebben nu de kans om een plan te maken dat aansluit op het leven van mensen met een beperking. De Wajongers die vroeger tot hun 65ste een uitkering kregen, zullen in sommige situaties onder de nieuwe participatiewet vallen. Een basisinkomen beïnvloedt dan wellicht de eigen bijdrage en andere rechten op ondersteuning. En ook voor de ondersteuning kan het basisinkomen positief zijn. Allerlei bureaucratische rompslomp is dan immers overbodig. Wel bestaat er het risico dat voorheen betaald werk verdrongen wordt door mensen die enkel een basisinkomen ontvangen.

Geheel in lijn met de participatiesamenleving zijn er ook mensen die hun eigen basisinkomen via crowdfunding bij elkaar verdienen. Aangezien de bureaucratische weg lang en onzeker is, besloten Frans Kerver uit Groningen en Sjr Hoeijmakers uit Eindhoven hun idealen via het publiek te verwezenlijken. Binnen korte tijd wist Hoeijmakers 353 mensen zover te krijgen hem te steunen. Met € 12.745 kan hij zich het komende jaar richten op het verspreiden van het idee.

Deze twee pioniers vertellen in zekere zin een traditioneel sociaal-democratisch verhaal. Een bepaalde mate van bestaanszekerheid is gewenst om vrij te handelen. Het basisinkomen biedt die handelingsvrijheid. Daardoor hoeven ze niet een 'bullshit job' aan te nemen, maar kunnen ze zichzelf ontplooiën en werk doen dat iets toevoegt aan de samenleving.

### ***Meer dan alternatief voor de bijstand***

Op veel plekken ontstaan dus experimenten waarin (aspecten van) het basisinkomen zichtbaar worden. Gemeenten, die slechts over een

deel van de verzorgingsstaat gaan, propageer vooral minder regels en meer vertrouwen. Hierbij past echter wel een kanttekening. Het basisinkomen mag nooit ommarmd worden als daaraan de acceptatie van het wegvallen van werk voor lager opgeleiden, het loslaten van het minimuminkomen en het fors verlagen van andere uitkeringen gekoppeld zijn.

## Een experiment met een universeel basisinkomen van € 1.060 moet mogelijk gemaakt worden

Maar als het basisinkomen hervorming van de sociale zekerheid en herdefiniëring van betaald en onbezoldigd werk betekent, moet dat natuurlijk worden ommarmd. Om de discussie verder te brengen is meer kennis een goede zaak. De maatschappelijke context waarin vraagstukken rond arbeid, inkomen en zekerheid zich bevinden is sterk veranderd en zal dat de komende tijd nog meer doen. Beleidsmakers kunnen de boel vaak niet bijbenen.

Reden te meer om ze de 21ste eeuw in te helpen op basis van goed onderzoek, een stevige ambitie en vooral een focus op het oplossen van problemen in haalbare stappen. Momenteel dreigen veel kleine experimenten aan het oog van de wetenschap te ontsnappen. Sympathiek, maar jammer, want door de resultaten niet op een adequate wijze te verwerken, gaat veel opgedane kennis voor de politiek verloren.

Wij pleiten er daarom voor om een aantal kleinschalige, gemeentelijke experimenten wetenschappelijk te volgen. Het is belangrijk om het breder te trekken dan de sociale zekerheid alleen: ook niet-bijstandsgerechtigden moeten een basisinkomen krijgen. Daarbij past het aangaan van grootschalige en meerjarige experimenten op verschillende overheidsniveaus:

- ▶ Bij bijvoorbeeld de participatiewet en de WMO op gemeentelijk niveau;
- ▶ De WW, AOW en niet-uitkeringsgerechtigden op landelijk niveau;
- ▶ En een gezamenlijk experiment met willekeurig geselecteerde mensen.

Doordat juist die samenwerking tussen verschillende overheden nauwelijks van de grond komt, dreigt het basisinkomen een gemeentelijk bijstandsspeeltje te worden. Daarom zien wij graag een meerjarig experiment van voldoende omvang waar individuen van 18 jaar en ouder, ongeacht de hoogte van hun uitkering of salaris, een basisinkomen van € 1.060 netto ontvangen. Het kabinet organiseert momenteel samen met gemeenten, het bedrijfsleven en het onderwijs de Agenda Stad. Hier is ruimte voor goed begeleide experimenten in het sociale domein die departementen en deelbelangen overstijgen.

Alleen door te experimenteren krijgen we een volledig beeld van het basisinkomen. Onder landelijke supervisie met universiteiten en hogescholen de ‘werkende bestanddelen’ van de verschillende experimenten identificeren en daarmee (tussentijds) aanbevelingen doen. Zo overstijgen we de dominante ideologische uitgangspunten. Door op een weloverwogen manier stapje voor stapje te werk te gaan en geen overhaaste beslissingen te nemen, kunnen we de radicale veranderingen, die nodig zijn om de verzorgingsstaat de eenentwintigste eeuw te laten overleven, bewerkstelligen. Anders zullen het ongetwijfeld de meest kwetsbaren zijn die de rekening van te snel doorgevoerde maatregelen mogen betalen.

Niet in één klap een basisinkomen voor iedereen, wel proefondervindelijk de beste manier vinden om de op een aantal fronten falende sociale zekerheid te verbeteren dus. Daarbij mag het idee van McAfee zeker niet vergeten worden. Met een negatieve inkomstenbelasting is de herverdeling gegarandeerd, terwijl je mensen tegelijkertijd stimuleert waardevol werk te verrichten.

**Literatuur**

- De Beer, P. (2015), 'Basisbaan, basisinkomen of toch gewoon armoede bestrijden?', in: *S&D* 2015/3, pp. 87-93.
- Bregman, R. (2013), 'Waarom we iedereen gratis geld moeten geven', in: *De Correspondent*.
- Clark, G. (1986), *Pakistan's Zakat and Ushar as a Welfare System in Weiss*.
- Centraal Planbureau (1992), *Nederland in drievoud; een scenariostudie van de Nederlandse economie 1990-2015*.
- King, J.E. & Marangos, J. (2006), 'Two Arguments for Basic Income: Thomas Paine (1737-1809) and Thomas Spence (1750-1814)', in: *History of Economic Ideas*, vol. 14(1), pp. 55-71.
- McAfee, A. & Brynjolfsson, E. (2015), *The Second Machine Age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*.

# Ratificatie van het Biogeneeskunde- verdrag: kwestie van menselijke waardigheid

Nederland beloofde dat te ratificeren, maar ziet daar nu toch van af. Dit besluit is aan de media voorbijgegaan. Onterecht want dit opmerkelijke besluit is niet zonder betekenis. En helaas, want wetenschap en markt krijgen nu in stilte de vrije hand om met het individu te spelen.

**MARTIN BUIJSEN**

*Hoogleraar Gezondheidsrecht aan van de Erasmus Universiteit*

Op 20 maart liet minister Schippers van Volksgezondheid (VVD) weten dat het kabinet afziet van ratificatie van het Verdrag inzake de rechten van de mens en de biogeneeskunde. Dit Europese mensenrechtenverdrag richt zich op het waarborgen van de menselijke waardigheid in het licht van snelle ontwikkelingen in de biologie en de geneeskunde, en beoogt een zeker beschermingsniveau te bieden bij (nieuwe) toepassingsmogelijkheden.<sup>1</sup> Door het Biogeneeskunde-  
verdrag niet te bekrachtigen zal Nederland zich definitief niet binden aan de bepalingen ervan.

Al met al is het een opmerkelijke en unieke stap. In 1997, vlak na de totstandkoming van het verdrag, maakte de regering door ondertekening het voornemen tot ratificatie kenbaar. En nog in 2012 gaf zij bij monde van de minister van Binnenlandse Zaken te kennen dat de goedkeuringsstukken voor dit verdrag in voorbereiding waren.<sup>2</sup> Het is uitzonderlijk dat op de ondertekening van een verdrag geen

ratificatie volgt. Hoewel staten niet verplicht zijn mensenrechten te erkennen, stelt het kabinetbesluit toch teleur.

Terwijl de regering naar buiten toe geen twijfels heeft geuit over haar wens om het Biogeneeskunde-  
verdrag geratificeerd te krijgen, hebben er altijd aarzelingen bestaan. De wijze waarop de regering in de afgelopen 18 jaar met dit verdrag is omgegaan en de brief van minister Schippers doen vermoeden dat het belang van internationale verankering van mensenrechtenbescherming op terreinen waar dat tot op heden grotendeels ontbreekt niet altijd wordt ingezien.

Een aantal van de argumenten waarmee zij het verdrag uiteindelijk terzijde schuift, duidt echter op serieuze misvattingen. De kanttekeningen die men namens het kabinet plaatst bij het primaat van het menselijk wezen, zoals neergelegd in artikel 3 van het verdrag, doen zelfs een fundamenteel onbegrip van mensenrechten vermoeden.

### **Het Biogeneeskundeoverdrag**

De enorme vooruitgang van de wetenschap en haar toepassingen in de biologie en de geneeskunde hebben sinds de jaren tachtig de aandacht van de Raad van Europa. In de toelichting bij de verdragstekst staat dat aan het Biogeneeskundeoverdrag bekommernis om de ambivalente aard van de wetenschappelijke vooruitgang op juist deze terreinen ten grondslag ligt.<sup>3</sup> Hoewel wetenschappers, en na hen de beroepsbeoefenaren, zich doorgaans het goede ten doel stellen, is het gevaar reëel dat hun vondsten verkeerd worden ingezet: 'Science, with its new complexity and extensive ramifications, thus presents a dark side or a bright side according to how it is used'.<sup>4</sup>

Het verdrag beschermt de positieve zijde door oog te hebben voor wat er met het biomedisch onderzoek op het spel staat en deze gevolgen voortdurend te overwegen.<sup>5</sup> Doordat internationale organisaties, wetgevers, ethische commissies en andere nationale instanties slechts aandacht hadden voor een bepaald onderwerp of niet verder dan de landsgrenzen

---

## **Wetenschappers kunnen onbedoeld de deur openzetten voor grove schendingen van de mensenrechten**

---

keken, is harmonisatie van reeds bestaande normen nodig. Het Biogeneeskundeoverdrag is dan ook een raamwerkverdrag: 'Setting out common general standards for the protection of the human person in the context of the biomedical standards'.<sup>6</sup>

Het verdrag zet de belangrijkste beginselen uiteen.<sup>7</sup> Bijzondere vraagstukken staan echter in de afzonderlijke Additionele protocollen. Het staat staten vrij deze te ratificeren. Momenteel zijn er protocollen over het klonen

van mensen, de transplantatie van menselijke organen en weefsels, medisch-wetenschappelijk onderzoek met proefpersonen en het genetisch screenen voor gezondheidsdoeleinden.<sup>8</sup>

Staten die het Biogeneeskundeoverdrag ondertekend hebben zijn verplicht om de bepalingen in nationale wetgeving handen en voeten te geven. Het verdrag bevat algemene bepalingen met betrekking tot het primaat van het menselijke wezen, de toegang tot gezondheidszorg en het gebruik van professionele standaarden.

Volgens het eerste principe prevaleren de belangen en het welzijn van het individu boven dat van de gemeenschap of de wetenschap. Toegang tot gezondheidszorg is volgens het verdrag gelijke toegang tot voorzieningen van passende kwaliteit. Ten slotte zijn interventies op het gebied van gezondheid, met inbegrip van wetenschappelijk onderzoek, slechts toegestaan wanneer zij in overeenstemming met relevante professionele verplichtingen en standaarden worden uitgevoerd.<sup>9</sup>

Het verdrag kent daarnaast meer gedetailleerde bepalingen over 'informed consent' (toestemming van de patiënt) en bescherming van personen die niet in staat zijn deze te geven, de omgang met wilsverklaringen en de eis van 'consent' in noodsituaties.<sup>10</sup> Met betrekking tot informatie over zijn of haar gezondheid heeft eenieder volgens het verdrag recht op eerbiediging van het privéleven en het recht om te weten welke informatie er over zijn of haar gezondheid is verzameld.<sup>11</sup>

Met betrekking tot het menselijk genoom zet het Biogeneeskundeoverdrag enkele belangrijke uitgangspunten op een rij. Om te beginnen is iedere vorm van discriminatie op grond van genetisch erfgoed verboden.<sup>12</sup> Daarnaast is onderzoek naar genetische ziekten alleen toegestaan voor gezondheidsdoeleinden of voor daarmee verband houdend wetenschappelijk onderzoek.<sup>13</sup>

Ingrepen met als doel veranderingen aan te brengen in het menselijk genoom mogen

alleen wanneer het doel preventief, diagnostisch of therapeutisch is en als het genoom van nakomelingen hetzelfde blijft.<sup>14</sup> Ten slotte is het gebruik van kunstmatige voortplantingstechnieken om daarmee het geslacht van het toekomstige kind te kiezen, niet toegestaan, behalve ter voorkoming van een ernstige geslachtsgebonden erfelijke aandoening.<sup>15</sup>

De biogeneeskunde kan niet zonder proefpersonen. Om hun belangen te beschermen zijn er voorwaarden geformuleerd waaronder dergelijk onderzoek mag plaatsvinden.<sup>16</sup>

Bijzondere bepalingen bevatten normen met betrekking tot wilsonbekwame personen en embryo's in vitro. Zo is het creëren van menselijke embryo's voor onderzoeksdoeleinden verboden.<sup>17</sup> Het verdrag verbindt ook voorwaarden aan de verwijdering van organen en weefsels bij levende donoren voor transplantatiedoeleinden.<sup>18</sup>

Daarnaast is het illegaal om het menselijk lichaam of delen ervan voor financieel gewin te gebruiken.<sup>19</sup> Wanneer lichaamsmateriaal tijdens een medische verrichting weggesneden is, is opslag en gebruik voor een ander doel dan waarvoor het lichaamsmateriaal bedoeld is alleen mogelijk als de passende informatie- en instemmingsprocedures worden nageleefd.<sup>20</sup> En ten slotte is er de verplichting passende rechtsbescherming te bieden tegen inbreuk op de in het verdrag genoemde rechten en beginselen. Gedupeerden kunnen via de rechter aanspraak maken op een schadevergoeding.<sup>21</sup>

Het Biogeneeskundeoverdrag biedt tot slot een minimaal beschermingsniveau. Daarom is ook bepaald dat geen enkele verdragsbepaling ruimere bescherming in de weg mag staan.<sup>22</sup>

### **Andere tijden**

In 2007 liet toenmalig staatssecretaris van VWS Jet Bussemaker (PvdA) de Tweede Kamer weten haast te willen maken met de ratificatie van het verdrag.<sup>23</sup> Zij gaf aan dat 'de menselijke waardigheid de rode draad van het ethische beleid [vormt]', dat mensenrechten

'fundamenteel zijn in het ethische beleid', en dat zij 'op constructieve wijze bij kunnen dragen aan het nader tot elkaar komen als het om de beantwoording van ethische vraagstukken gaat'.<sup>24</sup> De brief die de Kamer ontving besloot met de mededeling dat 'het kabinet de rechten van de mens dan ook expliciet als toets in het ethische beleid [wil] betrekken. De mensenrechten zijn immers gegrondvest op het fundament van ons aller menselijke waardigheid'.<sup>25</sup>

## **De redenen die Schippers voor haar afwijzing aanvoert deugen eenvoudigweg niet**

Er zijn legio redenen om na te denken over de morele uitgangspunten van medisch-ethisch beleid. De toenemende mogelijkheden van de techniek roepen immers steeds nieuwe morele vragen en dilemma's op. Dankzij technologische vindingen beschikken zorgaanbieders over steeds meer behandelmogelijkheden, waardoor de levensduur kan toenemen. Hoewel deze ontwikkeling beslist positief te duiden is, komen patiënten, hulpverleners en de samenleving voor lastige keuzes te staan. Hoe ver moeten we gaan met behandelen? Wanneer moeten we stoppen? Hoeveel belasting, pijn en ongemak zijn aanvaardbaar? Welke behandelingen zijn de moeite waard en welke niet meer?

Ook buiten de reguliere 'behandelgeneeskunde' stellen technologische ontwikkelingen ons voor morele dilemma's. Dat ivf verminderd vruchtbare koppels toch nog een mogelijkheid op zwangerschap biedt, is zonder meer goed. Maar behalve nakomelingen brengt deze vorm van voortplantingsgeneeskunde ook 'restembryo's' voort: buiten de baarmoeder bevruchte eicellen die niet worden teruggeplaatst. Kun je deze embryo's



gebruiken voor medisch-wetenschappelijk onderzoek? En zo ja, onder welke voorwaarden? En is het testen van embryo's vóór terug­plaatsing, bijvoorbeeld op ernstige genetische aandoeningen, eigenlijk geoorloofd?

Genetische testen roepen niet alleen in de voortplantingsgeneeskunde moeilijke vragen op. Wat willen wij eigenlijk weten over mogelijke toekomstige ziekten? Willen wij bijvoorbeeld weet hebben van ziekten waarvoor op dit moment nog geen behandeling bestaat? Wanneer mogen testen wel en wanneer niet? Genetische kennis levert kennis op over erfelijkheidsrisico's. Maar staan wij wel voldoende stil bij de maatschappelijke consequenties die deze kennis onvermijdelijk heeft?

Maatschappelijke ontwikkelingen hebben eveneens invloed gehad op de medisch-ethische ontwikkelingen. Patiënten hebben zich geëmancipeerd: de dokter is geen onaantastbare autoriteit meer. Artsen en patiënten treden meer met elkaar in overleg over de behandeling en steeds vaker vindt gezamenlijke besluitvorming plaats. De rechten van patiënten zijn inmiddels stevig in wetgeving verankerd.

Over levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding door artsen zijn de opvattingen in de loop der jaren eveneens veranderd. De Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding (WTL) is tot stand gebracht omdat ondraaglijk en uitzichtloos lijden door veel mensen niet langer gezien wordt als een lot dat tot het einde toe gedragen moet worden.<sup>26</sup>

### **Rechten van de mens cruciaal**

Autonomie, de beschermwaardigheid van het leven en goede zorg werden door Bussemaker aangewezen als gelijkwaardige, centrale waarden in het medisch-ethische debat. Soms vullen zij elkaar aan. Zo houdt goede zorg onder meer in dat de patiënt goede informatie krijgt over een voorgestelde behandeling, zodat hij of zij autonoom een beslissing kan nemen. Maar soms sluiten die waarden minder goed op elkaar aan en is het zoeken naar evenwicht

moeilijk. Autonomie en de bescherming van het leven zijn waarden die niet altijd naar eenzelfde antwoord wijzen.<sup>27</sup>

Deze waarden golden evenwel ook vóór 2007 al jarenlang als beleidsuitgangspunten. Werkelijk vernieuwend aan die brief van Bussemaker was het inzicht dat om de menselijke waardigheid daadwerkelijk te beschermen concretere invulling van autonomie, beschermwaardigheid van het leven en goede zorg voortdurend nodig is, en dat de rechten van de mens bij die invulling cruciaal zijn. Internationale verdragen werden daarom van groot belang geacht voor de medische ethiek.<sup>28</sup> Het toenmalige kabinet stond dan ook positief tegenover het Biogeneeskunde­verdrag, dat mensenrechten, biologie en geneeskunde expliciet met elkaar verbindt.

Toegegeven, dat kabinet had een andere politieke kleur, en over de uitgangspunten van medisch-ethisch beleid kan en mag uiteraard verschillend gedacht worden, maar de belangrijkste argumenten waarmee het huidige kabinet dit mensenrechtenverdrag terzijde schuift hebben niets van doen met verschillen in partijpolitieke of morele opvattingen. Ze zijn fundamenteel onjuist. De argumenten deugen gewoonweg niet.

### **Opvatting van het huidige kabinet**

In haar brief wijst Schippers op meerdere knelpunten die ratificatie van het Biogeneeskunde­verdrag bemoeilijken. Op de terreinen die dit verdrag bestrijkt, kent Nederland namelijk al behoorlijk wat wet- en regelgeving. Zo bevat het verdrag een algeheel verbod op het tot stand brengen van embryo's ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek.<sup>29</sup> Hoewel de Embryowet tevens een verbod kent, is dit maar tijdelijk en kan het bij algemene maatregel van bestuur worden opgeheven.<sup>30</sup> Na ratificatie is dat niet meer mogelijk. Dat is pikant, aangezien er momenteel een onderzoek loopt naar wetenschappelijke ontwikkelingen die een aanleiding kunnen vormen voor het opheffen van het verbod.<sup>31</sup>

Het Biogeneeskundeoverdrag kent ook een algeheel verbod op wijziging van het menselijke genoom.<sup>32</sup> Onderzoek en de toepassing van celkerntransplantatie ter bestrijding van erfelijke aandoeningen zouden daardoor volgens de bewindsvrouw verboden worden, terwijl de Embryowet zo'n belemmering niet kent.<sup>33</sup>

Daarnaast is de orgaandonatie bij leven door wilsonbekwame donoren in het verdrag beperkt tot broer of zus van de donor.<sup>34</sup> Indien de donor een zwaarwegend belang heeft bij het afwenden van het levensgevaar bij die bloedverwant, staat de Wet op de orgaandonatie (WOD) dit echter ten gunste van verwanten tot in de tweede graad toe.<sup>35</sup>

Bovendien staat de Wet op de medische keuringen (WMK) voorspellend genetisch onderzoek voor niet-gezondheidsdoeleinden onder voorwaarden toe.<sup>36</sup> Het Biogeneeskundeoverdrag sluit daarentegen ieder voorspellend genetisch onderzoek voor niet-medische doeleinden uit.<sup>37</sup>

Ten slotte wijst de minister op de verruiming van de mogelijkheden van medisch-wetenschappelijk onderzoek met wilsonbekwamen en minderjarigen die in de maak is. Op 21 december 2012 is een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet medisch-wetenschappelijk onderzoek met mensen (WMOM) ingediend.<sup>38</sup> In het verdrag zijn die mogelijkheden echter begrensd.<sup>39</sup>

### **Vijf voorbehouden**

Ratificatie van een verdrag dat op onderdelen strijdig is met nationale wetgeving heeft juridische consequenties. Bij internationaal recht prevaleren de bepalingen van het verdrag. Betreft het ook nog eens bepalingen die naar het oordeel van de rechter voor eenieder bindend zijn, en niet alleen voor de staat als verdragspartij zelf, dan moeten daarmee strijdige wettelijke voorschriften buiten toepassing worden verklaard.<sup>40</sup>

Door voorbehouden te maken kunnen deze juridische gevolgen voorkomen worden.

Terughoudendheid is hierbij vereist. Het is uiteraard de bedoeling dat het nationale recht, voor zover dit afwijkt, in overeenstemming wordt gebracht met het verdragsrecht.

In haar brief schrijft Schippers dat bij ratificatie van het Biogeneeskundeoverdrag Nederland wel vijf voorbehouden moet maken. Wat uitzonderlijk is, omdat het maken van meer dan twee of drie voorbehouden zeer ongebruikelijk is.<sup>41</sup>

Nu heeft de regering het Biogeneeskundeoverdrag weliswaar niet geratificeerd, maar wel ondertekend. Ondertekening betekent nog geen definitieve binding, want daar is volgens de grondwet ook de goedkeuring van het parlement voor nodig.<sup>42</sup> Maar vrijblijvend is het allermint: met het ondertekenen beloven lidstaten geen wetten aan te nemen of handelingen te ontplooiën die in strijd zijn met het verdrag.<sup>43</sup>

Het is dan ook enigszins bevreemdend om te constateren dat de Embryowet ruim vijf jaar na ondertekening werd aangenomen, dat er volop onderzoek wordt gedaan naar opheffing van het verbod op het kweken van embryo's en dat er een wetsvoorstel is om de mogelijkheden van medisch-wetenschappelijk onderzoek met wilsonbekwamen en minderjarigen te verruimen.

Niet alleen heeft de Nederlandse regering sinds de ondertekening nagelaten wetten als de WOD en de WMK met het verdrag in overeenstemming te brengen, zij heeft zelfs nieuwe (strijdige) initiatieven ontplooid. Afgaand op haar gedrag is het dus maar de vraag of de opeenvolgende regeringen het Biogeneeskundeoverdrag ooit werkelijk serieus genomen hebben.

Had de regering dit alles niet gedaan, dan had zij kunnen volstaan met slechts twee voorbehouden. Geen ongebruikelijk aantal, zeker gezien het feit dat veel landen een voorbehoud hebben gemaakt bij artikel 20. Nederland is bepaald niet het enige land met wetgeving die voorziet in een ruimere kring van ontvangers van organen van wilsonbekwame levende donoren.

### **Gelijke toegang tot zorg**

Schippers richt haar pijlen voornamelijk op twee algemene maar wezenlijke bepalingen van het verdrag: de bepaling die toeziet op het primaat van het menselijk wezen (artikel 2) en de bepaling die betrekking heeft op gelijke toegangsmogelijkheden tot gezondheidszorg (artikel 3).

Volgens artikel 3 kunnen de verdragspartijen, 'rekening houdend met de behoefte aan gezondheidszorg en met de beschikbare middelen, de nodige maatregelen [nemen] ten einde, binnen hun jurisdictie, zorg te dragen voor gelijke toegangsmogelijkheden tot gezondheidszorg van passende kwaliteit'. Door deze bepaling kunnen burgers volgens het kabinet bij de rechter afdwingen dat iedere medische voorziening voor iedereen gelijkelijk toegankelijk wordt. Daarmee zou beperkte bekostiging van bepaalde medische ingrepen of het stellen van prioriteiten bij bepaalde behandelingen onmogelijk zijn.<sup>44</sup>

Deze interpretatie is apert onjuist. Blijkens de zinsnede 'rekening houdend (...) met de beschikbare middelen' kan de staat dergelijke keuzes ook na ratificatie wel degelijk blijven maken. Het blijft aan de staten om uit te maken welke gezondheidszorg als noodzakelijk geldt en voor iedereen toegankelijk moet zijn, en welke niet. Ook de opstellers van het Biogeneeskundeoverdrag hebben heus wel begrepen dat de middelen voor gezondheidszorg beperkt zijn. Er is namelijk nooit genoeg gezondheidszorg om in alle behoeften te voorzien. Daarom zullen er zelfs altijd mensen zijn die verstoken blijven van de noodzakelijke gezondheidszorg die zij objectief gezien nodig hebben.<sup>45</sup>

Gegeven de onvermijdelijke schaarste is verdeling van noodzakelijke gezondheidszorg naar behoefte nimmer een optie. Staten mogen eigen bijdragen vragen, besluiten bepaalde noodzakelijke voorzieningen niet collectief te financieren, leeftijds grenzen stellen aan dure verrichtingen en mensen met zeldzame aandoeningen peperdure 'weesgeneesmiddelen' onthouden. Patiënten vinden bij de

allerhoogste Europese rechter geen gehoor als zij toegang claimen tot voorzieningen van gezondheidszorg die niet te rijmen zijn met de beleidskeuzes van een staat.<sup>46</sup> Artikel 3 zal daarin geen verandering brengen.

Binnen de keuzes die een staat met betrekking tot gezondheidszorg kan en mag maken, geldt het gebruik van andere criteria dan behoefte wel degelijk als discriminatoir. Slechts verschillen in objectieve behoefte aan medische zorg rechtvaardigen verschil in toegankelijkheid. Eenvoudig gezegd: degene die een noodzakelijke voorziening het hardst nodig heeft, staat bovenaan de wachtlijst.<sup>47</sup>

Sinds wanneer heeft de regering problemen met een dergelijk idee van gelijke toegang tot gezondheidszorg? En zelfs wanneer artikel 3 'voor eenieder verbindend' zou zijn, hoe bezwaarlijk is het dat een patiënt die meent te worden gediscrimineerd de mogelijkheid heeft om zich tot de rechter te wenden?

### **Menselijke waardigheid**

Werkelijk verontrustend zijn de terloopse opmerkingen over menselijke waardigheid. In artikel 2 van het Biogeneeskundeoverdrag valt te lezen dat 'de belangen en het welzijn van het menselijk wezen boven het uitsluitende belang van de samenleving en de wetenschap [gaan]'. De minister noemt een bepaling die het welzijn van individuen onverkort boven het belang van de samenleving stelt echter een 'knelpunt'.<sup>48</sup>

De interpretatie in de brief is zonder meer juist: het welzijn van individuen gaat inderdaad voor. Maar dat dit een problematische gedachte zou zijn, is uiterst merkwaardig. Het primaat en de waardigheid van het individu vormen immers de essentie van alle mensenrechten.<sup>49</sup> Naar waardigheid wordt verwezen in de preambules van vrijwel alle mensenrechtenverdragen, of ze nu tot stand komen binnen de VN of binnen de Raad van Europa, of het nu gaat om klassieke vrijheidsrechten of om sociale grondrechten. Wie een mensen-

recht schendt, of het nu het recht op privacy is (een klassiek vrijheidsrecht) of dat op toegang tot noodzakelijke gezondheidszorg (een sociaal grondrecht), tast per definitie de waardigheid aan van individuele mensen.<sup>50</sup>

Het revolutionaire van de mensenrechten is dat waardigheid individuele mensen toekomt, en wel alle mensen in gelijke mate. Waardigheid is nu eenmaal een attribuut van menselijke individuen en niet van andere entiteiten. Slechts de individuele mens is subject van waardigheid. Het komt niet de menselijke soort toe, niet een gemeenschap van mensen of een cultuur, niet een ras of een klasse, en niet één enkel welbepaald menselijk individu.

## Ook de PvdA gelooft helaas dat het verdrag een belemmering vormt

Belangen als die van de menselijke soort, van het Westen, van het Germaanse ras, van de arbeidersklasse of van een of andere autocratische heerser gaan die van individuele mensen nimmer te boven.<sup>51</sup>

Respect voor menselijke waardigheid is de meest basale norm die het recht kent. Het erkennen van mensenrechten is het concretiseren van die abstracte norm. Een staat die mensenrechten erkent, spreekt zich uit tegen iedere vorm van aantasting van de individuele mens, in het volle besef van het onnoemelijke leed dat onderschikking van diens belangen kan bewerkstelligen.<sup>52</sup> Artikel 2 doet niets meer dan erop wijzen dat ook biomedische technologie en wetenschap dat gevaar herbergen.

Het zou zorgelijk zijn wanneer het kabinet vindt dat het met dat gevaar wel meevalt. Maar daar wordt in de brief met geen woord over gerept. Wel heeft het er alle schijn van dat men-

senrechten in het algemeen, en het belang dat zij uiteindelijk dienen, gewoonweg niet begrepen worden. En dat is méér dan zorgelijk.

### Slotsom

29 van de 47 lidstaten van de Raad van Europa hebben het verdrag inmiddels geratificeerd, veelal zonder voorbehouden. De Nederlandse regering heeft in het verleden meermaals aangekondigd werk te zullen maken van de ratificatie. Hoewel er in retrospectief misschien vraagtekens te zetten zijn bij de oprechtheid van dit voornemen, is de inzet voor een mensenrechtelijke fundering van het medisch-ethische beleid in ieder geval met de mond beleden.

In 2007 zijn de mensenrechten zelfs expliciet tot fundament gemaakt van het medisch-ethische beleid van de Nederlandse regering. Aan die keuze lagen destijds zwaarwegende argumenten ten grondslag die van een visie getuigden. De keuze om mensenrechten als fundament van het medisch-ethisch beleid prijs te geven, want daar komt de brief van minister Schippers feitelijk op neer, ontbeert dergelijke argumenten. Van een visie op medisch-ethisch beleid lijkt geen sprake.

De PvdA-fractie gaat daar helaas in mee: ‘Ten slotte delen de leden van de PvdA-fractie de mening dat het verdrag een belemmering vormt voor de ontwikkeling van de medische wetenschap, verbetering van zorg en het betrekken van veranderende ethische inzichten en maatschappelijke opvattingen.’<sup>53</sup> Treffender valt het gebrek aan visie eigenlijk niet te verwoorden.

Maar het wordt nog erger. Het kabinet handelt bedenkelijke argumenten die de meest wezenlijke verdragsbepalingen betreffen. Het eerste argument berust op misvattingen omtrent het recht op gelijke toegang tot noodzakelijke gezondheidszorg, het tweede komt welbeschouwd neer op miskenning van de hele mensenrechtenidee.

**Noten**

- 1 *Kamerstukken II* 2014/14, 34 000 XVI, nr. 106 en *Kamerstukken I* 2014/15, 34 000 XVI, nr. E.
- 2 College voor de Rechten van de Mens (2013), *Rapportage Mensenrechten 2012*, pp. 81-82.
- 3 *Verdrag inzake de rechten van de mens en de biogeneeskunde, Biogeneeskunde­verdrag*, Oviedo, 4 april 1997. *Explanatory Report*, randnr. 2 bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de waardigheid van het menselijk wezen met betrekking tot de toepassing van de biologie en de geneeskunde.
- 4 *Explanatory Report*, randnr. 2.
- 5 *Ibidem*, randnr. 3.
- 6 *Ibidem*, randnr. 4;
- 7 *Verdrag inzake de rechten van de mens en de biogeneeskunde, Biogeneeskunde­verdrag*, Oviedo, 4 april 1997, Trb. 1997, 113.
- 8 *Additional Protocol to the Convention on Human Rights and Biomedicine concerning Transplantation of Organs and Tissues of Human Origin*, Straatsburg, 24 januari 2002; *Additional Protocol to the Convention on Human Rights and Biomedicine concerning Biomedical Research*, Straatsburg, 25 januari 2005; *Additional Protocol to the Convention on Human Rights and Biomedicine concerning Genetic Testing for Health Purposes*, Straatsburg, 27 november 2008; *Additional Protocol to the Convention on Human Rights and Dignity of the Human Being with regard to the Application of Biology and Medicine, concerning the Prohibition of Cloning Human Beings*, Parijs, 12 januari 1998.
- 9 Artikel 2 t/m 4, *Biogeneeskunde­verdrag*.
- 10 Artikel 5 t/m 9, *Biogeneeskunde­verdrag*.
- 11 Artikel 10, *Biogeneeskunde­verdrag*.
- 12 Artikel 11, *Biogeneeskunde­verdrag*.
- 13 Artikel 12, *Biogeneeskunde­verdrag*.
- 14 Artikel 13, *Biogeneeskunde­verdrag*.
- 15 Artikel 14, *Biogeneeskunde­verdrag*.
- 16 Artikel 15 en 16, *Biogeneeskunde­verdrag*.
- 17 Artikel 17 en 18, *Biogeneeskunde­verdrag*.
- 18 Artikel 19 en 20, *Biogeneeskunde­verdrag*.
- 19 Artikel 21, *Biogeneeskunde­verdrag*.
- 20 Artikel 22, *Biogeneeskunde­verdrag*.
- 21 Artikel 23 en 24, *Biogeneeskunde­verdrag*.
- 22 Artikel 27, *Biogeneeskunde­verdrag*.
- 23 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 XVI, nr. 183.
- 24 *Ibidem*, p. 28.
- 25 *Ibidem*.
- 26 *Ibidem*, p. 2.
- 27 *Ibidem*, p. 3.
- 28 *Ibidem*, p. 6.
- 29 Artikel 18 lid 2, *Biogeneeskunde­verdrag*.
- 30 Artikel 11, *Embryowet*.
- 31 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000 XVI, nr. 106, p. 2.
- 32 Artikel 13, *Biogeneeskunde­verdrag*.
- 33 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000 XVI, nr. 106, p. 5.
- 34 Artikel 20, *Biogeneeskunde­verdrag*.
- 35 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000 XVI, nr. 106, p. 5, en zie artikel 5 WOD.
- 36 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000 XVI, nr. 106, p. 5, en zie artikel 5 lid 1 WMK.
- 37 Artikel 12, *Biogeneeskunde­verdrag*.
- 38 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000 XVI, nr. 106, p. 5 en *Kamerstukken II* 2012/13, 33 508, nr. 2.
- 39 Artikel 17, *Biogeneeskunde­verdrag*.
- 40 Artikel 94 Gw.
- 41 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000 XVI, nr. 106, p. 6.
- 42 Artikel 91 Gw.
- 43 Artikel 18 Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht tussen Staten en internationale organisaties of tussen internationale organisaties (*Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht*), Wenen, 21 maart 1986, Trb. 1987, 136.
- 44 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000 XVI, nr. 106, p. 4.
- 45 Buijsen, M. (2010), 'De rechtvaardige verdeling van gezondheidszorg', in *S&D* 2010/10-11, pp. 61-68.
- 46 EHRM 8 juli 2003, appl. no. 27677/02 (Sentgens/Nederland), *NJCM-Bulletin* 2004, p. 54 (m. nt. Hendriks).
- 47 Buijsen, M., 'De rechtvaardige verdeling van gezondheidszorg', p. 61-68.
- 48 *Kamerstukken II* 2014/15, 34 000 XVI, nr. 106, p. 3.
- 49 Buijsen, M. (2013), 'Ongrijpbare waardigheid. Kanttekeningen bij een fundamenteel rechtsbegrip', in Marie-Claire Foblets et al. (red.) *Liber Amicorum René Foqué, Larcier/Boom Juridische uitgevers*, pp. 519-533.
- 50 Buijsen, 'Ongrijpbare waardigheid. Kanttekeningen bij een fundamenteel rechtsbegrip', pp. 519-533.
- 51 *Ibidem*.
- 52 *Ibidem*.
- 53 *Kamerstukken II* 2014/15, niet-dossierstuk 2015D15741, p. 2.

# Een academie van nomaden

Wetenschappers aan Nederlandse universiteiten werken als nomaden, van het ene tijdelijke contract naar het andere. Jet Bussemaker en Lodewijk Asscher hebben vast goede bedoelingen bij hun pogingen dat te keren, maar er komt weinig van terecht.

**MARIJTJE JONGSMA**

*Voorzitter VAWO, vakbond voor de wetenschap*

Het aantal wetenschappers met een flexibel contract is in Nederland ongekend hoog. Maar liefst 42% van al het wetenschappelijk personeel op universiteiten heeft een tijdelijke aanstelling.<sup>1</sup> Als je promovendi meerekent, gaat het zelfs om ruim 60%. Ter vergelijking: het bedrijfsleven kent een 'flexibele schil' van ongeveer 15%.<sup>2</sup>

Ook als we kijken naar de rest van het onderwijs, valt de doorgeslagen flexibilisering van de universiteiten op. Zo'n 15% van de werknemers in de gehele onderwijssector had in 2010 een tijdelijke aanstelling.<sup>3</sup> Naar onderwijssoort was dat 6% in het primair onderwijs, 14% in het voortgezet onderwijs en 16% binnen het mbo.<sup>4</sup> En hoewel het aandeel op hbo's in 2011 24% was, komt ook dit niet in de buurt van de 42% van het wetenschappelijk onderwijs.<sup>5</sup>

In onze buurlanden blijkt dat de traditionele academische functies van universitair docent (UD), universitair hoofddocent (UHD) en hoogleraar overwegend in vast dienstverband worden uitgevoerd. Dit is onder meer het geval in Frankrijk, Denemarken, Noorwegen, Zweden en Australië.<sup>6</sup> In Duitsland werken UD's vaak op flexibele basis om vervolgens bij een andere universiteit door te stromen in een hogere positie met een vast contract. En zelfs in het Verenigd Koninkrijk, bakermat van de

flexibilisering, is het aandeel tijdelijke aanstellingen onder academici 30%. Nederland is kortom koploper.

## **Mooie intenties**

Om de flexibilisering landelijk terug te dringen zijn onlangs de nieuwe Wet werk en zekerheid (Wwz) en de Wet aanpak schijnconstructies in werking getreden. En hoewel de intenties van minister Asscher prachtig zijn, lijkt het bij de misstanden in het wetenschappelijk onderwijs vooral om symptoombestrijding te gaan: de financiering blijft namelijk buiten beschouwing.

Werkgevers proberen er bovendien uit alle macht onderuit te komen. Vooralsnog leidt de Wwz in met name de zorg en het onderwijs helaas niet tot het verlengen van de tijdelijke contracten. Ook Asscher zelf geeft in de NRC toe dat het nog afwachten is wat de gevolgen zijn van deze nieuwe wet.<sup>7</sup>

Dat goedbedoelde regelingen om de tijdelijke aanstellingen in te perken averechts kunnen werken, zagen we een aantal jaren terug al. Op grond van de oude flexwet werden tijdelijke aanstellingen niet bij elkaar opgeteld als er meer dan drie maanden tussen de flexcontracten zaten. Werkgevers gebruikten deze 'pauze' van 3 maanden om onder de verplichting van een vaste aanstelling uit te komen.

Bij het opstellen van de cao Nederlandse Universiteiten in 2004 weken we van die regel af.<sup>8</sup> Daarvoor werden de drie maanden regelmatig overbrugd. Niet echt fatsoenlijk of ideaal, maar veel wetenschappers konden ermee uit de voeten. Met een pauze van zes maanden hoopten we dat er minder tijdelijke en meer vaste instellingen gerealiseerd zouden worden en dat deze praktijk tot het verleden ging behoren. Dat bleek helaas een misrekening. Sterker, het aantal flexibele contracten nam sindsdien alleen maar toe. Doordat zes maanden nauwelijks te overbruggen is, zijn veel docenten en onderzoekers inmiddels gedwongen om aan steeds weer een andere universiteit een tijdelijke aanstelling te aanvaarden. Triest maar waar: de ‘academische nomade’ werd daarmee een feit.<sup>9</sup>

De vraag rijst wie hiervoor verantwoordelijk is: de universiteitsbestuurders wijzen naar de overheid en vice versa. De een vindt dat instellingen een beter personeelsbeleid moeten voeren, terwijl de bestuurders stellen dat de huidige wijze van overheidsfinanciering het vrijwel onmogelijk maakt om mensen nog in vaste dienst te houden.

Ergens hebben de universiteitsbestuurders een punt. Als minister draag je immers verantwoordelijkheid voor het stelsel waar werkgevers en werknemers in de onderwijssector cao afspraken maken.<sup>10</sup> En dat dit stelsel niet voldoet, is inmiddels wel duidelijk. De motie van Mei Li Vos (PvdA) en Jasper van Dijk (SP) waarin Bussemaker verzocht wordt om de wildgroei van tijdelijke contracten te stoppen, is dan ook terecht.<sup>11</sup>

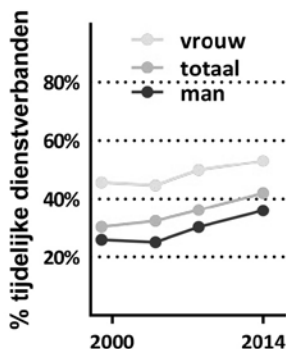
### Verkeerde financiering

Een belangrijke oorzaak van de doorgeslagen flexibilisering ligt in de financiering. Universiteiten zijn voor hun financiering afhankelijk van een aantal geldstromen. De eerste komt rechtstreeks van de overheid en bestaat uit een onderwijs- en een onderzoeksdeel waaraan de universiteiten zelf invulling kunnen geven. Deze stroom blijft echter al jaren achter bij de toegenomen hoeveelheid studenten, waardoor de rijksoverheidsbijdrage per student daalde van € 1.900 in 2000 naar € 1.300 in 2014.<sup>12</sup>

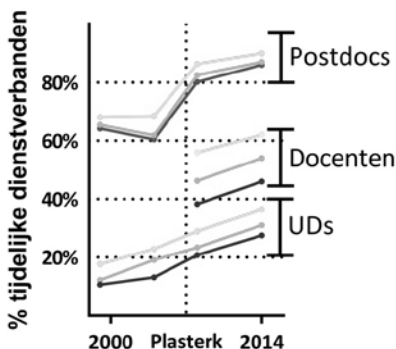
De tweede geldstroom komt van de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk On-

**Figuur 1** *Stijging aantal tijdelijke dienstverbanden van totaal personeelsbestand en naar functie*

### Totaal Wetenschappelijk personeel (exclusief promovendi)



### naar functie



derzoek (NWO). Onderzoekers kunnen bij de NWO een verzoek voor financiering indienen. Juist hierin schuilt voor universiteiten het probleem, aangezien deze geldstroom voor de duur van een project is, en dus tijdelijk en vaak persoonsgebonden is.

Dat de wijze van financiering, en dan met name de verhouding tussen de eerste en tweede geldstroom, van invloed is op het aantal tijdelijke contracten kunnen we baseren op het verleden. Zo had de 'Plasterkkorting' een negatief effect op de vaste aanstellingen. Door € 100 mln te bezuinigen op het budget van de universiteiten werd geld dat voorheen rechtstreeks naar de instellingen ging en dus op een evenwichtige manier over een langere periode kon worden geïnvesteerd, in het vervolg via de NWO verdeeld. Hierdoor nam de onzekerheid alleen maar toe. Als wetenschappers de financiering al rond kregen, dan was het slechts voor enkele jaren.

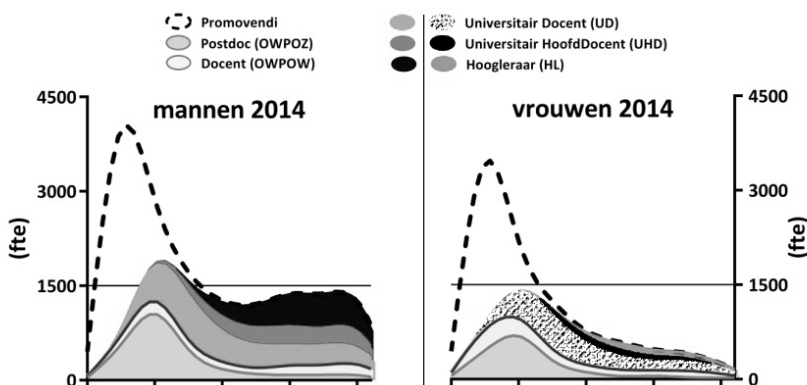
Doordat de verhouding tussen de relatief stabiele eerste stroom en de veel grilligere tweede stroom steeds verder zoekraakt, stijgt het aantal postdocs met een tijdelijk dienstverband vanaf 2008 sterk. Daarnaast ontstaat op de universiteiten opeens de functie van 'docent': de wetenschappelijk medewerker zonder onderzoekstaken. Van deze docenten

is ruim de helft in tijdelijke dienst. Dat is verwonderlijk, want juist de onderwijsactiviteiten kennen een tamelijk stabiele financiering en onderwijs is een van de kernactiviteiten. Daarnaast is het aantal tijdelijke aanstellingen onder de UD's ook fors toegenomen. Ook opmerkelijk is dat de flexibilisering vrouwen harder treft dan mannen.<sup>13</sup>

## Door de verkeerde financiering zijn langlopende onderzoeken nauwelijks meer mogelijk

Het wegtrekken van onderzoeksgeld uit de eerste geldstroom om de competitieve tweede te versterken gaat onder minister Jet Bussemaker onverminderd door. Daarbij is het nog steeds volstrekt onduidelijk of de scheve verhouding de kwaliteit van het wetenschappelijke onderzoek wel heeft verhoogd. De gevolgen voor het wetenschappelijke onderzoek en onderwijs zijn evenwel groot. Langlopende onderzoeken zijn nauwelijks meer mogelijk

**Figuur 2** Opbouw van het wetenschappelijk personeel aan universiteiten naar leeftijd en geslacht





en we zien dat het huidige personeelsbeleid aanstormend talent afschrikt en frustrleert, en dat er een enorme verspilling van human capital is. Men stroomt massaal uit rond het veertigste levensjaar.

Naast de overheid dragen de universiteiten zelf ook verantwoordelijkheid voor hun personeelsbeleid. Zo lukt het de onderzoeksinstellingen bijvoorbeeld wel om het aantal tijdelijke aanstellingen te beperken tot onder 30%, terwijl deze nagenoeg volledig via de tweede geldstroom en overige (tijdelijke) budgetten worden gefinancierd. Daar steekt het aandeel van 42% van de universiteiten schril bij af.

### ***Geen onderzoek op de lange termijn***

Niet alleen de geldstromen zorgen voor de doorgeslagen flexibilisering, de invoering van de wet Modernisering Universitair Bestuur (MUB) in 1997 heeft eveneens een rol gespeeld.<sup>14</sup> Het doel was de zelfregie van universiteiten te vergroten, onder meer op het gebied van de bestuursorganisatie, de huisvesting en de arbeidsvoorwaarden. Om de slagvaardigheid en daadkracht te vergroten haalden universiteiten 'professionele' en vaak ook dure bestuurders in huis die lang niet altijd affiniteit hadden met de wetenschap. Daar ging het ook niet om: er moesten 'targets' gesteld en gehaald worden. Zaken als internationale ranglijsten, meer studenten, publicaties, de maximale hoeveelheid promoties en marktaandeel werden ineens leidend.

Veel managers en directeuren streven naar maximale productiviteit en houden zich niet bezig met de gevolgen van hun beleid op middellange en lange termijn. Aan deze manier van denken hangt een personeelsbeleid dat daarop gericht is. Tijdelijke dienstverbanden passen daar volgens deze managers prima bij. Vaste aanstellingen kunnen naar 'bekende' wetenschappers of onderzoekers die veel subsidie verwerven.

De gevolgen zijn op alle vlakken binnen de universiteit merkbaar: er is minder ruimte voor (middel)lange-termijnonderzoek, stu-

denten merken gebrek aan continuïteit door docentenwisselingen en talent loopt stuk op docentenbanen die bij gebrek aan een track record vaak het einde van een academische carrière betekenen. Veel goede wetenschappers zoeken hun heil daarom bij het bedrijfsleven of in het buitenland.

En ook met het verhogen van de productiviteit valt het wel mee. Sterker, volgens arbeidseconoom Ronald Dekker (UvT) daalt de productiviteit zelfs door een hoog percentage flexibele contracten.<sup>15</sup> Hij vraagt zich af of het niet meer geld kost, want steeds opnieuw iemand inwerken is ook niet gratis.

### ***Kwaliteit onderwijs aangetast***

Het ongenoegen bij wetenschappelijk personeel en studenten over de kwaliteit van het onderwijs komt steeds sterker aan de oppervlakte. Symptomatisch zijn de bezettingen van het Bungehuis en het Maagdenhuis, de oprichting van De Nieuwe Universiteit, ReThink UvA, maar ook het platform Hervorming Nederlandse Universiteiten, het Promovendus Netwerk Nederland, Science in Transition en De Jonge Akademie.

Bezettingen gaan het probleem niet oplossen, maar ze dragen wel bij aan het debat hierover. Met de in rap tempo toenemende kritiek kan niemand de onvrede nog ontkennen. Het is zaak om de komende tijd samen op te trekken en grenzen te stellen: we kunnen niet nóg meer met nóg minder geld.

De verkeerde manier van financiering en de gevolgen van de MUB hebben inmiddels de kwaliteit van het universitaire onderwijs aangetast: docerend personeel in tijdelijke dienst krijgt onvoldoende tijd en ruimte voor het ontwikkelen van vernieuwend en uitdagend onderwijs, en de docenten die het onderwijs verzorgen zijn inmiddels voor het grootste gedeelte niet meer betrokken bij het wetenschappelijke onderzoek.

Daarnaast is het aantal docenten in vergelijking met het aantal studenten het afgelopen decennium ernstig gedaald. Op 7 juli

presenteerde Bussemaker vol trots haar plannen: 4.000 extra banen voor het hbo en wo. Op een studentenpopulatie van 700.000 betekent dat over een periode van tien jaar één extra docent per 175 studenten, een druppel op de gloeiende plaat. Zelfs als al die nieuwe docenten bij de universiteiten zouden gaan werken, wordt de ratio docent-student die we 15 jaar geleden hadden, niet bereikt. Zorgwekkender is de vraag wie die extra docenten gaat betalen. Voorlopig lijkt dat te moeten gebeuren uit de € 200 mln 'voorzorgsmaatregelen' van de universiteiten en hogescholen zelf. Met andere woorden: door op andere zaken te bezuinigen of extra te lenen.<sup>16</sup>

### Koester talent

Dat universiteiten verantwoordelijk zijn voor hun personeelsbeleid, laat onverlet dat de overheid zorg moet dragen voor een stabiele financiering van onderwijs en onderzoek. Hoewel al het wetenschappelijk personeel in vaste dienst in principe de voorkeur geniet, zijn er ook alternatieven denkbaar.

Zo kun je denken aan een geclausuleerd dienstverband voor onbepaalde tijd voor onderzoekers. Zij werken dan op basis van projectgeld en krijgen geen onderwijsaanstelling. Dit houdt in dat een academicus kan aanblijven zolang er geld binnenkomt. Een dergelijke aanstelling maakt het voortbouwen op tijdelijk gefinancierde onderzoekprojecten

mogelijk, waardoor de continuïteit en verbinding met een onderzoeksgroep voor wetenschappelijke medewerkers groeit. Op die manier verhoog je de kwaliteit van het onderzoek sterk en bied je wetenschappelijk personeel de kans om door te groeien en hun talent verder te ontwikkelen.

Critici beweren dat mensen in vaste dienst geen prikkel meer hebben om vernieuwend of uitdagend bezig te zijn. Ik zou het willen omdraaien: hoe kunnen we deze prestaties van onderzoekers verlangen als ze constant bezig zijn met de financiering en het regelen van nieuwe werkplekken? Juist continuïteit en zekerheid bieden de vrijheid en ruimte om tot goede wetenschap te komen. Voor het bewaken van de kwaliteit bestaan bovendien al functioneringsgesprekken en de motiverende prikkel van een promotie. Universiteiten zouden hun talentvolle onderzoekers moeten koesteren in plaats van ze chronisch uit te putten en te frustreren met selectieronde na selectieronde.

Als Nederland ook in de toekomst nog een kenniseconomie wil zijn, moet de kwaliteit van het onderwijs en de onderzoekers worden gegarandeerd. Dat kan alleen door de financiering in balans te brengen: door de eerste geldstroom te versterken en te koppelen aan een realistische taakstelling. Bied de academische nomaden daarom zekerheid en laat hen hun tijd, maar vooral ook hun talent weer in onderzoek en onderwijs steken.

### Noten

- Zie [www.vsn.nl/f\\_c\\_personeel\\_downloads.html](http://www.vsn.nl/f_c_personeel_downloads.html)
- Zie [www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3437-wm.htm](http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2011/2011-3437-wm.htm)
- Zie [www.voion.nl/downloads/a3fa116-23df-4e5d-b72b-66e9db58056d](http://www.voion.nl/downloads/a3fa116-23df-4e5d-b72b-66e9db58056d)
- Zie [www.voion.nl/downloads/58bbd39d-67ed-4118-9c83-23a40921d773](http://www.voion.nl/downloads/58bbd39d-67ed-4118-9c83-23a40921d773)
- Zie [www.zestor.nl/fileadmin/zestor/data/publicaties/Eindrapport%20Flexwerk%20in%20het%20hbo.pdf](http://www.zestor.nl/fileadmin/zestor/data/publicaties/Eindrapport%20Flexwerk%20in%20het%20hbo.pdf)
- Zie [www.eui.eu/Programmes/AndFellowships/AcademicCareersObservatory/AcademicCareersbyCountry/Index.aspx](http://www.eui.eu/Programmes/AndFellowships/AcademicCareersObservatory/AcademicCareersbyCountry/Index.aspx)
- Zie [www.nrcq.nl/2015/06/27/asscher-heel-spannend-of-werk-en-zekerheid-gaat-werken](http://www.nrcq.nl/2015/06/27/asscher-heel-spannend-of-werk-en-zekerheid-gaat-werken)
- Zie [www.vsn.nl/files/documenten/CAO/1\\_september\\_2003\\_-\\_31\\_augustus\\_2004\\_\(Deel1\).pdf](http://www.vsn.nl/files/documenten/CAO/1_september_2003_-_31_augustus_2004_(Deel1).pdf) en [www.vsn.nl/files/documenten/CAO/CAO\\_versie\\_14\\_september\\_2005\\_me.pdf](http://www.vsn.nl/files/documenten/CAO/CAO_versie_14_september_2005_me.pdf)
- Zie [www.trouw.nl/tr/nl/4556/Onderwijs/article/detail/3735497/2014/09/03/Universiteit-buit-passie-voor-de-wetenschap-uit.dhtml](http://www.trouw.nl/tr/nl/4556/Onderwijs/article/detail/3735497/2014/09/03/Universiteit-buit-passie-voor-de-wetenschap-uit.dhtml)
- Zie [www.rijksbegroting.nl/2015/voorbereiding/begroting,kst199427\\_9.html](http://www.rijksbegroting.nl/2015/voorbereiding/begroting,kst199427_9.html)
- Zie [www.tweedekamer.nl/](http://www.tweedekamer.nl/)

- kamerstukken/stemmingsuit-  
slagen/detail?id=2015P05250
- 12 Zie [www.vsnunl/f\\_c\\_prijs\\_per\\_student.html](http://www.vsnunl/f_c_prijs_per_student.html)
- 13 Zie [www.vsnunl/f\\_c\\_personeel\\_downloads.html](http://www.vsnunl/f_c_personeel_downloads.html)
- 14 Zie [wetten.overheid.nl/BWBR0008573/geldigheidsdatum\\_05-09-2009](http://wetten.overheid.nl/BWBR0008573/geldigheidsdatum_05-09-2009)
- 15 Zie [m.mejudice.nl/m/a/ar/ronald-dekker-over-eeen-flexibele-arbeidsmarkt](http://m.mejudice.nl/m/a/ar/ronald-dekker-over-eeen-flexibele-arbeidsmarkt)
- 16 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015), *De waarde(n) van weten, Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025*, 78.

# Podemos: een ander Europa kan wel

Hoewel Podemos het in de peilingen van de afgelopen tijd wat minder doet, zien veel sociaal-democraten de beweging als een groot gevaar. Onterecht, niet de 'radicale democratie' van Podemos, maar de slaafse houding tot het neoliberale discours vormt het grootste gevaar voor de sociaal-democratie. De vraag is of Nederlands links met de mainstream mee blijft dobberen, of ook kiest voor een nieuw Europees politiek project dat het continent naar een volgende fase van het kapitalisme kan helpen.

**FRANS BIECKMANN**

*Directeur van The Broker*

Het moet op de Puerta del Sol of een ander Madrileens plein zijn geweest, dat zich definitief het idee nestelde bij Pablo Iglesias, Juan Carlos Monedero, Íñigo Errejón en andere leden van een Madrileense gideonsbende om een volgende stap in hun strijd te zetten: het opzetten van een politieke partij, Podemos. Op Puerta del Sol en pleinen in meer dan vijftig andere steden in Spanje startten op 15 mei 2011 langdurige bezettingen door tienduizenden Verontwaardigden ('Indignados') tegen de heersende financieel-economische en politieke elites. De financiële crisis had het land achtergelaten met een torenhoge werkloosheid. Honderdduizenden mensen waren niet meer in staat hun hypotheek te betalen. De onvrede groeide. De M15-beweging was geboren.

Toen is de overtuiging ontstaan dat het ook in Spanje mogelijk is om buiten de gevestigde regeringspartijen Partido Popular (PP) en de

sociaaldemocratische PSOE een eigen alternatief links politiek project neer te zetten. Aanhangers van Podemos bestempelen deze partijen ironisch als 'PSOE' of 'la casta'. De kaste verdeelt de politieke macht en economische opbrengsten sinds in 1978 een overgang naar een democratisch bestel werd onderhandeld met de voorgaande dictatuur. Dit Moncloa Pact is volgens Podemos een compromis, waarin machtige economische groepen hun belangen tot op de dag van vandaag veilig weten te stellen.

Podemos weet met dit project het structurele gebrek aan politiek zelfvertrouwen van veel Europese linkse bewegingen te overstijgen. Het is een project dat zich niet aanpast aan het heersende 'hegemoniale discours', maar dat daartegenover een ander narratief stelt. En dat serieus probeert zelf de mainstream te worden door een grote groep Spaanse kiezers achter zich te krijgen.

Vier maanden na de oprichting van Podemos in januari 2014 behaalde de partij al 8% van de Spaanse stemmen bij de Europese stembusgang. Al een half jaar staat Podemos in de peilingen rond of boven de 20%: net wel of net niet de grootste partij van Spanje. In de recente gemeentelijke verkiezingen in mei 2015 kreeg een coalitie met daarin Podemos de meeste stemmen in Barcelona, en een vergelijkbaar samenwerkingsverband haalde slechts één zetel minder dan de grootste partij in Madrid.

Coalities van aan Podemos gerelateerde lokale initiatieven behaalden overal in het land hoge percentages. Behalve Barcelona zijn ook in Madrid, Valencia, Zaragoza, A Coruña, Pamplona, Cádiz en Santiago de Compostela hun kandidaten als burgemeester aangetreden. Eind dit jaar kiezen de Spanjaarden hun nieuwe nationale parlement. De 'PPSOE' kijkt vol vrees naar de razendsnelle opkomst van de nieuwe partij, met een naam die zich letterlijk vertaalt als 'Wij kunnen het' en daarmee de heersende mantra trotseert van 'There Is No Alternative' voor harde bezuinigingen, flexibilisering van de arbeidsmarkt en privatiseringen in een neoliberal economisch model.

### **Strategie**

Wat verklaart het overdonderende succes? Een deel van het antwoord ligt in de welbewuste strategie die Podemos hanteert om de Spaanse kiezer achter zich te krijgen. Een strategie die op vele punten verschilt van la casta en andere linkse partijen in Spanje.

Vanaf het begin van de opbouw van Podemos waren de leiders doordrongen van het cruciale belang van communicatie, waarbij massamedia als televisie en internet volop werden ingezet. Vooral Pablo Iglesias werd als boegbeeld naar voren geschoven. De universitaire docent mocht voor een lokale tv zender een serie debatten maken. Ondersteund door een aantal collega's van de sociaalwetenschappelijke instituten werd de debatshow genaamd 'La Tuerka' een cultsucces. Iglesias

bleek een uitstekend debater en vanaf april 2013 was hij voortdurend te zien in allerlei mainstream uitzendingen, waarbij hij voortdurend zijn zorgvuldig onderbouwde en zeer consequente boodschap verkondigde.

Ook begon Podemos onmiddellijk een online structuur op te bouwen. Op deze manier voorkwamen ze dat de opkomst van de partij te veel afhankelijk werd van de traditionele media, die als spreekbuis van de gevestigde orde op felle wijze ten strijde gingen tegen 'die radicalen' met soms overduidelijk nergens op gebaseerde smeercampagnes. Naast gebruik van bekende sociale media zetten ze Plaza Podemos op: een website waar dagelijks tienduizenden bezoekers discussiëren over voorstellen en andere politieke zaken rond Podemos.

Overal in het land ontstonden min of meer spontaan lokale en thematische 'circuitos': een soort volksvergaderingen in de buurten, dorpen en ook bedrijven. Ook hier bespreken mensen samen voorstellen, die resulteren in lokale acties of worden ingebracht in de landelijke Podemos organisatie.

### **Het populisme van Podemos**

De politieke strategie van Podemos is sterk geïnspireerd door twee belangrijke invloeden: de neo-Gramscianse theorieën van onder meer Ernesto Laclau en Chantal Mouffe, en de ervaringen van een aantal van de Podemos-oprichters in Latijns-Amerika. 'Onze mensen winnen hier!', mailde Iglesias in 2005 enthousiast vanuit Bolivia. De linkse leider Evo Morales behaalde dat jaar een enorme verkiezingsoverwinning met zijn pleidooien voor een alternatief voor het neoliberalisme. De latere Podemos-oprichters leerden in Latijns-Amerika ook van de manier waarop de mensen zich via lokale assemblees organiseerden. De Venezolaanse 'collectivos' of Boliviaanse 'ayllus' zouden in Spanje als 'circuitos' opduiken.

Zowel Podemos zelf in positieve zin als tegenstanders, die er een harde tegencampagne op baseren, bestempelen de strategie van de



EL MOMENTO  
ES AHORA

*Madrid, maart 2015. Pablo Iglesias houdt een toespraak.*

beweging als populistisch. Opponenten gebruiken het cliché van een autoritaire leider, Iglesias, die met goedkope beloften het volk paait als afschrikwekkend voorbeeld. Podemos zou op de emoties spelen en ‘simplistisch’ en ‘antipolitiek’ zijn.

De jonge partijideoloog Íñigo Errejón heeft het meest geschreven over het populisme als inspiratiebron voor Podemos. Hij verzet zich tegen deze gangbare definitie van populisme, die geen onderscheid maakt tussen rechtse partijen als de Lega Nord en de Tea Party, en de Latijns-Amerikaanse linkse varianten. Volgens Errejón misbruikt het establishment de term populisme om de legitimiteit van democratisch gekozen regeringen in Latijns-Amerika (en van Podemos) ter discussie te stellen, terwijl het een legitieme methode is om politieke scheidslijnen te definiëren. En vooral ook om wat hij noemt de ‘ontkenning van de politiek’ op te heffen.

Om de technocratische benadering, die steeds meer publieke kwesties onbespreekbaar maakt doordat ze door een vanzelfsprekende externe dwang (‘de markten’, ‘de veiligheidsdreiging’) zouden worden opgelegd, te bestrijden is populisme nodig. Podemos wil een eigen ideologisch speelveld bepalen, in plaats van altijd in het stadion en volgens de spelregels van de tegenstander te spelen.

Errejón draait het argument om. Hij noemt juist de tegenstanders van Podemos anti-politiek. Met het technocratische argument dat bezuinigingen, deregulering, steun aan de financiële sector en flexibilisering onontkoombaar zijn, gaan zij de discussie over waarden, idealen en alternatief beleid voor economie en maatschappij uit de weg. Errejón stelt dat de politiek bij uitstek het terrein is om disputen uit te vechten. De politiek geeft betekenis aan de verlangens, voorkeuren, prioriteiten en behoeften van mensen. Dat is nodig, juist in een periode waarin er steeds minder sprake is van duidelijke, ‘universele’ politieke identiteiten, door twee belangrijke factoren: ‘de fragmentarisering en precarisering van de wereld van de arbeid, en

de erosie – van onderaf en van bovenaf – van de nationale soevereiniteit.’

Met andere woorden: het gaat er dus om die moeilijk definieerbare actuele processen op zo’n manier te duiden en met elkaar te verbinden, dat een politiek project ontstaat dat voldoet aan de eigen idealen, principes en waarden. Nu het huidige economische model in een existentiële crisis – een ‘regime crisis’ – is beland, moeten alternatieven naar voren worden gebracht.

## Juist de technocratische benadering van de mainstream is anti-politiek

Errejón stelt dat (extreem)rechtse krachten in Europa veel succesvoller zijn geweest in het bepalen van een nieuw politiek speelveld. Het is figuren als Wilders en Le Pen wel gelukt langs scheidslijnen die ‘reactionaire en racistische’ doelen dienen een nieuw geheel te smeden van de gefragmenteerde politieke werkelijkheid. Europees links zou daar tegenover een eigen discours moeten construeren dat de realisering van eigen waarden als solidariteit, (radicale) democratie en een economie die de gehele samenleving ten goede komt, dichterbij brengt. De keuze, zo citeert *The Guardian* Chantal Mouffe in februari dit jaar in een gesprek met Pablo Iglesias, is ‘tussen links en rechts populisme’ in plaats van tussen links en rechts populisme enerzijds en het redelijke centrum dat de logische rationele weg bewandelt anderzijds.

Door charismatisch leiderschap en weloverwogen termen en discoursen, die de scheidslijn van links en rechts overstijgen, wil Podemos traditioneel links en grote groepen verontwaardigde Spanjaarden verenigen. Daarin zijn ze geslaagd: naast de traditionele achterban hebben zij ook veel niet-stemmers, delen van de verarmde middenklasse, die niet

meer in de PP geloven, en een groot deel van de hoger opgeleiden die niet meer aan een baan komen naar zich toegetrokken. Deze strategie heeft, in de woorden van filosofiedocent en Podemos-grondlegger German Cano, 'een situatie van vormeloze verontwaardiging en ontevredenheid' politiek geblokkeerd en losgetrokken 'van twee natuurlijke reacties: het cynisme en het zich afwenden.'

Oftewel, het linkse populisme van Podemos zorgt ervoor dat mensen weer betrokken raken bij het vorm geven van hun eigen leven en dus van de politiek. Deze discursieve praktijk van de neo-Gramscianen verschilt cruciaal van wat hier oppervlakkig bekeken erg op lijkt: framing van de politieke boodschap, het zodanig manipuleren van de discussie zodat die in jouw termen wordt gevoerd. Politieke partijen gebruiken framing vrijwel in alle campagnes. Het komt vaak neer op een vrijwel totale loskoppeling van de inhoud, het gaat alleen om het op korte termijn scoren. Wat de Podemos-strategen beogen, of in ieder geval pretenderen, is dat ze deze vervreemding juist willen opheffen of verminderen door de reële verlangens en de emoties van de meerderheid van de bevolking te koppelen aan een politieke expressie. Terwijl de elitaire, technocratische houding van de traditionele politieke partijen in hun ogen juist een vorm van cynisme is.

### **Radicale democratie**

Die nauwe betrokkenheid van de bevolking bij de politiek is niet alleen een ontkrachting van het verwijt dat Pablo Iglesias een autoritaire leider zou zijn, het is ook een van de twee belangrijkste programmatische uitgangspunten van Podemos. De partijstructuur is zeer democratisch. Transparantie staat hoog in het vaandel, juist om de partij te onderscheiden van de in hun ogen door en door corrupte gevestigde partijen.

Podemos wil veel meer dan een partij zijn. Het is een beweging met als belangrijkste sleutelbegrip 'radicale democratie'. In het eerste

verkiezingsprogramma dat Podemos schreef, voor de Europese verkiezingen in 2014, stond achter elk van de zes hoofdstukken – economie, vrijheid, gelijkheid, broederschap, soevereiniteit en duurzaamheid – de toevoeging 'construir la democracia' (opbouw van de democratie)

Spanjaarden van alle gezindten weer greep op hun leven te geven is de essentie van de radicale democratie: autonomie en zeggenschap over hun manier van werken, hun opleiding, dorpen, buurten en toekomst. Dat doet Podemos onder meer via de door de mensen zelf gedragen 'circulos' en met het aansluiten bij lokale actiegroepen om daarmee zo breed mogelijke coalities te vormen.

Die greep en controle zijn in de afgelopen decennia verloren gegaan. Soevereiniteit is vervangen door een abstract systeem van globalisering, dat in Spanje het meest tastbaar is via het op neoliberale leest geschoeide Europese economische project. Beslissingen worden ver weg door een 'kaste' van technocraten en uitwisselbare politici die dit systeem dienen genomen.

### **Economisch programma Podemos**

Naast 'radicale democratie' wil Podemos een alternatief bieden voor de neoliberale fase van het kapitalisme dat Europa heeft gevormd de afgelopen dertig jaar.<sup>1</sup> De beweging wil de 'economische soevereiniteit weer bij de burgers terug brengen'. Daarvoor sommen ze een grote hoeveelheid concrete maatregelen op en hebben een handelingsmodel 'gebaseerd op de ethiek en op de verantwoordelijkheid voor de burgerij' in het leven geroepen. Opvallend is de bijna letterlijke overeenkomst met het Van Waarde-manifest: ethisch, waarden gedragen politiek, en een economie waarin de mensen centraal staan en niet de markt, de winst of zelfs de 'efficiëntie'.

Dat waarden gedragen uitgangspunt koppelt Podemos aan een kritische analyse over de huidige fase van het kapitalisme. Het huidige stelsel heeft gezorgd voor een zware en nog



steeds voortdurende financiële en economische crisis en zal daarom vervangen moeten worden door een nieuw 'productiemodel'. Het creëren van meer binnenlandse vraag en grotere investeringen in sociale infrastructuur en menselijk kapitaal staat daarbij centraal. Dat impliceert het aan banden leggen van de multinationale financieel-economische kartels, die nu hun winsten wegsluizen en niet zorgen voor meer werkgelegenheid.

Ook is Podemos voorstander van een grondige hervorming van het Europese monetaire systeem, langs lijnen waar tal van internationale economen en andere deskundigen zich overigens in kunnen vinden.

### **Podemos en Europa**

Podemos vaart anders dan veel andere partijen die ontevreden zijn over de huidige EU geen nationalistische koers. Podemos benadrukt keer op keer dat 'regimeverandering' alleen mogelijk is in Europees verband. De nadruk op soevereiniteit is geen pleidooi voor isolement binnen Europa. Integendeel, het past binnen een internationalistische benadering van een solidair Europa met ruimte voor kleinschaligheid en pluriformiteit, ook in economische zin.

De manier waarop Podemos zich manifesteert in Spanje levert geen blauwdruk voor de rest van Europa. De beweging zelf blijft onderstrepen dat ieder land zijn eigen sociale constellatie, politieke cultuur, economische structuren, instituties en ontwikkelingspaden kent, en de financieel-economische crisis anders voelt.

Hiermee levert ze gelijk een centraal uitgangspunt voor een nieuw Europees politiek project. Tegenover de eenheidsworst van de Europese vrije markt en de monetaire gelijk-schakeling binnen de eurozone, ontstaan de contouren van een heterogeen Europa, waarin landen en regio's hun eigen sociaaleconomische en maatschappelijke paden bewandelen. In plaats van alle lidstaten en regio's in een keurslijf te dwingen. Het keurslijf van een model waarin inflatiebeteugeling de belang-

rijkste doelstelling is; waar de liberalisering van de economieën grotere efficiëntie en meer welvaart dient op te leveren; en waarin de verschillende Europese landen geleidelijk naar elkaar toe groeien. Dit model is volgens Podemos failliet, het heeft landen uiteen gedreven.

Dat hangt in hun analyse samen met het aanbod gestuurde, neoklassiek geïnspireerde economische beleid in Europa. De export van de Noord-Europese landen kon slechts gefinancierd worden met import door Zuid-Europa. Het tekort van de Grieken is het overschot (op de handelsbalans) in Duitsland en ook Nederland.

Dat een land als Spanje voor de crisis van 2008 toch (de illusie van) groei doormaakte, kwam door de makkelijke kredieten die Spaanse en ook Noord-Europese banken verstrekten aan huizenbouwers en huizenkopers: een grote luchtbel die wel moest barsten. De klap was enorm, huizenbezitters konden hun hypotheek niet meer afbetalen. De wanke-

## **Het handelsoverschot van het Noorden is het begrotingstekort van het Zuiden**

lende banken, die teveel hadden uitgeleend, werden door de Spaanse overheid gered. De enorme schulden van de falende private financiële sector kwamen dus voor rekening van de publieke sector. De regering voelt zich op aandringen van de trojka sindsdien genoodzaakt gigantisch te bezuinigen en 'structurele hervormingen' (privatisering, flexibilisering van de arbeidsmarkt) door te voeren om de schulden aan de Noord-Europeanen te kunnen afbetalen.

Tegenover dit failliete Europese model komt een nieuw pluriform Europa, met een economisch beleid op basis van neo-Keyne-

siaanse theorieën dat een grotere interne vraag centraal stelt. En waarin concurrentie op (lage) lonen en flexibilisering van de arbeidsvoorwaarden vervangen zijn door investeringen in menselijk kapitaal, sociale infrastructuur en innovatief onderzoek naar bijvoorbeeld alternatieve energiebronnen. En tot slot, belast en reguleert dit nieuwe Europa het financieel kapitaal sterker om speculatie en belastingontwijking te voorkomen.

Zo'n pluriform en heterogeen Europa heeft nog steeds veel, misschien wel meer centrale coördinatie. In de overgangsfase is het noodzakelijk alle Europese regels aan te passen om de wurggreep van de financiële markten, de 3% norm, de schuldenlast en het strakke vrijhandelsjuk op te heffen. De continue asymmetrie en daardoor voortdurende instabiliteit binnen het eurogebied zijn alleen aan te pakken door essentiële elementen te veranderen: de introductie van een omvangrijke gezamenlijke Europese begroting, een politieke unie, coördinatie van het economisch beleid van de lidstaten, en met een echte centrale bank. Een ECB die niet alleen voor inflatiecontrole gaat, maar ook oog heeft voor de werkgelegenheid en het welzijn van alle Europeanen. En met een Europees investeringsbeleid dat actief en gecoördineerd probeert de Europese heterogene economie op gang te brengen, in plaats van dat aan de markt over te laten.

#### ***Wat zijn de lessen voor Nederlands links?***

De stormachtige opkomst levert geen blauwdruk voor politieke bewegingen in andere landen: zeker in Noord-Europa niet waar de economische basis veel stabiel is en er nog geen verpauperde middenklasse bestaat. Maar zoals de Podemos-leiders veel geleerd hebben van de politiek in Latijns-Amerika, zo vallen er voor de Nederlandse linkse politiek lessen te trekken uit het Spaanse voorbeeld. In het kader van een alternatieve, waarden gedragen Europese politiek, zijn vier aspecten van groot belang.

#### ***Links populisme als strategie***

Om maar meteen met de meest omstreden les te beginnen: Nederlands links zou de neo-Gramsciaanse strategie van Podemos kunnen gebruiken om het traditionele partijpolitieke links-rechts frame te overstijgen. Het zou dan moeten zoeken naar een brede meerderheid binnen de bevolking die langs nieuwe assen wordt aangesproken. Een verhaal dat niet alleen aantrekkelijk is voor de hoogopgeleide en daardoor vaak beter gesitueerde bevolkingsgroepen van D66 en GroenLinks, maar dat tegelijkertijd voorbij het conservatieve streven naar behoud van oude voorrechten binnen nationale grenzen van de SP gaat.

Het verenigen van de vele jonge praktische idealisten, sociale ondernemers, betrokken studenten en oudere cynici die zich nu helemaal van de politiek afgekeerd hebben maar wel betrokken zijn bij de wereld is daarbij essentieel. Het moet al die verschillende doelgroepen aanspreken met een nieuw positief discours, langs andere scheidslijnen, en zo het politieke debat verplaatsen naar eigen terrein, in plaats van het binnen de marges van het dominante model te voeren.

Zie het als het spiegelbeeld van de manier waarop Geert Wilders grote hoeveelheden stemmers weet te trekken. Hij combineert rechtse standpunten (anti-islam, vrije markt, lage belastingen) met linkse en sociaal-liberale (toegankelijke zorg, meer zekerheid voor mensen aan de onderkant, emancipatie van culturele 'minderheden' zoals homo's en vrouwen), die hij weet te framen langs nationalistische en culturele lijnen.

Het succes van Podemos is mede verklaarbaar vanuit de ellendige gevolgen van de crisis, de torenhoge werkloosheid en de afbraak van de sociale voorzieningen in Spanje, die veel verder gaan dan bij ons. Maar ook in Nederland is er een voedingsbodem voor een links populistische aanpak, omdat hier eveneens grote (ongelijke) ontevredenheid heerst en cynisme over de politiek, een onbehagen wat maar zeer ten dele een plek vindt, helaas bij rechtspopulisten als Wilders. Podemos weet zulke onlustgevoe-

lens te kanaliseren richting een nieuw project van hoop, verandering en vooruitgang.

Een dergelijke strategie kan alleen slagen binnen een Europees samenwerkingsverband. Een links populistische Europese beweging zou op een vergelijkbare manier consequent de sociaal- en politiek-economische tegenstellingen kunnen beschrijven tussen de geprivilegieerde bovenlaag die bovenmatig profiteert van een Europees en globaliseringsmodel dat ten koste gaat van de onderklasse, de lagere middenklassen en de groeiende groep mensen zonder enig uitzicht op een vaste baan of een leefbaar inkomen. Dat Europese economische model kan dan worden afgeschilderd als een eliteproject dat gebaseerd is op een ideologische tunnelvisie, dat zijn beloften niet waarmaakt en dat juist zorgt voor groeiende instabiliteit en onzekerheid. Een project dat bovendien ondemocratisch is, omdat de elite bovenmatig veel macht naar zich toetrekt.

Op dit moment is de Europese sociaal-democratie volgens velen onderdeel van die elite. De recente gang van zaken rond Griekenland spreekt boekdelen: in plaats van de Syriza-regering te hulp te schieten, schaarden veel sociaal-democratische leiders zich in het kamp van de neoliberale trojka.

#### *Radicale democratie*

Podemos komt voort uit de sterke sociale bewegingen, die zich op allerlei niveaus maar vooral lokaal verzetten tegen de gevolgen van de crisis en de bijbehorende bezuinigingen. Vanuit die basis is Podemos dwars door de bestaande partijen gegroeid. Daarbij weet de beweging veel 'gewone' Spanjaarden actief aan zich te binden door hun eigen taal te spreken en hen zelf hun eigen belangen en wensen te laten uiten en bevechten.

Van een dergelijke beweging is in het versnipperde en geïndividualiseerde Nederland geen sprake. Maar Podemos heeft ook slim gebruik gemaakt van sociale media, bijvoorbeeld via de eigen discussiesite Plaza Podemos. Via die media en via de 'circuitos' en de assemblees worden het politieke pro-

gramma en de concrete beleidsvoorstellen bepaald. Het programma van de aan Podemos gelieerde burgemeesterskandidaat Ada Colau is bijvoorbeeld geschreven in een soort 'living document' waaraan 5000 mensen hebben bijgedragen. In juli is ook een dergelijk landelijk proces in gang gezet, om het programma voor de parlementsverkiezingen te bepalen. Deze directe democratie zorgt voor een grote actieve en betrokken kern van medewerkers. Het biedt ook voor toekomstig alternatief

## Links moet het traditionele neoliberale frame ontstijgen en een eigen verhaal vertellen

beleid grote mogelijkheden, bijvoorbeeld bij vernieuwende initiatieven in de sociale en economische sfeer. Overheidsorganisaties, vakbonden en bedrijven experimenteren er al mee. In Nederland zouden de instrumenten — zoals een 'living document' — en de organisatievormen als inspiratie kunnen dienen.

#### *Een waarden gedragen politiek*

Het economische basisdocument van Podemos stelt een 'ethische inzet' centraal, zoals Van Waarde dat doet binnen de PvdA. Bij alle politieke of beleidsbeslissingen moeten waarden, principes en idealen zwaarder wegen dan kosten, bedrijfswinsten of efficiëntieoverwegingen. Het gaat er om dat de economie mensgericht is, dat de mensen weer greep op hun leven krijgen en zeggenschap over alle aspecten van het bestaan. Het gaat er om hun soevereiniteit te herstellen ten opzichte van de managers, de efficiëntiedenkers, de internationale instanties, de multinationals, de abstracte globaliseringsprocessen en de Europese ongrijpbare elites. Niet in de vorm van nationalisme of egoïstisch individualisme,

maar in het tegengaan van vervreemding door grootschaligheid en technocratie, en van het isolement waarin mensen komen te verkeren als zij moeten zien te overleven in een kille ieder-voor-zich competitie maatschappij.

Als Van Waarde daadwerkelijk doordringt in de politieke stellingname en de concrete beleidsvoorstellen van de PvdA-politici, zal dat vergaande gevolgen hebben voor de politieke praktijk. Idealiter uit zich dat ook in een brede linkse coalitie die vanuit gezamenlijke waarden een ideologisch consequent front vormt tegenover de huidige status quo.

*Draag zelfbewust hoop en een alternatief uit: het kan!*

Zeker in een polderland als Nederland, waarin politieke partijen voortdurend op zoek moeten naar coalities, zijn ideologische verschillen vaak onder een mantel van nietszeggende woorden bedolven. Podemos laat zien hoe belangrijk het is om een zeer scherp politiek discours te hanteren. De manier waarop de werkelijkheid is opgeschreven, uitgedragen en geïnterpreteerd, is daarbij van cruciaal belang om te bepalen hoe mensen over politiek denken en zich er over uiten.

Hiervoor heeft de partij zeer welbewust en met grote inzet een scherpe mediastrategie gevoerd. Met een inhoudelijk zeer goede voorbereiding traden zij telkens met dezelfde duidelijke boodschap naar buiten.

Misschien wel de allerbelangrijkste les die Podemos aan links in de rest van Europa kan leren, is dat er een alternatief politiek project mogelijk is. Dat het na dertig jaar neoliberalisme daadwerkelijk tijd is voor de volgende fase van het kapitalisme. Tegenover 'There is no alternative' stelt Podemos hoop, passie, zelfvertrouwen en een optimistisch vergezicht naar een betere toekomst. Wees niet langer tegen, marginaal en reactief ten opzichte van een oppermachtig hegemoniaal discours. Of erger nog: voeg je daar zoals de huidige sociaal-democraten niet kritiekloos in om slechts de scherpe kantjes eraf te slijpen. Heb in plaats daarvan de ambitie om het nieuwe normaal te

worden: de mainstream die zich in het nieuwe centrum van de politiek gaat nestelen.

Daarmee 'politiseert' Podemos: het brengt de tweestrijd tussen twee inhoudelijk verschillende modellen terug in de politiek. Zoals ook Syriza de zaken binnen Europa op scherp heeft gezet. Dat heeft vergaande gevolgen voor de huidige sociaal-democratie in Europa: blijven zij voortgaan op de Derde Weg en andere varianten die het bestaande neoklassieke economische model accepteren en zien als de enige mogelijkheid? Of kiest zij voor een alternatief model dat vooralsnog vooral gebaseerd zal zijn op neo-Keynesiaanse theorieën?

Een keuze voor de Derde Weg is het voorportaal naar Pasokisatie, zoals Podemos het zo fijntjes omschrijft naar aanleiding van de decimering van de sociaal-democratische Pasok in Griekenland door Syriza. De sociaal-democratische partijen in Europa onderscheiden zich nauwelijks van alle andere partijen die zich achter het huidige model scharen.

De PSOE gaat als de peilingen gelijk blijven flink verliezen. De Spaanse sociaal-democraten zullen daarom moeten kiezen voor een duidelijker linkse politiek die zich substantieel

---

## De 'Pasokisatie' van de PvdA dreigt als de partij het huidige pad niet verlaat

---

onderscheidt van de huidige neoliberale koers. De harde verbale schermutselingen over en weer — PSOE-kopstukken beschuldigen Podemos van een autoritair en simplistisch populisme en Podemos wrijft de betrokkenheid van regionale en nationale PSOE-leiders bij verschillende corruptieschandalen er diep in — hebben na de gemeenteverkiezingen van mei hier en daar plaats gemaakt voor toenadering tussen de twee. In Madrid steunt de PSOE de burgemeester van de Podemos-coalitie, in

de regio's Extremadura en Castilla-La Mancha ondersteunt Podemos een PSOE-regering. Maar de echte lakmoestest komt na de nationale verkiezingen: voor Podemos is de PSOE de enige grote partij met wie ze onder voorwaarden samen wil werken; andersom zou de PSOE kunnen kiezen voor samenwerking met de PP.

Zoals de PSOE recht tegenover Podemos staat, zo staan in heel Europa de regerende sociaal-democraten recht tegenover dit linkse alternatief. Zie de opstelling van de Duitse/Nederlandse/Franse sociaal-democraten, onder leiding van Jeroen Dijsselbloem (door vriend en vijand – de Europese Groenen én de Duitse CSU- omschreven als 'een liberaal in socialistisch t-shirt') versus Syriza in Griekenland.

Niet kiezen voor het post-liberalisme betekent kiezen voor het neoliberalisme. In plaats daarvan zou de PvdA consequent moeten kiezen voor het bouwen aan een nieuw Europees economisch en politiek model, en daarvoor scherp opereren langs heldere ideologische lijnen. Van Waarde is daarvoor een uitstekend uitgangspunt. Logische bondgenoten zijn de SP en GroenLinks. De SP is consequenter geweest in het afwijzen van neoliberalisme maar laat het qua internationalisme en op Europees niveau bouwen aan een alternatief afweten, en is bovendien te hiërarchisch om een beweging te kunnen dragen die 'radicale democratie' als uitgangspunt heeft. GroenLinks is wel op Europa georiënteerd, maar heeft een weinig samenhangende alternatieve sociaaleconomische visie en is teveel gericht op verlichte hoogopgeleiden.

Maar eigenlijk zal het vooral buiten de bestaande partijstructuren moeten gebeuren. Een radicale beweging van strategisch opererende personen moet dwars door de partijen heen werken aan een nieuw postliberaal project. Dat ook de minder vanzelfsprekende groepen in de samenleving weet te verbinden rond een positief, hoopgevend alternatief en de vele losse idealistische initiatieven weet te voorzien van een samenbindend en overkoepelend vertoog. Want er zijn veel vaak jonge mensen die proberen te werken aan een andere wereld, maar hun vertrouwen in de partijpolitiek allang verloren hebben. Hun idealen op het gebied van duurzaamheid of een alternatieve economie vallen, samen met de verlangens en behoeften van miljoenen andere Europeanen, vooralsnog in een vacuüm, of sneuvelen in een Europees en mondiaal systeem van grootschaligheid en concurrentie. Het optimisme van een beweging als Podemos biedt hen een nieuwe gelegenheid het vertrouwen in politiek en democratie terug te winnen.

*Op [www.fransbieckmann.nl/podemos-nl](http://www.fransbieckmann.nl/podemos-nl) staat een uitgebreidere longread van dit artikel*

#### Noot

- 1 Zie voor het gehele economische programma van Podemos: [www.fransbieckmann.nl/podemos-nl](http://www.fransbieckmann.nl/podemos-nl)

## Interventie

---

# Gemeenschappelijke drijfveren

Door **Hans Spekman**

Voorzitter van de PvdA

Tijdens de Tour de France van 1992 zitten twee wielrenners uit de Nederlandse ploegen Panasonic en Buckler, Marc Sergeant en Frans Maassen, in een veelbelovende ontsnapping. Hoewel de twee tot verschillende ploegen behoren is Nederland blij: (waarschijnlijk) een Nederlandse ploeg die de etappe-overwinning in de wacht sleept. Niets blijkt minder waar. Heel Nederland is getuige van een woordenwisseling tussen twee wielrenners, die vanwege kennesinne tussen de ploegleiders een overwinning uit handen geven aan de onbekende Fransman Colotti. Vroeg iemand in Nederland zich af welke van de ploegleiders (Raas en Post) er gelijk had? Nee. De kijker was vooral teleurgesteld dat door gedoe Nederlands succes achterwege bleef.

Tussen linkse politieke partijen is dergelijk gedrag helaas geen uitzondering. Vanwege onderlinge strijd worden de gemeenschappelijke doelen nog weleens uit het oog verloren. Mijn collega-voorzitter van GroenLinks en ik waren dan ook tevreden dat we de samenwerking tussen de wetenschappelijke bureaus van onze partijen naar een hoger plan konden tillen, tijdens een openbare bijeenkomst in De Balie. Wel jammer dat de SP er niet was.

Dat we gemeenschappelijke drijfveren hebben is helder. Voor mij persoonlijk is dat het jongetje dat in India asbest van onze afgeschreven boten staat te schrapen. Hij is voor mij het symbool van onrecht dat me permanent motiveert om me niet neer te leggen bij de bestaande situatie. Maar dat is persoonlijk. Is solidariteit nog wel zo breed gedragen in een maatschappij die draait om efficiency en winsten?

Volgens mij wel. Toen Soufian Afkir, vakkenvuller bij Albert Heijn, ten overstaan van de hele aandeelhoudersvergadering eerder dit jaar de helft van zijn pak uittrok om te protesteren tegen het lage jeugdminimumloon, stemden de reacties mij positief. De massale steunbetuigingen lieten zien dat er in de samenleving veel sympathie is voor deze David, die de grootkapitalistische Goliath op ludieke wijze probeert te bestrijden. Het initiatief van Young & United, waaraan een breed spectrum van linkse verenigingen en partijen meewerkt, heeft geleid tot een gezamenlijk voorstel van PvdA, GroenLinks en SP in de Tweede Kamer.

Het kan dus wel. Maar waarom vinden we elkaar dan zo weinig? Mijn overtuiging is dat het komt omdat wij, linkse partijen, te veel de nadruk leggen op de verschillen tussen partijen. Er is altijd wel wat. Variërend van inhoudelijke verschillen waar een vergrootglas overheen wordt gelegd, tot partijpolitieke wrok uit het verleden. Variërend van gedoe in de persoonlijke sfeer, tot de angst voor electoraal verlies vanwege gebrek aan onderscheidend vermogen.

Het is echter hoog tijd om die 'dingetjes' te overstijgen, want links wordt in zetelaantal steeds kleiner. Dat komt omdat kiezers bovenal geen zin hebben in muggenzifterij. Electoraal zit het grootste risico in teleurgestelde linkse kiezers die niet meer de moeite nemen om naar het stemhokje te gaan. Net als de tv-kijker in 1992 vraagt geen enkele linkse kiezer zich af wie er gelijk heeft: hij ziet ruzie en baalt. Hij baalt omdat de volksvertegenwoordigers in wie hij zich ideologisch herkent elkaar de tent uitvechten, terwijl de rechtse partijen er met de overwinning vandoor gaan. Want als we ons iedere keer uit elkaar laten spelen, is er straks nog meer flexibilisering,

---

groeit de kloof nog sneller en racen we af op een samenleving waarin 'ieder voor zich en ik voor mezelf' tot het heersende adagium is verheven. Dat mag niet gebeuren en dat hoeft ook niet te gebeuren.

Linkse samenwerking begint bij het erkennen en accepteren dat we op sommige punten van elkaar verschillen, en de nadruk leggen op de vele punten waar we overeenstemming hebben.

Linkse partijen zullen de handen ineen moeten slaan op onderwerpen waarover we het fundamenteel eens zijn, zoals gedaan is bij het voorstel ter afschaffing van het minimum-jeugdloon. Het bestrijden van de 'centrifugale krachten van het kapitalisme' staat daarbij voorop: het belachelijke idee dat meer flex en minder werknemersrechten de oplossing zijn voor alles.

Daarnaast zullen linkse partijen nog vaker gezamenlijk moeten aansluiten bij bestaande initiatieven in de samenleving. Linkse politici, of het nou SP, GroenLinks, de PvdA of een lokale links-progressieve partij is, zullen vooraan moeten staan om inwoners van een gemeente te helpen die zelf een zorgcorporatie oprichten, die een kleine school willen openhouden (zoals onze partijgenoot Jan Schuurman Hess) of die ten strijde trekken tegen het doorgeslagen rendementsdenken in het onderwijs.

Ik heb de diepe overtuiging dat dit kan. Dat we elkaar kunnen vinden op de idealen die we delen, mits we stoppen met het benadrukken van de standpunten waarop we verschillen. Als we zover zijn kunnen we nog effectiever koersen op een samenleving waarin we samen vooruitkomen.

# A.L. Snijders

---

## Een droom

De Hokjesman maakt een reportage op het ADM-terrein; hij vraagt een vrouw wat voor mensen hier nou wonen. De vrouw zegt: 'Mensen die niet meer zo heel erg in het stramien zitten van de huur, het gas, het licht en al die dingen wat je in een stad dan hebt. Nu heb je meer vrijheid hier, mensen betalen hier natuurlijk gezamenlijk ook van alles, maar dat is meer saamhorigheid. In de stad ben je meer een individu, hier ben je gewoon samen en als er hier iets is, dan los je het gewoon samen op en dat vind ik heel fijn.'

Een andere bewoner vertelt dat er hier een andere manier van leven is gecreëerd. Dat betwijfel ik, het is een vrijstaat die zich achter een zwaar hek heeft verschanst. Je kunt je er niet zomaar op grond van geestverwantschap vestigen, je wordt geballoteerd alsof het een tennisclub in het Vondelpark betreft.

Er is nog iets opvallends: Buiten het hek (aan de verkeerde kant dus) staat een massa grauwe, schijnbaar onbewoonde caravans. Als je neiging tot depressiviteit vertoont, moet je hier niet gaan kijken. Hier wonen zombies, die niet tot de vrolijke, kleurrijke, artistieke, grillige en intellectuele ADM-gemeenschap worden toegelaten. Hoe we het ook inrichten, er blijft altijd een groep die we vereren en een groep die we verachten, vaak gescheiden door een hek.

Dit tv-stukje heb ik vannacht geschreven voor de VPRO-gids, daarna ben ik gaan slapen. Ik droomde dat ik naar het ADM-terrein in de Amsterdamse haven reed om in een roestige loods de première van een film van Joost Conijn bij te wonen. Hij woonde daar, achter het hek. De film ging over zijn auto met de houten carrosserie, aangedreven door een motor die op houtgas liep. Hij reed ermee naar de Oekraïne en filmde wat hij meemaakte. Hoewel ik op tijd was, heb ik de film niet gezien. Voor het hek werd ik door drie sterke mannen een desolate caravan ingesleurd en met tape aan een keukenstoel gekleefd. Ze wilden weten of ik de man was die hen zombies had genoemd. Ik begreep dat ik in groot gevaar was en zweeg. Maar dat hielp niet, het gewone leven was verdwenen, ze hakten mijn handen af en verlieten de caravan. Ik werd radeloos wakker en onderzocht mijn bed op losse handen en stromend bloed. Ik vond niets en begreep daardoor niet dat ik nog steeds binnen het bereik van de droom was. Ik belde de nachtpsychiater voor urgente gevallen. Na mijn uitgebreide antwoorden op zijn vragen hield hij mijn nonchalance. Het is alsof ik met iemand praat die geen notie heeft van de tijd waarin hij leeft, was zijn commentaar. Ik antwoordde hem dat ik niet wereldvreemd ben en wel degelijk geprotesteerd heb toen een vriend twee jaar na de kernramp bij Tsjernobyl een vis uit een dichtbijbeek had gegeten om aan te geven dat hij alle ophef overdreven vond.



## Ankara, Boedapest en Oranje

De ene autoritaire demagoog is de andere niet. Waar de premier van EU-lidstaat Hongarije zich de woede van Merkel, Hollande en Timmermans op de hals haalde, zijn de gesprekken met Erdogan inmiddels in volle gang. Zonder de hulp van de man die behalve IS overigens ook onbekommerd de strijdende Syrische Koerden bombardeert, komt er immers geen einde aan de vluchtelingenstroom en duurt de humanitaire tragedie voort, denkt men in Brussel.

Ook binnen de landsgrenzen zetten we alle kaarten op 'opvang in de regio'. In juni beschreven Christian Mommers en Myrthe Wijnkoop al dat dit idee toch vooral op wensdenken van Europese politici berust. Een afname van het aantal vluchtelingen binnen afzienbare tijd valt niet te verwachten. Ontlasten van 'de regio' zou meer effect hebben.

Voor sociaal-democraten is dit een uiterst gecompliceerd dilemma. Zeker, de beelden van vluchtelingenkampen in het zelf door etnische spanningen verscheurde Libanon geven te denken, maar de wanhoopskreet van Oranje — hoe onbeholpen ook — kan evenmin genegeerd worden. Thomas von der Dunk laat zien dat het begin van de oplossing erin ligt om meer tijd te steken in binnenlandse spreiding en opvang. Op die manier voorkomen we dat er een generatie 'mislukte' migranten in het leven geroepen wordt.

Tegelijkertijd oefent iets anders een grotere druk uit op de klassieke verzorgingsstaat. Paul de Beer keert terug naar de voorspellingen van Jan Pen en beschrijft hoe het draagvlak voor de verzorgingsstaat onder de middenklasse inderdaad afneemt door de beperktere toegankelijkheid: wel betalen, maar er geen gebruik van kunnen maken. Het lijkt dan ook ondenkbaar dat er binnen afzienbare tijd een einde komt aan de inmiddels permanente verbouwing van die verzorgingsstaat.

## Zeg 'ns Aaa

Door **Menno Hurenkamp**

*Hoofdredacteur S&D*

Er is dat beeld van VVD-Tweede Kamerlid en ambtshalve 'PvdA-watcher' Ton Elias die telkens maar weer goedkeurend knikkend de politieke ledenraden van de PvdA bijwoont. Het soort beeld dat niet makkelijk uit je hoofd gaat. Je zou willen dat zo'n man nerveus rondloopt, hier en daar op een nageltje kauwend. Doet-ie niet. Hij zit, met zijn handen op schoot.

Dan is er VVD-fractievoorzitter Zijlstra. Die haalt regelmatig het nieuws met zogenaamde 'rechtse' opmerkingen. Over vluchtelingen die een ooglidcorrectie willen. Of dictators waarmee best te praten valt. Het is me wat, zeg. Snel even twitteren dat het een schande is!

Ondertussen zijn weinig rechtse mensen boos op PvdA'ers, niet vanwege hun beleid en niet vanwege hun uitspraken. In Wassenaar en Bloemendaal hoor je ze niet klagen over ontwikkelingssamenwerking of de decentralisatie van de zorg, want daar hebben ze geen last van.

De PvdA dreigt kapot te gaan aan de coalitie met de VVD, zoals het CDA ten onder ging na zijn collaboratie met de PVV. Straks met twaalf man de electorale wildernis in, gezellig. Maar toevallig of niet is de kernboodschap van de sociaal-democraten tastbaarder dan die van het CDA. Geloof is vooral nog 'ietsisme' dat uit de aard van zijn zaak geen stemmen trekt; het gezin heeft na Jesse Klavers coming-out als family man geen tegenstanders meer; en normen en waarden zijn voor wanneer de economie lekker draait. De sociaal-democraten hebben echter nog een kernboodschap die ertoe doet.

Alleen, welke ook alweer?

We moeten onze missie terugvinden, klonk het onlangs bij een treffen van de denkers van Labour (sic) en de Partij van de Arbeid (sic). Verschillende mensen hadden 'datasets' waaruit dingen zouden blijken. Over tegenstrijdige verlangens van mensen uit de slechte en de goede wijken. De ene groep wil meer internationaal, de andere juist minder. Moeilijk hoor. Welke koers kiezen? Lastig zeg. Eerst nog maar een conferentie? Nog een dataset?

Hallo? Hallo? Bent u daar nog?

Labour. Arbeid. Partij van de 'Arbeid'. Hoezo is de missie kwijt? Wat willen al die lui, hoog- én laagopgeleid?

Misschien gewoon eens leveren op werk? Banen? Beetje zekerheid vooral. Mensen rekenen ook op de sociaal-democraten voor de zorg, maar daar is het de afgelopen tijd niet altijd even lekker gegaan. Kan dus zijn dat de kiezer op dat onderwerp niet spontaan overstag gaat. Maar begin dan eens met flink wat extra banen in de zorg, dat zou toch niet zo moeilijk moeten zijn? En ga eveneens maar door met wat meer zeggenschap over en in het werk, want ook daar komt niet zoveel meer van terecht met al die slaafs achter opdrachtgevers aan lopende zzp'ers.

Wanneer dat onverhoopt niet mocht lukken, is dat toch echt eerder een reden om de tent te sluiten dan wanneer er niet 1-2-3 een antwoord is op die verdraaide verhouding tussen de nationale en de internationale gemeenschap. En ondertussen eindelijk eens wat terugblaffen en plagen dat Zijlstra en Elias ook maar in overheidsdienst zijn, en gezien hun onzekere positie eigenlijk een baangarantie zouden moeten krijgen.

# Het gelijk van Jan Pen

De sociale zekerheid staat al ruim dertig jaar onder druk. De gevolgen zijn navenant: de uitkeringen zijn fors gedaald en het vertrouwen in de verzorgingsstaat neemt gestaag af. Een sociaal-democratisch antwoord blijft vooralsnog uit. Is een terugkeer naar de klassieke verzorgingsstaat haalbaar of moet de brug tussen de arbeiders- en middenklasse op een andere manier worden hersteld?

**PAUL DE BEER**

*Redacteur S&D*

Begin jaren tachtig kwam er een einde aan de indrukwekkende expansie van de verzorgingsstaat in de naoorlogse periode.<sup>1</sup> Sindsdien zijn drie decennia verstreken waarin alle kabinetten zich — met wisselend succes — ten doel stelden de uitgaven aan sociale zekerheid terug te dringen en de publieke sector in te krimpen. Onlangs heeft het kabinet-Rutte-Ascher een aantal belangrijke volgende stappen in dit proces gezet. De toegang tot de Wajong en de sociale werkvoorziening is grotendeels afgesloten en de duur van de werkloosheidsuitkeringen wordt korter.

In dit artikel betoog ik dat deze hervormingen passen in een langetermijntrend, waarin de verzorgingsstaat stap voor stap wordt ontmanteld. De expansiefase van de verzorgingsstaat is een uitzonderingsperiode geweest. Sinds de jaren tachtig zijn we teruggekeerd naar een situatie waarin de burgers weer primair zelf verantwoordelijk zijn voor het dragen van de risico's die zij in een moderne kapitalistische samenleving lopen.

Ik volg hiermee een bijna vergeten artikel van de Nederlandse econoom Jan Pen over *De*

*grenzen van de welvaartsstaat* uit de Sociologische Gids van 1963. In dit artikel gaf Pen een, achteraf gezien, profetische vooruitblik op de verzorgingsstaat. Hij beschreef drie ontwikkelingsfasen van de verzorgingsstaat.

In de eerste fase is een land nog te arm om zich veel publieke diensten te kunnen veroorloven en ligt alle nadruk op private voorziening in eerste levensbehoeften. In de tweede fase zijn de meeste burgers van een land wel rijker, maar 'er zijn nog veel achtergebleven groepen, en de grote meerderheid der inkomensstrekkers is individueel niet in staat, zich tegen calamiteiten te dekken' (Pen, 1963: 76). Er ontstaat dan een groeiende vraag naar publieke voorzieningen, resulterend in de opbouw van de verzorgingsstaat. 'In de derde fase, die kan optreden als het nationale inkomen bijvoorbeeld nog eens twee of drie keer zo hoog zal zijn — een kwestie van een halve eeuw? — worden een aantal inkomensoverdrachten en gratis voorzieningen overbodig. De welvaart is dan zozeer toegenomen, dat de welvaartsstaat weer kan krimpen' (ibid.). Hij voegde hier overigens onmiddellijk aan toe: 'Het kan; het hoeft niet.'

Nu de halve eeuw die Pen vooruitblikte inmiddels is verstreken en het nationaal inkomen niet twee of drie, maar vier keer zo groot is, is er alle reden om het artikel weer onder de aandacht te brengen. Het biedt een goed houvast om het wedervaren van het Nederlandse sociale stelsel sinds het eind van de negentiende eeuw te begrijpen. Met zevenmijlslaazen zal ik de drie fasen van het sociale beleid in Nederland sinds 1890 doorlopen. Daarna probeer ik de vraag te beantwoorden hoe de sociaal-democratie, in het licht van deze analyse, weer een eigen visie op de toekomst van de verzorgingsstaat kan formuleren.

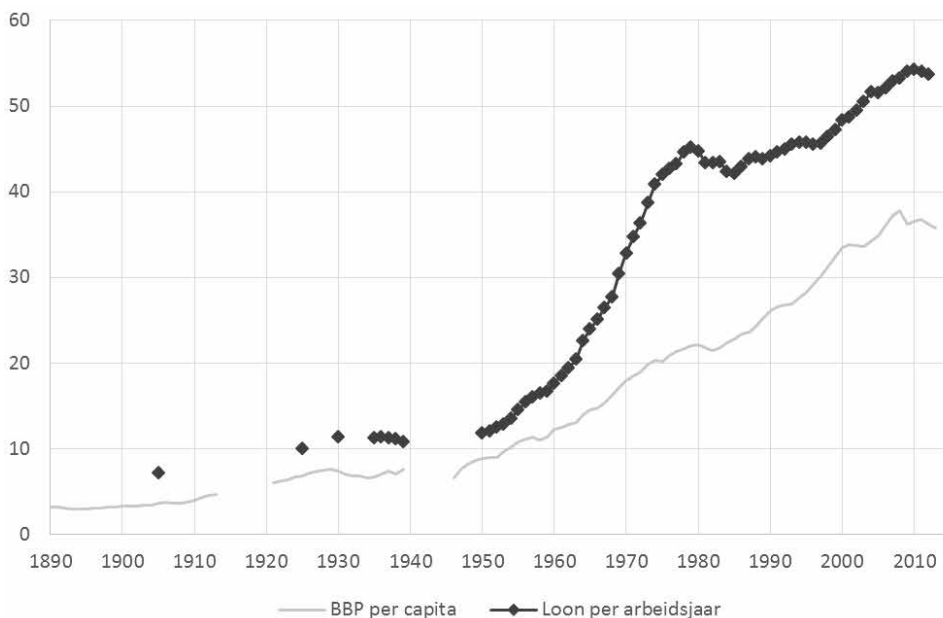
### **De beginfase: 1887–1944**

Ik begin in 1887, het jaar van de beroemde Arbeidsenquête, die de wantoestanden onder fabrieksarbeiders aan het licht bracht (Giele

1981). De commissie stelde vast dat in veel fabrieken onder mensonterende omstandigheden werd gewerkt, minimaal tien of elf uur per dag, zes dagen per week. Maar ook langere werkdagen, tot wel 15 uur, waren niet ongewoon. En dat voor vaak niet meer dan een dubbeltje per uur, of een dagloon van fl. 1,00, hooguit fl. 1,50. Omgerekend naar euro's van nu komt dit neer op € 14 – € 20 per dag. Het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking bedroeg toen zo'n € 3.000 per jaar – minder dan een tiende van het huidige niveau.

De Arbeidsenquête vormde de opmaat voor de invoering van de Arbeidswet van 1889 waarin onder meer de oprichting van de Arbeidsinspectie (in 1890) werd geregeld. De wet beperkte met name kinderarbeid en de arbeidsduur voor jeugdige en vrouwelijke werknemers. Dit betekende echter allerminst dat de arbeidsomstandigheden en -voorwaar-

**Figuur 1** Bbp per capita en loon per arbeidsjaar (1.000 euro's van 2012)



Bron: CBS (Historische reeksen); Giele (1981); bewerking door de auteur

den snel verbeterden. Integendeel. De werkgevers verzetten zich tegen verhoging van de lonen of een verkorting van de arbeidsduur, omdat deze economisch rampzalige gevolgen zouden hebben. Het duurde nog tot 1910 voor men in de diamantindustrie de achturedag invoerde en in 1919 werd deze wettelijk verankerd in de Arbeidswet. Pas in de loop van de jaren twintig werd de achturedag echter gemeengoed. Ook de lonen stegen maar langzaam. In 1905 verdiende een werknemer gemiddeld zo'n 18 cent per uur (in euro's van nu € 2,10), eind jaren dertig was dat gestegen naar zo'n 35 cent (€ 3,50).

Bovendien hing de arbeiders voortdurend de dreiging van werkloosheid en uitval door ziekte of arbeidsongeschiktheid boven het hoofd. Sociale verzekeringen tegen inkomensderving bestonden nog nauwelijks. De ongevallenwet uit 1901 bood alleen aan arbeiders in de industrie na een ongeval een uitkering. In 1905 besteedde de overheid niet meer dan fl. 2 mln of 0,2% van het bruto binnenlands product (bbp) aan uitkeringen. Pas in de crisisjaren dertig liep dat bedrag op, naar zo'n fl. 70 mln, nog altijd nauwelijks meer dan 1% van het bbp.

Wie zijn baan kwijtraakte kon als hij vakbondslid was een beroep doen op de werkloosheidskas van zijn vakbond. In 1910 gold dit nog maar voor 50.000 vakbondsleden, in 1934 was dit opgelopen tot 560.000 leden, ongeveer een op de vier werknemers (Hoogenboom 2007: 35). Die vakbondskassen werden financieel ondersteund door de gemeenten en het Rijk. Andere werklozen waren aangewezen op de armenhulp, waaraan in de jaren dertig ruim fl. 100 mln of bijna 2% van het bbp werd besteed. De totale overheidsuitgaven aan sociale zekerheid kwamen tot de Tweede Wereldoorlog niet boven 3% van het bbp uit.

Op het gebied van arbeidswetgeving zetten men in de periode tot aan de Tweede Wereldoorlog wel enkele belangrijke stappen vooruit, al kwamen deze veelal pas na de oorlog tot volle wasdom. Zo trad in 1907 de Wet op de arbeidsovereenkomst in werking, twintig

jaar later gevolgd door de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (Wet cao) en weer tien jaar later door de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten, kortweg Wet AVV. Daarmee werd zowel de individuele arbeidsrelatie tussen werkgever en werknemer wettelijk geregeld als bepaald dat collectieve afspraken tussen werkgevers en vakbonden vóór individuele afspraken gingen. Deze wetten legden de basis voor het huidige arbeidsrecht, waarin de rol van vakbonden expliciet opgenomen was.

---

## Tot aan WO II kende Nederland nauwelijks collectieve voorzieningen

---

De periode 1890-1940 illustreert de eerste fase van de ontwikkeling van de welvaartsstaat, zoals Jan Pen die beschreef. Het overgrote deel van de bevolking was nog te arm om zich meer sociale voorzieningen te kunnen permitteren. De gemiddelde arbeider had met zijn schamele loontje al moeite genoeg om in zijn dagelijkse levensbehoeften en die van zijn gezin te voorzien, laat staan dat hij daarvan een substantieel deel opzij kon zetten voor verzekering tegen het risico van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en de oude dag.

Geleidelijk nam de welvaart echter toe en drong het besef door dat verbetering van de arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden ook economische voordelen bracht in de vorm van een gezondere en productievere beroepsbevolking en een grotere koopkracht en grotere effectieve vraag, zoals de Engelse econoom Keynes in de jaren dertig betoogde. De diepe en langdurige economische crisis van de jaren dertig leidde tot een omslag in het denken. De overheid kon niet langer afzijdig blijven als zo'n groot deel van de bevolking

onvrijwillig zonder werk zat en in armoede geraakte. De overheid nam de taak op zich om aanvullend werk te creëren voor werklozen en ging steeds meer meebetalen aan de werkloosheidskassen van de vakbonden. Daarmee legde zij de basis voor de sterke expansie van de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog.

### ***Uitbouw van de verzorgingsstaat: 1945–1983***

Vijf maanden na de bevrijding, op 5 oktober 1945, kondigde minister Drees het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (BBA'45) af. Bedoeld als een noodmaatregel om te voorkomen dat op de arbeidsmarkt de wet van de jungle ging heersen, was het BBA'45 in belangrijke mate gebaseerd op de regelgeving van de bezetter. Anders dan voorzien duurde het vervangen door normale wetgeving lang. Pas zeventig jaar later, op 1 juli 2015, verdwenen met de Wet werk en zekerheid (WWZ) de laatste onderdelen van het BBA.<sup>2</sup> Het BBA heeft dan ook een belangrijk stempel gedrukt op de regulering van de naoorlogse arbeidsverhoudingen in Nederland, in het bijzonder het ontslagrecht.

Door de in de oorlog aangerichte schade was er weinig ruimte voor stijging van de levensstandaard van de werkenden. Daarom introduceerde het BBA'45 de geleide loonpolitiek, die inhield dat alle cao's moesten worden goedgekeurd door een College van Rijksbemiddelaars. De vakbonden werden erkend als volwaardige partners van de werkgevers en de overheid, en gingen medeverantwoordelijkheid dragen voor de sociaaleconomische inrichting van het naoorlogse Nederland. Hierdoor hadden de arbeiders voldoende vertrouwen dat de offers die zij brachten voor de wederopbouw van ons land, uiteindelijk ook aan hen – of toch in ieder geval aan hun kinderen – ten goede zouden komen.

Dat vertrouwen werd niet beschaamd, want mede dankzij de geleide loonpolitiek herstelde de Nederlandse economie snel. In 1960 was het bbp al verdubbeld ten opzichte

van 1939. Er ontstond ruimte om de gehele bevolking van de welvaarts-groei te laten profiteren. De teugels van de geleide loonpolitiek werden gevierd. Dit resulteerde in de eerste helft van de jaren zestig in een loongolf: in de jaren 1963–66 gingen de lonen met meer dan de helft omhoog (en na inflatiecorrectie nog altijd met 30%). In 1968 introduceerde de regering het wettelijk minimumloon, op een niveau van twee derde van het gemiddelde loon. De belofte van de eigen auto van PvdA-voorman Den Uyl aan de arbeiders was inmiddels ingelost. Tegelijkertijd groeide de economie sterk genoeg om ook nog de arbeidsduur te verkorten: begin jaren zestig kregen werknemers de zaterdag vrij en vanaf midden jaren zeventig was de vijfdaagse werkweek van acht uur per dag de nieuwe standaard.

## **Christen-democraten en liberalen werkten mee aan het uitbouwen van de verzorgingsstaat**

In dezelfde periode kwam ook eindelijk de opbouw van de verzorgingsstaat in een versnelling. Zo traag als het sociale beleid zich vóór de oorlog ontwikkelde, zo snel ging het nu. In amper drie decennia ontstond een van de meest omvangrijke en genereuze sociale stelsels ter wereld, afgemeten aan zowel de totale uitgaven als aan het niveau van sociale bescherming. Terwijl Nederland in het interbellum nog tot de achterblijvers behoorde, was het in de jaren zeventig een koploper. Simultaan bouwde men een stelsel van werknemersverzekeringen op (de WW trad in 1949 in werking, de WAO in 1967) die bescherming boden tegen loonderving van werknemers, een stelsel van volksverzekeringen (de AOW in 1957, de AWW in 1959, de AKW in 1963, de AWBZ in 1968 en de AAW in 1976) die aan alle

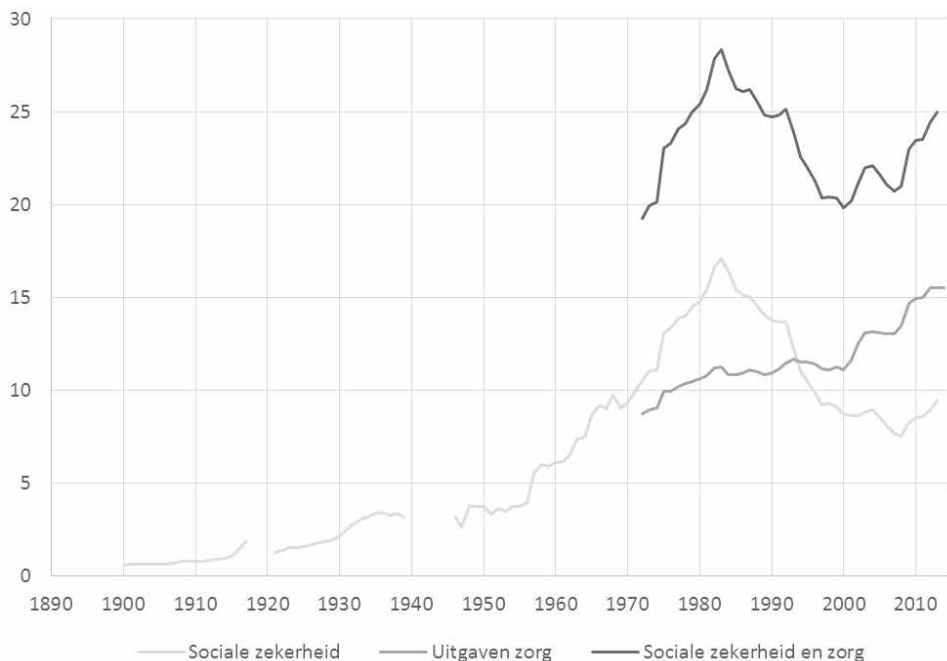
burgers inkomensbescherming boden, en als sluitstuk een aantal sociale voorzieningen, waaronder de bijstandswet (de ABW in 1965) die, in de woorden van KVP-minister Klompé, ook ruimte bood voor ‘een bloemetje op tafel’. Bovendien werden de minimumuitkeringen gekoppeld aan het nettominimumloon, en het minimumloon en de bovenminimale uitkeringen aan de algehele contractloonontwikkeling, waardoor ook de onderste inkomensgroepen en de uitkeringsgerechtigden automatisch meedeelden in de welvaartsgroei.

Dit hele sociale stelsel is met brede maatschappelijke en politieke steun opgebouwd – hoewel er meer dan genoeg discussie was over de details. Het was allerminst bij uitstek een links of sociaal-democratisch project,

alhoewel de naam van Drees natuurlijk altijd verbonden blijft aan de oudedagsvoorziening (al voerde PvdA-minister Ko Suurhoff de AOW in). Christen-democraten (Veldkamp, Klompé, Albeda) en zelfs liberalen werkten er enthousiast aan mee en drukten ook in belangrijke mate hun stempel op het stelsel, dat daardoor een hybride karakter kreeg en nog steeds een hersenbreker vormt voor wetenschappers die het Nederlandse stelsel in internationaal vergelijkend perspectief proberen te classificeren.

Het lijkt geen twijfel dat de Tweede Wereldoorlog als een katalysator fungeerde voor de opbouw van de verzorgingsstaat. Dat betekent niet dat die er zonder de oorlog niet zou zijn gekomen. Ook in landen als Zweden en Zwitserland, die in de oorlog neutraal bleven,

**Figuur 2** Uitgaven aan sociale zekerheid en zorg (% bnp)



Bron: CBS (StatLine: Historische reeksen)

is er na de oorlog een verzorgingsstaat opgebouwd, hoewel de breuk met de vooroorlogse ontwikkeling daar minder scherp was. De oorlog speelde ook een rol doordat de Duitse bezetter diverse sociale regelingen had ingevoerd – zoals kinderbijslag, ziekenfondsen en ontslagbescherming – die de basis vormden voor de naoorlogse sociale wetgeving.

De uitbouw van de verzorgingsstaat in de naoorlogse decennia zou echter niet mogelijk zijn geweest zonder de sterke welvaartsstijging. Lange tijd was er consensus dat die verzorgingsstaat zelf ook weer bijdroeg aan de welvaarts groei. Immers, de inkomensbescherming die de sociale zekerheid bood, stabiliseerde de koopkracht van de burgers en dempte daarmee conjunctuurgolven. De uitbreiding en brede toegankelijkheid van onderwijs, gezondheidszorg en sociale woningbouw droegen bij aan een gezonde en productieve beroepsbevolking. En de deling van verantwoordelijkheden met de sociale partners, die een grote rol kregen in het bestuur en het beheer van de sociale verzekeringen, creëerde rust op de arbeidsmarkt en een stabiel economisch klimaat en moest de verleidingen van het communisme in de kiem smoren. Nederland was een van de landen waar het minst gestaakt werd.

Een voorwaarde voor de groei van de verzorgingsstaat was echter ook dat de bevolking bereid was om steeds meer belastingen en premies af te dragen. De jaarlijks stijgende lonen voedden die bereidheid natuurlijk in niet geringe mate. Hierdoor bleef er immers nog genoeg ruimte over voor koopkrachtstijging. In euro's van nu steeg het gemiddelde jaarsalaris van een werknemer met een voltijdbaan van € 11.800 in 1950 (60% van het huidige minimumloon!) naar € 45.000 in 1979, bijna een verviervoudiging in drie decennia tijd. Gemiddeld steeg het reële jaarsalaris in deze periode met 4,7% per jaar. Men hoefde dus niet te kiezen tussen een kleuren-tv, een hogere uitkering of betere zorg, maar kon én een kleuren-tv én hogere uitkeringen én meer gezondheidszorg krijgen. De lonen stegen in

deze periode ook beduidend sneller dan het bbp, waardoor het loonaandeel in het bbp groeide (figuur 1). De factor arbeid kreeg de overhand over de factor kapitaal, zonder dat daarvoor een revolutie nodig was.

In de jaren zeventig bereikte het Nederlandse sociale stelsel in bijna alle opzichten zijn hoogtepunt. De uitgaven aan sociale zekerheid explodeerden van 4% in 1950 naar 17% in 1983 (figuur 2). De uitkeringen bereikten in verhouding tot de lonen hun hoogste niveau ooit. De dekking van de sociale zekerheid was uitgebreid tot vrijwel de gehele bevolking – inclusief zelfstandigen, die eveneens aanspraak konden maken op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (AAW). Van vier op de vijf werknemers lagen de arbeidsvoorwaarden vast in een collectieve arbeidsovereenkomst (cao).

De ontwikkeling van het sociale stelsel in deze tweede fase komt precies overeen met de analyse van Jan Pen. De inkomens stegen zo sterk dat de prioriteiten van de bevolking verschoven van private consumptie naar publieke voorzieningen. Het gemiddelde huishouden was zo welvarend dat het zich gemakkelijk kon permitteren om meer geld af te dragen voor sociale verzekeringen en publieke voorzieningen.

Bovendien werden met de stijgende inkomens de gevolgen van inkomensverlies verhoudingsgewijs ernstiger en nam de behoefte aan verzekeringen daarom toe. Tegelijkertijd waren de meeste mensen niet zo rijk dat zij dat risico zelf konden dragen. Afgezien van een kleine groep welgestelden hadden de meeste huishoudens te weinig spaargeld om een verlies van het arbeidsinkomen op te vangen. Zij hadden dus veel belang bij een collectief gedekt inkomensrisico. Hetzelfde geldt voor de kosten van gezondheidszorg en goed onderwijs, die voor de meeste huishoudens niet individueel waren op te brengen. Er was dan ook zo'n brede steun voor de verdere uitbouw van de verzorgingsstaat, dat die uitbouw als zodanig niet echt ter discussie stond. De politieke meningsverschillen richtten zich



vooral op het tempo waarin die uitbouw gerealiseerd moest worden.

De algemene verwachting was dat die trend voorlopig wel zou doorzetten. Twee voorbeelden ter illustratie. Na de eerste oliecrisis van 1973 liep de werkloosheid in Nederland voor het eerst sinds de jaren vijftig weer op naar een voor die dagen ongekend hoog niveau van boven de 200.000. In 1977 publiceerde de WRR het rapport *Maken wij er werk van?*, waarin de raad een toekomst voorzag waarin een steeds groter deel van de bevolking emplooi zou vinden in de quartaire sector (nu de publieke sector). In de marktsector zou namelijk steeds meer werk verdwijnen, zodat de overheid voor vervangende werkgelegenheid moest zorgen. De WRR zag de verdere expansie van de publieke sector als een logische voortzetting van de trend uit de jaren zestig.

Een tweede voorbeeld is de publicatie, een jaar later, van het boek *Het biefstuksocialisme en de economie* van PvdA-econoom Hans van den Doel. In dit veelbesproken boek betoogde hij dat het economisch heel goed mogelijk is om de quartaire sector verder te laten groeien, als we maar bereid zijn daarvoor de prijs te betalen in de vorm van hogere belastingen. In zijn denkbeeldige Lilliput-economie waren liefst vier op de vijf mensen in de publieke sector werkzaam en nog slechts één in de marktsector. In de ogen van Van den Doel was dit niet alleen een economisch haalbaar, maar ook een wenselijk toekomstperspectief, omdat de nog onvervulde noden en behoeften vooral in de sfeer van de collectieve goederen lagen.

### ***De verzorgingsstaat treedt terug: 1984 – heden***

Tien jaar later was er van deze vooruitzichten van een verdere uitbouw van het sociale stelsel weinig over. Op 1 januari 1984 verlaagde het eerste kabinet-Lubbers, dat in 1982 was aangetreden, alle sociale uitkeringen en de ambtenarsalarissen met 3% – nog altijd een unieke maatregel. Enkele jaren na Thatcher

in het Verenigd Koninkrijk en Reagan in de Verenigde Staten zette ook het Nederlands kabinet in op versobering van de sociale zekerheid en het verkleinen van de overheid. Die ingreep luidde een lange reeks van grotere en kleinere hervormingen van het sociale stelsel in. Op het moment dat het gebouw zijn voltooiing naderde, begonnen de verbouwingen, die sommigen als hervorming, sanering of modernisering aanduiden en anderen als afbouw, afbraak of sloop.

## **Sinds 1984 wordt de sociale zekerheid steeds soberder**

In de jaren tachtig leidde dit tot een debat over de grondslagen van de sociale zekerheid. Alternatieven als een tweetrajectenstelsel, een ministelsel en een basisinkomen lokten heftige discussies uit. Uiteindelijk bleken al die blauwdrukken voor een nieuwe grondslag van het stelsel een stap te ver, omdat er voor geen enkel alternatief een politieke meerderheid te vinden was. Wat het kabinet-Lubbers in 1987 als ‘stelselherziening’ door het parlement loodste, was niet veel meer dan een beperkte aanpassing van de WW.

Maar deze wijziging vormde wel de aanzet tot vele andere stapsgewijze hervormingen die tot op de dag van vandaag doorgaan. Een kleine dertig jaar later kunnen we vaststellen dat daarmee de fundamentele stelselherziening er uiteindelijk toch is gekomen, alleen niet op basis van een expliciete en consistente visie op de toekomst van het sociale stelsel. Alle hervormingen tezamen hebben ertoe bijgedragen dat de uitgaven aan sociale zekerheid zijn verminderd van 17% van het bbp in 1983 naar 7,5% in 2008, hetzelfde percentage als in 1964, toen niemand aan bezuinigingen, maar iedereen aan uitbreiding van de sociale zekerheid dacht (figuur 2). Ruim de helft (60%) van deze afname was het resultaat van de da-

ling van de uitkeringsniveaus ten opzichte van het gemiddelde welvaartsniveau, de rest vloeide voort uit de daling van de zogeheten i/a-ratio, de verhouding tussen het aantal uitkeringsontvangers en het aantal werkenden.

Sinds het uitbreken van de economische crisis in 2008 zijn de uitgaven aan sociale zekerheid weliswaar weer wat opgelopen (van 7,5% naar 9,5% van het bbp), maar dit is volledig toe te schrijven aan het stagneren van de economische groei en het feit dat meer mensen een beroep doen op een sociale uitkering.

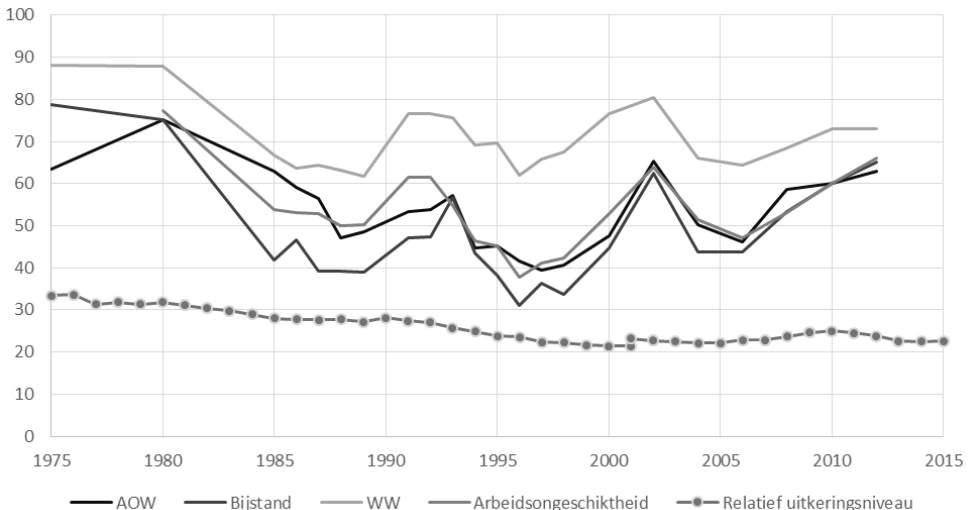
Niet alle hervormingen in de periode sinds 1984 hadden overigens het karakter van een bezuiniging of versobering. Nieuwe arrangementen om tegemoet te komen aan zogenaamde 'nieuwe sociale risico's' op het gebied van de combinatie van arbeid, zorg en scholing zagen eveneens het licht. De uitgaven hieraan vielen echter in het niet bij de bezuinigingen op de traditionele regelingen voor inkomensbescherming. Zo kostten diverse verlofregelingen in het kader van de Wet ar-

beid en zorg iets meer dan één miljard euro of 0,2% van het bbp en kinderopvang 0,7 mrd of 0,1% van het bbp.

Bij het arbeidsmarktbeleid duurde het wat langer voor zich een omslag voordeed. De WRR stond in 1990 aan de wieg van deze omslag, met het rapport *Een werkend perspectief*, dat heel wat profetischer bleek dan *Maken wij er werk van?*. De boodschap was dat verhoging van de arbeidsparticipatie centraal dient te staan in het sociaaleconomisch beleid. De lage arbeidsparticipatie was volgens de WRR de achilleshiel van het Nederlandse sociaaleconomisch bestel. Het WRR-rapport vormde de opmaat tot een reeks hervormingen van de arbeidsmarktinstuties en het arbeidsmarktbeleid – al ging dat beduidend moeizamer en met kleinere stapjes dan bij de sociale zekerheid, vooral door het verzet vanuit de vakbeweging.

In de jaren negentig maakte de overheid aanzienlijk meer middelen vrij voor activerend arbeidsmarktbeleid, vooral voor

**Figuur 3** Percentage van de bevolking dat uitkeringen voldoende of te hoog vindt



Bron: SCP (Culturele Verkenningen)

het scheppen van gesubsidieerde banen (banenpools, Melkert-banen, Id-banen) en voor loonkostensubsidies (zoals de SPAK). Op het hoogtepunt, in 2002, werd daaraan bijna € 5 mrd besteed, ruim 1% van het bbp.

Daarna werd echter ook hierop bezuinigd en verschoof het zwaartepunt naar deregulering van de arbeidsmarkt. Het minimumloon bleef achter bij het gemiddelde loon, om meer loondifferentiatie aan de onderkant van het 'loongebouw' mogelijk te maken. Uitzendwerk en andere vormen van flexibele arbeid kregen meer ruimte, de ontslagbescherming werd (iets) versoepeld en arbeidsmigranten uit alle EU-lidstaten kregen toegang tot de arbeidsmarkt.

Door meer verantwoordelijkheden te leggen bij werkgevers en werknemers liberaliseerde de overheid bovendien de arbeidstijdenwet en de arbeidsomstandighedenwet. Om tegemoet te komen aan de roep om flexibiliteit is de ruimte om tijdelijk langer te werken dan een standaard werkweek opgerekt. Sinds 1995 mag er per week tot 60 uur worden gewerkt, zolang het gemiddelde over een periode van 16 weken niet meer dan 48 uur bedraagt. Daarmee is de wettelijke beperking van de arbeidsduur weer terug bij de situatie in 1921! De arbeidsomstandighedenwet veranderde van een wet die allerlei gedetailleerde voorschriften geeft in een kaderwet die de verantwoordelijkheid voor goede arbeidsomstandigheden primair bij de werkgever en de werknemer legt.

Afgemeten aan de werkgelegenheidsgroei en arbeidsparticipatie legde de omslag in het overheidsbeleid geen windeieren. Nederland was in de jaren negentig het banenwonder van Europa en klom qua arbeidsparticipatie op van de achterhoede naar de koppositie (al hebben we die het afgelopen jaar weer moeten prijsgeven aan Zweden). In hoeverre dit het gevolg was van het gevoerde beleid, is overigens de vraag, want de banengroei was vooral het resultaat van de explosieve groei van deeltijdbanen die grotendeels door (herintredende) vrouwen werden bezet, iets waarop de overheid maar weinig invloed had.

Het succes ging bovendien gepaard met groeiende ongelijkheid. De beloningsverschillen namen fors toe, voor de salarissen aan de top was the sky the limit en het verschijnsel van de werkende arme deed zijn intrede.

Daarnaast ontstond er een steeds scherpere tweedeling tussen de insiders met een goedbetaalde vaste voltijdbaai en de outsiders van flexwerkers, uitzendkrachten, zzp'ers en natuurlijk de uitkeringsontvangers, die zowel qua inkomen als qua werkzekerheid bij de vaste werknemers achterbleven. Als het gaat om de arbeidsvoorwaarden en werkcondities van arbeidsmigranten horen we zelfs steeds vaker verhalen die haast letterlijk uit de Arbeidsenquête van 1887 afkomstig lijken. Zestigjarige werkweken, gevaarlijke en ongezonde werkomstandigheden en een loon waarvan je niet fatsoenlijk kunt leven, blijken nog altijd niet volledig uitgebannen.

Er is één belangrijke uitzondering op de algemene trend van een krimpde verzorgingsstaat. Op het gebied van de gezondheidszorg is de beschermende rol van de overheid juist groter geworden, zowel in termen van bereik als van uitgaven. Met de invoering van de Zorgverzekeringswet in 2006 vallen alle burgers onder de wettelijke zorgverzekeringsplicht – al ligt de uitvoering in handen van particuliere verzekeraars – en de uitgaven aan (gezondheids)zorg stijgen gestaag, ook als aandeel van het bruto binnenlands product. Volgens cijfers van het CBS stegen de zorguitgaven van 9% van het bbp in 1972 naar 11% in 2000 en 16% momenteel. Hierdoor vertonen de uitgaven aan sociale zekerheid en zorg tezamen sinds 2000 weer een stijgende trend: van 20% naar 25% van het bbp (figuur 2). De samenstelling ervan is echter fors gewijzigd: in de jaren tachtig maakte de sociale zekerheid 60% van deze uitgaven uit, momenteel nog maar 38%.

### ***De krimp verklaard***

Wat verklaart de omslag in 1984 in de trendmatige ontwikkeling van de verzorgingsstaat van expansie naar krimp? Deze vraag vormt al

jaren een twistpunt onder sociale wetenschappers. Aanvankelijk is de verklaring vooral gezocht in de financiële houdbaarheid van het stelsel. Het sociale stelsel was geëxpandeerd in een periode van gestage economische groei. Daardoor was er genoeg ruimte om de uitgaven aan sociaal beleid te verhogen en tegelijkertijd het netto-inkomen van de werkenden te laten stijgen.

Toen de economische groei in de jaren zeventig na de eerste oliecrisis stokte en Nederland in de jaren tachtig, na de tweede oliecrisis, in een diepe recessie belandde, liepen de publieke uitgaven op tot bijna de helft van het bbp, waardoor het stelsel simpelweg niet meer te betalen leek en bezuinigingen onontkoombaar waren. De hervormingen en bezuinigingen gingen in de jaren negentig evenwel onverminderd door, terwijl de economie dankzij het poldermodel weer een bloeiperiode doormaakte en de uitgaven aan sociale zekerheid inmiddels sterk waren gereduceerd.

Sociologen hebben zich er lange tijd over verbaasd hoe de sociale uitkeringen zo sterk konden worden beperkt, terwijl daarvoor weinig steun leek te zijn onder de Nederlandse bevolking. Uit de periodieke metingen van het Sociaal en Cultureel Planbureau bleek in de jaren negentig steeds weer dat een meerderheid van de bevolking de AOW-, bijstands- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen 'onvoldoende' vond. Waarom stemde dan toch een meerderheid van de kiezers op politieke partijen die verder wilden bezuinigen en dereguleren? Figuur 3 laat echter zien dat vanaf 1996 het percentage van de bevolking dat de uitkeringen wel voldoende (of zelfs te hoog) vindt een stijgende trend vertoont. Sinds 2008 is een kleine meerderheid van de bevolking van mening dat de uitkeringen voldoende of te hoog zijn. Bij de WW heeft overigens nooit een meerderheid de uitkering onvoldoende gevonden. Aangezien de relatieve hoogte van de uitkeringen ten opzichte van de lonen sinds 1996 verder is gedaald, duidt dit op groeiende steun voor het beperken van de sociale be-

scherming. Het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO) van 2012 bevestigt dit: 52% van de bevolking was toen van mening dat de uitgaven aan werkloosheids- en bijstandsuitkeringen hetzelfde moesten blijven, en 28% dat zij lager moesten worden.

Hoe valt dit te verklaren? Pens artikel biedt wederom een aanknopingspunt. Vanaf begin jaren tachtig stegen de lonen veel minder sterk dan in de voorgaande decennia, maar de welvaartsgroei zette niettemin – tot het begin van de huidige crisis – onverminderd door. Tussen 1979 en 2012 steeg het jaarloon van een voltijdwerker met gemiddeld slechts 0,5% per jaar; in dezelfde periode groeide het bbp per capita echter met 1,5% per jaar (figuur 1). Dit komt vooral door de massale (her)intreding van gehuwde en samenwonende vrouwen

## Hoewel de lonen sinds de jaren 1980 minder sterk stegen, zette de welvaartsgroei door

op de arbeidsmarkt. Rond 1980 bestond een doorsnee huishouden uit een mannelijke kostwinner met een voltijdbaan en een vrouw die het huishouden deed en voor de kinderen zorgde. Inmiddels is het standaardhuishouden een anderhalfverdienersgezin, waarin het voltijdsalaris van de man wordt aangevuld met het inkomen uit een deeltijdbaan van de vrouw.

Een andere belangrijke verandering in deze periode is de groei van de particuliere vermogens. Rond 1980 bedroeg het gemiddelde vermogen van een huishouden rond € 25.000, in 2008 was dit toegenomen tot € 181.000, waarna het als gevolg van de crisis weer afnam tot € 142.000 in 2013 (figuur 4). Weliswaar is de verdeling van de vermogens zeer scheef, maar ook de huishoudens in de middeninkomens-

groep<sup>3</sup> hebben een gemiddeld vermogen van iets meer dan een ton. De helft van de huishoudens met een middeninkomen heeft voldoende vermogen om het een jaar of langer zonder inkomen uit te houden.

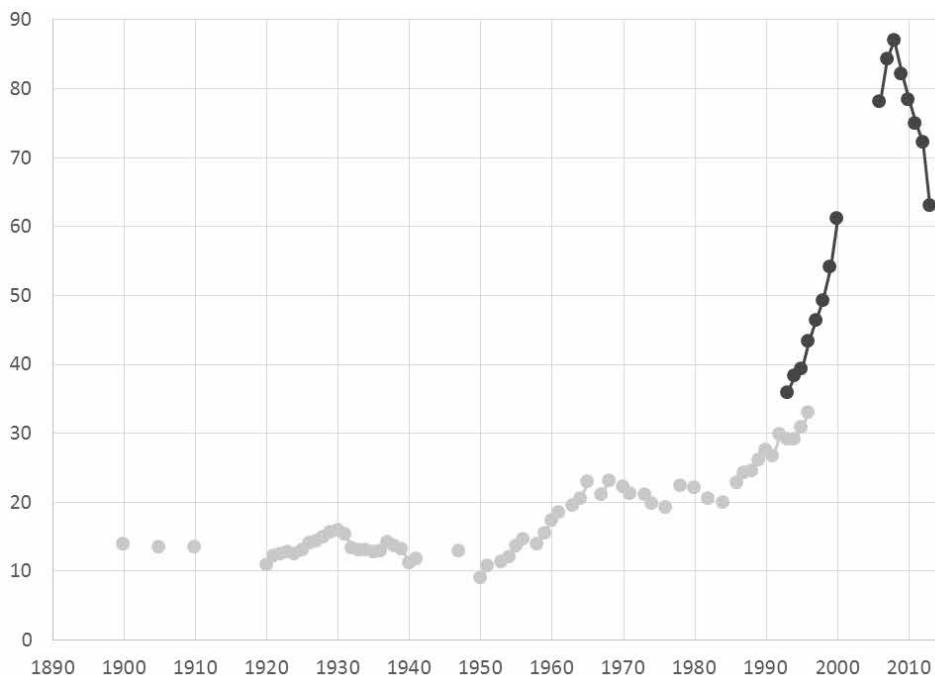
Veel huishoudens hebben inmiddels dus twee alternatieve buffers om de gevolgen van een inkomensterugval in geval van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid op te vangen. Als een mannelijke hoofdverdiener zijn baan kwijtraakt, is de inkomensterugval beperkt door het inkomen van zijn partner. Daarnaast kan men interen op het opgebouwde vermogen.

De noodzaak van publieke voorzieningen die ons beschermen tegen de risico's van een markteconomie is dus kleiner geworden. Dit verklaart ook deels de opmars van de zzp'er.

Hoewel zzp-schap niet altijd een vrijwillige keuze is, duidt onderzoek erop dat de meeste zzp'ers tevreden zijn en niet (weer) als werknemer in loondienst willen treden. Een aanzienlijk deel van de zzp'ers combineert dit overigens met een deeltijd baan en heeft ook een verdienende partner, waardoor het inkomensrisico van het zelfstandig ondernemerschap aanzienlijk kleiner is.

Huishoudens slagen er steeds beter in hun risico's te spreiden en hebben daarom minder behoefte aan verplichte collectieve verzekeringen. De onafgebroken reeks ingrepen van de overheid in het sociale stelsel van de afgelopen decennia heeft daarmee een zichzelf versterkend effect gehad. Als mensen steeds minder kunnen rekenen op de overheid als verzekeraar van hun inkomensrisico's en als

**Figuur 4** Vermogen per capita (1.000 euro's van 2012)



Bron: CBS (StatLine: Historische reeksen; Vermogen); bewerking door de auteur

zij zelf steeds meer mogelijkheden hebben om hun risico's te dekken, vertrouwen ze liever op hun eigen veerkracht dan op de overheid.

Tabel 1 laat zien dat naarmate het inkomen hoger is, men vaker vindt dat de uitkeringen voldoende of te hoog zijn. Onder de midden-inkomensgroepen, wier steun essentieel is om veranderingen in de verzorgingsstaat door te voeren, vindt een kleine meerderheid dat de uitkeringen (behalve de bijstand) niet verbeterd moeten worden. Bij de werkloosheidsuitkering gaat het zelfs om ruim twee derde. Dit is opmerkelijk, omdat de loongerelateerde WW voor de middeninkomens belangrijker is om een inkomensterugval op te vangen dan voor de lagere inkomens, voor wie een WW-uitkering vaak niet veel hoger is dan een bijstandsuitkering. In het licht van de huidige economische situatie (in 2010) vindt twee derde van de bevolking dat de uitkeringen niet moeten stijgen. Daarmee spreekt men impliciet dus steun uit voor de hervormingen die sinds de jaren tachtig zijn doorgevoerd.

## De collectieve zorguitgaven blijven stijgen ondanks de bezuinigingen

Een belangrijke uitzondering op de versoberingstrend vormt de gezondheidszorg. Zoals opgemerkt zijn de collectieve zorguitgaven blijven stijgen, en daaraan lijkt – ondanks de bezuinigingen – voorlopig ook geen einde te komen. De kosten van medische zorg in geval van een ernstige of langdurige ziekte of aandoening kunnen zo hoog oplopen dat de meeste mensen deze niet uit hun eigen inkomen of spaargeld kunnen opbrengen.

Hier is een collectieve verzekering dus nog de aangewezen manier om zich tegen risico's in te dekken. Deze opvatting is wijdverbreid. Uit het Nationaal Kiezersonderzoek 2012 blijkt

dat 62% van de bevolking vindt dat er (veel) meer dan nu aan zorg moet worden besteed, terwijl dat bij de werkloosheidsuitkeringen en de bijstand slechts 18% respectievelijk 22% is. Bij de zorg lijken we ons nog in de tweede fase van Jan Pens grote golfbeweging te bevinden.

### *Een sociaal-democratisch antwoord*

Het succes van de sociaal-democratie in de twintigste eeuw was in belangrijke mate te danken aan het feit dat zij de belangen van de middengroepen wist te verbinden met die van de lagere sociale klassen. Zolang ook de middengroepen tal van (inkomens)risico's liepen die zij niet individueel konden dragen of afdekken, hadden zij belang bij de totstandkoming van brede collectieve voorzieningen, ook als die het meeste ten goede kwamen aan de onderste maatschappelijke lagen.

In de tweede fase van Jan Pen heeft de meerderheid van de bevolking baat bij de uitbouw van de verzorgingsstaat. Er viel in deze fase – ruwweg van 1945 tot 1980 – dan ook brede politieke steun voor te mobiliseren. In de derde fase is dit niet langer het geval. Vanaf de bovenste sociale lagen breidt zich geleidelijk de groep uit die vooral moet bijdragen aan de verzorgingsstaat, maar niet langer kan verwachten er zelf substantieel gebruik van te zullen maken.

Anders dan Jan Pen veronderstelde is dit niet alleen het gevolg van de welvaartsstijging, waardoor men minder afhankelijk is van sociale bescherming door de overheid. De bezuinigingen van de jaren tachtig, die primair waren ingegeven door de (vermeende) financiële onhoudbaarheid van de collectieve voorzieningen, hebben hierbij als een katalysator gewerkt. Door die bezuinigingen bood het sociale stelsel minder bescherming aan de middengroepen, terwijl tegelijkertijd de particuliere buffers – in de vorm van een tweede inkomen in het huishouden en de opbouw van vermogen – groeiden. Doordat de middengroepen noodgedwongen steeds meer op die buffers aangewezen raakten, nam hun vertrouwen in de overheid als verzekeraar af

en gingen zij steeds meer de voorkeur geven aan vergroting van de eigen bestedingsmogelijkheden in plaats van bij te dragen aan een collectief vangnet dat steeds meer gaten vertoonde. Ook de berichten over onbedoeld en oneigenlijk gebruik van sociale voorzieningen en een bureaucratische en verspillende uitvoeringsorganisatie, die vanaf de jaren tachtig steeds vaker weerklonken, lijken de steun voor het stelsel van sociale zekerheid geen goed te hebben gedaan.

Dit plaatst de sociaal-democratie voor de vraag hoe zij op deze ontwikkelingen moet reageren. Heeft zij nog een eigen overtuigende visie op de toekomst van de verzorgingsstaat?

Het beleid van de voorgaande kabinetten, maar ook het huidige kabinet, lijkt de geschetste ontwikkeling (impliciet) als uitgangspunt te nemen en te accepteren dat de verzorgingsstaat steeds verder terugtreedt. De notie van de participatiesamenleving, die het kabinet-Rutte-Asscher op Prinsjesdag 2013 lanceerde, is in essentie hierop gebaseerd. Om de veelbesproken passage uit de Troonrede

nog eens in herinnering te roepen: ‘... dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving. (...) Zo blijven Nederlanders samen bouwen aan een sterk land van zelfbewuste mensen. Een land met een compacte en krachtige overheid, die ruimte geeft en kansen biedt waar het kan en beschermt als dat nodig is, zodat niemand tussen wal en schip raakt’ (Troonrede 2013).

Meer concreet houdt dit in dat de verzorgingsstaat zich steeds meer richt op de meest kwetsbare groepen die niet zelf in staat zijn de risico’s die zij lopen te dragen. Voorzieningen worden beperkt tot een adequaat minimumniveau en tot personen met een gebrek aan eigen middelen (vermogen, partnerinkomen).

Nu is dit in essentie een liberale visie op de verzorgingsstaat. Sociaal-democraten kunnen zich hierin alleen nog van liberalen onderscheiden door een hoger minimumniveau te bepleiten. Dit is een wel erg smalle basis voor

**Tabel 1** *Opvattingen over sociale zekerheid, 2010 (% van de bevolking van 16 jaar en ouder)*

Percentage dat uitkeringsniveau voldoende of te hoog vindt	totaal	inkomensklasse <sup>a</sup>		
		laag	midden	hoog
<i>WW (werkloosheid)</i>	67	54	69	76
<i>Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen</i>	53	48	51	61
<i>WWB (bijstand)</i>	47	46	46	50
<i>AOW (ouderdom)</i>	51	46	51	56
<i>ANW (nabestaanden)</i>	55	49	54	62
<i>Gegeven de huidige economie zouden de sociale uitkeringen moeten dalen of gelijk blijven</i>	67	59	66	77

<sup>a</sup> Op basis van het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudensinkomen.

Laag: laagste 30%; midden: middelste 40%; hoog: hoogste 30%.

Bron: SCP (Culturele Veranderingen 2010); bewerking door de auteur.

een eigen sociaal-democratische visie op de verzorgingsstaat. En het leidt waarschijnlijk ook tot een smalle electorale basis, omdat de middengroepen dan geen direct belang meer hebben bij het in stand houden van de voorzieningen voor de onderkant. De sociaal-democratie vervult dan niet langer een brugfunctie tussen de belangen van de onderkant en de belangen van de middengroepen. In lijn met het bekende adagium 'a service for the poor is a poor service' zou dit tot een neerwaartse druk op de voorzieningen voor de onderkant kunnen leiden. Immers, iedere euro die de middengroepen moeten afdragen voor deze voorzieningen, kunnen zij niet gebruiken om hun eigen buffer te versterken.

Om de brugfunctie tussen lagere klasse en middenklasse wel te blijven vervullen, moet de sociaal-democratie een visie op de verzorgingsstaat ontwikkelen die de belangen van beide groepen opnieuw met elkaar verbindt. Dat is geen eenvoudige opgave.

Globaal kan men daarvoor aan twee ontwikkelingsrichtingen denken, namelijk herstel van de 'oude' beschermingsfunctie van de verzorgingsstaat en uitbouw van 'nieuwe' sociale arrangementen.

### ***Herstel van de beschermingsfunctie***

Herstel van de oude beschermingsfunctie lijkt op het eerste gezicht, gezien de eerder besproken opvattingen onder de middengroepen (zie tabel 1), weinig kansrijk. Toch zijn er redenen waarom de steun hiervoor weer zou kunnen groeien.<sup>4</sup> Onder invloed van de globalisering en technologische ontwikkelingen (zoals robotisering) lijkt het gevoel van onzekerheid onder de middengroepen toe te nemen. Volgens velen staat de middenklasse onder druk.<sup>5</sup> Zelfs met de buffers die veel huishoudens hebben in de vorm van een tweede inkomen en een substantieel vermogen, is het de vraag of zij erop vertrouwen hiermee de risico's die zij lopen voldoende te kunnen opvangen.

Daar komt bij dat een individuele buffer om inkomensderving op te vangen vaak niet

efficiënt is. Wie nooit werkloos of arbeidsongeschikt is, spaart uiteindelijk te veel, terwijl wie op jonge leeftijd arbeidsongeschikt raakt, doorgaans niet genoeg vermogen heeft opgebouwd. Private verzekeringen om inkomensri-

## **Er zijn voldoende redenen om de verzorgingsstaat te herstellen, maar wellicht is het al te laat**

sico's af te dekken zijn vaak kostbaar, doordat verzekeraars hoge (transactie)kosten in rekening brengen. Nieuwe collectiviteiten, zoals broodfondsen, lopen klassieke gevaren zoals correlatie van risico's (doordat het vaak om beroepsgenoten gaat) en averechtse selectie (doordat vooral mensen met een hoog risico zich aansluiten). Feitelijk zijn dit dezelfde argumenten waarom de overheid na de Tweede Wereldoorlog de meeste inkomensrisico's collectief en verplicht heeft verzekerd.

Er zijn dus goede argumenten om de collectieve arrangementen uit de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat in ere te herstellen. Maar het is de vraag of de burgers die tot de middengroepen behoren de overheid nog voldoende vertrouwen nu de sociale bescherming al zo fors is beperkt. Bovendien zijn ook door sociaal-democratische politici aan de traditionele verzorgingsstaat vaak allerlei negatieve eigenschappen toegeschreven, zoals anonimiteit, bureaucratie, eenvormigheid, gebrek aan efficiëntie en onbedoeld en oneigenlijk gebruik. Een pleidooi voor een terugkeer naar de 'oude' verzorgingsstaat klinkt dan weinig geloofwaardig.

Anderzijds zullen burgers, naarmate zij meer ervaring opdoen met private arrangementen, waarschijnlijk ervaren dat ook hieraan – zoals hierboven geschetst – veel nadelen kleven. Het is wel de vraag of de overheid



dan niet al zo ver is teruggetreden dat een weg terug nauwelijks meer mogelijk is.

### ***Naar een sociale investeringsstaat***

Een tweede mogelijke ontwikkelingsrichting van de verzorgingsstaat is de uitbouw van nieuwe collectieve voorzieningen. Dat 'nieuwe' moet men overigens niet al te letterlijk nemen, want het betreft grotendeels oude bekenden die in de traditionele verzorgingsstaat ondergeschikt waren aan de inkomensverzekeringen en -voorzieningen. Het gaat om voorzieningen die burgers in de moderne samenleving in staat stellen hun maatschappelijke positie te versterken, zoals opleiding en scholing, loopbaanbegeleiding, van-werk-naar-werk-trajecten, kinderopvang en (zorg)-verlofarrangementen.

Pleitbezorgers van een dergelijke ontwikkelingsrichting van de verzorgingsstaat gebruiken vaak de term sociale investeringsstaat (Vandenbroucke, Hemerijck en Palier, 2011). Zij bepleiten een verschuiving in het zwaartepunt van de verzorgingsstaat van 'consumptieve' voorzieningen voor inkomensbescherming naar sociale investeringen, die op langere termijn zowel economisch als sociaal een positief rendement sorteren. Op zichzelf is dit een aantrekkelijk alternatief voor de traditionele sociaal-democratische visie op de verzorgingsstaat, waarin de inkomensbescherming centraal stond. Daarvoor dient echter wel aan twee belangrijke voorwaarden te worden voldaan.

Ten eerste dienen de sociale investeringen effectief te zijn in het beperken van de hedendaagse sociale risico's. Dat is niet vanzelfsprekend. Weliswaar zijn opleiding en scholing van groot belang voor iemands arbeidsmarktpositie, maar dat betekent nog niet dat meer uitgaven aan onderwijs en scholing de werkloosheid verminderen. Wat op individueel niveau werkt, hoeft op geaggregeerd niveau niet effectief te zijn, doordat onderwijs tot op zekere hoogte een 'positioneel goed' is en de beter opgeleiden de lager opgeleiden verdrin-

gen. Ook van kinderopvang is nog niet overtuigend aangetoond dat deze de arbeidsparticipatie van vrouwen bevordert, al lijkt het geen twijfel dat veel werkende ouders groot belang hechten aan goede kinderopvangvoorzieningen.

Doordat de effectiviteit van sociale investeringen onzeker is en het economische rendement zich op zijn best pas op langere termijn uitbetaalt, maken zij de oude inkomensbeschermingsfunctie van de verzorgingsstaat vooralsnog allerminst overbodig. De midden-groepen zullen ook behoefte blijven houden aan voorzieningen die bescherming bieden tegen inkomensderving. Die zullen zij ofwel via private verzekeringen en buffers uit hun eigen inkomen moeten financieren, ofwel via sociale verzekeringen door de afdracht van premies. Anders gezegd: de nieuwe arrangementen zullen niet zozeer in de plaats van maar bovenop de 'oude' arrangementen moeten komen. Dit betekent dat een sociale investeringsstrategie in ieder geval op de middellange termijn hogere collectieve lasten met zich meebrengt.

Een tweede voorwaarde is dat de 'nieuwe' arrangementen niet alleen ten goede komen aan de middengroepen, maar ook aan de lagere sociale klassen. Anders verliest de sociaal-democratie haar brugfunctie en daarmee haar bestaansrecht. Tot nog toe maken de middengroepen aanzienlijk meer gebruik van scholing, kinderopvang en verlofregelingen dan de lagere inkomensgroepen. Een verschuiving van de sociale uitgaven naar deze voorzieningen kan gemakkelijk leiden tot grotere ongelijkheid in de onderste helft van de inkomensverdeling (vgl. Cantillon, 2011).

Meer nog dan bescherming van de middengroepen tegen moderne sociale risico's zouden sociale investeringen ertoe moeten bijdragen om de onderste sociale lagen te 'verheffen'. Door opwaartse sociale mobiliteit mogelijk te maken verbetert de verbinding tussen de onderkant en de middengroepen en wordt voorkomen dat het gebruik van sociale uitkeringen zich sterk aan de onderkant con-

centreert. Een belangrijke opdracht is dan ook om de sociale investeringen zodanig vorm te geven dat het gebruik ervan evenwichtig gespreid wordt over de lagere en de midden-groepen. Het voornemen van minister Asscher om alle peuters, ongeacht of de ouders werken, twee dagdelen per week naar de kinderopvang te laten gaan, kan als een kleine stap in deze richting worden gezien.

Tegelijkertijd dient men zich te realiseren dat een breder gebruik van voorzieningen ze

## De PvdA moet een nieuwe visie op de verzorgingsstaat ontwikkelen, anders gaat ze ten onder

ook kostbaarder maakt. Het blijft de vraag of de sociaal-democratie erin zal slagen hiervoor voldoende maatschappelijke steun onder de middengroepen te verwerven. Een hoopvol signaal is dat in het NKO 2012 bijna driekwart van de respondenten zei het oneens te zijn met de stelling dat de belastingen moeten worden verlaagd<sup>6</sup> – wat overigens nog niet betekent dat zij een belastingverhoging zullen steunen.

Hoewel niet gebruikelijk, wil ik hier ook de gezondheidszorg tot de sociale investeringen rekenen. Een effectieve gezondheidszorg kan immers bijdragen aan een gezonde en productieve (beroeps)bevolking en kan zich op termijn ten dele terugverdienen. Zoals eerder opgemerkt vormt de zorg een uitzondering op de tendens van een krimpende verzorgingsstaat. De afgelopen veertig jaar zijn de uitgaven in verhouding tot het bbp anderhalf maal zo hoog geworden. Alleen door de snelle groei van de zorguitgaven zijn de totale uitgaven aan de verzorgingsstaat sinds 2000 weer gestegen. Inmiddels maken de zorguitgaven meer dan de helft van de totale verzorgingsstaat uit.

Het is belangrijk erop te wijzen dat dit niet, zoals veel mensen vaak denken, in de eerste plaats door de vergrijzing komt. Minder dan een vijfde van de reële groei van de zorguitgaven in de periode 1970–2010 komt volgens het CPB door de vergrijzing (De Jong 2012: 16).

De belangrijkste oorzaak is dat we per hoofd meer en duurdere zorg zijn gaan gebruiken. Dat is geen onvermijdelijke ontwikkeling, maar een keuze die voortvloeit uit het feit dat we in onze welvarende samenleving zeer veel waarde hechten aan onze gezondheid. Uit SCP-onderzoeken blijkt al decennia lang dat een meerderheid van de bevolking een goede gezondheid het belangrijkste in het leven vindt. Hiervoor zagen we ook dat een ruime meerderheid van mening is dat de zorguitgaven moeten stijgen. Er is dus brede maatschappelijke steun voor een verdere groei van de zorg. Tegelijkertijd maakt die groei het wel moeilijker om daarnaast nog extra middelen vrij te maken voor de eerdergenoemde sociale investeringen. Daarom lijkt een rem op de stijging van de zorguitgaven toch gewenst om voldoende ruimte te houden voor groei van andere sociale uitgaven.

### Tot slot

In dit artikel heb ik betoogd dat het belang dat de middengroepen bij de verzorgingsstaat hebben, in de afgelopen dertig jaar steeds verder is afgebrokkeld. Dit was enerzijds het gevolg van de bezuinigingen die vanaf de jaren tachtig zijn doorgevoerd en de inkomensbeschermingsfunctie hebben geërodeerd, en anderzijds van de toegenomen capaciteit van de middengroepen om inkomensrisico's zelf op te vangen via de buffers van een tweede inkomen en hun vermogen.

Dit plaatst de sociaal-democratie voor de opdracht om een nieuwe visie op de verzorgingsstaat te formuleren die beantwoordt aan de wensen en behoeften van de middengroepen en tegelijkertijd meer bescherming en kansen biedt aan de lagere sociale klasse. Het idee van een sociale investeringsstaat vormt

hiervoor een aantrekkelijk startpunt, maar zal de traditionele beschermingsfunctie van de verzorgingsstaat vooralsnog geenszins overbodig maken. Bovendien zal het een forse inspanning vergen om de sociale investeringen ook voldoende ten goede te laten komen aan de lagere inkomensgroepen. Duidelijk is

in ieder geval dat een sociale investeringsstaat meer collectieve uitgaven en hogere sociale lasten zal vergen. Dat is geen prettige boodschap om mee naar de kiezers te gaan, maar als de PvdA dit niet aandurft, zou zij wel eens definitief in het dal van Jan Pens grote golfbeweging kunnen achterblijven.

### Literatuur

- Beer, P. de (2015), 'Staat de middenklasse onder druk?', in: *B en M* 42(2), pp. 146-155.
- Cantillon, B. (2011), 'The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era', in: *Journal of European Social Policy* 21(5), pp. 432-499.
- Doel, H. van den (1978), *Het bieftuksocialisme en de economie*, Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum.
- Gestel, N. van, P. de Beer & M. van der Meer (2009), *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Giele, J. (1981), *De arbeidsenquête van 1887: Een kwaad leven*, Nijmegen: Uitgeverij Link.
- Hoogenboom, M. (2007), *A history of unemployment arrangements in the Netherlands, 1900-1986*.
- Jong, J. de (2012), *Decompositie van de zorguitgaven, 1972-2010*, Achtergronddocument. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Pen, J. (1963), 'De grenzen van de welvaartsstaat', in: *De Sociologische Gids* 10, pp. 69-77.
- Vandenbroucke, F., A. Hemerijck & B. Palier (2011), *The EU Needs a Social Investment Pact*, Ose opinion paper 2011/5. Brussel: European Social Observatory.
- WRR (1977), *Maken wij er werk van?*, Rapporten aan de Regering nr. 13. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- WRR (1990), *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*, WRR rapport nr. 38. Den Haag: SDU uitgeverij.

### Noten

- Dit artikel is een bewerking van een lezing gehouden ter gelegenheid van het 125-jarig bestaan van de Inspectie SZW (voorheen Arbeidsinspectie) op 11 juni 2015.
- Strikt genomen is er nog één artikel van het BBA geldig, maar dit betreft een volledig achterhaald artikel dat werkgevers direct na de bevrijding verbood om de arbeidsduur van werknemers te verkorten tot onder 48 uur (sic).
- Gedefinieerd als de 4e tot en met 7e tienprocentsgroep van het besteedbaar huishoudensinkomen.
- Of dit dan ook uit de SCP-peilingen zal blijken is overigens maar de vraag, doordat de vraagstelling zich uitsluitend op de uitkeringsniveaus richt en bijvoorbeeld niet op de uitkeringsduur en de dekking van de voorzieningen.
- Het valt te betwisten of dit overeenstemt met de feiten. Zie De Beer (2015). Maar in het kader van dit betoog is de perceptie belangrijker dan de feitelijke ontwikkeling.
- Onder de middeninkomens was dit iets minder, namelijk twee derde, maar onder de hogere inkomens zelfs meer dan vier op de vijf.

# 36-urige werkweek is niet de oplossing

Martijn van Dam wil een 36-urige werkweek. Op deze manier houden werkenden meer tijd over om arbeid, zorg en vrije tijd met elkaar te combineren. Het klopt dat het leven naast de arbeidsmarkt een steeds grotere aantrekkingskracht heeft. Maar een vierdaagse werkweek zal niets oplossen.

**FABIAN DEKKER**

*Arbeidssocioloog en verbonden aan de vakgroep Sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam*

Waarom werken we eigenlijk? Volgens economen vooral om er geld mee te verdienen. Het is een bron van inkomsten en dit maakt het mogelijk om te consumeren. In die zin heeft arbeid zelf geen intrinsieke betekenis. Sterker nog, het is eigenlijk een noodzakelijk kwaad. Sociologen pakken deze thematiek vaak breder op en spreken liever van de verschillende functies van arbeid. Naast economisch nut zorgt het voor sociaal contact, het biedt mensen ontplooiingsmogelijkheden en het geeft zin aan het bestaan (Budd, 2011).

## ***De opkomst van werk***

Werk is dus om meerdere redenen belangrijk en we zijn het steeds belangrijker gaan vinden. In het arbeidsmarkt- en sociale-zekerheidsbeleid is dit bijvoorbeeld terug te zien in de keuze voor activering en het nastreven van een grotere arbeidsparticipatie, bijvoorbeeld van vrouwen en ouderen (Vrooman, 2010). Mede als gevolg van deze strategie is er een geleidelijke groei van de netto-arbeidsparticipatie tot stand gekomen (hoewel de positie

van lager opgeleiden en allochtonen op de arbeidsmarkt nog altijd te wensen overlaat).

Naast de beleidsmatige aandacht voor een grotere arbeidsdeelname krijgt arbeid ook in ons collectieve bewustzijn een meer centrale plaats toebedeeld. We vinden het onze plicht om hard te werken en niet te klagen. Volgens econoom Paul de Beer (1999) is de belangrijkste reden om betaald werk te verrichten niet het inkomen dat het genereert, maar werken we vooral omdat niet-werken maatschappelijk gezien simpelweg niet geaccepteerd is.

Hierdoor biedt onbetaald werk, zoals vrijwilligerswerk, voor werklozen nauwelijks compensatie voor het gemis van een betaalde baan als we kijken naar het subjectieve welbevinden. Met andere woorden: werken is onze morele plicht en hiervoor doen we graag een stap extra. In landelijk opinieonderzoek komt een vergelijkbaar beeld naar voren. Zo zijn steeds meer mensen van mening dat werkloosheid (deels) individueel beïnvloedbaar is. In 2006 was 27% van mening dat mensen controle hebben over het risico om werkloos te raken, tegen 13% in 1995 (Achterberg et al., 2010).

Samengevat: in de afgelopen tien jaar zijn steeds meer mensen gaan werken en arbeid lijkt meer dan ooit een centrale plaats in te nemen in ons leven. We lijken hier in het algemeen ook bijzonder tevreden mee te zijn. De kwaliteit van de arbeid is in Nederland hoger dan gemiddeld in Europa (Houtman & Van den Bossche, 2010) en nog geen 10% van alle werkenden is niet tevreden met de inhoud van zijn of haar baan (Hooftman et al., 2015). Het is een arbeidsmarkt die bovendien steeds meer tijd- en plaatsafhankelijk is vormgegeven, waardoor het ziekteverzuim kan afnemen (Versantvoort & Van Echtelt, 2012). Het is duidelijk: in Nederland hebben werkenden weinig te klagen. Of is er toch meer aan de hand dan je op het eerste gezicht zou vermoeden?

### ***De ondergang van werk***

Onder het idee van een vrije en kwalitatief hoogwaardige arbeidssamenleving bevindt zich een verborgen probleem. Dit probleem bestaat eruit dat we steeds meer van ons werk zijn gaan verwachten (Van Hoof et al., 2002), terwijl arbeidsorganisaties steeds minder in staat lijken om hierin te voorzien. Zo verlangen we niet alleen een goede beloning, maar hebben we in toenemende mate ook oog voor de intrinsieke aspecten van het werk. Het werk moet interessant zijn, we waarderen inspirerende collega's en we verlangen leer- en door-groeimogelijkheden.

Natuurlijk zijn er hierbij verschillen naar individuele achtergrondkenmerken, maar dit 'verlangen' is niet exclusief voorbehouden aan hoger opgeleiden. Ook lager opgeleiden hebben 'leuk werk' steeds vaker op hun verlanglijst staan. Al in de jaren negentig trok Zanders in dit verband een zinvolle conclusie dat er sprake is van 'rising aspirations with respect to the quality of work'. Het werk moet ons voldoening geven, het moet 'leuk' zijn, en hebben we eenmaal de goede baan te pakken dan zijn we bereid om hier veel voor te doen, en voor te laten.

De spanning die zich hierbij voordoet bevindt zich in de oplopende prioriteitenlijst ten aanzien van de arbeid, die voor veel groepen uiteindelijk onbeantwoord zal blijven. Dit doet zich voor langs vier lijnen. Ten eerste behoort carrièreplanning steeds meer tot het verleden. Flexibilisering van de arbeid heeft bijgedragen aan een defragmentatie van dit verlangen. Volgens de Amerikaan Richard Sennett (1998) is er geen ruimte meer om coherente levensverhalen, loopbaanpaden en

## **Werken en arbeid zijn belangrijker voor onze identiteit dan ooit**

sociale relaties op het werk op te bouwen. De hoge mate van wisselingen tussen functies en bedrijven maakt het simpelweg lastiger om langetermijnrelaties aan te gaan en te werken aan onze identiteit.

Ook staat flexibele arbeid haaks op het belang dat aan scholing wordt toegekend. Voor veel flexwerkers blijven investeringen in hun kennis en vaardigheden achterwege. Maar er is meer reden om aan te nemen dat verlangens op de werkplek onbeantwoord blijven. Er is in toenemende mate sprake van overscholing. Hoewel een hoger opleidingsniveau nog altijd relatief meer waard is ten opzichte van opleidingen van een lager scholingsniveau, krijgen we steeds meer te maken met processen van diploma-inflatie (Tolsma & Wolbers, 2010). Dit heeft alles te maken met het toegenomen aandeel hoogopgeleiden. Nu al moeten steeds meer mensen genoegen nemen met banen van een gemiddeld lager functieniveau. Los van de hiermee gepaard gaande kapitaalvernietiging en verdringingseffecten naar de onderkant van de arbeidsmarkt, zal dit niet bijdragen aan de vervulling van wensen ten aanzien van persoonlijke ontplooiing en ontwikkeling.

Een derde verandering in de aard van het werk zorgt er eveneens voor dat de eisen die we stellen aan de arbeid onder druk staan. Nieuwe technologie maakt het niet alleen mogelijk om arbeidsprocessen rationeler in te richten, we zien ook dat het hierdoor gemakkelijker wordt om taken te verplaatsen naar andere organisaties en landen (Weil, 2014). Delen van de zakelijke dienstverlening en industrie zijn al verplaatst naar lagelonenlanden, waar arbeid tegen lagere loonkosten kan worden verricht dan in West-Europa. Ondernemingen opereren hierbij meer dan ooit als netwerkorganisaties en opereren minder als de werkgemeenschappen die ze ooit waren, zoals vroeger bij Philips.

## Voor meer grip op ons werk hebben we geen kortere werkweek nodig

Een van de bekendste voorbeelden is de productie van de Boeing 'Dreamliner', die wordt geproduceerd via de inschakeling van meer dan 900 onderaannemers. Voor werkenden is de kans groot dat binnen dit type gefragmenteerde productieketens de functies en taken die overblijven tot in detail zijn afgebakend, met weinig ruimte voor de zo gewenste bewegingsvrijheden die het moderne arbeidsethos zo kenmerken.

Ten slotte zijn moderne arbeidsorganisaties 'gulzig' in hun verwachtingen naar werkenden. Typerende illustraties hiervan zijn een achterblijvende autonomie in het werk (in de afgelopen acht jaar is de autonomie afgenomen), terwijl er wel sprake is van een hoge ervaren werkdruk (ruim een derde van alle werkenden rapporteert het werken onder tijdsdruk in 2012). Ook maakte maar liefst 40% van de werknemers onbetaalde overuren in 2012, tegen 27% in 1994 (zie voor een overzicht

Vlasblom et al., 2015). Het zijn ontwikkelingen waardoor mensen snel in de knoop kunnen raken met hun verwachtingen ten aanzien van de arbeid. Wat dat betreft is het niet verwonderlijk dat de motivatie om te werken daalt, zeker als het economisch goed gaat (Wielers & Koster, 2011) en in het bijzonder voor personen met jonge thuiswonende kinderen (Keuzenkamp et al., 2009).

### ***Een nieuw pact tussen werkgevers en werknemers***

Sociologisch gezien interessant is de constatering dat we geen pogingen doen om deze situatie te veranderen. Integendeel. We hebben deze, in Weberiaanse zin, 'ijzeren kooi' mede zelf vormgegeven en ons eigengemaakt. De maatschappelijke neiging is namelijk groot om te denken dat de huidige kenmerken van laatmoderne arbeid gewenst zijn en presteren vormt een graadmeter voor sociaal aanzien.

Alle risico's van de arbeid en de onvervulde verlangens op het werk nemen we op de koop toe. Filosoof Byung-Chul Han vreest in dit verband voor het ontstaan van een 'vermoeide samenleving' die nieuwe problemen en ongelijkheden oproept. En toch is er ook sprake van stil protest. Dit komt misschien nog wel het beste tot uitdrukking in de opkomst van de zzp'er. Inmiddels zijn het er al ruim 900.000. Waar er in sommige branches aanwijzingen zijn voor het bestaan van schijnzelfstandigheid, weten we ook dat ongeveer 85% van alle zzp'ers het liefst zijn werk als zelfstandig ondernemer in de toekomst zou willen voortzetten (Janssen et al., 2015).

Ook is goed gedocumenteerd dat het zelfstandig ondernemerschap mensen gelukkiger maakt in vergelijking met een baan in loondienst. En juist deze uitkomst heeft naar alle waarschijnlijkheid te maken met de grotere mate van autonomie in het werk. Waar op de arbeidsmarkt steeds minder plaats is voor sociale bindingen en persoonlijke ontwikkeling, kiest een deel van de beroepsbevolking eieren

voor zijn geld. Maar dit is niet voor iedereen weggelegd. Biedt een 36-urige werkweek dan de logische oplossing?

Hoe sympathiek ook, een paar uur per week minder werken zal weinig oplossen. Dit heeft een aantal redenen. Dat een kleiner aantal uren per week werken in het algemeen bijdraagt aan een vermindering van de arbeidsbelasting is bekend (De Wit et al., 2012). Het is echter maar de vraag of dit voor iedereen het geval is. Zeker voor hoger opgeleiden kan een lager aantal werkuren geen wenselijke strategie zijn om carrière te maken en vier uur per week korter werken zal eveneens maar weinig bijdragen aan het tegengaan van de dubbele taakbelasting van jonge ouders.

Bovendien is het nog maar zeer de vraag of werkenden de verleiding kunnen weerstaan om op een vrije dag toch niet die e-mail of dat telefoontje van het werk te beantwoorden. Mede hierom werken veel deeltijdwerkers vaak alsnog meer uren dan ze uiteindelijk zelf willen (Van Echtelt, 2007).

Een andere gedachte die onder het idee van een kortere werkweek ligt is dat dit het mogelijk maakt om de hoeveelheid werk eerlijk(er) te verdelen. Maar aangezien we weten dat werknemersgroepen onderling niet altijd even gemakkelijk zijn uit te ruilen (economen spreken in dit verband ook wel van de *lump of labour fallacy*), zal ook dit doel hoogstwaarschijnlijk niet gerealiseerd worden.

Een breder debat en bijbehorend instrumentarium lijken daarom gewenst om écht werk te maken van de wens om een balans te vinden tussen werk en andere levensdomeinen. En die oplossing moet niet worden gezocht in Den Haag, maar op de werkplek. Het wordt hoog tijd dat werkgevers inzien dat zij om concurrerend te opereren ook werkenden bij hun beslissingen dienen te betrekken. Want hier schort het vaak nogal aan.

Een voor de hand liggend voorbeeld, ter illustratie, is de actuele discussie over technologische verandering en arbeid. In de discussies die spelen worden vooral de gevolgen van technische vernieuwing voor de

werkgelegenheid onderzocht en bijvoorbeeld niet hoe technologie de kwaliteit van het werk kan vergroten. Bronnen van werknemersvertegenwoordiging (zoals vakbond en ondernemingsraad) zijn vaak de grote afwezigen aan directietafels (Pot, 2014).

Dit is opvallend, omdat bedrijven die werkenden betrekken en mee laten beslissen over de inrichting van de arbeidsorganisatie vaak beter scoren als het gaat om concurrentievermogen, baantevredenheid en de betrokkenheid van werkenden (zie bijvoorbeeld Beer, 2009). Via een grotere inspraak zal hoogstwaarschijnlijk ook de autonomie in het werk toenemen, en juist dit type regelmoogelijkheden draagt bij aan het tegengaan van gezondheidsproblemen als gevolg van een te hoge werkdruk (Karasek & Theorell, 1990).

Hier hebben we geen kortere werkweek voor nodig. Hoe is dit inzicht in de praktijk te brengen? Door een nieuw pact te sluiten tussen werkgevers en werknemers. De basis van dit pact moet zich richten op een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen arbeiders en kapitaalbezitters. De denkrichting waarbij werkenden via aandelenbezit mede-eigenaar worden is een elegante oplossing waardoor werkenden niet langer langs de zijlijn staan en daadwerkelijk zeggenschap krijgen over de inrichting van het werk (zie ook De Beer, 2008).

In een tijd waarin de verwachtingen van veel werkenden steeds minder uitkomen, terwijl de taakeisen in het werk toenemen en werknemersvertegenwoordigers een minimale rol spelen bij de overwegingen van het management, zullen we ons moeten gaan richten op nieuwe vormen van samenwerking op bedrijfsniveau. Bedrijven zullen inzien dat dit nieuwe kennis oplevert en het biedt werkenden bouwstenen om te werken aan zinvol en uitdagend werk.

Kortom: de wens om korter te werken associeer ik vooral met de niet uitgekomen verwachtingen ten aanzien van arbeid. Andere levensgebieden (zoals vrije tijd) en arbeidsverhoudingen (zoals zelfstandig ondernemer-

schap) krijgen daarom een hogere waardering van mensen. We moeten echter niet denken in termen van een kortere werkweek als heilige graal. Het is maar de vraag of de werkdruk en ervaren tijdsdruk hierdoor afnemen, en nieuwe banen zullen er zeker niet door ontstaan.

Nee, werken moet weer de moeite waard worden. Dit kan in de eerste plaats bereikt worden door een nieuwe manier van kijken naar de verhouding tussen arbeid en kapitaal. Hier zullen ook sociaal-democraten zich in hun oplossingen op moeten beroepen.

### Literatuur

- Achterberg, P., Van der Veen, R. & Raven, J. (2010), *Omstreden solidariteit*, Amsterdam: Ak-sant.
- Beer, M. (2009), *High commitment, High performance*, CA: Wiley & Sons.
- Beer, P. de (1999), 'Wat is het nut van werken?', in: *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 26(1): pp. 25-57.
- Beer, P. de (2008), 'Werknemer of kapitalist?', in: Vos, C. et al. (2008), *De werknemer als aandeelhouder*, Den Haag: Stichting Nederlands Participatie Instituut.
- Budd, J. (2011), *The Thought of Work*, New York: ILR Press.
- Echtelt, P. van (2007), *Time-greedy employment relationships*, Academisch proefschrift.
- Hoof, J. van, Bruin, E., Schoemaker, M. & Vroom, A. (2002), *Werk(en) moet wel leuk zijn*, Assen: Van Gorcum.
- Hooftman, W., Mars, G., Janssen, B., De Vroome, E. & Van den Bossche, S. (2015), *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2014*, Hoofddorp: TNO.
- Houtman, I. & Van den Bossche, S. (2010), 'Trends in de kwaliteit van de arbeid in Nederland en Europa', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 26(4): pp. 432-450.
- Janssen, B., Van der Torre, W., De Vroome, E., Mol, M., Janssen, B. & Van den Bossche, S. (2015), *Zelfstandigen Enquête Arbeid 2015*, Den Haag: CBS/TNO.
- Karasek, R. & Theorell, T. (1990), *Healthy Work*, New York: Basic Books.
- Keuzenkamp, S. (red.) (2009), *Deeltijd (g)een probleem*, Den Haag: SCP.
- Pot, F. (2014), 'Werkgevers vergeeten werknemers', in: *Zeggen-schap*, 2: pp. 24-25.
- Sennett, R. (1998), *The corrosion of character*, New York: Norton.
- Tolsma, J. & Wolbers, M. (2010), 'Onderwijs als nieuwe sociale scheidslijn?', in: *Tijdschrift voor Sociologie*, 31(3): pp. 239-259.
- Versantvoort, M. & Van Echtelt, P. (2012), *Belemmerd aan het werk*, Den Haag: SCP.
- Vlasblom, J.D., Van Echtelt, P. & De Voogd-Hamelink, M. (2015), *Aanbod van Arbeid 2014*, Den Haag: SCP.
- Vrooman, C. (2010), 'Een succesvolle gedaantewisseling? De hervorming van de sociale zekerheid, 1985-2010', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 26(4): pp. 358-377.
- Weil, D. (2014), *The Fissured Workplace*, Cambridge: Harvard University Press.
- Wielers, R. & Koster, F. (2011), 'Welvaart en arbeidsmotivatie: een internationale vergelijking', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 27(1): pp. 9-24.
- Wit, K., Wielers, R., Smulders, P. & Koppes, L. (2012), 'Deeltijdwerk en arbeidsbelasting', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 28(1): pp. 64-80.
- Zanders, H. (1994), 'Changing work values', in: P. Ester, L. Halman & R. de Moor (red.), *The Individualizing Society: Value Change in Europe and North America*, pp. 129-153.



# Poetin en de sociaal-democratie

Het Rusland van Poetin manifesteert zich steeds uitdrukkelijker en agressiever op het Europees toneel. Tegelijkertijd zijn er steeds meer 'Putinverstehers': van SP tot VNO-NCW en van Corbyn tot Le Pen. Een stevig sociaal-democratisch antwoord blijft uit, terwijl er toch het nodige op het spel staat. Blijft Europa een waarden-gemeenschap of laten we ons uit elkaar spelen door het Kremlin?

## HUBERT SMEETS

*Redacteur van NRC Handelsblad, auteur van 'De wraak van Poetin. Rusland contra Europa' en partijloos*

Meer dan ooit vindt Moskou zijn weg naar het centrum van de Europese politiek. Vladimir Poetin blijkt een reële bedreiging te zijn voor de PvdA en haar zusterpartijen in de rest van Europa. Het Kremlin, dat de eigen onderdanen voorspiegelt dat Rusland een supermacht is omdat dit nu eenmaal spoort met een eeuwige 'historische rechtvaardigheid', appelleert buiten Rusland ook aan het oude en ooit vertrouwde electoraat van de sociaal-democraten.

Met zijn anti-Europese en anti-Amerikaanse sentiment prikt de Kremlinleider in de toch al open wond van de sociaal-democratie die zich steeds minder raad weet met de groeiende angst onder grote groepen kiezers voor een onstuitbare internationalisering van het economische en politieke leven en het verlies van de nationale eigenheid en de staat. Ze opereert niet alleen via de twee flanken van het politieke spectrum, die het midden in toenemende mate in de tang hebben, maar maakt ook gebruik van het grootkapitaal dat graag zaken doet met de grondstoffenstaat.

### **SP, PVV en de old boys van VNO en Shell**

In Nederland ziet het beeld er zo uit. Poetin vindt primair gehoor bij zowel de aanhang van de PVV als van de SP. Dat SP-woordvoerder Harry van Bommel ooit PvdA-parlementariër Jacques Monasch een 'landverrader' noemde, bleek achteraf een vergissing. Zulke harde verwijten horen Nederlanders niet graag. Maar Van Bommels visie uit oktober 2015 dat Europa met zijn associatieverdrag 'indirect heeft bijgedragen aan de burgeroorlog in Oekraïne' – een standpunt dat ook Poetin huldigt – leeft in bredere kring dan de SP alleen.

Hetzelfde geldt voor de analyse van Geert Wilders. 'Natuurlijk moeten de Russen terug in de kazerne en met hun handen van het territorium van de Oekraïne inclusief de Krim afblijven, maar de EU heeft dit aangewakkerd en zo opnieuw haar failliet aangetoond', zei hij in maart 2014. De overeenkomst tussen SP en PVV is dat beide partijen Europa als de uitdager kritiseren en de rol van Rusland bagatelliseren als die van een geprovoceerd slachtoffer.

De grote multinationale ondernemingen leggen ondertussen een lucratieve ‘neutraliteit’ jegens het Kremlin aan de dag die wonderwel samenvalt met de opvattingen van PVV en SP. Denk aan de interviews afgelopen zomer met twee Nederlanders: VNO-NCW-voorzitter Hans de Boer en voormalig CEO van Shell, Jeroen van der Veer. De nationale werkgeversvoorzitter verklaarde in *de Volkskrant* dat de ramp met de MH17 niet meer was dan een incident, mede omdat Russen volgens hem zulke aardige mensen zijn. En Van der Veer zei in *NRC* dat Poetin zijn land slechts wil teruggeven aan het volk dat door zijn ex-communistische voorgangers was bestolen.

De (ex-)CEO's van Shell en andere internationale concerns komen kennelijk zo graag op de thee bij president Poetin dat ze zich niet generen om als ‘his master's voice’ te klinken. Ook op nationaal kaderniveau – waar de voormalige staatssecretaris Dick Benschop (PvdA) een belangrijke rol speelt – leidt deze hyperneutraliteit ertoe dat er geen overvragen woord over Rusland klinkt.

### ***Liberalen, christen-democraten en sociaal-democraten***

Daarbij blijft het echter niet. De kiezers van VVD, CDA, GroenLinks of PvdA zijn evenmin immuun voor Poetins pleidooi om de klassieke geopolitieke ordening of het christelijke erfgoed in Europa te herstellen. Maar meer dan in ouderwets liberale of christen-democratische kring is het de sociaal-democratie die zich hiermee anno 2015 geen raad weet. Conservatieve liberalen kunnen de mercantiele lijn van de Shell-leiding volgen – dat doen ze immers ook in China en elders – en hebben net als het Kremlin niet veel op met de politieke aspecten van eenwording van Europa. Christen-democraten kunnen zichzelf ideologisch sussen met het idee dat er in Rusland een vrome regering aan de macht is die, tegen de stroom van het ‘decadente’ Europa, durft te ijveren voor herwaardering van christelijke kernwaarden. Als het hemd nader is dan de

rok, kunnen deze stromingen de universele mensenrechten zo nevensgeschikt maken.

Sociaal-democraten hebben die vluchtheuvels niet. Het Kremlin tart zowel hun opvattingen over een sociale markteconomie, die een vrije en zelfstandige middenklasse schept, als hun ideeën over rechtsstatelijkheid en individuele zelfontplooiing. Dat geldt ook voor vrijzinnige of progressieve democraten. Maar die laatsten hebben daar minder last van omdat hun kiezers, dankzij hun maatschappelijke positie, gemakshalve een meer kosmopolitisch mens- en wereldbeeld kunnen hebben dan het traditionelere sociaal-democratische electoraat.

De sociaal-democratie heeft daarom een dubbele vraag te beantwoorden. Wat is de beste houding jegens de Russische staatsleiding, die het veiligheidssysteem van ‘Helsinki’ uit 1975 zo brutaal schoffeert: een gebalde vuist of een open hand? En kunnen sociaal-democraten hun kiezers uit de lagere en middenklassen ervan overtuigen dat het geld en dus offers kost om die Europese waarden en dus de Europese Unie te beschermen?

### ***Poetin en zijn Europese vazallen***

Het antwoord op die vragen is lastig. Het begint er al mee dat er een grote mate van continuïteit achter de politiek van Rusland schuilgaat. Poetin is een product van klassieke clanpolitiek, waarin de man in het Kremlin van oudsher als een arbiter fungeert. Maar die traditionele Russische rode draad neemt niet weg dat zijn voorgangers behoorlijk jaloers zouden zijn op de huidige ‘vozjd’, de grote leider.

Vladimir Poetin (2000-heden) heeft namelijk meer voet aan de grond in Europa dan bijvoorbeeld Nikita Chroesjtsjov (1953–1964) of Leonid Brezjnev (1964–1982) ooit hadden. De partijleiders van de Sovjet-Unie moesten het in Europa hebben van de communistische partij en hun vakbonden en mantelorganisaties.

De huidige president van Rusland heeft een veel breder rekruteringssterrein ter beschikking. Zijn potentiële draagvlak reikt van Lega

Nord en Gouden Dageraad tot Syriza en Podemos, van Marine Le Pen's Front National tot het Labour van Jeremy Corbyn, van Joe Kaeser (Siemens) of Ben van Beurden (de baas van Dick Benschop) tot Gerhard Schröder (oud-bondkanselier), Silvio Berlusconi (ex-premier van Italië) en in mindere mate Nicolas Sarkozy (ex- en mogelijk toekomstig president van Frankrijk). Het hedendaagse penchant voor Rusland strekt zich, kortom, over een bredere linie uit dan tijdens het hoogtepunt van de Koude Oorlog in de jaren zestig.

### **Sociaal-democratie ten tijde van de Sovjet-Unie**

Een korte vergelijking van het heden met de jaren zestig van de twintigste eeuw kan dit in perspectief zetten. Ten opzichte van de Sovjet-Unie liepen er tijdens de Koude Oorlog twee breuklijnen door de sociaal-democratie: een ideologische en een politieke. De ideologische vraag was toen of het communisme, dat door de sociaal-democratie werd verworpen als in essentie ondemocratisch, ook een onverbeterlijke en dus te bestrijden rivaal was of dat het Sovjetsysteem wellicht toch hervormbaar zou kunnen zijn als er andere generaties en leiders zouden komen bovendrijven.

Deze kwestie had politieke repercussies. In de jaren vijftig had de sociaal-democratie zich grotendeels verenigd op een harde koers tegen het communisme. 'Rollback' en NAVO waren geen splijtende issues meer. Zelfs de 'derde weggers', die niet wilden kiezen tussen Moskou en Washington, en die wel oren hadden naar ideeën uit post-stalinistische Sovjet-kring om een soort neutrale Europese buffer te creëren, konden geen begrip opbrengen voor het neerslaan van het Oost-Duitse oproer in 1953 en de Hongaarse opstand van 1956. De PSP stond voor 'socialisme zonder atoombom' en daarmee tegenover de CPN.

Dit veranderde in de jaren zestig. Stalin was al tien jaar dood, Chroesjtsjov zat net werkeloos thuis. Met Brezjnev leek de Sovjet-Unie een meer voorspelbare grootmacht te wor-

den. Onder invloed van de Ostpolitiek van de SPD'ers Willy Brandt en Egon Bahr namen de reformisten binnen het sociaal-democratische kamp het voortouw van de gestaalde anti-communisten over: niet langer 'containment' maar 'Wandel durch Annäherung'. Die toenaaderingspolitiek had binnen de sociaal-democratie veel effect.

Geen beter voorbeeld om de interne breuklijnen te illustreren dan het 'NAVO-dubbelbesluit' uit 1979. Het idee om de komst van SS20-raketten in Oost-Europa tegen te gaan met de plaatsing van kruisraketten kwam uit de koker van SPD-bondkanselier Helmut Schmidt. In essentie ging het de Duitser niet zozeer

### **Chroesjtsjov en Brezjnev zouden jaloers zijn op de vrienden van Poetin**

om nucleaire pariteit als wel om politieke dekking. Aan de orde was de 'Westbinding' van de Bondsrepubliek en dus de Atlantische oriëntatie van West-Europa. Eén Pershing-raket in Bonn was eigenlijk al voldoende om de Sovjetleiding duidelijk te maken dat de continentale sociale markteconomie zou worden beschermd tegen communistische ambities om daar een koevoet tussen de deur te krijgen.

Die boodschap verloor begin jaren tachtig echter aan kracht. Afghanistan (in 1979 binnengevallen door de Sovjet-Unie) lag ver weg, Tsjechoslowakije (waar de Sovjet-Unie in augustus 1968 een einde maakte aan de 'Praagse lente') was lang geleden. De tegen kruisraketten agerende vredesbeweging, die christelijk geïnspireerd steeds minder leunde op de door Moskou gestuurde 'vredesraden' en andere mantelorganisaties, werd in die jaren allengs meer gesteund door sociaal-democratische activisten en ook hun partijen.

Deze nieuwe vredesbeweging roerde nadrukkelijk in kerkelijke kring en christen-democratische partijen, maar ze had per saldo toch het meeste effect in sociaal-democratische gelederen. Dat kwam mede voort uit het aantrekkelijke perspectief dat de nieuwe ‘derde weg’ bood. Niet langer of-of maar voortaan en-en: vóór de democratische oppositie in het Sovjetblok, tegen de nucleaire wapenwedloop van de NAVO.

Na de eerste echt massale demonstratie tegen het dubbelbesluit in 1981 op het Museumplein, waar PvdA-fractievoorzitter Wim Meijer onbarmhartig werd uitgefloten, ging PvdA-buitenlandsecretaris Maarten van Traa niet toevallig een dominante rol spelen in het Komitee Kruisraketten Nee. Ook als de PvdA zich tegen de NAVO keerde, kon ze er niet automatisch meer van worden verdacht dat ze een ‘fellow traveller’ was. De partij hoefde maar één kant op te kijken: naar links, waar communisten en andere radicalere groepen probeerden haar de loef af te steken.

Spannend was het begin jaren tachtig overigens nog wel. Ik herinner me een PvdA-congres in de RAI in Amsterdam, vlak na de opkomst van de vrije vakbond Solidarność in Polen, waar een Noord-Hollandse partijbestuurder openlijk zijn vrees uitsprak dat materiële steun voor Walesa c.s. de ontspanning met Moskou in gevaar zou kunnen brengen. Het is dat in 1985 in het Kremlin een nieuwe man opdook, Michail Gorbatsjov, en dat de Amerikaanse president Ronald Reagan de betekenis van diens perestrojka begreep, anders was het wellicht minder goed afgelopen.

Dankzij Gorbatsjov kon de sociaal-democratie met goed fatsoen haar hoop vestigen op een hervorming van de Sovjetstaat van binnenuit. Dat dit reformisme uiteindelijk leidde tot de onttakeling van de Sovjet-Unie in 1991 was voor Europese sociaal-democraten geen probleem.

Het was veeleer een kans. In Rusland en de nieuwe onafhankelijke staten in het Europese deel van de Sovjet-Unie lag een ontwikkelingsterrein braak. Met name de Friedrich Ebert Stiftung (wetenschappelijk bureau van

de SPD) was er snel bij. Die Europese inzet had overigens geen enkel effect. Alle ‘Hoffnungsträger’ waarop de Duitsers in die jaren hun geld zetten bleken corrupt of machteloos.

Het idee dat er na veertig jaar Koude Oorlog iets als eeuwige vrede zou kunnen groeien, was en bleef niettemin onweerstaanbaar. De ‘nieuwe wereldorde’ van George H. Bush stond niet haaks op die van de sociaal-democraten. Het waren nuanceverschillen die Amerika en Europa onderscheidden. Het vredesdividend zou iedereen gerieven. Zelfs de klassieke Ruslandkunde (voorheen Sovjetologie) werd in bijvoorbeeld Nederland langzaam afgebouwd tot een doorsnee discipline.

### *Hernieuwde expansiedrift*

Hoe anders is de situatie nu. Thans wordt de sociaal-democratie omringd door potentieel gevaar. Sinds de befaamde ‘openhartige’ toespraak van president Poetin tegen de Pax Americana op de Veiligheidsconferentie van 2007 in München is duidelijk dat het nieuwe Rusland, mede dankzij een hoge olieprijs, niet meer bereid is naar de pijpen van Europa te dansen.

Na de NAVO-top van 2008, toen Oekraïne en Georgië geen lid mochten worden, en de snel daarop volgende vijfdaagse oorlog tegen Georgië heeft die assertiviteit ook een concreet gezicht gekregen. Na de annexatie van de Krim en de separatistische opstand in Oost-Oekraïne is er geen ontkomen meer aan. Het Kremlin probeert overal een breekijzer in de westerse wereldorde te zetten.

In weerwil van Barack Obama’s kwalificatie dat Rusland niet meer is dan een regionale mogendheid — dus geen mondiale grootmacht — heeft het zelfs in Syrië, na jarenlange heimelijke steun voor het regime van Assad, nu openlijk het initiatief genomen en zich in een echte oorlog gestort. Het is de eerste keer sinds de Koude Oorlog dat Russische militairen interveniëren buiten het ‘nabije buitenland’, zoals de veertien voormalige Sovjetrepublieken in Moskou heten.

### **GeenPeil en het Kremlin over Europa**

Dichter bij huis streeft het Kremlin er vooral naar om het verenigde Europa zoveel mogelijk te splijten. Want de gestaag groeiende en expanderende Europese Unie is, anders dan het 'oude' Europa graag denkt, voor Rusland wel degelijk een succes en dus een gevaar, zeker als het handelsverdrag TTIP met Noord-Amerika een nieuw Trans-Atlantisch blok creëert. Rusland gokt daarbij op een anti-Europese en anti-Amerikaanse 'hoefijzercoalitie' die links en rechts binnen de EU verenigt en aldus ruimte schept voor de politiek die het Kremlin en het Winterpaleis sinds het Weense Congres van 1815 voor ogen hebben en kan worden samengevat als 'zonder ons geen vrede op het continent'.

De sociaal-democratie lijkt zich geen raad te weten met deze Russische positie. Geen beter voorbeeld om de macht van deze hoefijzercoalitie en de onmacht van de PvdA te illustreeren, dan de beweging GeenPeil die in het najaar van 2015 een raadgevend referendum over het associatieverdrag met Oekraïne heeft afgedwongen. GeenPeil doet alsof het de initiatiefnemers vooral gaat om de onstuitbare expansie van de EU.

Maar afgaande op hun eigen teksten is dit politieke handelsakkoord meer dan alleen een formalistisch alibi om de mogelijke uitbreiding van de EU aan een plebisiet te onderwerpen. GeenPeil — gesteund door onder meer gevestigde partijen als PVV, SP, PvdD, 50Plus, Leefbaar Rotterdam en VNL — laat er geen misverstand over bestaan dat Oekraïne van oudsher onder Russische vleugels zat en dat ook hoort te blijven.

In zijn teksten stelt GeenPeil zelfs dat Kiev de oorlogszuchtige partij is en dat Moskou minder blaam treft: 'Oekraïne, Moldavië en Georgië waren een kwart eeuw geleden nog onderdeel van de Sovjet-Unie. Ook vandaag nog liggen ze in de Russische invloedssfeer. Kijk alleen al naar de Krim. Als de EU zo'n staat van Rusland "afpakt", middenin dat regionaal conflict, wordt een direct conflict met Rusland haast onvermijdelijk', en: 'Op 22 augustus ver-

klaarde Oekraïens president Porosjenko nog dat de "tijden van pacifisme voorbij zijn". Die woorden sprak hij uit in een militair uniform terwijl versgebakken tanks en pantsers van het Oekraïense leger voorbijreden. Wij vragen ons af of dit gedrag niet haaks staat op het westerse streven naar vrede en veiligheid.<sup>1</sup>

Kortom, het Nederlandse GeenPeil heeft het niet alleen over de EU maar ook over Oekraïne en heeft een opvatting die veel overeenkomsten met de visie van het Kremlin vertoont. Dat bleef afgelopen zomer en herfst, toen de handtekeningen werden verzameld, echter grotendeels onweersproken. En als het al aan de orde kwam, dan kaatste GeenPeil terug met ongeremde verwijten dat de critici eigenlijk nazi's waren.

### **GeenPeil vindt dat Oekraïne in de invloedssfeer van Rusland hoort**

Was het motto van het negeren, ook door de PvdA, 'wat niet weet, wat niet deert'? Het zou kunnen. Deze tactiek heeft in ieder geval niet gewerkt. Er komt een referendum, waarbij ruim tien miljoen Nederlandse kiezers straks een oordeel kunnen vellen over de vraag of de ruim veertig miljoen Oekraïners zich eigenlijk wel Europeanen mogen voelen. Want dat is de essentie van de volksraadpleging, wat Jan Roos, Thierry Baudet, Emile Roemer, Geert Wilders, Marianne Thieme, Joost Eerdmans, Henk Krol en Bram Moskowitz ook te berde brengen ter rechtvaardiging van hun tactische vondst om Kiev te gebruiken voor een referendum over Brussel.

### **Stilte in sociaal-democratische kringen**

Dit politieke protectionisme noopt tot een politiek antwoord. Het wordt tijd dat ook de PvdA het beest in de bek kijkt. Dat is sinds

maart 2014 wel gebeurd, maar tot nu toe toch vooral in kleinere kring: door de PvdA-ministers Frans Timmermans en Bert Koenders van Buitenlandse Zaken, door enkele PvdA-parlementariërs als Michiel Servaes, die in Moskou intussen op een zwarte lijst staat, en door verschillende PvdA-denktanks.

Van bredere meningsvorming, laat staan van enige urgentie, is echter geen sprake. De PvdA'ers die de koe bij de horens vatten, doen dat bovendien grotendeels op de tast. De erfenis van geestverwanten als Helmut Schmidt en Max van der Stoep — samen te vatten als 'niet vertrouwen op de goede bedoelingen van de "Gesinnungspolitik"' — wordt niet openlijk opgerakeld. De verhouding tot de Verenigde

---

## Er is hoop: Russen hebben veel meer met Europa dan met Azië

---

Staten staat niet op de agenda, onder het motto dat deze supermacht er sinds Irak 2003 een potje van heeft gemaakt.

Men verdonkeremaant de idee dat Rusland niet alleen uit frustratie handelt om het eigen volk te gerieven maar ook machtspretenties heeft. Veel Europese sociaal-democraten kiezen liever impliciet voor een westers georiënteerd Europa en deinzen ook terug voor de militaire consequenties, hopen dat de Amerikaanse wapenparaplu niet wordt dichtgekapt.

Die koudwatervrees is soms zwart op wit zichtbaar. De PvdA maakt in haar verkiezingsprogramma uit 2012 geen woord vuil aan Rusland. China en India zijn de nieuwe machten en de euro is de echte crisis waarover de PvdA zich druk maakt. Alsof Belgrado een speerpunt is, meldt de partij hoopvol dat ze blijft investeren in de weg naar democratisering en rechtsstaat in Oost-Europa en de Balkan.

Twee jaar later, als de pro-Europese en anti-corruptiebeweging op het Maidanplein niet meer te omzeilen is, daagt er wel iets bij de PvdA. In het Europese verkiezingsprogramma staat dan: 'Gezien de Russische machtspolitiek in de regio zal de EU steviger en strategischer moeten opereren'.<sup>2</sup> Maar wat die stevige strategie zou kunnen behelzen? Geen begin van een antwoord.

Deze laatste tekst is gedateerd op 15 februari 2014. Precies een week later werd de Oekraïense president Viktor Janoekovitsj verjaagd. En een maand later vielen de 'groene mannetjes' van de Russische militaire inlichtingendienst GROe het schiereiland Krim binnen om het te 'herenigen' met het oude moederland dat sinds 1991 de Russische Federatie heet.

De westerse sancties die daarop werden afgekondigd en die ook door de PvdA worden gesteund, zijn inderdaad een uiting van een steviger opereren. Maar of die ook strategisch goed uitpakken, is de vraag. Vooralsnog geeft het Kremlin geen krimp en probeert het met gepaste munt terug te betalen. Het boekt daarmee succesjes. De sancties staan ook in Brussel onder druk, omdat verschillende landen het nu wel mooi vinden en alleen uit respect voor de christen-democraat Angela Merkel nog geen stampeï maken.

### *Hoop aan de horizon*

Is er dan helemaal niets over om macht uit te oefenen? Nee, zo uitzichtloos is het voor de PvdA ook weer niet. De MH17-ramp zou kunnen dienen als een spoedcursus, juist omdat het Kremlin zich in deze kwestie van zijn brutaalste en tegelijkertijd ook zwakste kant heeft laten zien.

Vanaf dag vier na de 17de juli 2014 hebben de autoriteiten in Moskou een spoor van verwarring proberen te zaaien. Ze verspreidden eerst allerhande eigen versies van de ramp, versies die inmiddels allemaal beargumenteed als ongegrond zijn verworpen. Vervolgens stelden ze de integriteit van de onderzoekers stelselmatig ter discussie. Ze hebben zelfs

de producent van de Boek-raket waarmee de MH17 is neergeschoten gedwongen om zijn medewerking aan het internationale onderzoek in te trekken.

De Russische organen hebben zich zo consequent buiten de internationale orde geplaatst. De ideologisch ingestelde leiders in Moskou liggen daar niet wakker van. De zakelijke elite in Rusland, die handel wil blijven drijven en kinderen heeft die niet in Rusland opgesloten willen zitten, heeft daarentegen geen belang bij isolement en autarkie.

Poetin ontwijkt dit soort spanningen door de indruk te wekken dat Rusland zich op Azië moet gaan richten. Maar is dat werkelijk zo? Nee. Ook Poetin doet alsof, want hij weet heel goed dat veel Russische ondernemers hun geld offshore in het Westen parkeren en hun eigendom graag via Nederlandse trustkantoren aan de Zuidas registreren. Ook zij hebben meer vertrouwen in het westerse bankwezen en het westerse civiele recht dan in die publieke diensten in eigen land.

Bovendien wordt er met China niet zo veel geld verdiend. Poetin weet eveneens dat de Russische burgers de afgelopen eeuw niet wezenlijk van opvatting zijn veranderd. Uit veel sociologisch onderzoek blijkt dat de meerderheid van de Russen in culturele en politieke zin meer naar binnen zijn gekeerd en dat ze zich minder de les willen laten lezen. Maar uit talrijke opiniepeilingen blijkt ook dat driekwart van de Russen nog steeds vindt, zij het wat minder enthousiast dan vlak na de val van de Sovjet-Unie, dat de toekomst van het land eerder in Europese richting ligt dan in Aziatische. Rusland wil helemaal geen Azië zijn.

Die westelijke oriëntatie in zowel Rusland als Oekraïne is een strohalm voor de sociaal-democratie. In Rusland zijn er miljoenen burgers die hun vensters naar Europa (nog) niet willen sluiten, die nog niet in het Louvre of het Rijksmuseum zijn geweest, die wel Hollandse tulpen willen kopen, die geen waarde hechten aan het rookgordijn rond de MH17 – kortom, die wel openstaan voor een culturele grensoverschrijding, zij het dat ze gewoon op Poetin blijven stemmen.

In Nederland wil GeenPeil die vensters juist sluiten voor alles wat naar wodka of augurk ruikt. Dat is geen vrijblijvende ambitie. Nu GeenPeil dit eerste succes heeft geboekt, heeft deze referendumbeweging er ook recht op in het volle licht te worden gezet, zodat ze zich niet kan blijven verschuilen in de anti-Europese niche. Natuurlijk, Oekraïne is een corrupt land dat op dit moment in de verste verte geen lid kan worden van de EU en eigenlijk ook niet van de NAVO. Maar om een historische analogie te trekken: Oekraïne staat anno 2015 wel dichter bij Europa dan Spanje, Portugal en Griekenland in 1970.

Als de sociaal-democratie weggloopt voor de vraag of Europa een waardengemeenschap moet blijven of weer een geopolitiek slagveld moet worden, dan blijft er van een geloofwaardige internationale oriëntatie niet veel over en kon de Nederlandse sociaal-democratie weleens de volgende prooi van het Kremlin blijken.

#### Noten

- 1 GeenPeil (2015), *Instructieboekje Leger des Peils*, p. 7.
- 2 PvdA (15-2-2014), *Voor een Europa dat werkt*, p. 26.



Grenspost Beremend nabij de Hongaars-Kroatische grens. Fact-finding missie van PvdA-Europarlementariër Kati Piri, WBS-medewerker Annelies Pilon en WBS-directeur Monika Sie Dhian Ho.



---

# VLUCHTELINGEN: NIET ZOMAAR EEN CRISIS

---

Onder druk wordt alles vloeibaar – behalve dan toch de nationale grenzen, die verstenen juist. De afgelopen maanden kwamen door de mensen die huis en haard verlieten in Syrië en omstreken grote krachten vrij die drukken op de fundamenten van de naoorlogse Europese orde.

We beleven niet zomaar een crisis. De verzorgingsstaat komt ter discussie te staan met de vraag voor wie die nu precies is en voor wie niet. Maar ook ons idee van wat precies een vluchteling is en wanneer zo iemand een gelukszoeker is (schande!). De poreuze grenzen met de directe buurlanden van de Europese Unie lijken plotseling weer dichtgemetseld te moeten worden. Het bevraagt onze ideeën over eerlijk delen en orde. Een nieuw wetje hier en daar, of een nieuw instituut zal niet genoeg zijn om de als tektonische platen schuivende idealen opnieuw vorm te geven. De artikelen hierna zijn dan ook niet meer dan een eerste schot voor de boeg. Wordt vervolgd.

# Kabinetsplan schiet tekort

Het kabinet tracht de vluchtelingen crisis te bezweren door zoveel mogelijk vluchtelingen in de regio van herkomst op te vangen. Daarvoor moeten vluchtelingen veilig zijn en een toekomstperspectief hebben. Hoewel staatssecretaris Dijkhoff en zijn collega's dit erkennen, blijven concrete maatregelen tot nu toe uit en dreigt de situatie van de vluchtelingen nog sterker achteruit te gaan.

**CHRISTIAN MOMMERS & MYRTHE WIJNKOOP**

*Senior medewerker Politieke Zaken bij Amnesty International Nederland & senior strategisch adviseur bij Vluchtelingenwerk Nederland*

Op 8 september presenteerde het kabinet zijn plannen om de vluchtelingen crisis aan te pakken. Een belangrijk middel om die crisis te bezweren is de 'opvang in de regio'. In het juni-nummer van *S&D* constateerden wij echter al dat het denken hierover onderontwikkeld is gebleven.

Met name duurzame bescherming – naast veiligheid ook het toekomstperspectief van vluchtelingen – bleef vaak onderbelicht. Daarnaast vroegen we ons af of het beleid van opvang in de regio, dat vooral dient als middel om vluchtelingen de toegang tot Europa te ontzeggen, wel wenselijk en haalbaar is. En tot slot ging er veel te weinig geld naar de opvanglanden en bood men nauwelijks hulp om deze landen te ontlasten, door middel van legale toegang tot Europa zoals hervestiging.

Een goed moment dus voor een reprise. Heeft het kabinet stappen gezet in het denken over opvang in de regio? Wat is er nu beter? En waar knelt het?

## ***Kabinetsplan in het kort***

De plannen voorzien in een investering in 'de regio'. Hierbij wijst het kabinet niet alleen expliciet op de noodzaak van veilige opvang, maar ook op het bieden van toekomstperspectief. Door de verbeterde leefomstandigheden zullen minder vluchtelingen de tocht naar Europa wagen, is het idee.

Maar het kabinet gaat verder. Aangezien de opvanglanden door extra steun op een gegeven moment als veilig bestempeld kunnen worden, ontvangen vluchtelingen die via deze landen zijn doorgereisd bij aankomst in Nederland meteen nul op hun rekest. Ze zijn immers al in een 'veilig derde land' geweest en moeten daar dus ook asiel aanvragen. Vluchtelingen die niet door zo'n veilig derde land zijn geweest kunnen in dit scenario overigens wel asiel blijven aanvragen.

Daarnaast bouwt het kabinet voor de veilige regio's een 'overdrukventiel': wanneer het aantal vluchtelingen daar 'onhoudbaar'

Christian Mommers & Myrthe Wijnkoop *Kabinetsplan schiet tekort*

blijkt te zijn, zullen Nederland en andere landen gereguleerd vluchtelingen uit de regio naar Europa overbrengen via het al bestaande hervestigingsprogramma van de UNHCR. Het betekent evenwel dat vluchtelingen in veilige regio's alleen nog door hervestiging asiel kunnen krijgen in Nederland.

### **Toekomstperspectief in de regio**

De winst ligt erin dat 'opvang in de regio' niet meer alleen gaat over fysieke veiligheid — de afwezigheid van vervolging en geweld. Het belang van toekomstperspectief komt immers eveneens nadrukkelijk naar voren. Nu doet het kabinet dit overigens vanuit de instrumentele benadering dat alleen door het bieden van toekomstperspectief doorreizen voorkomen kan worden.

Wij benaderen het liever anders. Toekomstperspectief is op grond van internationaal recht namelijk een kernelement van de vluchtelingenbescherming. In het Vluchtelingenverdrag staat dat staten vluchtelingen toegang moeten geven tot economische en sociale rechten, zoals werk en onderwijs. Daarnaast zou in principe ook naturalisatie op een bepaald moment in het verschiet moeten liggen. Deze rechten leggen de basis voor een toekomstperspectief in het opvangland en daarmee voor de realisatie van één van de drie duurzame oplossingen die UNHCR identificeert: terugkeer, hervestiging of lokale integratie.

Hoewel wij het streven naar het bieden van toekomstperspectief ondersteunen, vragen we ons wel af of het kabinet verwachtingen schept die moeilijk, of wellicht helemaal niet, waar te maken zijn. Opvanglanden hebben vaak een gebrekkige infrastructuur, Europese landen financieren opvang in de regio te ad hoc en de vluchtelingenkampen betekenen bij uitstek stilstand voor vluchtelingen.<sup>1</sup>

Op deze punten behoeft de kabinetsvisie nog nadere uitwerking. Weliswaar zijn er bijvoorbeeld plannen gelanceerd om de jeugdwerkloosheid in Afrika terug te dringen, maar

deze zijn vooral gericht op het terugdringen van irreguliere arbeidsmigratie en niet op de situatie van vluchtelingen. En hoewel het kabinet (en de EU) extra geld heeft toegezegd voor hulp in de landen rondom Syrië, ligt er nog geen concreet voorstel op tafel om te komen tot een structurele financiering, zelfs niet voor de meeste basale noden.<sup>2</sup>

### **Zonder het bieden van toekomstperspectief is opvang in de regio een lege huls**

Ten slotte valt op dat het vluchtelingenkamp nog steeds een centrale plaats inneemt. In de Kamerdebatten is de noodzaak tot investeren in deze kampen meermalen ter sprake gekomen. Het gevaar dat deze manier van opvang een duurzaam toekomstperspectief juist lastiger maakt, werd daarmee niet erkend en blijft dus staande. Het kabinet moet dus nog veel energie steken in het ontwikkelen van alternatieven voor kampen en van betere programma's voor hulp aan vluchtelingen die niet in kampen verblijven — nu al de ruime meerderheid — wil het zijn ideaal van een beter toekomstperspectief verwezenlijken.

Bovenstaande punten verdienen nadere uitwerking en zijn bepalend voor het succes van de plannen. Hoe langer die concrete uitwerking uitblijft, hoe meer de indruk ontstaat dat de gekozen strategie vooral een retorische truc is om het andere deel, namelijk het sluiten van de grenzen voor mensen uit veilige regio's, te rechtvaardigen.

### **Stip aan de horizon: een veilige wereld?**

Het kabinet wil het asielverzoek van iemand die al in een 'veilig derde land' heeft verbleven



Christian Mommers & Myrthe Wijnkoop *Kabinetsplan schiet tekort*

afwijzen en hem of haar terugsturen naar dit veilige land. Dit 'veilige-derdelandenbeleid' is niets nieuws onder de zon. Het is terug te vinden in de Europese Richtlijn voor Asielprocedures (artikel 38) en het staat ook in de Nederlandse Vreemdelingenwet (artikel 30a Vw 2000).

Dit maakt het echter niet onomstreden. Alle juridische constructies ten spijt is het Nederland dat – wanneer een asielzoeker hier aankomt – in eerste instantie moet voldoen aan de internationale verplichtingen vluchtelingen te beschermen. Deze verplichting met een afschuiven op andere landen kan niet.

Allereerst mogen staten mensen niet terugsturen naar een land waar zij, direct of indirect, gevaar voor lijf en leden lopen: het absolute non-refoulement-beginsel. Wanneer je als Nederland, of als EU, stelt dat een bepaald land (of landen) in principe altijd veilig is voor iedereen, ontstaat er een mogelijk risico voor individuele vluchtelingen voor wie dat land, om wat voor reden dan ook, toch niet veilig is.

De meeste kritiek op het idee van 'veilige derde landen' richt zich dan ook hierop. Er is zelfs gesteld dat het eigenlijk in strijd is met internationaal recht.<sup>3</sup> Er moet altijd naar het individuele verhaal worden gekeken in plaats van alleen naar de algemene situatie in een land. En de bewijslast voor de asielzoeker om aan te tonen dat het land voor hem niet veilig is, is vaak eenvoudigweg te hoog.<sup>4</sup>

Ten tweede: wanneer is een land eigenlijk veilig? Volgens nationale en Europese wet- en regelgeving moet er aan een aantal voorwaarden zijn voldaan: er mag geen risico zijn op vervolging of refoulement; de asielzoeker moet gedurende een afzienbare periode in het land hebben verbleven en hij of zij weer moet worden toegelaten; er moet een mogelijkheid zijn om asiel aan te vragen en te krijgen via een asielprocedure, en er moet bescherming worden verleend conform het Vluchtelingenverdrag.<sup>5</sup>

Dit is allerminst vrijblijvend, Europese landen moeten eerst ter plaatse onderzoeken of aan de voorwaarden is voldaan.<sup>6</sup> Het gaat

daarbij niet alleen om 'veiligheid', maar ook om de eerdergenoemde bescherming in brede zin: toegang tot sociaaleconomische rechten en een toekomstperspectief.<sup>7</sup>

De lat ligt dus hoog. Daarin schuilt ook het gevaar: als het kabinet de richtlijnen uit wet- en regelgeving strikt volgt zullen er voorlopig geen veilige regio's ontstaan. Het omgekeerde kan natuurlijk ook: de lat sluipeerderwijs verlagen, waardoor de doelstellingen van het kabinet in zicht komen, maar de vluchtelingen wel steeds minder bescherming krijgen.

Juridisch, maar ook in politiek opzicht, vallen hier behoorlijke vraagtekens bij te zetten. Want deze expliciete doelstelling kan door opvanglanden als klap in het gezicht worden ervaren, waardoor zij ook minder geneigd zullen zijn hun verantwoordelijkheid te nemen. Zij vangen immers veruit de meeste vluchtelingen op en dragen daarmee al de zwaarste lasten in deze crisis.

### **Gemiste kans: hervestiging**

Dat zal nog meer gaan wringen als het 'overdrukventiel' te beperkt en vooral te laat wordt ingezet. Zoals gezegd ruimt het kabinet een prominente plaats in voor hervestiging via de UNHCR. Dit 'overdrukventiel' moet dienen om de regio 'ontlasten'. Om meerdere redenen is het bieden van legale en veilige routes richting Europa heel belangrijk.<sup>8</sup> Je voorkomt dat vluchtelingen in gammele bootjes de oversteek wagen, wat mensensmokkelaars een gevoelige tik geeft, en je deelt de verantwoordelijkheid met de landen in de regio. De UNHCR verwacht dat er in december 2015 1,8 mln Syrische vluchtelingen zullen zijn in Libanon.<sup>9</sup> Het behoeft weinig uitleg dat dit land, dat van oudsher al verscheurd is door burgeroorlogen en een bevolking van slechts 4 mln mensen telt, dreigt te bezwijken onder deze druk. Libanon zal alleen nog investeren in betere bescherming als Europa door vluchtelingen over te nemen ook letterlijk meer ruimte scheidt.

Christian Mommers & Myrthe Wijnkoop *Kabinetsplan schiet tekort*

Al met al nadert het aantal Syrische vluchtelingen dat hervestigd moet worden de 400.000.<sup>10</sup> Alle reden dus om te investeren in hervestiging en het aantal vijfhonderd hervestigingen in Nederland per jaar flink op te schroeven. Maar juist op dat punt schiet het kabinet tekort. Het idee dat er op een onbestemd moment in de toekomst 'veilige' regio's komen, leidt ertoe dat men nu geen actie onderneemt op het punt van hervestiging. Premier Rutte was tijdens de Algemene Beschouwingen kraakhelder: eerst de boel daar op orde, dan praten over hervestiging. Gezien de twijfels over het op orde komen van de regio zal die discussie nog wel even op zich laten wachten. Hiermee laat het kabinet dus een belangrijke kans liggen: de regio wordt niet ontlast en blijft daardoor onveilig.

### ***Het kabinet en Europa***

De discussie rond het Nederlandse beleid kan niet los worden gezien van de ontwikkelingen van de afgelopen maanden. Overvolle treinen in Duitsland, hekken met prikkeldraad en opgesloten vluchtelingen in Hongarije, en hu-

manitaire noodsituaties op de Griekse eilanden, waar zelfs hulpverleners met jarenlange ervaring in conflictgebieden van schrikken: de problemen rond de vluchtelingenopvang beheersen inmiddels de Europese agenda. Zonder gecoördineerde aanpak dreigt de crisis een nieuw hoofdstuk te krijgen.

Gelukkig beseffen de meeste regeringsleiders dat ook. Een eerste stap<sup>11</sup> is gezet door 160.000 asielzoekers vanuit Griekenland en Italië<sup>12</sup> op grond van een verdeelsleutel over te brengen naar andere lidstaten. Voor Europese begrippen is deze besluitvorming voortvarend gegaan. Er is ondanks de tegenstand van enkele Oost-Europese landen doorgepakt en zelfs een start gemaakt met de uitvoering.

Maar een crisismaatregel is uiteindelijk niet voldoende. Het kabinet zal moeten inzetten op een permanent systeem voor de verdeling van vluchtelingen. In dit systeem moet de vluchtelingenbescherming geregeld worden en de lasten evenwichtig over de lidstaten verdeeld. Daarvoor dient het opvang- en integratiebeleid in veel lidstaten te verbeteren. Alleen zo kan de EU het doorreizen van vluchtelingen zoveel mogelijk tegengaan. En ook lidstaten die dwars liggen zullen eraan moeten geloven,

## **EU en Turkije**

Momenteel onderhandelen de EU en Turkije over het vinden van 'oplossingen' voor de vluchtelingensituatie. De EU zou naar verluidt € 3 mrd willen bijdragen voor opvang van Syrische vluchtelingen in Turkije. Van Turkije wordt verwacht dat het naast het verbeteren van de opvangsituatie zijn grenzen beter bewaakt, zodat er minder vluchtelingen naar Europa doorreizen. Op termijn is de Europese inzet erop gericht om Turkije te bestempelen als veilig derde land en zo meer Syrische vluchtelingen terug te kunnen sturen.

De Turkse regering beseft heel goed dat zij, gezien het grote aantal vluchtelingen binnen haar landsgrenzen (meer dan 2,2 mln), in een sterke onderhandelingspositie verkeert. Zij zet hoog in ten behoeve van nationaal eigen belang, namelijk het hervatten van de onderhandelingen over toetreding tot de EU en het opheffen van visumverplichtingen. Nergens gaat het over het verbeteren van het lot van de vluchtelingen. Het heeft daarom veel weg van een politiek spel over de rug van vluchtelingen.

Christian Mommers & Myrthe Wijnkoop *Kabinetsplan schiet tekort*

goedschiks dan wel kwaadschiks. Het EU-lidmaatschap brengt verantwoordelijkheden met zich mee.

### *Het eerlijke verhaal*

Een goede en effectieve Europese samenwerking draagt ook bij aan het draagvlak voor vluchtelingenbescherming onder de Nederlandse bevolking. Naast hartverwarmende maatschappelijke initiatieven, welkomstcomités en een enorme toename van het aantal vrijwilligers zijn er helaas ook opstootjes tijdens raadsvergaderingen, lokale protesten tegen de komst van asielzoekerscentra en was er zelfs een aanval op een noodopvanglocatie. Het debat polariseert: je bent 'voor' of 'tegen'. Politieke partijen proberen deze onvrede te kanaliseren door te beloven de komst van meer asielzoekers tegen te gaan en door antwoorden te vinden op de angst en zorgen van burgers 'of we dit allemaal wel aankunnen als samenleving'.

## Ook met de juiste maatregelen is het een kwestie van de lange adem

Ons pleidooi voor hervestiging zou in hun ogen zelfs desastreus kunnen zijn. Meer veilige en legale routes betekent immers dat er meer vluchtelingen in Nederland een veilig heenkomen vinden. Toch moet het eerlijke verhaal worden verteld. Namelijk dat het aantal vluchtelingen weliswaar een stuk hoger is dan eerder en ook nog een stuk hoger zal worden, maar dat de huidige druk op de asielprocedure, opvang en huisvesting voor een groot deel ook het gevolg is van eerdere krimpopperaties, bezuinigingsmaatregelen en een slecht woningmarktbeleid.

Het eerlijke verhaal is namelijk dat niet Europa maar de landen in de regio de grootste problemen hebben, dat juist het jarenlang internationaal falen van hulp in de regio de vluchtelingenstroom op gang heeft gebracht en vooral dat er geen makkelijke kortetermijnantwoorden zijn als 'grenzen dicht', 'inperken van rechten' of 'het versoberen van voorzieningen'.

Het bieden van betere bescherming in de regio en aanpakken van de oorzaken, het zorgen voor veilige en legale toegang tot bescherming in de EU en openhouden van de eigen grenzen voor 'spontane' asielzoekers die vragen om bescherming, betekent dat er langdurig op alle fronten geïnvesteerd moet worden zonder dat daarbij direct zichtbaar 'gewenst resultaat' geboekt zal worden. Alleen op deze manier kan er een einde komen aan de afschuwelijke tragedies op de Middellandse Zee, aan mensensmokkel en getouwtrek met mensen binnen de EU.

Ook zal dat eerlijke verhaal het in de samenleving heersende gevoel van permanente crisis en grote onzekerheid, van 'we worden overspoeld', helpen wegnemen. Het kabinet dient hierin het voortouw te nemen: vluchtelingenbescherming voorop, zonder de zorgen die leven te bagatelliseren. Wel recht doen aan legitieme zorgen, maar ook duidelijk maken dat niet elke oprisping ('ze komen allemaal onze dochters verkrachten') legitiem is. Want zonder een verantwoord politiek discours zullen alle bovengenoemde maatregelen steeds weer stuiten op maatschappelijke onrust die een werkelijke oplossing alleen maar in de weg staat. Dat vergt moed, zeker ook van lokale politici, die onder grote druk beslissingen moeten nemen.

### *Gemengde gevoelens*

De kabinetsvisie op 'opvang in de regio' laat ons dus met gemengde gevoelens achter. De aandacht voor het toekomstperspectief van vluchtelingen is zonder meer positief. Maar als

Christian Mommers & Myrthe Wijnkoop *Kabinetsplan schiet tekort*

het kabinet geen concrete maatregelen neemt om vluchtelingen in de landen in de regio meer toekomstperspectief te geven, blijft het een wassen neus. Door aan te dringen op een asielpstop voor vluchtelingen uit 'veilige' regio's en door inzet op veilige, legale routes te koppelen aan een (wellicht nooit haalbaar) toekomstbeeld, dreigen de kabinetsplannen de bescherming van vluchtelingen zelfs te verslechteren.

Hiermee willen we niet zeggen dat de ogen maar moeten worden gesloten voor de reële uitdagingen waar Europa en Nederland voor staan bij de opvang van vluchtelingen. Maar als we daarbij de noden en wensen van vluchtelingen blijven negeren, dan kunnen we de komende periode eerder een vergroting dan een verkleining verwachten van dit internationale, Europese en Nederlandse vraagstuk.

### Noten

- 1 Mommers, C. & Wijnkoop, M. (2015), 'Opvang in de regio: de feiten en de mythe', in: *S&D 2015/3*, pp. 79-87
- 2 Op het moment van schrijven zijn de EU en Turkije tot een voorlopige deal gekomen. Onderdeel hiervan is een investering van € 3 mrd door de EU in de opvang van vluchtelingen in Turkije.
- 3 Zwaan, K. (2003), *Veilig derde land: de exceptie van het veilig derde land in het Nederlands asielrecht*, Radboud Universiteit Nijmegen
- 4 ECRE (2011), *Comments on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive*, pp. 31-32
- 5 Artikel 38 Richtlijn 2013/32/EU inzake asielprocedures; artikel 30 lid 1 sub a (en b) Vw 2000
- 6 EHRM (23 februari 2012), *Hirsi Jamaa e.a. tegen Italië*, nr 27765/09, r.o. 147. De staat heeft een positieve verplichting om te verifiëren wat er in de praktijk gebeurt.
- 7 EHRM (21 januari 2011), *M.S.S. tegen Griekenland en België*, nr 30696/09, r.o. 250, 367), en: EHRM, *Hirsi tegen Italië*, r.o. 121. Bij de beoordeling of er sprake is van een situatie in strijd met artikel 3 EVRM gaat het ook over de sociaaleconomische positie van asielzoekers.
- 8 Naast hervestiging gaat het hierbij om het kunnen aanvragen van humanitaire visa, verbeterde gezinshereniging, humanitaire toelatingsprogramma's, maar ook private sponsorships, studievisa en medische evacuatie.
- 9 Zie [www.unhcr.org/pages/49e486676.html](http://www.unhcr.org/pages/49e486676.html)
- 10 Hervestiging is overigens bij uitstek bedoeld voor de meest kwetsbare vluchtelingen voor wie überhaupt geen toekomstperspectief bestaat in de regio. Zij worden nu de dupe van het voorwaardelijk stellen van hervestiging aan verbetering van de situatie in de regio.
- 11 Dit wil overigens niet zeggen dat alle onderdelen van dit plan positief zijn. Zie voor enkele kritische kanttekeningen over de reikwijdte en procedures het *ECRE Memorandum to the Extraordinary Justice and Home Affairs Council Meeting of 14 September 2015*, [www.ecre.org](http://www.ecre.org).
- 12 Het oorspronkelijke plan was om ook asielzoekers uit Hongarije te 'herplaatsen' vanwege het grote aantal vluchtelingen. Hongarije weigert hier echter vooralsnog medewerking aan te verlenen.



# Solidair met vluchtelingen, opvangen met verstand

Vanwege oorlog en geweld zoeken grote stromen vluchtelingen een veilige haven in ons land. We moeten solidair zijn, maar tegelijkertijd merken de mensen die het hardst geraakt zijn door de crisis het meest van de komst van vluchtelingen.

Maatschappelijke onrust dreigt. Gemeenten kunnen wel wat, maar niet genoeg doen. Het kabinet zal de komende jaren daarom meer moeten investeren in de sociale woning- en arbeidsmarkt.

**CARINE BLOEMHOFF**

*Fractievoorzitter PvdA Groningen, juridisch adviseur & onderzoeker Pro Facto*

Hoewel het in de media soms anders lijkt, voelen veel mensen in de samenleving zich solidair met vluchtelingen. Dit blijkt uit de vele hulpacties die op gang komen, zoals 'ik-willetsdoenvooreenvluchteling.nl', de slaapzakken voor Lesbos en de vele vrijwilligers die zich aanmelden bij asielzoekerscentra. Zulk maatschappelijk initiatief is bemoedigend, zeker voor sociaal-democraten. Het laat zien dat de solidariteit groot is: daarom laten we vluchtelingen niet op straat zwerven en nemen we in gemeenten overal in het land onze verantwoordelijkheid om deze mensen een onderdak te bieden.

Grote afwezigheid in het vluchtelingendebat de afgelopen weken was echter premier Rutte. Waar Rutte onzichtbaar bleef, zocht Zijlstra juist de schijnwerpers. Uit angst voor de PVV liet de fractievoorzitter zich van zijn meest rechtse en onverzoenbare kant zien. Het be-

lang van de VVD lijkt boven dat van het land te prevaleren – in alle opzichten een onwenselijke situatie. De kritiek dat de premier zijn rol als vader des vaderlands niet heeft opgepakt snijdt daarom hout. Hoewel laat, moet hij dit alsnog doen. Een stevig signaal van de regering is nodig om de rust te bewaren. Geweld en discriminatie dienen op geen enkele wijze getolereerd te worden.

Het zou daarnaast goed zijn als de regering ook duidelijk maakt dat Nederland oorlogsvluchtelingen opvangt, niet alleen omdat het moet, maar ook omdat Nederland mensenrechten respecteert en zijn verantwoordelijkheid neemt in het naleven van internationale verdragen, zoals het Vluchtelingenverdrag uit 1951 en het EVRM. Gelet op die verantwoordelijkheid zal Nederland zich meer kunnen inspannen voor oplossingen op internationaal en Europees niveau.



Carine Bloemhoff *Solidair met vluchtelingen, opvangen met verstand*

Tot slot moet de premier de oprechte zorgen van mensen adresseren en aangeven hoe de regering denkt de komst van vluchtelingen in goede banen te leiden. Ik pleit hier dus voor een genuanceerd betoog dat enerzijds recht doet aan de mensenrechten en anderzijds aansluit bij terechte zorgen van mensen over bijvoorbeeld huisvesting, werkgelegenheid en veiligheid.

**De cijfers**

Op dit moment zitten 36.254 mensen in de centrale opvang, zo blijkt uit de meest recente cijfers van het COA van 28 september 2015.<sup>1</sup> 46% van de vluchtelingen is afkomstig uit Syrië, 12% uit Eritrea, 8% uit Ethiopië, 5% uit Irak, 3% uit Afghanistan en 25% uit overige landen. Ter vergelijking: over de afgelopen twintig jaar kwamen de meeste vluchtelingen naar ons land in 2001 (83.801) en de minste in 2012 (14.605). In dit perspectief valt het dus best mee.

Allereerst is het van belang in de discussie een onderscheid te maken tussen enerzijds politieke en oorlogsvluchtelingen<sup>2</sup> en ander-

zijds economische migranten. De eerste groep vangen we op, de tweede niet. Dit onderscheid is essentieel voor de houdbaarheid van de verzorgingsstaat en behoud van draagvlak voor de opvang van vluchtelingen.

Dit laatste blijkt ook uit recent onderzoek van I&O Research in opdracht van *de Volkskrant*, waaruit naar voren komt dat 45% van de ondervraagden wil dat Nederland minder migranten opneemt, terwijl slechts een kwart het tegenovergestelde wenst. Maar als het alleen om oorlogsvluchtelingen gaat, is 42% van de ondervraagden juist voor een barmhartiger beleid en 26% tegen.<sup>3</sup>

Door de versnelde 48-uursprocedure kan bovendien snel duidelijkheid worden gegeven: politieke en oorlogsvluchtelingen krijgen asiel, economische migranten moeten terug naar hun land van herkomst. Toch speelt dit gegeven nauwelijks een rol in de discussie. Om het draagvlak onder de bevolking te vergroten kan het dus geen kwaad om dit aan te kaarten: de mensen die hier langdurig zullen verblijven zijn geen economische migranten.

**Tabel 1** *Moeten er in Nederland wat u betreft meer, even veel of minder vluchtelingen worden toegelaten?*

Hoeveel	Oorlogsvluchtelingen	Economische migranten
<i>Veel meer</i>	17%	4%
<i>Iets meer</i>	25%	4%
<i>Ongeveer even veel</i>	26%	13%
<i>Iets minder</i>	9%	14%
<i>Veel minder</i>	17%	61%
<i>Weet ik niet</i>	5%	4%
<i>Totaal</i>	100%	100%

Bron: Rapport I&O Research, p. 16.

Carine Bloemhoff *Solidair met vluchtelingen, opvangen met verstand*

### **Draagvlak en draagkracht van de buurt**

Staatssecretaris Dijkhoff deed op 28 augustus in *de Volkskrant* een oproep aan gemeenten om moed te tonen en opvanglocaties beschikbaar te stellen. Veel gemeenten hebben gehoor gegeven aan deze oproep of zijn hier nog mee bezig. Hoe kunnen we dit aanpakken?

In de eerste plaats is het van belang rekening te houden met de draagkracht van een wijk. In mijn eigen gemeente, Groningen, is – na een unaniem aangenomen motie in de gemeenteraad – de eerste noodopvang gerealiseerd. Om draagvlak te behouden en te

### **Draagvlak in een buurt ontstaat door te luisteren en je te houden aan afspraken**

zorgen dat de druk op de wijken niet te groot wordt, is bewust gekozen voor een aantal kleinere opvanglocaties in plaats van één grote.

Zo is er in de noodopvanglocatie plaats voor 500 mensen en is deze gevestigd in een leegstaand kantoorgebouw in het zuiden van de stad en niet in een van de kwetsbare wijken. Vervolgens komen er verspreid over de stad mogelijk twee asielzoekerscentra met elk een capaciteit van 500 mensen. Op die manier wentelen we de opvang niet eenzijdig op kwetsbare wijken af en zorgen we ervoor dat er voldoende draagvlak in de stad blijft.

Dan nog is het onmogelijk om iedereen tevreden te stellen. In dat opzicht is het te vergelijken met andere vormen van maatschappelijke opvang. Het is daarom cruciaal om voldoende tijd te nemen om de buurt te betrekken. Dit betekent luisteren naar de gevoelens van buurtbewoners, duidelijke afspraken maken met de buurt en periodiek overleg organiseren. In de bewonersbijeenkomst in Gronin-

gen heeft burgemeester Den Oudsten veel tijd ingelast om critici ook aan het woord te laten, ook al bleek in de zaal dat 70% van de aanwezigen voorstander was van de opvanglocatie.

Hier wreekt zich echter de tijdsdruk van het COA, waarover burgemeester Schneiders van Haarlem, voorzitter van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, in onder meer Nieuwsuur zijn beklag deed.<sup>4</sup> Het is noodzakelijk dat gemeenten voldoende ruimte krijgen om de bewoners tijdig te betrekken. In Oranje ging dit behoorlijk mis. Het dorpje met 150 inwoners had al ruim een halfjaar geleden zijn verantwoordelijkheid genomen voor de huisvesting van maximaal 600 vluchtelingen in het vakantiepark Pipodorp. Dat was al een hele beslissing voor het dorp, maar door goed overleg en duidelijke afspraken ging het goed. Totdat Dijkhoff dus even tussen neus en lippen kwam melden dat er diezelfde nacht nog 700 vluchtelingen onderdak zouden krijgen: weg zorgvuldig opgebouwd vertrouwen en draagvlak.

### **Maatschappelijke onrust door gebrek aan sociale huur**

Veel mensen hebben het de afgelopen jaren in Nederland moeilijk gehad. Gemeenten zagen zich geconfronteerd met een sterke groei van het aantal gezinnen dat gebruikmaakt van de Voedselbank. Er leven in Nederland 1,4 mln mensen van een laag inkomen.<sup>5</sup> Bovendien hebben lager opgeleiden een slechtere positie op de arbeidsmarkt en werken vaker in onzekere banen.<sup>6</sup>

In verschillende gemeenten zijn de wachtlijsten voor sociale huurwoningen toegenomen. Door het beleid van het kabinet is de bouw van sociale huurwoningen nagenoeg stilgezet, terwijl gemeenten nu gezamenlijk 13.806 statushouders moeten vestigen. Nu het kabinet op 12 oktober tot de bouw van sobere voorzieningen als containerwoningen besloot en vluchtelingen niet langer voorrang krijgen op de wachtlijst lijkt de druk enigszins van de ketel.

---

Carine Bloemhoff *Solidair met vluchtelingen, opvangen met verstand*

Maar schijn bedriegt. Het is voor sociaal-democraten cruciaal om kwetsbare groepen in de samenleving niet tegen elkaar uit te laten spelen. Dit vergt naast investeringen in de opvang van vluchtelingen ook een verbetering van de positie van andere kwetsbaren in onze samenleving. Anders zal de reactie 'waarom zij wel, en wij niet' onvermijdelijk klinken.

Daarom zal het Rijk een ommezwaai moeten maken in het denken over de sociale huursector, zodat gemeenten en corporaties weer ruimte krijgen om te bouwen en de wachtlijsten in de sociale huursector weg te werken. In de gemeente Groningen hebben de woningcorporaties al in 2013 aan minister Blok aangeboden de komende jaren versneld extra sociale huurwoningen te bouwen als de Verhuurdersheffing omlaag gaat.<sup>7</sup> Zij wilden dit vastleggen in een prestatiecontract, maar dit bod is destijds door de minister afgewezen. Gelet op het tekort in de sociale huursector moet de regering alsnog met dit soort lokale initiatieven aan de slag gaan.

### ***Het wensdenken van Hans de Boer***

Tot slot moeten we geen valse verwachtingen scheppen over de baankansen van hoogopgeleide Syriërs. Hans de Boer van VNO-NCW heeft het tegenover NOS over een enorm arbeidspotentieel, maar dit soort uitspraken is op twee manieren niet fair. In de eerste plaats is het oneerlijk tegenover de 604.000 Nederlanders die sinds de economische crisis (of al vele jaren daarvoor) werkloos op de bank zitten en waarvan de meeste graag weer aan de slag willen.<sup>8</sup>

In de tweede plaats is het de vraag of alle Syriërs wel zo hoogopgeleid zijn als dat men denkt en wat de waarde van een dergelijk diploma in Nederland is. Gelet op ervaringen met de integratie van asielzoekers in het

verleden, is te verwachten dat veel Syriërs in laagopgeleide functies terecht komen en zo concurreren met andere laagopgeleiden op de arbeidsmarkt. Ook de Duitse minister van sociale zaken en werkgelegenheid Andrea Nahles (SPD) verwacht dat slechts een tiende van de Syrische vluchtelingen direct aan de slag kan in Duitsland.<sup>9</sup>

Als de internationale gemeenschap over vijf jaar geen veilige situatie in Syrië heeft gecreëerd, zullen Syriërs hier op basis van de vreemdelingenwet een permanente verblijfsvergunning krijgen. Uitgaande van dit scenario, kunnen gemeenten en het kabinet niet stil blijven zitten, maar zich beter actief inspannen om mensen om te scholen, te investeren in werkgelegenheid voor de onderkant van de arbeidsmarkt en via landelijke wetgeving te zorgen dat de bestaanszekerheid van laagopgeleiden toeneemt.

Om het draagvlak in Nederland te versterken is het van belang om duidelijk te communiceren dat het gaat om de opvang van oorlogsvluchtelingen en dat gemeenten genoeg tijd krijgen om de opvang te realiseren. Gemeenten doen er goed aan de opvang kleinschalig te organiseren en rekening te houden met de draagkracht van een wijk, creatieve oplossingen te verzinnen voor de vestiging van statushouders en samen met het maatschappelijk middenveld te zorgen dat vluchtelingen snel kunnen participeren in de samenleving.

Ook dan is het een illusie om te denken dat de maatschappelijke onrust verdwijnt. Om die onvrede zo goed mogelijk te bestrijden zullen ook andere kwetsbare groepen erop vooruit moeten gaan. Dat betekent vooral meer sociale huurwoningen bouwen en de positie van laagopgeleiden op de arbeidsmarkt verbeteren.

Carine Bloemhoff *Solidair met vluchtelingen, opvangen met verstand*

### Noten

- 1 Zie [www.coa.nl/nl/over-coa/feiten-en-cijfers](http://www.coa.nl/nl/over-coa/feiten-en-cijfers)
- 2 Doorgaans wordt de volgende definitie van de status van politieke vluchtelingen gehanteerd (Genève 1951): een vluchteling is iemand die vervolging te vrezen heeft vanwege zijn ras, godsdienst of politieke overtuiging, of omdat hij/zij tot een bepaalde sociale groep behoort of een bepaalde nationaliteit heeft.
- 3 I&O Research (2015), Fort Europa: Hoe denken Nederlanders over migratie en vluchtelingen in Europa en Nederland?, augustus, [www.ioresearch.nl](http://www.ioresearch.nl)
- 4 Nieuwsuur (16 september 2015).
- 5 Zie [www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/inkomen-bestedingen/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-086-pb.htm](http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/inkomen-bestedingen/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-086-pb.htm)
- 6 Zie [www.cpb.nl/publicatie/de-onderkant-van-de-arbeidsmarkt-in-2025](http://www.cpb.nl/publicatie/de-onderkant-van-de-arbeidsmarkt-in-2025)
- 7 Zie [www.aedes.nl/content/artikelen/financi-n/verhuurdersheffing/gronings-bod-lagere-verhuurdersheffing-meer-inve.xml](http://www.aedes.nl/content/artikelen/financi-n/verhuurdersheffing/gronings-bod-lagere-verhuurdersheffing-meer-inve.xml)
- 8 Zie [www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/arbeidsmarkt-vogelvlucht/kortetermijn-ontw/2006-arbeidsmarkt-vv-werkloosheid-art.htm](http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/arbeidsmarkt-vogelvlucht/kortetermijn-ontw/2006-arbeidsmarkt-vv-werkloosheid-art.htm)
- 9 Zie [www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/vielen-fluechtlingen-droht-die-arbeitslosigkeit-13807121.html](http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/vielen-fluechtlingen-droht-die-arbeitslosigkeit-13807121.html)

# ‘Het houdt niet op, niet vanzelf’

## *Vluchtelingen en de PvdA*

De vluchtelingen crisis stelt met name sociaal-democraten voor grote vragen. Hoe verhouden nationale en internationale solidariteit zich met elkaar? Op welke manier verdeel je de lasten tussen de bewoners van Wassenaar en Rotterdam-Zuid en voorkom je dat de boel barst? En hoe kun je de integratie van de nieuwkomers het beste vormgeven?

**THOMAS VON DER DUNK**

*Cultuurhistoricus en publicist*

Tegen de achtergrond van de met globalisering gepaard gaande afbraak van de staat stelt het vluchtelingen vraagstuk de sociaal-democratie nu voor grote problemen en bijna onoplosbare dilemma's. Hoe verhoudt zich in tijden van economische stagnatie en toenemende ongelijkheid in eigen land het gekoesterde beginsel van nationale solidariteit tot het evenzeer gekoesterde beginsel van internationale solidariteit? En hoe verhouden deze zich tot de onderlinge Europese solidariteit?

De omvang van de verzorgingsstaat is gebaseerd op het nationale welvaartsniveau. Het is evident dat deze niet te handhaven valt indien hij – om het heel extreem te formuleren – bij het huidige mondiale welvaartspeil niet aan 17 miljoen maar aan 7 miljard mensen sociaal onderdak zou moeten bieden. Werkelijk grootschalige immigratie zet de verzorgingsstaat onvermijdelijk onder druk. Ongelimi-

teerde internationale solidariteit valt niet te rijmen met nationale solidariteit, omdat dan hoofdzakelijk de armste Nederlanders de prijs voor hulp aan de nog veel armere niet-Nederlanders zullen betalen. Maar inperking van het directe recht op gebruik van de collectieve voorzieningen zal toch onvermijdelijk zijn.

Of dat ook het aantal migranten zal afremmen, valt te bezien. De aantrekkelijkheid van Amerika is er zonder collectieve voorzieningen niet minder om. De meeste migranten komen niet met de intentie om van sociale voorzieningen te profiteren, maar om, tegen de achtergrond van de uitzichtloze situatie in hun herkomstland, via werk een nieuw bestaan op te bouwen. De door Halbe Zijlstra geformuleerde angst voor botoxmigranten en borstcorrectietoerisme zegt vooral iets over het mens- en maatschappijbeeld in zijn eigen kring, dat overigens best op vergaande

Thomas von der Dunk *'Het houdt niet op, niet vanzelf'*

zelfkennis van de specifieke VVD-achterban gebaseerd kan zijn. Zoals de waard is, vertrouwt hij zijn gasten.

### *Nimby en solidariteit*

Het behoud van enige internationale solidariteit vergt wel in ander opzicht een grotere onderlinge nationale solidariteit: bij het eerlijker verdelen van de lasten. De prijs voor immigratie wordt zowel in sociaaleconomische als in sociaal-culturele zin niet in de villawijken betaald maar in de volkswijken, waarin de meeste migranten zeker aanvankelijk automatisch terecht zullen komen, zo niet bewust gehuisvest zullen worden. Te veel komt de last zo eenzijdig terecht op de schouders van de minder welvarende delen van Nederland. Zelden zal het nimby-gedachtengoed van de betere buurten zo schaamteloos zijn verwoord als door journalist en telg uit een bekend bankiersgeslacht Robbert van Lanschot in de NRC van 30 september: voor vluchtelingen zijn arme gemeenten beter, en wel omdat ze daar goedkope belwinkels en troost biedende moskeeën in plaats van dure eethuisjes en 'haram' bakkers hebben.<sup>1</sup> Maar het heerst ongetwijfeld breder.

## In de gegoede buurten zul je niet snel een vluchteling tegenkomen

In de groene D66-gordel — de partij die zich met haar ideologische kosmopolitisme het meest als voorstander van principieel open grenzen manifesteert — die van Bloemendaal tot Wageningen door Nederland loopt, treft men in elk geval minder asielsezoekerscentra aan. Ruimhartigheid is makkelijk, zolang het de burens zijn die in de praktijk moeten in-

schikken. Maar om juist onder de lager betaalden enig draagvlak voor vluchtelingenopvang te behouden is het essentieel dat onder hen niet opnieuw de indruk ontstaat dat de welgestelden dit probleem bij hen over de schutting kieperen.

### *Evenredig de lasten over Europa verdelen*

Bovendien wordt ook nog eens de onderlinge Europese solidariteit op de proef gesteld. Onder druk van een deels xenofob electoraat pogen nogal wat nationale regeringen de hete aardappel op het bordje van de anderen te schuiven. Het vertaalt zich soms in een ontoelaatbaar soort *race to the bottom* teneinde zo onaantrekkelijk mogelijk te ogen. Indachtig de ondoordachte uitspraak van premier Rutte dat de vluchtelingen geen Nederlands maar een Afrikaans probleem zijn, houdt vrijwel iedereen zijn kaken, beurs en grenzen zo lang mogelijk stijf gesloten.

Maar omdat de vluchtelingen er nu zijn, is het automatisch wel ons probleem. En het gaat daarbij ook om een gezamenlijk Europees probleem, dat we niet alleen op de schouders van Duitsland kunnen afwentelen. Of op Griekenland en Italië, die 'helaas' de pech hebben nu net aan die Europese buitengrenzen te liggen waar zich de meeste vluchtelingen melden. Dat die zich in Finland 'toevallig' wat minder vaak melden omdat uit Spitsbergen hooguit voor smeltend poolijs vluchtende ijsberen te verwachten zijn, mag geen argument zijn om zich aan een evenredig aandeel te onttrekken. Dat geldt ook voor Oost-Europa, dat tot nu toe sterk van het EU-lidmaatschap heeft geprofiteerd.

Deze redenering betekent het logische einde van 'Dublin': dat de asiolverlening een zaak is van het land waar de vluchteling in Europa arriveert. Gezien het grote verschil tussen het aantal vluchtelingen uit Spitsbergen en Syrië is dit stelsel niet langer houdbaar.

Brussel zal eveneens met een verdeelsleutel moeten komen, zodat ieder land naar rato



Thomas von der Dunk *'Het houdt niet op, niet vanzelf'*

bijdraagt. Een verplichte sleutel, anders heeft het geen zin. Hetgeen weer impliceert dat op individueel niveau bepaald wordt welke vluchtelingen precies waar opgevangen worden. Dat is zeker geen gemakkelijke kwestie, zolang Duitsland hoger op hun verlanglijstje staat dan Letland, omdat dat meer uitzicht op een goed nieuw bestaan biedt. Bij de huidige aantallen kan dat echter niet meer doorslaggevend zijn.

Probleemloos is een dergelijke, al snel op de individuele vluchteling als willekeurige lotsbeschikking overkomende toewijzing niet. Alleen al in praktische zin, gezien de open Europese binnengrenzen. Zal een aan Letland toegewezen asielzoeker met Riga genoeg nemen als hij zijn zinnen op Rotterdam had gezet? Zal hij niet van alles proberen om alsnog daar terecht te komen, omdat zijn economische kansen daar beter zijn? Als na een door Brussel vastgestelde quotering een massale volksverhuizing binnen Europa volgt en dit in de populairste immigratielanden tot scheve gezichten leidt, is het de vraag, of na 'Dublin' niet ook 'Schengen' op de helling zal gaan, en er weer douane aan de grenzen moet komen.

### ***Iedereen is op zoek naar een beter bestaan***

En nog iets zal noodzakelijk zijn: het maken van onderscheid bij de poort. Wie mag er wel in, wie niet? Wel oorlogsvluchtelingen, geen economische migranten — ook met het oog op het verzwakte draagvlak in Europa zelf. De- genen die nu binnenkomen lopen uiteen van mensen die vanwege hun religieuze of etnische achtergrond direct in levensgevaar verke- ren, dan wel door oorlogsgeweld have en goed verloren hebben, tot mensen die vanwege de — vaak met onverbeterbaar wanbestuur en notoire corruptie samenhangende — beroerde economische perspectieven in eigen land hun heil elders zoeken. Voor alle duidelijkheid, en dat dient ook consequent tegenover al die

met termen als 'gelukzoekers' goochelende rechtse demagogen gesteld te worden: met een dergelijke ambitie is niets mis.

Er bestaat geen wezenlijk verschil tussen een arme Afrikaan die als migrant naar het rijke Europa komt in de hoop daar een beter belegde boterham te kunnen verdienen, en een rijke Europeaan die als expat met precies diezelfde intentie een tijdje naar een arm Afrikaans land vertrekt. Die notie van morele vergelijkbaarheid is bij de VVD — die zelf, tot aan voormalig partijleider Bolkestein toe, vermoedelijk als geen andere partij zoveel van dergelijke financiële 'gelukszoekers' in haar eigen gelederen telt — volstrekt afwezig. Dat betekent niet dat wij al die mensen ook automatisch hier kunnen en moeten toelaten, maar dit steeds weer vooropstellen van de legitimiteit van de wens van migranten om hun eigen lot te verbeteren, is een kwestie van elementair menselijk fatsoen.

Het is overigens niet altijd even makkelijk om zulk onderscheid te maken. In de praktijk is er natuurlijk sprake van een glijdende schaal; tussen direct levensbedreigende omstandigheden en een uitzichtloze eco- nomische situatie zit veel in. De miljoenen Syrische vluchtelingen in de kampen in Tur- kije, Libanon en Jordanië gaan weliswaar niet dood, maar daarmee is dan ook alles gezegd. Dat velen van hen hun heil elders zoeken als spoedige terugkeer naar eigen huis en haard onwaarschijnlijk is, kun je ze moeilijk kwalijk nemen.

### ***Geen invloed op migratiestromen***

Dat zij nu massaal onze kant op komen is iets waarop wij betrekkelijk weinig invloed heb- ben. Versobering van de opvang en beperking van sociale rechten in de beginfase wordt wel- iswaar onvermijdelijk met het oog op draag- vlak hier — denk aan de voorrang-bij-sociale- huurwoningen-kwestie — maar zal hooguit de stroom economische migranten uit veilige Balkanlanden (iets) afremmen.

Thomas von der Dunk *'Het houdt niet op, niet vanzelf'*

De stroom oorlogsvluchtelingen daarentegen niet. Daarvoor is de push-factor veel te groot: mensen laten niet zomaar al hun bezittingen achter, slechts als zij thuis vrijwel geen perspectief meer zien. Dat verklaart tevens waarom de trek naar Europa nu pas, vier jaar na het uitbreken van de burgeroorlog in Syrië, zo'n hoge vlucht heeft genomen: lang bestond bij velen de hoop dat binnen afzienbare tijd aan het geweld een einde zou komen. Die hoop is inmiddels volledig de bodem ingeslagen. Zeker na de Russische interventie, gevolgd op Amerikaanse onmacht, kan de situatie gelden als volstrekt hopeloos. Velen die nu naar Europa komen zullen dan ook lang blijven, en daarvoor zullen we, of we het leuk vinden of niet, een oplossing moeten vinden.

Op die cruciale push-factor heeft het Westen namelijk vrijwel geen invloed. De conflicten in de islamitische wereld kunnen wij niet oplossen. Daarvoor zijn ze veel te diep en veel te oud. Die oplossen kunnen ze alleen zelf. Westerse bemoeienis werkt meestal averechts. Behalve de eeuwenoude bloedige breuklijnen tussen soennieten en sjiieten, of tussen Arabieren, Turken en Perzen, zijn er nog twee factoren die de massale migratie bevorderen en waarop wij weinig invloed hebben.

De eerste is de grote tegenstelling tussen arm en rijk, die vooral voor het Afrikaanse contingent migranten geldt. Dat de welvaart en stabiliteit van het Westen enorme aantrekkingskracht op migranten zal blijven bezitten, is evident. Die welvaart etaleren wij als toeristen bovendien ook zelf nadrukkelijk. Als je in drie uur van Amsterdam naar Aleppo kunt vliegen, kan het omgekeerde ook.

Dat is een laatste, onomkeerbare cruciale factor die grootschalige migratie stimuleert: de globalisering als gevolg van de industriële en technische revolutie in het Westen, die aan de basis van onze welvaart ligt. Daarmee zijn afstanden die vroeger vrijwel altijd lopend moesten worden afgelegd enorm gereduceerd. Ongeacht de moeizame mensensmok-

kel via gammele bootjes of verstikkende vrachtwagens: vluchtelingen die in de Gouden Eeuw vanuit alle uithoeken van Europa naar Nederland kwamen, hadden een voetreis van weken op miserabel schoeisel over onbegaanbaar modderige paden achter de rug.

### **Vier dilemma's**

Zo zal massale immigratie ook de komende decennia tot de normale verschijnselen in de Europese samenlevingen behoren. Dat zal met name de sociaal-democratie voor tal van onvoorziene opgaven stellen. Ze bevindt zich met haar poging de kloof tussen 'kosmopolitische' hoogopgeleiden en 'provinciale' laagopgeleiden te overbruggen toch al in zwaar weer, aangezien de eerste groep van de open grenzen profiteert en de tweede groep die juist veelal als bedreiging ziet.

Zowel de opvang als de integratie gaat zeker niet probleemloos verlopen. Daarbij is het wel nuttig om onderscheid te maken tussen vier verschillende soorten problemen, ook al staan ze met elkaar in verband: financiële, organisatorische, mentale en culturele.

Financieel kan het rijke Europa de huidige aantallen natuurlijk zonder meer aan. Als je ziet wat het veel armere Libanon torsen moet, is elke bewering van het tegendeel ridicul. Nog steeds bedraagt het aantal vluchtelingen voor Europa nog geen procent van de totale bevolking. Nederland heeft in 1914 met nog slechts 6 miljoen inwoners 1 miljoen Belgische vluchtelingen onderdak moeten verlenen. Dat ging ook.

Wel zorgt de plotselinge komst van zoveel mensen nu uiteraard voor chaotische tafereelen. Organisatorisch ligt er (nu even) een duidelijk probleem, omdat men er niet op bedacht was. Met de beelden van Calais voor ogen had Den Haag echter kunnen verwachten dat ook Nederland zijn deel zou krijgen. Doodsangst voor PVV-getier belette met name de VVD om over die mogelijkheid zelfs maar na te durven denken; de premier had al net

Thomas von der Dunk *'Het houdt niet op, niet vanzelf'*

z'n zoveelste pijnlijke geen-cent-naar-Griekenland-momentje achter de rug.

Die organisatorische problemen hoeven niet eeuwig te duren. Zo'n begin is altijd chaotisch – en daar ligt een deel van het mentale probleem. In een overgeorganiseerd land als Nederland breekt bij bevolking en bestuur snel paniek uit in geval van tijdelijke chaos, als de draaiboeken niet kloppen en velen in hun met overvolle agenda's doorgestructureerde, maar verder rustig voortsuderende leventje worden gestoord. De jaarlijkse sportdag voor de kleintjes of de wekelijkse bingoavond voor de oudjes die geen doorgang kan vinden, groeit dan uit tot een nationale ramp.

Een veel groter mentaal probleem, op de langere termijn, ligt op een ander vlak dan onze beperkte chaosresistentie: Europeanen zien hun land nog steeds niet als immigratieland. Hier ligt een essentieel verschil met Amerika, waar iedereen precies het jaar kan noemen waarin 'hij' gekomen is, ook als het zijn bet-bet-ouderouders betreft. Waar Amerikanen zich in zekere zin allen migranten weten is de grondhouding van Europeanen: wij waren hier eerst en wij waren hier eigenlijk altijd. Dat verklaart ook veel van die eeuwigdurende interne conflicten tussen nationale meerderheden en minderheden, of het nu de Basken, Balten, Corsicanen, Catalanen of Serviërs betreft.

In Europa is het jaar van familieaankomst immers voor velen niet meer te traceren, zover reikt de kerkelijke administratie vaak niet terug. Dus wie van ons pas met de Grote Volksverhuizing vanaf de Centraal-Aziatische steppen is aangekomen, of toch al vier eeuwen voordien samen met de Batavieren de Rijn is afgezakt, dan wel van de Friezen, de Franken, de Romeinen of de Canninefaten afstamt, kan niemand meer vertellen. Vermoedelijk van allemaal, want op geen continent zijn de genen van al die volksstammen, de Neanderthalers inclusief, door ongecoördineerd paargedrag gedurende vele generaties zo onontwaaibaar door elkaar geklutst als juist bij de 'oorspronkelijke' Europeanen.

Hoe dan ook: waar Amerika zichzelf als het continent van de huifkar ziet, is Europa dat van het voorvaderlijk kasteel. Die in heel Europa diepgewortelde heimat-mentaliteit staat makkelijke integratie van nieuwkomers in de weg. Hoelang heet de nazaat van een – vooral van een fysiek herkenbaar niet-blanke – immigrant een 'allochtoon'?

## Financieel kan Europa het prima aan: elke bewering van het tegendeel is ridicuul

Tegenover het mentale receptieprobleem van de oudgediende Europeanen staat ten slotte het culturele aanpassingsprobleem van de nieuwkomers. Niet te ontkennen valt dat de meeste vluchtelingen uit een duidelijk andere cultuur afkomstig zijn, en daarmee andere normen en waarden vanzelfsprekend vinden dan wij. Tegenover een uitgesproken individualistische westerse cultuur staat een veel collectivistischere van de meeste nieuwkomers, die voor hen een even vanzelfsprekend deel van hun identiteit uitmaakt. Dat is dus niet iets wat je even kunt afleggen: juist migranten zullen, omdat ze in den vreemde toch al met zoveel vreemds worden geconfronteerd, geneigd zijn aan allerlei oude opvattingen te hechten. Dat geeft immers moreel en mentaal houvast.

Vluchtelingen die het slachtoffer zijn van religieuze of etnische onverdraagzaamheid, zijn bovendien niet zelf per definitie verdraagzaam. Uit allerlei incidenten in asielzoekerscentra is intussen al voldoende bekend over betoonde intolerantie van sommige orthodoxe moslims jegens minder orthodoxe geloofsgenoten – zonder hoofddoek ben jij een hoer – of christenen en alevieten. Of tussen soennieten en sjiieten onderling. Homo's hebben er vaak geen leven.



Thomas von der Dunk *'Het houdt niet op, niet vanzelf'*

Ook raciale vooroordelen vormen niet een uitsluitend westers fenomeen; veel Arabieren — mede als gevolg van een nog veel verder terugreikend slavenhalersverleden dan het Europese — kijken vaak op Afrikanen neer. Forse spanningen tussen asielzoekers uit Syrië en Eritrea zijn daarom niet van de lucht. Een kamer delen met ongelovigen of mensen van een ander ras? Voor sommige vluchtelingen is dat zelfs in de grootste nood ondenkbaar.

### ***Kwestie van lange termijn***

In Europa hebben wij het belang van religie leren relativeren, zeker in de openbare ruimte: het is een privézaak geworden. In het Midden-Oosten ligt dat wezenlijk anders, omdat religieuze verhoudingen daar direct de politieke bepalen, en religieuze verschuivingen dus van invloed zijn op de politieke stabiliteit. Geen sprake van dat je even op eigen houtje van God mag wisselen! In de veel patriarchaler samenlevingen buiten het Westen wordt een hele familie op het (wan)gedrag van een individueel familielid afgerekend. Dat maakt een vorm van sterke onderlinge sociale controle logisch die individualistisch ingestelde Europeanen thans ondenkbaar en onacceptabel zouden vinden.

De relatie tussen cultuur en religie is daar bij een ingewikkelde. Zij vloeien niet rechtstreeks uit elkaar voort, zoals ter rechterzijde vaak wordt gesteld, maar zij zijn ook niet makkelijk te scheiden, zoals men ter linkerzijde graag beweert. Een godsdienst is meer dan het geloof in bepaalde wonderbaarlijke gebeurtenissen die in een Heilig Boek beschreven zijn. Het verschaft de gelovigen op basis daarvan ook een moreel kader. Gelovigen zullen de voor hen 'vanzelfsprekende' morele opvattingen daarom meestal sterk religieus legitimeren, ook als dat in strikt exegetische zin niet boven twijfel verheven is. Daardoor kunnen tegelijk de normen en waarden binnen een bepaalde wereldgodsdienst immens verschillen. Christenen in Ierland en Indonesië zijn in

cultureel opzicht allereerst Ier en Indonesiër; en een Bosnische moslim is veel westerser dan een christen uit Eritrea.

Zijn dergelijke mentaliteitsverschillen onoverbrugbaar en onoverwinbaar? Nee, maar het vergt wel tijd, en soms inderdaad heel veel tijd. Van belang voor succes is vooral dat wij onderscheid weten te maken tussen essentiële waarden en triviale uiterlijkheden, dus niet direct zeuren over hoofddoekjes of gemengd geslachtelijk handen geven — dat laatste doen orthodoxe joden ook niet. Even goed afwijkende eetgewoonten respecteren, hoe onbegrijpelijk die misschien ook zijn. Wij dwingen vegetariërs ook niet om vlees te eten. Wel betekent het dat de nieuwkomers ook van hun kant andermans afwijkende eetgewoonten moeten respecteren, en dat ook zeer principiële moslims in Europa moeten leren leven met het gegeven dat alcohol hier tot de gelegaliseerde drugs behoort.

Door zulke gewoontes te respecteren valt te verhinderen dat nieuwkomers zich direct volledig afsluiten, omdat zij zich in hun identiteit bedreigd voelen. Alleen dan is het mogelijk om in het kader van de integratie juist de essentiële westerse waarden centraal te stellen waarop nadrukkelijk geen concessie gedaan kunnen worden: individuele geloofsvrijheid, en dus ook van geloofsafval, gelijkheid van man en vrouw, en bovenal het recht om zelf naar eigen inzicht het eigen leven in te richten, ook als homo of lid van een andere seksuele minderheid. Dat zal bij sommige groeperingen al moeilijk genoeg zijn, omdat die hun afwijkende morele opvattingen immers religieus gelegitimeerd weten. Maar die strijd zal men tijdig moeten aangaan om het ontstaan van parallelle morele gemeenschappen met eigen regels te voorkomen. Over het onacceptabele karakter van kindhuwelijken mag geen twijfel bestaan.

Speciaal voor sociaal-democraten ligt hier een cruciale taak, omdat zij een sociaal-cultureel emancipatiestreven met sociaal-economische solidariteit combineren. Voor

Thomas von der Dunk *'Het houdt niet op, niet vanzelf'*

het eerste hebben de christen-democraten traditioneel minder oog, voor het tweede de liberalen. Eerstgenoemden zullen eerder wegkijken bij atavistische morele opvattingen, laatstgenoemden zullen ongevoeliger zijn voor materiële ellende, omdat zij geneigd zijn armoede als een individueel probleem te zien. Maar alleen een combinatie van beide kan voorkomen dat straks de integratie mislukt en

wij met een nieuwe verpauperde onderklasse zitten die op getto-achtige wijze buiten de samenleving komt te staan.

**Noot**

- 1 R. van Lanschot (30-9-2015), 'Voor vluchtelingen zijn arme gemeenten beter', in: *NRC Handelsblad*.

# De worsteling met migratie

Naast de slachtoffers van Assad en IS wagen ook economische vluchtelingen de oversteek naar Europa. Maar terwijl politieke en oorlogsvluchtelingen asiel krijgen, worden de economische teruggestuurd. Onrechtvaardig, want is doodgaan van de honger minder erg dan door geweld? En onverstandig, want dit onderscheid zorgt voor onnodig lastige en langdurige asielprocedures. Een ander asielbeleid is daarom noodzakelijk.

**MARIJKE LINTHORST**

*Redacteur S&D*

De ontwikkelingen in het vluchtelingenvraagstuk zijn nauwelijks meer bij te benen. De veranderingen in de heersende opvatting gaan ondertussen nagenoeg even snel: van alle vluchtelingen uit Syrië zijn welkom, via alleen slachtoffers van oorlogsgeweld en politieke vluchtelingen tot 'vol is vol'.

In deze chaotische situatie staan lokale bestuurders voor de ondankbare taak om praktische oplossingen te zoeken voor de vluchtelingen die zich in hun gemeente melden. Voor de manier waarop zij dit oppakken verdienen zij alle lof. Van nationale politici binnen en buiten Nederland mag daarnaast worden verwacht dat zij verder kijken dan de dag van vandaag. Wanneer de nood aan de man is, hebben acute problemen uiteraard eerste prioriteit, maar de vluchtelingenproblematiek zal voorlopig nog wel even duren en dan volstaan kortetermijnoplossingen niet meer.

Voor de toekomst zetten de EU-lidstaten in op een gezamenlijk migratiebeleid. Onderdelen daarvan zouden moeten zijn: het verbeteren van de opvang in de regio, betere

bewaking van de buitengrenzen en een evenwichtige spreiding van vluchtelingen over de verschillende landen van de EU. Dat vereist een grote onderlinge solidariteit en het is de vraag of die solidariteit wel aanwezig is of zelfs te mobiliseren valt.

Dat opvang en bewaking van de buitengrenzen niet langer de uitsluitende verantwoordelijkheid van het betreffende land zijn, is zeker vooruitgang. Het valt te betwijfelen of deze veranderde opvatting is ingegeven door het besef dat de 'buitengrenslanden' solidaire steun verdienen van de andere EU-landen. In de Dublin-verordening is vastgelegd dat het land waar een vluchteling als eerste binnenkomt, verantwoordelijk is voor zijn of haar asielaanvraag. Het verdrag was bedoeld om een snelle procedure te garanderen en te voorkomen dat vluchtelingen gingen 'shoppen' nadat hun aanvraag in het eerste land van binnenkomst was afgewezen.

In feite werkt 'Dublin' al lang niet meer zo. Met name Italië en Griekenland krijgen het leeuwendeel van de asielaanvragen te verwer-

Marijke Linthorst *De worsteling met migratie*

ken. Al jaren is duidelijk dat de capaciteit van deze landen tekortschiet. De asielaanvragen verliepen niet sneller, maar hoopten zich op. De rest van de EU stond erbij en keek ernaar. De veronderstelling dat de andere EU-landen het wel best vonden is niet vergezocht: de concentratie van de problematiek in Italië en Griekenland zorgde ervoor dat de overige landen relatief buiten schot bleven. Pas met de publiciteit rond gezonken bootjes op de Middellandse Zee schoot de EU de landen – mondjesmaat – te hulp. Maar echte stappen werden pas gezet toen de asielzoekers vanuit Italië en Griekenland doorreisden naar andere lidstaten. Solidariteit? Ik kan hem moeilijk ontdekken.

### In de periode 1998–2003 heeft Nederland veel meer vluchtelingen verwerkt, zonder ontwrichting in de samenleving

Hoe groot het aantal asielzoekers is dat zich uiteindelijk in de EU meldt is onduidelijk. Dat het er voorlopig veel zullen zijn, staat vast. Wat betekent dat voor het draagvlak in onze samenleving? Hoe zit het met de kettingmigratie (gezinshereniging) die hier in de toekomst het gevolg van zal zijn?

Deze onduidelijkheid leidt bij veel mensen tot onzekerheid en wantrouwen. Dit wordt nog eens gevoeld door de bezuinigingen die de afgelopen jaren op verschillende terreinen zijn doorgevoerd. Niet alleen op de sociale zekerheid maar bijvoorbeeld ook op de toegankelijkheid van sociale huurwoningen voor lage en lagere middeninkomens.

De meeste politici doen er alles aan om de onrust te bezweren. Er is op zich ook geen reden voor directe paniek. In de periode 1998–

2003 heeft Nederland veel meer vluchtelingen verwerkt, zonder dat dit tot ontwrichting van de samenleving leidde. Dat zal ook nu wel weer lukken. Maar er is wel degelijk aanleiding om het migratiebeleid, in Nederland en in de EU als geheel, opnieuw te bezien. Want ook zonder crisis zijn er vraagtekens te plaatsen bij de effectiviteit van dit beleid.

#### *‘Gelukszoekers tegenover oorlogsslachtoffers’*

De meeste heil om draagvlak voor de opvang van vluchtelingen te verwerven wordt gezien in een strenger onderscheid tussen asielzoekers en snellere integratie van degenen die mogen blijven. De oproep van Angela Merkel in september is hier een mooi voorbeeld van. Snelle opvang en integratie van vluchtelingen, maar, voegde zij hieraan toe: ‘Zij die hier om economische motieven komen kunnen niet blijven. Hoe moeilijk hun leven ook mag zijn, zo is het nu eenmaal.’

Een groot deel van de Nederlandse politici (en de bevolking waarschijnlijk) is het met haar eens. Voor ‘echte’ vluchtelingen moet altijd plaats zijn, maar dit geldt niet of in mindere mate voor economische vluchtelingen. Onder ‘echte’ vluchtelingen worden dan slachtoffers van oorlogsgeweld en politieke vluchtelingen verstaan. Dat levert ons een comfortabel geweten op: echte vluchtelingen blijven niet in de kou staan. Het is echter de vraag of we ons hiermee geen rad voor ogen draaien.

Het is gemakkelijk om economische vluchtelingen af te schilderen als gelukszoekers, op zoek naar een aangenaam bestaan. Daarbij is de onuitgesproken gedachte vaak dat ze zich op een lager welvaartsniveau best in eigen land of in de regio kunnen redden. Dat beeld strookt echter niet met de werkelijkheid. De meeste economische vluchtelingen zijn de wanhoop nabij, omdat ze voor henzelf en hun kinderen nauwelijks toekomstperspectief zien.



Marijke Linthorst *De worsteling met migratie*

Zij zijn bereid hun leven en dat van hun kinderen te riskeren om aan hun uitzichtloze situatie te ontkomen. Dat is universeel menselijk: wie van ons zou niet hetzelfde doen? Wat dit betreft zou de schokreactie die de foto van het dode jongetje op het strand teweeg heeft gebracht tot nadenken moeten stemmen. Het betreffende gezin verbleef in een 'veilige' regio en probeerde via Europa naar Canada te komen. Beleidsmakers kunnen vinden dat zij daar niet toe gerechtigd waren, maar dat neemt de wanhoop niet weg en maakt de dood van de gezinsleden niet minder dramatisch. Het is eerlijk gezegd nogal hypocriet en onethisch om aan deze groep een lagere morele status toe te schrijven.

### **Oorlog en armoede**

De grote oorzaken van migratie zijn oorlog en armoede. Voor het beëindigen van conflicten is nog geen begin van een oplossing en de armoede is wereldwijd weliswaar afgenomen, maar de welvaartsverschillen blijven onverminderd groot.

Zolang dat het geval is, zullen mensen blijven proberen hun situatie te verbeteren door naar andere oorden te trekken. Het is naïef om te denken dat wij deze economische vluchtelingen kunnen buitensluiten. Nog los van de vraag of het rechtvaardig is om onderscheid te maken tussen dood door hongersnood of geweld, heeft het niet onderkennen van het feit dat economische vluchtelingen zullen blijven proberen naar het Westen te komen een aantal negatieve gevolgen.

Zo noemen we wanhopige mensen 'gelukszoekers', een soort halve criminelen. Bovendien werkt het contraproductief. Het onderscheid tussen vluchtelingen leidt er alleen maar toe dat iedere economische vluchteling gaat proberen te voldoen aan de criteria die de meeste kans op een status opleveren. Door de wereldwijd beschikbare informatie, ook bij mensenhandelaren, zijn de mogelijkheden daarvoor enorm toegenomen.

Dat levert twee knelpunten op: slepende bureaucratische procedures en het probleem van niet-uitzetbare uitgeprocedeerde asielzoekers. Soms denken economische vluchtelingen namelijk meer kans te maken op een verblijfsvergunning als zij niet beschikken over identiteitspapieren. Op basis van het ontbreken hiervan weigert het land van herkomst hen echter terug te nemen. Als we deze knelpunten willen oplossen zullen we ons migratiebeleid op een andere leest moeten schoeien. Het verdient de voorkeur om duidelijkheid te scheppen en de asielzoekers te geven waar zij om vragen.

### **Oplossingen**

Slachtoffers van oorlogsgeweld zoeken veiligheid. Dat kunnen wij bieden. En uiteraard moeten we slachtoffers van oorlogsgeweld ondersteunen bij het opbouwen van een nieuw leven: het leren van de taal, onderwijs aan de kinderen. Maar het leeuwendeel zullen zij zelf moeten doen. In dat verband is het voorstel van het kabinet om vluchtelingen niet onmiddellijk toegang te geven tot alle voorzieningen, maar geleidelijk rechten op te laten bouwen, volstrekt legitiem.

Volgens verschillende vooraanstaande juristen is dat echter in strijd met artikel 23 van het VN Vluchtelingenverdrag. Dit artikel stelt dat rechtmatig op het grondgebied verblijvende vluchtelingen, wat de ondersteuning en bijstand van overheidswege ter voorziening in het levensonderhoud betreft, op dezelfde wijze als de eigen onderdanen behandeld moeten worden. We zouden een wijziging van dit artikel serieus moeten overwegen, omdat geen enkele overheid ijzer met handen kan breken: noodsituaties vragen om noodoplossingen.

Daarnaast heb ik een probleem met het strikte onderscheid dat tussen politieke en oorlogsvluchtelingen en economische vluchtelingen gemaakt wordt. De eerste categorie geniet terecht de volle bescherming, terwijl

Marijke Linthorst *De worsteling met migratie*

de tweede uitdrukkelijk uit het Vluchtelingenverdrag gehouden is. Ook economische vluchtelingen zijn meestal wanhopige mensen die om een kans vragen om voor zichzelf en hun eventuele kinderen een toekomstperspectief te creëren.

Om het probleem met economische vluchtelingen op te lossen zou overwogen kunnen worden om jaarlijks een bepaald quotum aan tijdelijke verblijfsvergunningen te verstrekken. Zij krijgen dan een jaar de tijd om hier een nieuw bestaan op te bouwen: onder dezelfde voorwaarden (zoals beloning) als burgers, maar zonder toegang tot het sociale zekerheidsstelsel. Wie daar na een jaar niet in geslaagd is, moet terug.

De afspraak tot terugkeer kan worden vastgelegd in een overeenkomst tussen het land van herkomst, de migrant en het land van vestiging. Als economische migranten zich niet langer hoeven voor te doen als vluchtelingen is het probleem van slepende procedures (beroep op beroep) en de uitgeprocedeerde asielzoekers die niet kunnen worden uitgezet opgelost, in ieder geval grotendeels.

Een dergelijke aanpak heeft twee positieve gevolgen: economische vluchtelingen krijgen een kans op een toekomstperspectief zonder dat zij zich in allerlei bochten hoeven te wringen om aan de 'juiste' criteria te voldoen, voor eventuele 'gelukszoekers' is een vertrek naar Nederland een stuk onaantrekkelijker en voor politieke en oorlogsvluchtelingen kan de procedure een stuk sneller. Veel mensen zullen het risico niet willen nemen om hun status als economische migrant door een vals vluchtverhaal te verspelen.

### ***Het dilemma van sociaal-democraten***

Het migratiebeleid dat mij voor ogen staat, is gebaseerd op onderscheid: 1. tussen economische migranten en de eigen burgers (u mag het proberen, maar wij bieden geen vangnet) en 2. tussen asielzoekers en eigen burgers (gelijke rechten worden geleidelijk opgebouwd).

Veel sociaal-democraten zullen dit lastig te verteren vinden. Wij zijn immers voor gelijke behandeling en solidariteit, zowel nationaal als internationaal. Helaas is het de hoogste tijd om te erkennen dat er in de praktijk nauwelijks sprake is van solidariteit, met name in internationaal perspectief. Dat idee klinkt weliswaar mooi, maar is in feite gespeend van iedere realiteitszin.

## Solidariteit is per definitie beperkt

Alleen al in Syrië zijn 4 mln mensen hun land ontvlucht. Wereldwijd zijn dat er naar alle waarschijnlijkheid 60 mln. Daarnaast vormen de vluchtelingen die Europa bereiken maar een fractie van degenen die lijden onder oorlogsgeweld en zijn zij waarschijnlijk al relatief bemiddeld. De mensen die geen geld hebben voor mensensmokkelaars of andere bemiddelaars verkeren wellicht in veel erbarmerlijker omstandigheden.

Kortom, het is nog maar de vraag of onze solidariteit ook terecht komt bij de mensen die onze steun het hardste nodig hebben.

De belangrijkste oorzaken voor migratie zijn, zoals gezegd, oorlog en armoede. Het opheffen van armoede zou leiden tot een enorme herverdeling, waarbij een groot gedeelte van onze welvaart richting de derde wereld gaat. Een scenario waar vermoedelijk maar weinig mensen toe bereid zijn. De pijnlijke maar onontkoombare conclusie is dat onze solidariteit alleen maar beperkt kan zijn. We kunnen niet al het leed van de wereld op onze schouders nemen.

Over wat dit in de praktijk betekent is de discussie binnen de sociaal-democratie nog niet beslecht. Mensen als Wouter Bos pleiten al langer voor differentiatie in toegang tot de sociale voorzieningen. Diederik Samsom was

---

Marijke Linthorst *De worsteling met migratie*

daar in het debat in de Tweede Kamer op 14 oktober minder eenduidig in. Hij stelde dat de opvang van vluchtelingen netjes gebeurt 'met behoud van de rechten die we hier aan onze ingezetenen toekennen. Ongelijkheid creëren gaan we niet doen en is ook niet nodig voor het vinden van een oplossing.'

Of hij daar gelijk in heeft valt te betwijfelen, want de integratie van vluchtelingen verloopt in Nederland niet voorspoedig. Volgens het CBS was eind 2014 3% van de Nederlanders afhankelijk van een bijstandsuitkering. Voor Afghaanse vluchtelingen bedroeg dit percentage 45% en voor Somalische vluchtelingen zelfs bijna 70%.

Sobere voorzieningen zijn niet bedoeld om Nederland af te schilderen als een land waar je beter maar niet naartoe kunt gaan, maar om asielzoekers een realistisch beeld te geven van de mogelijkheden. Wie hier iets van zijn leven wil maken krijgt daar alle ruimte voor. Maar dan moet hij of zij dat ook wel doen. Als dat het geval is, komt er ook draagvlak. De reacties op de voorstellen tot het uitzetten van Mauro en andere goed geïntegreerde asielzoekers getuigen daarvan. Het overgrote deel van de Nederlanders is niet xenofob of racistisch. Zij willen alleen weten waar zij aan toe zijn. Het is aan politici om die helderheid te scheppen.

## Cultuurverandering nodig op het spoor

Door **Duco Hoogland**

*Tweede Kamerlid van de PvdA*

Of de doorslag in de orderingsdiscussie over het spoor van D66 moet komen, zoals Maarten Veraart concludeerde in de vorige *S&D*, vraag ik me oprecht af. Het is wat die partij betreft de Autoriteit Consument en Markt die het laatste oordeel dient te vellen over zaken op het spoor. Daarnaast steunen de sociaal-liberalen de Brusselse agenda om via het vierde spoorwepakket meer marktwerking verplicht te stellen op het Nederlandse spoor.

Nog meer marktwerking? Sociaal-democraten wenden hun invloed liever aan om het onderhands gunnen van het hoofdtrainnet mogelijk te houden. Dat is de enige manier om Brussel geen sta-in-de-weg te laten zijn voor een publieke dienstverlening op het spoor.

Hoewel de privatisering eenvoudigweg ongedaan maken veel PvdA'ers zal aanspreken, is het centraal stellen van reizigersbelangen belangrijker. De publieke waarde van het openbaar vervoer is de toegang tot mobiliteit voor iedereen. Daarvoor is samenwerking tussen ProRail en NS bij investeringen en in de werking vereist.

Bij de investeringen botsen de belangen van de infrastructuur en het vervoer nogal eens. Een sterk versimpeld voorbeeld is dat ProRail minder wissels wil om kosten te besparen, terwijl de NS juist meer wissels nodig heeft om bij calamiteiten de dienstregeling te kunnen handhaven.

Op operationeel vlak geldt min of meer hetzelfde. Midden in de spits een buiten-dienststelling vanwege een defect kan voor ProRail prioriteit hebben boven het belang van NS om pas na de spits de benodigde werkzaamheden uit te voeren.

De enige manier om hieruit te komen is via een eenduidige sturing en belangenafweging. Dat gebeurt nu te weinig. Het samengaan van NS en ProRail in bijvoorbeeld een holdingstructuur waarin de raad van commissarissen toezicht houdt op zowel NS als op ProRail zou uitkomst bieden. Het is echter de vraag of daar voldoende politiek draagvlak voor is, voorlopig lijken de privatiseringsfetisjisten van VVD en D66 niet tot inkeer te komen.

De toekomst van de vervoersmarkt vraagt daarnaast vooral om een spoorsector die onderdeel is van een 'multimodale vervoersketen'. De drukbezette trajecten zullen nog drukker worden en de efficiëntie van de aansluiting van voor- en natraject steeds bepalender voor de keuze om per trein te reizen. Het comfort van de reis is daarbij ook doorslaggevend.

NS zal er daarnaast rekening mee moeten houden dat de reiziger straks een zelfsturende elektrische auto tot zijn beschikking heeft. Dat klinkt als verre toekomstmuziek, maar is het allerminst. Vanaf 2021 zullen er nieuwe intercity's rijden met een theoretische levensduur van 30 jaar. Een eenvoudige rekensom leert ons dus dat deze treinen en de elektrische auto's naast elkaar gaan rijden. Toekomstig succesvol collectief vervoer staat of valt bij de voorzieningen op de knooppunten. Stations en treinen met hoogwaardige voorzieningen, comfort in de trein en betrouwbaarheid van het vervoer zijn daarvoor nodig.

De komende periode zal er veel discussie ontstaan naar aanleiding van de fraude door NS bij de aanbesteding in Limburg, het beperkte inzicht in de financiën van ProRail, de Fyra-enquête en de orderingsvraag waar het ministerie van Financiën zich over buigt. Wederom zullen verschillende politici schande roepen en directe actie willen. Dit terwijl de

spoorsector het in internationaal perspectief gewoon goed doet. Uiteraard zijn er problemen, maar die los je niet op door ad hoc en voor de Bühne onuitvoerbaar eisen te stellen. Zolang de kortetermijnproblemen blijven interveniëren in de langetermijndoelstellingen zal de cultuur bij de spoorbedrijven niet worden doorbroken. Ook niet als er een noodzakelijke verandering van de ordening plaatsvindt.

Een cultuurverandering bij NS en ProRail is daarom nodig. De structuur en de taken die de spoorbedrijven hebben zijn aan herziening toe. Een eerste stap bij NS is afsplitsing van de buitenlandse activiteiten. Als de vervoerder zich richt op het hoofdrailnet – 85% van het Nederlandse spoor – kan hij daar gaan excelleren. Op dit moment gaat er echter veel aandacht binnen NS uit naar randzaken. Zo is er Abellio, de buitenlandse tak van NS. De omzet van deze ‘dochter’ is zelfs groter dan alle activiteiten binnen Nederland.

Wanneer deze activiteiten afgesplitst worden, betekent dit niet dat deze inkomsten voor Nederland verloren gaan. Integendeel, de financiële voordelen ervan blijven behouden. En ook de uitwisseling van ervaringen tussen

een internationaal spoorbedrijf en de NS komt niet ten einde. Wel kan alle energie uitgaan naar het nationale spoor – het hoofddoel – als het treinvervoer in Schotland (Abellio) geen verantwoordelijkheid meer is van de NS-directie. Zo komt de kerntaak centraal te staan: het vervoeren van reizigers in Nederland.

Tot slot is het zaak de permanente bemoeienis met het spoor een halt toe te roepen. Het komt de prestaties van de spoorbedrijven immers niet ten goede. Een manier om een einde te maken aan het permanente potje paniekvoetbal op het Binnenhof is de partijen te dwingen de blik te richten op de horizon. Daarbij kan het helpen als de raad van commissarissen en de bestuurders van ProRail en NS gezamenlijk tweemaal per jaar verantwoording afleggen over hun prestaties. Op die manier zal er ten opzichte van de huidige praktijk – geen verantwoording – minder incidentgestuurd worden gehandeld. Ook kan de Tweede Kamer in samenspraak met reizigersorganisaties op voordracht van het kabinet twee commissarissen benoemen die de reizigersbelangen behartigen. Zo ontstaat er balans in het toezicht en een kritische blik van buiten naar binnen.

## Zonder Europa geen eerlijk werk

Door **Agnes Jongerius** & **Emira Mujkic**

Lid & beleidsmedewerker van de PvdA-fractie in het Europees Parlement

Onzekere banen zetten steeds meer de toon in Europa. Werknemers voelen de hete adem in de nek van op kortetermijnwinst beluste aandeelhouders, handige apps en goedkope robots. Wie hoogopgeleid is op bijvoorbeeld technisch of ICT-gebied, kan nog een vast con-

tract met goede voorwaarden in de wacht slepen; wie ‘vervangbaar’ geacht wordt, mag blij zijn met een nulurencontract op oproepbasis. Schoonmakers hebben geen idee hoeveel uren zij volgende week kunnen werken en Uberchauffeurs moeten genoeg nemen met een fractie van wat ze als reguliere taxichauffeur verdienen. De tweedeling op de werkvloer is een feit.

Concurrentie is er overigens niet alleen tussen bedrijven. Europese lidstaten kunnen er

## Interventie

---

ook wat van. De uitbreidingslanden zien goedkope arbeid als een concurrentievoordeel ten opzichte van de andere lidstaten, waardoor sociale dumping van de eigen werknemers, verdringing op de arbeidsmarkt en het risico op ondermijning van de Europese solidariteit inmiddels aan de orde van de dag zijn.

Deze neerwaartse druk op banen en lonen loopt parallel aan het oppotten van geld door het internationale bedrijfsleven. Multinationals krijgen in Nederlandse ambassades voorlichting hoe ze via Nederland minder of geen belasting kunnen betalen. Tegelijk staan vakbonden en linkse politieke partijen – door minder leden en minder contributie – buitenspel. De bedrijfswinsten stijgen al ruim twee decennia, terwijl het aandeel arbeid hierin daalt. Als je de arbeidsinkomensquote (percentage van het nationaal inkomen dat dient als beloning voor arbeid) verder afzet tegen de kapitaalinkomensquote zie je dat de rente die bedrijven schuldig zijn voor het lenen van vreemd vermogen bijna niets meer voorstelt. Aandeelhouders blijven desondanks verder aansturen op kostenreductie door lagere lonen en flexibele arbeidscontracten.

Hoewel sociaal beleid een nationale aanleggenheid is, voelt de Europese Commissie zich wel zo vrij om het principe van ‘flexicurity’ als medicijn voor vrijwel elke arbeidsmarkt kwaal voor te schrijven. Dit geldt zeker ook voor lidstaten die afhankelijk zijn van Europese steunprogramma’s. De Commissie moedigt Portugal en Griekenland daarbij aan om af te zien van landelijke cao’s en deze te vervangen door bedrijfscao’s om zo de loonkosten te drukken.

Dit gaat ten koste van de organisatiekracht van bonden om zich hiertegen te verzetten. De impact van dergelijk Europees beleid heeft verregaande gevolgen. De neerwaartse druk op arbeidscontracten leidt tot een groei aan flexwerkers, parttimers en zzp’ers, die minder georganiseerd zijn en daarom weer slechtere arbeidsomstandigheden hebben.

Deze open Europese interne markt leidt tot ongelukken, zoveel is nu wel duidelijk. Het is vijf óver twaalf: zelfs internationale economische instellingen als het IMF waarschuwen voor foute tendensen op de arbeidsmarkt, over toenemende ongelijkheid en een tweedeling in arbeidsvormen. Daarnaast groeit de steun voor partijen (Syriza, Podemos) en leiders (Jeremy Corbyn) die zich inzetten voor een hernieuwde sociaaleconomische politiek. Het zou doodzonde zijn om geen gebruik te maken van dit momentum. Het is tijd voor een sociaal Europa gebaseerd op een kwaliteitsstrategie voor de arbeidsmarkt. Dat kan en moet op nationaal én Europees niveau.

De eerste stap ligt bij vakbonden in heel Europa om nieuwe manieren te zoeken om de eigen organisatiekracht te vergroten en zo betere cao-afspraken af te dwingen. Vakbonden hebben een belangrijke stempel gezet op de arbeidsverhoudingen en welvaartsstaat van de twintigste eeuw, maar zijn in deze eeuw nog zoekende. FNV Jong en de actie omtrent het minimumjeugdloon zijn een mooie aanzet, maar flexwerkers en zzp’ers moeten eveneens uit de taboesfeer. Zij zijn net zo goed onderdeel van de nieuwe arbeidsmarkt.

Om meer gewicht in de schaal te leggen bij besluitvorming is een betere samenwerking nodig tussen vakbond en politiek. Op het moment zien we in Nederland het tegenovergestelde bij het geschil over de ambtenarencao’s tussen ministeries en de grootste vakcentrale. Dat stemt extra treurig, aangezien de PvdA en de vakbonden allebei hetzelfde willen: fatsoenlijke lonen en kwalitatief goed werk.

De PvdA dient daarom de banden aan te halen met de vakbonden. In andere Europese lidstaten gebeurt dit vaak wel. In het VK zien we zelfs dat de vakbond een cruciale rol speelt bij het kiezen van de Labour-partijleider. Natuurlijk liggen de zaken in de polder net iets anders dan in het Britse tweepartijstelsel, maar het neemt niet weg dat de band tussen vakbond en ‘gelijkgestemde’ politieke partijen sterker moet.

Daarnaast hebben bedrijven uiteraard een grote verantwoordelijkheid. Maar het is aan de overheid om te controleren of zij zich aan de afspraken houden. Dat is lastig als lidstaten zelf regels proberen te omzeilen. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij belastingontwijking. De onderlinge concurrentie zorgt ervoor dat elk land zoveel mogelijk grote bedrijven naar zich toe probeert te trekken. Met Nederland in de voorhoede.

Dat kan toch niet de bedoeling zijn. Daarom sturen wij nu vanuit Europa aan op nieuwe wetgeving, die ervoor moet zorgen dat bedrijven transparanter worden. Een uitgebreide rapportage moet duidelijkheid geven over alle bedrijfsoperaties per lidstaat, met tekst en uitleg over wat er aan belasting is betaald (of niet). Dit voorstel ligt op het moment onder de loep in de Europese Raad. Dit zou een eerste stap kunnen zijn op weg naar een Europese aanpak van belastingontwijking.

Bovendien moeten we de 'race to the bottom' op het gebied van lonen en arbeidsomstandigheden een halt toeroepen. De kracht van de EU ligt in internationale handel en bewegingsvrijheid, maar de huidige regels schieten tekort als het gaat fatsoenlijke arbeidsomstandigheden. Om te voorkomen dat de sociale cohesie en de solidariteit tussen lidstaten verder onder druk komt te staan, zal de Commissie werk moeten maken van een sociaal Europa waar men sociale misstanden wel aanpakt en waar gelijk loon voor hetzelfde werk het uitgangspunt is.

Het aangekondigde arbeidsmigratiepakket van eind dit jaar zal uitlopen op een mislukking, tenzij de Commissie de problemen met arbeidsmigratie durft te benoemen en mazen in bestaande wetgeving tracht te dichten. Alleen dan komt er een einde aan de praktijk waarbij bedrijven buitenlandse werknemers uitbuiten, nationale werknemers door goedkope arbeidskrachten van de arbeidsmarkt verdrongen worden en een gelijk speelveld voor bedrijven niet bestaat.

Onder druk van de economische crisis sleutelt men op grote schaal aan arbeidscontracten, arbeidsomstandigheden en sociale-zekerheidsstelsels. De Europese samenwerking lijkt te ver doorgeschoten, met meer oog voor bedrijfswinsten dan voor de zorgen van burgers. Geen wonder dat zij zich eerder bedreigd dan gerustgesteld voelen door de EU.

Jacques Delors, grondlegger van de interne markt, zag dit project nooit los van een Europees Sociaal Model. Hij beschouwde de balans tussen de macht van het bedrijfsleven en een adequate bescherming van werknemers als absoluut noodzakelijk. Het is tijd om de scheve verhoudingen weer recht te trekken. Dat is een taak van vakbonden, bedrijven, regeringen en van Europa. Een coalitie van gelijkgestemden is hierin onmisbaar. Gezien onze geschiedenis zou de PvdA, samen met het maatschappelijk middenveld, hier een voortrekkersrol in moeten spelen.

## Geen Peil en de beginselendemocratie

Door **Niels Graaf**

*Docent aan de Erasmus School of Law*

In 1952 stond er in dit blad al een pleidooi voor de op 1 juli 2015 in werking getreden Wet raadgevend referendum. De auteur met

voortzittende blik was de Amsterdamse hoogleraar staatsrecht en voorzitter van het curatorium van de Wiardi Beckman Stichting George van den Bergh (1890–1966). Zijn boodschap was simpel: burgers zouden zelf een referendum moeten kunnen aanvragen over aangenomen maar nog niet in werking getreden wetten.

# Interventie

---

In de jaren vijftig een revolutionaire, provocerende stellingname.

Weinig verrassend belandde het voorstel in een diepe archiefkast. Maar vorige maand toonde GeenPeil, het samenwerkingsverband tussen *GeenStijl* en Thierry Baudets Forum voor Democratie, de levensvatbaarheid van het idee van Van den Bergh. Bijna 430.000 handtekeningen haalden zij op voor een referendum over het EU-associatieverdrag met Oekraïne. In het voorjaar vindt daarmee het eerste, door burgers aangevraagde referendum plaats in de Nederlandse geschiedenis. Dat is een breukvlak – wat je er ook van vindt.

Van den Berghs S&D-artikel *Referendum en volksinitiatief* krijgt hernieuwde betekenis in het licht van deze bezorgde burgers. Zijn fundering voor burgerreferenda plaatst de huidige discussie rond GeenPeil in perspectief. Deze tijdloosheid kenmerkt Van den Berghs werk. In december 2014 werd zijn oratie *De democratische staat en de niet-democratische partijen* al opnieuw uitgegeven en becommentarieerd door Paul Cliteur en Bastiaan Rijpkema. Dit pleidooi voor een ‘weerbare democratie’ staat in direct verband met zijn opvattingen over referenda. In de jaren dertig zag Van den Bergh al dat een democratie weerbaar moet zijn om te overleven. Zwakke plekken verdienen extra bescherming. Van den Berghs referendum op aanvraag moet in deze context worden begrepen. Het is een middel om volksvertegenwoordigers aan hun taak te herinneren.

Van den Bergh was echter geen aanhanger van de democratie als ‘majority rule’ en het daaruit volgende ‘anything goes’. Zowel in zijn oratie als zijn S&D-artikel betoogde hij dat het diepste wezen van de democratie niet het meerderheidsbeginsel is, maar haar verdraagzaamheid en eerbied voor ‘de persoonlijkheid van ieder mens’. Met democratische witwasserij van beslissingen die ingingen tegen ‘de menselijkheid’ had hij weinig op. Rijpkema karakteriseerde deze stellingname fraai als Van den Berghs ‘beginselendemocratie’.

Referenda op aanvraag moeten dan ook spaarzaam worden aangewend. Bij ‘normale’ wetten blijft gewoon het gezag van parlementsleden gelden. Anders ontstaat een onwerkbaar situatie. Aangezien in vier jaar veel kan gebeuren, hoeft de burger zich echter niet altijd over te geven aan de visie van zijn vertegenwoordiger. In fundamentele zaken die ‘hart en ziel van het volk’ raken moet de burger zich wel direct kunnen uitspreken.

De vraag is nu natuurlijk: is het associatieverdrag met Oekraïne een zaak van fundamenteel belang? Dat valt te betwijfelen. Het verdrag bestaat uit twee delen: een politiek en een economisch deel. De politieke stellingen waren voor GeenPeil reden om over te gaan tot het verzamelen van handtekeningen. Eerlijk is eerlijk: de hoogdravende bepalingen uit het associatieverdrag klinken enigszins ongelukkig. Wat betekenen bijvoorbeeld ‘geleidelijke convergentie op het vlak van buitenlands beleid’ en samenwerking op ‘het vlak van veiligheid en defensie’? Wie het verdrag erop naslaat leest echter dat het hier gaat om de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit. Een goede zaak: de maffia viert immers hoogtij in Oekraïne.

Ook het streven naar versterking van de democratie, rechtsstaat en vrije markt lijkt niet de ‘hart en ziel’ van het Nederlandse volk te raken. Om te wonen en werken binnen de EU hebben Oekraïners nog steeds een werkvisum nodig. Daarnaast gaan er geen miljarden naar Oekraïne, hoogstens enkele honderden miljoenen om de overheidsstructuren in overeenstemming te brengen met Europese standaarden. Daartegenover staan Oekraïense hervormingen op het gebied van mensenrechten, kwaliteit van rechtspraak en wetgeving en eerlijke verkiezingen. Het lijkt me dat de democraten van GeenPeil daar toch moeilijk tegen kunnen zijn.

En zeggenschap binnen de EU krijgt Oekraïne al helemaal niet. Het verdrag is ook geen opmaat of voorportaal tot lidmaatschap.



Oekraïne heeft zich niet eens als kandidaat-lid aangemeld. Herman Van Rompuy die roept dat volledige integratie het uiteindelijke doel is, moet niet worden overschat: het is in de eerste plaats symboolpolitiek.

Daarnaast is het zeer de vraag of Rusland wakker ligt van deze terminologie. Zeker, in artikel 2 van het verdrag wordt de onschendbaarheid van grenzen genoemd. Daarmee kiest de EU duidelijk partij tegen Rusland, maar hierdoor breekt echt geen oorlog uit. Rusland is een goede bekende van Europese kritiek en het is uitgesloten dat er een EU-interventiemacht naar Oekraïne afreist.

Problemen heeft Rusland veel eerder met het economische deel van het verdrag. Adriaan Schout, hoofd EU-studies aan Instituut Clingendael, merkte wat dat betreft in *de Volkskrant* op dat Moskou vooral opziet tegen een Oekraïne met bloeiende handelsbetrekkingen met de EU. De tegenstanders van het associatieverdrag betogen echter dat er niets mis is met handelsverdragen. Hun argument dat we Rusland niet moeten provoceren, doet in dat perspectief dan ook wat vreemd aan.

Hun opstelling getuigt zelfs van een gevaarlijk soort realistisch relativisme. De meerderheid van de Oekraïense bevolking koos immers twee jaar geleden voor de Europese weg van rechtsstaat en democratie. Als democraten zouden we Oekraïne die pijlers van de westerse samenleving niet mogen ontzeggen enkel en alleen omdat Rusland loopt te morren. Uiteraard is de EU als instituut geen schoolvoorbeeld van democratie, maar er is wel de intentie de Oekraïense rechtsstaat en democratie op een hoger plan te tillen. Zonder het associatieverdrag gaat het zelfs slechter met de democratie, omdat Oekraïne verder afglijdt richting Rusland. En Moskou geeft nog net wat minder om democratie dan Brussel.

Is dit alles van fundamenteel belang voor de Nederlandse samenleving? Raakt het associatieverdrag 'hart en ziel' van de Nederlandse burger? Op het eerste gezicht niet. Toch denkt

een deel van de burgers van wel. Daarbij speelt natuurlijk mee dat eigenlijk het democratisch tekort van de Europese Unie inzet van het referendum is. Een legitiem punt, maar alleen is de EU geen nieuwe wet of verdrag en is de Wet raadgevend referendum niet bedoeld om over bestaande wetgeving te spreken. Daarbij is het associatieverdrag geen dwingend voorbeeld van ondemocratische uitbreidingsdrift van de EU: Oekraïne wordt slechts binnen de Europese invloedssfeer getrokken.

Over de rug van een door oorlog verscheurd land wil GeenPeil nu een rekening met Brussel vereffenen. Onder het mom van herstel van democratie ontzeggen zij Oekraïne precies dat. Het neemt niet weg dat Van den Bergh GeenPeil wel een paar punten zou hebben gegeven. Schijnbaar zonder gêne meldde D66-leider Alexander Pechtold het verdrag niet te hebben gelezen. Een treffender voorbeeld van een volksvertegenwoordiger die zijn taak als 'beste wetgever' veronachtzaamt is eigenlijk niet denkbaar.

In plaats van hun lot in handen te leggen van onwetende volksvertegenwoordigers kunnen burgers beter zelf een beslissing nemen. Het is daarom te hopen dat er bij een 'echt' fundamenteel onderwerp, zeg TTIP, weer voldoende ondertekenaars zijn te vinden. Zoals de Tilburgse hoogleraar vergelijkende bestuurskunde Frank Hendriks in *de Volkskrant* al terecht opmerkte: van onbezonnen en te vaak aan de noodrem hangen krijgt iedereen snel genoeg.

Het signaal dat de 430.000 ondertekenaars hebben afgegeven, mag niet worden onderschat. GeenPeil is wat dat betreft een mooie tik op de vingers van de heren politici en journalisten. Veel te lang bleef het stil in de kolommen van de kwaliteitsmedia. Zelfs toen de 300.000 handtekeningen al bijna waren behaald. Gebruik van het recht tot referendum doodzwijgen omdat het uit 'verkeerde' hoek komt, zou Van den Bergh rigoureuus afkeuren. Hij schreef daarover in 1952: 'Ik meen, dat ik,

## Interventie

---

althans in dit tijdschrift, dat de naam “democratie” in zijn titel voert, van de evidentie van het fundamentele beginsel der democratie mag uitgaan.’ Maar democratie gaat niet alleen om het meerderheidsbeginsel, het gaat

ook om verdraagzaamheid en ‘eerbied voor ieder mens’. Dat geldt zowel voor GeenPeil als de Oekraïense bevolking. Steun daarom het recht tot een referendum en stem voor het associatieverdrag. Dat is de les van Van den Bergh.

# Betaalbaar wonen binnen de ring steeds lastiger

Amsterdam het nieuwe Londen? Eberhard van der Laan bindt alvast de strijd aan met buitenlandse investeerders. Het echte gevaar ligt ergens anders: een groeiend gebrek aan betaalbare huurwoningen.

**HUGO PRIEMUS**

*Emeritus hoogleraar Volkshuisvesting aan de TU Delft*

Overal in Europa maken steden een periode door van economische en demografische groei. Nederland vormt daarop geen uitzondering (RLI, 2015). Vooral Amsterdam doet het goed als woon- en werkstad. Gevolg: de huizenprijzen en markthuren stijgen krachtig en de wachttijden in de sociale huursector nemen toe. Bovendien blijkt dat in Amsterdam en elders in Europa de ruimtelijke segregatie tussen arm en rijk toeneemt (Vlasblom, 2015).

Vele Europese steden mogen zich in de belangstelling verheugen van vastgoedbeleggers, niet alleen uit Europese landen, maar ook uit China, Rusland en Arabische oliestaten. Volgens een Chinees onderzoek trekken veel Chinese particuliere beleggers zich terug uit de aandelen en beleggen ze nu vooral in woonhuizen (FD, 2015). Rijke Chinese en Russische beleggers hebben het voorzien op de Londense binnenstad, waar de vastgoedprijzen nu spectaculair stijgen (Schiffers, 2015; Ketelaar, 2015).

## **Rijke investeerders uit het Oosten**

De Amsterdamse burgemeester Eberhard van der Laan maakt zich zorgen over het opkopen

van panden in de historische binnenstad door Chinezen en Russen. Hij noemt deze ontwikkeling een van de 'grote risico's' voor Amsterdam. 'En de hele gemeenteraad vindt dat met mij', aldus Van der Laan (Rolvink, Couzy & Woudt, 2015).

In Londen zijn huizen onbetaalbaar geworden doordat vermogende Russen, Chinezen en Arabieren de mooiste panden opkopen, vaak om er maar enkele maanden per jaar te verblijven. Voor Van der Laan is dit een angstbeeld: 'Londen is niet meer van de gewone Londenaar.' Het gevaar bestaat dat Amsterdam hetzelfde overkomt. 'Maar we vinden allemaal dat Amsterdam een stad moet blijven voor alle Amsterdammers. Het opkopen van panden moeten we absoluut niet willen. Het bedreigt de leefbaarheid en het sociale evenwicht in de stad.'

Makelaar Pieter Joep van den Brink onderkent in hetzelfde artikel dat Amsterdam aantrekkelijk is voor superrijke buitenlanders. 'In vergelijking met Londen heeft de stad relatief goedkope mooie panden. Dus we staan op de kaart.' Van opkopen is volgens hem evenwel geen sprake. 'Nog steeds wordt 90% van de huizen onder de 3,5 ton verkocht' (ibid.).

### **Meer aan de hand in Londen (en Amsterdam)**

De uitspraken van Van der Laan wekken de indruk dat uitsluitend de Chinezen, Russen en Arabieren de prijsstijgingen van huizen in Londen op hun geweten hebben. De cijfers weerspreken dat echter. Buitenlandse investeerders kochten in de periode tussen 2013 en 2014 slechts 7% van de huizen in Groot-Londen (Ketelaar, 2015).

Er is dus meer aan de hand. Allereerst spelen politieke verhoudingen een rol: 'De Londense huizenprijzen hebben na de verkiezingswinst van de Conservatieven – en de zekerheid dat een vermaledijde Labour-belasting op dure huizen achterwege blijft – hun opmars hervat. Een Londense woning kost nu gemiddeld ruim € 530.000. Wie dat niet kan of wil betalen, moet in de buitenste randen van de stad zoeken. Of eigenlijk: zelfs nog daarbuiten' (Schiffers, 2015).

Immers, in de Londense voorsteden stijgen de prijzen inmiddels ook hard. En dat heeft veel te maken met de afronding van een groot infrastructureel project: een nieuwe treinverbinding, de Crossrail, die West- en Oost-Londen, en de gebieden daarbuiten, van een snelle verbinding met het centrum van de stad moet voorzien. Huizen binnen tien tot vijftien minuten loopafstand van de 38 Crossrail-stations zijn sinds 2008, toen het project definitief groen licht kreeg, gemiddeld 5% harder in prijs gestegen dan huizen in de daar omheen gelegen schil (ibid.).

Voorts blijft de nieuwbouw van woningen sterk achter bij de toenemende vraag. Ook dat drijft de vastgoedprijzen op. Londense werkgevers klagen over de tekortschietende beschikbaarheid van competente werknemers door de stijgende prijzen en de toenemende woningtekorten (Ketelaar, 2015).

Voor Amsterdam klopt het schrikbeeld van rijke buitenlandse investeerders niet volgens Nederlandse deskundigen. Johan Conijn, buitengewoon hoogleraar woningmarkt aan de Universiteit van Amsterdam: 'De Amster-

damse woningvoorraad is onvergelijkbaar met die van steden als Parijs en Londen. Amsterdam is gezegend met een relatief grote voorraad corporatiewoningen, en hoewel die kleiner wordt, zal het nog lang zo blijven. Alleen daarom al zal het opkopen en speculeren voorlopig niet zo'n vlucht nemen' (Olsthoorn & Rooijers, 2015). Overigens zou grootscheepse verkoop van corporatiewoningen aan commerciële vastgoedbeleggers wel tot een nieuwe situatie kunnen leiden.

Hans Veenhuijsen, makelaar bij Christie's Real Estate, stelt dat de komst van kapitaalkrachtige internationale kopers wel degelijk een prijsopdrijvend effect heeft, zoals Van der Laan vreest, maar hij bestrijdt dat het merendeel van de buitenlanders panden koopt om die daarna een groot deel van het jaar leeg te laten staan (ibid.).

### **Beperkte mogelijkheden, fantoomoplossingen**

Maar stel dat Amsterdam toch iets tegen de gevreesde ontwikkeling wil ondernemen. Wat kan men doen? Niet veel, stelt Peter Boelhouwer, hoogleraar 'housing systems' aan de TU Delft. Volgens de Leegstandswet is het verboden een huis langer dan een halfjaar onbewoond te laten. 'Daar moet je dan wel op controleren. Bovendien is die regel, zeker bij woonhuizen, eenvoudig te omzeilen. Stel dat je in een enorm grachtenpand één kamer verhuurt aan een student. Staat dat huis dan leeg?'

Ook Conijn ziet een aangrijpingspunt in de Leegstandswet. In verdere, aanvullende regels ziet hij niet veel. 'Het is een belangrijk principe dat je als verkoper kunt verkopen aan de hoogst biedende partij. Voordat je daar inbreuk op maakt, moet er echt een duidelijke aanleiding zijn' (Olsthoorn en Rooijers, 2015).

Het gemeentebestuur heeft onlangs gekozen voor de oprichting per 1 januari 2016 van een publiek-privaat 'super-vastgoedfonds', Fonds 1012 Inc, waarin stad, woningcorporatie Stadgenoot en vastgoedbelegger Syntrus

Achmea zullen participeren, elk voor 30%. De resterende 10% is gereserveerd voor particuliere investeerders en belanghebbenden uit de buurt. Woningcorporatie Stadgenoot heeft honderden panden in de portefeuille van het fonds ingebracht. Van der Laan wil dat het fonds delen van de eigen vastgoedportefeuille van de gemeente kan kopen. Dat past goed bij

## Het schrikbeeld van rijke buitenlandse investeerders gaat voor Amsterdam niet op

de afspraak dat de stad de komende jaren voor € 250 mln (van in totaal € 1,9 mrd) aan eigen panden zal verkopen.

De gemeente wil met het Fonds voorkomen dat het historische stadshart van Amsterdam (postcode 1012) de Londense City achterna gaat. Belangrijk is verder dat er meer betaalbare huurwoningen ontstaan in het gebied, die bovendien verantwoord en duurzaam worden beheerd. Met het fonds gaat Amsterdam de strijd aan tegen een ontwikkeling waarbij er in de binnenstad nauwelijks mensen wonen en slechts miljardairs hun bezit inspecteren.

We zijn al met al getuige van een prachtig stukje 'framing'. *De Telegraaf* van 5 oktober meldt 'Amsterdam vecht tegen rijke patser'. De gemeente belooft eerst voor een kwart miljard aan eigen panden te zullen verkopen en vervolgens brengt men deze panden in een fonds onder, dat de rijke Chinezen, Russen en Arabieren op veilige afstand zou moeten houden. Hoe zo'n fonds, dat ten opzichte van de Amsterdamse binnenstad een zeer bescheiden omvang heeft, deze investeerders buiten de deur gaat houden, blijft geheel in het ongewisse. De bedoelingen van de gemeente zijn vast goed, de gevaren zijn vermoedelijk deels reëel, maar de uitwerking in concreet beleid is tamelijk potsierlijk.

In de jaren zestig tot negentig van de vorige eeuw maakten we ons zorgen over verpaupering van de stad. Stadsvernieuwing en stedelijke vernieuwing hadden een hoge beleidsprioriteit. Het is prettig dat er nu volop investeringen zijn in de stad door binnenlandse en buitenlandse investeerders. We mogen hierbij niet discrimineren. Wel dienen we aan elke vastgoedinvestering eisen te stellen via erfpachtvoorwaarden of op basis van de Wet kraken en leegstand.

Er is geen garantie dat de bloei van de stad eeuwig voortduurt. Na enige tijd kunnen negatieve agglomeratie-effecten (zoals congestie, lawaai en luchtvervuiling) de positieve agglomeratie-effecten (betere integratie van woningmarkten en arbeidsmarkten, betere ICT-bereikbaarheid, culturele activiteiten, face-to-face-contacten) overvleugelen. Zolang de stedelijke economie bloeit en zolang grote steden internationale ambities hebben, zouden in Amsterdam en andere ambitieuze Nederlandse steden zowel buitenlandse vastgoedbeleggers als statushouders die gevluucht zijn uit het Midden-Oosten, welkom moeten zijn.

### *Minder sociale huur, meer vraag*

Blijkens het eerdergenoemde interview in *Het Financieel Dagblad* (Rolvink, Couzy & Woudt, 2015) staat Van der Laan een pragmatisch economisch beleid voor, waarbij Amsterdam samenwerkt in regionaal en Randstedelijk verband (Redactie FD, 2015). Duidelijk is dat Fonds 1012 Inc vooral spoken bestrijdt, maar dat er iets moet veranderen op de Amsterdamse woningmarkt is voor iedereen wel evident.

De populariteit van Amsterdam leidt ertoe dat over de hele linie de tekorten aan woonruimte toenemen. Een forse uitbreiding van de woningvoorraad in Amsterdam en de regio is nodig om deze tekorten enigszins in te dammen. De opwaartse druk op woningprijzen en huren zal voorlopig niet wijken. Zo werkt onder meer het beleid van 'kwantitatieve versoe-

pelings' van de Europese Centrale Bank en de daarmee samenhangende extreem lage rente deze druk extra in de hand.

De vraag naar koopwoningen en particuliere huurwoningen in Amsterdam zal naar verwachting toenemen, maar dat betekent niet dat men nu onbekommerd sociale huurwoningen kan transformeren tot dure koop- en huurwoningen. In de centrale delen van de

## 40% van de Nederlanders komt in aanmerking voor een sociale huurwoning

stad gaan de vastgoedprijzen fors stijgen als marktkrachten de ruimte krijgen. Daarmee zal de ruimtelijke segregatie tussen arm en rijk alleen maar toenemen.

Dit terwijl ruim 40% van de Nederlanders voor een sociale huurwoning in aanmerking komt. In steden is dit percentage vermoedelijk zelfs hoger, omdat starters op de stedelijke woningmarkt nog weinig financiële zekerheid kennen. Aangezien hun positie op de arbeidsmarkt vaak nog ongewis is, studieleningen nog niet zijn afgelost en ze vaak geen vaste partner hebben, zijn zij primair op een huurwoning aangewezen.

Gegeven het woonbeleid in Nederland is er voorlopig alle aanleiding om de marktkrachten op de woningmarkt ernstig te wantrouwen. Van een gelijk speelveld tussen woonsectoren is namelijk geen sprake. Sociale verhuurders (en hun huurders) betalen zich blauw aan de verhuurdersheffing. In het Woonakkoord is afgesproken dat corporaties een heffing over de waarde van de huurwoningen moeten betalen. Jaarlijks komt dit op het behoorlijk substantiële bedrag van € 1,4 mrd. Particulieren die woningen verhuren met gereguleerde huren moeten € 300 miljoen per jaar bijdragen. Een logische reactie is dan om

sociale huurwoningen aan beleggers te verkopen. Die maken een financiële klapper, terwijl de kwetsbare groep waar de sociale huur voor bedoeld is het nakijken heeft.

Verhuurders van woningen met een niet-gereguleerde huur hebben geen last van deze verhuurdersheffing en huiseigenaren profiteren nog steeds van een substantiële hypotheek-renteaftrek. Deze door het beleid verwrongen markt stimuleert de transformatie van huur- tot koopwoningen, ook al vragen bewoners om flexibiliteit op de stedelijke woningmarkt.

Het huidige beleidskader dringt een ontwikkeling op van sociale huur naar commerciële huur en koop, gaat uit van de fictie dat de Nederlandse sociale huursector te groot is en manipuleert zo de woningmarkt. Het markt-aandeel van corporaties is gedaald van 44% omstreeks 1990 tot ruim 30% nu. De doelgroep van het beleid omvat meer dan 40% van alle huishoudens en neemt toe, zelfs zonder dat de extreme groei van het aantal statushouders uit het Midden-Oosten is meegeteld.

Afschaffing van de verhuurdersheffing zou de beleidsruimte voor de gemeente en de investeringscapaciteit van woningcorporaties aanzienlijk vergroten. Ook het realiseren (en zo mogelijk overtreffen) van de taakstelling van het Energieakkoord, gericht op het terugdringen van fossiele energie, waaraan de regering zich heeft geëngaat, is gebaat met het beëindigen van de verhuurdersheffing, waarvan de lasten zeer eenzijdig bij de woningcorporaties en de huurders van sociale huurwoningen liggen.

### **Dubbele opgave voor het gemeentebestuur**

De vraag zal bij menigeen opkomen welke instrumenten het gemeentebestuur kan inzetten om Amsterdam als ongedeelde stad ook in de toekomst te profileren en te voorkomen dat binnen de ring betaalbare woningen systematisch verdwijnen.

De nieuwe Woningwet gaat ervan uit dat het gemeentebestuur een woonvisie opstelt

voor de komende vier à vijf jaar, eventueel met een doorkijk naar een langere termijn. Deze visie vormt het beleidskader voor een uitnodigend beleid ten opzichte van bonafide beleggers en ontwikkelaars, en voor prestatieafspraken die de gemeente maakt met de woningcorporaties en de huurdersorganisatie(s).

Als de gemeente dat uitdrukkelijk wil en als de financiële polsstok van de woningcorporaties toereikend is, zijn de corporaties gehouden om een van tevoren afgesproken aantal sociale huurwoningen te realiseren, waarvan een gedeelte onder de aftoppingsgrens van maximaal € 618 per maand verhuurd kan worden. Bovendien kunnen corporaties permanent of tijdelijk huurwoningen aan de voorraad toevoegen door hergebruik en herstructurering van leegstaande kantoren, andere bedrijfspanden en overheidsgebouwen.

De gemeente kan wel beperkingen opleggen aan verkoop van corporatiebezit: door bijvoorbeeld geen woningen te verkopen met een huur onder de aftoppingsgrens of woningen in bepaalde gebieden waar het wonen betaalbaar moet blijven. Boven de aftoppingsgrens en buiten die gebieden kunnen corporaties gerust woningen aan bewoners verkopen of de huren liberaliseren om daarmee middelen te genereren om meer woningen te bouwen en te renoveren, respectievelijk huurverhogingen te matigen.

Binnen de ring van Amsterdam kan het college zones aanwijzen waar huren en koopprijzen van vastgoed vrijelijk mogen stijgen en andere gebieden waar de gemeente een terughoudend huuraanpassingsbeleid toepast. Hierdoor blijven de huren voor starters, huishoudens en alleenstaanden met een bescheiden inkomen op langere termijn betaalbaar. Een effectieve en betrouwbare huurtoeslag is hierbij van cruciaal belang. Met bestemmingsplanvoorschriften en erfpachtvoorwaarden kan de gemeente dit juridisch inkaderen. De Wet kraken en leegstand brengt de gemeente al enige tijd in de positie om in overleg te treden met eigenaren van leegstaand vastgoed. Vaak is een afwaardering van het vastgoed nodig om een betaalbare woonfunctie mogelijk te maken.

Hoe dan ook dient het college van B&W alles op alles te zetten om een toereikend aanbod van betaalbare huurwoningen tot stand te brengen, met name voor starters en immigranten. Ja, er moet meer ruimte komen voor koop- en beleggerswoningen, maar niet ten koste van de sociale huursector. Per saldo zal het aanbod van woonruimte flink omhoog moeten om de stedelijke ambities te realiseren. Daaraan kunnen zowel corporaties als beleggers en ontwikkelaars een belangrijke bijdrage leveren, elk binnen door de gemeente bepaalde ruimtelijke condities. Gezien deze dubbele, min of meer gespleten opgave, is een coalitie SP-D66-VVD misschien zo gek nog niet.

#### Literatuur

- Ketelaar, T. (2015), 'Londen wordt langzaam uitgehold', in: *NRC Handelsblad*, 21 januari.
- Koops, R. (2015), 'Amsterdam vecht tegen rijke patser', in: *De Telegraaf*, 5 oktober.
- NN (2015), 'Groot aantal Chinese beleggers verlegt focus naar huizenmarkt', in: *Het Financieele Dagblad*, 7 juli.
- Olsthoorn, S. & Rooijers, E. (2015), 'Schrikbeeld van Londen en Parijs is nog ver weg voor Amsterdam', in: *Het Financieele Dagblad*, 31 augustus.
- Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (2015), *De stad: magneet, roltrap en spons. Bevolkingsontwikkelingen in stad en stadsgewest*, Den Haag (RLI).
- Redactie FD (2015), 'Een hoofdstad met daadkracht', in: *Het Financieele Dagblad*, 31 augustus.
- Rolvink Couzy, F. & Woudt, J. (2015), "'Opkopers uit China bedreigen Amsterdam'", Onbetaalbaar Londen angstbeeld voor burgemeester Van der Laan', in: *FD Weekend*, 29 augustus.
- Schiffers, M. (2015), 'Gekte op de Londense huizenmarkt', in: *Het Financieele Dagblad*, 11 augustus.
- Vlasblom, D. (2015), 'Arm en rijk, samen apart', in: *NRC Weekend*, 5 september.

# Het werk van de robots redden

De belangrijkste les uit honderd jaar robotisering van de arbeidsmarkt is dat de organisatie van goed werk wel gestuurd kan worden maar zeker niet vanzelf gaat. Sociale dialoog, participatief leiderschap en een stimulerende overheid redden het werk van de robots.

## FRANK POT

*Emeritus hoogleraar Sociale Innovatie en Chair Advisory Board bij European Workplace Innovation Network (EUWIN)*

Het is gebruikelijk om in discussies over technologie en arbeidsmarkt naar de toekomst te kijken, soms zelfs naar de verre toekomst. Voordat we dat doen, is het echter waardevol de lezer meer dan honderd jaar terug in de tijd te nemen.<sup>1</sup> Om precies te zijn naar 1911. In dat jaar promoveerde de Delftse ingenieur Theo van der Waerden.<sup>2</sup> In zijn proefschrift, *Geschooldheid en techniek: onderzoek naar den invloed van arbeidssplitsing en machinerie op de mate van vereischte oefening en bekwaamheid der arbeiders*, besprak Van der Waerden precies de onderwerpen die nu het debat beheersen: technologie en arbeidsmarkt.

### **De schaduwkanten van het taylorisme**

Aanleiding was de invoering van het taylorstelsel, waarbij elke arbeider zijn eigen deeltaak, die hij eindeloos moest herhalen, had. Op basis van zijn onderzoek over deze 'rationalisatie' concludeerde Van der Waerden dat de arbeidssplitsing leidde tot uitholling van het vakmanschap. Hij noemde dat 'ontscholing'. Arbeiders raakten hierdoor eveneens vervreemd van hun arbeid, van zichzelf en van hun medemens. Daarnaast leidde het

machinetempo als gevolg van mechanisering en de prestatiebeloning tot 'uitmergeling' van de arbeiders. Ten slotte vond Van der Waerden het stelsel gevaarlijk voor vakbonden omdat men de arbeiders tegen elkaar uitspeelde en daarmee hun solidariteit doorbrak.<sup>3</sup>

Theo van der Waerden bleef als Kamerlid voor de SDAP tussen 1918 en 1940 gedurende het gehele interbellum een belangrijke stem. Een van zijn belangrijkste opposenten was de eerste Nederlandse hoogleraar bedrijfskunde, J.G.Ch. Volmer. Die betoogde in 1916 voor de algemene vergadering van de Maatschappij van Nijverheid dat het taylorstelsel noodzakelijk was 'voor de werkelijkheid van morgen' om de bloei van de industrie na de oorlog te verzekeren, vooral ook vanwege de te verwachten concurrentie met Duitsland.

Van der Waerden was niet principieel tegen de nieuwe wijze van organiseren en de nieuwe technologie. De technische vooruitgang zou tot hogere productiviteit, meer welvaart en tot oplossingen van problemen met gezondheid en arbeidsomstandigheden kunnen leiden, dacht hij. Hij verwelkomde de technische vooruitgang daarom, maar onderkende tegelijkertijd de dilemma's die ermee samenhin-



gen. Van der Waerden stond daarin niet alleen, de vakbeweging dacht er net zo over.

Ze wilden dan ook vooral de negatieve effecten verminderen. Het pleidooi van Van der Waerden en de vakbeweging was om in de fabrieken en werkplaatsen vertrouwenspersonen aan te stellen die 'meespreken in alle loon- en arbeidsverhoudingen, bij de bepaling van het arbeidstempo, de afmattingsgrens, de arbeidsduur en de hoogte van de tarieven'. Deze vertrouwensmannen zouden zich niet met de technische en commerciële leiding moeten bemoeien.

---

## Robotisering is niet nieuw: ook honderd jaar geleden maakte men zich zorgen over de machines

---

Het Nederlands Verbond van Vakverenigingen (NVV) concludeerde daarnaast in 1929: 'De directe werking van rationalisatie is bijna altijd de uitschakeling van arbeidskrachten. Vaak scheidt zij echter op den duur weer werkgelegenheid.' Het NVV pleitte daarom voor 'planmatige overbrenging van door rationalisatie vrijgekomen arbeiders naar andere bedrijfstakken en in de overgangstijd behoorlijke ondersteuning door werkloosheidsverzekering'.<sup>14</sup>

Veel van deze overwegingen kregen een plek in de collectieve arbeidsovereenkomsten. Er kwam bovendien wetgeving op het gebied van werktijden (acht uren per dag en 48-urige werkweek), meer sociale zekerheid (de Arbeidswet uit 1919) en meer regels om de veiligheid op de werkvloer te garanderen (de Veiligheidswet uit 1934).

Terugkijkend zijn de omstandigheden ingrijpend gewijzigd, maar bleven de dilemma's hetzelfde: werkgelegenheid op de korte tegenover de lange termijn; productiviteit en de kwaliteit van de arbeid; en vakmanschap en welvaart.

### **Automatisering in de jaren zestig en zeventig**

In de jaren zestig waren er initiatieven om extreme arbeidsdeling (kortcyclisch werk en 'taakverarming') terug te dringen. Daarbij hielp het dat de 'human relations'-benadering in Nederland voet aan de grond had gekregen. De commissie-Opvoering Productiviteit van de SER startte een groot programma om werkstructurering en werkoverleg te bevorderen. In onderling werkoverleg zou men op afdelingsniveau moeten bespreken hoe technische processen en de organisatie konden worden verbeterd. Werkstructurering kende de vormen taakroulatie, taakverruiming (meer taken op hetzelfde niveau) en taakverrijking (toevoeging van moeilijker taken). De vakbonden begonnen met het zogenaamde 'bedrijvenwerk' of 'vakbondswerk in het bedrijf', waarmee men meer hoopte te bereiken dan met de cao-onderhandelingen of met de formele en toen nog beperkte medezeggenschap van de ondernemingsraad alleen.

In de jaren zeventig lag het initiatief aanvankelijk bij de vakbeweging, die de strijd voor betere arbeidsvoorwaarden onderdeel maakte van de strijd voor een betere kwaliteit van de arbeid op het gebied van arbeidsvoorwaarden, inhoud, werkverhoudingen en omstandigheden. Dat veel managers verantwoordelijkheden lager in de organisatie legden was niet genoeg. De bevoegdheden die nodig waren om die nieuwe verantwoordelijkheden waar te maken bleven namelijk vaak achterwege. 'Geen kilo verantwoordelijkheid voor een ons medezeggenschap,' sprak een bekende vakbondsleider ooit. Met een wetswijziging werd de ondernemingsraad in 1979 een zelfstandig orgaan binnen de onderneming met meer bevoegdheden via het informatie-, advies-, instemmings- en initiatiefrecht. Ondernemingen besteedden dus meer aandacht aan 'sociaal beleid'.

Het debat rond nieuwe technologie ging in die late jaren zestig vooral over de automatisering. Die zou, zo was de verwachting,

nog voor het einde van de eeuw leiden tot een driedaagse werkweek en misschien wel een basisinkomen. Sommigen verwachtten een verdergaande 'dekwalificatie van de arbeid', anderen daarentegen juist een afname van de 'vervreemding'. Dat paste allebei in de toenmalige polarisatiethese waarin een gering aantal functies, de 'winnaars', meer inhoud krijgen (regradatie), terwijl een groot aantal banen, de 'verliezers', juist minder betekenisvol worden (degradatie).

Verder kreeg de discrepantie tussen de voortgeschreden arbeidsdeling enerzijds, en de hogere opleiding en toegenomen mondigheid van werknemers anderzijds, in de Economische Structuurnota uit 1976 aandacht.<sup>5</sup> De

## De middenlaag verdwijnt, terwijl de lagere en hogere functieniveaus toenemen

opstellers van de nota verwachtten dat door de technologische ontwikkeling de vraag naar arbeid van (semi-)hoger en middelbaar niveau toe zou nemen en dat die naar lagere en ongeschoolde arbeid terug zou lopen. Verbetering van arbeidsplaatsen, al dan niet met subsidie, achtte men daarom voldoende. Die verwachting kwam overigens niet uit. Later onderzoek naar de 'kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid' tussen 1960 en 1977 bevestigde dat er in Nederland polarisatie was met per saldo degradatie in plaats van regradatie.<sup>6</sup>

Eveneens interessant is de conclusie van veel wetenschappers uit die tijd dat er geen rechtstreeks verband is tussen technologische ontwikkeling en organisatie van de arbeid. Zowel keuzes over productietechniek als die over de organisatie van arbeid worden bepaald door economische rationaliteit. Technologisch determinisme werd vervangen door economisch determinisme. Wanneer een

bedrijf in een stabiele markt zijn producten kwijt kan, is een 'mechanisch regime' (bureaucratisch, rechten en plichten) zo gek nog niet, maar als de markt in beweging is en er productdifferentiatie en innovatie nodig is, dan is een 'organisch regime' (interactie, betrokkenheid) doeltreffender.<sup>7</sup>

### **Micro-elektronica en robots in de jaren tachtig en negentig**

Begin jaren tachtig kreeg de automatisering een impuls door de toepassing van micro-elektronica en informatietechnologie. Robots en geautomatiseerde administratieve processen deden hun intrede in de serieproductie. Automatisering werd flexibel programmeerbaar. In de procesindustrie (chemie, voeding) verving men analoge besturingssystemen door digitale.

De 'chiptechnologie' zou de arbeidsmarkt verstoren, vreesde men, doordat veel mensen die ingewikkelde ontwikkelingen niet konden bijbenen.<sup>8</sup> Cognitieve arbeid dreigde nu ook te worden opgedeeld en geautomatiseerd. Ging het rond de eeuwwisseling nog om de 'ontscholing' van de vakman, nu was het de 'ontscholing' van de kenniswerker: het tijdperk van het digitaal taylorisme was aangebroken.

De regering wilde daarom onder meer de 'deklassering van functies' zo goed mogelijk opvangen. Daarvoor riep ze de Subsidieregeling Arbeidsplaatsenverbetering en een meer specifieke Regeling Functieverbetering in het leven.<sup>9</sup>

Het advies van de commissie-Rathenau, die hiervan de maatschappelijke gevolgen onderzocht, om de bevolking mee te laten praten en denken over onderwerpen als automatisering is nog steeds actueel. Verder werd het onderzoek naar de kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid voortgezet en uitgebreid met onderzoeksprojecten op het gebied van 'arbeid in de informatiemaatschappij'.<sup>10</sup>

De discussie 'technologie en arbeidsmarkt' ging nog steeds over 'de kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid'. Later onder-

zoek naar de periode 1977-1985 liet zien dat er sprake was van een globale regradatie.<sup>11</sup> Duitse onderzoekers vroegen zich zelfs af of 'het einde van de arbeidsdeling' in zicht was.<sup>12</sup>

Het zou niet zozeer de technologie zelf zijn die bepalend is voor deze regradatie als wel het feit dat die nieuw is, waardoor werknemers onder meer nieuwe dingen moeten kunnen leren en kinderziektes oplossen. Min of meer uitontwikkelde technologieën zoals de niet-programmeerbare automatisering in de jaren zeventig zorgen juist eerder tot standaardisering van werk en degradatie.<sup>13</sup>

Onderzoek rond 1990 liet evenwel zien dat robotisering zowel tot taaksplitsing als tot taakintegratie leidt.<sup>14</sup> Dat technologische innovatie naast het doen verdwijnen van arbeidsplaatsen ook nu weer nieuwe werkgelegenheid zou scheppen werd begin jaren tachtig betwijfeld. Later onderzoek liet echter zien dat de werkgelegenheid in die periode toch groeide, al is de rol van technologie daarin moeilijk aan te geven.

Ook in de jaren negentig is er over het algemeen sprake van regradatie, met uitzondering van de periode 1992-94 waarin de economische groei stagneerde.<sup>15</sup> Over de hele periode van begin jaren zestig tot de eeuwwisseling kan worden gezegd dat het aandeel van de hogere functieniveaus is toegenomen ten koste van de middenlaag, en is het aandeel van de lagere niveaus nauwelijks kleiner geworden. Evengoed had men in de jaren negentig weer te kampen met 'overscholing' doordat het gemiddelde opleidingsniveau sneller steeg dan het aanbod van hogere functies.

Interessant is verder dat het economisch determinisme genuanceerd moest worden. De manier waarop werk georganiseerd wordt, blijkt minder afhankelijk te zijn van economische factoren en meer van de gekozen managementstijl. Recent is dat nog weer onderbouwd met onderzoek van Bloom en Van Reenen.<sup>16</sup> De leiding kan kiezen voor 'command and control', maar ook voor 'participation and trust' en die keuze is niet in de eerste plaats economisch bepaald.

Managementstijlen die economisch niet optimaal zijn, leiden vaak een taai bestaan. In de organisatiewetenschappen leidde dit tot het gebruik van het begrip 'organisational choice'. In Nederland publiceerde Ulbo de Sitter in 1981 zijn in opdracht van de WRR gedane studie *Naar nieuwe fabrieken en kantoren*, waarin hij zijn sociotechnische ontwerptheorie uiteenzette die tegelijkertijd en integraal betere organisatieprestaties, een betere arbeidskwaliteit en betere arbeidsverhoudingen mogelijk maakt.<sup>17</sup>

Een beroemde uitspraak van De Sitter, naar aanleiding van het mislukken van veel automatiseringsprojecten, is: 'Eerst organiseren, dan automatiseren'. Om daaraan toe te voegen dat het 'niet de problemen [zijn] die stress veroorzaken, maar de belemmeringen om ze op te lossen'. Onvoldoende autonomie binnen de functie en onvoldoende werkoverleg dus. Van 1986 tot 1995 begon de overheid het onderzoeksstimuleringsprogramma *Technologie, Arbeid en Organisatie (TAO)* dat theoretisch op de sociotechniek was gebaseerd.

Variaties op de sociotechnische ontwerptheorie zijn onder meer terug te vinden in de uitwerking eind jaren tachtig van artikel 3, 'Welzijn bij de Arbeid', in de toenmalige *Arbeidsomstandighedenwet*. De uitwerking van dat artikel in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken ging onder andere over goede ergonomische omstandigheden, het terugdringen van kortcyclisch werk, taakverrijking (makkelijke én moeilijke taken), taakautonomie en informatieterugkoppeling.<sup>18</sup>

### **Technologische en sociale innovatie in het nieuwe millennium**

Na de eeuwwisseling raakte het gebruik van het begrip 'slimmer werken' in zwang: het slim verbinden van technologie, organisatie en personeel, oftewel het TOP-model. Daarnaast vonden werkgevers- en werknemersorganisaties elkaar in het Platform *Slimmer Werken* (2004), later in het Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie (2006-2012), waaraan

ook kennisinstellingen deelnamen en dat voor een deel projectmatige steun kreeg van de overheid.<sup>19</sup> De overheid had enkele stimuleringsregelingen, zoals 'Leren Excelleren' en 'Sociale Innovatie'.

Als aanvulling op de eenzijdige aandacht voor technologische ontwikkeling was deze sociale innovatie broodnodig: 'Samenvattend kan worden gezegd dat het begrip sociale innovatie betrekking heeft op het participatief en in onderlinge samenhang vernieuwen van arbeid, organisatie en personeelsbeleid om het functioneren van mensen te verbeteren teneinde zowel de organisatieprestaties, de kwaliteit van de arbeid als de arbeidsrelaties op een hoger niveau te brengen. Dit zal uiteraard bijna altijd ook in samenhang met technologische innovatie gebeuren.'<sup>20</sup> Die organisatieprestaties zijn vooral de arbeidsproductiviteit en het innovatief vermogen van de organisatie.

Daarnaast zetten de vakbonden in op 'gevoel goed werk' om degradatie, werkonzekerheid, slechte beloning en slechte arbeidsomstandigheden in het onderste segment van de arbeidsmarkt tegen te gaan en de vorming van een 'precariaat' te voorkomen.<sup>21</sup>

Over hoe de kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid zich de afgelopen vijftien jaar heeft ontwikkeld verschenen in 2015 twee publicaties. Zowel het CPB-rapport *Baanpolarisatie in Nederland*<sup>22</sup> als het onderzoek van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA)<sup>23</sup> signaleert polarisatie. Het hogere en het lagere segment groeien, het middensegment slinkt.

Het CPB ziet een verband met de opkomst van de ICT. Het ROA is daar wat voorzichtiger in en beperkt zich tot de conclusie dat banen in het hogere segment met veel computergebruik zijn toegenomen. Overigens blijkt uit een Europese werknemersenquête dat — anders dan vaak gedacht — functies van hogeropgeleiden vaker onderhevig zijn aan technologische veranderingen dan functies van lageropgeleiden.<sup>24</sup> Zowel CPB als ROA wijst op de grotere beloningsverschillen.

Inmiddels hebben we het parlementair onderzoek ICT-projecten bij de overheid gehad. Bij het bedrijfsleven komen natuurlijk ook mislukkingen voor, maar die komen niet altijd naar buiten. Zulke projecten mislukken waarschijnlijk vooral doordat men niet volgens het advies van De Sitter te werk gaat: automatiseren en digitaliseren voordat de organisatie geoptimaliseerd is. Daarnaast lijken de gebruikers niet of onvoldoende bij het ontwerp betrokken te worden.

Deze manier van werken zorgt voor minder efficiency en gaat eveneens ten koste van de geleverde kwaliteit. Steeds vaker komt bijvoorbeeld aan de orde dat baliemedewerkers hun klanten niet op maat kunnen bedienen door de rigide software, die weinig ruimte voor autonomie en creativiteit laat. Mede om werknemers hierover te laten meepraten is het belangrijk dat leerlingen in het middelbaar onderwijs al leren programmeren.

### **Lessen voor nu**

Inmiddels zijn we ten opzichte van de vorige technologische golf weer dertig jaar verder. Relatief nieuwe dilemma's zijn die van 'operational excellence' tegenover innovatie; kortetermijnbonussen en langetermijnstrategie; en gedigitaliseerde standaardisatie versus maatwerk. Ook de omstandigheden zijn veranderd. Micro-elektronica en informatietechnologie zijn nu gekoppeld aan communicatietechnologie en de miniaturisering maakt steeds krachtiger computers mogelijk. We spreken over 'intelligente machines' en 'het internet der dingen'. De economie is veel mondialer geworden. De beroepsbevolking veroudert en zal krimpen tenzij de immigratie toeneemt.

Mogen we van deze nieuwe technologie opnieuw per saldo een regradatie van de functiestructuur verwachten? En wanneer die over tien tot vijftien jaar is neergedaald, opnieuw per saldo een degradatie? Zal er naast verlies van werkgelegenheid weer nieuwe werkgelegenheid ontstaan? Wie zijn de winnaars en

wie de verliezers? Wie kan wat doen om op nieuwe ontwikkelingen te anticiperen?

De omstandigheden zijn veranderd, maar de dilemma's en de hoofdlijnen in de discussies niet. We hebben daarvan kunnen leren dat 'winnaars en verliezers' niet zozeer het gevolg zijn van technologische ontwikkelingen, maar van hoe belanghebbenden arbeid en arbeidsmarkt organiseren. Laten we dan ook niet proberen het wiel opnieuw uit te vinden, maar de bekende oplossingen aan de nieuwe omstandigheden aanpassen.

Die bekende oplossingen uit de drie besproken periodes zijn op hoofdlijnen: een sterke sociale dialoog op nationaal en sector-niveau; participatief leiderschap in organisaties en een hoge kwaliteit van de arbeid; en een stimulerende en faciliterende overheid.

De 'organisational choice' is nog steeds de dominante opvatting in de wetenschap. Creativiteit en organisatorisch herontwerp zijn cruciaal voor investeringen in digitale technologieën. In plaats van simpelweg bestaande taken te automatiseren vereist 'organizational co-invention' in deze 'second machine age' volgens Erik Brynjolfsson en Andrew McAfee van het MIT meer creativiteit van ondernemers, managers en werknemers. Dat kost tijd, 'but once the changes are in place, they generate the lion's share of productivity improvements'.<sup>25</sup>

Met alle nadruk op productiviteit en innovatief vermogen lijkt de kwaliteit van arbeid nogal eens veronachtzaamd te worden. Dat maakt werknemers soms wantrouwend: is 'slimmer werken' of 'sociale innovatie' de nieuwste managementtruc om vooral harder te werken? Tegen zo'n uitkomst biedt participatie van werknemers, hun bazen en hun vertegenwoordigers de beste garantie.<sup>26</sup>

Bij projecten die tot betere prestaties en hogere kwaliteit van de arbeid leiden, blijken de werknemers vanaf het begin te zijn betrokken. Bij projecten die op beide dimensies geen beter resultaat opleveren is daarentegen voor een top-down benadering gekozen.<sup>27</sup> Met zo'n aanpak wordt voorkomen dat robotisering en

digitalisering bijdragen aan degradatie in het onderste segment van de arbeidsmarkt, aan het veronachtzamen van het criterium 'goed werk' en het ontstaan van een 'precariaat'.

Veel beleidsadviezen richten zich op aanpassingen in het onderwijs en het 'leven lang leren' tijdens de loopbaan. Op zich is dat nodig, maar het gegeven dat mensen vooral leren in hun werksituatie raakt door die een-

---

## In andere landen zijn ze veel verder met sociale innovatie

---

zijdige focus buiten beeld. Hierdoor blijft de vraag onbeantwoord hoe arbeidsorganisatie, technische processen en arbeidsverhoudingen het beste vorm kunnen krijgen om de ontwikkeling van werknemers te stimuleren.

In Duitsland probeert men onder meer in het stimuleringsprogramma 'Förderprogramm Arbeiten, Lernen, Kompetenzen entwickeln – Innovationsfähigkeit in einer modernen Arbeitswelt' precies hierop een antwoord te vinden.<sup>28</sup> Taakverrijking, functieverbetering en regradatie zijn daarbij uitgangspunten. Eigenlijk verschilt dat maar weinig met de discussies over arbeidsplitsing en vakmanschap van Van der Waerden een eeuw geleden, van de projecten werkstructurering en werkoverleg uit de jaren zestig, en de Regeling Functieverbetering en artikel 3 van de Arbwet van twintig jaar later.

Het is overigens niet voldoende om het slechts te hebben over de methoden om digitale, communicatieve en verander- of aanpassingsvaardigheden te verbeteren. De inzet van die vaardigheden kan dan nog steeds beperkt blijven tot kostenbesparing, meer efficiency en het ontwikkelen van producten en diensten waarmee het meeste geld is te verdienen. Om dit te voorkomen moeten leerlingen en werknemers ook leren nadenken en discussiëren over wat van waarde is. Alleen zo kan in-

novatief gedrag in de werksituatie ook maatschappelijk gezien zijn vruchten afwerpen.

Hoewel economen het aanvankelijk voldoende vonden als bedrijven investeerden in technologie en Research and Development (R&D), raken ook zij net als sociale partners, wetenschappers en bedrijfskundigen doordrongen van het belang van sociale innovatie. Om groei te realiseren zijn immateriële activa minstens zo belangrijk.<sup>29</sup>

Nog niet zo heel lang geleden beschouwden economen deze investeringen als 'intermediaire goederen' en waren ze niet nodig in hun analyses. Met nieuw onderzoek toont

---

## Nederland zou autonomie, werkoverleg, competentieontwikkeling en medezeggenschap op het werk moeten stimuleren

---

het CBS aan dat de commerciële sector in Nederland inmiddels net zoveel investeert in immateriële activa (ICT, R&D, patenten, licenties en economische competenties) als in materiële activa (machines, robotisering en bedrijfshallen).<sup>30</sup> Met name de economische competenties zijn interessant: merkwaarde, bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal, netwerken van mensen en instellingen, organisatorische knowhow, en aspecten van reclame en marketing.<sup>31</sup> Zonder 'innovative workplaces' lukt het niet om die competenties tot volle wasdom te brengen.<sup>32</sup>

Arbeidsorganisaties en sociale partners zijn als eersten aan zet. Zij moeten ervoor zorgen dat de autonomie in functies gewaarborgd is, dat de arbeidsverhoudingen goed

werkoverleg niet in de weg staan, dat het personeelsbeleid competentieontwikkeling bevordert en dat de medezeggenschap ook over strategische vraagstukken gaat. Organisaties die dat het beste voor elkaar krijgen, kunnen elke ontwikkeling en verrassing aan.

Ondanks de evidente voordelen om in mensen te investeren, slimmer te werken en aan sociale innovatie te doen<sup>33</sup>, gebeurt dat niet vanzelf op grote schaal. Illustratief is bijvoorbeeld het initiatief 'Smart Industry' uit november 2014, dat met steun van minister Kamp van Economische Zaken tot stand kwam. Aandacht was er eigenlijk alleen voor technologie en onderwijs. Pas na druk vanuit de wetenschap en de vakbeweging werd 'sociale innovatie' in de Actieagenda opgenomen en mocht minister Asscher in september 2015 het 'fieldlab sociale innovatie' lanceren.

Aangezien het niet vanzelf gaat, blijven stimuleringsprogramma's van de overheid noodzakelijk om sociale innovatie te bevorderen. In Finland, Duitsland en Vlaanderen heeft men dat het beste begrepen. Die overheden stimuleren innovatie waarvan autonomie, werkoverleg, competentieontwikkeling en medezeggenschap onderdeel zijn. Bovendien creëren ze samen met sociale partners een klimaat waarin het normaal is om aan sociale innovatie te doen en waar juist de organisaties die niets doen iets uit te leggen hebben.

Stimuleren gebeurt door gewenste ontwikkelingen te ondersteunen: kennisverspreiding via manifestaties en leergangen; stimuleringsregelingen voor het mkb; experimenten waar wetgeving omtrent ondernemingsraden ruimer geïnterpreteerd wordt; en onderzoek naar de oorzaken van het succes of mislukken van projecten waarin technologische en sociale innovatie geïntegreerd zijn. Het zou goed zijn als we in Nederland dit internationale voorbeeld volgen, op die manier hebben ook de werkenden van 2050 kans op goed werk.

## Noten

- 1 Dit artikel is gebaseerd op het position paper dat ik schreef voor het rondetafelgesprek over 'Technologie en Arbeidsmarkt' van de Tweede Kamer op 7 september 2015.
- 2 Zie [www.parlement.com/id/vg09llcpf8xk/th\\_theo\\_van\\_der\\_waerden](http://www.parlement.com/id/vg09llcpf8xk/th_theo_van_der_waerden)
- 3 Bloemen, E. & Ruys, M. (1983), 'Intensivering van de arbeid en Taylor-receptie in Nederland 1890-1920', in: *Te Elfder Ure 33 Anex*, pp. 39-70.
- 4 Laurier, J. & Pot, F. (1983), 'Sociaal-demokratiese arbeidersbeweging en wetenschappelijke bedrijfsvoering 1920-1940', in: *Te Elfder Ure 33 Annex*, pp. 71-154.
- 5 Nota Selectieve Groei (1976)
- 6 Huijgen, F., Riesenwijk, B.J.P. & Conen, G.J.M. (1983), *De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland: Bevolking in loondienst en functieniveaustructuur in de periode 1960-1977*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- 7 Burns, T.E. & Stalker, G.M. (1961), *The management of innovation*, Londen: Tavistock Publications.
- 8 Huppel, T. (1980), *Maatschappelijke gevolgen van de 'chip'-technologie: een aanzet tot 'technology-assessment', toespits op de sociaal-economische beleidsproblematiek*, Leiden: Stenfert Kroese.
- 9 Pot, F. (1982), 'Overheid en kwaliteit van de arbeid', in: Vreeman, R. (red.), *De kwaliteit van de arbeid in de Nederlandse industrie*, Nijmegen: SUN, pp. 71-95.
- 10 Dhondt, S. & Kraan, K. (2001), *Arbeid in de informatiemaatschappij*, Utrecht: Lemma.
- 11 Batenburg, R., Asselberghs, K. & Huijgen, F. (2003), *De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid, deel V. Trends in beroepsniveau en overscholing in de periode 1987-2000*, Tilburg: OSA.
- 12 Pot, F. (1985), 'Het einde van de arbeidsdeling? Kern en Schumann over technologie en rationalisatie in de jaren tachtig en negentig', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 1(2), pp. 79-91.
- 13 Besselaar, P. van den (1993), 'Leidt automatisering tot beter werk?', in: *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 16 (3), 100-106.
- 14 Benders, J. (1993), *Jobs around automated machines*, Helmond: Wibro Dissertatiedrukkerij.
- 15 Batenburg, R. et al. (2003), *De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid*.
- 16 Bloom, N. & Van Reenen, J. (2010), 'Why Do Management Practices Differ across Firms and Countries?', in: *Journal of Economic Perspectives*, 24 (1), pp. 203-224.
- 17 De Sitter, L.U. (1981), *Op weg naar nieuwe fabrieken en kantoren*, Deventer: Kluwer.
- 18 Pot, F., Christis, J. & Fruytier, B. (1989), *Functieverbetering en organisatie van de arbeid. Welzijn bij de arbeid (WEBA) gelet op de stand van de arbeids- en bedrijfskunde*, Den Haag: Directoraat-Generaal van de Arbeid.
- 19 Xavier, M. & Pot, F.D. (2012), *Doorgeven = aanpakken: Tussenstand van 10 jaar sociale innovatie*, Rotterdam: Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie, [www.kennisbanksocialeinnovatie.nl/nl/kennis/kennisbank/doorgeven-is-aanpakken-tussenstand-van-10-jaar-sociale-innovatie/979/](http://www.kennisbanksocialeinnovatie.nl/nl/kennis/kennisbank/doorgeven-is-aanpakken-tussenstand-van-10-jaar-sociale-innovatie/979/).
- 20 Pot, F.D. (2012), 'Sociale innovatie: historie en toekomstperspectief', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 28 (1), 6-21, [www.kennisbanksocialeinnovatie.nl/nl/kennis/kennisbank/sociale-innovatie-historie-en-toekomstperspectief/1000? q=pot%20sociale%20innovatie&p=5](http://www.kennisbanksocialeinnovatie.nl/nl/kennis/kennisbank/sociale-innovatie-historie-en-toekomstperspectief/1000? q=pot%20sociale%20innovatie&p=5)
- 21 Het precariaat kan als volgt worden omschreven: een groeiende groep mensen die een onzeker bestaan leiden en die kortdurende banen, lage inkomens, weinig sociale zekerheid en geen politieke stem hebben.
- 22 Berge, W. van den & Weel, B. ter (2015), *Baanpolarisatie in Nederland*, CPB Policy Brief 2015/13. Den Haag: CPB.
- 23 Bijlsma, I., Dijkman, S. & Fouarge, D. (2015), 'Winnaars en verliezers op de arbeidsmarkt 1996-2012', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, (31) 2, pp. 106-123.
- 24 Smulders, P.G.W. (2015), 'Technologische innovatie naar beroep en werkplek', in: *ESB* 100 (4708), 23 april.
- 25 Brynjolfsson, E. & McAfee, A. (2014), *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, W.W. Norton, New York/Londen.
- 26 Pot, F., Peltzer, F. en Xavier, M. (2012), 'Sociale innovatie door werknemersparticipatie', in: Halem, A. van (red.), *Sociale innovatie in de praktijk, een tussenbalans*, Alphen aan den Rijn: Kluwer/Vakmedianet, pp. 11-26.
- 27 Ramstad, E. (2009), 'Promoting performance and the quality of working life simultaneously', in: *Internal Journal of Productivity and Performance Management*, 58 (5), pp. 423-436.
- 28 Förderprogramm Arbeiten, Lernen, Kompetenzen entwickeln – Innovationsfähigkeit in einer modernen Arbeitswelt, [www.bmbf.de/de/7771.php](http://www.bmbf.de/de/7771.php). Andere projecten zijn te vinden op: [projekte.fir.de/elias/sites/projekte.fir.de/elias/files/mtm-schriften-ie-ausgabe-1-lernforderlichkeit-it\\_20140625.pdf](http://projekte.fir.de/elias/sites/projekte.fir.de/elias/files/mtm-schriften-ie-ausgabe-1-lernforderlichkeit-it_20140625.pdf) en [www.bildungsspiegel.de/bildungsnews/verschiedenes/2605-gute-arbeit-im-digitalen-zeitalter.html](http://www.bildungsspiegel.de/bildungsnews/verschiedenes/2605-gute-arbeit-im-digitalen-zeitalter.html).
- 29 Corrado, C., Hulten, C. & Si-

- chel, D. (2009), 'Intangible Capital and U.S. Economic Growth', in: *Review of Income and Wealth*, 55, pp. 658-660.
- 30 CBS (2010), *The Dutch Growth Accounts 2009*, Den Haag: CBS.
- 31 OESO (2012), *New Sources of Growth, Knowledge-Based Capital Driving Investment and Productivity in the 21st Century*, Parijs: OESO.
- 32 OESO (2010), *Innovative workplaces. Making better use of skills within organisations*, Parijs: OESO.
- 33 Pot, F. (2015), 'Slimmer werken in de industrie', in: *Holland Management Review* 32, juni 2015, pp. 21-26 en [www.kennisbanksocialeinnovatie.nl/nl/kennis/kennisbank/slimmer-werken-in-de-industrie/1285](http://www.kennisbanksocialeinnovatie.nl/nl/kennis/kennisbank/slimmer-werken-in-de-industrie/1285).



# Participatiesamenleving: weinig zeggenschap voor burgers

De belofte van de decentralisatie van de zorg was ‘minder geld maar meer inspraak’. Burgers zouden meer regie over hun eigen leven krijgen. Helaas valt die zeggenschap tot nu toe behoorlijk tegen.

**MEIKE BOKHORST**

*Senior wetenschappelijk medewerker van de WRR*

De participatiesamenleving gaat uit van het idee dat mensen zoveel mogelijk zaken zelf kunnen en willen regelen.<sup>1</sup> Het kabinetsbeleid is erop gericht om deze ontwikkeling te ondersteunen, maar ook om de overheidsfinanciën in balans te krijgen. Zo moeten decentralisaties de zorg dichterbij mensen brengen en efficiënter maken.

Dat de rijksoverheid verantwoordelijkheden overdraagt en bezuinigingen doorvoert, is duidelijk zichtbaar voor burgers, maar hebben zorgafnemers en zorgverleners ook meer zeggenschap gekregen over wonen, zorg en welzijn? Gemeenten doen er alles aan om deze gigantische klus zo snel en soepel mogelijk te laten verlopen. Maar echt de ruimte nemen om gelijktijdig te werken aan ‘ontschotting’ van de zorg en een nieuw machtsevenwicht tussen gemeenten, professionele instellingen en burgers blijkt een ander verhaal. Er is haast bij en het budget is krap (Witteveen 2014: 413). Bestuurders en ambtenaren zijn daarom geneigd om decentralisaties beleidsneutraal door te voeren en taken uit te (laten) voeren

op de vertrouwde wijze met de vertrouwde instellingen.

Toch is dat een gemiste kans. Iedereen heeft het immers over ‘eigen kracht’ en ‘zelfredzaamheid’, maar de macht ligt allerm minst bij de burgers. Waar blijft de beloofde ruimte voor zeggenschap van burgers bij decentralisaties?

Steeds meer groepen burgers wachten die toegezegde zeggenschap niet af, maar creëren met elkaar hun eigen woon-, welzijns- en zorgvoorzieningen. Door de transitie in de langdurige zorg steeg het aantal zorgcoöperaties vorig jaar van 100 naar 130.<sup>2</sup> Er zijn verschillende verschijningsvormen, maar ruim de helft van die initiatieven zijn daadwerkelijk (coöperatieve) verenigingen in juridische zin. Daarin hebben de leden formele zeggenschap over het bestuur via de algemene ledenvergadering of ledenraad (WRR 2014a: 67). In een coöperatie kunnen burgers als lid zeggenschap uitoefenen over de zorg, als vrijwilliger participeren in de zorg en als dienstafnemer zorg afnemen. Vanuit gedeeld eigenbelang ondernemen ze gezamenlijk sociale activiteiten.

Bestuurders en politici prijzen burgercoöperaties veelvuldig als bron van innovatie, inspiratie en navolging. In haar verkiezingsprogramma (PvdA 2012: 48) staat dat de PvdA wil dat mensen zelf meer te zeggen krijgen over de zorg: 'Burgers en professionals krijgen ruimte om zelf oplossingen te bedenken. Medezeggenschap voor cliënten en patiënten wordt versterkt.'

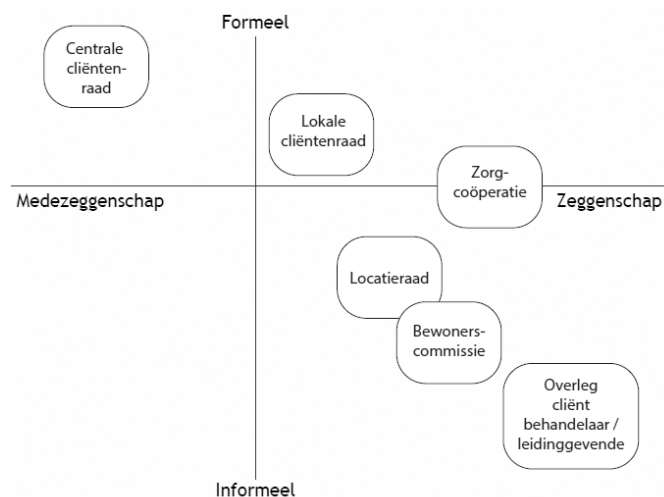
Met een amendement van GroenLinks en PvdA kwam er bijvoorbeeld een 'right to challenge' in de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO), waardoor burgerinitiatieven de gemeenten kunnen uitdagen om een deel van de zorgtaken uit te voeren in plaats van of in samenwerking met zorginstellingen. En op de ministeries van VWS en SZW werken ambtenaren al jaren aan wetsvoorstellen om cliëntenrechten en medezeggenschap van familie en werknemers binnen zorginstellingen te versterken. Maar is dit het type maatregelen dat het verschil gaat maken op gebied van zeggenschap van zorgafnemers en zorgverleners?

### Politieke opgave

De wettelijke maatregelen bieden beperkte mogelijkheden in zorgsystemen om te participeren, maar ze zorgen er nog onvoldoende voor dat de systemen zich meer gaan aanpassen aan de leefwereld van mensen. Burgerinitiatieven zoals zorgcoöperaties zijn niet onverdeeld positief over hun rol als gespreks- en samenwerkingspartners voor gemeenten bij de uitvoering van WMO-taken. Ze willen best samenwerken, maar niet verworden tot paradepaard of werkpaard van de participatiesamenleving (Bokhorst 2015: 37). De zorgcoöperaties Hoogeloon en Laarbeek, die beiden mee hebben gedaan met aanbestedingstrajecten voor de huishoudelijke zorg, vonden de bureaucratie bijvoorbeeld groot en ervoeren dat niet de burger maar het geld centraal stond (Universiteit Utrecht & KCWZ, 2014).

Via zorgcoöperaties kunnen burgers maximale formele en informele zeggenschap uitoefenen. Ze bepalen hun eigen koers en doen

**Figuur 1** (Mede)zeggenschapsvarianten



Bron: Mein, A. & D. Oudenampsen (2015), Medezeggenschap op maat, 23.

op eigen voorwaarden zaken met samenwerkingspartners zoals zorginstellingen. De praktijk van zeggenschap binnen zorginstellingen ontwikkelt zich ook van formele medezeggenschap via cliëntenraden naar allerlei meer of minder informele wijzen om direct zeggenschap uit te oefenen via informeel overleg, bewonerscommissies of locatieraden (Mein & Oudenampsen 2015: 23). De politieke opgave is om bij die ontwikkeling naar informele zeggenschap aan te sluiten door te zorgen dat formele en informele vormen van (mede)zeggenschap elkaar gaan versterken.

### **Gaten in de overheid en de markt**

Zorgcoöperaties passen in een bredere trend van coöperatieve burgerinitiatieven en er valt dan ook veel te leren van vergelijkbare ontwikkelingen in verschillende sectoren. De vraag is in welke sectoren en gebieden het realistisch is om meer te verwachten van zeggenschap van burgers.

Net als in de zorg is er ook in de woonsector al langere tijd discussie over de vraag hoe bewoners weer meer zeggenschap kunnen krijgen over hun eigen woning. De wooncoöperatie is een vernieuwende woonvorm met de ambitie om in het gat te springen van betaalbare woningen voor lage en middeninkomens. Vooral in grote steden, maar ook in krimpgebieden waar panden leegstaan, is behoefte aan vernieuwende woonvormen, gericht op collectief particulier opdrachtgeverschap en zelfbeheer. Dankzij een motie van toenmalig Eerste Kamerlid Adri Duivesteyn kwam er een aanjaagprogramma voor wooncoöperaties en moeten woningcorporaties burgers ondersteunen die een coöperatie willen oprichten. Van een politiek verplicht PvdA-nummer is de wooncoöperatie inmiddels uitgegroeid tot een concept waarvan meerdere organisaties denken dat het kans van slagen heeft, in het bijzonder op de woonzorgmarkt voor ouderen (Bokhorst & Edelenbos 2015: 52-54).

Niet alleen op het gebied van welzijn, zorg en wonen, maar ook in de sectoren energie,

breedband, onderwijs, dorps- en wijkvoorzieningen en sociale verzekering (broodfondsen) ontstaan er allerlei coöperatieve samenwerkingsvormen. De vraag is welke functies de initiatieven (zouden kunnen) vervullen. Zijn burgerinitiatieven een aanvulling op of een vervanging van het aanbod vanuit de markt of overheid? Burgerinitiatieven springen vooral in de gaten die overheden en marktpartijen laten liggen. Ze voorzien in de behoefte aan kleinschalige, nabije, duurzame en betaalbare dienstverlening. Plattelandsvoorzieningen voor breedband zijn commercieel niet interessant en hebben voor overheden een lage prioriteit. De zorgcoöperaties zijn met hun voorzieningen in het gat gesprongen dat gemeenten, zorginstellingen en woningcorporaties hebben laten liggen. Dat gebeurt vooral in Brabantse en Limburgse dorpen, waar coöperatieve samenwerking vanuit de landbouw een sterke traditie heeft. Maar het vindt ook plaats in Amsterdamse stadswijken met sterke buurtnetwerken waar mensen zelf de regie willen nemen (Bokhorst 2015: 28-29).

### **Het is voor nieuwe burgerinitiatieven lastig om de markt te betreden**

Ondanks de gaten in de markt is het voor nieuwe toetreders niet makkelijk om een plekje te verwerven in het speelveld van gevestigde partijen. Zo verwijzen zorgprofessionals cliënten niet snel door naar zorgcoöperaties, terwijl de tevredenheid onder de zorgverleners en ontvangers van klantgerichte zorgcoöperaties groot is (Boumans & Swinkels 2015: 7, 17). Ook zijn gemeenten en zorgverzekeraars geneigd zaken te doen met grote, professionele partijen. En hoewel sommige gemeenten (uiteindelijk) enthousiast zijn over de opkomst en potenties van burgercoöperaties, zijn er ook

veel gemeenten die pas na bewezen succes bereid zijn burgercoöperaties te faciliteren en te stimuleren. Terwijl juist in de opstartfase steun in de vorm van een startsubsidie, verlichte regels, erkenning als samenwerkingspartner en kennisdeling belangrijk is (Bokhorst et al. 2015: 14).

De mate waarin burgercoöperaties dergelijke culturele, financiële, juridische en bestuurlijke belemmeringen weten te overwinnen, is bepalend voor hun succes. Omdat de huidige generatie burgercoöperaties relatief jonge organisaties zijn, is er nog weinig bekend over hoe kansrijk ze zijn. Belangrijke succesfactoren voor coöperaties zijn het hebben van een duidelijk doel met een goed businessplan en verdienmodel. Van belang is verder de ontwikkeling van een daadkrachtige organisatie met sterke leiders die snel resultaten laten zien, zodat leden zich aansluiten en er draagvlak is in de lokale gemeenschap.

### **Spanningen tussen collectieve en sociale waarden**

Burgercoöperaties zijn niet alleen opgericht uit een democratisch en sociaal verlangen naar zeggenschap en nabuurschap, maar ook uit onvrede met grootschalige en centralistische voorzieningen. De afgelopen decennia zijn allerlei semipublieke diensten gecollectiviseerd, gecentraliseerd en geprofessionaliseerd. Kleinschalige verenigingen zijn grootschalige stichtingen geworden, waardoor leden en leken uit beeld verdwenen (WRR 2014a: 25-28).

De opkomst van burgercoöperaties is op te vatten als een maatschappelijke tegenreactie om voorzieningen weer meer vanuit lokale gemeenschappen en sociale waarden dicht bij burgers vorm te geven. Volgens Ad Pijnenborg, oprichter van de succesvolle zorgcoöperatie Hoogeloon, dienen zorgcoöperaties vooral als luis in de pels van de bestaande zorginstellingen. Het is belangrijk dat die gaan veranderen en de cliënt centraal gaan stellen. Wanneer dat gebeurt hebben veel zorgcoöperaties hun

doel bereikt en zijn ze wellicht niet meer nodig (Bokhorst 2015: 36-37).

Niet alleen zouden collectieve voorzieningen meer moeten aansluiten bij sociale waarden, omgekeerd moeten sociale initiatieven in voldoende mate rekening houden met collectieve waarden. Vanuit politiek-normatief oogpunt is het niet alleen van belang dat voorzieningen bestendig zijn (robuust en effectief), maar ook dat zij bijdragen aan collectieve waarden zoals autonomie en inclusiviteit (WRR 2014b: 29). Initiatieven dienen de autonomie van mensen te versterken en voor iedereen toegankelijk te zijn. Maar het is de vraag hoe sterk en sociaal die burgerinitiatieven zijn en of de minder goed opgeleide burger wel opgewassen is tegen de goedgebekte burger.

In de sociale wetenschappen is een felle discussie gaande over de vraag in hoeverre burgerinitiatieven aan dergelijke collectieve waarden voldoen en of de participatiesamenleving niet te veel politiek wensdenken is.<sup>3</sup> Veel burgerinitiatieven zijn van en voor welvarende, hoogopgeleide mensen, waarvan de initiatiefnemers dikwijls ook nog eens professionele werkervaring hebben in de betreffende sectoren, de zogeheten beroepsburgers. Critici menen dat het bescheiden aantal, maar breed uitgemeten burgersuccessen politici ten onrechte een vrijbrief geeft om nog meer taken van de verzorgingsstaat over de schutting te gooien bij overvraagde burgers. Vooral kwetsbare en minder redzame burgers dreigen dan de dupe te worden van al te hooggespannen politieke verwachtingen van de participatiesamenleving.

Uit Rotterdams onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat burgerparticipatie vooral werkt in de rijke, witte buurten (Engbersen, Snel & 't Hart 2015). Zij wijzen daarbij op het mat-effect: wie heeft, zal nog meer krijgen en wie weinig heeft, zal zelfs dat weinige nog worden ontnomen. In buurten met veel lage inkomens komt burgerparticipatie in de vorm van vrijwilligerswerk, buurtparticipatie en mantelzorg gemiddeld minder vaak voor dan

in de meer gegoede buurten van Rotterdam. Er zijn echter uitzonderingen. Het matteüuseffect is geen wetmatigheid of noodlot, maar iets dat zich in specifieke situaties en periodes voordoet en kan ook beïnvloed worden (Rigney 2010).

In hoeverre het matteüuseffect zich voordoet bij burgercoöperaties is onbekend. Initiatiefnemers zijn wel vaak hoogopgeleide beroepsburgers, maar het lidmaatschap is met enkele tientjes per jaar betaalbaar en professi-

## Het is de kunst om medezeggenschap én de positie van de minder mondige burgers te versterken

onele diensten staan vaak ook open voor niet-leden. Coöperaties zijn 'virale organisaties' die elkaar aansteken, die zich snel over het land verspreiden en van elkaars organisatie- en werkmodellen leren. Bovendien helpen de koplopers nieuwkomers vooruit over de grenzen van dorpen en wijken heen. Gemeenten kunnen dat ontwikkelingsproces aanjagen en matteüuseffecten dempen met microkredieten, professionele ondersteuning, kennisdeling en samenwerking.

### **Versterking en verbinding van collectieve, sociale en individuele zeggenschap**

Hoewel het ideaal van sociale zeggenschap veel mensen aanspreekt, is er bij lokale PvdA-ers de nodige terughoudendheid om nieuwe vormen van zeggenschap actief te versterken. Dat komt omdat sociaal-democraten niet alleen streven naar decentrale machtsspreiding, maar ook vasthouden aan sterke centrale instituties als hoeders van de verdelende rechtvaardigheid. Om sociale ongelijkheid tegen te gaan, gelijke kansen te bieden en kwetsbare

groepen te beschermen, blijven sterke en betaalbare collectieve voorzieningen cruciaal. De sociaal-democratie is daar mede voor opgericht en ontleent voor een belangrijk deel haar bestaansrecht aan het overeind houden van de verzorgingsstaat.

Maar de sociaal-democratie heeft ook een lange traditie om sociale zeggenschap en emancipatie van groepen burgers, werknemers en dienstafnemers te stimuleren ten opzichte van machtige markt- en overheids-partijen (Bokhorst 2014: 161).<sup>4</sup> De politieke opgave is om op zoek te gaan naar een nieuwe balans, een mix tussen individuele, sociale en collectieve zeggenschap en tussen directe en indirecte solidariteit. Daarvoor zijn drie type maatregelen te overwegen:

- 1 *Stel het in samenspraak met dienstafnemers vormgeven van diensten als harde voorwaarde voor publieke financiering van instellingen*

(Semi)publieke dienstverleners kunnen collectieve voorzieningen vaker vormgeven in samenwerking met dienstafnemers zodat ze beter aansluiten op hun behoeften. Dat zou de onvrede ook deels kunnen wegnemen over grootschalige, bureaucratische voorzieningen, die mede de aanleiding is voor de oprichting van initiatieven zoals burgercoöperaties. Het maakt het werk van publieke dienstverleners bovendien relevanter en motiverender als ze meer ruimte hebben om voorzieningen samen met dienstafnemers vorm te geven.

Dit delen of afstaan van macht vinden veel bestuurders van zorginstellingen en woningcorporaties maar lastig en eng. Naast een recht tot uitdagen voor burgers, zoals 'the right to challenge', past daarom ook een stevigere plicht voor semipublieke organisaties om diensten meer in samenspraak met burgers, werknemers en dienstafnemers vorm te geven. Gemeenten kunnen (mede)zeggenschap van dienstafnemers bij maatschappelijke aanbestedingen als harde eis stellen aan dienstaanbieders.

## 2 Stimuleer burgerinitiatieven vanuit collectieve waarden om matteüseffecten te dempen

Door de verworvenheden van de verzorgingsstaat zijn mensen het deels verleerd voor elkaar te zorgen, maar inmiddels is bij velen het besef doorgedrongen dat zorg en welzijn zich maar beperkt laten afkopen. Binnen burgercoöperaties helpen mensen elkaar om weer meer voor elkaar te zorgen en samen initiatieven te ondernemen.

Wanneer mensen echt wat te zeggen hebben over voorzieningen die ze met elkaar vormgeven, dan zou dat kunnen leiden tot meer onderlinge verbondenheid, meer aandacht voor preventie en minder onnodig gebruik van voorzieningen. Zeggenschap kan bijdragen aan directe solidariteit en soberheid, en levert bovendien een socialer en democratischer verhaal op dan het dominante neoliberale idee dat mensen wegens krimpende overheidsfinanciën hun eigen verantwoordelijkheid moeten nemen.

Maar coöperatieve samenwerking van burgers is politiek niet maakbaar en hangt sterk af van individuele eigenschappen van mensen en de kracht van sociale netwerken binnen lokale gemeenschappen. Gemeenten kunnen geen burgercoöperaties oprichten, maar wel het ontwikkelingsproces aanjagen en matteüseffecten dempen met microkre-

dieten, professionele ondersteuning, kennisdeling en samenwerking. Ook kunnen ze budgetten voor welzijn, zorg en wonen ontschotten en deels vervangen door dorps- en wijkbudgetten.

## 3 Verbind sociale initiatieven en collectieve voorzieningen beter met elkaar

Juist op decentraal niveau zouden individuele, sociale en collectieve vormen van zeggenschap niet tegengesteld hoeven te zijn, maar kunnen ze elkaar versterken. Zeggenschap is te beschouwen als een continuüm met medezeggenschap binnen organisaties als minimum en volledige zeggenschap over (en eigenaarschap van) organisaties als maximum. Naarmate burgers zichzelf beter kunnen organiseren, is er minder professionele regie nodig en kan de zeggenschap volwaardig zijn. Bij lichte welzijnsactiviteiten is dat eerder aan de orde dan bij zware woonzorgvoorzieningen. Er is ook geen sprake van een tweedeling tussen burgers en professionals, maar van samenwerking die verschilt per type dienstverlening en per burgerorganisatie. Het verbinden van sociale initiatieven van buurt- en verenigingsnetwerken aan collectieve voorzieningen van dienstaanbieders kan de autonomie van mensen vergroten en zorgen dat voorzieningen beter aansluiten op hun behoeften.

### Literatuur

- Bokhorst, A.M., J. Edelenbos, J. Koppenjan & M. Oude Vrielink (2015), 'Burgercoöperaties. Speler of speelbal in de nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving', in: *Bestuurskunde* (24) 2, pp. 3-16.
- Bokhorst, A.M. (2015), 'De koers van zorgcoöperaties. Samenwerken zonder te verworden tot parapadepaard of werkpaard van de participatiesamenleving', in: *Bestuurskunde* (24) 2, pp. 27-39.
- Bokhorst, A.M. & J. Edelenbos (2015), 'De opkomst van wooncoöperaties in Nederland?', in: *Bestuurskunde* (24) 2, pp. 51-57.
- Bokhorst, A.M. (2014), *Bronnen van legitimiteit. Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Boumans J. & W. Swinkels (2015), *Gedeeld Eigenbelang. Een verkennend onderzoek naar werkzame en belemmerende factoren van zorgcoöperaties*, Tilburg University, in opdracht van ZonMw.
- Engbersen, G., E. Snel & M. 't Hart (2015), *Mattheüs in de buurt. Over burgerparticipatie en ongelijkheid in steden*, Rotterdam, [www.kenniswerkplaats-leefbaar.nl/wp-content/uploads/Mattheus-in-de-buurt\\_buurt-participatie-en-ongelijkheid.pdf](http://www.kenniswerkplaats-leefbaar.nl/wp-content/uploads/Mattheus-in-de-buurt_buurt-participatie-en-ongelijkheid.pdf). En zie: [www.socialevraagstukken.nl/site/2015/09/14/mattheus-in-de-buurt-met-burgerparticipatie-stijgt-sociale-ongelijkheid/](http://www.socialevraagstukken.nl/site/2015/09/14/mattheus-in-de-buurt-met-burgerparticipatie-stijgt-sociale-ongelijkheid/).

- Mein, A. & D. Oudenampsen (2015), *Medezeggenschap op maat*, Verweij Jonker Instituut.
- Rigney, D. (2010), *The Matthew Effect. How Advantage Begets Further Advantage*, New York: Columbia University Press.
- Tromp, B. (2002), *Het sociaal-democratisch programma. De beginselprogramma's van SDB, SDAP en PvdA 1878-1977*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Universiteit Utrecht (IOS) & KCWZ (2014, 10 oktober), *Impressie derde denktanksessie over Lokale Kracht 'Vergrijzing: probleem of kans voor Lokale Kracht?'*, [www.kcwz.nl](http://www.kcwz.nl).
- Witteveen, W.J. (2014), *De wet als kunstwerk*, Amsterdam: Boom.
- WRR (2014a), *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2014b), *Op maat voor later. Nieuwe initiatieven op het snijvlak van wonen, zorg en pensioenen*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

### Noten

- 1 Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven en bouwt voort op het themanummer van Bestuurskunde over burgercoöperaties.
- 2 Zie [www.actiz.nl/nieuwsberichten/website/nieuws/2015/04/burgercooperaties-regelen-zorg-zelf/](http://www.actiz.nl/nieuwsberichten/website/nieuws/2015/04/burgercooperaties-regelen-zorg-zelf/)
- 3 Zie ook [www.socialevraagstukken.nl/site/dossiers/burgers-nemen-het-over/](http://www.socialevraagstukken.nl/site/dossiers/burgers-nemen-het-over/)
- 4 Het versterken van zeggenschap van groepen en collectieven vormt een belangrijke uitgangspunt voor de sociaal-democratie. Sociaal-democratische varianten van zeggenschap in de beginselprogramma's zijn achtereenvolgens het idee van directe wetgeving door het volk met behulp van volksinitiatief en referendum (1882), de verovering van de politieke macht door het proletariaat in de klassenstrijd (1912), de gedeeltelijke overdracht van de staatstaak aan niet-territoriale lichamen (1937), de instelling van bedrijfsschappen als zelfbesturende organen (1947), een zo breed mogelijk spreiding van verantwoordelijkheid (1959), het toekennen van bestuurlijke bevoegdheden aan het dichtst bij de burger staande bestuursniveau (1977) en het streven naar zo lokaal mogelijk bestuur (2005) (Tromp 2002).

# A.L. Snijders

## Van keizers tot schooljongens

‘Bai Juyi was de populairste Chinese dichter van zijn tijd. Zijn werk werd bij zijn leven bemind door hoog en laag, van keizers tot schooljongens. Het vond verspreiding in de hoofdstad en in de provincie, in China en in het verre buitenland. Courtisanes verhoogden hun prijs wanneer ze Bai Juyi’s *Lied van het eeuwig verdriet* konden reciteren, een politieagent had zijn hele lichaam laten tatoeëren met dertig gedichten van Bai Juyi, en afschriften van zijn gedichten werden gebruikt als betaalmiddel.’

Zo begint W.L. Idema zijn inleiding van *Bai Juyi, Gedichten en proza*.

Ik heb een gedicht van Bai Juyi meegenomen naar ArteZ hogeschool voor de kunsten in Arnhem, waar ik ben uitgenodigd iets over schrijven te vertellen. Ik heb het op een papertje staan, maar iedereen begrijpt dat ik liever halverwege de lezing mijn bovenkleren had uitgetrokken en ze de getatoeëerde versie van dit gedicht uit het jaar 845 had laten zien. Op dit moment realiseer ik me dat ik niet weet of ik het gedicht op mijn borst of op mijn rug had moeten laten tatoeëren. De rug is een mooier vlak, maar op de borst zou ik het iedere ochtend voor het aankleden in de spiegel kunnen zien, helemaal als ik het in spiegelschrift had laten aanbrengen. Maar hier moet ik maar niet meer aan denken, dit is de afdeling ‘overwegingen achteraf’. Ik lees het voor van het papier.

### *Toegezonden aan de jongelieden*

O jongelui, lach mij niet uit omdat ik ouder werd  
 Maar luister naar het lied van deze oude grijsaard:  
 De roem en eer die ik verwierf zijn misschien maar gering,  
 De zekerheden die ik won zijn daarentegen talrijk.  
 Oud en beschaamd: een paard dat afgedankt zijn voer nog krijgt.  
 Hoog en verheugd: een gans op trek, ontsnapt aan pijl en net.  
 De overheid geeft een pensioen, de hemel schonk me jaren:  
 Een kastekort en kleine kwaaltjes kunnen mij niets maken!

Vanuit ArteZ kijk je uit de hoogte op een bocht in de Rijn. Dat is een onaantastbaar uitzicht, een rivier is ongeveer de laatste ontembaarheid van ons land. Een student vertelt dat zijn moeder niet wil dat zij in zijn verhalen voorkomt. Zelfs bij het woord ‘moeder’ raakt ze al in paniek. Hij vraagt mijn mening, ik zeg dat ze gelijk heeft.



## Redactioneel

---

# Als het land te klein is

Voormalig PvdA-fractievoorzitter en toenmalig burgemeester van Kerkrade, Thijs Wöltgens, stelde in het WBS Jaarboek van 1996 voor om Nederland maar bij Duitsland te voegen. Zijn argument was dat we economisch allang een deel van de bondsrepubliek waren, vergelijkbaar met Noordrijn-Westfalen. Er is zelfs discussie mogelijk over de vraag of Nederland als deelstaat van de BRD niet meer invloed in Europa zou hebben dan nu als een van de vele landen van de Europese Unie.

Het land was te klein! De verwijzingen in de media naar de Tweede Wereldoorlog volgden elkaar snel op. In *De Telegraaf* meldde zich een PvdA-comité dat Wöltgens wilde royeren.

Nu is het anders.

Minister van Financiën en voorzitter van de eurogroep Jeroen Dijsselbloem dacht eind november hardop na over de voordelen van een mini-Schengen. De kleine groep landen die zich naar zijn idee wél houden aan het verdrag uit 2000 om de interne grenzen af te schaffen en de externe te handhaven — Zweden, Oostenrijk, België en natuurlijk vooral Duitsland. Weg leek het klassieke Hollandse streven om als klein land te bemiddelen tussen de grote lidstaten Duitsland, Frankrijk en Engeland. Een douane-unie rondom Duitsland, dat was het voorstel.

Dijsselbloem kreeg een beetje bijval en wat meer afkeuring. Maar alles in het redelijke. Je lost met zo'n mini-Schengen niks op en we moeten Frankrijk niet vergeten hoor, was de reactie van eurocommissaris Frans Timmermans. Dat het Groot-Germaanse rijk zo in ere werd hersteld, viel niet te noteren.

Misschien omdat Duitsland nu een baken van idealisme lijkt, met het 'wir schaffen das' van Merkel. Misschien omdat begint te dagen dat voor zover sprake is van een te koesteren identiteit, deze amper de vlag en het vaderland van de populist is, maar des te meer de te vuur en te zwaard bevochten publieke voorzieningen. Voorzieningen die we meer met onze directe buurlanden delen dan met landen wat verder weg.

Maar als die verzorgingsstaat dan zo van belang is, moeten we dat misschien ook liberaal Nederland inpeperen? In plaats van alleen de mensen die — rijk of arm — huis en hard verlaten hebben. Daar zou een klein land best eens groot in kunnen worden.

## Verlangen naar politiek

Door **Wout Cornelissen**

Redacteur van *S&D*

In de aanloop naar de vorming van het kabinet Rutte II sprak PvdA-leider Diederik Samsom het verlangen uit naar een einde aan tien jaar 'heilloze polarisatie'. Het volk zou snakken naar een aanpak van de grote problemen.

Echter, de snelle beslissing om met de VVD in zee te gaan door standpunten 'uit te ruilen' betekende voor velen juist een ontluisterende ervaring. Toen VVD-fractievoorzitter Zijlstra onlangs suggereerde dat asielzoekers hier komen voor 'gratis ooglidcorrecties en borstvergrotingen', werd er direct alsnog een compromis gesloten: 'sober en rechtvaardig'. Immers, zo stelde Samsom in een interview, mensen 'kopen heel weinig voor verhalen' maar 'heel veel voor een concrete aanpak'.

Wie verlangt naar een 'verhaal' begrijpt volgens Wouter Bos, informateur van Rutte II, niet wat politiek is. In zijn *Volkskrant*-column stelde hij dat we moeten beseffen dat het sluiten van compromissen nu eenmaal onvermijdelijk is, helemaal in een 'versnipperd politiek landschap'. Bovendien waarschuwt hij dat het bij uitstek Geert Wilders is die een coherent 'verhaal' vertelt. Twee jaar geleden stelde politiek filosoof Marin Terpstra in *S&D* dat onze ervaring van ontluistering erop wijst dat onze democratie 'onttoverd' is. Hij riep ons op ons hieraan aan te passen. Zowel Bos als Terpstra ontwaart in het verzet tegen het sluiten van compromissen een populistisch verlangen om alleen het eigen gelijk vertegenwoordigd te zien en een miskenning van het feit dat er in een democratie altijd met onenigheid moet worden omgegaan. Wie zich verzet tegen compromispolitiek zou alleen maar de populisten in de kaart spelen.

Overtuigen doet dit niet. Ten eerste wordt verzet tegen een bepaald soort compromis verward met verzet tegen compromissen op zich. Ten tweede wordt gedaan alsof het vertellen van een 'verhaal' per definitie leidt tot populisme: de pretentie de exclusieve vertegenwoordiger te zijn van 'het volk', zoals in het geval van Wilders, maar ook in het geval van Zijlstra's VVD, die de 'hardwerkende Nederlander' opzet tegen 'gelukszoekers'.

Ontluistering kan productief zijn. Er ligt namelijk een verlangen in besloten naar een andere politiek dan een gemakzuchtige technocratische uitruil of een al even gemakzuchtige populistische polarisatie; een politiek die bestaat in het publiekelijk verwoorden en verdedigen van een samenhangende visie op het algemeen belang vanuit een welbepaald mens- en maatschappijbeeld en op de rol van de overheid in de verwezenlijking ervan. Zo willen we in het geval van het vluchtelingenvraagstuk horen of en hoe de gekozen pragmatische oplossing in overeenstemming is met een sociaal-democratische visie en met de constitutie en internationale verdragen.

Wat Samsom, Bos en Terpstra niet lijken te zien is dat uitruilpolitiek zelf ook een verhaal vertelt, namelijk dat waarden en overtuigingen politiek maar in de weg zitten. Intussen wordt het vertellen van 'verhalen' overgelaten aan Wilders en Zijlstra, die de publieke moraal steeds verder naar rechts doen opschuiven en het speelveld afbakenen waarbinnen de volgende uitruil plaatsvindt.

Wie een sociaal-democratisch verhaal wil horen, wordt zo of in de armen gedreven van partijen ter linkerzijde die dit verhaal nog wel vertellen, of raakt vervreemd van de politiek. Ontluistering eindigt dan in apathie – het uitdoven van ons verlangen naar politiek.

# ‘La France est en guerre’

## *De oorlogstoespraak van François Hollande*

Ontzetting, verdriet en vooral woede waren na Parijs de overheersende emoties. Toch moeten politici juist nu het hoofd koel houden. Want als de ‘war on terror’ na 9/11 iets heeft bewezen, is het dat overhaast en ondoordacht militair ingrijpen zeer onverstandig is. De eerste reactie van Hollande stemt tot waakzaamheid.

### **RUUD KOOLE**

*Redacteur van S&D en hoogleraar politieke wetenschappen Universiteit Leiden*

Na de vreselijke terreuraanslagen in Parijs in november dit jaar richtte de Franse president Hollande zich tot een buitengewone parlementaire vergadering: de verenigde vergadering van de nationale assemblee en de senaat. Dit ‘Congrès’ kwam drie dagen na de aanslagen in Versailles bijeen. Dat was heel bijzonder. De logistiek alleen al: de organisatie in korte tijd van de verplaatsing van alle parlementariërs van Parijs naar Versailles onder zeer zware veiligheidseisen vergde het uiterste van de ondersteunende diensten van het parlement en het Élysée. Bijzonder was ook het feit dat die parlementariërs daar bijeenkwamen om naar de toespraak van de president te luisteren en over die toespraak vervolgens de discussie aan te gaan, maar dat laatste in afwezigheid van de president. De symboliek van Hollande’s toespraak was kennelijk belangrijker dan het debat.

Het bijeenroepen van een dergelijke vergadering is sinds 1848 nog maar twee keer voorgekomen. Dat kwam omdat er lange tijd geen grondwettelijke grondslag voor was; alleen

voor het verkiezen van de Franse president in de derde en vierde Franse republiek kwamen beide huizen van het Franse parlement bijeen. Sinds 2008 is die mogelijkheid er wel door een wijziging van de grondwet van de Vijfde Republiek (1958). Nicolas Sarkozy maakte er in 2009 gebruik van om tegen het chique decor van het kasteel in Versailles zijn sociale en economische plannen bekend te maken. En nu dus Hollande. Het is heel begrijpelijk dat Hollande alles uit de kast haalde om onder die omstandigheden het volk plechtig te tonen dat president en volksvertegenwoordiging één zijn in de afkeuring van deze misdadige handelingen. Het ging erom in deze benarde tijden de eenheid van de Franse natie uit te stralen.

Maar er was meer dan symboliek. De toespraak bevat een aantal elementen die nadere aandacht verdienen.<sup>1</sup> Acties van politieke leiders in tijden van crisis zijn interessant om te analyseren, omdat die leiders vaak de gelegenheid gebruiken om visies te ontvouwen en maatregelen voor te stellen waarvoor in rustiger tijden weinig ruimte of belangstelling

is. Een crisis biedt kansen. En hoewel er geen twijfel over bestaat dat Hollande ook zeer begaan was met het lot van de slachtoffers, toont zijn toespraak in Versailles dat hij tegelijk op andere punten het ijzer wilde smeden toen het heet was. Hij vraagt ons ook hem te volgen. Maar moeten we dat voetstoots doen? Laten we kijken naar drie punten: de Franse waarden, de verandering van de Franse grondwet en het Franse leiderschap.

### **Franse waarden**

Hollande had de terroristische aanslagen in zijn eerste reactie direct een 'oorlogsdaad' genoemd, die gericht was 'tegen de waarden die wij overal ter wereld verdedigen; tegen wat wij zijn: een vrij land dat zich richt tot de gehele planeet'. En in zijn toespraak enkele dagen later in het Congrès te Versailles verduidelijkte hij nog eens dat die oorlogsdaad gericht is tegen 'ons land, tegen zijn waarden, tegen zijn jeugd, tegen zijn manier van leven'. Frankrijk is immers een land van vrijheid, 'want wij zijn de bakermat van de rechten van de mens'.

Velen vielen hem bij. De Amerikaanse president Obama sprak in zijn reactie met een sterk Amerikaans accent de woorden uit van de Franse Revolutie: 'liberté, égalité, fraternité'. De Britse premier Cameron zei dat de terroristen alles willen vernietigen waar Groot-Brittannië en Frankrijk voor staan: vrede, tolerantie, vrijheid. 'Your values are our values', voegde hij daaraan toe. Premier Rutte bleef niet achter: 'We delen onze waarden en we delen onze beschaving. Nederland staat dus pal naast Frankrijk, in de bescherming en verdediging van alles wat ons lief is: onze veiligheid en onze vrijheid voorop.'<sup>2</sup>

Door zijn speech wilde Hollande tevens de leidinggevende rol bevestigen die zijn land in zijn ogen vanaf de Franse Revolutie heeft gespeeld in het publieke en intellectuele debat in de wereld. 'La France is nog steeds een licht voor de mensheid. En wanneer zij wordt geraakt, is het de wereld die zich in het schemerduister bevindt', aldus Hollande.

Het is de vraag of de waarden van de Franse Republiek, waarin 'laïcité' centraal staat, door andere westerse landen wel zo worden omarmd als nu werd gezegd. De zin 'May God bless the United States of America', waarmee elke Amerikaanse president een speech beëindigt, duidt daar niet op. En in Nederland waar de eerste politieke partij die een groot stempel heeft gedrukt op de Nederlandse politieke cultuur zich de Anti-Revolutionaire Partij noemde, gericht tegen de ideeën van de Franse Revolutie, zou een dergelijke omarming verbazen. Niet voor niets ontbreekt in de Nederlandse grondwet een preambule met gedeelde waarden. De staatscommissie die in 2010 een advies over de grondwet uitbracht, raadde juist af een preambule op te stellen, omdat in Nederland over gedeelde waarden toch geen overeenstemming zou zijn te bereiken.<sup>3</sup> Dan is het op z'n minst opvallend om, zoals onder anderen premier Rutte deed, zonder meer van gedeelde waarden met Frankrijk te spreken.

Belangrijker is echter dat al deze reacties op de terroristische aanslagen wrang genoeg wonderwel corresponderen met de bedoelingen van IS, door Hollande consequent Daesh genoemd. In een persverklaring spreekt IS — anders dan een van de terroristen in theater Bataclan — niet van vergeldingsacties vanwege de bombardementen door onder andere Frankrijk op IS in Syrië en Irak, maar plaatst zij de aanslagen geheel in een religieuze strijd tegen een verderfelijke westerse cultuur. Parijs wordt de hoofdstad van 'perversiteit' genoemd.<sup>4</sup>

Daardoor geven de reacties op de aanslagen die spreken van een aanval op 'onze waarden' zo'n ongemakkelijk gevoel. Want dat is precies waar IS zegt op uit te zijn. Zeker, Hollande zei in zijn Congrès-toespraak dat Frankrijk niet in een 'beschavingsoorlog' is gestapt, omdat 'die moordenaars geen enkele beschaving bezitten'. Maar toch wringt hier iets. De grote nadruk op 'onze waarden' die het doelwit van de aanslagen zouden zijn, speelt IS, die juist het beeld van een cultuurstrijd wil

oproepen, in de kaart. Cultuurstrijd mobiliseert nu eenmaal beter dan het ombrengen van onschuldige burgers.

Ook in de toespraak van Hollande is die spanning merkbaar. Enerzijds ziet hij de aanslagen als een aanval op de waarden van de Franse Republiek, anderzijds plaatst hij die aanslagen in een reeks van IS-terreur in Denemarken, Turkije, Egypte, Libanon, Koeweit, Saoedi-Arabië, Turkije en Libië. Maar men kan bijvoorbeeld Saoedi-Arabië toch moeilijk zien als een land dat dezelfde 'waarden' koestert als Frankrijk.

Daarom en om andere redenen was het beter geweest om in reactie op de verschrikkelijke aanslagen in Parijs verwijzingen naar 'onze waarden' achterwege te laten, en die aanslagen krachtig te veroordelen om wat zij zijn: terroristische daden, gericht tegen onschuldige mensen en bedoeld om angst te zaaien.

### Constitutionele veranderingen

Aan het Congrès stelde Hollande voor de Franse grondwet te veranderen. Die is volgens hem niet toegesneden op een situatie van terroristische aanslagen, zoals die zojuist hadden plaatsgevonden. De grondwet moet daarom worden aangepast, zodat de overheid — binnen de grenzen van de rechtsstaat — effectief kan optreden tegen dit 'oorlogsterrorisme', aldus Hollande. Op dit moment bestaan er volgens de Franse grondwet in feite slechts twee mogelijkheden om bijzondere bevoegdheden aan de overheid (de president) toe te kennen: de ene slaat op een situatie waarin de president bijzondere maatregelen neemt omdat het reguliere functioneren van de overheid door omstandigheden is onderbroken. De andere betreft de staat van beleg. Beide zijn zo ingrijpend dat je daar niet zomaar toe wilt overgaan. 'Wij zijn echter wel in oorlog', stelt Hollande, 'en dit nieuwe type oorlog met een nieuwe tegenstander vraagt om een constitutioneel regiem dat ons in staat stelt te handelen in een situatie van crisis'. Hollande wil dus

buitengewone maatregelen kunnen nemen zonder een beroep te hoeven doen op de staat van beleg.

Natuurlijk zal een grondwet op gezette tijden moeten worden aangepast aan veranderde omstandigheden. Maar bij het nemen van bijzondere maatregelen is grote prudentie vereist. Die moeten nu juist niet zomaar genomen kunnen worden. Het is te hopen dat de voorgenomen grondwetswijziging niet leidt tot een normalisatie van een uitzonderings-situatie, want iedereen is het erover eens dat de mogelijkheid van terroristische aanslagen voorlopig niet uit te sluiten is, zoals de recente aanslag in San Bernardino in de Verenigde Staten bewees. Frankrijk zelf kan daar helaas ook over meepraten: na de aanslagen op Charlie Hebdo en een kosjere supermarkt, eveneens in Parijs, en andere aanslagen elders in Frankrijk, volgden er de vreselijke gebeurtenissen in november. Wanneer die alle aanleiding zouden zijn geweest tot bijzondere maatregelen, hoe lang is dan nog de beperking tot een 'zekere

## Door van een oorlog te spreken, speelt Hollande IS in de kaart

duur', waarover Hollande spreekt? Welke vrijheden worden beperkt en hoe lang dan? Wordt angst voor het terrorisme dominant in de ordening van onze samenleving? Glijden we niet nog verder af richting een 'surveillance state'?<sup>5</sup>

Het gebruik van het woord 'oorlog', ook door premier Rutte, stelt wat dit betreft niet gerust. Een paar dagen na de aanslagen publiceerde *Le Monde* een artikel waarin de toespraak van Hollande wordt vergeleken met de toespraak van de Amerikaanse president George W. Bush na 9/11 in 2001.<sup>6</sup> De overeenkomsten zijn verbluffend. Waar Hol-

lande, zoals eerder aangegeven, spreekt van Frankrijk als bakermat van de rechten van de mens, sprak Bush over de Verenigde Staten als het Huis van de Vrijheid. In de toespraak van Bush kwam het woord 'oorlog' veertien keer voor; in die van Hollande dertien keer. Bush sprak over de 'war on terror'; Hollande begon zijn verhaal met 'La France est en guerre'. De Verenigde Staten bombardeerden Afghanistan; de Franse straaljagers werden nog voor de toespraak van Hollande opgedragen hun bommen los te laten op militaire objecten van IS in Rakka in Syrië. Beiden riepen op tot in-

## De resultaten van de 'war on terror' zijn bedroevend

ternationale solidariteit in de strijd tegen het terrorisme. Verschil is dat Bush nog moest beginnen met anti-terrorisme-wetgeving, terwijl in Frankrijk dergelijke wetgeving al bestaat en hoogstens moet worden 'vervolmaakt'.

De resultaten van de 'war on terror' van Bush zijn bedroevend. De Parijse aanslagen zijn er het zoveelste bewijs van. Tegenwoordig wordt vaak gezegd dat bombarderen alleen onvoldoende is om de strijd tegen IS te winnen. Dat is winst. Maar veel belangrijker is de vraag of met het gooien van bommen, die altijd ook onschuldige burgers zullen raken, niet juist nieuwe terroristen worden gecreëerd. Terwijl de vluchtelingen crisis nu juist aan de bevolking van Syrië en Irak het morele failliet van IS laat zien omdat de massale vlucht van moslims naar het verderfelijker geachte Westen moeilijk gezien kan worden als een bewijs van het gelijkelijk van IS, riskeren bombardementen dit

'morele voordeel' van het Westen weer teniet te doen. Zonder een strategie gericht op het winnen van de *hearts and minds* van de lokale bevolking in Syrië en Irak, lijkt elke oplossing voor het jihadistisch terrorisme (ook de home-grown-variant) ver weg.

### Frans leiderschap in Europa

Hollande wilde met zijn toespraak kracht uitspreken. Terecht wil hij nieuwe terroristische aanslagen proberen te voorkomen. De richting die hij kiest roept fundamentele vragen op. Hij deed daarbij een beroep op Europese solidariteit en stoffe in zijn toespraak artikel 42.7 van het EU-verdrag af, waarin staat: 'Indien een lidstaat op zijn grondgebied gewapenderhand wordt aangevallen, rust op de overige lidstaten de plicht deze lidstaat met alle middelen waarover zij beschikken hulp en bijstand te verlenen'. Wanneer het beroep op dit artikel zou leiden tot bijvoorbeeld betere samenwerking tussen inlichtingendiensten, is dat te verwelkomen. Maar het beroep op dit Europese artikel in plaats van op artikel 5 van het NAVO-verdrag vertelt nog iets meer. Frankrijk lijkt deze crisis te willen gebruiken om binnen Europa leidend te zijn. Op economisch gebied ligt de leiding bij Duitsland, maar op veiligheidsterrein ligt een kans voor het Franse leiderschap.

Daarvoor moet Europa volgens Hollande overigens ook wat minder streng zijn bij de toepassing van de begrotingsregels, waar Frankrijk al langer naar streeft. Veiligheid willen wij allemaal en veiligheid kost geld, toch? Of zoals Hollande het in Versailles zei: 'het veiligheids pact gaat boven het stabiliteits pact'. Het ijzer smeden als het heet is... De agenda van Hollande's toespraak in Versailles is duidelijk. De vraag is of wij die voluit moeten willen volgen.

#### Noten

1 De toespraak van Hollande is

te vinden op: [www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republi-](http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republi-)

[que-devant-le-parlement-reuni-en-congres-3/](http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres-3/)  
2 Persverklaring premier Rutte,

- 14 november 2015; [www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/11/14/persverklaring-minister-president-rutte-14-november-2015](http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/11/14/persverklaring-minister-president-rutte-14-november-2015).
- 3 *Rapport Staatscommissie Grondwet*, Den Haag, 2010, p. 37.
- 4 *La Croix*, 15 november 2015, 'Le communiqué de Daech, ou comment "enrober la brutalité dans une rhétorique puritaine"'.  
5 David Lyon (2009), *Surveillance Society: Monitoring Everyday*
- Life*. Buckingham, Open University Press.
- 6 *Le Monde*, 17 november 2015: 'Après les attentats, les similitudes entre les discours de Hollande en de Bush en 2001'.

# Aan de randen van de democratie – Turkije en de Europese Unie

Al meer dan tien jaar steunen sociaal-democraten, groenen en links-liberalen het Turkse streven om lid te worden van de Europese Unie. Nu president Erdogan met de dag autoritairder wordt, ligt dat misschien minder voor de hand. Maar je nu afwenden van Turkije zou cynisch zijn.

## JOOST LAGENDIJK

*Columnist bij de Turkse kranten Zaman en Today's Zaman en docent aan de Süleyman Shah Universiteit in Istanbul. Van 1998 tot 2009 lid van het Europees Parlement voor GroenLinks. Hij is mede-auteur van 'Het nieuwe Turkije. Europa's naaste buur in perspectief' (Eburon, 2015).*

De toetredingsonderhandelingen en de Europese eisen waaraan Turkije als kandidaat-lid uiteindelijk moet voldoen, werden lang gezien als de beste manier om de progressieve krachten in Turkije een handje te helpen bij het versterken van de democratie in hun land. Een Turks lidmaatschap van de EU op termijn werd beschouwd als de best denkbare uitkomst voor beide partners: de EU zou er groter en sterker door worden, Turkije stabiel en welvarender.

De laatste paar jaar loopt dat zo gewenste proces van democratische toenadering echter steeds stroever. De EU heeft andere zaken aan haar hoofd en de animo voor verdere uitbreiding is verloren gegaan. In Turkije gedraagt voormalig premier en sinds 2014 president Recep Tayyip Erdogan zich steeds meer als een autocratische heerser die zich van kritiek niets wenst aan te trekken. Democratische

verworvenheden werden teruggedraaid en tegengeluiden met harde hand de kop ingedrukt.

In juni van dit jaar leek de dominantie van Erdogan en zijn partij, de Partij voor Gerechtigheid en Ontwikkeling (AKP), op zijn einde te lopen toen de AKP er voor het eerst sinds 2002 niet in slaagde een meerderheid in het Turkse parlement te veroveren. Bij de vervroegde verkiezingen van 1 november jl. lukte het de AKP echter toch weer voldoende stemmen te trekken om in haar eentje een regering te vormen. De komende jaren zullen Turkije en de EU het moeten doen met een uiterst zelfverzekerde president die vast van plan is door te gaan met zijn streven naar een 'Nieuw Turkije'. Dat wil zeggen een Turkije waarin de opvattingen van de ene helft van de bevolking die de AKP steunt (conservatief en gelovig) steeds dwingender worden opgelegd aan de



andere helft, die Erdogan in toenemende mate verafschuwt (links, liberaal, Koerdisch).

Dat roept de vraag op of de oorspronkelijke strategie van links Europa nog wel werkt. Heeft het wel zin om als EU te proberen Turkije op het democratische pad te houden als de Turkse leiders daar geen enkele boodschap aan lijken te hebben? Is het moreel en politiek nog langer verdedigbaar om te onderhandelen over een toekomstig EU-lidmaatschap met vertegenwoordigers van een regering die er niet voor terugdeinst om met geweld en via illegale methoden de oppositie monddood te maken? Of wordt Turkije door toonaangevende EU-landen inmiddels al lang niet meer beschouwd als kandidaat-lidstaat maar als een strategische partner die bijvoorbeeld onmisbaar is om de stroom Syrische vluchtelingen in te dammen?

Op de recente EU-Turkije top van 29 november in Brussel is op Turks verzoek besloten de onderhandelingen toch weer nieuw leven in te blazen. Moet links blij zijn met het Europese opportunisme om de Turken te vriend te houden en in te stemmen met nieuwe gesprekken omdat men Ankara nodig heeft op andere terreinen? Of is het beter de gesprekken over EU-lidmaatschap voorlopig op te schorten omdat Turkije niet meer voldoet aan de basale toetredingscriteria?

### **Gelegenheidscoalitie**

In november 2002 wint de pas een jaar daarvoor opgerichte AKP tot veler verrassing de verkiezingen. De drie partijen die de jaren daarvoor een kabinet hebben gevormd onder leiding van het sociaal-democratische boegbeeld Bülent Ecevit halen geen van alle de kiesdrempel van tien procent. Ze worden afgestraft voor hun onderlinge gekrakeel, de geur van corruptie en vooral het onvermogen de zware financiële en economische crisis van 2001 het hoofd te bieden. Alleen de streng-seculiere Republikeinse Volkspartij (CHP), ooit opgericht door de stichter van het moderne Turkije, Mustafa Kemal Atatürk, slaagt er ook

in zetels in het parlement te bemachtigen.

De CHP is officieel een zusterpartij van de PvdA maar wordt door veel Europese sociaal-democraten beschouwd als het zwarte schaap binnen de Socialistische Internationale: veel te nationalistisch en gericht op het verdedigen van de belangen van de oude Turkse elite die sterk vertegenwoordigd is in het leger, de rechterlijke macht en de staatsbureaucratie.

## **Erdogan begon goed maar gedraagt zich steeds meer als despoot**

Veel linkse Turken en Europeanen weten niet goed wat ze met de nieuwkomer aan moeten. Al snel blijkt echter dat de AKP uit ander hout gesneden is dan de islamitisch-fundamentalistische partijen waaruit veel van de AKP-leiders (waaronder Erdogan en de latere minister van buitenlandse zaken en president Abdullah Gül) voortkomen. De vrees dat de sinds 1999 met de EU gevoerde onderhandelingen over toetreding zullen worden bemoeilijkt blijkt onterecht. De door Brussel gewenste hervormingen op het gebied van democratie en mensenrechten worden versneld doorgevoerd en dat leidt binnen een paar jaar tot een aantal opmerkelijke doorbraken: de rol van de militairen in de politiek wordt teruggedrongen, marteling door politie en leger neemt zienderogen af en de Koerden krijgen stapje voor stapje meer rechten. In 2004 besluit de EU dat Turkije 'in voldoende mate' voldoet aan de zogenaamde Kopenhagen-criteria, de Europese minimumvoorwaarden op het gebied van democratie en mensenrechten, en dat betekent dat in oktober 2005 de toetredingsonderhandelingen kunnen beginnen.

De relaties tussen de conservatieve AKP en de Europese partijen die ideologisch het dichtst bij haar staan bekoelen echter snel.

Het aan de macht komen van Angela Merkel in Duitsland en Nicolas Sarkozy in Frankrijk, beiden uitgesproken tegenstander van Turkse toetreding, leidt tot een verwijdering die gedurende de daaropvolgende jaren steeds meer verwordt tot wederzijdse afkeer. Het resultaat is een merkwaardige gelegenheidscoalitie van politieke krachten die zich inzetten voor een Turks EU-lidmaatschap: aan de Turkse kant een sociaal-conservatieve partij met economisch liberale opvattingen en aan de Europese kant een combinatie van sociaal-democraten, groenen, links-liberalen en (meestal) radicaal-links.

### *Samenvallende agenda's*

Na 2005 is er elk jaar wel weer een gebeurtenis of politiek initiatief dat de band tussen de AKP en Europees links verstevigt. In 2007 keert het leger zich via een verkapte coup poging tegen de verkiezing van Gül tot president. Links protesteert en de AKP plukt de vruchten van de toegenomen afkeer onder de Turkse bevolking van dit soort repressieve praktijken – en van de bloeiende economie – en wint glansrijk de verkiezingen. Gül wordt president en links Europa constateert met tevredenheid dat de hervormingsagenda's van de AKP en de EU praktisch samenvallen.

Een jaar later proberen seculiere hardliners binnen de rechterlijke macht, daarbij gesteund door de CHP, de AKP te laten verbieden door het constitutionele hof vanwege de vermeende islamitische ondermijning van de seculiere staat. De poging mislukt maar maakt duidelijk dat de strijd voor meer democratie en een onafhankelijke rechterlijke macht nog lang niet beslist is.

In 2009 lijkt de AKP serieus werk te maken van het oplossen van twee grote problemen die Turkije al lang verdeeld houden: de Koerdische kwestie en de discriminatie van de alevieten, een liberale stroming binnen de islam waartoe ongeveer twintig procent van de Turken zich rekent. Het zijn wederom twee punten die hoog op de EU-lijst van gewenste

veranderingen staan. Uiteindelijk komt van beide initiatieven niet veel terecht, maar het streven naar verandering verbindt de AKP en links Europa.

### *Toenemende twijfels*

In al die jaren van relatief succesvolle samenwerking en concrete stappen voorwaarts zijn er bij een deel van links Europa ook twijfels over de oprechtheid van de AKP. Is premier Erdogan werkelijk de democraat die hij pretendeert te zijn of heeft hij een dubbele agenda?

Ook met de kennis van nu over de ommezwaaai van Erdogan na 2011, is mijns inziens de steun van links Europa voor het beleid van de AKP in de jaren 2002-2010 verdedigbaar. De AKP is in die periode de enige partij in Turkije die bereid is een groot deel van de Europese hervormingsagenda over te nemen. De CHP steunt die lijn aanvankelijk, maar verandert in 2005 van strategie en is vanaf dat moment een blok aan het been van iedereen die de macht van de oude elite wil doorbreken en van Turkije een democratischer land wil maken. Dat geldt in nog sterkere mate voor de nationalistische MHP die na 2007 weer in het parlement vertegenwoordigd is. Daar komt bij dat alle etnische en religieuze minderheden (Koerden, alevieten, niet-moslims) met wie Europees links zich sterk verbonden voelt, gedurende de eerste twee regeringsperioden van de AKP fervente voorstanders zijn van toetreding tot de EU. Ook voor hen is de AKP, ondanks allerlei ideologische meningsverschillen, de enige partij met wie ze zaken kunnen doen, hoe frustrerend dat vaak ook is.

Hoewel het tempo van de hervormingen na 2006 geleidelijk afneemt en de twijfels over de motieven van de AKP toenemen, is er tot 2011 voor links in Europa simpelweg geen alternatief: alleen met behulp van de AKP kan Turkije democratischer gemaakt worden.

Die gedwongen samenwerking is ook het resultaat van de toenemende druk vanuit rechts Europa op de onderhandelingen die in 2005 zijn begonnen. Met name Sarkozy laat

geen gelegenheid voorbij gaan om duidelijk te maken dat Turkije wat hem betreft nooit lid zal worden van de EU, ook niet als het land aan alle voorwaarden voldoet. Die agressieve en onredelijke tegenwerking zet kwaad bloed bij zowel de Turkse bevolking als bij Sarkozy's politieke tegenstanders in Europa.

Maar het zijn niet alleen uitspraken van Merkel en Sarkozy die de AKP en links Europa lang bij elkaar houden. Tot ergernis van beiden worden de onderhandelingen al snel na aanvang feitelijk geblokkeerd door Frankrijk en Cyprus. De EU bevriest acht hoofdstukken als Turkije weigert het nieuwe EU-lid Cyprus te behandelen als iedere andere lidstaat – een gevolg van de nog steeds voortdurende tweedeling van het eiland. Frankrijk gebruikt zijn veto om nog eens vijf andere hoofdstukken te blokkeren en Cyprus doet hetzelfde met acht andere onderdelen. Gevolg is een totale stagnatie na 2010 als er bijna geen nieuwe hoofdstukken meer zijn waarover Turkije en de EU kunnen onderhandelen.

Die impasse heeft dus, voor alle duidelijkheid, niets te maken met het autoritaire optreden van Erdogan na 2011. Op dat moment had de EU zelf al iedere voortgang onmogelijk gemaakt om redenen die niets van doen hebben met de ontwikkelingen in Turkije maar alles met rechtse partijpolitiek en onopgeloste problemen op Cyprus.

### **Breukpunt**

In 2011 wint de AKP met bijna vijftig procent van de stemmen voor de derde keer op rij te verkiezingen. Het is de beloning voor vier jaar stabiliteit, forse economische groei en toegenomen Turks zelfvertrouwen in de buitenlandse politiek. Erdogan is op het toppunt van zijn kunnen.

Dat absolute macht ook absoluut corrupteert blijkt echter al snel. Liberale en mondige AKP-parlementariërs zijn al voor de verkiezingen van de lijst gehaald en na zijn triomf omringt Erdogan zich alleen nog maar met ja-knikkende adviseurs en bevriende

conservatieve ondernemers die onderling de grote staatsopdrachten verdelen. Steeds nadrukkelijker promoot de AKP-leider de sociaal-conservatieve waarden die hem zo dierbaar zijn maar die hij in het verleden meestal voor zichzelf hield. Kritische journalisten krijgen het steeds moeilijker. Via overnames door AKP-gezinde zakenlieden komt een steeds groter deel van de media, met name tv-zenders, onder directe controle van Erdogan en zijn vertrouwelingen.

---

## **De impasse in de onderhandelingen heeft weinig te maken met het optreden van Erdogan na 2011**

---

De echte breuk met de twee regeringsperiodes daarvoor vindt echter plaats in 2013. Eerst treedt Erdogan met harde hand op tegen de demonstraties rond het Gezi Park in het centrum van Istanbul. Dat aanvankelijk marginale verzet van een aantal jonge actievoerders tegen de bouw van een nieuw winkelcentrum groeit, mede als reactie op het brute optreden van de politie, uit tot een nationaal protest van iedereen die zich stoort aan het toenemend autoritaire optreden van Erdogan die steeds vaker terugrijpt op de oude en beproefde methode om de schuld voor al deze onrust in de schoenen te schuiven van duistere en jaloerse westerse krachten die het gemunt hebben op het zo succesvolle Turkije van de AKP.

Een paar maanden later brengt de bekendmaking van een groot aantal stevig onderbouwde corruptieaanklachten Erdogan en een deel van zijn familie en politieke vrienden in grote verlegenheid. Even lijkt hij te wankelen maar dan gaat hij in de tegenaanval. Volgens Erdogan is dit een coup poging van de Gülen-beweging, een invloedrijke sociaal-

religieuze beweging met wie de AKP lang heeft samengewerkt om de macht van de oude seculiere elite terug te dringen. Na 2011 zijn de verhoudingen tussen Erdogan en de beweging echter bekoeld. Volgens Erdogan proberen aan de beweging gelieerde rechters, officieren van justitie en politiechefs hem nu via deze aanklacht van de troon te stoten. De getergde AKP-leider slaagt erin de direct betrokkenen op non-actief te stellen en de onderzoeken stil te zetten. Daarna worden binnen een aantal maanden tienduizenden binnen de rechterlijke macht en de politie overgeplaatst of ontslagen. Regeringsgezinde media beginnen een hetze tegen iedereen die met de Gülen-beweging, inmiddels aangeklaagd als terroristische organisatie, in verband kan worden gebracht. Deze heksenjacht gaat door tot op de dag van vandaag en heeft geleid tot de sluiting of overname van volgens Erdogan verdachte banken, bedrijven, scholen, kranten en tv-zenders.

### ***Erdogan's alleenheerschappij***

Links Europa begint zich na beide confrontaties steeds vaker af te vragen hoe het nu verder moet met Turkije. Op verschillende cruciale terreinen (rechterlijke macht, media) dreigen de verworvenheden van de voorafgaande tien jaar teruggedraaid te worden. De onderhandelingen met de EU zitten muurvast en mede daardoor heeft Europa elke invloed verloren. Over democratische hervormingen heeft niemand het meer in de AKP, de oppositie is nog steeds te zwak en/of politiek onaantrekkelijk om als alternatieve partner op te kunnen treden.

De situatie wordt er niet beter op als Erdogan in augustus 2014 tot president wordt gekozen, als opvolger van de meer gematigde Gül wiens terugkeer in de dagelijkse politiek, bijvoorbeeld als premier, wordt geblokkeerd door Erdogan. Het nieuwe staatshoofd laat er geen misverstand over bestaan: omdat hij als eerste president rechtstreeks is gekozen (daarvoor koos het parlement de president), zou het voor Turkije beter zijn om de grondwet aan te passen aan die nieuwe situatie. Volgens

Erdogan moet het huidige parlementaire systeem worden vervangen door een presidentieel systeem 'Turkse stijl'. Wat dat precies betekent is niet helemaal duidelijk, maar dat Erdogan niet veel opheeft met de in andere presidentiële systemen gebruikelijke *checks and balances* staat wel vast. In de afgelopen jaren namelijk hebben al die potentiële controleurs aan macht ingeboet (Rekenkamer, parlement) of zijn onder invloed van Erdogan gekomen (justitie, media).

Dat zijn hekel aan critici inmiddels geen grenzen meer kent, blijkt onder andere uit de stortvloed aan rechtszaken 'wegens belediging van de president' die door Erdogan na zijn verkiezing worden geopend.

### ***Hoop op kentering***

In de aanloop naar de parlementsverkiezingen in juni 2015 maakt Erdogan, die bekendstaat om zijn strategisch vernuft, echter twee cruciale fouten. Hoewel de grondwet gebiedt dat hij zich als president neutraal opstelt, voert hij openlijk en agressief campagne voor de AKP. Belangrijkste inzet: een presidentieel systeem. Dat valt niet goed bij een deel van de AKP-achterban dat helemaal geen almachtige president wil (zeker niet als dat de steeds autoritairdere Erdogan wordt) en zich ergert aan de achteloosheid waarmee Erdogan de constitutionele beperkingen van zijn ambt aan de kant schuift.

Erdogan's tweede verkeerde inschatting heeft te maken met zijn poging de Koerdische kwestie voor eens en altijd op te lossen. Na twee jaar praten en onderhandelen met de gevangene PKK-leider Abdullah Öcalan, lijkt het er lang op dat een doorbraak mogelijk is op het grootste hoofdpijndossier voor elke Turkse leider sinds Atatürk. Maar in het voorjaar van 2015 stokt het proces. De electorale gevolgen voor de AKP zijn desastreus: nationalistische kiezers keren de partij de rug toe omdat Erdogan aan tafel is gaan zitten met een terrorist; veel conservatieve Koerden verlaten de AKP en kiezen voor de van oorsprong Koerdische

HDP (die mede daardoor voor het eerst de kiesdrempel weet te overschrijden) omdat ze teleurgesteld zijn dat twee jaar onderhandelen niets heeft opgeleverd.

Het resultaat van die twee inschattingsofferten is de eerste electorale terugval van de AKP sinds haar oprichting. De partij wordt weliswaar weer de grootste, met 40 procent van de stemmen, maar haalt geen meerderheid aan zetels in het parlement. Voor het eerst is de volksvertegenwoordiging nu een getrouwe afspiegeling van het Turkse politieke vierstromenland: conservatieven (AKP), seculieren/sociaal-democraten (CHP), nationalisten (MHP) en Koerden/links/liberalen (HDP).

Links Europa hoopt, net als veel Turken, dat dit het begin van het einde is van de AKP-dominantie en dat een coalitieregering ervoor zal zorgen dat Turkije terugkeert op het hervormingspad. Dat loopt echter anders.

### **Toch weer AKP**

Al snel blijkt dat Erdogan niets ziet in een coalitie. AKP en CHP doen wel een poging maar niemand lijkt er echt in te geloven. Na 45 dagen zonder resultaat maakt Erdogan gebruik van zijn recht nieuwe verkiezingen uit te schrijven.

In de tussentijd zijn de omstandigheden in Turkije drastisch veranderd. In juli komen bij een zelfmoordaanslag door een Turkse sympathisant van de Islamitische Staat (IS) tientallen linkse en Koerdische jongeren om het leven. Voor de PKK is dit de bekende druppel (veel Koerden beschuldigen de AKP er al langer van dat ze IS tolereert om daarmee de Syrische en Turkse Koerden dwars te zitten) en in de loop van een paar weken worden tientallen agenten en soldaten vermoord. Het Turkse leger grijpt deze escalatie aan voor de start van massale bombardementen op PKK-stellingen in Turkije en Noord-Irak. Na een jarenlange wapenstilstand laait het conflict in het zuidoosten weer in alle hevigheid op.

Een tweede IS-zelfmoordaanslag in oktober in Ankara waarbij meer dan honderd doden vallen – weer vooral linkse activisten en Koer-

den – versterkt het gevoel bij veel Turken dat de jaren van geweld en instabiliteit waarvan men dacht afscheid genomen te hebben, zijn teruggekeerd. De AKP speelt hier handig op in door in de campagne te hameren op de noodzaak van een sterke regering die Turkije kan behoeden voor nog meer geweld en de kwakkelende economie weer nieuw leven kan inblazen. De centrale verkiezingsleus is: 'Stabiliteit of chaos'.

Het werkt. Op 1 november behaalt de AKP een grote overwinning. Veel nationalistische kiezers keren terug naar de partij die de PKK hard aanpakt; behoorlijk wat conservatieve Koerden hebben het helemaal gehad met de nieuwe terreurcampagne van de PKK, geven de HDP daarvan de schuld en kiezen ook weer voor de AKP; de meeste twijfelaars en nieuwe kiezers willen geen risico lopen en schatten in dat alleen de AKP in staat is Turkije met vaste hand te regeren.

### **Wat nu?**

Veel Turken die tot de 50 procent horen die op 1 november niet op de AKP gestemd hebben, zijn sindsdien uiterst pessimistisch over de toekomst van hun land. Het geloof dat het ook anders kan is keihard de grond ingeboord. Met angst en beven ziet men dat Erdogan doorgaat met zijn intimidatie van critici en andersdenkenden.

Wat moeten linkse Europeanen nu doen? Het jaarlijkse rapport van de Europese Commissie (EC) over Turkije bevestigt dat er sprake is van een serieuze terugval op meerdere terreinen. De vraag dringt zich op of Turkije nog wel voldoet aan de Kopenhagen-criteria. Veel voorstanders van Turks EU-lidmaatschap vinden het steeds lastiger weerwerk te bieden aan de druk uit rechtse en populistische hoek om de onderhandelingen met Turkije voorlopig op te schorten. Volgens artikel 5 van het in 2005 vastgestelde onderhandelingsraamwerk moet de EC daartoe het initiatief nemen 'in het geval van een serieuze en aanhoudende schending in Turkije van de principes van

vrijheid, democratie, respect voor mensenrechten en fundamentele vrijheden en de rechtsstaat waarop de Unie is gebaseerd'. Zijn we inmiddels op dat punt aangekomen en is *business as usual* niet meer mogelijk nu het geweld in de Koerdische gebieden aanhoudt en ook de laatste kritische media dreigen te verdwijnen?

## Links Europa moet de deuren naar Turkije openlaten, hoe frustrerend dat soms ook is

Tot nu toe hebben de meeste linkse Europeanen zich uitgesproken tegen het opschorten van de onderhandelingen omdat het wenselijk noch realistisch is. Alle direct betrokkenen in Brussel en Ankara beseffen terdege dat in dit geval uitstel vrijwel gelijkstaat aan afstel. Eenmaal stopgezet zal het praktisch onmogelijk zijn de onderhandelingen weer op te starten als de situatie in Turkije verbetert. Hoewel de precieze regels voor zo'n herstart door de EC moeten worden geformuleerd op het moment dat een voorstel tot opschorting wordt voorgelegd aan de lidstaten, hoeft je geen ziener te zijn om te beseffen dat zeker een aantal landen zal aandringen op unanimiteit bij de stemming over een eventuele herstart. Met andere woorden: als de boel eenmaal stilligt, kan vanaf dat moment iedere lidstaat een veto uitspreken over een nieuwe ronde onderhandelingen met Turkije. Dat betekent, gezien de huidige verhoudingen in Europa en de impopulariteit van verdere EU-uitbreiding, einde oefening.

Een tweede reden om tegen te zijn is de inschatting dat het toch nooit zal gebeuren. Dat heeft alles te maken met een sluipende ontwikkeling de laatste jaren waarbij voor veel lidstaten Turkije veranderd is van kandidaat-lidstaat in een strategische partner.

Over Turkse toetreding maken veel politici in Berlijn en Parijs zich al een tijdje geen zorgen meer omdat ze verwachten dat het toch nooit gaat gebeuren. Turkije heeft de laatste jaren echter steeds meer gewonnen aan strategisch gewicht voor de EU: van alternatieve energiedoorvoerder om de afhankelijkheid van Rusland te verminderen tot onmisbare partner in de strijd tegen IS en bij de pogingen het Syrische drama te beïnvloeden. De EU-Turkse top over vluchtelingen op 29 november is een ander voorbeeld dat duidelijk maakt dat de EU Turkije zo hard nodig heeft dat zelfs tegenstanders van toetreding bereid zijn in te stemmen met het openen van nieuwe hoofdstukken. Het is absoluut niet aannemelijk dat in de nabije toekomst een meerderheid van EU-landen van die inschikkelijke houding zal afstappen. Op dit moment de deur met Turkije dichtgooien uit woede en frustratie over de repressieve politiek van Erdogan is dus niet echt een optie.

### *Twee sporen*

Als Turkije blijkbaar zelf de onderhandelingen wil voortzetten en de EU daarmee instemt om de strategische relatie met Ankara veilig te stellen, dan zit er voor links Europa niets anders op dan er, met de nodige gezonde tegenzin, maar het beste van te maken. Dat kan door in de onderhandelingen voorrang te geven aan de grootste twistpunten tussen de EU en Turkije: de inrichting van de rechtsstaat en het garanderen van allerlei fundamentele vrijheden (hoofdstuk 23 en 24). Tijdens die gesprekken zal moeten blijken of Turkije slechts voor de vorm bereid is daarover de discussie aan te gaan of dat de nieuwe AKP-regering serieus van plan is terug te keren naar de hervormingsagenda van de eerste AKP-kabinetten.

Men kan op goede gronden betwijfelen of dat laatste zal gebeuren zolang Erdogan de lakens uitdeelt in Turkije. Daar staat tegenover dat ook de AKP-leiding weet dat de Turkse economie aanzienlijke schade zal oplopen als de onderhandelingen met de EU mislukken

omdat het perspectief op stabiliteit en voorspelbaarheid, cruciaal voor buitenlandse investeerders in Turkije, daarmee wegvalt. Ook de harde confrontatie met Rusland, waaraan voorlopig geen eind lijkt te komen, dwingt Erdogan en de AKP ertoe, of men dat nu leuk vindt of niet, weer toenadering te zoeken tot de oude westerse ankers, de NAVO en de EU.

Om als links Europa onder die omstandigheden te weigeren de onderhandelingen met Turkije voort te zetten zou wel erg kortzichtig, ja zelfs cynisch zijn.

Een tweede argument om nu niet het bijltje erbij neer te gooien is de toegenomen aantrekkelijkheid van de tegenspelers van de AKP. De CHP was jarenlang een sektarische partij, gericht op herstel van de oude orde van voor 2002, anti-Europees en anti-democratisch. Dat is sinds een paar jaar echter langzaam aan het veranderen onder Kemal Kılıçdaroglu die van de CHP een echte 'Europese', sociaal-democratische partij wil maken. Links Europa heeft er alle belang bij dat proces nauwgezet te volgen en indien mogelijk in positieve zin

te beïnvloeden. Datzelfde geldt voor de HDP van de charismatische Selahattin Demirtas. Voorlopers van die partij waren alleen gefocust op de Koerdische kwestie en waren volledig afhankelijk van de PKK. De HDP heeft zich bewust opengesteld voor veel linkse en liberale Turken en probeert zich geleidelijk te ontworstelen aan de greep van de Koerdische *diehards*. Ook die ontwikkeling verdient de steun van links Europa.

De *civil society* in Turkije is een andere bron van hoop en inspiratie die niet aan zijn lot moet worden overgelaten. Van onafhankelijke verkiezingswaarnemers die met tienduizenden ervoor gezorgd hebben dat manipulatie van de uitslagen in juni en november onmogelijk was, tot lokale groepen die zich verzetten tegen de aanleg van een weg dwars door een natuurgebied. Aanmoediging, steun en hulp zijn het minste dat links Europa deze activisten kan bieden en dat gaat nu eenmaal beter als je, ook op officieel niveau, de deuren openhoudt. Hoe frustrerend dat vaak ook zal zijn.

# De weerbarstige praktijk van de Europese rechtsstaat

De Hongaarse premier Victor Orbán kwam de afgelopen jaren nogal eens in opspraak vanwege zijn weinig democratische maatregelen. Telkens was er veel verontwaardiging, maar bleek de EU niet bij machte veel te veranderen. Ook andere lidstaten, waaronder Nederland, laten zich bij tijd en wijle weinig gelegen aan de spelregels van de Europese rechtsstaat: hoe kan dit beter?

**JOYCE HAMILTON, ANNELIES PILON & JAN MARINUS WIERSMA**

*Stafflid bij het COC, coördinator van het WBS-Europafonds & fellow bij de WBS en Instituut Clingendael*

De afgelopen jaren zien we dat meerdere EU-landen de regels van de rechtsstaat niet naleven en dat de andere lidstaten binnen de Europese Unie niet weten of en hoe ze hun collega's hierop kunnen aanspreken. Dat zagen we bij het uitzetten van de Roma door de regering-Sarkozy in Frankrijk, de zogenaamde enkele-feitconstructie in Nederland en de (grond)wetswijzigingen in Hongarije. In het verleden had de EU bij dergelijke schendingen de keus tussen politieke druk uitoefenen, de omweg van interne marktwerking te gebruiken of het land in kwestie te isoleren door het stemrecht te ontnemen op basis van Artikel 7 van het Verdrag. Met een dergelijke harde aanpak van een lidstaat – het geval Oostenrijk en de FPÖ van Haider – heeft de EU echter slechte ervaringen. Het toepassen van Artikel 7 is daarom een 'nucleaire optie'.

In 2013 gooide minister Frans Timmermans de knuppel in het hoenderhok en schreef hij samen met drie collega's een brief aan Commissievoorzitter Barroso met de vraag om een dialoog aan te gaan in de Europese Raad en de

Europese Commissie. Doel was een rechtsstatelijkheidsmechanisme waarbij in het geval van schendingen 'place and title' kunnen worden benoemd, in goed Nederlands 'naam en rugnummer', en de lidstaten erkennen dat zij onderwerp van zo'n dialoog kunnen zijn.<sup>1</sup> Ondanks aanvankelijke aarzelingen kwam de Europese Commissie van Barroso in het voorjaar van 2014 met een uitgewerkt voorstel.<sup>2</sup>

De Commissie wil dit mechanisme aanwenden als een land systematisch de rechtsstaat aantast.<sup>3</sup> In het uiterste geval zou dat moeten leiden tot een beroep op Artikel 7 van het EU-verdrag met de mogelijkheid van het opschorten van stemrecht. Het mechanisme biedt de 'aangeklaagde' lidstaat echter wel de kans om dat te voorkomen. In het verleden heeft de Commissie een aantal keren rechtsstaatskwesaties op de agenda gezet door zich te beroepen op EU-regelgeving met betrekking tot bijvoorbeeld de interne markt (mediapolitiek, bestrijding corruptie). De Commissie wil het gat vullen tussen de 'soft power'-aanpak en het toepassen van Artikel 7.



De Raad van Ministers, als het ware verslaafd aan het aloude non-interventiebeginsel, heeft op Italiaans initiatief erkend dat de EU ook een verantwoordelijkheid heeft om de interne situatie in lidstaten te beoordelen, maar heeft daarvoor wel een zeer lichte formule gekozen door het thema slechts eenmaal per jaar te agenderen.<sup>4</sup>

Er is dus wel degelijk iets gebeurd sinds de brief van Timmermans c.s. De Commissie heeft een mechanisme ontwikkeld. De Raad heeft een werkafspraken gemaakt en mensenrechten binnen de EU is een van de

---

## Lidstaten die de regels overtreden kunnen nauwelijks worden aangepakt

---

prioriteiten van het komend Nederlands voorzitterschap. Het onderwerp is dus niet meer taboe bij de Europese instellingen ondanks geopperde juridische bezwaren tegen rechtsstaatinterventies.

Maar het blijft gissen of er in de praktijk veel zal veranderen en of de bestaande problemen rond de rechtsstaat nu beter kunnen worden aangepakt. Bij wijze van gedachte-experiment hebben wij bij vier onderwerpen onderzocht wat de relevantie van de nieuwe afspraken zou kunnen zijn: de behandeling van de Roma-minderheid in Slowakije, de enkele-feitconstructie in Nederland en recente mediawetgeving in Hongarije. Ook de manier waarop Hongarije en Slowakije de afgelopen maanden met de vluchtelingencrisis zijn omgegaan komt aan bod.

### *De EU en de Roma*

In april 2014 publiceerde de Europese Commissie een uitvoerig rapport over de toestand van de Roma in de EU. Daarin bespreekt ze

de voortgang die lidstaten hebben gemaakt bij de implementatie van nationale Roma-strategieën op vier kerngebieden: onderwijs, werk, gezondheid en huisvesting.<sup>5</sup> Eerder, in 2011, heeft de EU het kader daarvoor vastgesteld.<sup>6</sup> De Commissie koos voor aansluiting bij die strategie, omdat de Roma vooral veel te maken hebben met sociale uitsluiting en armoede.<sup>7</sup> Het kader geldt voor alle lidstaten, maar de uitvoering is afgestemd op de specifieke nationale omstandigheden.

De problemen van de Roma zijn niet nieuw en ze beperken zich niet tot een aantal nieuwe lidstaten. Maar de uitbreiding van de EU in 2004 en 2007 zorgde wel voor een forse toename. De Roma in de voormalige communistische landen waren en zijn er slechter aan toe dan hun volksgenoten in rijkere EU-landen als Frankrijk of Spanje. Dit gegeven was een speerpunt tijdens de onderhandelingen over EU-lidmaatschap met een aantal van deze landen. De onderhandelaars maakten daarom afspraken over de aanpak van discriminatie en de verbetering van de sociaaleconomische situatie van de Roma.

Dat het tot 2011 duurde voor de EU met het kader kwam, was het gevolg van weerstand in veel hoofdsteden tegen bemoeienis van Brussel met het minderhedenbeleid. Dat zou de exclusieve verantwoordelijkheid van de lidstaten moeten blijven. Het verklaart ook de verpakking van het Roma Kader in de bredere '2020-strategie' en het vestigen van aandacht op hun problemen in het kader van het Europees Semester.<sup>8</sup>

### *Discriminatie*

Discriminatie en het niet aanpakken daarvan kunnen niettemin wel degelijk onderwerp zijn van EU-rechtsstaatonderzoek. De EC stelt dat een lidstaat die zich daaraan systematisch schuldig maakt, op de vingers getikt kan worden op basis van artikel 7 VEU.<sup>9</sup> In rapportages over meerdere lidstaten springt één kwestie er regelmatig uit: segregatie van Romakinderen in het regulier en speciaal onderwijs. Dit pro-

bleem staat al vele jaren op de agenda, maar de cijfers blijven verontrustend: In Slowakije is bij 58% van de lagere scholen sprake van segregatie, aflopend via Frankrijk (24%) naar Polen (3%).<sup>10</sup>

De EC noemt dit een fundamentele uitdaging. De lidstaten waar segregatie het hardnekkigst is — Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Roemenië, Bulgarije en Griekenland — moeten hardere maatregelen treffen om deze situatie te beëindigen middels toegankelijk en 'mainstream inclusive' kwaliteitsonderwijs.

### *Slowakije*

In 2011 aanvaardde de Slowaakse regering een strategie voor de inclusie van Roma tot 2020.<sup>11</sup> Overigens was dat niet de eerste keer. Vlak voor toetreding tot de EU aanvaardde het land ook zo'n tekst. In het document erkennen de Slowaken dat de situatie er voor hen sinds de ineenstorting van het communisme niet beter op geworden is. Armoede blijft een groot probleem. Maar ook discriminatie, politieel geweld en segregatie lijken moeilijk uit te bannen. Een oordeel van de EC uit 2014 bevestigt dit beeld.<sup>12</sup>

Incidenten van de afgelopen jaren vertonen een patroon dat de goede bedoelingen van de officiële Roma-strategie logenstrafte. De Europese Commissie trok in het geval van Slowakije vanwege de segregatie in het onderwijs aan de bel door het land via de zogenaamde 'infringement'-procedure — vanwege een inbreuk op het EU-recht — op het strafbankje te zetten.<sup>13</sup>

De Commissie meent over voldoende bewijs te beschikken dat de Slowaakse overheid te weinig doet om het probleem aan te pakken. Ze stelde evenwel niet het rechtsstaatmechanisme in werking, maar gebruikte een andere mogelijkheid: een beroep op de bestaande antidiscriminatie-richtlijnen. Deze route kan uitmonden in een rechtszaak bij het Europese Hof van Justitie, maar niet in sancties zoals die wel mogelijk zijn als er voor Artikel 7 was gekozen.

In het geval van de Roma zijn er meerdere invalshoeken gekozen van waaruit de Europese Commissie en de EU lidstaten zoals Slowakije hebben aangepakt. Door meerdere instrumenten in te zetten is een geïntegreerde aanpak van discriminatie en segregatie mogelijk. De Roma-strategie van de EU berust vooral op vrijwillige afspraken over nationale maatregelen gebaseerd op 'best practices', 'peer reviews' en coördinatie van bijvoorbeeld de inzet van Europese fondsen.

Daarnaast kan de Europese Commissie ingrijpen op basis van antidiscrimatiebepalingen. Het nieuwe mechanisme dat aan Artikel 7 is opgehangen biedt de EU een aanvullende mogelijkheid, evenals de jaarlijkse fundamentele rechtendialoog van de Raad van Ministers. De EU beschikt over een mix van harde en zachte instrumenten. Bij de inzet daarvan blijkt voorzichtigheid vaak troef te zijn. In het geval van de Roma gebeurt er daardoor op deelterreinen wel iets, maar in de praktijk komt er voor deze groep geen einde aan de welhaast systematische discriminatie.

### *De EU en LHBT*

Met het Verdrag van Amsterdam in 1997 werd de EU de eerste intergouvernementele institutie die seksuele gerichtheid als discriminatiegrond erkende in een internationaal verdrag. Artikel 13 legde de basis voor de bevoegdheid van de EU om discriminatie op grond van onder meer seksuele gerichtheid te bestrijden. Dit is tevens bevestigd in het Handvest voor de Rechten van de Mens in 2000, dat ook geldt voor de lidstaten. Nadien is seksuele gerichtheid opgenomen in verschillende beleidsinitiatieven van de Europese Commissie en de Kaderrichtlijn werkgelegenheid.

Sinds 2010 is het expliciet onderdeel van het Europees buitenlands beleid. Om andere landen aan te spreken op schendingen van de mensenrechten van LHBT zal de EU zelf een en ander op orde moeten hebben. De vraag is echter of de juridische normstelling ook

daadwerkelijk geïnternaliseerd is en breed gedragen is door EU en lidstaten.

In de onderhandelingsprocessen voor toetreding tot de EU spelen mensenrechten van LHBT een belangrijke rol. De Kopenhagencriteria bevatten 'respect voor mensenrechten' en 'bescherming van minderheden', zonder specifieke melding van LHBT. Door de voorwaarde van lidmaatschap van de Raad van Europa dienden kandidaat-lidstaten zich echter ook te houden aan jurisprudentie van het Europees Hof van de Rechten van de Mens, waaronder

---

## Ook Nederland is niet altijd het braafste jongetje van de klas geweest

---

decriminalisering van homoseksualiteit. Vanaf 2000 kwam daar bestrijding van discriminatie op de werkvloer op grond van seksuele geaardheid in de Kaderrichtlijn werkgelegenheid bij.

Het Europees Parlement heeft gezorgd dat dit uitdrukkelijk deel werd van de onderhandelingen. Toetreding tot de Europese club bleek daarmee een test van waarden te worden die de EU zelf nog maar net had erkend met seksuele geaardheid als lakmoesproef. De druk van buitenaf heeft voorafgaand aan toetreding – in ieder geval op papier – gezorgd voor verbetering van de situatie van LHBT in de nieuwe lidstaten. Positieve voorbeelden zijn de huidige kandidaat-landen Albanië met LHBT-inclusieve 'hate crime'-wetgeving en Montenegro met een LHBT-strategie.

Vóór toetreding hebben staten er belang bij niet de reputatie te verwerven van het meest homofobe jongetje van de klas. Na toetreding valt die druk echter weg en blijken zij het aanzienlijk minder nauw te nemen met fundamentele mensenrechten.

Binnen alle EU-lidstaten is discriminatie, intimidatie en geweld tegen LHBT aan de orde

van de dag, zoals ook blijkt uit onderzoek van de FRA. Vele LHBT riskeren hun baan of huis te verliezen of van school gestuurd te worden als hun identiteit bekend wordt. Kwetsende uitspraken van politieke leiders en geweld blijven vaak onbestraft.

Wettelijke bescherming op basis van seksuele gerichtheid en genderidentiteit in de EU en in de lidstaten is een lappendeken van beperkte maatregelen en haperende uitvoering. Veel staten, inclusief Nederland, erkennen bijvoorbeeld homofobe en transfobe motieven niet in wetgeving voor 'hate crime' en 'hate speech', of passen deze niet toe in de praktijk. Politie en justitie treden niet op en daders blijven onbestraft. Dat geldt ook voor andere terreinen, zoals onderwijs, werk en gezondheidszorg.

### *Enkele-feitconstructie in Nederland*

Ook Nederland houdt zich niet altijd aan internationale verdragen en Europese regelgeving als het gaat om LHBT-rechten, en wordt daar niet graag op aangesproken. De enkele-feitconstructie, die bijzondere scholen op godsdienstige grondslag de bevoegdheid gaf om homoseksuele docenten te weigeren of te ontslaan, was tot maart dit jaar onderdeel van de Algemene wet gelijke behandeling.

Begin 2008 heeft zowel de Hoge Commissaris van de Mensenrechten van de Raad van Europa als de Europese Commissie Nederland hier op aangesproken. De Nederlandse regering heeft deze kritiek echter afgewezen en de Raad van State om advies gevraagd hoe te voldoen aan de richtlijn zonder de strekking van de wetgeving te verliezen. De alternatieven leken nog meer ruimte voor het maken van onderscheid te creëren en leidden tot afwijzende reacties van deskundigen en maatschappelijk middenveld, waaronder COC Nederland.

Uiteindelijk heeft het nog zes jaar geduurd voordat dit artikel is geschrapt. Niet door de Nederlandse regering of in reactie op EU-interventie, maar door maatschappelijke druk en op initiatief van de Tweede Kamer. Een na-

drukkelijker rol van de EU had homoseksuele docenten zes jaar rechtsongelijkheid in wet en in werkelijkheid kunnen besparen.

Ook veelzeggend is het stilvallen van onderhandelingen over een brede antidiscriminatie-richtlijn in 2009 die de bestaande hiërarchie in bescherming voor verschillende discriminatiegronden zou moeten ophef-

## Orbán kan onbekommerd de democratische rechtsstaat afbreken

fen.<sup>14</sup> Een situatie waarin staten blijkbaar niet in staat zijn om minderheden voldoende te beschermen en de fundamentele mensenrechten van allen te garanderen, is bij uitstek het terrein waarop de EU gezien haar bevoegdheid verschil moet maken en haar Europese waarden gestand kan doen.

### *Orbán en democratie*

In 2004 trad Hongarije samen met negen andere lidstaten toe tot de EU. Een periode van euforie en hooggespannen verwachtingen brak aan. Na een paar jaar raakten veel Hongaren hun vertrouwen in de EU kwijt, maar ook in de eigen regering en regeringspartij MSzP, zusterpartij van de PvdA. In 2010 werd de MSzP definitief aan de kant gezet en kwam Viktor Orbán, leider van het christendemocratische Fidesz, als grote verkiezingswinnaar uit de bus.

Tussen 2006 en 2010 liet ook een andere, nieuwe, extreemrechtse politieke partij van zich horen: Jobbik. In hun kielzog namen zij de Magyar Gárda mee ('Hongaarse Garde', een paramilitaire organisatie en dol op nazisymbolen). De opkomst van zowel Jobbik als de Magyar Gárda betekende voor Orbán een bedreiging op rechts. Daarom koos hij ervoor

zelf ook op te schuiven naar rechts en Jobbik als partner te omarmen.

Met een tweederde meerderheid wist hij zich verzekerd van steun voor een reeks voorstellen om de machtspositie van Fidesz te verankeren, daarmee de rechten van veel Hongaren indirect schendend. Een kleine selectie:

- ▶ de macht van het Hooggerechtshof is ingeperkt;
- ▶ een geheel nieuwe grondwet, met daarin bijvoorbeeld een nieuw kiesstelsel, waardoor het nog moeilijker is om direct gekozen te worden;
- ▶ 11 van de 15 rechters van het Grondwettelijk Hof werden door Fidesz benoemd (sommigen van hen zelfs zonder enige juridische ervaring of achtergrond); en
- ▶ een nieuwe mediawet.

Het was voldoende aanleiding voor de andere EU-lidstaten en de Europese Commissie om Hongarije op het matje te roepen. Daarbij is het echter gebleven, de Hongaarse regering is verder niet hard aangepakt.

Inperking van de persvrijheid begon met het uit de nieuwe grondwet verwijderen van de plicht van de overheid om mediamonopolies te voorkomen. Vervolgens richtte Orbán een nieuwe media-autoriteit op om toezicht te houden. De voorzitter hiervan geeft tevens leiding geven aan de Mediaraad (verantwoordelijk voor regulering van de inhoud van verschillende media), terwijl het parlement de leden van de autoriteit mag kiezen. En deze nieuwe autoriteit heeft op haar beurt de bevoegdheid om de voorzitters van alle publieke media in Hongarije aan te stellen.

Na onderhandelingen paste Orbán de mediawet op enkele punten aan. Toenmalig euro-commissaris Neelie Kroes gaf in een interview met het Hongaarse tijdschrift *Figyelő* aan dat dit volstrekt onvoldoende was, want media kunnen nog steeds beboet worden voor het aanwakkeren van haat tegen individuen, naties, gemeenschappen, minderheden en zelfs meerderheden.<sup>15</sup> Ook kritiek op de regering is

strafbaar, terwijl spotjes en advertenties voor politieke partijen nagenoeg verboden zijn en oppositiepartijen nauwelijks ruimte krijgen. Bovendien kan men het uitzendrecht bij 'niet-gebalanceerde' berichten opschorten en is het verlengen van de zendvergunning voor kritische media bijzonder lastig gemaakt.

Het bekendste slachtoffer van deze laatste maatregel is de kritische radiozender Klub Rádió, die zijn frequentie in december 2011 verloor aan een nieuwe radiozender die wel voldeed aan de eisen: veel muziek, weinig commentaar.

In 2014 meldde de Hoge Commissaris voor de mensenrechten van de Raad van Europa dat ondanks de aanpassingen onder druk van de EU, de mediawet een 'chilling effect' heeft gehad op de journalistieke vrijheid, met name vanwege de dreiging van hoge boetes. Deze dreiging leidt tot zelfcensuur. Verder stelde hij vast dat de Mediaraad door politieke benoemingen nog altijd niet onafhankelijk is. Ook betreurt hij het dat de Hongaarse regering de strafwet niet heeft aangepast en dat laster nog steeds strafbaar is.<sup>16</sup>

### **De vluchtelingencrisis**

Op dit moment neemt in de gehele EU de vreemdelingenhaat onder de bevolking toe. De Hongaarse en Slowaakse regering werken daar zelfs actief aan mee. Robert Fico, premier van Slowakije (SMER, nu nog zusterpartij van de PvdA)<sup>17</sup>, en Orbán laten geen gelegenheid onbenut om vluchtelingen, die zij consequent migranten noemen, weg te zetten als criminelen. Daarnaast hebben zij aangegeven alleen vluchtelingen te willen opnemen die christen zijn, omdat er volgens Fico '(...) in Slowakije geen moskeeën zijn.'

In Hongarije heeft Orbán in september nieuwe wetgeving aangenomen waardoor het oversteken van de grens strafbaar is. Beide landen verzetten zich tegen de herverdeling van de 120.000 vluchtelingen zoals de meerderheid van de Europese Raad eind september heeft besloten. Slowakije heeft aangekondigd

de EU voor de rechter te dagen, omdat de regering vindt dat het besluit niet bij gekwalificeerde meerderheid, maar unaniem genomen had moeten worden. Hun optreden wekt elders in de EU veel wrevel, maar het blijkt niet zo eenvoudig hun het zwijgen op te leggen of hen van koers te doen veranderen.

### **Slot**

In hoeverre kan het rechtsstatelijkheidsmechanisme een verschil maken in deze vier voorbeelden? Welke voor- en nadelen kleven eraan? Het verschil tussen de mediawet en de andere gevallen is dat de schending van de persvrijheid veel duidelijker naar voren komt, omdat deze bij wet is vastgelegd. In het verleden is een rechtstreeks beroep op Artikel 7 in het geval van Hongarije echter herhaaldelijk als niet haalbaar van de hand gewezen. De EC koos ervoor interne marktwetgeving te gebruiken om de regering onder druk te zetten.

Het rechtsstaatmechanisme gaat uit van het niet meteen inzetten van de 'nucleaire optie' en biedt een middenweg. Hoewel er in het geval van Hongarije wel degelijk reden is voor een meer dwingende aanpak, zijn er andere politieke argumenten die daartegen ingaan. Wat als Orbán de aanbevelingen naast zich neerlegt? Komen er dan sancties? Zullen die een positief effect hebben of juist omgekeerd? De EC kan zo'n ingrijpende stap niet alleen zetten en heeft de steun van de Raad en het Europees Parlement nodig. Riskant dus. Wat zij ook beslist, het zal politiek worden uitgelegd. Dus ook bij Hongarije — of beter gezegd bij de huidige Hongaarse regering — dient niet bij voorbaat het sanctiemiddel te worden ingezet. Maar we kunnen het evenmin uitsluiten.

De enige manier om de schijn van partijdigheid te vermijden, is een onafhankelijk orgaan benoemen dat de staat van de rechtsstaat en de fundamentele rechten in de EU beoordeelt. Maar daarvoor ontbreekt de nodige steun. Voor het beschermen van de rechtsstaat beschikt de EU over meerdere instrumenten. Deze zijn niet optimaal, maar relativeren op

zijn minst het non-interventiebeginsel en dragen bij aan het ontwikkelen van een gezamenlijke cultuur van rechtsstatelijkheid.

De huidige instrumenten om staten aan te spreken op het schenden van de rechtsstatelijkheid bieden onvoldoende soelaas bij de bescherming van minderheden, zoals blijkt uit deze bijdrage. Zonder het risico van daadwerkelijke sanctie kunnen staten op oude voet voortgaan en EU-kritiek blijven negeren. Niettemin is het de vraag of het in werking zetten van het nieuwe rechtsstatelijkheidsmechanisme een juiste stap zou zijn.

Een 'peer-to-peer'-mechanisme zou eerder een 'gelijk speelveld' tussen staten kunnen creëren. Door onderling het debat over de specifieke normen aan te gaan, internaliseren

staten wat ook in regelgeving al is vastgelegd. Een intern zelfcorrectiemechanisme kan meer effect sorteren dan een hogere instantie die een tik op de vingers geeft. Dit werkt echter alleen als ook de Commissie leiderschap toont en daadwerkelijk bereid is werk te maken van fundamentele mensenrechten in beleid en regelgeving.

Het optreden van Orbán en Fico in de vluchtelingenkwestie raakt natuurlijk de kern van het Europese waardendebat en onze politieke cultuur, maar correctie vanuit de invalshoek van de rechtsstaat is juridisch te ingewikkeld. Dat laat uiteraard onverlet dat andere regeringsleiders en hun partijpolitieke families harde politieke tegenreacties kunnen doorvoeren.

## Noten

- 1 Zie [www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2013/03/13/brief-aan-europese-commissie-over-opzetten-rechtsstatelijkheidsmechanisme](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2013/03/13/brief-aan-europese-commissie-over-opzetten-rechtsstatelijkheidsmechanisme).
- 2 Zie [ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com\\_2014\\_158\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/com_2014_158_en.pdf)
- 3 EC (2014), *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*.
- 4 Presidency (2014), *Ensuring respect for the rule of law in the European Union*, Brussel, 14 november.
- 5 EC (2014), *Report on the implementation of the EU Framework for National Roma Integration*.
- 6 EC (2011), *Een EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020*.
- 7 EC (2012), *Nationale strategieën voor integratie van de Roma: eerste stap van de uitvoering van het EU-kader Brussel*, p. 133; en EC (2013), *Verdere stappen bij de uitvoering van de nationale strategieën voor integratie van de Roma*, p. 454.
- 8 Europa 2020 is de groeistrategie van de EU voor de komende 10 jaar. En het Europees semester is het kader voor de afstemming van het economisch beleid van de lidstaten van de Europese Unie.
- 9 EC (2014), *A new EU Framework to strengthen the Rule of Law*.
- 10 Ibidem.
- 11 Zie [ec.europa.eu/justice/.../roma\\_slovakia\\_strategy\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/.../roma_slovakia_strategy_en.pdf)
- 12 Zie EC-rapport 2014. Zie noot 9.
- 13 Zie [www.opensocietyfoundations.org/press-releases/european-commission-targets-slovakia-over-roma-school-discrimination](http://www.opensocietyfoundations.org/press-releases/european-commission-targets-slovakia-over-roma-school-discrimination)
- 14 In Europees verband is het nu nog zo dat de ene non-discriminatiegrond – namelijk sekse en ras/ethniciteit – zwaarder wordt gewogen, beter wordt beschermd, dan een andere – bijvoorbeeld seksuele oriëntatie, leeftijd of handicap.
- 15 Zie [freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/hungary](http://freedomhouse.org/report/freedom-press/2013/hungary)
- 16 Zie [wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH%282014%2921&Language=lanEnglish](http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH%282014%2921&Language=lanEnglish)
- 17 Naar aanleiding van Fico's uitspraken wil de S&D-fractie SMER schorsen: [www.socialist-sanddemocrats.eu/news-room/until-robert-fico-shows-he-progressive-he-does-not-deserve-place-party-european-socialists](http://www.socialist-sanddemocrats.eu/news-room/until-robert-fico-shows-he-progressive-he-does-not-deserve-place-party-european-socialists).

# Vluchtelingenverdrag is levende internationale solidariteit

De laatste tijd lijkt het ook voor sociaal-democraten bon ton om het VN-Vluchtelingenverdrag uit 1951 te bekritisieren: volkomen achterhaald en in tijden van hoge nood bovendien onuitvoerbaar. Wie op die manier aan de fundamenteën van het vluchtelingenrecht zaagt, draagt echter – weliswaar onbedoeld – bij aan het ongunstige xenofobe klimaat waar rechtspopulisten zo wel bij varen.

## **TOM EIJSBOUWS**

*Redacteur van S&D*

In het vorige nummer van *S&D* hield Marijke Linthorst een pleidooi ‘om het migratiebeleid, in Nederland en in de EU als geheel, opnieuw te bezien’. Zij heeft met name ‘een probleem met het strikte onderscheid dat tussen politieke en oorlogsvluchtelingen en economische vluchtelingen gemaakt wordt.’

‘De eerste categorie geniet terecht de volle bescherming, terwijl de tweede uitdrukkelijk uit het vluchtelingenverdrag gehouden is. Ook economische vluchtelingen zijn meestal wanhopige mensen die om een kans vragen om voor zichzelf en hun eventuele kinderen een toekomstperspectief te creëren.’

De focus op vluchtelingen bevoordeelt bovendien de bemiddelde vluchtelingen, die onze grens halen. ‘De mensen die geen geld hebben voor mensensmokkelaars of andere bemiddelaars verkeren wellicht in veel erbar-

melijker omstandigheden. Kortom, het is nog maar de vraag of onze solidariteit ook terecht komt bij de mensen die onze steun het hardst nodig hebben.’ Beter is het volgens Linthorst om vluchtelingen ‘niet onmiddellijk toegang te geven tot alle voorzieningen, maar geleidelijk rechten op te laten bouwen’. Voor economische migranten moet jaarlijks quotum worden vrijgemaakt.<sup>1</sup>

Het is goed om je af te vragen: waarom maken we zo’n strikt onderscheid tussen twee groepen migranten? Is er niet een ‘glijdende schaal tussen direct levensbedreigende omstandigheden en een uitzichtloze economische situatie...’, zoals ook Thomas von der Dunk in hetzelfde nummer betoogt (p. 51)? Is er geen mate van willekeur in de werking van het onderscheid? Bevoordelen we niet de verkeerde vluchteling?

Omroep West zond niet lang geleden een gesprek uit met een aantal vluchtelingen uit Syrië. Luidkeels beklaagden zij zich over hun opvang in Den Haag in het voormalige ministerie van Sociale Zaken. Een jonge vrouw die in Syrië Engels doceerde, deed het woord. Zij wilde niet meer in het centrum overnachten omdat er op haar kamer geen tv is en de deur niet op slot kan, zoals haar al maanden was beloofd. En het eten is slecht. Als het zo moet, gaat ze liever terug. Dit filmpje is inmiddels honderdduizenden malen bekeken op YouTube.<sup>2</sup> Schokkend, vluchtelingen zich zo negatief te horen uitlaten over opvang waarmee miljoenen mensen in de wereld dolgelukkig zouden zijn. Het wekt of versterkt de aanvechting om te vermoeden dat onze solidariteit inderdaad niet altijd bij de juiste personen terecht komt.

Zo kunnen onze ratio en onze emotie, de twee tegengestelde uitersten van onze intelligentie, elkaar goed vinden. De ratio van cijfers en verhoudingen wordt getroffen door de grote aantallen en door de willekeur van het scherpe onderscheid tussen vluchtelingen en economische migranten. De emotie speelt op bij sprekende gevallen van onredelijkheid en zelfs ondankbaarheid. Tezamen vormen deze twee een sterk koppel om de vanzelfsprekendheid en zelfs redelijkheid van het bestaande onderscheid en de daarop gebaseerde norm in twijfel te trekken en om een 'dilemma van sociaal-democraten' te construeren.

Maar is er wel een dilemma? De verplichting tot minimale bescherming van mensen die vluchteling zijn volgens artikel 1 van het Vluchtelingenverdrag van 1951 en die onze bescherming vragen is in zestig jaar de kern geworden van een internationale structuur van instellingen en regels om mensen in noodsituaties te beschermen, zelfs in weerwil van de nationale belangen. Dat is wereldwijde solidariteit, niet alleen tussen staten, maar ook tussen elkaars inwoners. Daarin zitten moeizaam bevochten akkoorden verpakt, en gedurende decennia beproefde praktijken, tussen landen, regeringen en internationale

instellingen die hun verantwoordelijkheid namen in moeilijke situaties. In die akkoorden zitten beperkte mogelijkheden van aanpassing aan de eisen van de situatie.

Je kunt natuurlijk een heel ander beleid voorstellen. Maar is dat een reëel alternatief? Is het niet vooral een vlucht uit de lastigheden van reële en bestaande solidariteit? Natuurlijk zijn de vluchtelingen er soms minder ellendig aan toe dan we ons graag voorstellen; natuur-

---

## Je kunt natuurlijk een heel ander beleid voorstellen maar het is de vraag of dat wel haalbaar is

---

lijk hebben ze soms noten op hun zang. Denk je in hun situatie in. Ook de bemiddelde vluchtelingen hebben alles achter moeten laten. Mogen ze een mobiele telefoon, levenslijn in deze omstandigheden, hebben en laten zien? Natuurlijk halen we met die vluchtelingen van alles in huis. Gedoe, kosten, nakomende familieleden en wie weet wat nog meer! Solidariteit is lastig en irritant. Overigens waren de bovengenoemde vluchtelingen statushouders en waren ze door een fout onjuist geplaatst.

Maar met een voorstel voor beter beleid komt een nieuwe norm, een nieuw onderscheid, een nieuwe bescherming niet binnen bereik, Europees noch nationaal. Wel kun je het draagvlak aantasten van een bestaande norm, een bestaand onderscheid. Je kunt tegenstanders sterken in hun stemmingmakerij. Mij lijkt dat je als sociaal-democraat de grote inspanningen van bestuurders en vrijwilligers om bestaande internationale solidariteit te verwerklijken, niet moet ontmoedigen door de basis van hun werk ter discussie te stellen. Je kunt ze een hart onder de riem steken, de zichtbare en gefundeerde solidariteit verdedigen. Je kunt je schrap zetten op de



glijdende schaal, zeggen: laten we zien hoe we dit onwaarschijnlijke werk rondkrijgen!

Elke solidariteit is beperkt, zoals ook Marianne Linthorst schrijft, maar de beperking van deze solidariteit is goed vastgelegd tegen wegglijden onder het gewicht van gevoel en cijfers. De beperking tot 'personen die een gegronde vrees voor vervolging' hebben, uit artikel 1 van het Verdrag is een wezenlijke beperking van onze solidariteit. Beter dan gevoel, beter dan cijfers. Waarom nou net die beperking ter discussie stellen?

Fundering in getal en gevoel in plaats van in de bestaande normen en onderscheidingen kweekt bovendien foute bondgenootschappen. Misschien zoek je toenadering tot anderen aan de linkerkant bij wie het gevoel en de angst voor de cijfers ook opspelen; misschien wil je populistische wind uit de zeilen nemen, maar het vlak zal steeds blijken te hellen naar rechts. Je kunt op soortgelijke gronden vrijwel elke willekeurige sociale beschermingsnorm in twijfel trekken.

Neem de AOW, een toonbeeld van solidariteit in ons eigen sociale stelsel, iets minder oud dan het vluchtelingenverdrag. Ook geba-

seerd op een scherp onderscheid, namelijk naar leeftijd. De lijn kan onder druk verschuiven, zoals ze ook doet. Maar het onderscheid tussen mensen die recht op AOW hebben en hen die dat niet hebben, blijft overeind. Zo kun je ook binnen de termen van het vluchtelingenverdrag de lijn tussen hen die bescherming krijgen en de anderen verschuiven, op goede gronden, zoals ook gebeurt. Maar als de hele lijn ter discussie komt, wordt een erkende en geaccepteerde solidariteit tot aangeschoten wild. Het is niet moeilijk te zien of te horen welke gevoelens en wier streven daarmee feitelijk zijn gediend.

Mogen we dan geen veranderingen voorstellen? Jawel, maar niet via het ontkennen van reëel bestaande solidariteit, waaronder internationale solidariteit. 'Helaas is het de hoogste tijd om te erkennen dat er in de praktijk nauwelijks sprake is van solidariteit, met name in internationaal perspectief. Dat idee klinkt weliswaar mooi, maar is in feite gespeend van iedere realiteitszin', schrijft Marianne Linthorst op pagina 60.

Echt? Gespeend van elke realiteitszin? Lang leve het vluchtelingenverdrag.

#### Noten

1 M. Linthorst (2015), 'De worsteling met migratie', in: *S&D*

2015/5, pp. 59-60. Linthorst spreekt overigens van 'politieke' tegenover 'economische vluchtelingen', waarmee ze

vluchtelingen tegenover economische migranten bedoelt. 2 Zie [www.youtube.com/watch?v=-5TBtiRsDGs](http://www.youtube.com/watch?v=-5TBtiRsDGs).

# 5 JUNI DEMONSTRATIE



**ONDANKS ALLE REACTIE,  
VOORWAARTS!  
IJSCLUBTERREIN-AMSTERDAM  
N.V.V. - S.D.A.P.**

---

# DE HARTSTOCHT TUSSEN DE SOCIAAL- DEMOCRATIE EN DE VAKBEWEGING

---

Als de liefde pijn doet...

Dit najaar stond een PvdA-minister (Plasterk) tegenover de FNV bij de rechter. Het leek een zoveelste voorbeeld van de steeds moeizamer verhouding tussen sociaal-democratie en vakbeweging. Hoe ziet de nabije toekomst eruit? **TON HEERTS, HAN & HENDRIK NOTEN** en **ELLA VOGELAAR** schetsen de scenario's. Makkelijk is het nooit geweest, laten ze zien. Maar zonder meer verbinding met nieuwe maatschappelijke organisaties door zowel sociaal-democratie als vakbeweging, verliest het vechthuwendelijk zijn betekenis.

# De noodzaak van linkse samenwerking

FNV-voorzitter Ton Heerts is natuurlijk dól op de PvdA maar hij roept ook vooral op tot linkse samenwerking. Zoals het nu gaat in Den Haag, is het hem te veel goede bedoelingen en te weinig actie. Dadelijk voert rechts ons zo naar een land met een ministelsel.

## TON HEERTS

Voorzitter van de FNV

Nederland is geen eiland. Neoliberaal beleid gericht op zoveel mogelijk vrije marktwerking zie je in veel landen om ons heen. Maar daarmee is het nog geen autonome trend. Het is een gevolg van politieke keuzes. En Nederland loopt daarbij in Europees verband nogal eens voor de muziek uit. Denk aan de keuzes rond privatisering en aanbesteding van de energiebedrijven, de zorg of de hsl-lijn. De gemaakte keuzes hebben grote gevolgen voor de arbeidsmarkt en de arbeidsverhoudingen.

Wat zijn dan die gevolgen? Het overheersende beeld is voor mij duidelijk: de kwaliteit van de arbeid staat op verschillende fronten sterk onder druk. Dus ook de kwaliteit van de samenleving. Er is sprake van een *race to the bottom*. Arbeidsvoorwaarden worden over een breed front slechter. Hoogopgeleide, schaarse werkenden kunnen goede voorwaarden eisen, maar dat geldt niet voor werknemers aan de onderkant van de arbeidsmarkt, en in toenevende mate ook niet voor de middenklasse. En evenmin voor zzp'ers die in een groot aantal gevallen gedwongen worden veel te lage tarieven te hanteren.

Ik heb er al eerder op gewezen dat de zelfstandigenaftrek niet gebruikt wordt waar die in de kern in de jaren zeventig voor bedoeld was. Namelijk voor investeringen en scholing, voor verzekering tegen arbeidsongeschiktheid en de oude dag. Die aftrek gebruiken werkgevers nu vooral voor het drukken van de tarieven. Werkgevers en opdrachtgevers, ja zelfs verschillende overheden zoals Rijkswaterstaat en diverse gemeenten, denk aan de thuiszorg, sturen daar ook op. Dat zet het toenemende aantal zzp'ers in een ander perspectief.

Natuurlijk zijn er groepen die heel bewust kiezen voor een zelfstandig bestaan. Ook die groepen organiseren we als FNV. Maar we komen natuurlijk ook op voor mensen die in een gedwongen situatie terecht komen. Mensen die eerst hun ontslag krijgen en later alleen weer terug kunnen komen als zzp'er. We organiseren ook flexwerkers, maar logischerwijs minder dan mensen met een vast contract. Flexwerkers hebben vaak een te laag inkomen om daar ook nog eens contributie van te betalen (ook al krijg je korting met een lager inkomen) en zij bouwen minder een band op

Ton Heerts *De noodzaak van linkse samenwerking*

met het bedrijf en met hun collega's, dus het is lastiger hen te leren kennen als vakbond.

Maar betekent dit dat we alleen voor de 'insiders' opkomen en niet voor de 'outsiders'? Juist niet. Een aantal jaren geleden was het nog weleens lastig om de leden te overtuigen dat we ook voor de flexwerkers op moesten komen, terwijl die meestal geen lid waren. Maar onze leden zien de huidige trend ook, en beseffen dat de insider van vandaag heel goed de outsider van morgen kan zijn. Het aandeel werknemers dat afhankelijk is van een flexibel contract neemt immers hand over hand toe. Het is nu al meer dan een derde. Werknemersverzekeringen als WW en Ziektewet komen daardoor steeds meer onder druk te staan. Als deze ontwikkeling doorgaat zijn er straks alleen nog inkomensafhankelijke voorzieningen op gemeentelijk niveau.

### ***Het ministelsel als liberale utopie***

Voor ons is het onderscheid tussen voorzieningen en verzekeringen heel wezenlijk. Voorzieningen komen uit algemene middelen, of wellicht uit de nieuwe gemeentelijke belasting zoals D66 wil. Verzekeringen, volksverzekeringen en werknemersverzekeringen komen grotendeels uit premies. Dan gaat het om veel geld: rond de 50 miljard. Een verzekering is een recht, een voorziening een gunst. Verzekeringen garanderen een bepaald niveau van uitkeringen en geven mensen zekerheid dat hun inkomen niet te snel of te veel achteruitgaat. Werkenden bouwen rechten op, en betalen daar ook premie voor. Bij voorzieningen is het maar net hoeveel geld er beschikbaar is, en wordt vaak ook nog eens eerst gekeken wat je allemaal zelf wel kunt betalen.

De politieke partijen aan de rechterkant en de werkgeverslobby hebben het liefst een systeem met alleen voorzieningen. Dan verdwijnt alle bovenminimale sociale zekerheid en houden we alleen een ministelsel over. Iedereen die zijn werk verliest, arbeidsongeschikt wordt of met pensioen gaat, zit dan meteen

op bijstandsniveau. Als je al in aanmerking komt voor bijstand. Want er is een partner- en een vermogenstoets. Weg individuele financiële onafhankelijkheid. Dit staat haaks op alles wat we de afgelopen eeuw bereikt hebben en waar we als vakbeweging trots op zijn.

### ***De waarde van het Rijnlandse model***

Een ministelsel hoort bij het Angelsaksische model. We kennen de beelden uit Amerika. Nederland staat bekend om zijn Rijnlandse model, met constructief overleg tussen de betrokken partijen en een fatsoenlijk sociaal stelsel. Laten we zorgen dat we dat behouden. Daar hoort ook ons systeem van collectieve arbeidsvoorwaarden bij. Nette afspraken tussen werkgevers en werknemers waar iedereen in de sector aan gebonden is, zodat er niet geconcurrereerd kan worden op (slechte) arbeidsvoorwaarden. Een brede cao, waar veel mensen bescherming aan kunnen ontlenen.

Ook daarop zetten partijen als VVD en D66 de aanval in. Denk maar aan de inbreng van Halbe Zijlstra bij de Algemene Politieke Beschouwingen kort geleden. Hij vindt de cao en eigenlijk het hele overleg in de polder maar ouderwets. Diederik Samsom diende hem goed van repliek door te vragen wat nu eigenlijk ouderwets is: de vakbeweging of die werkgevers die uit heimwee naar de 19de eeuw liefst werken met dagloners zonder minimumloon? Ook vice-premier Asscher heeft in de Willem Drees-lezing flink afstand genomen van deze aanval op de cao en de werknemersverzekeringen, vooral vanwege de grote gevolgen voor de middenklasse. Of beter gezegd, het afzakken van groepen uit de middenklasse naar slechter betaald werk, gecombineerd met de slechtere kansen om vanuit een positie aan de onderkant van de arbeidsmarkt op te klimmen naar een betere positie. De VVD van Zijlstra wil nog veel meer afbreken in de bescherming van werknemers. Hij wil ook tornen aan de loondoorbetaling bij ziekte. Terwijl die berust op een akkoord met

Ton Heerts *De noodzaak van linkse samenwerking*

de werkgevers in 2002/2004 waar ook de aanpassing van de WAO onderdeel van was. Over die kant van de medaille hoor je hem niet, terwijl de toegang tot de nieuwe regeling, de WIA, steeds verder wordt afgegrensd.

Het evenwicht is zoek. Evenwicht in het beleid, maar ook in de arbeidsverhoudingen. Bij steeds meer opleidingen krijgen begrippen als vakbonden, arbeidsverhoudingen en Rijnlands model volstrekt onvoldoende aandacht. Het lijkt erop dat economisch denken en de neoliberal ingestoken visie het onderwijs steeds meer gaan beheersen. Daar moet ook iets aan worden gedaan. Het draait om macht en tegenmacht. Dat heeft ons ver gebracht in Nederland. Zo is ons hele sociale stelsel tot stand gekomen: met sociale strijd. Zonder de vakbond die een tegenmacht vormt zal de factor arbeid steeds meer alleen als een kostenpost worden gezien en ontstaat een race naar het putje. Veel werkgevers zien het voordeel van collectieve afspraken, maar er zijn wel ontwikkelingen waar wij bezorgd over zijn.

Sommige werkgevers shoppen bij wat wij 'gele bonden' noemen, als ze met de reguliere vakbonden geen cao overeen kunnen komen. Dat soort bonden heeft nauwelijks een achterban, en is alleen maar uit op de werkgeversbijdrage die hoort bij de cao. Het verwijt dat die werkgevers ons maken is dat wij niet bereid zouden zijn de cao te moderniseren. Maar in de praktijk maken ze een karikatuur van vernieuwing, door de cao terug te willen brengen naar een korte kernovereenkomst. Dan moet je als vakbond akkoord gaan met alleen maar verslechtingen. Als er evenwichtige voorstellen voor modernisering worden gedaan, waar ook de werknemers wat mee opschieten, valt daar wel degelijk over te praten. Denk aan meer zeggenschap over werktijden en meer mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren. Als je doordenkt over de gevolgen voor de 'polder' als deze trend van omzeilen van de reguliere partners doorzet, is het overigens ook het einde van VNO-NCW. Het gedrag van

de gele bondjes kun je hen kwalijk nemen, maar vooral ook de werkgevers, die goedkope arbeid blijkbaar belangrijker vinden dan goede arbeidsverhoudingen en tevreden werknemers. Gelukkig zijn er ook fatsoenlijke werkgevers: sociale ondernemers en bepaalde familiebedrijven. Die laten vaak ook nog eens een hogere arbeidsproductiviteit zien dan bedrijven die het Angelsaksische model hantieren, waarbij alles zo goedkoop mogelijk moet.

Ondertussen doen wij ons best. We geven gastlessen op mbo's waarin we jongeren bijhouden. We hebben stakingen in de metaal voor een goede cao. In de kleinmetaal heeft dit inmiddels tot een goed akkoord geleid. We behartigen de belangen van alle mensen die op Schiphol werken en brengen ze samen vanuit diverse sectoren. Maar we hebben ook de politiek nodig. De overheid moet de kern van solidariteit in de samenleving overeind houden. Zowel in eigen land als in Europees verband hebben we daarom de politiek nodig. In Europa werken we in het EVV, het Europees Verbond van Vakverenigingen, samen met vakbonden uit andere landen. Het EVV doet zijn best in de lobby voor sociale Europese regels en beleid, maar dat is een taai strijd.

In Europa staat de politiek open voor de krachtige lobby van het bedrijfsleven. Kijk bijvoorbeeld naar wat nu gebeurt met de onderhandelingen over het vrijhandelsverdrag met de VS, TTIP. Daar zien het bedrijfsleven en veel politieke partijen gouden bergen aan extra groei, maar het dreigt te leiden tot een flinke inperking van vakbondsrechten. Het kost ons en het EVV heel veel moeite om daar aandacht voor te krijgen. Op nationaal niveau zie je iets vergelijkbaars. De werkgeverslobby voert aan de grond bij de politiek. Ze hebben ook een hele simpele boodschap: minder regels en lastenverlichting, en dan komt het allemaal goed. Want dan komt er meer groei, en kan de politiek de werkloosheid terugdringen en cadeautjes uitdelen. De VVD, D66 en delen van het CDA gaan daar blindelings in

Ton Heerts *De noodzaak van linkse samenwerking*

mee. De toekomstige koers van het CDA gaan wij met argusogen volgen. De sociale kant van de christen-democratie is de laatste tijd een beetje zoek geraakt. Bij D66 en de VVD staat elitair individualisme voorop. Bijvoorbeeld door te zeggen dat iedereen wel zzp'er kan worden, en zijn verzekeringen en pensioen zelf wel kan regelen. Zo'n benadering druist tegen alles in wat wij belangrijk vinden.

Wij moeten het bij onze agenda, die gaat over 'gewoon goed werk', over meer koopkracht en echte banen, vooral van de PvdA, de SP en soms van GroenLinks hebben.

Maar ook andere bewegingen zullen we moeten uitdagen om deel te nemen aan onze agenda om het neoliberale beleid te stoppen. Want zij hebben gevoel voor solidariteit, voor mensen met lagere en middeninkomens bij wie het niet allemaal vanzelf komt aanwaaien.

De PvdA is dus in principe een belangrijke bondgenoot, maar in dit kabinet met de VVD is het een moeizame samenwerking. Minister Asscher doet veel om de doorgeslagen flex terug te dringen, en voert de afspraken die we in 2013 hebben gemaakt in het Sociaal Akkoord zo goed mogelijk uit. Hij heeft volgens afspraak de Wet werk en zekerheid ingevoerd, en de Wet aanpak schijnconstructies. Dat helpt. Met goede wetgeving in de rug kunnen wij aanvullende cao-afspraken maken met echt goede arbeidsvoorwaarden. We hebben bij het ontwikkelen van die wetgeving flink onze invloed laten gelden, juist om de positie van mensen met een flexcontract te verbeteren. Dat hebben wij bijvoorbeeld al gedaan in de ziekenhuis-cao: mensen krijgen na een jaar een vaste baan. De overheid doet kleine stapjes met investeren van werk van bijvoorbeeld schoonmakers en beveiligers. Maar nog te vaak geeft de overheid het slechte voorbeeld omdat rendementsdenken en kostenbesparing vóór echte banen gaan. We botsen permanent met het kabinet als het gaat om de pensioenen. En natuurlijk over de bezuinigingen in de zorg. Aan de demonstratie 'Red de zorg' van 12 september is te zien dat we het volstrekt

oneens zijn over de situatie die nu in de zorg is ontstaan. Het was natuurlijk moedig dat staatssecretaris Van Rijn naar de demonstratie kwam. En ja, wij hebben zijn uitgestoken hand om te praten aangenomen. Maar in die hand moet wel iets zitten.

Decentraliseren naar gemeenten en zo veel bezuinigen werkt niet. Dat kost ook nog eens duizenden en duizenden banen, bijvoorbeeld in de zorg. Daar staat de teller al op 65.000! Er komt nu wat extra geld voor verpleeghuizen. Lang niet genoeg. Want de schandalige

---

## De PvdA blijft een natuurlijke bondgenoot maar door de kabinetsdeelname staat dat wel behoorlijk onder druk

---

combinatie van langer thuis moeten wonen en tegelijk ingrijpend bezuinigen op thuis-hulp blijft in stand. Het leidt niet alleen tot tienduizenden ontslagen, maar ook tot een situatie waarin mensen hun werk niet meer goed kunnen doen. En dan het beschutte werk voor mensen met een arbeidshandicap. Het kabinet heeft onlangs een duidelijk signaal gegeven aan gemeenten die geen beschut werk willen realiseren. Desnoods krijgen ze dwingende regels opgelegd. Dat vinden we een goede zaak. Intussen laat het kabinet ons zoals het nu lijkt in de steek bij een belangrijk deel van het Sociaal Akkoord. We hebben afspraken over het via de cao repareren van het derde jaar WW, dat door het kabinet is wegbezuinigd. En we willen samen met werkgevers op de regionale arbeidsmarkt zorgen dat mensen weer makkelijker aan het werk komen, in samenwerking met de gemeenten en het UWV. Werkgevers en werknemers in de regio hebben immers het beste zicht op de vraag naar arbeid in de bedrijven en organisaties. Maar

Ton Heerts *De noodzaak van linkse samenwerking*

het kabinet komt niet over de brug met wat er nodig is om dat te kunnen uitvoeren. Als dit niet verandert dreigt echt een enorme kloof te ontstaan tussen ons en dit kabinet. Dus ook met de PvdA. Juist nu hebben we elkaar nodig. Hoe kunnen we elkaar beter vinden?

Als je teruggaat in de tijd was er een sterke band tussen het NVV en de SDAP en later de PvdA, in de tijd van de verzuiling. Vakbondsmensen zaten in partijorganen en hadden veel invloed op het beleid. Dat model zie je nog steeds in Scandinavische landen en deels in Groot-Brittannië. Dat is in Nederland niet meer van deze tijd, maar er is meer aan de hand. Toen in 1976 de FNV tot stand kwam, ging het NVV samen met het NKV. Dat maakte de FNV groter, maar de banden met de logische partner lossen. Het NKV raakte immers ook de band met de KVP kwijt, die opging in het CDA. De FNV groeide onder Johan Stekelenburg door naar meer dan een miljoen leden. En groter betekent tegelijk diverser, ook qua politieke oriëntatie. Uit peilingen blijkt een niet gering deel van onze achterban op partijen als VVD en D66 te stemmen, die toch echt een behoorlijk vakbondsvijandige agenda hanteren.

Maar ook de PvdA is natuurlijk veranderd qua beleid. Een belangrijke ontwikkeling was de Paarse periode, toen de PvdA onder oud-FNV'er Wim Kok een heel eind meeging in het steeds dominantere marktdenken. In de pas uitgezonden documentaire over zijn periode als minister-president gaf hij toe dat 'we' daar misschien wat in zijn doorgesloten, maar dat is een beetje laat. Nog steeds zijn er binnen de PvdA te veel mensen die blijven geloven dat het heil van de markt komt, en die vooroplopen in het hanteren van strikte begrotingsregels. Die bezuinigen belangrijker vinden dan investeren. Die rendementsdenken belangrijker vinden dan de menselijke maat. Ik ben ervan overtuigd dat we nu een stuk minder werklozen hadden gehad als dit kabinet beter had geluisterd naar ons pleidooi om tijdens de crisis te investeren in plaats van alleen maar te bezuinigen.

Zulke sterke personele unies als in andere landen tussen de sociaal-democratie en de vakbonden hebben we hier allang niet meer, maar in de voorgaande decennia was er altijd wel een blok binnen de fractie dat afkomstig was van de vakbeweging.

En dat lijkt me heel wenselijk. Voor de volgende lijst zullen we vast 'suggesties' doen.

Een mooie uitdaging voor Max van den Berg, die wij als een consequent links denker en doener kennen. Overigens hebben we ook

## In plaats van elkaar te bestrijden op details moet links zich verenigen op de belangrijke punten

suggesties voor de lijsten van andere linkse partijen. We willen dat de PvdA weer een socialer en werknemersvriendelijk karakter krijgt, en dat er voldoende mensen in de fractie en de partijtop zitten die op z'n minst affiniteit met de vakbeweging hebben. En dan niet omdat dat voor ons als FNV prettig is, maar om óók mensen met een sociaal-democratisch hart weer aan te spreken. Kijk ook naar Groot-Brittannië, waar Jeremy Corbyn een nieuw links elan brengt, met grote affiniteit voor de belangen van werknemers. Een elan dat ook en juist jongeren aanspreekt. En zelfs in de VS wordt Hillary Clinton naar de kroon gestoken door een linkse kandidaat. Het is van groot belang dat de partijen aan de linkerkant beter gaan samenwerken. Ook in de politiek gaat het om macht en tegenmacht. Het gaat om een krachtig gezamenlijk geluid tegenover de neoliberale agenda van rechts. In plaats van elkaar te bestrijden op kleine verschillen zou ik graag zien dat de linkse partijen elkaar vinden op de belangrijke overeenkomsten.



Ton Heerts *De noodzaak van linkse samenwerking*

Ik zie wel een beweging in de PvdA die het beleid wil ombuigen naar de linkerkant. Ik hoor de voorzitter ook zeggen dat hij dat wil. De vice-premier heeft duidelijk stelling genomen in de Drees-lezing. En er is het document *Van waarde*. Maar het is niet genoeg. De PvdA heeft een heldere sociaal-democratische agenda nodig om mensen mee aan te spreken, en die zie ik nog niet. Ik denk dat dat hard nodig is, wil de partij maar ook de beweging nog bestaansrecht hebben in de komende periode.

Een brede linkse samenwerking vergt dat er een programma wordt ontwikkeld dat op een breed maatschappelijk draagvlak kan rekenen. Daarin zullen diverse bevolkingsgroepen en zeker de lagere en middeninkomens met elkaar moet worden verbonden.

De SCP-studie *Vershil in Nederland* uit 2014 brengt verschillen in kaart langs dimensies die veel breder zijn dan alleen inkomen. In de studie worden twee klassen en vier segmenten onderscheiden. Tussen de twee klassen aan de uiteinden van het spectrum, de gevestigde bovenlaag en het 'precariaat', benoemt het SCP de segmenten jongere kansrijken, werkende middengroep, comfortabel gepensioneerden en onzekere werkenden. De vraag is hoe de

werkende middengroep (die 27% van de bevolking omvat en daarmee de kern van een brede linkse alliantie) en comfortabel gepensioneerden (17%) kunnen worden verbonden met de onzekere werkenden en het precariaat (tezamen 29% van de bevolking). Zonder uiterwaard het niet uitsluitend op het eigenbelang gerichte deel van de kansrijke jongeren te vergeten. Dat vergt een aansprekende agenda met speerpunten gericht op verdere emancipatie en ontwikkeling waar het gaat om werk, opleiding en scholing, zekerheid en daarmee inkomensperspectief.

De vakbeweging kan deze agenda ondersteunen en versterken door gericht vakbondsmacht te ontwikkelen en in te zetten op plekken waar de gevolgen van de neoliberale agenda zichtbaar worden in de arbeidsvoorwaarden. Bijvoorbeeld bij de schoonmakers heeft de methode van 'organizing' naast een betere cao met hogere beloningen ook vooral veel begrip en respect bij de bevolking opgeleverd. Als we dit over en weer weten te verbinden aan de politieke agenda van links kunnen we inzichtelijk maken hoe het neoliberale beleid in de praktijk uitwerkt, maar ook dat een stem op de juiste partijen een verschil kan maken.

# PvdA en FNV: samen alleen

De vakbeweging en de politiek voeren met hun verlangen naar uniformiteit de vorige oorlog. Werknemers hebben tegenwoordig te diverse verlangens. Niet een baan maar werk is het doel.

## HENDRIK NOTEN & HAN NOTEN

*Bestuurskundige en werkzaam bij AWWN resp. burgemeester van Dalftsen en oud-vakbondsman. Zij zijn samen eigenaar van de domeinnaam 'Huis van de Arbeid' en stellen die graag beschikbaar.*

De afgelopen onderhandelingen tussen vakbonden en overheid hadden als inzet een nieuwe cao voor het rijkspersoneel. Maar het kwam tot een stevige botsing tussen de FNV en verantwoordelijk PvdA-minister Ronald Plasterk. Het oplopende conflict tussen de twee kemphanen kwam tot stilstand tegen het hekje in de rechtbank, waarbij de Staat tot twee keer toe in het gelijk werd gesteld.

Die botsing was niet zo uitzonderlijk. Vooral in tijden dat de PvdA in de regering zit is de relatie tussen vakbeweging en sociaal-democratie over het algemeen slecht. Onder Den Uyl was Ien Dales niet bepaald populair. En wie herinnert zich niet het *bami-akkoord* over de herziening van de WAO? Wim Kok bleef ternauwernood in het zadel als politiek leider, terwijl hij niet lang daarvoor nog aan het roer had gestaan van de FNV. Van Wouter Bos kan ook niet echt gezegd worden dat het een vakbondsvriend was. Die gemengde gevoelens waren overigens wederzijds. Wat dat betreft gaat het op dit moment best wel aardig. Lodewijk Asscher slaagt erin de FNV dicht bij zich te houden en vice versa. Kwaliteit van werk, terugdringen van flex en het aanpakken van schijnconstructies; de vakbeweging heeft in jaren haar agenda niet zo goed vertegenwoordigd gezien op het ministerie.

Hoe dan ook, een analyse van de verhouding tussen de PvdA en de FNV is te mager wanneer die een natuurlijk bondgenootschap veronderstelt. Natuurlijk, beide organisaties komen voort uit de arbeidersbeweging en delen in die zin dezelfde ideologische geboortegrond. Maar dat is geen verplichting om ook in een continue staat van ideologische verwevenheid te verkeren. Het zijn twee bewegingen die op een eigen manier vormgeven aan hun ideeën, gestoeld op een gedeeld geloof in het belang van goede arbeid en goede arbeidsverhoudingen. Dat de uitkomsten daarvan niet altijd gelijk zijn en soms zelfs contrair aan elkaar is dan ook niet verrassend.

De PvdA is als politieke partij primair gericht op het vergaren van macht. Wanneer dat eenmaal gelukt is draagt zij als besturende partij verantwoordelijkheid voor het hele land en alle inwoners. Los van de eigen achtergrond wordt zij daarmee door de realiteit vaak gedwongen tot een vorm van progressiviteit, in de zin dat actie móét worden ondernomen. De vakbeweging is van oudsher gericht op het vergaren van macht en die macht wordt vervolgens ingezet tot het behoud van rechten, in eerste instantie voor haar eigen achterban. Het is daarmee in veel grotere mate een conservatieve beweging. Beide hebben op de

Hendrik Noten & Han Noten *PvdA en FNV: samen alleen*

lange termijn belang bij een sterk georganiseerde ander, maar botsingen zijn in bepaalde situaties onvermijdelijk.

Op het front van de arbeidsvoorwaarden zien we wel dat de FNV het moeilijk heeft. Er lijken wat barstjes in het vakbondsbastion te ontstaan waarbij vooral de klassieke rijder CNV een eigen koers begint te kiezen. Er is sprake van een toenemend aantal cao's waarvoor de grootste vakvereniging van Nederland niet wilde of mocht tekenen terwijl anderen dat wel deden. De casus belli in dit artikel – het overkoepelend loonakkoord voor het rijks personeel – is weliswaar inhoudelijk uniek, procesmatig past dit in een steeds belangrijker wordende trend. De Partij van de Arbeid beleeft ook niet haar makkelijkste tijden. Afnemende zetelaantallen en een kleiner wordende, verouderende achterban zijn ontwikkelingen die – onderbroken door de succesvolle verkiezingen van 2012 – al langere tijd spelen. Wat betreft het ledenbestand vertonen FNV en PvdA tot op heden behoorlijke overeenkomsten.

Kortom, er is geen sprake van een slechte relatie tussen FNV en PvdA. De relatieve huidige harmonie tussen de twee telgen van de sociaal-democratische familie is eerder bijzonder te noemen. Dat neemt niet weg dat er een duidelijk spanningsveld rondom de twee organisaties lijkt te bestaan. De vraag zou dan ook niet moeten zijn waarom de PvdA en FNV moeite met elkaar hebben. De vraag zou moeten zijn waarom zij gezamenlijk op dit moment zo'n moeizame relatie hebben met de rest van de wereld.

### ***Solidariteit versus diversiteit***

Het is niet ondenkbaar dat de moeite waarmee de vakbeweging en sociaal-democratie zich door het begin van de 21e eeuw bewegen ook veroorzaakt wordt doordat de wijze waarop zij macht organiseren langzaam maar zeker niet meer werkt, of in ieder geval ongemakkelijk aanvoelt in het huidige tijds-

gericht. Voor beide geldt dat de macht moest worden bevochten. Er was geen God, koning of kapitaal waarop gerekend mocht worden. De arbeider moest zich organiseren en dat deed hij door te collectiviseren vanuit het adagium 'eendracht maakt macht'. Daarmee

## **De manier waarop vakbond en sociaal-democratie hun macht organiseren is wellicht achterhaald**

werd een simpel en gelijktijdig effectief model gevormd waarbij ideologie en organisatie samenvielen. Het komt ruwweg neer op de volgende redenering: om de emancipatie van de arbeider te volbrengen is solidariteit nodig. Die solidariteit moet je organiseren in collectiviteiten want dan genereer je macht. Om een collectiviteit in stand te kunnen houden moet je verdeeldheid uitsluiten en dat doe je door de belangen te uniformeren. Dat heeft het grote voordeel dat het individu als zodanig geen betekenis heeft en daarmee ook niet als persoon kwetsbaar wordt in de politieke strijd. Kortom: solidariteit = collectiviteit = uniformiteit = anonimiteit.

Het principe van machtsvorming en belangenbehartiging werd op deze wijze binnen de traditie van PvdA en FNV aan elkaar verbonden.

Solidariteit is de waarde die moet worden vormgegeven in een collectiviteit; dat vereist uniformiteit en zorgt ervoor dat de strijd op een onpersoonlijke, anonieme wijze gevoerd kan worden. Eendracht maakt nu eenmaal macht en diversiteit versplintert diezelfde macht. Het is niet zo dat we als sociaal-democraten tegen de individuele voorkeuren zijn als zodanig zijn. Het is wel zo dat individuele voorkeuren de macht van het collectief verzwakken. En daarmee wordt door diversiteit

Hendrik Noten & Han Noten *PvdA en FNV: samen alleen*

in arbeid en arbeidsrelaties de anonimiteit opgeheven, komt de uniformiteit onder druk te staan, weten we niet meer hoe we de collectiviteit moeten organiseren en zijn we bang dat we de solidariteit gaan verliezen. Dus moet zowel FNV als PvdA zich verzetten tegen diversiteit in arbeid en arbeidsrelaties. Dat is precies wat we in onze tijd zien gebeuren.

### **'Neoliberaaal complot'**

Maar waar komt dat verlangen naar diversiteit toch vandaan? Toen een van de auteurs van dit artikel nog jong was en bij de Industriebond FNV werkte wisten we dat wel. Er was geen twijfel over. Het was een groot liberaal complot. Grootse ontwikkelingen als globalisering en individualisering lagen eraan ten grondslag. We waren daar zo van overtuigd dat we de wens om verschillen te mogen maken verwarde met het je onttrekken aan collectieve waardesystemen. Zelf invloed hebben op je werktijden, in overleg je vakantiedagen bepalen, het werd allemaal gezien als decollectivering en daarmee ondermijning van de solidariteit. Dat deze vragen voortkwamen uit een zich professionaliserende middenklasse die zich vrijvocht uit de sociale dwangbuizen van de verzuiling en dat diezelfde middenklasse van oudsher het fundament onder zowel de bond als de PvdA was, werd gemakshalve vergeten.

En dat was dom. Want het is onjuist om te veronderstellen dat de PvdA en FNV kracht ontleen aan het mobiliseren van de lagere sociale klassen. Bij diezelfde Industriebond FNV waren het de vaklieden, monteurs en procesoperators, die de machtsbasis vormden. Een groot deel van de mobilisatiekracht bestond uit het vermogen de onder- en middenklasse in hun tijd met elkaar te verbinden. Een ongemakkelijke spagaat waar men over het algemeen wel in slaagde en die we vandaag de dag steeds moeilijker lijken op te brengen. En de analyse klopte ook niet. Het was geen liberaal complot en het lag ook niet aan de globalisering.

Arbeidsverhoudingen gaan over hoe mensen zich verhouden tot arbeid. En dus niet over instituties die collectiviteiten vormen. Die instituties zijn het gevolg. Het instrumentarium dat die instituties gebruiken bestaat bij de gratie van het werk zelf. De cao, het

### **Het gaat om 'werk, inkomen en bestaanszekerheid', niet om 'banen, contract en verzorgingsstaat'**

institutionele overleg in de polder, dit alles is houdbaar in een industriële samenleving waarbij taken keurig gesplitst zijn en kapitaalgoederen de inzet van mensen bepalen. Maar daar zijn nu een korte tijd een flink aantal zaken in veranderd. Niet door de globalisering of de opkomst van het neoliberale denken. Wel door de verandering in de organisatie van het werk en de kracht van de informatie.

Deze ontwikkeling naar meer diversiteit is er dan ook niet een van individuele preferenties of politieke keuzes. Het is precies andersom: de organisatie van de arbeid zoals die in het industriële tijdperk 'rationeel' was, maakte collectieve belangenbehartiging en mobilisatie van de arbeidersklasse mogelijk. De manier waarop dat wordt gedaan is echter randvoorwaardelijk. Door de verandering in de organisatie van de arbeid vandaag de dag, uitgelokt door de beschikbaarheid van goedkope productietechnologie en de toegankelijkheid van ('open source') informatie, is diversiteit een onontkoombaar feit. Taken zijn niet meer opgesplitst in strakke industriële processen en individuele mogelijkheden tot productie zijn enorm toegenomen. Persoonlijke voorkeuren hebben daar nauwelijks iets mee te maken. Misschien versnellen ze een en ander maar ze zijn zeker niet de bron van die verandering.

---

Hendrik Noten & Han Noten *PvdA en FNV: samen alleen*

Het nieuwe werken doe je thuis en dat doe je wanneer je dat het beste uitkomt. Bij buurtzorg maken ze zelf afspraken over wie wat wanneer doet. Voor cao-onderhandelaars is dat een gruwel. Want hoe moet dat dan met afspraken over werktijden? Of over functie-waardering? We mogen er allemaal van alles van vinden maar de werkelijkheid is dat het aantal zzp'ers enorm oploopt. Ook onder jongeren. Dat is misschien geen natuurverschijnsel, maar het is de vraag of dit de komende jaren substantieel gaat veranderen. De verwachte technologische ontwikkeling leidt tot een geheel andere situatie in de driehoek van arbeidsmarkt, organisaties en mensen. Gevraagde kennis en kwaliteiten zullen steeds sneller aan verandering onderhevig zijn. De levensduur van ondernemingen neemt af. De diversiteit op de arbeidsmarkt zal toenemen, de heldere grenzen van beroep en sector vervagen en dit alles heeft onvermijdelijk gevolgen voor de arbeidsverhoudingen. Gelijktijdig is op het niveau van waarden niets veranderd. Dus de vraag is niet óf maar hoe.

Natuurlijk hebben mensen nog steeds behoefte aan zekerheid van werk en inkomen. Willen ze graag dat er geïnvesteerd wordt in hun kunnen en kennen, willen ze graag een huis kunnen kopen. Dat is het probleem niet. Het probleem is dat in onze tijd zowel de FNV als de PvdA het realiseren van al die wensen afhankelijk maakt van een arbeidscontract dat is ingebed in een arbeidsvoorwaardenstructuur die weer is ingebed in het industriële denken over arbeid en organisatie van de vorige eeuw. Dat gaat gewoon niet lukken. We gaan de solidariteit niet overeind houden door de toenemende diversiteit tot vijand te betitelen. Het enige wat we daarmee doen is de 'professionele' middenklasse nog verder van ons vervreemden.

Roepen 'wij willen echte banen', ontkent deze ontwikkeling. De rest van de wereld wordt daar nijdig van. Volgens ons moet de oriëntatie van banen naar werk, van contract naar inkomen en van verzorgingsstaat naar bestaanszekerheid. Een prachtige opgave. Wij denken graag mee.

# Opstaan en weer vallen: partij en vakbeweging

Dat de FNV en PvdA betere tijden gekend hebben, is zachtjes uitgedrukt. Intern, maar vooral ook onderling is er volop onrust. Toch gloort er hoop. Daarvoor zullen vakbeweging en partij echter wel aansluiting moeten vinden bij nieuwe maatschappelijke initiatieven als energie- en zorgcoöperaties.

## ELLA VOGELAAR

*Oud-minister voor Wonen, Wijken en Integratie en oud-vice-voorzitter van de FNV*

Vóór de fusie met het NKV, behorend tot de katholieke zuil, was de band tussen het sociaal-democratische NVV en de PvdA lange tijd als vanzelfsprekend hecht. Beide ijverden voor bestaanszekerheid voor de arbeiders, verheffing van het volk onder het rode vaandel van het socialisme. De totstandkoming van de FNV in 1981 paste in de ontzuiling van de Nederlandse samenleving, die ook leidde tot het uiteenvallen van de rode familie. FNV en PvdA raakten minder vervlochten. In de periodes dat de PvdA in de regering zat en mede verantwoordelijkheid droeg voor looningrepen en verslechtingen in de sociale zekerheid, leidde die ontvlechting tot heftige confrontaties. Denk aan het verzet tegen de voorstellen rond de ziektewet van Ien Dales, het WAO-drama met Wim Kok en Elske ter Veld in de regering, en niet te vergeten het huidige conflict tussen de FNV en PvdA-minister Plasterk over het loonakkoord met de ambtenarenbonden. Ondanks die confrontaties bleef er door de jaren heen toch een gevoel van bondgenootschap bestaan, de talloze transfers van mensen uit

de vakbeweging die vooraanstaande posities gingen bekleden binnen de PvdA – en in mindere mate ook omgekeerd – vormen daar een illustratie van.

De laatste jaren is er sprake van een groeiende sympathie voor de SP onder FNV-leden. Veel bestuurders en kaderleden van FNV-bonden zijn al dan niet prominent lid van de SP. Mede onder hun invloed is er een herlevend activisme binnen de FNV. De vraag is wat dit betekent voor de relatie tussen de twee historische zielsverwanten. Aan de hand van mijn eigen ontwikkelingsgeschiedenis wil ik een poging wagen daarop te reflecteren.

### *CPN'er in de vakbeweging*

Ik ben een kind van de democratiseringsbeweging van de jaren zestig. Op de golven van die beweging dreef ik de vakbeweging in. Eerst was ik betrokken bij de oprichting van de politieke studentenvakbond op de hogeschool De Horst in Driebergen en zodra ik in 1972 ging werken, werd ik natuurlijk lid van de 'echte'

Ella Vogelaar *Opstaan en weer vallen: partij en vakbeweging*

vakbond. In mijn geval was dat de ABOP (nu AOb), de onderwijsbond van de FNV. Binnen een jaar zat ik in het bestuur van de sectie vormingswerk voor werkende jongeren en niet veel later werd ik tot voorzitter daarvan verkozen. Ik werd actief lid omdat ik vond dat de bond een progressievere koers moest varen en de leden meer invloed op het beleid moesten krijgen. In onze sectie vormingswerk schaften we de verkiezing van afgevaardigden voor het congres af. We waren voor directe democratie. Ieder lid kon naar het congres komen en we stemden volgens het 'one man, one vote'-principe.

In de hoogtijdagen had de sectie 1200 leden, waarvan er 800 op een vrije zaterdag naar een congres kwamen. De door ons en andere delen van de ABOP gewenste progressievere koers hield in: een scherpere opstelling tegenover de regering, een keuze voor een brede vakbeweging die ook stelling neemt rond maatschappelijke vraagstukken als vrede en veiligheid en discriminatie.

Ook een onafhankelijker opstelling tegenover de PvdA stond op ons wensenlijstje. De rode familie was voor ons, vaak lid van een van de kleinere linkse partijen, passé. We vonden het onbestaanbaar dat de voorzitter van onze vakbond ook lid van de Eerste Kamer voor de PvdA was en ijverden ervoor dat zo'n combinatie van functies onverenigbaar werd. We vormden een gideonsbende in de vakbeweging. Sociaal-democratisch georiënteerde bestuurders maakten zich zorgen over deze radicalisering van wat ze gewend waren te beschouwen als 'hun' vakbeweging. In kranten verschenen artikelen over de grote invloed van met name de CPN in sommige FNV-bonden. CPN'ers, waaronder ikzelf, werden ervan beschuldigd rechtstreeks opdrachten te krijgen van het partijbestuur. Dat terwijl de CPN, beducht voor celvorming ('horizontalisering') in eigen gelederen, ons verbood onderling contact te hebben. Daar hielden we ons niet aan, niet in de partij en niet in de vakbeweging, want als je wat wilde veranderen moest je samen optrekken.

Daarnaast stond voor ons vast dat we om echte en duurzame invloed te krijgen niet kritisch aan de kant moesten blijven staan, maar ook zelf bestuurlijke verantwoordelijkheid moesten nemen in de vakbeweging. Ook dat werd in eerste instantie door de zittende, vaak met de PvdA verbonden bestuurders en kaderleden met argusogen bekeken. Zo werd ik zelf pas verkozen in het hoofdbestuur van de onderwijsbond na me drie keer verkiesbaar te hebben gesteld. Mijn verkiezing tot voorzitter acht jaar later werd overigens breed gedragen, een teken van gewijzigde verhoudingen. Gelouterd door de opgedane bestuurlijke ervaring koos ik als titel voor mijn aanvaardingsspeech het gematigde motto *Continuïteit en vernieuwing*. Inmiddels had ik de CPN al een aantal jaren vaarwel gezegd. Een belangrijke overweging daarbij was mijn ervaring dat om politiek resultaat te boeken je toch zaken moet zien te doen met de grote politieke partijen en dat klein links zich te veel beperkte tot getuigenispolitiek. De vorming van GroenLinks liet te lang op zich wachten en na een aantal jaren partijloos te zijn geweest, werd ik lid van de PvdA.

### *Opeenvolgende crises*

Terugkijkend stel ik vast dat de brede vakbeweging die we nastreefden maar een aantal jaren als zodanig heeft gefunctioneerd. De FNV nam in de eerste helft van de tachtiger jaren actief deel aan de acties tegen kernwapens, sprak zich uit voor afschaffing van de dienstplicht, ijverde voor de pil in het ziekenfondspakket en steunde de strijd voor het recht van de vrouw op abortus. De tweede feministische golf inspireerde tot het vormen van aparte vrouwengroepen binnen de vakbonden, we voerden intellectueel hoogstaande discussies over het doorbreken van 'de heteroseksuele norm' en ijverden voor goede voorzieningen om arbeid en zorg te combineren. We voerden actie tegen 'Bestek 81', dat voor ons symbool stond voor de afbraak van de verzorgings-

Ella Vogelaar *Opstaan en weer vallen: partij en vakbeweging*

maatschappij, en wisten de FNV in die strijd aan onze zijde. Maar dat bleek onvoldoende om het tij te keren, we kwamen in een diepe economische crisis terecht met een sterk oplopende werkloosheid en bezuinigingen in de collectieve sector. De vakbeweging werd in het

## Naast het voeren van acties zal de FNV compromissen moeten sluiten

defensief gedrongen en verloor met name in de industriële sectoren veel leden. Dat leidde tot een heroriëntatie, we gingen weer terug naar onze kerntaken rond arbeid en inkomen en de individuele belangenbehartiging kreeg meer aandacht. We voerden verhitte discussies over deze koerswijziging en vreesden dat de FNV zou verworden tot een sociale ANWB in plaats van een strijdorganisatie. Eind jaren tachtig wist de FNV weer een offensieve koers te ontwikkelen. Op 8 oktober 1988 vond de voor toen grootste vakbondsmanifestatie van na de Tweede Wereldoorlog plaats, meer dan 150.000 mensen demonstreerden op het Museumplein in Amsterdam. De kramen waar de bonden zich presenteerden stonden zij aan zij met stands van milieuorganisaties en migrantengroepen. Het elan was terug, je was trots om onderdeel van deze beweging te zijn. Na jaren van ledenverlies was er ook weer aanwas: in september 1990 werd het miljoenste lid ingeschreven.

Van 1989 tot 1994 zat de PvdA met het CDA in een kabinet, met Wim Kok als vice-premier. De plannen tot inkrimping van de WAO leidden tot een heftige confrontatie tussen de FNV en de PvdA. Prominente vakbondsbestuurders zegden publiekelijk hun lidmaatschap van de PvdA op. Dit patroon van confrontaties tussen de PvdA en de FNV als de PvdA regeringsver-

antwoordelijkheid draagt en maatregelen treft die de vakbeweging onwelgevallig zijn, herhaalde zich in de jaren daarna met een zekere regelmaat. Ik heb het zelf meegemaakt toen ik, inmiddels vice-voorzitter van de FNV, bij het aantreden van Paars I werd geconfronteerd met een forse bezuiniging op de Arbeidsvoorziening. De FNV had nog maar zeer recentelijk na veel wikken en wegen bestuurlijke verantwoordelijkheid genomen voor deze polderinstelling van overheid, werkgevers en werknemers. Na maanden van onderhandelingen met minister Melkert bereikten de sociale partners een akkoord, dat een aantal scherpe kantjes van de bezuinigingen afhaalde.

Een andere ervaring betreft het plan van het kabinet-Balkenende IV om het ontslagrecht te versoberen. Ik was in dat kabinet de enige PvdA-minister met wortels in de vakbeweging en heb, helaas zonder succes, als een soort olievrouwetje getracht te komen tot een oplossing die voor zowel vakbeweging als werkgevers en kabinet aanvaardbaar zou zijn. En nu is daar een nieuw dieptepunt in de verhoudingen tussen een kabinet waar de PvdA deel van uitmaakt en de FNV rond het ambtenarenakkoord dat minister Plasterk heeft afgesloten met een meerderheid van de bonden, maar zonder de grootste, de FNV-bond.

In de periode na de fusie tussen NVV en NKV hebben zich de nodige ups en downs voorgedaan in de relatie tussen de PvdA en de FNV. We bevinden ons nu weer in een periode van verwijdering. Daarvoor zijn oorzaken aan zowel PvdA- als FNV-zijde aan te wijzen. De PvdA heeft een groot deel van haar traditionele aanhang verloren aan de SP en in mindere mate ook aan de PVV. Na het afschudden van de rode veren en de steun van de PvdA voor veel neoliberal beleid (denk aan marktwerking in de zorg, de sociale zekerheid, het vervoer en energievoorziening en de overheid benaderen als bedrijf), herkenden velen zich niet meer in de partij. De deelname aan het huidige kabinet met de VVD heeft dit proces nog versterkt,



Ella Vogelaar *Opstaan en weer vallen: partij en vakbeweging*

het ledenverlies zet gestaag door en in de peilingen staat de PvdA er beroerd voor. Ik neem waar dat er bij een grote groep partijleden een verlangen is naar herbronning van onze sociaal-democratische principes.

### ***Van waarde en linkse bundeling***

Het project 'Van waarde' van de Wiardi Beckman Stichting is daar een uitdrukking van en biedt goede aanknopingspunten om de oude waarden met betrekking tot bestaanszekerheid, goed werk, verheffing en verbinding opnieuw te laden. Deze onderstroom krijgt echter onvoldoende vleugels omdat het kabinetsbeleid er vaak mijlenver van afstaat. Wil de PvdA weer aantrekkingskracht verwerven voor grote groepen mensen, dan zal ze het gedachtengoed van 'Van waarde' tot leidraad van het nieuwe verkiezingsprogramma én van haar handelen moeten maken.

Voor het ontwikkelen van een wenkend links perspectief zou de partij ook het initiatief moeten nemen om tot progressieve samenwerking te komen. De versnippering op links is funest. Daartoe behoort wat mij betreft ook de SP. Duidelijk is dat de PvdA en de SP op bepaalde terreinen grondig van mening verschillen, bijvoorbeeld wat betreft de Europese samenwerking. Maar het valt niet te ontkennen dat de SP op dit moment sterker geworteld is onder de lagere en middeninkomens dan de PvdA, en een activistisch kader heeft dat sterk vertegenwoordigd is in de vakbeweging. De SP lijkt de laatste jaren ook in te zien dat zonder bestuurlijke verantwoordelijkheid te nemen de invloed beperkt blijft. En als die verantwoordelijkheid er naast lokaal en provinciaal ook op landelijk niveau komt, zal de SP geconfronteerd worden met dezelfde dilemma's als andere progressieve partijen die in het landsbestuur zitten.

Voor de FNV ligt er de opgave om het hernieuwde activisme in eigen gelederen verder te versterken op basis van eigen kracht en positie in de samenleving. De succesvolle acties

van de afgelopen jaren door de schoonmakers voor een betere betaling en meer respect, recentelijk tegen ontslagen in de thuiszorg en voor afschaffing van het minimumjeugdloon, zijn daarvan geslaagde voorbeelden. Maar ook voor de FNV geldt dat zij dit activisme moet weten te combineren met het sluiten van compromissen met werkgevers en regering om de belangen van haar leden zo goed mogelijk te behartigen.

Mijn ervaring is dat als je als activist de vakbeweging binnenkomt en vervolgens bereid bent bestuurlijke verantwoordelijkheid op je te nemen, dit alleen met enig succes kan als je erkent dat politieke én vakbondssuccessen zich afspelen binnen de smalle marges van het mogelijke en dat het sluiten van compromissen daarbij onvermijdelijk is. De kunst is om daarbij wel geloofwaardig te blijven voor de achterban. Voor het slagen daarvan is het van groot belang dat mensen in de linkse partijen en de vakbeweging zich in elkaars positie kunnen verplaatsen en elkaar de ruimte geven om het eigen verhaal te blijven vertellen. Transfers van personen tussen politiek en vakbeweging kunnen aan dat wederzijdse begrip bijdragen.

Tot slot: het is bijzonder om te zien dat zich in de samenleving een krachtige onderstroom vormt waarin mensen zich in allerlei nieuwe collectiviteiten verenigen. Ik zie energie- en zorgcoöperaties die worden opgericht, buurten dorpshuizen die in zelfbeheer worden genomen en groene initiatieven die op talloze plekken ontstaan. Bij de totstandkoming van vergelijkbare initiatieven in het begin van de twintigste eeuw speelde zowel de vakbeweging als de sociaal-democratische partij een belangrijke rol. De vraag of de vakbeweging en de partij zich afzonderlijk én gezamenlijk aan de huidige negatieve spiraal van ledenverlies en gebrek aan vertrouwen weten te ontworstelen, staat of valt met de vraag of zij zich weten te verbinden met deze onderstroom van nieuwe collectiviteiten. Daarvoor zijn mensen nodig die hun rode veren behouden en hooguit hun allerwildste haren verliezen.

# Interventie

---

## Crisis? Welke crisis?

Door **Faïrouz Ben Salah**

*Onderzoeker, adviseur & programmaleider*

Een crisis is een zware noodsituatie waarbij het functioneren van een stelsel (van welke aard dan ook) ernstig verstoord raakt. Aldus Wikipedia. Waar deze 'crisis' precies betrekking op heeft, wie of wat zich in een noodsituatie bevindt en met welke consequenties wordt vaak niet omschreven. De term vergt kennelijk geen nadere toelichting. De 'noodsituaties' volgen elkaar de laatste jaren op én voltrekken zich gelijktijdig. Na een kredietcrisis, een bankencrisis, een kapitaalcrisis, een eurocrisis, energiecrisis, duurzaamheids-crisis, klimaatcrisis en migrantencrisis nu een vluchtelingencrisis en een Syriëcrisis — eventuele kabinetscrisis buiten beschouwing gelaten. Zo beschouwd is het een wonder dat Nederland nog functioneert.

Neem nog even de 'vluchtelingencrisis'. Lodewijk Asscher betoogde dat vluchtelingen zo snel mogelijk hun 'normale' bestaan moeten kunnen oppakken. Intrigerend, in een context van mensen die er nu juist alles voor over hadden hun 'normale' bestaan achter zich te laten. Collega Dijsselbloem luidde ondertussen de noodklok omdat onze welvaartsstaat in gevaar komt. Ook intrigerend, voor een minister in een kabinet dat er een sport van leek te maken de welvaartsstaat juist *niet* te beschermen, maar om te vormen tot een 'participatiesamenleving'. Specifiek voor de 'vluchtelingencrisis' is dat de potentiële ontwrichting veroorzaakt wordt door de aanwezigheid van een groep mensen en de term niet de situatie van deze groep mensen zelf beschrijft. Met andere woorden: *wij* raken in een noodsituatie vanwege hen omdat *zij* naar Nederland komen.

Het is niet nieuw dat veel mensen in andere delen van de wereld onder heel zware omstandigheden moeten leven en het is ook niet nieuw dat een deel van hen naar andere landen gaat, waar de levensomstandigheden veel beter zijn. Hun 'stelsel' is al jaren, misschien zelfs permanent, ernstig verstoord. Deze ongelijkheid is inherent geworden aan de wereld waarin wij leven; om daar tijdelijk weer van bewust te raken zijn vaak schokkende beelden nodig. En nu, nu deze mensen in groter getalen dan eerder onze kant op komen, raken *wij* in een crisis. Niet omdat wij zijn geschrokken van de omstandigheden die zij achterlaten, maar omdat *hun* aanwezigheid in Nederland schrik aanjaagt en consequenties zou kunnen hebben. Die combinatie van de omvang van de groep, hun *mogelijk* islamitische geloofsovertuiging en het beroep dat zij *eventueel* doen op bestaande voorzieningen maakt bang en boos.

Om deze reacties te bezweren ligt de prioriteit bij maatregelen om hun komst te beperken. Bij 'het dichtgooien van de grenzen', niet op het creëren van een betere verdeling of een substantiële verbetering van de situatie in bijvoorbeeld Syrië. De noodklok van Dijsselbloem is beschamend voor een minister van een partij die spreiding van kennis, macht en inkomen ooit als motto had. Maar Nederland lijkt ondertussen te zeer vertrouwd geraakt met verschrikkingen elders en bijbehorende toverformules als 'onze welvaartsstaat', 'draagvlak', 'opvang in de regio' en 'moslimterrorisme' om deze ongelijkheid nog expliciet politiek te agenderen.

Maar die ongelijkheid is wel de crux. Niet dat mensen naar onze omgeving komen, maar dat het ongelijk verdeeld is. Dat het hier 'vol' dreigt te worden komt doordat niemand naar Syrië of omgeving verhuist en doordat de uit-

zichtloosheid daar veel vluchtelingen lang of permanent hier houdt. Het besef van ongelijkheid en dilemma's die daarbij horen zijn pijnlijk. Discussies over een eerlijkere verdeling worden zoveel mogelijk vermeden. Politici en bestuurders vallen liever terug op de schijnbare neutraliteit van de vrijheid van meningsuiting en de rechtsstaat als mechanismen om maatschappijprotest te beslechten. Een relatief grote groep burgers voelt zich daardoor niet gehoord, ondanks de politieke steunbetuigingen aan de 'bezorgde burger'. Hun boosheid blijft zich daarom op politici richten.

Een jaar geleden uitte een aantal jongeren met ouders of voorouders uit de Arabische regio hun boosheid door anti-joodse leuzen en luide steunbetuigingen aan de Islamitische Staat. Deze protesten werden niet beantwoord met een bezorgde brief van fractievoorzitters over de toon van het debat, maar met veroordelingen, demonstratieverboden en vrijheidsbeperkende maatregelen. De protesterende jongeren werden niet omschreven als 'bezorgde burgers', maar als antisemitisch, extremistisch en een bedreiging voor de veiligheid van de samenleving.

Twee maten? Nee, want het heet te gaan om twee heel verschillende problemen. 'Bezorgde burgers' uiten volgens deze definitie maatschappelijk protest. Die ruimte hoort bij 'de vrije samenleving' die politici voor ogen

hebben. Migrantenjongeren of kinderen van migranten geven soms blijk van opvattingen die ver van 'ons' af lijken te staan of bepaalde associaties oproepen. Dat wordt als een dreiging ervaren. Met de angst en boosheid van de bezorgde burger kunnen velen zich eenvoudiger identificeren dan met religieus geïnspireerde protestleuzen. In essentie gaat het ook hier om een confrontatie met de beperkte houdbaarheid van maatschappelijke ongelijkheden. In dit geval het verschil in macht; de macht om definities vast te stellen, waarden en normen te definiëren en de politieke agenda te beïnvloeden. Migrantenjongeren en kinderen van migranten hebben daar nog altijd minder en slechts onder bepaalde criteria toegang toe.

De sociaal-democratie ontleent haar bestaansrecht aan het politiseren van maatschappelijke ongelijkheid. Aan een andere manier van politiek, waarmee uiteindelijk zowel meer recht wordt gedaan aan 'de boze burger' als aan het protest van een (kleine) groep migrantenjongeren.

Het woord 'vluchtelingen crisis' verhoudt zich niet tot (internationale) solidariteit met mensen die willen delen in onze welvaart. Voor een partij als de PvdA zou ruimte bieden aan vluchtelingen een vanzelfsprekendheid moeten zijn. Niet terug naar het normale bestaan, maar naar een gedeeld *beter* bestaan.

## Regionale tv in de verdrukking

Door **Bertus Mulder**

*Oud-voorzitter van WBS-werkgroep Arbeid*

Het kabinet geeft 5 miljard terug aan de belastingbetaler. En tegelijkertijd gaan geplande bezuinigingen gewoon door. Een man een

man, een woord een woord! Door de merkwaardige uitruil bij de kabinetsformatie zet de regeringspartij VVD haar stempel op de verdere afbraak van de publieke omroep, houdt de PvdA haar mond en wordt het Nederlandse omroepbestel steeds meer afhankelijk van particuliere adverteerders. 'Centraal in het

## Interventie

---

mediabeleid staat het waarborgen van een onafhankelijk, gevarieerd en hoogwaardig aanbod, toegankelijk voor alle lagen van de bevolking', stond in het regeerakkoord. Dat klonk heel mooi. Maar het werd dramatisch door de volgende zin: 'De regionale omroepen worden niet langer gefinancierd door de provincies, maar door het Rijk. Het budget wordt overgeheveld van het provinciefonds naar de mediabegroting.' En de regionale omroepen moesten 'inleveren'. Het ging om zeventien miljoen, te verdelen over twaalf omroepen.

Zoals dat tegenwoordig in Den Haag gaat – zie de ellende met de nationale politie, zie de perikelen bij het spoor, zie de onbezonnen ingrepen in de zorgsector – ging dat gepaard met het opleggen van een organisatiesjabloon. Het kabinet doekt de zendmachtingen van de regionale omroepen op die straks vallen onder één zendmachtiging. De regionale oproepen worden organisatorisch tot grotere, landsdelige verbanden verplicht: Zeeland, Noord-Brabant en Limburg worden één organisatie, en hetzelfde geldt voor Groningen, Friesland en Drenthe. Dat zou effectiever zijn, de aansturing verbeteren en noem alle argumenten met een hoog McKinsey-gehalte maar op. Dat wordt dus de dood in de pot. Een opmaat voor geweldige ruzies, moeilijke afstemming over grote afstand en een management dat geen relatie meer heeft met de redactionele werkvloer. Het voorbeeld van verplichte samenwerking in een andere sector was het Noord-Nederlands Bureau voor Toerisme. Dat werd een finale mislukking en leidde tot een herstart van provinciale promotieorganisaties. Vergelijk ook de afgedwongen zorgfusie tot Meavita, onder liberale leiding leidend tot een faillissement.

Te gemakkelijk is 'Den Haag' er verder aan voorbijgegaan dat provincies substantieel bijdroegen aan het budget voor de regionale omroepen. In de jaren dat ik gedeputeerde van de provincie Friesland was, ging het om één miljoen gulden per jaar. Uit dat budget finan-

cierde Omrop Fryslân een mobiele zendmast (die straks wel in Groningen zal staan) en Friestalige tv-drama als 'Baas boppe Baas', en kon de omroep diepgravende tv-journalistiek financieren. Want het uurbedrag voor de regionale omroepen lag op slechts een vierde van wat in Hilversum per tv-uur werd berekend.

De regionale oproepen kwamen twintig jaar geleden tot stand ondanks 'Hilversum'. Ik herinner me zwaarwichtige besprekingen tussen het Interprovinciaal Overleg en NOS-bestuurder André van der Louw. Hilversum was bereid een regionaal 'venstersprogramma' van tien minuten toe te staan dat direct inbrak op het landelijke nieuws. Gelet op de geluiden uit Hilversum is dat waarschijnlijk de volgende stap. Goedkope regionale inbreng om de landelijke omroep te versterken.

Er zijn twee grote bezwaren tegen deze opzet. De eerste is uitstekend verwoord door oud-NRC-commentator Marc Chavannes. Hij maakte de vergelijking met de landelijke boekhandelsketen Selexyz. Die werd overgenomen, tot Polare ongedoopt waarbij vervolgens landelijk werd bepaald wat lokaal werd ingekocht. En dat mislukte. 'VVD en PvdA gaan fundamenteel in tegen de loop van de geschiedenis. Het plaatselijke en regionale is steeds meer waar het om draait. (...) Nationaliseren van de regionale omroep is dus slecht voor de democratie', aldus Chavannes (*NRC*, 8 oktober 2015, p. 16).

Het tweede bezwaar betreft de specifieke positie van Omrop Fryslân. Het provinciale taalbeleid ging uit van het stimuleren van de gelijkwaardigheid van het Fries en het Nederlands. Uitgangspunt was steeds het democratisch recht van mensen om zich in de eigen taal uit te drukken.

De opkomst van uitsluitend Nederlandstalige televisie vormde eerder een regelrechte minderwaardigheidsverklaring voor het Fries. Plannen voor een Friestalige zender werden vanaf 1961 door Haagse en Hilversumse partijen afgewezen. Die impasse werd in 1996 door-

broken, toen in alle provincies regionale omroepen tot stand kwamen. En dat had effect. De voortgaande daling qua taaloverdracht van het Fries werd doorbroken. Peilingen uit 2007 en 2011 geven aan dat ouders in de categorie 18-29 jaar zich in spreektaal met hun kinderen vaker van het Fries bedienen dan ouders in de categorie 50-64 jaar, de generatie die opgegroeid is met uitsluitend Nederlandse televisie.<sup>1</sup> Deze trendbreuk kan voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan Omrop Fryslân. Deze televisiezender speelt een cruciale rol in het demonstreren van die gelijkwaardigheid: door de voetbaltrainers Foppe de Haan en Henk de Jong, de schaatsers Sven Kramer, Jorrit Bergsma en Marrit Leenstra, de turner Epke Zonderland, de zeilster Marit Bouwmeester en ook Doutzen Kroes een Fries platform te

bieden, door verder een podium te zijn voor zangers en toneelspelers, en ook door Nederlandstaligen in het Fries te interviewen

Het onderbrengen van Omrop Fryslân bij de Regionale Publieke Omroep doet geen recht aan de positie van Omrop Fryslân als zender in een minderheidstaal. En dat is in feite aan de orde na de erkenning van het Fries in het kader van het Europees Handvest voor regionale en minderheidstalen. De Omroep is van levensbelang voor het handhaven van ontspannen taalverhoudingen.

#### Noot

- <sup>1</sup> Vgl. de door de provincie Fryslân uitgegeven *Fryske taalatlas 2007* en de *Fryske taalatlas 2011*, resp. p. 9 en p. 11.

## Afscheid blauwe envelop is tijdbom

Door **Louis de Bruin, Eugène Loos, Jan Willem Sap & Liane den Haan**

*Consultant, bijzonder hoogleraar aan de UvA, hoogleraar aan de Open Universiteit en hoofddocent aan VU & directeur van de ANBO*

In de *Volkskrant* van 15 oktober jl. deed een foto denken aan het slachten van de kip met de gouden eieren: staatssecretaris Wiebes van Financiën die het einde van de 'blauwe envelop' aankondigt door een taartversie daarvan aan te snijden. Maar leuker dan dat gaat de staatssecretaris het niet maken. Wel goedkoper – voor de fiscus wel te verstaan. Het besparen van 160 miljoen blauwe enveloppen moet ruim € 285 mln per jaar opleveren. Over vijf jaar wordt de laatste blauwe envelop verstuurd. Een besparing die uiteindelijk ons allen ten goede komt, want de overheid dat

zijn wij allemaal. De aloude boodschap 'leuker kunnen we het niet maken' wordt gecompenseerd door 'wél makkelijker'. En inderdaad, nadat we eraan gewend zijn zal het voor de digitaal vaardigen onder ons veel gemakkelijker zijn als de berichtenstromen van de fiscus straks volledig via de digitale berichtenbox op *MijnOverheid.nl* verloopt. Dat gaat na een 'gewenningsperiode' van twee jaar, zo is de verwachting.

Maar wat gebeurt er met de burgers die digitaal minder actief en/of digitaal minder geletterd zijn, de zogenaamde digibeten? De staatssecretaris ziet een toekomst voor zich waarbij digibeten hulp bij derden zoeken, zoals vrienden, familie of fiscaal adviseurs. Dat is een de facto acceptatie van de digitale kloof – een scheiding in de samenleving tussen digitaal vaardigen en digibeten. Daar wringt de schoen. Het kan niet de bedoeling

## Interventie

---

zijn dat de overheid enerzijds een uitgebreid DigiD-systeem opzet om de communicatie tussen burger en overheid veilig en discreet te laten verlopen, om vervolgens voor te stellen dat je als digibeeet je gebruikersnaam en wachtwoord maar aan je behulpzame, digitaal vaardige buurman moet toevertrouwen, alsmede je hele financiële hebben en houden. Of anders maar kosten moet maken om een fiscaal adviseur in te schakelen voor iets dat je voorheen prima zelf af kon.

Toenemende digitalisering in de verhouding tussen overheidsbestuur en burger schept kansen en zorgen. Dat er voordelen zijn aan elektronische bekendmakingen door overheidsorganen is duidelijk. De kostenbesparingen bij de overheid zijn groot, de burger heeft snel informatie 24 uur per dag online beschikbaar. Het kan voor de digitaal vaardigen leiden tot meer informatie op maat wanneer een website of mobiele app niet als een doolhof is ingericht. De bedoeling van de uitbreiding van communicatie met de overheid via internet is dat de burger meer mogelijkheden krijgt om keuzes te maken, dat de burger eerder en meer wordt betrokken bij de afwegingsprocessen die de overheid moet maken.

Wanneer de overheid kiest voor steeds meer elektronische communicatie tussen overheid en burger, door uitsluitend gebruik te maken van het elektronische kanaal en door zelfs de blauwe envelop af te schaffen, dan dient dat uiteraard wel wettelijk goed te worden geregeld. Want overheidscommunicatie dient te voldoen aan bepaalde randvoorwaarden, zowel in organisatorisch als in technologisch opzicht. Bij het vaststellen van regels over communicatie via het elektronische kanaal behoort zorgvuldig te worden gecontroleerd of de digitalisering van de communicatie tussen overheid en burger niet ten koste gaat van eisen als rechtszekerheid, betrouwbaarheid, vertrouwelijkheid en transparantie.

Voorkomen dient te worden dat de beslissing van de overheid om te kiezen voor de elektronische weg leidt tot onzekerheid en meer conflicten met de burger. Juist in verband met de belastingen en het overmaken van gelden op rekeningen zal identiteitsfraude voor criminelen steeds lonender worden. Wat mag de Belastingdienst aan een burger toerekenen wanneer sprake is van fraude met DigiD? Als DigiD nog niet betrouwbaar genoeg is, dan heeft niet alleen de burger maar ook de overheid een probleem. Daarnaast zal aandacht moeten worden besteed aan problemen met de elektronische handtekening en grensoverschrijdend verkeer. De inwerkingtreding van nieuwe regelgeving langs elektronische weg vereist met name grote zorgvuldigheid jegens kwetsbare personen zonder digitale vaardigheden. De ontwikkeling van digitale vaardigheden kan voor een burger onmogelijk zijn of een te grote inspanning vergen die niet in verhouding staat tot het in stand laten van de bestaande communicatie langs traditionele (papieren) weg.

De communicatietransformatie door de overheid van papier naar digitaal moet inclusief zijn. Dat wil zeggen: voor de hele doelgroep van de Belastingdienst en niet exclusief voor de groep van digitaal vaardigen die toegang heeft tot internetinfrastructuur en daar gebruik van kan en wil maken. De huidige aanpak is echter exclusief gericht op de tweede groep. Digitaal communiceren moet zo ontworpen worden dat de communicatie niet aan effectiviteit inboet en minstens zo toegankelijk blijft als die was: voor iedereen dus. Een dergelijke effectiviteit is het makkelijkst te bereiken door het beste van twee werelden te combineren: door de oude traditionele papieren weg voor de aangifte voorlopig nog te handhaven naast het digitale kanaal, en door via goede communicatie en simpele incentives binnen enkele jaren aan te sturen op een kanteling in de communicatiemethode van overwegend blauwe enveloppen

nu naar overwegend digitaal in de toekomst. Dan blijven de digibete burgers, zolang ze er nog zijn, zelfredzaam en onafhankelijk.

We hebben te maken met een tikkende digitale tijdbom. Door rigide te digitaliseren en de digibete burgers aan hun lot over te laten, marginaliseert de overheid hen en verzaakt zij haar plicht burgers toegang te bieden tot overheidsinformatie en -communicatie. Als startpunt is het plan om een beproefd papieren systeem te vervangen door een digitaal equivalent een goed idee. Als het maar geen rigide systeem is, maar een dat met inclusiviteit in gedachten ontworpen is. De kunst van inclusief ontwerpen betekent dat de ongetwijfeld digitaal vaardige staatssecretaris de blauwe envelop moet vervangen door een Berichtenbox die niet alleen ontworpen is voor andere digitaal vaardigen, maar voor alle Nederlanders en daarmee ook voor digibeten. Dus het systeem aanpassen aan de gebruiker en niet andersom. Een klassiek voorbeeld: de 60-jarigen uit de negentiger jaren die niet in staat waren te mailen en surfen omdat de computer te veel van hun aanpassingsvermogen eiste, zijn de 80-jarigen van nu, die moeiteloos op iPads en tablets surfen, mailen en sociale media gebruiken. De iPad en opvolgers zijn systemen die ontworpen zijn met inclusiviteit in gedachten. Ontworpen door digitaal vaardigen, maar niet alleen voor andere digitaal vaardigen, zoals het geval was bij de computers van twintig jaar geleden, maar ook met de digibeten in gedachten – en die het, paradoxaal genoeg, daardoor niet meer hoeven te zijn.

Dit inclusieve interactieve ontwikkelproces ('interactive design') is nodig om ervoor te zorgen dat het systeem dat de blauwe envelop vervangt geen achterblijvers kent die overgeleverd zijn aan derden. Zodat de slogan 'niet

leuker, wél makkelijker' voor alle gebruikers blijft gelden. Daarmee is dit niet simpelweg een pleidooi voor een gebruiksvriendelijke app. Zo'n app kan slechts een onderdeel zijn van een combinatie van processen en technologieën die erop gericht zijn het hele scala aan belastingbetalers, van digitaal vaardigen tot complete digibeten, te ondersteunen en het nóg makkelijker te maken, of je als belastingbetaler je aangifte nu per computer, per iPad/tablet of per telefoon doet middels automatische herkenning van menselijke taal. Voor bijzondere gevallen zou dispensatie mogelijk moeten zijn, zodat alsnog aangifte op papier kan plaatsvinden.

Dit vereist een ontwerpproces waarbij met de digitale vaardigheden en beperkingen van alle types belastingbetalers rekening wordt gehouden. Dit proces moet naast interactief ontwerpen van processen en systemen ook gebruikmaken van de mogelijkheden van 'cognitive computing': zelflerende systemen die vragen in gewone taal, gesproken of geschreven, kunnen begrijpen en beantwoorden en gaandeweg slimmer worden en daardoor steeds meer gebruikers effectief kunnen ondersteunen. Gebruikers van computers, iPads en telefoons benutten dan in feite allemaal hetzelfde systeem dat ter beschikking staat, alleen gebruiken ze het toegangskanaal dat hun voorkeur heeft. Informatie kan door eenieder via zijn favoriete kanaal worden opgevraagd en verstuurd. Vragen kunnen in gewone mensentaal worden gesteld en geanalyseerd, en worden beantwoord door een zelflerend expertsysteem en geprioriteerd naargelang de vraag vaker wordt gesteld. Zodoende kan het systeem verbeterd en intelligenter worden in de interactie met de burger als eindgebruiker.

# Het man-vrouw debat klaar? Nou nee...

De emancipatiebeweging heeft veel bereikt voor vrouwen en homo's. Maar het bieden van gelijke rechten betekent nog niet dat homo's, lesbiennes en transgenders ook geaccepteerd worden. Wat deviant is wordt op zijn best getolereerd. Wie mee wil tellen moet zich als een hetero-vent gedragen.

## HEDY D'ANCONA

*Sociologe en voormalig minister en staatssecretaris*

In de serie 'romans die onze blik veranderen' in de Groene Amsterdammer van 20 augustus jl. schreef Xandra Schutte over *Een tevreden lach* (1965) van Ronnie Dessaur onder haar pseudoniem Andreas Burnier. Het artikel is een ode aan de schrijfster die afrekende met de topperigheid van de vrouwenliefde uit *The Well of Loneliness*, het beroemde pamflet van Radclyffe Hall, of uit *Eenzaam avontuur* van Anna Blaman. Alleen de titels al maken duidelijk dat het lesbisch bestaan allerminst een pretje was. Bij Burnier ligt dat anders. Simone, de rebelse hoofdpersoon in het boek, weigert de beperkingen inherent aan het vrouw-zijn. Zowel Dessaur als haar romanpersonage zou daarom volgens Schutte liever een jongen geweest zijn, alhoewel ze inziet dat er vijftig jaar terug heel wat minder te kiezen viel als het om genderdiversiteit ging. In ieder geval beschouwt Schutte *Een tevreden lach* als een reuzenstap in de homo-emancipatie en als een voorloper van de Nederlandse vrouwenbevrijding die in 1968 startte met het essay van Joke Kool-Smit in een themanummer van *De Gids*, gewijd aan onbehagen, en de daaruit

voortvloeiende oprichting van Man Vrouw Maatschappij en de ludieke straatacties van Dolle Mina.

Als medeoprichter van MVM in '68 en het radicaal-feministische maandblad *Opzij*, en als politicus belast met het emancipatiebeleid, heb ik een halve eeuw de ontwikkelingen kunnen volgen. Het wordt tijd om tot een paar conclusies te komen. Zijn onze wensen en eisen van destijds vervuld? Wat wilden we en wat kregen we?

De feministische verlanglijst waarmee we rond 1970 voor de dag kwamen, was achteraf gezien bescheiden. De achterstand van vrouwen op het gebied van onderwijs, arbeidsdeelname en vertegenwoordiging in de politiek moest vanzelfsprekend uit de weg worden geruimd. Vrouwen dienden daartoe bevrijd te worden van de belemmerende voorschriften behorend bij hun rol. Huwelijk, ouderschap, gezin — er waren voor vrouwen totaal andere consequenties aan verbonden dan voor mannen. Weg ermee dus! Het eerlijk delen van taken binnens- en buitenshuis zou het leven voor mannen ook een stuk comfortabeler maken.



### **Inhalen van achterstanden**

Er waren nogal wat vrouwen die van harte meevochten om die omwenteling te bewerkstelligen maar die het als persoon niet af wilden wachten. Zij verkozen een lesbisch bestaan nog voordat ze in het huwelijksbootje ten onder gingen of ze verruilden hun heterobestaan voor het lesbische. Maar die keuzes werden niet alleen gelegitimeerd door een politiek correcte opstelling; het was ook de seksuele bevrijding waarop die van vrouwen meelifte. De introductie van de pil en de gemeenschappelijke strijd voor een abortuswet waarbij de vrouw 'baas in eigen buik' zou zijn, waren belangrijke ingrediënten om de keuzevrijheid voor vrouwen, ook in seksueel opzicht, te vergroten.

## **De feministische verlanglijst waarmee we rond 1970 kwamen, was heel bescheiden**

Het inhalen van achterstanden in een patriarchale cultuur bleek echter weerbarstiger dan we vermoedden. In de eerste plaats omdat het idee dat mannen en vrouwen elkaar aanvullen de romantische verpakking bleek voor een situatie waarin vrouwen meestal aan het kortste eind trokken. Als vrouwen typische mannenberoepen betraden dan daalde de status van zo'n beroep, constateerde Evelyne Sullerot in *Demain les femmes*. En omgekeerd: als voorheen typische vrouwenberoepen aan prestige winnen, dan worden ze door mannen overgenomen. In 1977 schreef Joke Smit in *Vrij Nederland*: 'Daarom zullen wij de patriarchale cultuur pas geliquideerd hebben wanneer mannen en vrouwen niet meer een deel van hun persoonlijkheid buiten spel hoeven te zetten; wanneer kinderen worden opgevoed tot (...) androgyne mensen. (...) Dat gebeurt

alleen als vrouwen beschikken over de helft van de macht.'

Maar het regeringsbeleid, datzelfde jaar uitgedragen door de eerste staatssecretaris voor Emancipatie, Jeltien Kraayeveld, ging nog uit van een inmiddels al kreukelig geworden feministisch eisenpakket: het inhalen van achterstanden, het mogelijk maken van rolwisseling en het herwaarderen van traditioneel aan vrouwen gerelateerde activiteiten. Vooral dat laatste leek me, wijs geworden door Sullerot, een gevaarlijke valkuil. En hoewel we toch niet ontevreden konden zijn over de aandacht die we kregen en nog minder over de interesse van de grote politieke partijen in onze drijfveren, kregen we in de gaten dat de fundamentele maatschappelijke verandering die we beoogden niet van de grond zou komen met een beetje geld en welwillendheid.

Ik stelde het feitelijke probleem aan de orde bij de opening van het academisch jaar van de UvA in 1979, in een verhaal met de titel 'Vrouwen en hun onmacht om macht te verwerven'. Was het de economische afhankelijkheid van mannen die vrouwen gevangen hield in hun positie of was het hun biologisch bepaalde lot dat hen manipuleerde tot seksuele afhankelijkheid, hen deed belanden in geweldsituaties of tot het niet verkozen moederschap? Toen ik in 1981 de opvolger werd van Jeltien Kraayeveld, kreeg ik de kans om die vraag te laten onderzoeken door een aantal vrouwelijke wetenschappers, hetgeen resulteerde in de brochure 'De analyse van het vrouwenvraagstuk'. Dat volgens hen beide factoren verantwoordelijk waren voor de vrouwelijke situatie werd de basis onder de wetgeving op het gebied van seksueel geweld jegens vrouwen en meisjes en voor het regeringsstandpunt dat vrouwen vanaf hun achtentiende economisch onafhankelijk dienden te zijn. Maar de passage over mijn beleidsterrein die ik bij premier Van Agt inleverde voor de Troonrede, werd niet geschikt bevonden. Kennelijk zag hij niets in de rol van koningin Beatrix als feministisch activiste. Ik wilde haar laten zeggen dat de achterstand van de vrouw

haar structurele karakter ontleende aan de onderdrukking door de man, die daartoe de macht bezat. Na herhaalde pogingen mijnerzijds restte slechts een slap aftreksel van die ferme tekst.

### ***Gelijke rechten afdwingen***

Toch hadden we in de jaren zeventig al indrukwekkende wetenschappers die het onderscheid man-vrouw niet als gegeven beschouwden; die de mannelijke dominantie definieerden als sociale constructie, vastgelegd in masculiene gendernormen. Genderdeviant gedrag werd in de vrouwenbeweging aangemoedigd. Niet alleen door ons pleidooi om machtsverschil aan te pakken, maar ook omdat seksueel gedrag dat niet samenviel met hun gender, door vrouwen zo vrijmoedig en vrolijk werd gepraktiseerd. Door genderdeviant te zijn stel je genderidentiteit ter discussie, aldus Tim Savenije en Jan Willem Duyvendak in hun inhoudsanalyse van artikelen uit de Groene Amsterdammer tussen 1911 en begin deze eeuw. En ze laten ook zien dat een grotere acceptatie van homoseksualiteit begrepen kan worden als een aspect van grotere acceptatie van genderdeviantie die weer kan voortkomen uit verminderde machtsongelijkheid tussen de seksen.

Maar die acceptatie laat zich niet afdwingen, gelijke rechten wel! Vandaar dat vanuit de vrouwenbeweging de roep om een wet waarin gelijke behandeling werd vastgelegd al begin jaren zeventig gehoord werd. In 1973 stelde Man Vrouw Maatschappij een commissie in, waarin ook een aantal COC-leden vertegenwoordigd was om te onderzoeken hoe discriminatie op grond van sekse of burgerlijke staat via wetgeving kon worden bestreden. In 1977 kwam de Emancipatiecommissie die in 1973 door het toenmalige kabinet-Den Uyl was ingesteld – mede dankzij de inbreng van Joke Smit – met een advies waarin ook discriminatie op grond van homoseksuele gerichtheid werd betrokken. Wie kon vermoeden dat de discussie rond die wet zeventien jaar zou du-

ren? Maar als je de commentaren leest op het voorontwerp van de Wet Gelijke Behandeling uit 1982 dan zie je wel hoe ver de opvattingen uit elkaar lagen. Het Centraal Bureau voor het Katholiek Onderwijs meende: 'Uiteindelijk stuit alle homo-erotiek op de ontdekking dat het seksuele in de mens slechts zijn natuurlijke (uit de gestalte af te lezen) vervulling vindt in het andere geslacht'. Lijnrecht daartegenover stond het commentaar van het COC dat het voorontwerp wilde beoordelen in het licht van het effectieve gebruik van de

### **Acceptatie laat zich niet afdwingen, gelijke rechten wel**

wet in de emancipatiestrijd. Ik citeer: 'Een fundamentele bevrijding van homoseksuele mannen en vrouwen komt pas in zicht indien alle aan het geslacht van mensen gekoppelde onvrijheden en alle aan persoonlijke relaties gestelde beperkingen bestreden worden. Daarom niet alleen discriminatie op grond van homoseksualiteit verbieden maar ook die op grond van andere uitingen die niet in overeenstemming zijn met aan het geslacht gekoppelde normatieve verwachtingen, dus zogenaamd onvrouwelijk of onmannelijk gedrag of op grond van andere relationele of seksuele voorkeuren zoals pedofilie, huwelijk en gezin. Maar ook discriminatie op grond van heteroseksualiteit of biseksualiteit moet verboden worden.'

Dat het hierna tot 25 februari 1991 zou duren alvorens het voorstel voor een Algemene wet gelijke behandeling zou worden ingediend, had vooral te maken met de bijna onoverkomelijke hobbel tussen artikel 1 van de Grondwet waarin het recht op gelijke behandeling is vastgelegd en artikel 23 waarin de vrijheid van onderwijs verankerd is. Als de wet in 1993 in de Kamer wordt behandeld, worden de confessionelen op dit punt tegemoet geko-

men door de 'enkele feit-constructie'; niet een relatie met een gelijkgeslachtelijke partner is een motief voor discriminatie (bijvoorbeeld bij het solliciteren naar een aanstelling op een christelijke school) maar een bijkomende omstandigheid zoals zoenen op straat of samenwonen. Vanachter de regeringstafel, ik was sinds 1989 minister van WVC, beleefde ik het glorieuze moment dat de Wet Gelijke Behandeling eindelijk een Kamermeerderheid verwierf. Ook door het deskundig optreden van mijn collega en vriendin Ien Dales (minister van Binnenlandse Zaken en een Bijbelkenner). En op 10 maart van dit jaar verdween – zelfs zonder stemming in de Eerste Kamer – het 'enkele feit' uit de Algemene wet gelijke behandeling. Het was een van de punten uit het Roze Stembusakkoord dat op 3 september 2012, negen dagen voor de Tweede Kamerverkiezing, door de lijsttrekkers van de seculiere partijen overeen werd gekomen. Er was toen al geregeld dat het afgelopen moest zijn met weigerambtenaren, dat er op scholen voorlichting moest worden gegeven over seksuele diversiteit, dat de rechtspositie van lesbische ouders verbeterd moest worden en dat transgenders hun geslacht in hun geboorteakte kunnen laten wijzigen.

Dat zijn binnen twee decennia belangrijke veranderingen voor de positie van genderdeviante mensen in Nederland. Ze werden voorafgegaan door de openstelling van het huwelijk voor paren van hetzelfde geslacht, inclusief het recht op adoptie, in 2000. Ons land was het eerste waar deze – kennelijk als lakmoesproef beschouwde – gelijkenschakeling van homoseksuele mannen en lesbische vrouwen met heteroseksuelen tot stand kwam. Even slecht is ook gelijk, was mijn opwelling bij het bereiken van die mijlpaal, me herinnerend hoe ik met mijn feministische vriendinnen op het binnenplein van het Amsterdamse stadhuis stond, om bruiden te waarschuwen voor de valkuil waarin ze binnen enkele minuten zouden tuimelen. Maar destijds een valkuil voor hetero-vrouwen in een door mannen gedomineerde wereld.

### LHBITQA

Ziet die wereld er, onder meer door de inbreng van de vrouwenbeweging, na bijna een halve eeuw anders uit?

Voor het inhalen van achterstanden krijg je – althans in Nederland – geen vrouw meer achter een spandoek; dat onrecht is grotendeels uit de wereld. Daarnaast is er veel meer variatie op het thema man-vrouw zichtbaar geworden. Ondersteund door wetenschappelijke analyses is heteroseksualiteit een van de identiteiten naast een steeds langere reeks van letters (LHBITQA) waarachter zich een rijke variatie aan andere identiteiten bevindt. Maar neem het interview met Valentijn Hingh in de Gay-special van *Het Parool* van 25 augustus. Hingh, een succesvol model die tussen z'n zevende en haar zeventiende is getransgenderd, zegt onder meer dat verwijfde jongetjes veel sneller bij het kennis- en zorgcentrum van de VU terecht komen dan jongensachtige meisjes omdat we bij een jongetje dat vrouwelijke kenmerken vertoont meteen in alle staten zijn. Hoewel ze de coming-out van Caitlin Jenner op de cover van *Vanity Fair* bewonderenswaardig en moedig vindt en een van de belangrijkste momenten voor de gendergemeenschap wereldwijd, zegt Hingh: 'Maar een groot deel van de transgenders heeft niet de middelen om aan een mannelijk of vrouwelijk ideaalbeeld te voldoen. Bovendien zijn er die er bewust voor kiezen geen medische aanpassingen te ondergaan of zich tussen man en vrouw voelen. Ik vind het belachelijk' – aldus Valentijn Hingh – 'dat je zodra je de baarmoeder uitkomt en niemand ook maar iets weet van je persoonlijkheid, er meteen een genderidentiteit op je geplakt wordt. Voor wie iemand zijn, zijn we een geslacht. Op veel momenten is je gender bepalend voor wat er in de maatschappij van je verwacht wordt. Dat is een beperking waar ik niet onder wil leven, ook niet nu het lijkt alsof ik lichamelijk het hokje vrouw heb ingekleurd. Ik kleur liever buiten de lijntjes.'

Natuurlijk relateert de uitwaaiering over een uitdijend aantal genderdiversiteiten de vanzelfsprekendheid van de tweedeling tussen mannen en vrouwen. En ongetwijfeld zal op enige afstand dat proces door wet- en regelgeving worden gevolgd. Maar Irene van Hemeelaar, directeur van Pro Gay en organisator van Gay Pride, zegt – in een interview in *Het Parool* van 1 augustus jl. – dat ze half oktober is uitgenodigd om in New York, in The Third Committee van de VN te spreken over verbetering van de positie van vrouwen, en daar zal bepleiten

## De scheve verdeling van macht tussen de seksen is helaas nog actueel

dat mensenrechten ook gelden voor LGBTI-vrouwen. Houdt dat in dat vrouwen binnen alle gendervariaties speciale bescherming behoeven? Dat mannen beter af zijn? Uit recente onderzoeken van het SCP blijkt dat de acceptatie van homoseksualiteit is toegenomen. Maar dat liefkozen in de openbare ruimte, hand in hand lopen of zoenen nog steeds weerzin oproept. Minder wanneer het om vrouwen gaat. Kennelijk is het afwijken van gedrag dat is voorgeschreven voor de mannelijke genderrol een serieuzer vergrijp. Dat wat de Amerikaanse socioloog Michael Kimmel eind jaren zeventig betitelde als bijvangst van de tweede feministische golf, de opkomst van *masculinities* – verschillende typen mannelijkheid die naast elkaar bestaan – is niet echt doorgeschoten. Er is ook geen mannenbeweging ontstaan. Wellicht omdat mannen – als categorie – macht en privileges te verliezen hebben waartegen voordelen als minder stress en prettiger seks niet op kunnen.

Uit het al eerder genoemde onderzoek van Duyvendak en Savenije kwam ook naar voren dat afgenomen homonegativiteit toe

te schrijven is aan een ontwikkeling waarin homoseksuelen zichzelf op het niet-seksuele vlak in toenemende mate genderconform zijn gaan presenteren. Het is niet een hypothese die komt bovendrijven als je de gayparade aanschouwt. Door Gerrit Komrij in zijn Mosse-lezing van 2008 beschreven als ‘alle homo’s in een bootje over het water, in een nadrukkelijke manifestatie van blijde grijns en gymnastiek oefeningen. De sportschool danst de polonaise. Een schriële geest in een gezond lichaam. Het volk genietend aan de waterkant.’ Maar die vrolijke uitspatting van eensgezindheid – niet vanwege koningshuis of voetbal – is niet tekenend voor de andere 51 weken van het jaar. De wens om een heteroseksuele man te zijn, is daarbij niet aan de orde. Begerenswaardig is de vrijheid, ook in de openbare ruimte, de vanzelfsprekendheid om het heft in eigen hand te hebben, de onafhankelijkheid. In die zin vormt de hetero-man het referentiekader – nog steeds.

De daarmee samenhangende scheve verdeling van de macht, die wij feministen agendeerden, is helaas nog springlevend. Alleen delen hetero-vrouwen die opvatting nu met hun lesbische zusters, met de bi’s en de inters, de travo’s, de transen en de allies; kortom de *queers*. Ze leggen zich neer bij een cultuur waarin zij bestempeld worden als deviant, en dus naar de marge worden gedrukt om in het beste geval getolereerd te worden. Gelijke behandeling, wettelijk vastgelegd – hoe noodzakelijk ook – moedigt de strijd lust niet aan om de scheidslijn tussen het normatieve en het afwijkende ter discussie te stellen en op te lossen.

Maar opvattingen, waarden en gedragingen van mensen zijn ook niet in steen gehouwen; ze kunnen veranderen. In 1978 verscheen een themanummer van *S&D* onder de titel ‘Naar een vijfjarige werkdag; herverdeling van arbeid over de seksen’. Joke Smit stelde in haar bijdrage, ‘De minderheidsgroep met de thuiswaarde’, dat op die manier het onbetaalde werk in de privésfeer en het betaalde werk buitenshuis eerlijker verdeeld zouden worden.

Een dergelijke herverdeling zou bovendien een herverdeling van macht bewerkstelligen. De Partij van de Arbeid schaarde zich in haar Beginselprogramma van 1979 achter deze visie, die in de daaropvolgende decennia echter een stille dood stierf. De tijd besteed aan betaalde arbeid loopt sindsdien voor mannen en vrouwen verder uiteen. Het 'anderhalve kostwinner'-model is de norm; het merendeel van vrouwen met kinderen werkt parttime. Het merendeel van hen verricht daarom ook de onbetaalde arbeid in de participatiesamenleving.

Dat alles vormde wellicht de aanleiding voor het plan waar Martijn van Dam (toen nog Kamerlid) op 3 oktober jl. mee naar buiten kwam: de 4-daagse werkweek van 36 uur. Of

dat idee op een serieuze manier zal worden bekeken betwijfel ik als ik zie hoe de voorliefde van christelijke partijen voor de traditionele kostwinner breed werd uitgemeten in de hoop de 5 miljard euro aan lastenverlichting die het kabinet in petto had, te redden. De m/v-samenleving is voorbij als simpele tweedeling. Maar de heersende cultuur is weerbarstiger. Gelijke behandeling bevredigt ons rechtvaardigheidsgevoel. Maar gelijk aan wie en wat? Zolang de mannelijke heteroseksueel de toetssteen blijft, zullen de meesten die toets niet doorstaan.

*Dit is een bewerking van de George Mosse-lezing die Hedy d'Ancona op 10 september hield in Amsterdam.*

# Zonder publiek geld geen serieuze innovatie

Zonder publieke investeringen in innovatie hadden we geen smartphone gehad en was ASML waarschijnlijk vroegtijdig failliet gegaan. Belastingvoordelen hebben weinig zin, langdurige financiering van projecten waar het bedrijfsleven zijn vingers niet aan durft te branden des te meer. Helaas durft het kabinet dat niet aan.

## WIMAR BOLHUIS

*Econoom, bestuurskundige & sociaal psycholoog*

Hoewel de 'sociale' motivatie achter de maatregelen van Asscher en Klijnsma lovenswaardig is, gaan hun inspanningen niet zorgen voor 600.000 banen en blijft de werkloosheid dus groot. De nieuwe wetten en regels van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid maken Nederland economisch gezien niet 'sterker', alleen 'socialer'. Wie sterk én sociaal wil zijn, dient eveneens een antwoord te formuleren op de vraag hoe het geld moet worden verdiend.<sup>1</sup> De balans is nu zoek.

Er liggen hier zeker kansen. Empirisch blijkt dat de belangrijkste factoren voor groei en werkgelegenheid op de lange termijn zijn: technologische ontwikkeling, menselijk kapitaal en kapitaalintensiteit van de economie.<sup>2</sup> Menselijk kapitaal en nieuwe kennis blijven kortom de sleutel tot succes. Door als land technologische verbeteringen uit te vinden en door te ontwikkelen die het bedrijfsleven vervolgens via menselijk kapitaal en fysieke kapitaalinzet in zijn productie gebruikt, kan de concurrentievoorsprong in de globaliserende wereld behouden blijven of zelfs uitgebreid

worden.<sup>3</sup> Een overheid die stimuleert in plaats van passief toekijkt, is daarbij onmisbaar.

Helaas gebiedt de eerlijkheid te zeggen dat het kabinet-Rutte-Asscher het juist qua economisch structuurbeleid laat afweten. Hoewel de WRR al in 2013 adviseerde om werk te maken van een serieuze innovatie- en groeiagenda<sup>4</sup> en ook het CPB meer aandacht wil voor de lange termijn, is er na drie jaar regeren nog niks.<sup>5</sup> Ja, minister Kamp van Economische Zaken (EZ) heeft aangekondigd de nieuwe markten van de 21ste eeuw regelvrij te willen maken zodat men technologische ontwikkelingen en nieuwe verdienmodellen optimaal kan benutten.<sup>6</sup>

De markt moet in de visie van Kamp de vrijheid krijgen om de nieuwste innovaties te gebruiken, maar hij geeft geen antwoord op de vraag hoe die baanbrekende innovaties daadwerkelijk ontwikkeld moeten worden. Hoe zorgen we voor die technologische ontwikkeling waardoor het bedrijfsleven nieuwe producten, diensten of processen kan commercialiseren of verder ontwikkelen en

Nederlandse ondernemers nieuwe markten kunnen aanboren?

Dat een VVD-minister hier geen prioriteit aan geeft, is gezien zijn maatschappijvisie begrijpelijk: de overheid is vooral hinderlijk en kan buiten het geven van belastingvoordelen maar weinig doen. Die passieve houding is meer dan zonde. Door niks te doen gooien we in feite belastinggeld weg. Een andere manier van besteden leidt tot meer innovatie en productiviteitswinst en zo tot meer economische groei en werkgelegenheid.

### **Radicale en incrementele innovatie**

Ruwweg kun je twee verschillende vormen van innovatie onderscheiden. Technologische en economische vooruitgang ontstaat bovenal door doorbraaktechnologieën die nieuwe markten creëren, de radicale innovatie.<sup>7</sup> Het gaat om het ontdekken, bedenken en ontwikkelen van nieuwe kennis, productiemethoden of processen. Het gaat hier dus niet om een betere bedrijfsvoering, maar een radicaal nieuwe productietechniek of kentering in de productiemethoden. 'Doing what we did not do before'.<sup>8</sup> Radicale innovaties kunnen de economie als geheel drastisch veranderen en leiden uiteindelijk, als de superieure productiemogelijkheden ten volle worden benut, tot een substantiële groeiversnelling.

Juist bij radicale innovatie is de publieke sector onmisbaar, want het is bewezen dat marktfalen, zoals kennis- en 'rent-spillovers' en een korte termijn-winsthorizon, ervoor zorgen dat het bedrijfsleven op eigen initiatief minder investeert in fundamenteel onderzoek dan economisch en maatschappelijk optimaal zou zijn.<sup>9</sup> De risico's zijn eenvoudigweg te groot. Pas na jarenlang monnikenwerk en vaak in samenwerking met wetenschappelijke instellingen, defensie en andere onderzoekers worden sommige, lang niet alle, projecten een succes. Het bedrijfsleven exploiteert die kennis vervolgens commercieel en kan zo een voorsprong opbouwen op de (internationale) markt.

Natuurlijk innoveert de private sector enorm. Het gaat hierbij echter grotendeels om incrementele innovatie: het continu stroomlijnen, verder ontwikkelen en efficiënter maken, of vervangen van een product, dienst of proces op een bestaande markt via kleine innovaties.<sup>10</sup> Met andere woorden, 'doing better what we already do'.<sup>11</sup>

Incrementele innovatie is de dominante vorm in de private sector, omdat bij bedrijven weinig draagvlak bestaat voor het lange en dure radicale innovatieonderzoek.<sup>12</sup> Zonder dat een succesvolle uitkomst is gegarandeerd, draait men immers voor een langere periode verlies. Het bedrijfsleven spitst zich daarom begrijpelijkerwijs toe op positieve veranderingen in een product, dienst of proces op de korte termijn. Die private Research & Development-inspanningen (R&D) leiden aantoonbaar (en snel) tot hogere productiviteit.<sup>13</sup> De daaropvolgende concurrentievoorsprong is direct winstgevend.

### **Private R&D**

Enkel door een continu proces van incrementele innovatie behouden of verbeteren gevestigde bedrijven hun concurrentiepositie. Wie niet innoveert, krimpt of gaat zelfs failliet.<sup>14</sup> Daarom benoemt de WRR het 'absorptievermogen' van onze economie zo expliciet: het vermogen van bedrijven en individuen om kennis snel in zich op te nemen en te gebruiken om nieuwe producten of diensten te maken.<sup>15</sup> Voor het uitvoeren van incrementele innovatie en daarmee voor de Nederlandse concurrentiepositie is absorptievermogen essentieel.

Succesvolle start-ups zijn daarentegen juist afhankelijk van radicale innovatie. Zij nemen die op in hun product, dienst of proces en kunnen zo een nieuwe markt veroveren.<sup>16</sup> Het is een illusie om te denken dat populaire start-ups zelf vanuit het niets iets hebben uitgevonden: de radicale innovatie die achter de vaak flitsende technologie schuilgaat is door andere partijen bedacht en ontwikkeld, zoals

econome Mariana Mazzucato overtuigend schetst in haar inmiddels beroemde boek *The Entrepreneurial State*.<sup>17</sup> Op zich is dat weinig verwonderlijk, aangezien start-ups door hun kleine omvang en beperkte kapitaal eenvoudigweg niet tot radicale innovatie in staat zijn.

De grootbedrijven in de industrie verrichten daarom veruit de meeste private R&D; zo'n 80% komt voor rekening van ondernemingen met 50 of meer mensen in dienst.<sup>18</sup> Zij hebben daar immers de (dure) infrastructuur en schaalgrootte voor.<sup>19</sup> Alle reden voor Kamp, die immers meer private R&D wil, om daarop in te zetten, zou je zeggen, maar zo eenvoudig ligt het niet. In de periode tussen 2007 en 2015 nam het aantal zzp'ers met 85% toe (tot 1,2 mln), terwijl tegelijkertijd de hoeveelheid middelgrote en grote ondernemingen (met 50 of meer mensen in dienst) over de gehele linie met bijna 10% slonk (een daling van 1.500 tot circa 13.500 bedrijven).<sup>20</sup>

### **Huidig innovatiebeleid weinig effectief**

Geheel in lijn met het mantra van zo min mogelijk overheidsinterventie zetten opeenvolgende kabinetten in op het verlagen van de belastingen voor bedrijven en ondernemers, minder administratieve lasten en het invoeren van R&D-belastingvoordelen voor de private sector.

Zoals gezegd is het de vraag of dit de beste manier is om innovatie, productiviteitsstijging, groei en werkgelegenheid te bevorderen. Het ministerie van EZ is de aangewezen speler om zich hierover het hoofd te breken, maar helaas heeft de economische tak veel minder invloed gekregen door de samenvoeging in 2010 met het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de groeiende aandacht voor gaswinning, voedsel, energie en telecom.<sup>21</sup> EZ heeft daarbij allang afscheid genomen van concepten als industrie- en structuurbeleid.

Het Topsectorenbeleid 2012-2015 zet vooral in op programmatische projectsubsidies in negen commerciële sectoren en op samenwer-

king tussen bedrijven en kennisinstellingen, en daarmee weinig op fundamenteel onderzoek. Overigens ging de invoering van het Topsectorenbeleid gepaard met ombuigingen op het totale R&D-budget, waardoor er tussen 2011 en 2013 in totaal € 121 mln minder beschikbaar kwam.<sup>22</sup>

Wel beschikt EZ over het grootste budget voor belastinguitgaven (gemiste belastinginkomsten door belastingvrijstellingen) van alle

## **Belastingvoordelen bevorderen innovatie niet, investeringen van de overheid wel**

ministeries, namelijk € 8,2 mrd van in totaal € 18,5 mrd.<sup>23</sup> Men zet deze belastinguitgaven slechts beperkt in voor het stimuleren van innovatie. De regelingen WBSO, RDA, Innovatiebox en S&O-afrek zijn samen goed voor € 1,7 mrd.<sup>24</sup>

Overigens zou meer geld vrijmaken voor R&D-belastinguitgaven waarschijnlijk onverstandig zijn: de economische effectiviteit en doelmatigheid zijn volgens de Algemene Rekenkamer grotendeels onbewezen of onzeker. Het CPB schrijft eveneens geregeld dat de periodieke evaluaties van R&D-belastinguitgaven in Nederland van uiteenlopende kwaliteit zijn en vaak niet voldoen aan de standaarden van peer-reviewed academische tijdschriften.<sup>25</sup>

De oplossing ligt dus niet in het simpelweg bieden van fiscale voordelen. Het CPB meldde dit jaar dat belastinguitgaven het niveau van private R&D slechts bescheiden laten stijgen en hoogstwaarschijnlijk geen grote doorslag hebben voor de innovatiekracht van een land.<sup>26</sup> Recent internationaal onderzoek wijst ook uit dat fiscale voordelen niet bepalen hoe innovatief een economie is. Hoewel veel landen in reactie op de recessie meer fiscale



mogelijkheden voor R&D hebben geschapen, wordt er daardoor maar mondjesmaat door bedrijven geïnvesteerd in R&D. Sterker, de meest innovatieve economieën in Europa kennen deze belastingvoordelen in het geheel niet (Duitsland) of hebben ze pas onlangs ingevoerd (Denemarken, Finland en Zweden).<sup>27</sup>

### **Belang van R&D-uitgaven voor innovatiekracht**

Een betere verklaring voor de innovatiekracht geeft Tabel 2. De meest innovatieve landen investeren veel in R&D. De totale Nederlandse uitgaven zijn met 2% van het bbp laag. Dit is voornamelijk het gevolg van minder private uitgaven. Het bevestigt dat de belastingvoordelen, die bedoeld zijn om private R&D te stimuleren, in Nederland weinig toegevoegde waarde hebben. De beperkte private inspanning betekent daarnaast dat talentvolle wetenschappers en onderzoekers, die geen aanspraak maken op publieke R&D-gelden, vaak niet als onderzoeker in de private sector aan de bak komen, maar ander werk gaan doen.

Hoewel de belofte van het Topsectorenbeleid om in 2020 2,5% van het bbp uit te geven aan R&D mooi klinkt, lijkt dit gezien de achterblijvende investeringen van de private sector onhaalbaar.<sup>28</sup> Zeker gelet op de trend

van meer kleinere bedrijven en minder grote bedrijven, waardoor de private spankracht voor innovatie afneemt. Het innovatiebeleid moet dus op de schop. Door meer direct te investeren in R&D bijvoorbeeld: in de periode 1995-2007 werd ruim 20% van de arbeidsproductiviteitsstijging in Nederland immers door R&D-activiteiten veroorzaakt.<sup>29</sup> Extra R&D-activiteiten laten onze economie en werkgelegenheid groeien. De overheid zou daarom het gebrek aan private investeringen moeten compenseren door € 2,7 mrd (0,4% van het bbp) te spenderen aan publieke R&D, zodat Nederland binnen afzienbare tijd koploper van de OESO is.<sup>30</sup>

Voorlopig gaat het de andere kant op. Juist de overheid trekt zich sinds de jaren tachtig terug uit het innovatiebeleid. Overigens niet alleen in Nederland, maar eigenlijk in de hele OESO.<sup>31</sup> TNO waarschuwt dat de innovatie in Nederland achterop begint te raken.<sup>32</sup> Hoewel de uitgaven procentueel gestegen zijn van 1,72% bbp in 2010 naar 1,98% bbp in 2013, was er in feite sprake van stagnatie doordat het totale bbp in die periode is gekrompen.<sup>33</sup>

Ronduit zorgwekkend is de prognose voor de komende jaren. Het Rathenau Instituut becijfert dat de financiële overheidssteun voor R&D en innovatie tussen 2013 en 2019 daalt van € 6 mrd naar € 5,5 mrd.<sup>34</sup> De directe R&D-

**Tabel 1** *Overzicht kenmerken van radicale en incrementele innovatie*

<b>Radicale innovatie</b>	<b>Incrementele innovatie</b>
<i>via fundamenteel onderzoek</i>	<i>via toegepast onderzoek</i>
<i>op basis van vaste financiering</i>	<i>op basis van project financiering</i>
<i>voor lange termijn, veel risico</i>	<i>voor korte termijn, kleine stapjes</i>
<i>vooral door publieke instellingen</i>	<i>vooral door private partijen</i>
<i>dure infrastructuur noodzakelijk</i>	<i>hoogopgeleid personeel noodzakelijk</i>
<i>publieke kennis- en rent-spillover</i>	<i>private kennis- en rent-opbrengst</i>
<i>doorbraak voor nieuwe markt</i>	<i>verbeteren positie bestaande markt</i>

uitgaven nemen met 6,3% af, de directe uitgaven voor innovatie in het geheel met 46,3%, en de fiscale steun met 7,2%. De totale afname van overheidssteun voor R&D is 7,6%.

Het grootste deel van de R&D-uitgaven gaat naar universitair onderzoek en naar overig niet-toepassingsgericht onderzoek. Gelukkig stijgt dat budget van 69% naar 76%. Voor de rest is het drama nauwelijks te overzien. Of het nu om de 4% minder voor defensie gaat of de 40% minder voor technologische doelen. En ook of de 10% van buitenlandse financieringen in R&D op peil blijft, is met de EU-bezuinigingsronde hoogst onzeker.<sup>35</sup>

### **Fundamenteel onderzoek: het verborgen industrieel beleid**

Al met al is het zaak deze trend te keren. Wie de belangen van radicale innovatie inziet, kan niet om de overheid en meer publieke

R&D heen. Fundamenteel onderzoek gedijt, wegens het langetermijnkarakter en de onzekere uitkomst, het beste bij publieke en vaste financiering.<sup>36</sup> Daarnaast is deze manier van financieren minder gevoelig voor conjuncturele neergang dan private investeringen, die immers een procyclisch verloop kennen.<sup>37</sup>

Private partijen financieren onderzoek daarbij vaak 'prestatiegericht' in projectvorm en gericht op toepasbaarheid. Hoewel begrijpelijk heeft dit weer een remmende werking op radicale methoden, innovatie, meer risicovolle ideeën en interdisciplinair onderzoek. Publieke investeringen zorgen daarentegen voor meer autonomie en risicovol innovatief onderzoek.

Tot slot kan fundamenteel onderzoek ook beter door publieke instellingen, omdat deze nieuwe kennis beter toegankelijk maken en sneller verspreiden. Private partijen hebben door hun winststreven prikkels om nieuwe

**Tabel 2** Uitgaven aan R&D in 2013, uitgesplitst in totaal, privaat, publiek en buitenland/overig

Land	R&D (totaal)	Privaat	Publiek	Buitenland/overig
Duitsland	2,9	1,9	0,9	0,1
Finland	3,3	2,0	0,9	0,4
Japan	3,5	2,6	0,6	0,3
Nederland	2,0	1,0	0,7	0,3
Noorwegen	1,7	0,7	0,8	0,2
Oostenrijk	3,0	1,4	1,1	0,5
Spanje	1,2	0,6	0,5	0,2
Verenigde Staten	2,7	1,7	0,8	0,3
Verenigd Koninkrijk	1,6	0,8	0,4	0,4
Zweden	3,3	2,0	0,9	0,4
OESO	2,4	1,4	0,7	0,3

Bron: OESO. Stat.

kennis intern te houden en via toepassingen eerst te commercialiseren om de concurrentie voor te zijn.

Extra publiek geld biedt dus vele voordelen. Een blik op de technologische vernieuwingen van de afgelopen tijd spreekt eigenlijk al boekdelen. Spin-offs van door de overheid gefinancierde radicale innovatie zijn onder meer het GPS-systeem, het internet, de microchip, het touchscreen, vele vaccinaties, nieuwe geneesmiddelen, windenergie, Google, de iPhone, de barcode en de kunststof van autobanden.<sup>38</sup> Zonder fundamenteel onderzoek – kennis verzamelen omwille van de kennis – waren geen van deze vindingen en commercialisaties mogelijk geweest.

Vaak wordt dit fundamentele onderzoek gedaan door jonge wetenschappers die willen promoveren. Praktisch gezien zijn zij dus de dragers van ons ‘verborgen industrieel beleid’. Rutger Bregman heeft het daarom zelfs over ‘de grootste uitvinder aller tijden’.<sup>39</sup> Hoewel dit qua radicale innovatie niet ver bezijden de waarheid is, zijn er zeker kanttekeningen te plaatsen bij dit enigszins provocerende statement. Incrementele en commerciële toepassing van radicale innovatie zijn zonder de private sector ondenkbaar. Het zou verkeerd zijn om hun enorme bijdrage aan onze welvaartsstijging te bagatelliseren. Sterker: we moeten ze toejuichen.

Inzet op meer radicale innovatie zorgt echter wel voor een versterkte toename van succesvol ondernemerschap, productiviteitswinst, economische groei en werkgelegenheid. Het is het samenspel tussen technologische vooruitgang, menselijk kapitaal, kapitaalinzet en het kapitalistische systeem dat leidt tot meer welvaart. De private en publieke sector hebben elkaar nodig, zeker op het gebied van innovatie.

### **Verbond tussen markt en overheid**

Uit bovenstaande analyse blijkt dat de Nederlandse regering belastinggeld weggooit. De overheid spendeert miljarden aan uitgaven en belastingvoordelen om de Nederlandse

private sector te bewegen tot extra R&D-inspanningen. Het empirisch bewijs voor de effectiviteit en de doelmatigheid van deze belastinguitgaven is echter gering of onbewezen en bovendien neemt de noodzakelijke schaal-grootte bij het bedrijfsleven gestaag af. Het is daarom verstandiger te investeren in radicale innovatie door publieke R&D-uitgaven.

De Nederlandse private sector kan, moet en zal die nieuwe kennis vervolgens commercialiseren via toepassing in incrementele innovatie of via start-ups met een radicaal inno-

## Het internet, de microchip en zelfs de iPhone waren er zonder publiek geld niet geweest

vatiemodel. Markt en overheid ondersteunen elkaar zo en kunnen niet zonder elkaar. Dit zijn mijn aanbevelingen:

- ▶ Investeer tot € 2,7 mrd in ‘publieke’ technologische en duurzame R&D, zodat Nederland internationaal met de beste meekan. Het aantal onderzoeksplekken en promotieplekken kan worden uitgebreid en de salarissen verhoogd.
- ▶ Focus op radicale innovatie, door te kiezen voor fundamenteel onderzoek met ‘vaste’ financiering. Moderniseer tegelijk het openbare netwerk om zo deze nieuwe kennis gratis door Nederland te verspreiden.
- ▶ Bekostig de € 2,7 mrd deels uit het budget voor belastinguitgaven aan private R&D en ondernemerschap, aangezien de effectiviteit zeer bescheiden of zelfs onbewezen is.
- ▶ Ondersteun alleen start-ups die nieuwe markten aanboren door radicale innovatie in hun productiemethode. Dit kan door gerichte administratieve en fiscale uitzonderingen.

- ▶ Investeer via onderwijs in (toekomstige) menselijk kapitaal, zodat bedrijven incrementele innovatie gemakkelijker kunnen toepassen op hun proces, dienst of product. Zonder dit hogere absorptievermogen is Nederland niet de lerende economie die we moeten willen zijn.

Ondernemers en het bedrijfsleven profiteren van deze extra publieke R&D-uitgaven, omdat nieuwe kennis publiek toegankelijk is. Voor

de BV Nederland ontstaan via doorbraaktechnologieën nieuwe markten waarvan we profiteren, ook door innovatieve start-ups gericht te ondersteunen. Daarbij zal onze concurrentiepositie verbeteren doordat de investeringen in menselijk kapitaal leiden tot meer incrementele innovatie. Meer economische groei en werkgelegenheid liggen dus in het verschiep. Een PvdA die kiest voor meer publieke R&D, kiest naast 'sociaal' ook voor 'sterk'.

### Noten

- 1 Stroop, A. (2014), *De werkende regio; Een sociaaldemocratische visie op regionaal-economisch beleid*, [www.wbs.nl/opinie/all/de-werkende-regio](http://www.wbs.nl/opinie/all/de-werkende-regio).
- 2 Neuteboom, N. & Lukkezen, J. (2015), *Structurele determinanten van de groei in Europa*, CPB Achtergronddocument juni 2015.
- 3 Weel, B. ter, Horst, A. van der & Gelauff, G. (2010), *The Netherlands of 2040*, CPB Publicatie no. 88.
- 4 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013), *Naar een lerende economie; Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, WRR-rapport nr. 90.
- 5 Lukkezen, J. & Kool, C. (2015), *Lessen uit zeven jaar stagnatie in de eurozone; Herstel onzeker/ Nu aandacht voor de lange termijn*, CPB Policy Brief 2015/09.
- 6 Ministerie van Economische Zaken (2015), *Ruimte door vernieuwing door toekomstigbestendige wet- en regelgeving*, Kamerbrief 20 juli 2015.
- 7 Linders, G.M. (2002), *Doorbraaktechnologie en economische groei*, [staff.feweb.vu.nl/glinders/research/ESB\\_web-site.pdf](http://staff.feweb.vu.nl/glinders/research/ESB_web-site.pdf)
- 8 Norman, D. & Verganti, R. (2012), *Incremental and Radical Innovation: Design Research versus Technology and Meaning Change*, p. 5.
- 9 Lanser, D. & Wiel, H. van der (2011), *Innovatiebeleid in Nederland: De (on)mogelijkheden van effectmeting*, CPB Achtergronddocument.
- 10 Von Tunzelmann, N. & Acha, V. (2005), 'Innovation in "low tech" industries', in Fagerberg, Mowery & Nelson (ed.), *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press, Oxford, UK.
- 11 Norman, D. & Verganti, R. (2012), *Incremental and Radical Innovation: Design Research versus Technology and Meaning Change*, p. 5.
- 12 McDermott, C.M. & Colarelli O'Connor, G. (2003), *Managing radical innovation: an overview of emergent strategy issues*. *Journal of Product Innovation Management*, 19 (6), pp. 424-438.
- 13 Koopmans, C. & Donselaar, P. (2015), *Een meta-analyse van het effect van R&D op productiviteit*. *Economische Statistische Berichten*, 100 (4717), 518-521.
- 14 Schumpeter, J.A. (1942), *Capitalism, Socialism and Democracy*.
- 15 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013), *Naar een lerende economie; Investeren in het verdienvermogen van Nederland*, WRR-rapport nr. 90, p. 207.
- 16 Henderson, R. (1993), 'Underinvestment and incompetence as responses to radical innovation: evidence from the photolithographic alignment equipment industry', in: *RAND Journal of Economics*, 24 (2), pp. 248-270.
- 17 Mazzucato, M. (2013), *The Entrepreneurial State; debunking public vs. private sector myths*.
- 18 Rathenau Instituut (2015), *Cijfers bedrijven Nederland*, [www.rathenau.nl/nc/web-specials/de-nederlandse-wetenschap/cijfers/cijfermateriaal/onderzoekinstellingen.html](http://www.rathenau.nl/nc/web-specials/de-nederlandse-wetenschap/cijfers/cijfermateriaal/onderzoekinstellingen.html)
- 19 Lanser, D. & Wiel, H. van der (2011), *Innovatiebeleid in Nederland: De (on)mogelijkheden van effectmeting*, CPB Achtergronddocument, p. 51.
- 20 Zie CBS Statline.
- 21 Zie [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2013/02/01/organogram-ez-met-namen.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/brochures/2013/02/01/organogram-ez-met-namen.html).
- 22 Zie [www.rathenau.nl/nc/web-specials/de-nederlandse-wetenschap/cijfers/cijfermateriaal/onderzoekinstellingen.html](http://www.rathenau.nl/nc/web-specials/de-nederlandse-wetenschap/cijfers/cijfermateriaal/onderzoekinstellingen.html)
- 23 Zie [www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2015/03/Belastinguitgaven\\_en\\_milieueffecten/Hoeveel\\_geld\\_is\\_er\\_gemoeid\\_met\\_de\\_huidige\\_belastinguitgaven](http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2015/03/Belastinguitgaven_en_milieueffecten/Hoeveel_geld_is_er_gemoeid_met_de_huidige_belastinguitgaven).
- 24 Berekening op basis van bij-

- lage 5 'Inkomstenbeperkende regelingen en belastinguitgaven' van de Miljoenennota 2015 (voor beslag WBSO, RDA en S&O) en de Kamerbrief 'Totale Investerings in Wetenschap en Innovatie 2012-2018 (TWIN)' van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 1 mei 2014 (voor beslag Innovatiebox).
- 25 Zie bijvoorbeeld: European Commission (2014), *A Study on R&D Tax Incentives; Final report*, Taxation Papers, working paper no 52. CPB in consortium with CAPP, CASE, CEPII, ETLA, IFO, IFS & HIS, p. 7., en Lanser, D. & Wiel, H. van der (2011), *Innovatiebeleid in Nederland: De (on)mogelijkheden van effectmeting*, CPB Achtergrond-document.
- 26 Gaillard-Ladinska, E., Non, M. & Straathof, B. (2015), *More R&D with tax incentives? A meta-analysis*, CPB Discussion Paper no. 309.
- 27 Zie [www.cpb.nl/persbericht/3215451/belastingvoorde-](http://www.cpb.nl/persbericht/3215451/belastingvoorde-) len-rd-niet-doorslaggevend-voor-innovatie
- 28 Ministerie van Economie, *Landbouw en Innovatie (2011), Naar de top; het bedrijvenbeleid in actie(s)*, Kamerbrief 13 september.
- 29 CPB (2015), *Investment in the OECD: pre- and post-crisis developments*, CPB Communication, 19 mei, p. 14.
- 30 Volgens de Macro Economische Verkenning van het CPB is het bbp van Nederland in 2015 € 681,2 mrd. 0,4% hiervan is € 2,7 mrd. Zie [www.cpb.nl/publicatie/macro-economische-verkenning-mev-2016](http://www.cpb.nl/publicatie/macro-economische-verkenning-mev-2016)
- 31 Schuster, P., Schmitt, C. & Traub, S. (2013), 'The retreat of the state from entrepreneurial activities: A convergence analysis for OECD countries, 1980-2007', in: *European Journal of Political Economy*, Volume 32, pp. 95-112.
- 32 Het Financieele Dagblad (1-8-2015) *Innovatie Nederland raakt achterop; TNO waarschuwt voor terugloop investeringen*.
- 33 In 2011 steeg het bbp met 1,7%, maar in 2012 en 2013 daalde het bbp met respectievelijk 1,6% en 0,7%.
- 34 Steen, J. van (2015), *Totale Investerings in Wetenschap en Innovatie 2013-2019*, Den Haag: Rathenau Instituut.
- 35 Hormes, E. & Tang, P. (2015), *De vijf geheimen van de Europese begroting*, ESB, 100 (4711), pp. 326-329.
- 36 Dalen, R. van, Elk, R. van & Vuuren, D. van (2015), *Publieke onderzoeksfianciering: de voor- en nadelen van verschillende financieringsmethoden*, CPB Policy Brief no. 07.
- 37 CPB (2015), *Investment in the OECD: pre- and post-crisis developments*, CPB Communication, 19 mei.
- 38 Zie [www.thefiscaltimes.com/Media/Slideshow/2013/03/07/10-government-funded-inventions?page=9](http://www.thefiscaltimes.com/Media/Slideshow/2013/03/07/10-government-funded-inventions?page=9)
- 39 Bregman, R. (2015), 'Maak kennis met de grootste uitvinder aller tijden', in: *De Correspondent*, 25 februari.

# Behaalde resultaten zijn geen garantie voor de toekomst

## *Bij het zeventigjarig bestaan van de PvdA*

De geschiedenis van de PvdA is er een van hoge pieken en diepe dalen, maar de partij was altijd dominant op links. Om die positie de komende jaren te behouden is deelname aan de macht niet genoeg. Vooroplopen bij maatschappijvernieuwing is minstens van even groot belang.

**FRANS BECKER & GERRIT VOERMAN**

*Oud-adjunct-directeur van de WBS & hoogleraar Ontwikkeling en functioneren van het Nederlandse en Europese partijstelsel aan de RUG*

De sociaal-democratie in West-Europa verkeert in benarde omstandigheden. Naar aanleiding van het forse verlies van de Labour Party bij de Britse Lagerhuisverkiezingen in mei 2015 sprak *NRC Handelsblad*-correspondent Caroline de Gruyter van ‘de identiteitscrisis van de sociaal-democraten in Europa’, onder de kop: ‘Hoe links Europa zichzelf ten grave draagt’.<sup>1</sup> Gevoelige electorale nederlagen, zoals in Griekenland, België en het Verenigd Koninkrijk, gaan gepaard met desastreuze peilingen voor regerende sociaal-democratische partijen in Frankrijk en Nederland. Het lijkt de partijen te ontbreken aan ‘een eigen verhaal’, aan stabiel leiderschap, aansprekend beleid, robuuste electorale coalities – ja, waaraan eigenlijk niet? Voor de PvdA laten de grillige verkiezingsresultaten van de laatste decennia een duidelijk structureel neerwaartse trend zien, die met de verkiezingen voor de gemeentera-

den, het Europees Parlement en de Provinciale Staten van 2014 en 2015 nieuwe dieptepunten bereikte.

Is er dan inderdaad een einde gekomen aan wat de Duits-Britse socioloog en filosoof Ralph Dahrendorf de ‘sociaal-democratische eeuw’ heeft genoemd? Niet omdat de sociaal-democratie als gevolg van haar grote succes haar missie – de emancipatie van de arbeidersklasse – heeft vervuld, maar omdat zij met fundamenteel gewijzigde omstandigheden wordt geconfronteerd waarop zij geen eigen antwoord kan formuleren en zij zich in plaats daarvan heeft aangepast aan een tijdgeest en een institutionele omgeving die haar van haar ziel hebben beroofd? Inderdaad zijn de politieke en maatschappelijke voorwaarden voor sociaal-democratische politiek verre van gunstig, maar partijen en politieke stromingen zijn geen willoze slachtoffers van de omstandigheden. Veel hangt af van de wijze

waarop zij reageren. En juist in dat opzicht is ook de PvdA weinig succesvol. Zelfreflectie blijft beperkt tot de ongevaarlijke marges van het tanende partijleven. Het leervermogen van de partij is gering. Het onderhoud en de overdracht van de geestelijke bagage is gebrekkig. De vraag is of de sociaal-democratie voldoende veerkracht en programmatisch vermogen, maar ook organisatorische slagkracht heeft om een bepalende politieke rol te kunnen blijven spelen.

Iedere betere verkiezingsuitslag (2003, 2012) doet de verwachting in de PvdA herleven dat de kiezers met een uitgekende campagne kunnen worden teruggewonnen. Maar gezien de neergaande electorale lijn en vergelijkbare ontwikkelingen bij zusterpartijen in andere Europese landen is de conclusie onontkoombaar dat het om iets fundamenteelers gaat.

Heeft de politiek van de Derde Weg de sociaal-democratie van haar identiteit en ideologische ankers beroofd? Heeft zij zich te veel geïdentificeerd met het proces van Europese integratie en de overdacht van soevereiniteit, waardoor het op nationaal niveau aan instrumenten ontbreekt om het verschil te maken? Is zij programmatisch onvoldoende herkenbaar geworden? Is zij het vertrouwen van de kiezers kwijtgeraakt door een te bestuurlijke, technocratische opstelling? Is het leiderschap onvoldoende berekend op zijn taak? Ontbreekt het aan gezaghebbende politici? Is haar oude electorale coalitie niet meer bijeen te houden? Biedt een organisatie als de PvdA onvoldoende bindings- en participatiemogelijkheden voor nieuwe generaties? De positie en de uitgangspunten van de sociaal-democratie worden, zoveel is in ieder geval duidelijk, al enige tijd op de proef gesteld door trends en vraagstukken waarop zij nog geen antwoord heeft kunnen vinden.

### **Op de proef gesteld**

De meest in het oog springende trend is de electorale achteruitgang van de sociaal-democratie in vrijwel alle Europese landen. Het

lukt de PvdA niet een brede electorale coalitie van arbeidersaanhang en middengroepen bijeen te houden. Nieuwe partijen en oudere concurrenten trekken links en rechts kiezers weg. En komt de electoraal splijtende werking niet van buitenaf – zoals in Nederland Groen-Links, D66 en de SP – dan zijn het wel interne centrifugale krachten, zoals in de Franse Parti Socialiste en het Britse Labour, die voor grote

## **De sociaal-democratie heeft het in vrijwel alle Europese landen zwaar**

spanningen in eigen gelederen zorgen. De fragmentering van het partijpolitieke landschap weerspiegelt wat er in de samenleving aan de hand is en drukt nieuwe maatschappelijke scheidslijnen uit. Zoals uitgebreid onderzoek van de Zwitserse politicoloog Hanspeter Kriesi en zijn collega's heeft laten zien, ontstaat er als gevolg van maatschappelijke veranderingen – in het bijzonder de internationalisering van ons economische en culturele leven – een nieuwe scheidslijn tussen hen die daarvan makkelijk profiteren dankzij opleiding en maatschappelijke startpositie, en hen die daarvan in baan en leefomgeving eerder de nadelen van ondervinden. Daardoor ontstaan uiteenlopende politieke en wereldoriëntaties, deels zelfs gescheiden werelden, ook geografisch, die niet makkelijk in en door één politieke beweging kunnen worden overbrugd. De nieuwe scheidslijn loopt immers dwars door de sociaal-democratische achterban heen.

Het is de vraag of er sinds het ontstaan van politieke partijen langs scheidslijnen van klasse en religie nu geleidelijk een nieuw stelsel ontstaat: gefragmenteerder, inclusief een nieuw type populisme dat zich sterk afzet tegen de gevestigde partijstructuur. De

opdracht die de sociaal-democratie zich uit electorale en machtspolitieke overwegingen stelde om verschillende groeperingen bijeen te brengen, krijgt daarmee een bredere maatschappelijke dimensie: 'de boel bij elkaar houden', zoals partijleider Joop den Uyl het in de jaren tachtig al formuleerde. Falen volkspartijen als de sociaal-democratie daarin, dan kan dat ook het risico van maatschappelijke desintegratie met zich meebrengen.

Maar rond welk programma kunnen uiteenlopende groepen kiezers verenigd worden? Philip van Praag wijst er in de binnenkort te verschijnen bundel over de geschiedenis van de PvdA op dat een nieuw, voor beide groepen aantrekkelijk idee van de verzorgingsstaat nodig zal zijn om een brede electorale coalitie nieuw leven in te blazen.<sup>2</sup> Maar de politiek-bestuurlijke elite, inclusief de sociaal-democratie van de Derde Weg, is een andere route ingeslagen, die aanpassing aan de nieuwe omstandigheden omhelsde, de voordelen van internationalisering breed uitmat en daarmee de scheidslijn eerder verscherpte dan overbrugde.<sup>3</sup> Overheersend werd de gedachte dat de 'BV Nederland' haar concurrentiepositie moest versterken door aanpassing van de verzorgingsstaat, door ruimte te scheppen voor de markt, door de introductie van een Angelsaksisch ondernemingsmodel en door versterking van de veerkracht van de werknemers.

In het liberale wereldbeeld is de markt — ook internationaal — het beste coördinatiemechanisme. De PvdA is daarin ver meegegaan, maar heeft de dynamiek van de markt in combinatie met de internationalisering onderschat. Zoals PvdA-leider Wouter Bos in 2010 in zijn Den Uyl-lezing stelde: de grootste tragedie van de Derde Weg is 'gelegen in het feit dat de op zich noodzakelijke wending van de sociaal democratie naar een positievere houding ten opzichte van bedrijfsleven, vrije markt en ondernemerschap, plaats vond op het moment dat het moderne kapitalisme van karakter aan het veranderen was. (...) Om het maar eens plastisch uit te drukken, de derde weg-progressieven sliepen in met

een voorheen redelijk getemde vrije markt maar werden wakker met een ontketend monster.<sup>4</sup> Een typisch geval van tragic timing. Er was overigens wel voor gewaarschuwd.<sup>5</sup> Het optimisme over de markt gold evenzeer de werking ervan in de publieke sector, maar ook daar kwamen de sociaal-democraten vaak van een koude kermis thuis.

De verschuivende verhouding tussen markt en staat betreft meer dan een praktische vraag naar wat het beste werkt: zij raakt aan de kern van het sociaal-democratisch program. Politiek was voor de sociaal-democratie het middel om degenen met geringe maatschappelijke invloed een stem te geven. Na de Tweede Wereldoorlog ontstond uit dit streven een gemengde economie, met een bijsturende en mede coördinerende rol voor de politiek en een lokaal en nationaal vormgegeven verzorgingsstaat als tegenwicht tegen 'de amorele hardheid van de economie'.<sup>6</sup> Het publieke domein, collectieve voorzieningen, moesten ervoor zorgen dat belangrijke sociaal-democratische waarden die de markt niet kon bieden toch gerealiseerd werden. De 'hyperglobalisering', zoals de econoom Dani Rodrik het proces van internationalisering omschrijft, tast de grondslag van dit sociaal-democratisch model aan, omdat dit type globalisering niet goed te combineren valt met belangrijke voorwaarden voor dit model, te weten soevereiniteit en democratie.<sup>7</sup> Langs welke weg kan dit internationale kapitalisme aan banden worden gelegd?

Sociaal-democraten zijn een antwoord gaan zien in een verenigd Europa, maar de wijze waarop de Europese integratie vorm heeft gekregen stelt de sociaal-democratische ordening van het kapitalisme evenzeer op de proef. Er is veel nadruk komen te liggen op de zogenoemde 'negatieve integratie', om een 'level playing field' voor een Europese markt te scheppen, terwijl de sociale en democratische kanten van het integratieproces daarbij sterk zijn achtergebleven.<sup>8</sup> In de eurozone overheerst een behoudende financieel-economische politiek. Door de grote verschillen



in economische positie en politieke cultuur tussen Noord en Zuid in de EMU zijn de spanningen tijdens de economische crisis sterk opgelopen. Tegenover de noordelijke irritatie over het in het zuiden gevoerde beleid staat de zuidelijke kritiek op de ontwrichtende effecten van het Europese beleid. Ook binnen de sociaal-democratische familie leidt dit tot stevige wrijving. Tegelijkertijd is het draagvlak voor de Europese integratie in een daarover gepolariseerde publieke opinie afgebrokkeld. Daarbij komt dat de sociaal-democraten in Europa worstelen met een nieuwe (internationale) veiligheidspolitiek. Een gemeenschappelijke overtuiging is nog niet zichtbaar. Ook de recente vluchtelingenstroom heeft eerder de zwakte dan de kracht van het verenigd Europa blootgelegd.

Intussen is over de burgers een individualisme vaardig geworden dat haaks is komen te staan op belangrijke uitgangspunten van sociaal-democratische politiek. Het nieuwe individualisme is immers maar zeer gedeeltelijk gegaan in de richting van meer autonomie, zelf richting kunnen geven aan het eigen leven, van datgene wat de Britse filosoof Isaiah Berlin heeft omschreven als positieve vrijheid. In plaats daarvan heeft het zich vooral ontwikkeld tot een plat-liberale opvatting van individuele verdienste voor meer of minder succes in het maatschappelijk leven. Wie geslaagd is, heeft dat aan zichzelf te danken. Wie geen werk heeft, moeite heeft zich een weg te vinden in de maatschappij, heeft daaraan zelf schuld en moet beter zijn of haar best doen. In de woorden van journalist Jurje van den Berg: '[W]e zijn op onszelf aangewezen en teruggeworpen, volgens het meritocratische principe dat eigen talent en inzet bepalen wat je bereikt in het leven. Afwachten tot de economie aantrekt? Aan de slag! No future? Later is allang begonnen!'<sup>9</sup> De collectieve arrangementen van de verzorgingsstaat komen daarmee ter discussie te staan, en de sociaal-democratische opvattingen op dit terrein hebben serieuze concurrentie gekregen van liberale en conservatieve denkbeelden.<sup>10</sup>

Het terugbrengen van maatschappelijk succes of falen tot individuele verantwoordelijkheid onttrekt aan het zicht dat er, na een periode waarin door groeiende en evenwichtig gespreide welvaart een brede middenklasse kon ontstaan, inmiddels sprake is van een nieuwe, groeiende structurele ongelijkheid. Deze vertoont – zij het op een hoger niveau van welstand – trekken van het ongeremde

---

## Het individualisme van nu staat haaks op veel sociaal-democratische uitgangspunten

---

kapitalisme van rond 1900. Destijds werd daarmee de strijd aangebonden door middel van collectieve actie; nu zit de ideologie van het individualisme dat in de weg. De sociaal-democratie heeft daaraan zelf bijgedragen door in sterke mate de individuele ontplooiing en keuzevrijheid centraal te stellen in haar program – zoals in de beginselen van 1977 – met verwaarlozing van de gemeenschapsgedachte. Toch is, zo laat de Belgische socioloog Mark Elchardus in een essay over vrijheid zien, niet het bevorderen van de individuele keuze, maar het organiseren van de collectieve actie 'de hedendaagse, emancipatorische opdracht van de sociaal-democratie'.<sup>11</sup>

Niet alleen de internationalisering van de economie en de ideologie van de individuele verantwoordelijkheid stellen sociaal-democratische uitgangspunten op de proef, dat geldt evenzeer voor het veranderend karakter van het hedendaagse kapitalisme. Ontwikkelingen in de jaren negentig in de richting van een kennisintensieve diensteneconomie leken een belofte in te houden van nieuwe, democratischer arbeidsverhoudingen in bedrijven en een grotere rol voor de factor arbeid, als belangrijkste *asset* in een maatschappij waarin

kennis als belangrijkste element in productie en dienstverlening ging gelden. Maar deze belofte is maar in heel beperkte mate ingelost. Nieuwe technologieën, de financialisering van bedrijfsleven en economie met alle nadruk op aandeelhouderswaarde, toenemende ongelijkheid in inkomen en vermogen, nieuwe concurrentieverhoudingen ten gevolge van migratie en een vergaande flexibilisering van de arbeidsmarkt hebben roet in het eten ge-gooid.<sup>12</sup> De factor arbeid staat er in een aantal opzichten minder sterk voor dan veertig jaar geleden en moet bovendien inschikken ter wille van de duurzaamheid.

De hedendaagse ontwikkeling van het kapitalisme en de politiek van liberalisering hebben vooral een culturele component, zo liet de Duitse socioloog Wolfgang Streeck in 2009 zien. Het aanjagen van verfijnde en gedifferentieerde consumptiepatronen en de vrijwel totale onderschikking van werk en arbeidsverhoudingen aan de eisen van de kapitalistische productie vormen er de kenmerken van. Kapitalisme 'has become a culture, or even a cult, in addition to and on top of a regime of production and exchange, and it is only in terms of a theory that takes this seriously that capitalism's potential futures may be realistically assessed.' Dit kapitalisme scheidt niet alleen meer vrijheid en ruimte voor ondernemingen maar behelst ook 'a profound reeducation of workers and their families, not only regarding their economic needs but also with respect to a new, allegedly freely chosen but in fact normatively obligatory way of life that is thoroughly adjusted and subservient to the functional demands of an evolving capitalism.'<sup>13</sup> Er is sprake van afbraak van sociale bescherming van arbeid (de zogeheten re-commodificatie). Deze ontwikkelingen vragen, aldus Streeck, om een tegenbeweging à la Polanyi om grenzen te stellen aan de overwoekering van het leven door kapitalistische verhoudingen.<sup>14</sup> Dit nieuwe kapitalisme heeft de sociaal-democratie, inclusief de vakbeweging, uit balans gebracht. Het vraagt om meer dan meebewegen met kleine correcties. Nieuwe

analyse en andere hervormingen zijn nodig, op het gebied van arbeidsrelaties, inkomens- en vermogensverhoudingen, ondernemingsbestuur, en het buitengewoon kwetsbare punt van de huidige economie, de combinatie van werk en 'de rest van het leven'.

Terwijl de sociaal-democratie voor nieuwe ordenings- en sturingsvragen staat, lijken de democratie en politieke partijen daarvoor

## De PvdA zal moeten laten zien dat juist de politiek de kwaliteit van het bestaan kan verbeteren

niet meer goed toegerust te zijn. Belangrijke instituties van ons parlementaire systeem hebben te maken met een gebrek aan vertrouwen en legitimiteit, waaronder partijen. Zij zijn in ledental sterk teruggelopen en bij de oude volkspartijen CDA en PvdA zijn jongere generaties volstrekt ondervetegenwoordigd. Zij hebben weliswaar het monopolie op de openbare, verkiesbare ambten, maar zijn maatschappelijk ontworteld geraakt, zoals Joop van den Berg laat zien.<sup>15</sup> Dat heeft gevolgen gehad voor het selectieproces van politici, voor hun representativiteit en hun maatschappelijk gezag.<sup>16</sup> Er wordt gewezen op het gebrek aan ambachtelijkheid van de volksvertegenwoordiging. Er is veelvuldig kritiek geleverd op de grote afstand die is ontstaan tussen de belevingswereld van de burgers en de beleidsmatige en bestuurlijke werkelijkheid van politici en bestuurders. Vertegenwoordigt een partij als de PvdA nog een electorale achterban? De balans tussen vertegenwoordigende en verantwoordelijke politiek is verstoord, aldus de Ierse politicoloog Peter Mair.<sup>17</sup> Technocratie lijkt het te winnen van democratie. Niet alleen omdat politici bevangen zijn door de financieel-bestuurlijke logica, maar ook

omdat besluitvorming in toenemende mate van democratische naar technocratische instellingen verschuift.<sup>18</sup> De historicus Piet de Rooy concludeerde na een lange zoektocht naar de politieke cultuur van Nederland dat de politiek ‘midden in een overgangsfase’ is: ‘Alle structurele elementen, zoals die zich in de politieke cultuur achtereenvolgens ontwikkeld hebben, hebben hun kracht verloren.’<sup>19</sup> En, voegen we daaraan toe, daar komt bij dat de PvdA een magische aantrekkingskracht heeft op kritiek, zowel van buiten als van binnen. Ze kan het nooit goed doen.

### ***Veerkracht van de sociaal-democratie***<sup>20</sup>

De sociaal-democratie heeft in Nederland eerder voor hete vuren gestaan. Bij haar ontstaan moest zij zich maatschappelijk en politiek tegen grote weerstand invechten – een verschijnsel dat zich trouwens tot ver na de Tweede Wereldoorlog in het zuiden van ons land nog voordeed. In de jaren dertig werd zij geconfronteerd met een zware economische crisis en de verleiding en bedreiging van totalitaire stelsels. In de jaren zestig ontstond een behoorlijke kortsluiting met haar welvarender arbeidersachterban en de vrijzinnige tijdgeest. In de jaren tachtig leek de verbinding met de macht doorgesneden. Maar steeds toonden sociaal-democraten een grote mate van veerkracht en vernieuwingsdrang om het hoofd te bieden aan de dreiging van verlies van politieke relevantie.

Daarvoor waren enkele voorwaarden cruciaal. Er was een politieke leiding die openstond voor wat er maatschappelijk en wetenschappelijk om de sociaal-democratie en de politiek heen gebeurde en die nieuwe geluiden toeliet tot het hart van de politieke beweging. De programmatische vernieuwing werd geconstrueerd rondom sociaal-democratische kernwaarden en uitgangspunten. En ten derde zocht de sociaal-democratie oude of nieuwe bondgenoten, in de politiek of in het maatschappelijk veld, om gezamenlijk op te trekken.

De vraag is of er voldoende veerkracht en programmatisch vermogen bij de huidige sociaal-democratie berust om opnieuw een politieke en maatschappelijke kracht van betekenis te worden. Of zij erin slaagt om, zoals het wetenschappelijk bureau van de PvdA, de Wiardi Beckman Stichting, het formuleert, vanuit centrale sociaal-democratische waarden (bestaanszekerheid, goed werk, verheffing en binding) een nieuwe, ‘post-liberale’ koers uit te zetten.<sup>21</sup> Of glijdt zij af tot een ‘utiliteitsleer met een platte opportuniteitspolitiek als consequentie’, zoals Den Uyl het gevaar voor het socialisme begin jaren vijftig formuleerde?<sup>22</sup> Kan zij de Houdini-act uitvoeren om zich uit haar benarde positie te bevrijden? Om daarin enigszins succesvol te zijn zal zij niet alleen op de voorwaarden moeten letten die eerder van belang waren voor een geslaagde rentree, maar ook de eigen organisatie op orde moeten hebben en een verhouding tot haar naaste electorale concurrenten moeten vinden. De sterke top-down-, media- en campagnegeleide cultuur volstaat daarvoor niet. Openheid voor denkwerk en ideeënontwikkeling, herstel van contact met de wereld van arbeid, voortreffelijke selectie van politici (‘De besten voor’, zoals de socioloog Willem Adriaan Bongers het ooit omschreef<sup>23</sup>), *checks and balances* in de organisatie, en nieuwe aantrekkelijke vormen van binding tussen wat maatschappelijk beweegt en de sociaal-democratische beweging – het zijn voor de hand liggende ideeën. Herstel van haar lokale positie is van groot belang. Maar de kern zal toch zijn te laten zien dat politiek ertoe doet en de kwaliteit van het bestaan kan verbeteren.

Welke toekomstscenario’s zijn daarbij denkbaar? Om te beginnen is een autonoom herstel denkbaar. De sociaal-democratie her vindt zelfstandig een brede electorale basis mede als gevolg van inspirerend en duurzaam leiderschap rondom een bindend programma dat de klassieke sociaal-democratische waarden verbindt met een eigentijdse maatschappijbeschouwing en -kritiek, en deze weet

om te zetten in een beleidsprogramma dat een breder politiek draagvlak vindt. In dit onwaarschijnlijke geval verplettert zij bij de verkiezingen haar naaste concurrenten aan de linkerkant van het politieke spectrum, zoals bij eerdere uitstekende uitslagen voor de PvdA het geval was (1977, 1986).

In het tweede scenario blijft de PvdA als zelfstandige politieke partij voortgaan op de ingeslagen weg en wisselt zij regelmatig van leiderschap om bij elke verkiezing te proberen een optimaal resultaat te behalen. Het programma richt zich sterk op Europese integratie en zet sociale accenten bij een voortdurende liberale koers. Het is vooral de persoon van de lijsttrekker die het electorale en machtspolitieke succes zal bepalen. De electorale jojo-beweging blijft deze PvdA kenmerken en de tendens zal ook licht blijven dalen, al was het maar omdat de concurrenten het vaak beter doen.

Maar er zijn ook mogelijkheden voor een *realignment* ter linkerzijde. In dit derde scenario wordt de PvdA leeggegeten door haar meer uitgesproken electorale concurrenten omdat de kiezers liever op het origineel dan op een kopie stemmen. Inderdaad: behaalde resultaten zijn geen garantie voor toekomstig succes. De SP, eindelijk aangevoerd door een adequate opvolger van Jan Marijnissen, trekt de arbeidersaanhang van de PvdA en een deel van de middengroepen naar zich toe en houdt deze kiezersgroep vast, mede dankzij een goede combinatie van cultuur- en onderwijspolitiek en een harde lijn tegen de marktwerking in de zorg. D66 en GroenLinks nemen het hoogopgeleide, zelfvoldane deel van de PvdA-kiezers op, inclusief de studenten en de bakfietsouders. De slinkende PVV trekt vooral in het zuiden ontevreden kiezers van de PvdA naar zich toe. De opvolger van Hans Spekman als partijvoorzitter trekt in 2023 de deur van het partijbureau achter zich dicht na het licht te hebben uitgedaan.

Ten slotte is er een vierde scenario denkbaar, waarin de PvdA duurzame samenwerkingsrelaties aangaat met haar directe electorale en programmatische burens: GroenLinks en SP. Een los samenwerkingsverband, waarbij de verschillende delen hun eigen accenten zetten, maar gezamenlijk een links, progressief, sociaal-democratisch perspectief ontwikkelen, samen met maatschappelijke partners op het gebied van arbeid, duurzaamheid, voedselvoorziening, onderwijs en cultuur. Het is een perspectief dat al langere tijd de ronde doet, maar tot nu toe geen praktische vertaling heeft gekregen. Van den Berg breekt er een lans voor in de binnenkort te verschijnen bundel. Het zou weleens de beste overlevingsstrategie kunnen zijn.

Het verhaal over een politieke partij gaat bijna vanzelfsprekend over macht — over het vermogen om politieke opvattingen en overtuigingen om te zetten in beleid. Maar de waarde van een nieuwe koers of een nieuw program van de sociaal-democratie kan niet alleen worden afgemeten aan de deelname aan het openbaar bestuur, maar ook aan zijn betekenis voor het op gang brengen van politieke en maatschappelijke vernieuwingsprocessen. Daaraan, zo stelde politicoloog Hans Daudt al eens, zou links misschien wel de hoogste prioriteit moeten geven: ‘vanuit de kritiek op de bestaande samenleving ideeën en politieke voorstellen in de openbare discussie brengen die op den duur in niet-linkse kringen doordringen en dan kunnen worden uitgevoerd — een proces waarvan de betekenis en snelheid veelal worden onderschat.’<sup>24</sup>

*Dit artikel is een bewerkte voorpublicatie uit ‘Frans Becker en Gerrit Voerman (red.), Zeventig jaar PvdA’. Het boek wordt op 9 februari om 16.00 uur aangeboden aan Hans Spekman. Locatie en nadere details worden later bekendgemaakt op [www.dnpp.nl](http://www.dnpp.nl).*

**Noten**

- 1 NRC Handelsblad, 11 mei 2015.
- 2 Ph. van Praag, 'Van kiezers en campagnes. De electorale ontwikkeling van de PvdA', in: F. Becker & G. Voerman (red.), *Zeventig jaar PvdA* (Amsterdam 2016).
- 3 Zie voor deze kritiek R. Cuiperus, *De wereldburger bestaat niet. Waarom de opstand der elites de samenleving ondermijnt* (Amsterdam, 2009).
- 4 W. Bos, *De Derde Weg voorbij. 21e Den Uyl-lezing*, 25 januari 2010, [www.pvda.nl/data/site-management/media/2010/Den+Uyl-lezing+Wouter+Bos.pdf](http://www.pvda.nl/data/site-management/media/2010/Den+Uyl-lezing+Wouter+Bos.pdf).
- 5 Zie bijvoorbeeld F. Becker, W. van Hennekeler en B. Tromp (red.), *Hedendaags kapitalisme. Het twintigste jaarboek voor het democratisch socialisme* (Amsterdam, 1999).
- 6 P. de Rooy, 'Over snijbloemen en sociaal-democratie', in: *S&D* 2007/10, pp. 9-15.
- 7 D. Rodrik, *The Globalization Paradox. Why Global Markets, States and Democracy Can't Coexist* (Oxford, 2011).
- 8 Zie voor het begrip 'negatieve integratie' F. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?* (Oxford, 1999).
- 9 J. van den Berg, 'Later is allang begonnen. Starten op een arbeidsmarkt in crisistijd', in: F. Becker & M. Hurenkamp (red.), *De gelukkige onderneming. Arbeidsverhoudingen voor de 21ste eeuw. Jaarboek voor de sociaal-democratie* (Amsterdam, 2014), p. 100.
- 10 Zie daarvoor C. Jensen, *The Right and the Welfare State* (Oxford, 2014).
- 11 M. Elchardus, 'Mijn vrijheid is van ons', in: R. Cuiperus en M. Hurenkamp (red.), *Omstreden vrijheid. Waartoe een vrije samenleving verplicht* (Amsterdam, 2015), p. 59.
- 12 De term 'financialisering' is ontleend aan A. van der Zwan, 'De financialisering van ons wereldbeeld', in: F. Becker, M. Hurenkamp & P. Kalma (red.), *Lessen uit de crash. Een antwoord op de financiële crisis* (Amsterdam, 2012), pp. 28-50.
- 13 W. Streeck, *Re-Forming Capitalism. Institutional Change in the German Political Economy* (Oxford, 2009), p. 263, 266.
- 14 In *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time*, dat oorspronkelijk in 1944 verscheen, analyseerde Karl Polanyi de maatschappij-verwoestende gevolgen van wat hij de liberale utopie van de vrije markt noemde in het Engeland van de negentiende eeuw. In de sociaal-democratie zag hij een van de mogelijkheden om dit type kapitalisme te beteugelen.
- 15 Joop van den Berg, 'De langzame ontworteling van de Nederlandse sociaal-democratie', Becker & Voerman (red.), *Zeventig jaar PvdA*.
- 16 Zie voor een scherpe analyse hiervan J.A.A. van Doorn, 'Democratie in de overgang – Van collectieve beheersing naar geordende vrijheid', in: J.A.A. van Doorn, *Nederlandse democratie. Historische en sociologische waarnemingen*. Samengesteld en ingeleid door Jos de Beus & Piet de Rooy (Amsterdam, 2009), pp. 462-463.
- 17 Vgl. P. Mair, *Ruling the Void. The Hollowing of Western Democracy* (Londen/New York, 2013).
- 18 Vgl. R. Koole, 'Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek', in: *S&D* 2015/2, p. 22.
- 19 P. de Rooy, *Ons stipje op de wereldkaart. De politieke cultuur van Nederland in de negentiende en twintigste eeuw* (Amsterdam, 2014), p. 291.
- 20 Naar het gelijknamige artikel van J. de Beus, in: *S&D* 1997/1, pp. 3-14.
- 21 Zie daarvoor Monika Sie Dhian Ho, *Van waarde. Sociaal-democratie voor de 21ste eeuw* (Amsterdam, 2013).
- 22 J.M. den Uyl, 'Heroriëntering van het socialisme', in: *S&D* 1952/5, pp. 273-282, aldaar p. 280.
- 23 W.A. Bongers, *Problemen der democratie. Een sociologische en psychologische studie* (Groningen, 1934).
- 24 J.Th.J. van den Berg, 'Hans Daudt, "politiek commentator van de allerbeste soort"', in: H. Daudt, *Echte politicologie. Opstellen over politicologie, democratie en de Nederlandse politiek* (Amsterdam, 1995), pp. 11-39, aldaar p. 30.



# De PvdA tussen hartstocht en zakelijkheid

In een vuistdikke biografie komt Maarten van Traa naar voren als een hartstochtelijk politicus. Een manier van politiek bedrijven die onder het pragmatische ‘paars’ amper uit de verf kwam.

► **Willem van Bennekom**, *De jaren van Maarten van Traa*, Boom, Amsterdam 2015 (591 blz.)

► **Klaartje Peters**, *Een doodgewoon kabinet. Acht jaar paars 1994-2002*, Boom, Amsterdam 2015 (320 blz.)

## MARNIX KROP

*Van 1977 tot 1985 medewerker resp. adjunct-directeur van de Wiardi Beckman Stichting. Sedertdien als rijksambtenaar betrokken bij de advisering, formulering en uitvoering van het Nederlands buitenlands en Europees beleid, laatstelijk (tot 2013) als ambassadeur in Duitsland. Hij is thans actief als docent, adviseur en publicist, onder andere verbonden aan Instituut Clingendael.*

De Partij van de Arbeid zit in een klem. Op grond van een onverwacht goede verkiezingsuitslag in 2012 neemt de partij als juniorpartner deel aan een coalitie met de VVD. Zij is daarin medeverantwoordelijk voor een ingrijpende sociaaleconomische politiek, die in hoofdzaak drie doelstellingen nastreeft: crisisherstel, systeemreparatie en toekomstbestendiging. De nog steeds niet geheel overwonnen crisis van 2008 vereist Europese en nationale maatregelen tot behoud van de euro, gezondmaking van de financiële sector en stabilisering van de nationale begroting. Achterstallig onderhoud op belangrijke terreinen als wonen, zorg en pensioenen vergt hervormingen van structurele aard. En de last van een verouderende eigen bevolking in een wereldeconomie met veel jonge concurrenten vraagt om blijvende verbetering van het nationale verdienvermogen: vernieuwing

van zowel de economie als onze sociale rechtsstaat. In grote trekken is dit kabinet inmiddels in deze opdracht van het regeerakkoord geslaagd. Na enkele jaren van begrotingspijn, economische teruggang en sociale krimp zijn de meeste hervormingen in gang gezet, daalt de staatsschuld, trekt de groei weer aan en lijkt het ergste leed geleden. Niet dat alles nu koek en ei is: de internationale omgeving blijft politiek en economisch instabiel, omvangrijke aantallen vluchtelingen stellen de inschikkelijkheid van de samenleving op de proef, en klimaatverandering bergt de noodzaak van verdere structurele aanpassingen in zich.

Toch heeft de PvdA wel reden tot enige tevredenheid over het regeringsbeleid en zou zij op basis daarvan de verkiezingen van 2017 met enig vertrouwen mogen tegemoetzien. Daar zit hem echter de kneep. De kiezer is volgens de peilingen vooralsnog niet onder

Marnix Krop

de indruk. De traditionele 'stamkiezer' neemt de partij vooral baanonzekerheid en sociale afbladderende kwalijk, misschien het meest tot uitdrukking komend bij de systeemwijzigingen in de zorg. De voor een goede uitslag even onmisbare middengroepen zijn onvoldoende overtuigd van het regeervermogen van de PvdA: de economische 'competentie' wordt minder bij haar gevonden dan bij de VVD (of D66). En het maatschappelijk klimaat is onder invloed van de vluchtelingen crisis momenteel voor de PvdA niet echt gunstig. Gevolg: het onontbeerlijke partij kader ontbreekt het aan het nodige zelfvertrouwen.

Wat te doen? Op zoek gaan naar de verloren gegane 'linkse ziel' of voortgaan met het sociaal-liberaal moderniseringsproject? Het warme hart opzoeken of het hoofd koel houden? Kunnen beide worden gecombineerd? Of zijn er nog andere aanknopingspunten van waarde? Biedt het recente verleden hulp bij deze speurtocht? Hier komen de boeken over Maarten van Traa en de paarse kabinetten van pas. Die bieden immers stof tot nadenken over de verhouding tussen hartstocht en zakelijkheid in de politiek van de sociaal-democratie.

### **Maarten van Traa: hartstochtelijk politicus**

Als Willem van Bennekoms monumentale biografie *De jaren van Maarten van Traa* in iets bijzonder overtuigend is het wel het door hem geschetste beeld van een door hartstocht gedreven linkse politicus. Ook al begon Van Traa's politieke loopbaan eerst in april 1979, na de regering-Den Uyl, het 'meest linkse kabinet uit de Nederlandse geschiedenis', en eindigde deze met een noodlottig ongeval in oktober 1997, midden in de veel nuchterder aanpak van het kabinet-Kok I, toch was hartstocht de rode draad die zijn bestaan in de Partij van de Arbeid kenmerkte. Zijn rol in het 'kruisraketten debat' tussen 1979 en 1986 en zijn voorzitterschap van de parlementaire IRT-enquête in 1994-96 vormden hiervan begin- en eindpunt.

Maar ook ertussendoor vlamde het vuur geregeld hoog op. Van Traa's tragiek was, naast zijn onverwachte dood die zijn leven noodzakelijkerwijs iets van een 'Unvollendete' gaf, dat hij met zijn politieke hartstocht steeds meer alleen was komen te staan. Zijn partij had van een overdaad aan polariserende ideologie

### **Van Bennekom schetst een overtuigend beeld van een door hartstocht gedreven politicus**

haar bekomst gekregen en zag de politieke werkelijkheid met andere ogen. Van Traa werd in die context steeds meer een van de laatsten der Mohikanen van een voorbij tijdperk. Wat overigens niet wil zeggen dat het hem aan realiteitsbesef ontbrak. Maar in de PvdA van paars paste hij niet meer.

*Sturm und Drang* waren Van Traa naar zijn karakter en achtergrond al niet vreemd – Van Bennekom verhaalt daarover met inleving en gevoel voor nuance – maar zijn persoonlijke betrokkenheid bij *les évènements* in het Parijs van mei 1968 had een beslissende invloed op zijn romantisch-politieke inslag. De spontaneiteit van de studentenopstand toen en van de brutaliteit in de reactie daarop van politie en overheid bezorgden hem een bijzonder gevoel voor de kracht van sociale bewegingen maar ook voor het belang van de rechtsstaat. Dit gevoel zou hem nooit meer verlaten.

In de jaren erna zocht hij steeds meer naar een eigen rol in het aan de macht brengen van de 'verbeelding'. In die tijd hield voor hem de PvdA van Den Uyl en Nieuw Links de beste belofte in voor de combinatie van macht en verbeelding. Hij stelde zich kandidaat voor de functie van internationaal secretaris, toen een zichtbare positie in het partijbestuur, en werd



Marnix Krop

tot zijn eigen verrassing door het congres van april 1979 gekozen. Met Max van den Berg en Wim van Velzen vormde Maarten van Traa tot zijn vertrek naar de Tweede Kamer in 1986 de bezoldigde leiding van de partij, in de wandeling al snel 'het supertrio' gedoopt.

### **Kruisraketten en polarisatie**

Wat is hier nu precies de relevante geschiedenis? En welke rol speelde Van Traa hierin? Van Bennekoms boek laat de lezer hier enigszins in de steek: als politieke biografie komt *De jaren van Maarten van Traa* naar mijn smaak iets minder goed uit de verf dan als levensbeschrijving. Van Traa komt er als boeiende persoonlijkheid duidelijker in naar voren dan als belangrijke medespeler in een cruciale fase in de geschiedenis van de PvdA. Wat was zijn historische betekenis in dit verband?

De kwestie van de kruisraketten dient zich als belangrijke toetssteen aan. Van Bennekom wijdt wel een kwart van zijn boek aan Van Traa als internationaal secretaris. Hij verhaalt uitvoerig over allerlei wederwaardigheden in die gedenkwaardige episode – van ontspanning en kernontwapening, van 'Joop Atoom' en zijn vasthouden aan één à twee nucleaire taken, van het IKV en diens ijveren voor 'alle kernwapens de wereld uit, te beginnen met Nederland', van massale demonstraties in Amsterdam en Den Haag, van het Komitee Kruisraketten Nee en zijn volkspetitionnement, van alle opgewonden discussies hierover, in parlement, partij en land, en van Van Traa's centrale rol in dit alles, ook in het Europese buitenland – en toch bevredigt zijn relaas niet helemaal.

Zo legt hij onvoldoende uit waar deze kruisrakettenkwestie nu eigenlijk om draaide, internationaal en nationaal, en welke keuzes zich daarbij eigenlijk aandienen. Waarom dacht de PvdA te kunnen aandringen op overleg tussen West en Oost over de middellange-afstandswapens, waarbij volgens haar de NAVO echter niet mocht plaatsnemen en er maar op moest hopen dat de Sovjet-Unie zijn voort-

gaande plaatsing van SS-20 raketten naar nul zou terugdraaien? Hoe zou een Nederlands nee tegen het NAVO-plaatsingsbesluit uitpakken in de Oost-West-verhouding? Waarom mocht de PvdA hopen op een 'modelrol', terwijl in Frankrijk de socialisten van Mitterrand krachtig voorstander waren van plaatsing, evenals de (door Van Traa heimelijk gesteunde) democratische dissidenten in Oost-Europa? Waarom heette het Nederlandse plaatsingsbesluit van november 1985 een 'nederlaag' voor Van Traa en zijn partij, waar anderhalf jaar later de VS en de Sovjet-Unie in hun zogeheten INF-akkoord zich juist vastlegden op de 'dubbele nul', dat wil zeggen geen kruisraketten maar ook geen SS-20's? School die nederlaag niet vooral in de binnenlandspolitieke uitkomst van de kruisrakettenzaak?

Van Bennekom geeft onvoldoende aan dat de PvdA van die jaren het strijdtoneel vormde voor een bitter gevecht tussen 'fundi's' en 'realo's', tussen mensen die de partij naar radicale maatschappijverandering wilden sturen en daarmee een meerderheid in het land wilden veroveren, en anderen die daaraan niet de kans op regeren wilden opofferen. Met Van Traa's aantreden als internationaal secretaris centreerde zich dit gevecht in een permanente spanning tussen partijbestuur en parlementaire fractie, waarbij de buitenlandse politiek een geëigend strijdperk bood. De verhouding met de Amerikaanse bondgenoot, de ontspanning in de Oost-West-verhouding, de mensenrechten alsook de steun aan linkse regimes in de derde wereld waren zoal de strijdpunten waaromheen dit interne conflict werd uitgevochten.

Joop den Uyl en Max van den Berg waren hierin de belangrijkste antagonisten, met Maarten van Traa als een soort bemiddelaar tussen beiden in. Mede onder druk van het partijkader kwam al vrij snel een groeiende identificatie met de kerkelijke vredesbeweging tot stand, waardoor Den Uyl in 1981 slechts met de grootste moeite iets van een band met de NAVO en met het eerder politieke

Marnix Krop

dan militaire karakter van de westerse kernbepanning wist overeind te houden. Zijn akkoord met een onvoorwaardelijk nee tegen plaatsing van kruisraketten, uitgeruild tegen Van den Bergs (en Van Traa's) akkoord met het voorlopig behoud van één of twee kerntaken voor de Nederlandse krijgsmacht, vormde in de jaren erna het kompas waarop de PvdA gezamenlijk kon marcheren, en waarin ook het IKV zich pragmatisch voegde. Dit resultaat herstelde de eenheid van links, maar maakte compromisvorming met het CDA, laat staan de VVD, hoogst onwaarschijnlijk. De PvdA werd integraal onderdeel van het Komitee Kruisraketten Nee, dat grote mensenmassa's op de been wist te brengen en veel steun on-

programma. Dit droeg ertoe bij dat de PvdA in de jaren 90 weer kon uitgroeien tot een natuurlijke regeringspartij.

Wat daarbij ook zeker hielp was dat in 1989 het einde van de Koude Oorlog zich aankondigde en dat al eerder onder de Nederlandse bevolking de vrees voor kernwapens als sneeuw voor de zon verdween. Gezien de eerdere, mede door de PvdA aangewakkerde massale angstpsychose was dit een uiterst bevreedend effect. Ook al zijn er nu veel minder kernwapens, hun veel minder gereguleerde internationaal-politieke context dan tijdens de Koude Oorlog stelt in de huidige wereld niet echt gerust. Van Bennekoms pakken de bewoording van de nieuwe tijdgeest: 'De vrees voor de Bom leek wel in rook opgegaan, en Jan Modaal werd koning van de schepping'.

## Na de IRT-affaire kwam Van Traa tegenover zijn eigen fractie en kabinet te staan

der de bevolking wist te mobiliseren. Toch kon de PvdA als actiep partij het kabinet-Lubbers I uiteindelijk niet van een plaatsingsbesluit weerhouden en wist zij in het jaar erna (1986) bij de verkiezingen wel 52 zetels te behalen, maar behaalde zij met overig links onvoldoende winst om de christen-democraten (54 zetels) van een tweede kabinet-Lubbers met de VVD af te houden. Naast sociaaleconomische geschillen vormde het kruisrakettenstandpunt van de PvdA daarvoor nog steeds een onoverkoombare barrière. De in die strijd tot 'vijanden' gebombardeerde politieke tegenstanders voelden bitter weinig voor samenwerking met de PvdA, hoeveel zetels die partij met haar 'overwinningnederlaag' ook had gewonnen. Mede door de 'troonsafstand' van Den Uyl ten gunste van Wim Kok zette deze uitkomst de partij aan tot een fundamentele overdenking van haar politieke strategie en

### *Vreemdelingen en rechtsstaat*

Angst verdween echter niet uit de Nederlandse politiek, ook al duurde het jaren voordat deze met vergelijkbare reikwijdte en intensiteit terugkwam. Van Traa stond hier weer middenin, even hartstochtelijk als onverzettelijk, zij het dat hij dit keer zich juist tegen de angst teweestelde. Het betrof de zaak van immigratie en recht van vreemdelingen op toegang tot ons land. In het niet meest toegankelijke deel van zijn boek beschrijft Van Bennekom hoe het Kamerlid van Traa zeven jaar lang zich voor een zo rechtsstatelijk mogelijk asielbeleid schrap heeft gezet. Met de Nota Vluchtelingenbeleid van april 1987 werd ingezet op terugdringing van het aantal buitenlanders dat in ons land hun toevlucht zocht. Een belangrijk instrument daarvoor werd het beperken van hun gelijke behandeling ten opzichte van ingezetenen, vanaf de jaren negentig onder andere door hun het recht op hoger beroep te ontfagen. Van Traa's verzet hiertegen was even inventief als vruchteloos. Toch waren zijn interventies in zoverre succesvol dat minister Hirsch Ballin bij de parlementaire behandeling in 1993 een uitweg bood uit een door de

Marnix Krop

procureur-generaal bij de Hoge Raad in te stellen cassatie (vernietiging van het besluit) in het belang der wet. Maar het ging hierbij wel om een 'dode mus' van een rechtsmiddel dat in de praktijk nooit gehanteerd zou worden. Van Traa kon echter maar beperkt oppositie voeren tegen zijn 'eigen' kabinet-Lubbers-Kok (1989-1994) en partijgenoot-staatssecretaris Kostó, terwijl de geweldige aanwas van asielzoekers in die jaren het bovendien steeds lastiger maakte op dit terrein dwars te liggen.

Overigens is het recht op hoger beroep voor asielzoekers hersteld in de Vreemdelingenwet van 2000 van staatssecretaris Job Cohen. Maar dat heeft Van Traa niet mogen meemaken. Wel heeft hij met de IRT-enquête in 1995 nog eens kunnen schitteren, waar het ging om het overeind houden van de rechtsstaat, ook al betrof het dit keer een terrein waarmee hij wel erg dicht bij de politiek van de eigen partij kwam. Zijn onderzoek legde bijzondere opsporingsmethoden bloot: de politie ging ver in het 'meedoen' met het criminele milieu teneinde grote drugshandelaren te kunnen vangen. Maar deze praktijken hadden wel veel te maken met de innerlijke tegenspraken van het gedoogbeleid inzake drugs. In het debat over de beleidsmatige consequenties van de IRT-enquête bevond Van Traa zich dan ook uiteindelijk in oppositie tegen de eigen fractie en het eigen 'paarse' kabinet. Het was het wrange lot van een politicus die in geloofwaardigheid wilde leven, maar steeds minder goed in staat bleek zijn eigen partij daarin mee te krijgen.

### **Een paars kabinet**

Bevond de PvdA zich tijdens de kruisrakettenkwestie in een door ideologische hartstocht gedreven isolement, nog geen tien jaar later zag zij zichzelf aan het hoofd van een min of meer historisch unicum: een zakelijk gefundeerd links-liberaal kabinet. Het boek van Klaartje Peters, *Een doodgewoon kabinet. Acht jaar paars. 1994-2002*, biedt een verhelderende inblik in die bijzondere regeringssamen-

werking tussen PvdA en VVD, met D66 als onmisbare makelaar ertussenin. Verhelderend omdat Peters haar verhaal vooral baseert op interviews met de bewindslieden van dat kabinet alsook met andere politieke hoofdfiguren. Veel komt daarbij aan bod: van de moeizame coalitievorming in 1994 via het succes en de identiteit van paars en de links-rechts-tegenstelling hierbinnen, tot aan het moeizamer verlopende tweede paarse kabinet en de uiteindelijk dramatische implosie van paars: het aftreden van Koks kabinet in april 2002 en de enorme verkiezingsnederlaag voor de paarse partijen enkele weken later.

Een en ander komt ook te weinig aan bod. Zo blijven de economische aspecten van het beleid van paars en ook de belangrijke Europese en buitenlands-politieke ontwikkelingen van die jaren onderbelicht of zelfs onvermeld. Ook zou enige aandacht voor de invloedrijke Derde Weg van Tony Blair bij de analyse behulpzaam zijn geweest. Sowieso is Peters nogal gouvernementeel in haar aanpak. Toch biedt haar leesbare boek nuttige aanknopingspunten voor de behandeling van de hierboven opgeworpen vragen. Was voor de PvdA de paarse samenwerking een zaak van het koele hoofd? Welke winst werd daarmee behaald en welke prijs werd er betaald? Valt daaruit iets voor heden en toekomst te leren?

Anders dan het kabinet-Rutte II werd paars niet op een 'uitruil' van favoriete dossiers gebaseerd. Voor de totstandkoming van zowel Kok I als Kok II werd stevig en lang onderhandeld: het eerste bijna vier maanden en het tweede ruim twee maanden. Vooral het sociaaleconomisch beleid en het begrotingskader stonden daarin centraal. Ook werden fractiespecialisten bij de opstelling van het formatieakkoord betrokken. In die zin waren het in de Nederlandse traditie inderdaad doodgewone kabinetten. Het afwijkende school in de afwezigheid van het CDA, wat niet meteen de voorkeur van de PvdA had, maar wat na de grote verkiezingsnederlaag van de christen-democraten en de provocerende op-

Marnix Krop

stelling van de nieuwe fractieleider Brinkman onvermijdelijk bleek te zijn.

Met de totstandkoming van paars kreeg echter vooral D66-leider Hans van Mierlo zijn zin en zijn 'historisch gelijk'. Echt 'paars', in de zin van anticonfessioneel, was paars aanvankelijk niet. Kwesties als euthanasie en het homohuwelijk kwamen eerst in Kok II prominent op de kabinetsagenda. Dit had vooral te maken met de hardere opstelling van D66 in die formatie, nadat de verkiezingen van mei 1998 die partij overbodig voor de kabinetsvorming leken te maken. Voor het overige waren het toch vooral kabinetten samengesteld uit linkse en liberale hoek, waarbij D66 in sociaaleconomisch opzicht meer naar de VVD dan naar de PvdA trok. Zo'n links-liberale samenwerking was bijzonder genoeg en dit doet de vraag rijzen wat haar nu mogelijk en succesvol maakte.

### ***Nieuwe zakelijkheid en haar schaduwzijden***

Allereerst had zowel PvdA en VVD frustrerende ervaringen in de regeringssamenwerking met het CDA opgedaan. Dit is doorgaans niet voldoende om over politieke en electorale tegenstellingen heen te stappen, maar het kan helpen. In 1994 kwam daar de sleutelpositie van D66 bij: die partij was onmisbaar voor een coalitie van centrum-links dan wel centrum-rechts. Hardnekkig hield Van Mierlo echter aan zijn paarse voorkeur vast, waarbij hij uiteindelijk werd geholpen door Elco Brinkman die bleef hameren op de noodzaak van blijvende ingrepen in de sociale zekerheid. Wim Kok, die door het staatshoofd was gevraagd een concept-regeerakkoord (!) te schrijven om daarmee schot in de onderhandelingen te brengen, kon toen weinig anders doen dan met paars verder te gaan. Een tweede aspect was het zakelijk karakter van het kabinet. Anders dan voor D66 was er voor PvdA noch VVD weinig liefde aan paars verspild. Beide partijen zagen elkaar traditioneel als tegen-

stander, vooral in sociaaleconomisch opzicht, reden waarom daarover bij de formatie het langst werd gebakkeleid. Ook tijdens de rit en opnieuw bij de formatie van 1998 lagen op dit terrein de meeste hobbels. Dat er gaandeweg toch iets van een paarse 'sfeer' ontstond, had vooral te maken met de plezierige samenwerking die in het door Kok goed geleide kabinet en ook wel tussen de parlementaire fracties mogelijk bleek en die onder andere met het ontideologiseerde klimaat te maken had. De PvdA had lering getrokken uit de mislukking van haar polarisatiestrategie en de VVD bleek daarin goeddeels te willen meegaan. De val van de Muur en het einde van de Koude Oorlog deden hier ook hun invloed gelden. Politiek leek meer een zaak van redelijk debat en verstandig management te zijn geworden dan van onoverbrugbare tegenstellingen.

In deze verzakelijkte omgeving wist paars de hand aan de ploeg te zetten om met elan de Nederlandse economie weer op gang te brengen en vooral de werkloosheid aanzienlijk terug te dringen. Het door VVD en D66 aanvankelijk verguisde en door de PvdA juist met kracht onderschreven poldermodel (het overleg tussen bonden en werkgevers) was

### **Paars had wel aandacht voor de sociaaleconomische problemen van migranten maar vergat de culturele kant**

ook instrumenteel in het succes van deze strategie van 'werk, werk en nog eens werk'. Was dan nu opeens alles botertje aan de boom tussen links en rechts in de Nederlandse politiek? *The End of Ideology* aan het Binnenhof en omstreken? Nee, integendeel, en dat droeg paradoxaalwijs ook bij aan het succes van paars. Vooral VVD-leider Frits Bolkestein had

Marnix Krop

goed door dat de kiezer misschien graag pragmatische bestuurders wil, maar tegelijk ook ideologische tegenstellingen en politiek debat behoeft. Met zijn rol als 'oppositieleider binnen de coalitie' (de term is van Peters) en zijn provocerend aansnijden van vrije maar gevoelige kwesties als migratie en integratie slaagde hij erin het links-rechts-conflict in leven te houden. Daarin werd hij geholpen door PvdA-fractie leider Jacques Wallage, die vooral over minderhedenbeleid graag de degen kruiste met Bolkestein. Deze combinatie van een zakelijk en succesvol opererend kabinet en een parlementair debat waar soms de vonken vanaf sprongen zorgde ervoor dat PvdA en VVD bij de verkiezingen in 1998 beide glansrijk wonnen. De PvdA werd daarbij in niet geringe mate geholpen door de 'premierbonus'. Een tweede paarse kabinet leek het logische vervolg, ook al omdat het CDA nog steeds in een politieke woestijn rondwaalde.

### **Het einde van paars**

Waarom ging het dan in 2002 zo vreselijk mis? Weer een paar aspecten. Allereerst verloor paars aan elan. Niet dat de sfeer in het kabinet er nu slechter op werd, maar de constellatie was veranderd. D66 zat meer in de verdrukking en dat speelde bij onderwerpen als bestuurlijke vernieuwing: de tegenstem van Wiegels in de senaat leidde in 1999 zelfs tot een korte kabinetscrisis. Belangrijker misschien was dat met het vertrek van Bolkestein naar Brussel en van Melkert naar de fractie het debat tussen PvdA en VVD veel aan scherpte verloor. De zakelijkheid begon sterk de overhand te krijgen. Het kabinet bleef economisch successen boeken, maar ging met de toepassing van marktwerking bij bijvoorbeeld woningcorporaties en nutsbedrijven verder dan Europees nodig was en politiek wenselijk bleek. Dit droeg bij aan een gevoel van vervreemding bij een groeiend aantal kiezers, vaak traditionele PvdA-stemmers die zich in een op hol slaande beleggerseconomie toch al minder thuis voel-

den. *It's not just the economy, stupid!* is de les die de PvdA toen hardhandig moest leren. Veel kiezers zoeken ook een zekere geborgenheid en morele orde.

Dit kwam het duidelijkst naar voren in de kwestie van migranten en hun integratie. Paars II had met de aanstelling van een minister voor Grottestedenbeleid (D66'er Van Boxtel) wel getoond oog te hebben voor deze problematiek, maar doorgaans werd dit vertaald in het bestrijden van de sociaaleconomische achterstand van groepen of buurten. Dat er aan de andere kant van het spectrum een sterke behoefte bestond aan openheid over de culturele scheidslijnen tussen oorspronkelijke bewoners en (vooral) islamitische nieuwkomers, werd te weinig opgemerkt en in elk geval niet politiek geproblematiseerd. Dat was precies het gat waar Pim Fortuyn met veel gevoel voor drama en publiciteit insprong met geschriften als achtereenvolgens: 'Verweesde samenleving', 'Zielloos Europa', 'Tegen de islamisering van onze cultuur' en uiteindelijk 'De puinhopen van acht jaar paars'. De jihadistische aanslagen in Amerika op 11 september 2001 wakkerden het vuurtje krachtig aan. De broeiende veenbrand kwam aan de oppervlakte en de stemming onder de kiezers sloeg drastisch om. De conclusies van het NIOD-rapport over Srebrenica brachten premier Kok op 16 april 2002 tot een verlaat nemen van politieke verantwoordelijkheid voor de Nederlandse rol in die volkerenmoord in 1995: het gehele kabinet trad af. Maar ook om andere redenen leek paars al enige tijd aan het eind van zijn Latijn te zijn. Op 6 mei werd Pim Fortuyn vermoord. Tien dagen later werden zijn politieke nazaten de tweede partij van Nederland.

### **De ziel terug in de politiek**

Vier kortlevende kabinetten-Balkenende en het curieuze kabinet-Rutte I verder, zijn we nu ruim halverwege het kabinet-Rutte-Asscher. Het is wederom paars, zij het zonder deelname van D66 en zonder meerderheid in de

Marnix Krop

Eerste Kamer, wat tot ongekende vormen van 'buitenboordmotor-politiek' heeft geleid. Als gezegd, de regeerprestatie van dit mede door de PvdA gedragen kabinet lijkt niet slecht te zijn. Het doet wat het zegt en zegt wat het doet, waarmee het ook aan enig herstel van de politieke stabiliteit bijdraagt. Toch zijn de electorale vooruitzichten voor de partij ronduit deprimerend. Welke lessen vallen er uit de besproken perioden te trekken, niet zozeer over wat er bij de start van dit kabinet misschien is misgegaan, maar over wat er in het komende jaar en de verdere toekomst valt te doen? Zonder de illusie van volledigheid geef ik een drietal noties:

- ▶ Pragmatisme en ideologie. Zeker in een kabinet van de PvdA met de VVD zijn beide nodig. Zo'n kabinet wordt niet geboren, tenzij het absoluut niet anders kan. Daar doet het opgeven van de polarisatiestrategie niet aan af. De verschillen in politiek program zijn gegeven; een regeerakkoord komt alleen tot stand door heftig bevochten compromissen of door een evenwichtige uitruil van belangen en prioriteiten. Een zakelijke, pragmatische houding kan vervolgens de uitvoering van het akkoord en het regeren in het algemeen vergemakkelijken. Maar Bolkestein zag het goed: een kabinet tussen de twee ideologische uitersten in de Nederlandse politiek kan de dood in de pot voor het politiek debat inhouden. Dat is niet goed voor de electorale positie van de coalitiegenoten en evenmin voor de parlementaire politiek als geheel. Regeren in een coalitie houdt daarom ook strijd in. Dit vereist een zorgvuldig balanceren tussen de noodzaak van het bijeenhouden van het kabinet en de wenselijkheid van een scherp eigen politiek profiel, zowel binnen als buiten de coalitie. Gemakkelijker gezegd dan gedaan overigens.
- ▶ Monisme en dualisme. Wat de PvdA in elk geval kan helpen is een zekere relativering van het in de partij ingebakken monisme.

Traditioneel neigt de partij ernaar kabinetten waaraan zij deelneemt geheel naar zich toe te halen. Sinds de tijd van de polarisatiestrategie is die neiging zo mogelijk nog toegenomen. Dit levert enerzijds veel politieke hondentrouw op, inclusief een aan de leiband van het kabinet lopende parlementaire fractie. Maar het vermindert ook de politieke manoeuvreerruimte die de partij nodig kan hebben, niet alleen in het kabinet en in het parlement, maar ook tegenover de kiezers. In de huidige situatie heeft fractie- en partijleider Samsom er bijvoorbeeld goed aan gedaan buiten het kabinet te blijven, maar alles bij elkaar

## Zowel van paars als van Van Traa kunnen de sociaaldemocraten van nu het nodige leren

heeft tijdens Rutte-Asscher de partij daarvan nog te weinig geprofiteerd. Het innemen van een onderscheidende, herkenbare positie in enkele 'vrije' kwesties zou partij en fractie wat noodzakelijke speelruimte kunnen geven. Waarom niet openlijk over een rechtvaardige en effectieve belastinghervorming gesproken? Met die vorm van profilering behoeft de loyaliteit aan het coalitieakkoord geenszins in het geding te komen.

- ▶ Ziel en zaligheid. In de oppositie is het gemakkelijker de 'ziel' van de partij te koesteren dan in een coalitie kabinet. Te veel koestering kan, zo laat het voorbeeld van de kruisrakettenzaak zien, echter ook opsluiting in zelfgekozen isolement met zich meebrengen. Ook bij het oppositievoeren kan enig dualisme geen kwaad. Tegelijk is het onontbeerlijk voor een partij als de

---

Marnix Krop

PvdA, zeker nu zij regeert, dat zij geen 'ontzielde' indruk maakt. Waartoe zij op aarde is en waarom zij haar politiek bedrijft en uitdraagt, dat alles moet voor andere politieke krachten, voor de eigen leden van de partij en voor de kiezers duidelijk zijn. Het 'sociale', dat wil zeggen de strijd voor sociale rechtvaardigheid in telkens wisselende omstandigheden, vormt de echte bestaansreden van de PvdA. Dat moet dus steeds in

hartstochtelijk politiek handelen zichtbaar zijn. In het huidige kabinet is dit zeker het geval geweest, maar het zou bijvoorbeeld in de systeemwijziging van de zorg veel sterker naar voren moeten komen. Het werken aan een rechtvaardige verdeling van inkomens en vermogens is wel degelijk een feest. En de vluchtelingen crisis maakt weer eens duidelijk dat het 'sociale' ook cultureel is.

# A.L. Snijders

---

## Recensent

Ik heb wel vaag van het schrijversdorp Peredelkino gehoord, maar als H. me vertelt dat zijn moeder daar wel eens gelogeed heeft, duizelt het me. Bijna al mijn kennis over de wereld bevindt zich in flarden mist. Als er soms een straal licht op valt, verbaast me dat, achtergrond wordt voorgrond, de orde wordt verstoord. Ik vraag hem hoe zijn moeder daar kwam.

“Ze schreef romans en gedichten, en was enige tijd bevriend met een Russische schrijver die in Peredelkino woonde.” Ik ken zijn moeder niet en vraag hem of hij haar romans las. “Ja, ze zijn niet slecht, maar ze is ermee opgehouden na een infame kritiek van iemand die nota bene haar minnaar was geweest.”

Ik haal De Koperen Ploert uit mijn kast, jaargang 1 – nummer 3 – juli 2000, gewijd aan Jean Pierre Rawie, dichter te Groningen. Hij wordt ondervraagd, hij vertelt over het recensie-verschijnsel: “Goethe heeft daar iets heel moois over gezegd – sorry dat ik hem nog even ter sprake breng. Toen Werther uitkwam, heeft die zeer slechte kritieken gehad. Dat weten wij niet meer; iedereen kent alleen zijn succes. Maar Goethe was daar zeer gevoelig voor. Hij zegt: een criticus behandelt je alsof je hem in de nek gekeken hebt, alsof je hem iets levert wat je hem niet beloofd hebt. Maar een criticus wordt geconfronteerd met iets waarvan hij het bestaan nooit had vermoed. En dan zegt zo iemand: ik had het liever zo en zo gehad.

Hij heeft een heel mooi gedicht, Goethe, over een man die bij hem langskomt, ongevraagd, en die schuift aan, aan tafel. En die eet alles op. Daarna gaat hij naar de burens en zegt: De soep was te zout, het vlees was niet warm genoeg, het dessert was niet zoet genoeg... En dan zegt Goethe: ‘Schlagt ihn tot, den Hund! Es ist ein Rezensent.’”



# Register S&D 2015

Vetgedrukte cijfers verwijzen naar het editienummer van deze jaargang.

## Thema's

- Vijf recepten voor beter werk 1
- Syriza: redelijk geluid of pure demagogie? 2
- Toekomst voor links 2
- Het nieuwe belastingstelsel: een schot voor de boeg 3
- Binding als politieke opdracht 3
- Of de politiek zich weer eens wil roeren in het onderwijsdebat 4
- Vluchtelingen: niet zomaar een crisis 5
- De hartstocht tussen de sociaal-democratie en de vakbeweging 6

## Columns

- Eijsbouts, Tom, *Vertegenwoordiging vanuit het centrum* 1-4
- Linthorst, Marijke, *Blessing in disguise* 2-4
- Eijsbouts, Tom, *Het reëel bestaande politieke spel in de EU* 3-4
- Koole, Ruud, *Belastingen en uitgeven* 4-4
- Hurenkamp, Menno, *Zeg 'ns Aaa* 5-4
- Cornelissen, Wout, *Verlangen naar politiek* 6-4

## Interventie

- Ben Salah, Faïrouz
  - *Crisis? Welke crisis?* 6-44
- Bruin, Louis de
  - *Afscheid blauwe envelop is tijdbom* 6-47 (zie ook: Haan, Liane den, Loos, Eugène & Sap, Jan Willem)
- Graaf, Niels
  - *Noblesse oblige* 3-99
  - *GeenPeil en de beginseldemocratie* 5-65
- Haan, Liane den
  - *Afscheid blauwe envelop is tijdbom* 6-47 (zie ook: Bruin, Louis de, Loos, Eugène & Sap, Jan Willem)

- *Behoud versus afbraak* 3-98
- Hoogland, Duco
  - *Cultuurverandering nodig op spoor* 5-62
- Jongerius, Agnes
  - *Zonder Europa geen eerlijk werk* 5-63 (zie ook: Mujkic, Emira)
- Keman, Jan Erik
  - *Ditjes en datjes* 3-95
- Loos, Eugène
  - *Afscheid blauwe envelop is tijdbom* 6-47 (zie ook: Bruin, Louis de, Haan, Liane den & Sap, Jan Willem)
- Mujkic, Emira
  - *Zonder Europa geen eerlijk werk* 5-63 (zie ook: Jongerius, Agnes)
- Mulder, Bertus
  - *Regionale tv in de verdrukking* 6-45
- Noten, Hendrik
  - *Tussen gelijk hebben en gelijk krijgen* 3-94
- Sap, Jan Willem
  - *Afscheid blauwe envelop is tijdbom* 6-47 (zie ook: Bruin, Louis de, Haan, Liane den & Loos, Eugène)
- Spekman, Hans
  - *Gemeenschappelijke drijfveren* 4-80

## Artikelen

- d'Ancona, Hedy
  - *Het man-vrouw debat klaar? Nou nee...* 6-50
- Andriessen, Iris
  - *Invechten of aanpakken?* 3-56 (zie ook: Dagevos, Jaco)
- Becker, Frans
  - *Behaalde resultaten zijn geen garantie voor de toekomst. Bij het zeventigjarig bestaan van de PvdA* 6-64 (zie ook: Voerman, Gerrit)
- Beer, Paul de
  - *Basisinkomen, basisbaan of gewoon armoede bestrijden?* 3-87

- *Het gelijk van Jan Pen* 5-5
- Berger, Maurits
- *Weg van de islam* 2-39
- Bieckmann, Frans
- *Podemos: een ander Europa kan wel* 4-70
- Bloemhoff, Carine
- *Solidair met vluchtelingen, opvangen met verstand* 5-43
- Blom, Jasper
- *De toekomst is groen* 2-79
- Blonk, Roland W.B.
- *Reïntegratie die wel werkt* 1-48
- Bokhorst, Meike
- *Participatiesamenleving: weinig zeggenschap voor burgers* 5-83
- Bolhuis, Wimar
- *Zonder publiek geld geen serieuze innovatie* 6-56
- Bordewijk, Paul
- *Scheef denken over de verzorgingsstaat* 1-62
- Boumans, Saskia
- *Geef jongeren de beloning die ze verdienen* 3-51
- Buijsen, Martin
- *Ratificatie van het Biogeneeskundeverdrag: kwestie van menselijke waardigheid* 4-56
- Dagevos, Jaco
- *Invechten of aanpakken?* 3-56 (zie ook: Andriessen, Iris)
- Dekker, Fabian
- *36-urige werkweek is niet de oplossing* 5-22
- Depla, Paul
- *De achterdeur aangepakt: reguleer de wietteelt* 4-29
- Dunk, Thomas von der
- *'Het houdt niet op, niet vanzelf' – Vluchtelingen en de PvdA* 5-49
- Eijsbouts, Tom
- *Vluchtelingenverdrag is levende solidariteit* 6-25
- Florijn, Marco
- *Alleen door te experimenteren komen we erachter of basisinkomen werkt* 4-51 (zie ook: Osinga, Rieks)
- Fransman, Robin
- *Belastingen in Nederland: liberaal noch sociaal* 4-11
- Grotenhuis, Saskia
- *Bestrijd ongelijkheid door keuze middelbare school uit te stellen* 4-45
- Haan, Gunnar de
- *In de geest van het Maagdenhuis* 3-75
- Hamilton, Joyce
- *De weerbarstige praktijk van de Europese rechtsstaat* 6-18 (zie ook: Pilon, Annelies & Wiersma, Jan Marinus)
- Heerts, Ton
- *De noodzaak van linkse samenwerking* 6-30
- Jacobs, Bas
- *Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?* 3-5
- Jadnanansing, Tanja
- *Loopbaanleren is een vak* 3-44
- Jongerius, Agnes
- *TIIP: vier keer nee, tenzij* 3-32 (zie ook: Oosterwijk, Gerard)
- Jongsma, Marijtje
- *Een academie van nomaden* 4-64
- Jurgens, Erik
- *De morele grenzen van stervenshulp* 2-29
- Levi, Marcel
- *Paradoxe uitkomsten van marktwerking in de dagelijkse praktijk van de zorg* 2-43
- Linthorst, Marijke
- *In de nasleep van het zorgdebat* 1-9
- *De sluipende tweedeling in het onderwijs* 4-38
- *De worsteling met migratie* 5-57
- Kam, Flip de
- *Links, rechts en de belastinghervorming* 1-66
- *Een fiscalamiteit voor de PvdA dreigt* 4-5
- Karsten, Sjoerd
- *Sectororganisaties vegen vooral hun eigen straatje schoon* 4-34
- Knottnerus, Roeline
- *TIIP: bedreiging voor iedereen behalve de multinationals* 2-33
- Koning, Jaap de
- *Armoede kan je bestrijden, werkloosheid nauwelijks* 1-26
- Koole, Ruud
- *Griekenland, Europa en de legitimatie van politiek* 2-18
- *'La France est en guerre': de oorlogstoespraak van François Hollande* 6-5

- Koopmans, Ruud  
– *Weg met het slachtofferdenken van moslims* 3–60
- Krop, Marnix  
– *Hartstocht en zakelijkheid als alternatieve recepten* 6–73
- Krouwel, André  
– *Gesmolten kern* 2–5 (zie ook: Rodrigues Pereira, Nachshon)
- Lagendijk, Joost  
– *Aan de randen van de democratie – Turkije en de Europese Unie* 6–10
- Marcouch, Ahmed  
– *Extremisme stelt ons voor twee opdrachten* 1–5
- Mommers, Christian  
– *Opvang in de regio: de feiten en de mythe* 3–79 (zie ook: Wijnkoop, Myrthe)  
– *Kabinetsplan schiet tekort* 5–36 (zie ook: Wijnkoop, Myrthe)
- Mulder, Bertus  
– *Arbeid in Nederland: van oudsher ongeschikt* 3–69
- Murawski, Sara  
– *Het doel is zelfbestemming* 2–88
- Nierop, Annemarieke  
– *Het nieuwe vaste dienstverband is het waard om voor te strijden* 1–42
- Noten, Han  
– *PvdA en FNV: Samen alleen* 6–36 (Zie ook: Noten, Hendrik)
- Noten, Hendrik  
– *PvdA en FNV: Samen alleen* 6–36 (Zie ook: Noten, Han)
- Oosterwijk, Gerard  
– *TTIP: vier keer nee tenzij* 3–32 (zie ook: Jongerius, Agnes)
- Os, Roos van  
– *Nederland pretpark voor het grootkapitaal* 3–25
- Osinga, Rieks  
– *Alleen door te experimenteren komen we erachter of basisinkomen werkt* 4–51 (zie ook: Florijn, Marco)
- Otten, Bert  
– *Sociaal ondernemerschap, maar dan echt* 1–54
- Oudenampsen, Merijn  
– *De moed om onbescheiden te zijn* 2–52 (zie ook: Rijsbergen, Dylan van)
- Paulusma, Pim  
– *Tijd voor conflict* 2–75
- Pavlopoulos, Dimitris  
– *Syriza, bezuinigingen en de moord op de democratie* 2–14
- Pilon, Annelies  
– *De weerbarstige praktijk van de Europese rechtsstaat* 6–18 (zie ook: Hamilton, Joyce & Wiersma, Jan Marinus)
- Piri, Kati  
– *Hou Rusland kort – start een energieunie* 1–74 (zie ook: Tang, Paul)
- Priemus, Hugo  
– *Betaalbaar wonen binnen de ring steeds lastiger* 5–69
- Pot, Frank  
– *Het werk van de robots redden* 5–74
- Ridder, Josje den  
– *Een linkse ledenpartij: moeilijk, misbaar of beide?* 2–92
- Rijsbergen, Dylan van  
– *De moed om onbescheiden te zijn* 2–52 (zie ook: Oudenampsen, Merijn)
- Rodrigues Pereira, Nachshon  
– *Gesmolten kern* 2–5 (zie ook: Krouwel, André)
- Rooduijn, Matthijs  
– *De linkse kiezer wil meer gelijkheid* 2–83
- Roosma, Femke  
– *Een verzorgingsstaat voor iedereen* 2–64
- Smeets, Hubert  
– *Poetin en de sociaal-democratie* 5–27
- Tang, Paul  
– *Hou Rusland kort – start een energieunie* 1–74 (zie ook: Piri, Kati)
- Tilburg, Rens van  
– *Zoek de grenzen van het Stabiliteitspact op* 1–15  
– *Hervat de vrijheidsstrijd* 2–58
- Top, Bart  
– *Laat terroristen niet bepalen wie onze helden zijn* 2–69
- Ummelen, Bert  
– *De ondraaglijke lichtheid van het euthanasie-debat* 1–58

Vandenbroucke, Frank

- *Dienstencheques: een vraagstuk van erkenning* 1-32
- *Soevereiniteit, solidariteit en democratie: de linkse puzzel* 4-18

Vatikiotis, Leonadis

- *Afscheidsbrief aan Jeroen Dijsselbloem* 3-38

Veraart, Maarten

- *Herstel de orde op het spoor* 4-22

Voerman, Gerrit

- *Behaalde resultaten zijn geen garantie voor de toekomst. Bij het zeventigjarig bestaan van de PvdA* 6-64 (zie ook: Becker, Frans)

Vogelaar, Ella

- *Opstaan en weer vallen: partij en vakbeweging* 6-40

Wiersma, Jan Marinus

- *De weerbarstige praktijk van de Europese rechtsstaat* 6-18 (zie ook: Hamilton, Joyce & Pilon, Annelies)

Wijnkoop, Myrthe

- *Opvang in de regio: de feiten en de mythe* 3-79 (zie ook: Mommers, Christian)
- *Kabinetsplan schiet tekort* 5-36 (zie ook: Mommers, Christian)

Zijl, Jan van

- *Gelijke kansen: het ongemakkelijke verhaal* 3-46

#### **A.L. Snijders**

- *Borreltafel* 1-78
- *Doorwaadbare plaats* 2-102
- *Vrijdenker* 3-102
- *Een droom* 4-82
- *Van keizers tot schooljongens* 5-90
- *Recensent* 6-82