

NANDA OUDEJANS Vluchtelingenbescherming behelst meer dan het opzetten van wat tenten in de regio

MARC JANSSEN TOM EIJSBOUTS

Oekraïne, het referendum & de onderbuik



BEN CRUM

Een stapje terug: Europa, de euro- en de vluchtelingen crisis

Jaargang 73, nummer 1, februari 2016

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 Eijssbouts
Menno Hurenkamp (*hoofdredactie*)
Jan Erik Keman (*eindredactie*)
Ruud Koole
Marijke Linthorst
Monika Sie Dhian Ho
Evelien Tonkens

Redactieraad

Maurits Barendrecht
Liesbeth Noordegraaf
Marc Chavannes (*voorzitter*)
Paul Tang

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting
Emmapark 12
2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail 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.**

Digitaal S&D-archief

Alle S&D-artikelen vanaf 2002
kunt u gratis downloaden van
www.wbs.nl.

Uitgever

Uitgeverij van Gennep
Nieuwezijds Voorburgwal 330
1012 RW Amsterdam
info@vangennep-boeken.nl
(020) 624 70 33

Abonnementen

Bel (020) 624 70 33 of mail info@vangennep-boeken.nl
voor een abonnement of kennismakingsnummer.

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.

© 2016 Uitgeverij Van Gennep, Amsterdam

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

Redactioneel

Prozac

Op de kop af zeventig jaar geleden zag de PvdA het levenslicht. Een project van hoop en optimisme. Ondanks de teleurstelling over het mislukken van de Doorbraak kijken we met een zekere weemoed terug naar die dagen. De AOW van Drees, de onbevangenheid van Nieuw Links en het premierschap van Den Uyl — die tijden komen nooit meer terug.

De afgelopen decennia heeft de PvdA zelfkastijding tot een ware kunst verheven. Dat moet nu eens afgelopen zijn, liet partijleider Samsom 13 februari in *Trouw* weten. Hij wil vooral praktische politiek bedrijven, net als de voorbije jaren: 'Als ik geen lichtpuntjes meer zou zien, zou ik nu ook aan de Prozac gaan.'

Praktische politiek als het plan-Samsom. Geen loze woorden over een gemeenschappelijke Europese aanpak, maar concrete daden van een 'coalition of the willing'. Alleen, stelt Nanda Oudejans, stuit het terugsturen van vluchtelingen op nogal wat juridische bezwaren. In feite gaat het tegen de hele filosofie achter het VN-Vluchtelingenverdrag in. Er moet dus nog wel wat gebeuren.

Of doelt de 'comeback kid' op Parijs? Hoewel de getoonde vlijt en eensgezindheid op de klimaatconferentie Heleen de Coninck kippenvel bezorgden, beoordeelt ze het klimaatbeleid van het kabinet-Rutte-Asscher toch vooral als 'boterzacht'. Wie serieus werk wil maken van de tweegradendoelstelling doet er inderdaad verstandig aan om met concretere maatregelen te komen.

En dan is er nog dat referendum. Ook hier is het de vraag wat 'praktisch politiek bedrijven' precies inhoudt. Het kabinet hult zich in stilzwijgen en ook van de PvdA valt weinig vuurwerk te verwachten. Zorgelijk, vinden Tom Eijsbouts en Marc Jansen, want zowel onze als de prille Oekraïense democratie is gediend bij een overtuigd ja.

Nu kunnen we de euro- en de vluchtelingencrisis met de beste wil van de wereld niet alleen de PvdA aanrekenen. Maar iets meer eigenheid kan geen kwaad. Door als makkeschappen achter Duitsland achter aan te lopen en ondanks groeiende weerstand de Europese integratie nog verder door te voeren, brengen we het Europese project als geheel in gevaar, waarschuwt Ben Crum.

Misschien komt het in maart 2017 allemaal goed bij de stembusgang. De wonderen zijn de wereld nog niet uit, constateert Jan Willem Duyvendak wanneer hij de stille overwinning van de idealen van de jaren zestig nader beschouwt. Wie in de jaren negentig gedacht had dat het conservatieve bolwerk *Elsevier* de Gay Pride nog geen twintig jaar later als 'Hollands glorie' aan zou kondigen, was ongetwijfeld voor gek versleten: 'Rustig maar; hier, neem wat Prozac.'

Het einde van de nationale politiek

Door **Paul de Beer**

Redacteur van S&D

Sinds de globalisering in de jaren tachtig van de vorige eeuw aan haar opmars begon, is met enige regelmaat het einde van de natiestaat aangekondigd. Zo schreef Jean-Marie Guéhenno in 1993 het veelbesproken *La fin de la démocratie*. Als gevolg van de toenemende internationale verwevenheid van landen zouden landsgrenzen vervagen en waren nationale staten steeds minder in staat een eigen, democratisch gelegitimeerde koers te varen.

Aanvankelijk leek er van deze verwachtingen weinig uit te komen. De internationale migratie bleef beperkt en landen waren in hoge mate autonoom om hun eigen beleid te voeren. Langzamerhand wordt het beeld van vervagende landsgrenzen echter steeds reëler. Na de omvangrijke stroom van arbeidsmigranten van Oost- naar West-Europa maken we nu de massale instroom van migranten van buiten Europa mee. De pogingen van afzonderlijke lidstaten om hiertegen (letterlijk) barrières op te werpen, illustreert vooral het onvermogen om op dit punt nog een nationaal beleid te voeren. Eén land kan de stroom vluchtelingen hooguit tijdelijk ophouden, maar zeker niet indammen.

Tegelijkertijd staat de natiestaat ook op andere manieren onder druk. De 'klassieke' oorlog tussen twee natiestaten wordt steeds meer een zeldzaamheid, in plaats daarvan zien we meer gewapende strijd binnen staten. Hoewel we daarvoor nog meestal de term burgeroorlog gebruiken, gaat het steeds vaker om strijd tussen min of meer georganiseerde legers die elkaar de macht over een bepaald grondgebied betwisten. De bestaande staatsgrenzen zijn daarbij vaak irrelevant, zoals de strijd van

IS in Syrië en Irak en van de Koerden in Turkije, Syrië en Irak laten zien. Bovendien heeft deze strijd zijn uitlopers naar West-Europa in de vorm van terroristische aanslagen en natuurlijk de vluchtelingenstroom. De uitspraak van Hollande dat de aanslagen in Frankrijk een oorlogsdaad waren sluit aan bij het veranderende karakter van de gewapende strijd.

De stabiliteit van de natiestaten, zoals die deels na de Tweede Wereldoorlog tot stand zijn gekomen, blijkt minder vanzelfsprekend dan we lange tijd hebben aangenomen. De val van de muur leidde in Oost-Europa tot het uiteenvallen van verscheidene landen, soms op vreedzame wijze en soms op uiterst gewelddadige wijze. Zelfs in het ogenschijnlijk zo stabiele West-Europa worden in landen als Spanje en het Verenigd Koninkrijk de grenzen serieus betwist door afscheidingsbewegingen die steeds meer aan populariteit winnen. En dan zwijg ik nog over de mondiale milieu- en klimaatproblematiek, waar de internationale verwevenheid en onderlinge afhankelijkheid inmiddels gelukkig bijna wereldwijd worden onderkend.

De afnemende betekenis van de natiestaat biedt de sociaal-democratie als van oudsher internationaal georiënteerde beweging zeker nieuwe kansen. Voorlopig lijkt eerder het omgekeerde het geval, omdat ze vooral de onmacht van nationale regeringen toont. Op dit kritieke moment dienen sociaal-democratische partijen juist hun kracht te tonen door een gezamenlijke visie te ontwikkelen op de vluchtelingenproblematiek, de bestrijding van terrorisme, de buitenlandse en defensiepolitiek en het klimaatbeleid. Het is een mooi begin als deze thema's in de nationale verkiezingsprogramma's met elkaar worden afgestemd, als stap op weg naar een gezamenlijk Europees sociaal-democratisch programma voor de belangrijkste grensoverschrijdende kwesties.

Een stapje terug: Europa, de euro- en de vluchtelingen crisis

Monnets aloude recept van Europese crises beantwoorden met verdere integratie lijkt uitgewerkt. Het leidt niet tot meer, maar tot een verdeelder Europa. Toch zet Duitsland, daarin gesteund door de Commissie, bij zowel de euro- als de vluchtelingen crisis in op meer Europese regels en minder handelingsvrijheid voor de lidstaten.

BEN CRUM

Hoogleraar Politicologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam & co-directeur van Access Europe, het Amsterdam Centre for Contemporary European Studies

Mensen die verwachten dat een bij uitstek grensoverschrijdend probleem als de vluchtelingen crisis vraagt om een Europese respons, zijn de afgelopen maanden veelvuldig teleurgesteld: waar was de Europese Unie toen we haar nodig hadden? De moeizame en onbevredigende reactie van de EU op de vluchtelingen crisis vertoont bovendien opvallende parallellen met de moeizame manier waarop de EU het hoofd heeft geboden aan de financiële crisis en de gevolgen die deze crisis had voor de stabiliteit van de euro.

Met deze ervaringen is het perspectief van Europese samenwerking anno 2016 fundamenteel anders dan tien jaar geleden. In de Europese reactie op beide crises springen met name drie problematische ontwikkelingen in het oog. Ten eerste wordt de politieke speelruimte sterk bepaald door afspraken die vastliggen op Europees niveau. Ten tweede dreigt de EU eenzijdig te vervallen in het produceren van regels zonder de bijbehorende politieke wil, overtuiging en draagvlak te kunnen bieden. Deze

ontwikkeling kan, ten derde, als een symptoom worden gezien van het ontstaan van een 'Duits Europa' (Ulrich Beck), waarvan andere EU-lidstaten zich in toenemende mate afkeren.

Asymmetrische ruimte van vrijheid, veiligheid en recht

Afgelopen november passeerde het aantal asielaanvragen in Nederland in 2015 de 54.000, het aantal dat in 1994, op het hoogtepunt van de Joegoslavië crisis, werd gehaald. Tijdens de vluchtelingen crisis van destijds was in Duitsland de paniek al twee jaar eerder uitgebroken toen de teller op 438.000 aanvragen kwam. De Duitsers besloten daarop een amendement op de grondwet aan te nemen waarmee het recht op asiel werd ingetrokken voor vluchtelingen die via andere veilige landen naar Duitsland waren gereisd.

De vergelijking tussen de huidige vluchtelingen crisis en die van begin jaren negentig is veelzeggend. In de eerste plaats suggereert ze

dat grote vluchtelingenstromen in de huidige wereld een terugkerend fenomeen zijn, waarvan de regelmaat en de omvang eerder toe dan af zullen nemen. In een wereld waarin haast iedereen toegang heeft tot internet en mobiele telefonie en in contact staat met bekenden in het buitenland, is bij aanhoudend oorlogsgeweld migratie de voor de hand liggende optie.

Bovendien laat de vergelijking zien dat West-Europese landen nog steeds met hun handen in het haar zitten als zo'n vluchtelingenstroom zich aandient. Opvangcapaciteit moet improviserderwijs en met aanzienlijke tegenstand gecreëerd worden, en beleidsregels staan onder druk of worden zelfs gebroken. Dat laatste geldt bijvoorbeeld voor de genoemde inperking van het Duitse asielrecht voor vluchtelingen die via veilige landen zijn gereisd. Het geldt evenzeer voor de minimale zorgwaarborgen voor vluchtelingen waaraan Europese landen zijn geëncmitteerd.

Ten slotte brengt het pijnlijk aan het licht hoe weinig gezamenlijk beleid er de afgelopen decennia op dit punt in Europees verband tot stand is gebracht. In de EU zijn de afgelopen twintig jaar talloze verklaringen afgelegd over de gemeenschappelijke 'ruimte van vrijheid, veiligheid en recht'. Zo gauw er zich een crisis aandient, blijken die echter van zeer beperkte waarde.

De gebeurtenissen van het afgelopen jaar maken vooral zichtbaar hoe scheef en onvolledig die Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot nu toe is ingericht. Het meest in het oog springende politieke resultaat is (of misschien moeten we zeggen was) het afschaffen van de reguliere grenscontroles tussen de 22 EU-lidstaten en vier niet-EU-landen die zich hebben aangesloten bij het Verdrag van Schengen. In de tweede plaats zijn er, specifiek met betrekking tot het asielbeleid, de Dublin-afspraken. Deze afspraken regelen dat asielzoekers hun aanvraag slechts kunnen indienen bij één lidstaat, in principe het land van aankomst, en voorzien daartoe in een Europees registratiesysteem voor vingerafdrukken (Eurodac). Ten slotte is er een pakket

aan asielrichtlijnen die vooral procedureel en randvoorwaardelijk van karakter zijn.

Als je deze afspraken in hun bredere context beziet, dan valt op hoe beperkt en onvolledig ze zijn. Meest opvallend is wel dat elk land nog steeds zijn eigen asielcriteria vaststelt. Daardoor lopen de honoreringspercentages sterk uiteen. Terwijl in Zweden 77% van alle asielaanvragen werd toegekend in 2014, was dat in Hongarije bijvoorbeeld slechts 9%.¹ Het afschaffen van de reguliere grenscontroles is evenmin gepaard gegaan met een integratie van het interne veiligheidsbeleid. Dat werd afgelopen november treffend geïllustreerd toen na de terroristische aanslagen heel België in opperste staat van paraatheid werd gebracht, maar aan de Nederlandse kant van de grens geen zichtbare maatregelen noodzakelijk waren. Een derde aspect dat duidelijk achterbleef is de gezamenlijke bewaking van de externe grenzen. Ook hier is de verantwoordelijkheid primair bij de betreffende landen blijven liggen. Deels was dit omdat de betreffende landen beducht waren voor externe bemoeienis, maar de overige landen stonden ook allesbehalve te springen om hierin te investeren.

Migratiebeleid EU: ophogen of terugdraaien?

De Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht wordt dus gekenmerkt door een grote asymmetrie in de mate van beleidsintegratie. Juist door die asymmetrie blijven de afspraken die wel zijn gemaakt, zoals het Schengenverdrag en de Dublin-afspraken, kwetsbaar. Sterker nog, in de huidige crisissituatie ondermijnen deze afspraken het handelingsvermogen van de lidstaten in plaats van dat ze het versterken. Los van de vraag hoe het belang van de vluchtelingen uiteindelijk het best is gediend, heeft Schengen allesbehalve bijgedragen aan de beheersbaarheid van de situatie. De afwezigheid van interne grenscontroles in Europa heeft een belangrijke rol gespeeld bij de omvang en de vorm die de vluchtelingenstroom in 2015 heeft aangenomen.

Als een groot deel van de problematiek inderdaad het gevolg is van asymmetrie bij de beleidsintegratie op nauw gerelateerde terreinen, zoals grensbewaking, asiel- en veiligheidsbeleid, dan zijn er grofweg twee richtingen om de symmetrie te herstellen: ophogen of teruggedraaien.

De logica van het ophoogscenario is om zo snel mogelijk de achterstanden in integratie te dichten en te zorgen voor effectieve Europese samenwerking waar die tot dusver in gebreke is gebleven. Vanwege het feit dat de vluchtelingenproblematiek van nature grensoverschrijdend is, ligt het ook voor de hand om primair op Europees niveau naar oplossingen te zoeken, zoals een gemeenschappelijk asielbeleid op basis van centraal vastgestelde criteria en quota, verdere integratie van veiligheidsbeleid en veiligheidsdiensten, en een Europese grenspolitie.

Voorstanders van dit soort Europese voorstellen doen er echter goed aan zich af te vragen waarom zulke maatregelen niet al eerder zijn genomen. In essentie ligt de reden hiervoor namelijk in het feit dat het om fundamentele politieke bevoegdheden gaat waarover zeer uiteenlopende opvattingen leven in de EU-lidstaten en waaraan zij van oudsher op zeer verschillende wijze invulling hebben gegeven.

Met name het immigratiebeleid is door uiteenlopende historische ervaringen getekend. Er zijn bijvoorbeeld grote verschillen tussen landen met en landen zonder een koloniaal verleden. Belangrijker nog is het feit dat in een groot deel van West-Europa het debat over immigratie sterk wordt beïnvloed door de maatschappelijke consequenties van de arbeidsmigratie uit Noord-Afrika en Turkije vanaf eind jaren zestig. Landen uit Zuid-Europa fungeerden daarentegen aanvankelijk eerder als zenders dan ontvangers van arbeidsmigranten, en voor de landen uit het voormalige Oostblok is het hele idee van asiel- en migratiebeleid een relatief nieuw fenomeen.

Dit soort achtergronden spelen een belangrijke rol in de verschillen in de mate van gastvrijheid en de aandachtspunten die een rol

spelen bij de beoordeling van asielaanvragen. Een geïntegreerd beoordelingssysteem kan onmogelijk tegemoetkomen aan deze nationale gevoeligheden, en zou daarom al snel als een Europese dwingelandij worden ervaren.

De pogingen die afgelopen jaar zijn gedaan om asielzoekers te herverdelen wijzen ook op de onhaalbaarheid van een centraal verdelingssysteem. De herverdelingsquota die Europese regeringen najaar 2015 aannamen waren vooral ingegeven door de getoonde opvangbereidheid van de verschillende lidstaten in plaats van dat ze een objectieve verdeelsleutel volgden. Het toegezegde aantal van

Voorlopig is de herverdelingsleutel voor vluchtelingen een lachertje

160.000 mensen die onder de lidstaten zouden worden herverdeeld was op zichzelf al een fractie van het totaal aantal asielzoekers. En zelfs dan bleek er een enorme kloof te zijn tussen de toezeggingen op papier en de praktijk. Begin 2016 hadden de lidstaten slechts 4.237 opvangplaatsen beschikbaar gesteld en was een lachwekkend aantal van 272 asielzoekers daadwerkelijk herverdeeld.²

Logischerwijs is de aandacht verschoven naar andere beleidsmaatregelen. Lidstaten voeren nationale grenscontroles stukje bij beetje weer in, laatstelijk door Zweden en Denemarken. Het is maar zeer de vraag of deze inderdaad slechts tijdelijk zullen zijn, zoals binnen het Schengenverdrag wordt verondersteld. Tegelijkertijd richt de gezamenlijke Europese aanpak zich op het indammen van de toestroom door enerzijds Turkije te paaien om zoveel mogelijk vluchtelingen binnen zijn grenzen op te vangen en anderzijds alsnog werk te maken van een effectieve gezamenlijke controle van de EU-buitengrenzen.

Deze verschuivingen wijzen eerder in de richting van het terugdraaiscenario. Dit veronderstelt dat met name het Schengenverdrag te ver op de andere beleidsaspecten vooruit heeft gelopen en dat dit onder druk van de vluchtelingencrisis dus weer (deels) moet worden teruggedraaid. Vanuit dit perspectief moet je constateren dat het afschaffen van interne grenscontroles een brug te ver is zolang het niet alleen ontbreekt aan een effectieve gezamenlijke controle van de buitengrenzen, maar bijvoorbeeld ook aan een eenduidig asielbeleid en aan een vergaand geïntegreerd intern veiligheidsbeleid.

Wellicht had een dergelijke asymmetrie nog kunnen werken als de Schengenafspraken beperkt waren gebleven tot de vijf oorspronkelijke ondertekenaars in 1985 die veilig binnen een ring van omliggende EU-lidstaten zijn gesitueerd: de Benelux, Duitsland en Frankrijk. Maar met de uitbreiding van de Schengenlanden tot 26, waardoor de buitengrenzen bij Rusland, Turkije en de Middellandse Zee kwamen te liggen, is dat niet langer vol te houden. Dit besef motiveert ook de voorstellen tot invoering van een mini-Schengen, zoals onder andere door minister Dijsselbloem gesuggereerd.

Overeenkomsten tussen de vluchtelingen- en eurocrisis...

Het is instructief de vluchtelingencrisis te vergelijken met de eurocrisis. In beide gevallen is een adequaat Europees antwoord bemoeilijkt door de asymmetrie van beleidsintegratie. In het geval van de vluchtelingencrisis hief men interne grenscontroles op zonder dat dit vergezeld ging van een daadwerkelijk geïntegreerd asielbeleid. De onevenredig grote impact van de financiële crisis op de eurozone werd in grote mate versterkt door het feit dat het monetair beleid wel volledig geïntegreerd is, maar het economisch beleid primair onder controle van de nationale regering is gebleven.

In beide gevallen ligt aan die asymmetrie een vergelijkbare logica ten grondslag. Vanuit overwegingen van praktische functionaliteit

en efficiency is er veel voor te zeggen om gezamenlijke Europese regelingen in te voeren, zoals de euro en Schengen. Sinds Jean Monnet hebben voorvechters van verdere integratie dergelijke grote stappen vooruit ook beschouwd als een middel om integratie op aanpalende beleidsterreinen af te dwingen.³

De verwachting van een dergelijke 'spillover' miskent echter de mogelijkheid dat die aanpalende beleidsterreinen dusdanig politiek gevoelig zijn dat nationale regeringen zich ertegen verzetten om hun politieke speelruimte ondergeschikt te maken aan gemeenschappelijke Europese besluiten.⁴ Dat geldt bij uitstek voor het economisch en het asielbeleid. Daar komen verschillende landen en regeringen tot sterk uiteenlopende keuzes die regelmatig inzet zijn van een heftig maatschappelijk debat. Juist aan dat vermogen om dergelijke politieke keuzes gezamenlijk te bediscussiëren en te beslechten ontbreekt het in Europa. Al met al is dat dus een goede reden om terughoudend te zijn met het centraliseren van deze bevoegdheden.

In rustige, voorspoedige tijden leiden deze vormen van asymmetrische integratie niet tot directe problemen. Ze komen aan de oppervlakte op het moment dat zich een crisis voordoet, en dwingen dan tot een keuze om de integratie van beleid op te hogen dan wel terug te draaien. Sterker nog: in tijden van crisis blijken de Europese afspraken de nationale speelruimte aanzienlijk te beperken en nopen ze tot betwistbare politieke prioriteiten.

In de eurocrisis dwong de primaire zorg om het behoud en de stabilisering van de gezamenlijke munt bijvoorbeeld tot een vergaande insnoering van de overheidsfinanciën en verhinderde het een vraagstimulerend beleid. Ook in de vluchtelingencrisis zie je dat vanuit de wil om de Schengenzone te behouden, de aandacht in de eerst plaats uitgaat naar het versterken van de buitengrenzen en pas daarna naar een rechtvaardig asielbeleid.

In zowel de eurocrisis als de vluchtelingencrisis is de gevoeligheid van de asymmetrieën verder versterkt door de tendens van Europese

beleidsvorming om zoveel mogelijk landen in te sluiten. Zowel de euro als Schengen is in eerste instantie ontworpen door en voor een beperkte groep kernlanden, in het bijzonder Duitsland, Frankrijk en de Benelux. De verschillen tussen deze landen, ook in termen van economisch beleid en asielbeleid, zijn aanzienlijk, maar er is ook een grote mate van wederzijdse afhankelijkheid die heeft geleid tot parallellen in de nationale belangen en tot een lange ervaring met onderlinge samenwerking.

Zowel de euro als Schengen is in eerste instantie ontworpen voor een klein groepje landen

Binnen de kaders van de Europese Unie bestaat er echter grote druk om afspraken tussen de kernlanden uit te breiden tot de andere lidstaten (en soms zelfs tot niet-EU-leden). Deels is het een juridische logica die ertoe aanzet om alle lidstaten gelijkwaardig te behandelen binnen de gezamenlijke verdragsrechtelijke structuur. Deels wordt het gevoed door ideologische visies op Europese samenwerking als een inherent vooruitstrevend, expansief proces of, zoals het EU-verdrag het zegt, 'een steeds hechter verbond tussen de Europese volkeren'.

Uiteindelijk denken alle betrokken landen ook belang te hebben bij het volgen van deze uitbreidingslogica. Voor de toetreders is deelname aan de euro en aan Schengen een middel tot modernisering en een bevestiging van hun volwaardige plek in Europa. De kernlanden verwelkomen de bereidheid van nieuwe leden om zich te conformeren aan hun afspraken en verwachten dat zij zich ook daadwerkelijk aan deze afspraken zullen houden.

Het onvermijdelijke gevolg van de expansiedrang van dergelijke Europese samenwerkingsarrangementen is dat de diversiteit

tussen de betrokken landen toeneemt. Terwijl zij gelijkgeschakeld worden in bepaalde aspecten, zoals een gezamenlijke munt en de afwezigheid van interne grenscontroles, neemt met elke uitbreiding de diversiteit toe, in termen van aanpalend beleid (economisch beleid, asielbeleid) maar ook in termen van ervaringen waar ieder land aan wordt blootgesteld (conjuncturele crises, vluchtelingenstromen).

Gedurende crises zijn het die verschillen die problematisch worden. In zowel de euro- als de vluchtelingencrisis hebben we dan ook scherpe geografische scheidslijnen zien ontstaan tussen kern en periferie die een vergelijkbare logica volgen. De kernlanden beklagen zich dat de perifere landen zich onvoldoende aan de regels houden en proberen hen te disciplineren. De perifere landen doen op hun beurt een beroep op de solidariteit van de kernlanden om hun lasten te verlichten en verzetten zich tegen de eisen die worden opgelegd. In beide crises heeft Duitsland zich ontpopt als het belangrijkste kernland en geldt Griekenland als het meest kwetsbare land in de periferie.

... maar ook fundamentele verschillen

Er zijn ook belangrijke verschillen in de structuur van beide crises. Een eerste verschil is dat het in de vluchtelingencrisis niet de Europese burgers zijn, maar de vluchtelingen die in de eerste plaats getroffen worden door het uitblijven van een adequate beleidsreactie. Waar op de hoogtepunten van de eurocrisis de Europese regeringsleiders gedwongen werden om ter plekke tot actie over te gaan, bijvoorbeeld door het aanbieden van noodleningen aan landen in acute financiële nood, wordt de prijs van een gebrek aan daadkracht in de vluchtelingencrisis veel minder direct gevoeld. Dat vergroot het risico dat ze als een veenbrand blijft voortwoekeren zonder enige effectieve ingreep.

Het andere fundamentele verschil betreft de kosten en risico's van het terugdraaiscenario. In het geval van de eurocrisis is de moge-

lijkheid van het terugdraaien van de mone-taire unie, of zelfs maar het uittreden van een enkel land zoals Griekenland, politiek steeds uitgesloten.⁵ Niemand kon de gevolgen over-zien, maar de algemene inschatting was dat dergelijke stappen tot dusdanige financiële en economische instabiliteit zouden leiden dat de welvaart en het voortbestaan van de samen-werking in de EU als geheel in gevaar kwamen.

Ook nu weer verbinden verschillende regeringsleiders, niet in de laatste plaats de Duitse bondskanselier, het lot van Schengen rechtstreeks aan dat van de algehele Euro-pese samenwerking en stabiliteit.⁶ De vraag is of dat terecht is. We zien nu al dat het in de praktijk mogelijk is (tijdelijke) grenscontroles weer in te voeren. Weliswaar bemoeilijkt dit het dagelijks leven van werkforensen tussen bijvoorbeeld Denemarken en Zweden, en wel-licht staat menig toerist komende zomer weer in ouderwets lange rijen. Maar hoewel het terugdraaien van Schengen zeker kosten en efficiëncyverliezen met zich meebrengt, ont-breekt het in dit geval aan de systeemrisico's die een dergelijk scenario politiek ondenk-baar maakten in het geval van de euro.

De grote weerstand onder Europese politici tegen het terugdraaien van Schengen lijkt daarom in belangrijke mate te zijn ingegeven door de symbolische betekenis van deze stap: het onderkennen dat op dit punt een politieke inschattingsfout is gemaakt en het accepteren dat binnen de Europese samenwerking soms ook een stap terug kan en moet worden ge-maakt. Het vermogen om terug te komen op eerder genomen besluiten is in principe een kenmerk van een volwassen politiek systeem en is zeker onvermijdelijk in een politiek sys-teem zoals de EU, dat in hoge mate experimen-teel van karakter is.

Het lijkt er echter soms op dat politici als Merkel en de leden van de Europese Com-missie vrezen dat het hele project op losse schroeven komt te staan als er inderdaad een element van Europese integratie wordt teruggedraaid. Deels is dit ingegeven door de manier waarop het Europese project van ouds-

her is gedefinieerd als een steeds verder ver-diepend project. Anderzijds weerspiegelt deze zorg natuurlijk ook de grote gevoeligheid van het bredere politieke klimaat waarin de Euro-pese samenwerking momenteel verkeert.

Een Duits Europa?

De één jaar geleden overleden Duitse socio-loog Ulrich Beck ontleende de titel van zijn laatste boek aan Thomas Mann: *Das deutsche Europa* (2012). Becks analyse werd met name ingegeven door de eurocrisis en de wijze waar-op de Duitse regering zich daarin opstelde. Op de uiteindelijke Europese aanpak stonden dan ook onmiskenbaar Duitse vingerafdruk-ken: een stap terug in Europese integratie was ondenkbaar en de bevinding dat regels niet werden nageleefd ging men te lijf met meer regels. De Duitse begrotingssystematiek werd de leest waarop ook de overheidsfinanciën in de andere eurolanden geschoeid werden.

De manier waarop Europa heeft gereageerd op de vluchtelingencrisis suggereert echter dat de aanpak van de eurocrisis allerminst een incident is geweest: weer staat Duitsland in het brandpunt van de Europese besluitvor-ming, weer is elke stap terug in het integratie-proces taboe, en weer richt een groot deel van de politieke energie zich op het invoeren en versterken van het gezamenlijke regelkader.

Groot verschil is dat er veel minder directe financiële druk staat op de lidstaten die wei-geren te voldoen aan de wensen van de as Berlijn-Brussel. Daardoor blijven directe in-breuken op de nationale autonomie zoals die hebben plaatsgevonden in Griekenland en an-dere bailout-landen (vooralnog) achterwege.⁷ Tegelijkertijd is daarmee ook de kans op een gezamenlijke Europese aanpak aanzienlijk kleiner, en ligt het veel meer voor de hand dat de Europese beleidsreacties in belangrijke mate gefragmenteerd en ongecoördineerd blijven.

De ontwikkeling van een Duits Europa is echter evenzeer het gevolg van het wegkij-ken van de andere grote lidstaten.⁸ Met een

volksraadpleging in het verschiet is het maar zeer de vraag of het Verenigd Koninkrijk zijn EU-lidmaatschap zal voortzetten. Frankrijk loopt nog steeds niet in het door de Duitsers voorgestane financiële gareel. Bovendien ontvouwen president Hollande en zijn regering hun internationale ambities in toenemende mate buiten de Europese kaders, zoals met het voorzitterschap van de recente mondiale klimaatconferentie en het intensieve diplomatieke verkeer om een brede coalitie op te bouwen tegen IS. De Italiaanse premier Renzi is inmiddels de meest uitgesproken criticus van de Duitse regering. Verder hebben recente verkiezingen in Polen een zeer dubieuze regering aan de macht gebracht en in Spanje tot een politiek vacuüm geleid.

Door aan te sturen op verdere integratie brengt Duitsland de EU in gevaar

Uit deze situatie doemt een beeld op van een EU die Duitsland wanhopig bij elkaar probeert te houden met behulp van steeds meer nieuwe gezamenlijke regels, terwijl andere lidstaten zich steeds meer van Duitsland afwenden en hun focus leggen op hun nationale beleid dan wel op andere internationale kaders. Dat proces zal vanzelfsprekend versneld worden als ook in West-Europa (bijvoorbeeld Frankrijk, Nederland) partijen aan de macht zouden komen die zich nadrukkelijk uitspreken tegen het (verdergaande) integratieproces.

Waarschijnlijker dan dat de EU dan met een knal uit elkaar barst, is het scenario dat ze langzamerhand haar relevantie verliest en zich schaart bij de vele internationale organisaties die vooral nog een papieren leven leiden.⁹ Een dergelijk scenario is allesbehalve onafwendbaar, maar prominente Europese

politici als Guy Verhofstadt en Frans Timmermans hebben een punt als ze benadrukken dat de EU momenteel op een kruispunt staat: als het roer niet omgaat kan het Europees project zomaar de vergetelheid in boemelen.

Vuistregels voor een relevante Unie

Hoe dan stelt de EU haar relevantie veilig? Een eerste vereiste is dat het EU-beleid uitdrukkelijk in dienst wordt gesteld van de leden. Dat impliceert dat men maatregelen op Europees niveau motiveert vanuit het vergroten van het handelingsvermogen van de lidstaten, in plaats van dat ze vanuit een behoefte aan eenduidigheid en controleerbaarheid worden opgelegd.

Een dergelijke benadering verzet zich tegen de Monnetiaanse neiging om elke crisis te gebruiken als een kans om het integratieproces verder uit te breiden en te verdiepen, maar legt de nadruk op het behouden en consolideren van de bestaande verworvenheden van integratie. Zij impliceert verder de erkenning dat differentiatie onvermijdelijk is, waarbij lidstaten binnen de bredere politieke kaders van de Unie op verschillende beleidsterreinen samenwerken in uiteenlopende formaties.

Als we deze vuistregels vertalen naar de huidige vluchtelingencrisis, dan vereisen ze in de eerste plaats de erkenning dat asielbeleid in de praktijk een nationale verantwoordelijkheid is en blijft, en dat een geïntegreerd Europees asielbeleid, met bijbehorende quota, momenteel een brug te ver is. Voor zover Schengen het vermogen van lidstaten om invulling aan dat beleid te geven ondermijnt, is er veel voor te zeggen om grenscontroles, tenminste tijdelijk, weer in te voeren.

Niet alleen kan dat een ontmoedigend effect hebben op een deel van de vluchtelingen, zonder de voortdurende preoccupatie met het openhouden van de interne grenzen, maar ook vergroot het de ruimte van de lidstaten om zelf weer de verantwoordelijkheid te nemen voor hun asielbeleid. Samenwerking tussen EU-lidstaten kan vervolgens land voor

land worden opgebouwd op basis van een compleet beleidspakket waarbij het afschaffen van interne grenscontroles slechts het sluitstuk is van gezamenlijke afspraken over de controle van de externe grenzen en de onderlinge verdeling van asielzoekers.

Tot slot volgt uit de voorgaande analyse dat het van groot belang is dat het leiderschap en het eigenaarschap van de Europese samenwerking breed gedeeld worden en blijven. Leiderschap in Europa hoeft niet per definitie samen te vallen met het bepleiten van verdere integratie, hoe begrijpelijk de neiging van Brussel en Berlijn ook mag zijn om het tekortschieten

van Europese regels te bestrijden met meer Europese regels.

Juist om tegenwicht te geven aan die tendens is het van groot belang dat regeringen uit landen als Frankrijk, Italië en Nederland zich actief engageren met de Europese agenda. En dat zij die agenda ook claimen om ruimte te maken voor nationale keuzes wanneer de verschillen tussen de lidstaten pregnant worden en ook andere waarden in het geding zijn dan de waarde van Europese samenwerking. Het voorzitterschap van de Raad in de eerste helft van 2016 biedt Nederland een uitgelezen podium om een dergelijke rol te spelen.

Noten

- 1 Eurostat (20 maart 2015), *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014*, Issue nr. 3/2015, p. 12.
- 2 European Commission (2016), *Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism* (stand van zaken per 8 januari 2016).
- 3 Ernst Haas (1958), *The Uniting of Europe*, Stanford: Stanford University Press. Deze benadering is wetenschappelijk gesteund tot de theorie van het 'neo-functionalisme'.
- 4 Liesbet Hooghe & Gary Marks (2009), 'A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus', in: *British Journal of Political Science* 39(1), pp. 1-23. In het wetenschappelijke debat is deze kritiek van de politieke ongevoeligheid van het neo-functionalisme verwoord in de 'post-functionalistische' positie.
- 5 Ben Crum (2012), 'Het democratisch dilemma van de muntunie', in: *S&D* 2012/5, p. 59.
- 6 'Angela Merkel – "Wir sind verwundbar"', in: *Die Welt* (11 januari 2016), www.welt.de/politik/deutschland/article150890730/Angela-Merkel-Wir-sind-verwundbar.html.
- 7 Merk op dat er signalen zijn dat artikel 7 in het EU-verdrag voor vergrijpen tegen de basiswaarden van de EU zich – terecht of ten onrechte – aandient als een mogelijke alternatieve route om EU-lidstaten te disciplineren.
- 8 Ben Crum (8 januari 2016), 'Verwacht niet te veel van Nederlands EU-voorzitterschap', in: *Reformatoisch Dagblad*, www.refdag.nl/opinie/verwacht_niet_te_veel_van_nederlands_eu_voorzitterschap_1_964566, waaraan de volgende zinnen zijn ontleend.
- 9 Jan Zielonka (2014), *Is the EU doomed?*, Cambridge: Polity Press.

Zijn we dan niet altijd al modern geweest?

Over collectief geheugenverlies in Nederland en de overwinning van de jaren zestig

Het kan snel gaan. In de jaren negentig nog een heet politiek hangijzer, nu de trots van onze joods-christelijk-humanistische traditie: het homohuwelijk. Natuurlijk is die vooruitgang mooi en moeten we haar koesteren. Maar met net doen alsof we in Nederland al sinds de gebroeders De Witt voor homo- en vrouwenrechten opkomen, wordt de strijd van de afgelopen decennia miskend, en het debat over de integratie en emancipatie van (islamitische) minderheden bemoeilijkt.

JAN WILLEM DUUVENDAK

Faculteitshoogleraar sociologie aan de UvA en in 2016 fellow aan het Paris Institute for Advanced Study

De eindeloze debatten over ‘de islam’ en over moslims-die-niet-willen-deugen hebben van ieder van ons welhaast kleine islamdeskundigen gemaakt. Opiniemakers analyseren als halve Schriftgeleerden waar de islam wel of niet schuldig aan is. En als het niet aan de godsdienst ligt, dan moet de Arabische cultuur verklaren waarom sommige Marokkanen in West-Europa zich op een bepaalde manier gedragen.

De befaamde Franse demograaf Emmanuel Todd besloot met deze gewoonte te breken, en zijn vizier niet op de moslims te richten, maar op Fransen die reageren op moslims, in het bijzonder op islamitisch geïnspireerd geweld. Dat heeft een curieus, onheus maar toch aan-

stekelijk boek opgeleverd: *Who is Charlie? Xenophobia and the New Middle Class*. Todd claimt dat de deelnemers aan de tientallen grote marsen na de terroristische aanslagen in januari 2015 in Parijs in hoge mate bestonden uit MEZ's: ‘the middle classes, the elderly, zombie Catholics’. Die groep ging volgens Todd niet de straat op om de vrijheid van meningsuiting of ‘égalité’ te verdedigen, maar vanwege de behoefte om hun verloren geloof in het katholicisme te vervangen door een nieuwe overtuiging: islamofobie.

Todd stelt dat de landsdelen waar deze groep vandaan komt van oudsher autoritair zijn (zowel vanwege de familiestructuur als het geloof) en altijd op voet van oorlog heb-

ben verkeerd met het andere Frankrijk, dat ongelovig en egalitair is (en dus lange tijd links). Hij kan echter moeilijk ontkennen dat ook 'links' Frankrijk in januari 2015 massaal de straat opging, ook al is hij ervan overtuigd dat de 'zombie-katholieken' oververtegenwoordigd waren. Om zijn redenering te redden, claimt Todd – zonder enig bewijs – dat voor zover anderen de straat opgingen, dit kwam door de succesvolle manipulatie door de hogere klasse van voormalig katholieken: 'On that 11 January 2015, the upper echelons of French society mainly demonstrated a renewed capacity to persuade broad swathes of the lower-middle classes to follow it in its vision of the world' (p. 79).

Zijn claims met betrekking tot de samenstelling van de deelnemers zijn op z'n zachtst gezegd dubieus. Uit survey-onderzoek blijkt dat juist jonge, linkse mensen en ook moslims veel eerder geneigd waren om de straat op te gaan dan ouderen, zombie-katholieken of aanhangers van het Front National.

Todds bewering dat deze demonstraties primair een uiting waren van islamofobie is domweg onheus: zij doet groot onrecht aan de motieven van de deelnemers. Onder de uiteenlopende participanten was de afwijzing van geweld een belangrijke drijfveer, terwijl de deelnemers juist meer dan de gemiddelde Fransman de gedachte verwierpen dat de islam een bedreiging zou zijn voor de Franse identiteit (Tiberj & Mayer 2015).

Een boek dat zo de plank mislaat verdient eigenlijk niet de aandacht dat het kreeg; een socioloog die het beter meent te weten dan de mensen die hij onderzoekt, schaart zich in een dubieuze rij van vals-bewustzijn-denkers. Toch is Todds boek aanstekelijk, omdat hij fundamentele sociologische vragen opwerpt. Wat leren de discussies over en mobilisaties met betrekking tot migranten, vluchtelingen en radicaal-islamitisch geweld ons over de bredere samenleving? Gaan die reacties eigenlijk wel primair over 'die ander' of laten ze vooral zien waar 'wij' voor staan, of niet voor staan, of voor zouden willen staan? Wat zegt de groei

van populistisch rechts (Front National, PVV) in dit verband? Voelen bepaalde groepen inwoners zich extra aangetrokken tot deze partijen en zo ja, waarom dan?

Dit zijn relevante vragen, bijvoorbeeld omdat ook in Nederland ex-katholieken oververtegenwoordigd zijn onder PVV-stemmers, evenals lager opgeleiden en voormalige CPN-stemmers. Zonder de zombie-hypothese van Todd te omarmen, is het een legitieme vraag hoe grote veranderingen aan autochtone zijde (zoals de razendsnelle secularisatie) 'doorwerken' op de relatie met nieuwkomers.

Nu is het richten van de blik op de 'eigen samenleving' riskant (en daarom is het boek van Todd ook vaak irritant), omdat het al snel lijkt alsof bepaald gedrag van sommige migranten 'verexcuseerd' wordt door te wijzen op ontwikkelingen in de ontvangende samenleving. Dat is geenszins mijn bedoeling. Wél wil ik beter begrijpen hoe de Nederlandse samenleving zich de afgelopen decennia heeft ontwikkeld en hoe dat tot uiting komt in het debat over (moslim)migranten. Het gekke is namelijk dat deze ontwikkeling, deze geschiedenis, aan het zicht onttrokken wordt door de tijdloze kwalificaties die in deze reacties domineren: allerlei gedragingen van nieuwkomers zouden haaks staan op 'Nederlandse' normen en waarden, die ons blijkbaar al sinds mensenheugenis karakteriseren.

De worsteling van VVD, CDA, CU en SGP met gelijke rechten voor homo's

Anders dan Todd meent hoeven we ons in het geheel niet te verbazen of ongerust te maken wanneer mensen de straat opgaan na terroristische aanslagen. Wel is het, zoals gezegd, interessant en nuttig om de vraag te stellen welk beeld van Nederland (of van Frankrijk of Duitsland) wordt uitgedragen in reactie op dergelijke aanslagen en, breder, in discussies over migranten en asielzoekers. Soms gaat het hierbij om sociaaleconomische onderwerpen, zoals de Nederlandse verzorgingsstaat waar 'gelukszoekers' op af zouden komen. Of maakt

men zich zorgen over de toegenomen concurrentie op de woning- en arbeidsmarkt.

Maar eigenlijk gaat het daar toch opmerkelijk weinig over. Dat valt opnieuw op bij de heftige debatten over de recente instroom van vluchtelingen. Het is niet nieuw: al sinds de jaren negentig gaat de discussie over immigratie en integratie in Nederland vooral over culturele kwesties. Steevast staan dan drie onderwerpen centraal: vrouwenrechten, homorechten en de scheiding van kerk en staat. Moderne opvattingen over gender en

In 1996 was Bolkestein nog tegen het homohuwelijk, nu is hij de Verlichting zelve

seksualiteit, en scheiding van kerk en staat, zijn kenmerkend voor echt Nederlandschap (Van der Berg & Duyvendak 2012; Mepschen et al. 2010). Soms worden deze drie thema's overigens niet alleen als karakteristiek voor de 'Nederlandse' normen en waarden gezien maar nog breder, als het hart van de 'Europese' normen en waarden, of zelfs van de Verlichting of de joods-christelijke traditie.

Eenieder die kennisneemt van de politieke ontwikkelingen van pakweg de afgelopen vijftig jaar, zal zijn wenkbrauwen fronsen bij deze definitie van Nederlandschap: welke politieke partijen maakten zich de afgelopen decennia dan precies sterk voor deze onderwerpen? Stonden vrouwen- en homorechten, laat staan de scheiding van kerk en staat, hoog op de agenda van het CDA (of zijn voorgangers)? Van de VVD? De ChristenUnie (en haar voorgangers)? De SGP? Waren alle linkse partijen altijd al 'van nature' voor vrouwen- en homorechten? Wat te denken van de CPN? De SP? Het is de ironie van de geschiedenis dat deze drie thema's nu als kenmerkend worden beschouwd voor écht Nederlandschap, ter-

wijl ze de afgelopen decennia met veel moeite zijn bevochten, en veel politieke partijen nog steeds worstelen met deze agenda van 'de jaren zestig'.

Neem het CDA. Voelt deze partij zich thuis bij gelijkheid van mannen en vrouwen, of van homo's en hetero's? Pas heel recent heeft de partij — stilletjes — het verzet tegen de wet gelijke behandeling opgegeven en nog steeds zullen er in het CDA tegenstanders van het homohuwelijk te vinden zijn. Toen de wet tot openstelling van het burgerlijk huwelijk voor mensen van hetzelfde geslacht in het parlement werd behandeld, stemden alleen de homoseksuele CDA-Kamerleden voor (d'Ancona 2015).

Nog leerzamer is de opstelling van de VVD. Toen twintig jaar geleden een D66-motie in stemming kwam om onderzoek te doen naar de mogelijkheid van openstelling van het burgerlijk huwelijk voor mensen van hetzelfde geslacht stemde de helft van de VVD-fractie daar tegen! Dit gebeurde nota bene onder aanvoering van de toenmalige fractievoorzitter, Frits Bolkestein, de zelf-geproclameerde belichaming van de Verlichting (Kamerhandelingen 1995/1996).

Andere partijen verhouden zich nog moeilijker tot gelijke behandeling op basis van gender en seksuele voorkeur. Zo wist de CU zich bij de laatste verkiezingen geen raad met een openlijk homoseksuele kandidaat. En wat te denken van de SGP, de meest Oranjegezinde partij van Nederland, die het liefst zou volharden in de weigering om vrouwen op de kieslijst toe te laten?

Laten we zeggen dat het aan alle kanten hard schuurt en wringt, dat alle Nederlandse politieke partijen de afgelopen vijftig jaar een enorm emancipatieproces hebben doorgevoerd, en dat sommige daar nog midden in zitten. Zeker, de waarden en de stijl van de jaren zestig zijn evident aan de winnende hand, zoals ook Noortje Thijssen in haar proefschrift uit 2012 laat zien, maar het is bij tijd en wijle een moeizame ontwikkeling. Nederland moest ook van heel ver komen, juist omdat

het tot in de jaren zestig een van de meest traditionele Europese samenlevingen was, met name op gebied van gender en (homo) seksualiteit.

En deels nog steeds is. De benadrukking van de geweldige emancipatiegeneigdheid van 'de Nederlander' lijkt vooral de uiting van een ambitie, een aspiratie: we willen dolgraag dat mannen en vrouwen, hetero's en homo's gelijk zijn. De praktijk is echter ontnuchterend: niet alleen plegen autochtone en Nederlands-Marokkaanse jonge mannen even vaak antihomoseksueel geweld, ook zijn de verhoudingen tussen mannen en vrouwen nog steeds uitzonderlijk scheef. Er is bijna geen land in Europa waar het verschil in aantal gewerkte uren tussen mannen en vrouwen groter is dan in Nederland, met alle consequenties vandien voor de geringe economische zelfstandigheid van vrouwen en hun zeer geringe aanwezigheid in de hogere echelons van bedrijfsleven, overheid en universiteiten.

De opvattingen van Wilders' achterban verschillen niet heel erg van die van de Nederlandse Marokkanen

De scheiding van kerk en staat ook in de top 3 van typisch Nederlandse kenmerken, en hier is de dubbelzinnigheid bijna nog groter dan bij gender en (homo)seksualiteit. Dezelfde partijen die het hardste roepen dat een modern land zich kenmerkt door een volledige scheiding van kerk en staat, stellen tegelijkertijd dat Nederland een joods-christelijke traditie heeft en moet houden. Voorstellen om bijvoorbeeld vrije dagen minder stringent te koppelen aan christelijke feestdagen kunnen op woedende reacties rekenen. Want dan is er plotseling sprake van een aanval op 'onze cultuur'.

Vaak ook zijn we ons nauwelijks bewust hoe vermengd de openbare sfeer en de christelijke cultuur zijn — en wanen we ons ten onrechte in een gescheiden wereld van 'kerk' en 'staat'. Een klein voorbeeld van deze onvolkomen scheiding. Mijn universiteit ging na lang nadenken akkoord met een 'stilteruimte' voor studenten, maar benadrukte daarbij wel dat een 'neutrale' instelling als de UvA geen religieuze monopolisering van die ruimte zou kunnen accepteren. In een volgende e-mail meldde men zonder blikken of blozen dat de kerstbomen op een bepaalde datum werden geplaatst en dat binnenkort eveneens de kerstlunch zou plaatsvinden.

Paradoxe omarming van de jaren zestig

De PVV tamboereert misschien nog wel het hardste op genoemde drie kenmerken, maar (of: want) haar worsteling is tegelijkertijd het grootst. Kijken we bijvoorbeeld naar de homovriendelijkheid van PVV-stemmers dan valt op dat deze het laagst is van alle niet-religieuze partijen (Kuyper & Keuzenkamp 2013). Bij precieze analyse blijkt dat de achterban van Wilders qua emancipatiegezindheid sterk lijkt op laagopgeleide Nederlands-Marokkanen. Niet heel vooruitstrevend dus. Waar Wilders het doet voorkomen of er werelden van verschil zijn tussen Henk en Ingrid enerzijds en 'moslims' dan wel 'Marokkanen' anderzijds, lijken beide groepen juist sterk op elkaar: zowel PVV-stemmers als de laagopgeleiden onder de Nederlands-Marokkanen voelen zich vaak miskend, niet gezien door de politiek; ze wonen in de 'slechtere wijken'; en ze hebben traditionelere opvattingen.

Het verbale geweld van Wilders laat vooral zien hoe krampachtig hij bij het 'moderne' Nederland wil horen, ook al is zijn achterban daar nog nauwelijks aan toe. Overigens net zomin als de achterban van het toenmalige Trots op Nederland van Rita Verdonk. Haar kiezers bleken van alle politieke partijen ironisch genoeg het minst trots op Nederland, terwijl de achterbannen van GroenLinks en D66 het trotst waren.

Dit leidt tot zeer paradoxale situaties. Partijen als de PVV en TON, die zichzelf nog nauwelijks de progressieve waarden hebben eigengemaakt, eisen op hoge toon dat ‘nieuwkomers’ dit ook doen, en wel meteen. Vooruitstrevende partijen als GroenLinks en D66 identificeren zich daarentegen al langere tijd met dergelijke waarden, maar voelen zich ongemakkelijk bij de nationalistische inkleuring en bij het eisen van complete assimilatie. Hierdoor lijkt het soms alsof de PVV bij uitstek het ‘Nederlanderschap’ belichaamt, terwijl dat au fond geldt voor de partijen die zich er het minst op laten voorstaan. Progressieven ogen zelfs vaak verlamd en in verlegenheid gebracht nu conservatief en populistisch Nederland zich verzoend heeft met ‘de jaren zestig’.

In zes jaar van ‘Amsterdams orgie van sperma’ naar ‘westers ideaal’

Wie op gepaste, sociologische afstand naar de Nederlandse samenleving kijkt, ziet dat er zich ongekende transformaties voltrekken. Waar in andere landen nog heftige strijd plaatsvindt over de erfenis van de jaren zestig, heeft bijna heel Nederland deze oarmrd — wellicht niet altijd in de praktijk, maar dan toch zeker in theorie. Op discursief niveau is de strijd gestreden: alle politieke partijen (met uitzondering van de SGP) hebben zich de gelijkheid van mannen en vrouwen en van homo’s en hetero’s eigengemaakt, en wel in zo’n vergaande mate dat Nederland nu een van de meest consensuele landen van Europa is geworden. Om precies te zijn: we staan in de top 5 van landen met de grootste overeenstemming in standpunten, ook waar het kwesties als gender en seksualiteit betreft (Duyvendak 2011).

Dat is echter niet vanzelf gegaan en deze veranderingen kosten christelijk, conservatief en populistisch Nederland nog steeds veel moeite. Er vallen pagina’s te vullen met in het verleden gemaakte opmerkingen van opinie-makers zoals Gerry van der List en Paul Scheffer die homoseksualiteit bepaald niet als even ‘normaal’ als heteroseksualiteit zag.

Zo schreef Gerry van der List op 14 augustus 1998 in *de Volkskrant* een felle aanklacht tegen homo’s, hun vreselijke levensstijl, hun obsessie met seks en hun ‘Amsterdamse orgie van sperma’. Hij adviseerde homoseksuelen om niet de kast uit te komen maar terug te gaan naar hun darkrooms. Zes jaar later was hij — onder invloed van de Fortuyn-revolte — zijn eigen uitspraken geheel vergeten, toen hij stelde dat homorechten een voorbeeld waren van ‘westerse idealen’ (*Elsevier* 7 augustus 2004).

En wat te denken van Paul Scheffer die tijdens een publiek debat in 2005 ‘demonstratieve homoseksualiteit’ afwees? ‘De openbare sfeer moet niet worden gevuld met dergelijke opzichtige identiteiten’, zo luidde zijn stelling. Alsof in onze samenleving niet vooral heteroseksualiteit nogal nadrukkelijk aanwezig is (Duyvendak 2005).

Onszelf voor de gek houden: collectief geheugenverlies

Dergelijke ‘premoderne’ uitspraken zullen Van der List en Scheffer nu niet snel herhalen, en ook Bolkestein zal niet graag herinnerd worden aan zijn verzet tegen het homohuwelijk. Velen hebben last van geheugenverlies omdat ‘Nederlandse’ normen en waarden tijdeloos zijn verklaard.

Het is helemaal geen schande om van mening te veranderen, het is eerder het collectief geheugenverlies dat te denken geeft. Aan de ene kant feliciteren wij onszelf met een eeuwenlange traditie van tolerantie en ruimdenkendheid. Zo werd Russell Shorto aan de Nederlandse boezem geklemd toen hij in *Amsterdam. A History of the World’s Most Liberal City* — nogal onzinnig — stelde dat er een direct, causaal verband bestaat tussen het 17de-eeuwse ‘liberale’ Amsterdam en de vrijgevochten stad van vandaag. Dat Amsterdam, net zoals de rest van Nederland, in de tussenliggende periode uitzonderlijk conservatief en beklemmend is geweest (juist ook voor vrouwen en homoseksuelen), wordt al te gemakkelijk overgeslagen.

Aan de andere kant maakt dit uitwissen van onze geschiedenis — het poneren van onze tijdloze progressiviteit — het conservatisme van ‘de moslims’ ook tot een tijdloos, onveranderlijk kenmerk. Terwijl ‘wij’ altijd al geëmancipeerd zijn geweest, kunnen ‘zij’ — gelet op hun cultuur en religie — dat verlichte stadium nooit bereiken. Als we ons geworstel daarentegen wel onder ogen zien, zou dat ook positiever kunnen stemmen over de mogelijkheden van anderen om zich te emanciperen.

Want ‘autochtoon’ Nederland heeft van heel ver moeten komen. Laat ik dat illustreren met een persoonlijk verhaal, geheel gespeend van sociologische afstandelijkheid. Ik was de afgelopen weken in het Amsterdamse gemeentearchief op zoek naar documenten over een pijnlijke periode in het leven van mijn opa (over wie een boekje in de maak is). Nadat hij in 1955 in aanraking was geweest met de politie, kwam uit dat hij homoseksueel was. Dat was voor het dagelijks bestuur van de Lutherse synode — mijn grootvader was dominee — aanleiding hem te verbieden om zijn ambt nog langer uit te oefenen.

Nederland was tot ver in de twintigste eeuw een kleingeestig en bekrompen land

Waar ik in de goed bijgehouden archieven echter ook zocht naar enige informatie, laat staan discussie over dit besluit, ik kon het nergens vinden. Blijkbaar vond het dagelijks bestuur van de synode mijn opa’s homoseksualiteit zo’n schande dat de kwestie niet eens met de voltallige synode is besproken (ook niet in het geheime deel van de vergadering). De enige mededeling die ik tegenkwam was dat dominee Duyvendak vervroegd met pensioen ging, en wel met ‘invaliditeitspensioen’.

Dat is nu zestig jaar geleden. Ik denk vaak aan mijn arme opa en hoe christelijk Nederland hem het leven zuur heeft gemaakt. Natuurlijk zal ik de lutheranen er niet meer op aan kijken — zij behoren nu, als onderdeel van de PKN, tot de meest homovriendelijke denominaties van het land. Maar wat zou mijn opa hebben opgekeken van al die hedendaagse verhalen over Nederland als een land gekarakteriseerd door eeuwenlange tolerantie en vrijzinnigheid. De arme man had de domme pech om te moeten leven in een van de meest kleingeestige, bekrompen landen van Europa. De jaren zestig kwamen voor hem te laat. En zeker de overwinning van de jaren zestig, die nog zo recent is.

‘Umwertung aller Werte’ binnen mum van tijd

Natuurlijk heeft Emmanuel Todd een beetje gelijk: zo’n culturele transformatie doet wat met een samenleving. Het verlies van geloof (de ondertitel van zijn boek luidt in het Frans *Sociologie d’une crise religieuse*) kan een leegte achterlaten — maar kan ook als een enorme bevrijding worden ervaren. En zeker, de morele ontreddering van veel (voormalig) katholieken moet immens zijn. Het grootschalig seksueel misbruik in de katholieke kerk, nota bene door talloze hogepriesters van de moraal zelf, is ontluisterend. Het maakt ex-katholieken misschien ook argwanend jegens degenen die (nog) wel sterk religieus zijn, zoals veel moslims. Maar je zou eveneens verwachten dat veel ‘zombie-katholieken’ openstaan voor progressieve opvattingen over gender en seksualiteit, gelet op de fysieke, emotionele en morele ravage die benepen opvattingen op dit terrein hebben aangericht.

In Nederland is dat ook gebeurd. Er is geen katholiek meer die nog naar de herderlijke aanwijzingen van de paus luistert als het aankomt op seksuele relaties. Maar vreemd genoeg zijn Franse katholieken én ex-katholieken moreel nog traditioneel. Zij gingen de afgelopen jaren juist massaal de straat op tegen

'marriage pour tous'. In Frankrijk is gelijkheid van homo- en heteroseksuelen nog niet tot tijdloos kenmerk van de Republiek verklaard. Ook al was 'Mai 68' het epicentrum van dat woelige decennium, de jaren zestig hebben in Frankrijk nog niet gewonnen.

Zowel in Frankrijk als in de Verenigde Staten (Newport 2015) speelt zich echter hetzelfde proces af dat zich in Nederland al grotendeels voltrokken heeft: de gelijkheid van iedereen wordt gerespecteerd, althans ongeacht gender en seksualiteit. Dit mag dan vooral een revolutie in woorden zijn, het is onbetwist-

baar dat de meerderheid van de bevolking (vrouwen en homoseksuelen) door deze immense verandering een veel beter leven heeft gekregen. Dat is ook een lonkend perspectief voor islamitische vrouwen en homoseksuelen, terwijl heteroseksuele (moslim)mannen wellicht wat minder enthousiast naar deze 'Umwertung aller Werte' staan te kijken.

Juist de Nederlandse geschiedenis laat zien hoe snel dergelijke veranderingen soms kunnen gaan — zo snel dat we bijna vergeten dat het kort geleden ook bij ons heel anders was.

Literatuur

- d'Ancona, Hedy (2015), 'Het man-vrouw debat klaar? Nou nee...', in: *S&D* 2015/6, pp. 50-55.
- Berg, M. van der & J.W. Duyvendak (2012), 'Paternalizing mothers: Feminist repertoires in contemporary Dutch civilizing offensives', in: *Critical Social Policy* (6), pp. 1-21.
- Duyvendak, J.W. (21-7-2005), 'Over de waardenkloof', in: *NRC Handelsblad*.
- Duyvendak, J.W. (2011), *The Politics of Home. Belonging and Nostalgia in Western Europe and the US*, Basingstoke: Palgrave.
- Newport, F. (2015), *Americans Continue to Shift Left on Key Moral Issues*, www.gallup.com/poll/183413/americans-continue-shift-left-key-moral-issues.aspx.
- Mepschen, P., J.W. Duyvendak & E. Tonkens (2010), 'Sexual Politics, Orientalism, and the Multicultural of Citizenship in the Netherlands', in: *Sociology* 44 (5), pp. 962-979.
- Kamerhandelingen II 1995/1996, 22700, no. 18 en 14, Kamerdebatten II 1995/1996, 4883-4884.
- Kuyper, L. & Keuzenkamp, S. (2013), *Acceptatie van homoseksuelen, biseksuelen en transgenderen in Nederland 2013*, SCP.
- Kuyper, L. (2015), *Wel trouwen, niet zoenen. De houding van de Nederlandse bevolking tegenover lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen 2015*, SCP.
- List, G. van der (14-8-1998), 'Een Amsterdamse orgie', in: *de Volkskrant*.
- Shorto, R. (2013), *Amsterdam. A History of the World's Most Liberal City*, New York: Vintage Books.
- Thijssen, N. (2012), *De jaren zestig herinnerd: over gedeelde idealen uit een linkse periode*, Universiteit van Amsterdam, Academisch proefschrift.
- Tiberj, V. & N. Mayer (19-5-2015), 'Le simplisme d' Emmanuel Todd démonté par la sociologie des "Je suis Charlie"', in: *Le Monde*.
- Todd, E. (2015), *Who is Charlie? Xenophobia and the New Middle Class*, Cambridge: Polity Press.

Vluchtelingenbescherming behelst meer dan het opzetten van wat tenten in de regio

Het is een treurige misvatting dat we er al zijn als we vluchtelingen beschermen tegen oorlog, geweld en mensenrechtenschendingen. Wie vlucht, verliest zijn rechtsbescherming, maar bovenal zijn thuis. Het bieden van toekomstperspectief is daarom een noodzakelijk onderdeel van de vluchtelingenopvang. Dat wordt door politici als Samsom en Azmani maar al te gemakkelijk vergeten.

NANDA OUDEJANS

Universitair docent rechtsfilosofie aan de Universiteit van Tilburg

De vluchtelingen crisis die Europa in zijn greep houdt heeft voor veel twijfel over de houdbaarheid van het VN-Vluchtelingenverdrag en het daaruit voortvloeiende internationale beschermingsregime voor vluchtelingen gezorgd. Het zou niet bedoeld zijn voor zulke grote aantallen vluchtelingen. Dit miskent echter de historische context waarin het verdrag tot stand is gekomen: de miljoenen vluchtelingen, ontheemden en staatlozen die zonder enige vorm van bescherming verspreid waren over het door twee wereldoorlogen verwoeste Europa.

We doen er daarom goed aan in herinnering te brengen waarvoor het verdrag ook al weer bedoeld is. In dit artikel geef ik een rechtsfilosofische analyse van de uitgangspunten van het Vluchtelingenverdrag. Waar in de geschiedenis en theorievorming van het

internationaal vluchtelingenrecht 'bescherming' het belangrijkste is – veelal begrepen als bescherming tegen vervolging, onmenselijke behandeling en oorlogsgeweld – staat in onderhavig betoog het begrip asiel centraal.

Hoewel 'asiel' een kernbegrip is, al was het maar omdat de vluchteling die aan de grenzen verschijnt zichzelf presenteert als asielzoeker, bestaat er in de internationale gemeenschap geen overeenstemming over de betekenis van asiel. Mijn analyse van de ambitie van het Vluchtelingenverdrag verheldert het begrip asiel en informeert ons derhalve over de betekenis van het recht op asiel zoals is neergelegd in artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.¹ Een progressief en realistisch antwoord op de vluchtelingen crisis moet zijn vertrekpunt nemen in de gedachte dat het bieden van asiel

een kernwaarde is van de Europese Unie die zichzelf niet langer enkel begrijpt als interne markt maar ook als mensenrechtengemeenschap.

Buitengrenzen dicht: opvang in de regio

Tegenover de overweldigende hoeveelheid mensen die vluchtelingen in woord en daad bijstaan, leeft de zorg dat de vluchtelingenstroom onbeheersbaar wordt. De aantallen zijn te groot, de vluchtelingen te verschillend van ons en het maatschappelijk draagvlak een dun laagje ijs waar we elk moment doorheen dreigen te zakken. Verschillende analyses wijzen het falend Europees grensbeleid aan als een van de oorzaken van de huidige crisis. Het argument is dan dat de Europese Unie de binnengrenzen afschafte omwille van het vrij verkeer van personen en het realiseren van de interne markt, maar daarbij vergat dat zij ook nog een buitengrens te bewaken had.

Zo betoogde Paul Scheffer in een omvangrijk opiniestuk in *NRC Handelsblad* dat 'het een grote vergissing [is] geweest om de binnengrenzen op te heffen en geen werk te maken van het beschermen van de buitengrenzen.'² De suggestie is dat de vluchtelingen crisis het hoofd moet worden geboden door de buitengrenzen te beveiligen en te stabiliseren waardoor het aantal asielzoekers die vaste voet op Europees grondgebied proberen te zetten drastisch zal verminderen.

Deze suggestie heeft ook zijn weg gevonden naar regeringspartij VVD, die met *Grenzen aan de opvang* een visie heeft gepresenteerd op het indammen van de vluchtelingenstroom. Wezenlijk voor het stabiliseren van de buitengrenzen is regionale opvang van vluchtelingen. Dat zou de noodzaak wegnemen bij vluchtelingen om door te reizen naar Europa. Het VVD-plan komt er in de kern op neer dat vluchtelingen uitsluitend in de eigen regio worden opgevangen: 'Met het creëren van voldoende adequate opvang in de regio, maken we asielaanvragen in Europa overbodig. Er is dan geen recht op asiel meer binnen Europa.'³

De VVD realiseert zich natuurlijk dat exclusieve regionale opvang toekomstmuziek is. Zolang deze nog niet is gerealiseerd, stemt de partij er dan ook mee in vluchtelingen op te vangen in Nederland – met dien verstande dat opvang altijd tijdelijk is en gericht op terugkeer: 'Voorop moet staan dat opvang in Nederland tijdelijk is, namelijk tot een asielzoeker in de veilige havens in de regio terecht kan. Asielzoekers dienen zo snel als mogelijk terug te keren naar hun eigen regio, waar zij in veiligheid, dichtbij eigen huis en haard en in hun eigen cultuur worden opgevangen.'⁴

Waar *Grenzen aan de opvang* er nog van uitgaat dat regionale opvang asielaanvragen overbodig maakt, is Kamerlid Malik Azmani in zijn Migratienota uit voorjaar 2015 stilliger: asielaanvragen zijn niet meer mogelijk als er veilige havens in de eigen regio van herkomst zijn 'en de Europese buitengrenzen gaan dan ook echt dicht'.⁵ Concreet betekent dit dat elke vreemdeling die aan de grens asiel aanvraagt, zal worden geweigerd. Het plan-Samsom, gepresenteerd door regeringspartij PvdA in januari 2016, voorziet eveneens in het terugsturen van asielzoekers met een veerboot, maar houdt anders dan de VVD de mogelijkheid open dat vluchtelingen vanuit de regio in Europa hervestigd kunnen worden.

Plannen Azmani en Samsom juridisch onhaalbaar

Volgens de VVD is het plan van regionale opvang in plaats van asiel in Europa 'effectief én juridisch uitvoerbaar.' De juridische haalbaarheid moet echter worden betwijfeld. Het weigeren van asielzoekers aan de grens staat op gespannen voet met het verbod op 'refoulement' dat geïntegreerd is in het verbod op martelen. 'Non-refoulement' is de kern van het vluchtelingenrecht en verbiedt staten vreemdelingen terug te sturen naar een land waar zij gevaar lopen onmenselijk of vernederend te worden behandeld. Bovendien sluit het verbod in dat vreemdelingen die asiel aanvragen aan de grens niet geweigerd mogen worden.⁶

Non-refoulement beschermt dus zowel vluchtelingen als asielzoekers en is de juridische waarborg van het morele recht asiel te zoeken en te worden toegelaten tot een asielprocedure. Dit is ook van toepassing indien asielzoekers teruggestuurd zouden worden naar een veilig land, bijvoorbeeld Turkije, zoals voorgesteld door Samsom. In 'M.S.S. v Belgium and Greece' (2011) en 'Hirsi Jamaa and others v Italy' (2012) oordeelde het Europees Hof van de Rechten van de Mens dat zelfs als een land in het algemeen veilig is (wat in het geval van Turkije overigens zeer twijfelachtig is) een asielzoeker nog altijd de kans moet hebben om te laten zien dat het voor hem of haar niet veilig is.

Bovendien voegde het Hof daar een met het oog op het plan-Samsom belangrijke overweging aan toe: het onderscheppen en terugsturen van vreemdelingen kan neerkomen op collectieve uitzetting indien het terugsturen niet gebaseerd is op een individuele beslissing waartegen de vreemdeling een rechtsmiddel kan inzetten.⁷ Het per kerede veerboot terugsturen van migranten of asielzoekers zonder dat er sprake is van een individuele toets of beslissing komt neer op een schending van het verbod op collectieve uitzetting van vreemdelingen zoals is neergelegd in artikel 4 in het Vierde Protocol bij het Verdrag tot de bescherming van de rechten van de mens.

Meer dan bescherming tegen oorlog en geweld

Maar niet alleen bij de juridische haalbaarheid van de plannen moeten kritische kanttekeningen worden gezet. Even kwetsuus is de impliciete vooronderstelling van de plannen van zowel VVD als PvdA. Namelijk dat de internationale verplichting jegens vluchtelingen er enkel in bestaat opvang en (fysieke) veiligheid te bieden tegen oorlog en geweld. Deze vooronderstelling motiveert ook de abjecte bewering dat Syrische vluchtelingen die vanuit Turkije naar Europa doorreizen hier geen vluchteling zijn, maar gelukszoeker. In Turkije waren ze immers al veilig.

De gedachte dat we vluchtelingen beschermen tegen vervolging, oorlogsgeweld of ernstige mensenrechtenschendingen getuigt echter van een gebrekkig inzicht in de doelstellingen van het Vluchtelingenverdrag. Het is daarom verstandig om ons te bezinnen op het uitgangspunt van het internationale beschermingsregime voor vluchtelingen en in herinnering te brengen waarvoor het Vluchtelingenverdrag ook alweer bedoeld is en wat de ambitie ervan is.

Om enigszins gewapend te zijn tegen de kritiek dat het Vluchtelingenverdrag verouderd is en niet geschikt voor het actuele vluchtelingenproblematiek, neem ik als vertrekpunt artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, waarin het recht op asiel verankerd ligt. In het Handvest zijn de fundamentele rechten, vrijheden en beginselen vastgelegd die juridische verplichtingen opleggen aan lidstaten wanneer zij EU-recht uitvoeren, zoals bijvoorbeeld het Europees asielrecht. Het reflecteert dat de Europese Unie zichzelf niet langer alleen als interne markt, maar ook als een mensenrechtenvriendelijke gemeenschap ziet die op economische én sociale integratie gericht is. In het zelfbegrip van de EU als mensenrechtenvriendelijke gemeenschap is het recht op asiel dus een belangrijke norm.

Asiel: een vaag begrip

Dat is om twee redenen opvallend. In de eerste plaats is het Handvest het eerste juridisch bindende document waarin sprake is van een recht op asiel dat in ieder geval woordelijk verder strekt dan het recht asiel te zoeken als neergelegd in artikel 14 van de Universele verklaring van de rechten van de mens en dat, zoals we hierboven zagen, juridisch is gewaarborgd door non-refoulement.

In de tweede plaats is het opvallend omdat we – anders dan bij het recht asiel te zoeken dat begrepen wordt als het recht op toegang tot een asielprocedure waarin de vluchtelingenstatus al dan niet wordt toegekend – eigen-

lijk niet goed weten wat asiel is.⁸ Verschillende deskundigen op het gebied van asielrecht hebben er dan ook op gewezen dat artikel 18 linguïstisch vaag is en juridisch onduidelijk is.⁹

Deze conceptuele onduidelijkheid geldt niet alleen artikel 18 van het Grondrechtenhandvest, maar dateert van veel vroeger. Nadat in 1951 het VN-Vluchtelingenverdrag was aangenomen werden de voorbereidingen in gang

Vluchtelingen fysieke bescherming bieden is niet voldoende

gezet voor een tweede verdrag dat moest bijdragen aan de bescherming van onbeschermde personen in Europa, namelijk het Verdrag inzake territoriaal asiel.

Dit verdrag heeft echter nooit het levenslicht gezien. Eén van de redenen daarvoor was dat de internationale gemeenschap geen overeenstemming kon bereiken over een definitie van asiel. Een van de onderhandelaars, Atle Grahl-Madsen, die algemeen wordt gezien als de grondlegger van het vluchtelingenrecht, vertelt dat er weliswaar een algemeen gevoel was dat 'asiel' 'iets meer' was dan het recht asiel te zoeken en 'iets anders' dan bescherming tegen refoulement.¹⁰ Maar over waar dat 'meer' en 'anders' precies voor stond was men het na twintig jaar vergaderen, internationale conferenties en soebatten niet eens.

De internationale gemeenschap verkeert dus in opperste verwarring over wat toch een kernbegrip lijkt te zijn in het vluchtelingenrecht – te weten: asiel. Dat is vreemd, want een vluchteling verschijnt aan de grenzen van de staat allereerst als asielzoeker, dat wil zeggen als een vreemdeling die vraagt om asiel. Maar bij het ontbreken van een heldere definitie van asiel weten we dus niet precies wat de vreemdeling nu eigenlijk vraagt wan-

neer hij aan ons grens verschijnt en verzoekt om asiel.

Aangezien asiel een belangrijke norm is in het zelfbegrip van de EU als mensenrechtengemeenschap, is het zinvol om tot een begripsbepaling ervan te komen. Ik zal dat doen door met behulp van een rechtsfilosofische analyse de ambities van het Vluchtelingenverdrag te verhelderen.

Het is verleidelijk te denken dat asiel te maken heeft met bescherming. De vraag is alleen: bescherming waartegen? Hier komt een veelvoorkomende misvatting om de hoek kijken, waar niet alleen de VVD zich aan bezondigt, maar die door het hele publieke debat ademt. Maar al te vaak worden de juridische vluchtelingdefinitie en het vluchtelingenvraagstuk waarop de internationale gemeenschap een antwoord poogt te geven middels het Vluchtelingenverdrag door elkaar heen gehaald.

Het recht definieert een vluchteling als iemand die in zijn eigen land te vrezen heeft voor vervolging, of die slachtoffer dreigt te worden van een onmenselijke of vernederende behandeling of van willekeurige oorlogsgeweld. Kort gezegd: een vluchteling vlucht voor geweld, oorlog of ernstige mensenrechtenschendingen. De suggestie is dan dat internationale bescherming vluchtelingen vrijwaart van oorlog, geweld of ernstige mensenrechtenschendingen. De juridische definitie die ertoe dient om vluchtelingen te identificeren wordt tegelijkertijd gebruikt om het probleem te begrijpen.

De vluchteling als anomalie in de internationale rechtsorde

Deze misvatting is niet onschuldig. Een mogelijk gevolg is namelijk dat we aan onze juridische verplichtingen hebben voldaan indien we vluchtelingen fysieke bescherming en veiligheid bieden, bijvoorbeeld in de regio van herkomst. Het kan dus de opvatting motiveren dat zij 'daar' horen en niet 'hier.'

Het pleidooi voor opvang in de regio, of de heersende opinie dat Syrische vluchtelingen

in Turkije horen, onttrekt echter aan het zicht dat het internationale vluchtelingenbeschermingsregime niet de oorzaken van vluchtelingenstromen adresseert en ook niet een antwoord probeert te geven op de vraag waarom mensen vluchten. De redenen waarom iemand vlucht zijn relevant voor de juridische vluchtelingendefinitie op basis waarvan we identificeren wie een vluchteling is en bescherming krijgt en wie geen vluchteling is en derhalve niet beschermd wordt.

Het internationale beschermingsregime, dat zijn oorsprong vindt in het Vluchtelingenverdrag, adresseert daarentegen de situatie waarin mensen terecht komen nadat ze zijn gevlucht en de grens zijn overgegaan. Wie vlucht steekt nooit alleen een fysieke, geografische grens over. Door de grens over te gaan beweegt de vluchteling zich altijd ook buiten de juridische beschermingsrelatie die hem verbindt aan een staat.

Wie vlucht komt daarom buiten de grenzen van het recht te staan. De vluchteling — net zoals de staatloze — verschijnt om die reden in de internationale rechtsorde als een onbeschermd persoon.¹¹ Hij is een anomalie in de internationale rechtsorde, zo stelden de ontwerpers van het Vluchtelingenverdrag, omdat hij niet langer op de bescherming van zijn staat kan terugvallen en door geen recht beschermd wordt.¹²

De vluchteling wordt dus tot zorg van de internationale gemeenschap, niet omdat hij slachtoffer is van oorlog, geweld of vervolging — een lot dat hij immers deelt met de achterblijvers — maar omdat hij zonder bescherming is. Het Vluchtelingenverdrag ziet toe op het gebrek aan bescherming dat de vluchteling overvalt zodra hij zich bevindt buiten de juridische band die hem verbindt aan een staat.

Vrijheid altijd gebonden aan een plaats

Om tot een goed begrip te komen wat het betekent om buiten je eigen land als onbeschermd persoon te leven, is het noodzakelijk

om te kijken naar de positieve functie van grenzen.¹³ De politiek filosoof Hannah Arendt — zelf ooit het antisemitisme en nazisme in Europa ontvlucht — wijst ons op deze positieve functie in haar kritiek op het kosmopolitisme en wereldburgerschap.

Pleidooien voor een wereld zonder grenzen gaan eraan voorbij, stelt Arendt, dat de vrijheid van de één niet alleen door de vrijheid van de ander wordt begrensd en beperkt, maar ook altijd door de grenzen van een staat.¹⁴ Grenzen zijn nooit alleen geografische lijnen die een staat afbakenen van een andere staat, maar zijn altijd normatief in die zin dat zij een ruimte openen waarin vrijheid mogelijk is. Zonder grenzen is er geen orde en al helemaal geen rechtsorde.

Grenzen openen de ruimte waarin we ons in vrijheid kunnen bewegen en waar we, als burgers van een staat, rechten en vrijheden genieten. De plek waar je vrij bent en rechten geniet, is nooit zomaar een willekeurige plek. Het is de plek waar je kinderen geboren zijn en naar school gaan, waar je het land bewerkt, de doden begraaft, waar je een huis bouwt, werkt en meedoet. En dat nooit alleen, maar altijd samen met anderen. De plek waar je vrij bent en rechten geniet is kortom de plek waar je thuis bent en jezelf kunt zijn.

Wie we zijn wordt voor een groot deel bepaald door waar we zijn en hoe wij er zijn met anderen. De grenzen van een staat waarborgen deze plek. De belangrijke implicatie hiervan is dat het hebben en uitoefenen van rechten en vrijheden een juridisch gewaarborgde plek veronderstelt. Vrijheid is altijd gebonden aan een plaats.

Geen thuis

Deze interpretatie van Arendt helpt ons te begrijpen in welke situatie de vluchteling terecht komt nadat hij gevlucht is. Als we bedenken dat rechten en vrijheden altijd ruimtelijk begrensd zijn en dat deze begrenzing de mens als burger een juridisch gewaarborgde eigen plek geeft, beseffen we ten volle de betekenis

van het gebrek aan bescherming dat de vluchteling overvalt zodra hij de grens overgaat. Hij verliest niet alleen de bescherming van zijn staat, maar ook en vooral een eigen plek die gewaarborgd is en waar hij thuis is.¹⁵

In zijn herinneringen aan zijn eigen vluchtelingervaring beschrijft holocaustoverlevende Jean Améry wat het betekent om een eigen plek te verliezen. De meest indringende ervaring van vluchteling zijn, aldus de van oorsprong Oostenrijkse Améry, is dat je niemand en nergens meer bent: 'Ich war kein Ich mehr und lebte nicht in einem Wir.'¹⁶ En het is een eigen plek waarnaar hij zocht: 'Denn der Mensch braucht Heimat. Wieviel? [...] Er braucht viel Heimat, mehr jedenfalls, als eine Welt von Beheimateten, deren ganzer Stolz ein kosmopolitischer Ferienspaß ist, sich träumen läßt [...]. Was bleibt, ist die nüchternste Feststellung: Es ist nicht gut, keine Heimat zu haben.'¹⁷

Het is tegen deze achtergrond dat we het verzoek om asiel moeten begrijpen. Wanneer de vluchteling aan onze grenzen verschijnt en verzoekt om asiel, vraagt hij niet alleen (fysieke) bescherming, maar bovenal een eigen plek die juridisch gewaarborgd is. Asiel heeft dus niet alleen betrekking op bescherming, maar bovenal op de plek waar bescherming geboden wordt. Juist omdat het waarborgen van een eigen plek wezenlijk is, betekent het geven van asiel dat je vooruitloopt op de mogelijkheid dat vluchtelingen opnieuw zullen wortelen – en zullen blijven.

Een nieuw vertrekpunt

In het licht van de doelstellingen van het Vluchtelingenverdrag moeten we asiel, vastgelegd als een recht in artikel 18 van het Grondrechtenhandvest, begrijpen als het bieden van een eigen plek die juridisch gewaarborgd is en waar de rechten die volgen uit de vluchtelingenstatus uitgeoefend kunnen worden.

Een realistisch antwoord op de huidige vluchtelingen crisis kan dit als vertrekpunt nemen. Concreet betekent dit dat tegenover te-

rugkerende pleidooien voor het intensiveren van regionale opvang van vluchtelingen het bieden van asiel wordt verdedigd als een kernwaarde van een Europa dat zichzelf begrijpt als een mensenrechtengemeenschap.

Daarnaast dient duidelijk te worden gemaakt dat opvang in de regio neerkomt op opvang in vluchtelingenkampen die op geen enkele manier in staat zijn vluchtelingen een

Denken dat de grenzen hermetisch afgesloten kunnen worden berust op een mythe

eigen plek te bieden waar ze vrij en in rechten leven. Investeren in regionale opvang mag nooit ten koste gaan van het bieden van asiel in Europa, omdat de hekken rondom een vluchtelingenkamp niet de ruimte openen waar vrijheid en rechten heersen, maar waar zich veeleer de absolute non-plaats manifesteert.

Tot slot moet voor het voetlicht worden gebracht dat de ontvangst van (erkende) vluchtelingen meer betekent dan alleen opvangen: een land dat asiel biedt loopt vooruit op de mogelijkheid dat vluchtelingen blijven. De politiek zal daarom een doordacht integratiebeleid van vluchtelingen moeten vormgeven en uitvoeren, gericht op het terugwinnen van eigenwaarde en een gevoel bij de samenleving te horen. Zodat een vluchteling weer 'ik' kan zeggen en uiteindelijk ook 'wij.'

Het beschermen van vluchtelingen is een juridische verplichting die moreel is geïnspireerd. Maar het berust ook op welbegrepen eigenbelang. Het is een mythe te denken dat de buitengrenzen bewaakt kunnen worden zodat er geen vluchteling meer binnenkomt. Gegeven dat grenzen vluchtelingen niet tegenhouden en zij zullen blijven komen,

moeten we ons realiseren dat we het ons niet kunnen veroorloven grote aantallen mensen zonder enige vorm van bescherming op ons grondgebied te hebben. De internationale be-

scherming is precies bedoeld om de chaos en wanorde te voorkomen die zouden ontstaan wanneer grote groepen mensen buiten de kaders en grenzen van het recht leven.

Noten

- 1 N. Oudejans (2011), *Asylum. A philosophical inquiry into the international protection of refugees*, dissertatie Tilburg University.
- 2 P. Scheffer (24-10-2015), 'De exodus en ons geweten', in: *NRC Handelsblad*.
- 3 VVD (2015), *Grenzen aan de opvang*, p. 2.
- 4 Ibidem, p. 4.
- 5 M. Azmani (2015), *De (buiten) grenzen van Europa. Migratienota*, p. 6.
- 6 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2001), *The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion [Global Consultations on International Protection/Second Track]*, p. 214; G. Goodwin-Gill & J. McAdam (2007), *The Refugee in International Law*, Oxford: Oxford University Press, pp. 307-8; J. Hathaway (2005), *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, p. 315; V. Moreno Lax (2008), 'Must EU Borders have Doors for Refugees? On the Compatibility of Schengen Visas and Carriers' Sanctions with the EU Member States' Obligations to Provide International Protection for Refugees', in: *European Journal of Migration Law*, Vol. 10, p. 330; M. den Heijer (2012), *Europe and Extraterritorial Asylum*, Oxford: Hart Publishers, p. 141.
- 7 M. den Heijer (2013), 'Reflections on Refoulement and Collective Expulsion in the Hirsi Case', in: *International Journal of Refugee Law*, Vol. 25, No. 2, p. 284; Moreno Lax, V. (2012), 'Hirsi Jamaa and Others v Italy or the Strasbourg Court versus Extraterritorial Migration Control?', in: *Human Rights Law Review*, Vol. 12, No. 3, pp. 589-91.
- 8 D. Kennedy (1986), 'International Protection of Refugees', in: *Human Rights Quarterly*, p. 41.
- 9 G. Noll (2005), 'Seeking Asylum at Embassies: A Right to Entry under International Law?', in: *International Journal of Refugee Law*, Vol. 17, No. 3, p. 548; Goodwin-Gill & McAdam, *The Refugee in International Law*, p. 358.
- 10 A. Grahl-Madsen (1980), *Territorial Asylum*, Stockholm/London: Almqvist & Wiksell International, 1, p. 50.
- 11 Oudejans, *Asylum*, pp. 45-53.
- 12 Communication from the International Refugee Organization to the Economic and Social Council (1949), geciteerd in Hathaway (2005), pp. 84, 85.
- 13 H. Lindahl (2004), 'Finding Place for Freedom, Security and Justice. The European Union's Claim to Territorial Unity,' in: *European Law Review* 29 (3), pp. 462-3.
- 14 H. Arendt (1968), *Men in Dark Times*, p. 81.
- 15 N. Oudejans (2014), 'The Right to Have Rights as the Right to Asylum', in: *Netherlands Journal of Legal Philosophy* 2014 (43) 119, p. 20.
- 16 J. Améry (1970), *Jenseits von Schuld und Sühne. Bewältigungsversuche eines Überwältigten*, München: Deutscher Taschenbuch Verlag, p. 58.
- 17 Ibidem, p. 76.

Oekraïne: verdeeld, maar niet verscheurd

Oekraïne heeft nog veel problemen te overwinnen, maar het in Nederland populaire beeld dat het land uit elkaar valt door meningsverschillen klopt niet. Wel heeft het alle denkbare steun nodig om iets van zijn gebrekkige instituties te maken.

MARC JANSEN

Historicus & Oost-Europakenner aan de UvA

Een argument van de tegenstanders van het associatieverdrag van de Europese Unie met Oekraïne, waarover de Nederlanders zich op 6 april in een referendum mogen uitspreken, is dat Oekraïne hopeloos verdeeld is en dat het verdrag alleen het westen van het land ten goede komt, terwijl het oosten eerder voor Rusland kiest.¹

Hebben ze het van *The Clash of Civilizations*, de studie uit 1996 waarin de Amerikaanse politicoloog Samuel Huntington de scheidslijn tussen de Europese en de Slavisch-orthodoxe beschaving dwars door Oekraïne laat lopen? Of komt hun visie regelrecht uit de propagandakoker van de Russische president Vladimir Poetin, die in navolging van Russische nationalistes heel Zuidoost-Oekraïne sinds april 2014 aanduidt als Novorossia of 'Nieuw-Rusland'? Hij wil daarmee zeggen dat de complete zuidoostelijke helft van Oekraïne, het gebied van Charkov in het noordoosten via de Donbas en Odessa tot Izmail aan de Donau monding in het zuidwesten, dichterbij Moskou staat dan bij Kiev. Enigszins paradoxaal beweert Poetin tegelijkertijd dat Russen en Oekraïners in wezen één volk zijn en dat bij-

gevolg héél Oekraïne tot de 'Russische wereld' behoort, die wat hem betreft onder controle van Moskou staat.

Is er sprake van één of meer Oekraïense identiteiten? In mijn boek *Grensland* betoogde ik, voordat de Oekraïne-crisis uitbrak, dat de Oekraïense natie inderdaad nog niet volledig is geconsolideerd. Net als veel andere naties zijn de Oekraïners verdeeld; in het westen is het Oekraïense nationale bewustzijn sterker ontwikkeld, naarmate je oostelijker komt is dat minder het geval. Maar dat betekent niet dat het land verscheurd is in 'twee Oekraïnes', een 'Europese' westelijke en een 'Euraziatische' oostelijke helft.²

Het westen van Oekraïne, zeg maar tot de rivier de Dnepr, heeft in vroeger eeuwen bij Polen en het Habsburgse rijk gehoord, het oosten maakte al veel langer deel uit van het Russische rijk. Ook na de onafhankelijkheid van 1991 lieten verkiezingsuitslagen doorgaans grote verschillen zien tussen enerzijds Midden- en West- en anderzijds Zuidoost-Oekraïne. Het duidelijkst kwam dit tot uitdrukking tijdens de 'Oranjereductie' van 2004. De kandidaat namens het oosten,

Marc Jansen *Oekraïne: verdeeld, maar niet verscheurd*

Viktor Janoekovitsj, eiste destijds eerst de overwinning op, maar moest daarna wegens grootschalige fraude inbinden ten gunste van de in het westen populaire Viktor Joesjtsjenko. Toen de Oranjerevolutie echter uitliep op een kater, kwam Janoekovitsj in 2010 alsnog aan de macht.

'Verdeel en heers' van het Kremlin mislukt

Het associatieverdrag was de directe aanleiding van de Oekraïne-crisis. Nota bene Janoekovitsj had zich er sterk voor gemaakt, maar onder Russische druk zag hij er op het allerlaatste moment van af. Dit leidde tot het massale protest van de Euromaidan, dat de president met geweld uiteenjoeg. Nadat Janoekovitsj de vlucht naar Rusland nam, werd hij door het parlement afgezet. Moskou noemde zijn afzetting onwettig: de nieuwe machthebbers in Kiev hadden een 'putsch' gepleegd en het leven en welzijn van Russen en Russischtaligen in Oekraïne zou nu groot gevaar lopen.

Onder dit voorwendsel annexeerde Rusland in maart 2014 de Krim. Vervolgens lieten pro-Russische rebellen en separatisten hun oog vallen op het hele zuidoosten van Oekraïne. Velen van hen kwamen in werkelijkheid uit Rusland en bij de leiding zaten mensen van de Russische geheime dienst. Er braken onlusten uit in het meest oostelijke deel van Oekraïne, de Donbas, waarop de bezetting van bestuursgebouwen en de vestiging van zogenaamde volksrepublieken volgde. Hadden de rebellen hun zin gekregen, dan was Oekraïne minstens gehalveerd.

De rebellen en hun Russische sponsors slaagden echter niet in hun opzet. Hun ambities waren te groot; het verzet van de regering in Kiev, het Oekraïense leger en de vrijwilligersbataljons waren te fel; en het enthousiasme bij de plaatselijke bevolking te gering. De oorlog, niet zozeer een burgeroorlog als wel een 'hybride' oorlog van Rusland tegen Oekraïne, stortte de Donbas in diepe ellende.

Volgens een schatting van de Verenigde Naties van eind 2015 had hij al meer dan 9.000 levens gekost, waren er meer dan 20.000 mensen gewond geraakt en zijn er 2,5 miljoen mensen gevlucht. Ook met de Krim kwam het niet echt goed.

Lange tijd bleef onduidelijk wat de uitkomst van het conflict zou zijn. Het Kremlin was erop uit onenigheid en zelfs haat aan te wakkeren om een wig te drijven tussen de bevolking van Zuidoost-Oekraïne en de 'fascisten' in Kiev en het westen van het land. De nieuwe regering in Kiev zou in de voetsporen treden van de West-Oekraïense collaboratieleider uit de Tweede Wereldoorlog, Stepan Bandera. Tegelijkertijd ondernam de nieuwe

De Oost-Oekraïners houden niet van Kiev, maar hebben een nog grotere afkeer van Moskou

Oekraïense regering weinig om de tegenstellingen met het oosten te verkleinen. Moskou had zich echter misrekend: al houden de Oost-Oekraïners niet speciaal van Kiev, de meeste geven de voorkeur aan het voortbestaan van één Oekraïense staat.

Wat ook hielp om de rebellen tot staan te brengen was de benoeming van de oligarch Igor Kolomojski tot gouverneur van de provincie Dnepropetrovsk in maart 2014. Daarbij speelden zakelijke belangen voor hem zeker mede een rol. Hij zette een losprijs van 10.000 dollar op elke gevangengenomen rebel en gaf de vrijwilligersbataljons financiële steun.

Vervroegde presidentsverkiezingen in mei van hetzelfde jaar liepen uit op een overwinning met bijna 55% in slechts één ronde voor oligarch Petro Porosjenko. Hij was ook in de zuidoostelijke provincies (afgezien van het

Marc Jansen *Oekraïne: verdeeld, maar niet verscheurd*

rebellengebied in een deel van de Donbas, waar Kiev geen verkiezingen kon organiseren) de populairste kandidaat. Daarmee doorbrak hij het sinds de onafhankelijkheid bestaande patroon van diametraal tegenovergestelde verkiezingsuitslagen in het westen en oosten van het land. De crisis leek het Oekraïense saamhorigheidsgevoel te hebben versterkt.

In oktober 2014 volgden vervroegde parlementsverkiezingen, die de pro-Europese partijen een overwinning bezorgden. Het Oppositieblok, opvolger van Janoekovitsj' Partij van de Regio's, traditioneel de populairste partij in het oosten, haalde nog geen 10% van de stemmen. Radicaal-rechts, vertegenwoordigd door Svoboda ('Vrijheid') en de Rechtse Sector, passeerde de kiesdrempel van 5% niet eens, al won het wel een paar districtszetels.

In de loop van 2015 werd de situatie min of meer stabiel, voor het moment in elk geval. Rusland had, weliswaar zonder internationale erkenning, de Krim ingelijfd. De Donbas heette voortaan een 'bevroren conflict'. Een Oekraïense 'anti-terroristische operatie' deed het gebied van de zelfverklaarde volksrepublieken van Donetsk en Loegansk ineenschrompelen, waarna het als resultaat van een nauw verholen Russische militaire campagne weer groeide. Afspraken in september 2014 en februari 2015 in de Wit-Russische hoofdstad Minsk over een staakt-het-vuren stelden de grenzen van het rebellengebied ruwweg vast, al zijn er tot op de dag van vandaag gewapende grensconflicten.

Weinig animo voor Rusland onder burgers

Geen 'botsende beschavingen' in West- en Oost-Oekraïne dus, wel regionale verschillen. Lees de interviews maar die de Britse journalist Tim Judah voor zijn boek *In Wartime* maakte. In de westelijke provincies stuitte Judah op de verheerlijking van de collaborateur Bandera. Sommige vrijwilligersbataljons, die de rebellen bestrijden, gebruiken de Wolfsangel

en andere extreemrechtse symbolen, zoals het Azov-bataljon bij Marioepol. De vrijwilligers lijken zo haast het 'neonazi'-beeld te bevestigen dat Moskou graag van de Oekraïners schetst. De 'achilleshiel' van Oekraïne noemt Judah dit 'verbijsterende schot in eigen doel'. Het is echter juist Rusland dat in de greep is geraakt van een nationalistische euforie en waar de bevolking zich om de ene en enige onbetwiste leider heeft geschaard, voegt hij eraan toe.³

Judah laat ook zien dat nogal wat bewoners van de Donbas in het begin wel sympathie voor de volksrepublieken opbrachten, niet beseffend dat dit oorlog en de waarschijnlijke economische dood van hun regio tot gevolg zou hebben. Ook elders in het zuidoosten maakt hij gewag van gemengde gevoelens. Een deel van de bevolking stond vanaf het begin aan de Oekraïense kant, een ander deel keek de kat uit de boom en er was ook een pro-Russische minderheid. 'Als de Russen komen geven ze ons gas, verdubbelen onze pensioenen en maken ons leven beter', haalt hij een plaatselijke inwoner aan. Maar toen de ellende in de Donbas begon, bedachten de meesten zich. 'Door miljoenen voordien vriendschappelijke Oekraïners tot vijanden te maken heeft Poetin misschien de Krim gewonnen, maar de prijs was het verlies van Oekraïne', concludeert Judah.⁴

Apathische opstelling oligarchen Donbas doorslaggevend

De contemporain historicus Andri Portnov uit Dnepropetrovsk ziet het gedrag van de bevolking niet als de belangrijkste reden waarom de Donbas wel en de rest van Zuidoost-Oekraïne niet bij het rebellengebied kwam. De meeste inwoners van de Donbas toonden zich volgens hem politiek gesproken passief en onverschillig.

Doorslaggevend was in zijn ogen de houding van de lokale politieke en economische machthebbers, evenals die van Kiev en de poli-

Marc Jansen *Oekraïne: verdeeld, maar niet verscheurd*

tie, en de nabijheid van de grens met Rusland die inmenging van die kant mogelijk maakte. Toen opstandelingen bestuursgebouwen bezetten en volksrepublieken uitriepen, stelden de lokale oligarchen van de Donbas, Rinat Achmetov en Alexander Jefremov, zich afwach- tend op. De top-oligarch in Dnepropetrovsk Kolomojski en de machtige burgemeester van Charkov Gennadi Kernes daarentegen kozen onomwonden de Oekraïense kant.⁵

Kolomojski's bestuurlijke carrière duurde overigens niet langer dan een jaar. Om te voorkomen dat hij de controle over de olie- maatschappij Oekrnafta verloor stuurde hij in maart 2015 gewapende mannen naar haar Kievse kantoor: een uitdaging aan het adres van de regering. President Porosjenko verbood daarop privélegers en ontsloeg Kolomojski als gouverneur. Deze markante episode toont dat een van de grote problemen van Oekraïne nog steeds de grote invloed van de oligarchen is.

Verdeeldheid in Oekraïne neemt toe, steun voor Moskou en rebellen neemt af

Hoe de stemming onder de bevolking zich sindsdien heeft ontwikkeld, valt af te lezen aan het resultaat van de regionale Oekraïense verkiezingen van herfst afgelopen jaar. Poetin beweerde op een persconferentie dat het Op- positieblok in het zuidoosten in negen of tien regio's als eerste of tweede was geëindigd: 'Zien de autoriteiten in Kiev dit niet? Willen zij geen rekening houden met de stemming en verwachtingen van hun eigen mensen?'⁶

Zoals wel vaker waren Poetins woorden misleidend. De eerste plaats haalde het Op- positieblok in de provincies Dnepropetrovsk, Zaporozje, Odessa en Nikolajev en de tweede plaats in Cherson. In het deel van de provin- cies Donetsk en Loegansk waar Kiev de contro- le had behouden, konden alleen gemeente- en districtsverkiezingen plaatsvinden, wat het Oppositieblok in de haven- en industriestad Marioepol een meerderheid opleverde. Als je

die twee meerekent, kom je op zeven in plaats van Poetins negen of tien provincies.

Deze verkiezingen lieten echter wel grotere verschillen binnen de Oekraïense maatschap- pij zien dan die van 2014. Al was de opkomst niet hoger dan 46,5% in de eerste en maar 34% in de tweede ronde; en in het oosten was die zelfs nog lager. Landelijk kwam het blok van president Porosjenko met bijna 20% als eer- ste uit de bus, op de voet gevolgd door Joelia Tymosjenko's Vaderlandpartij met ruim 18%. Het Oppositieblok kwam net boven de 9%. In de vier zuidoostelijke provincies (Dneprope- trovsk, Zaporozje, Odessa en Nikolajev) haalde het Oppositieblok een kwart tot iets meer dan een derde van de stemmen, geen meerderheid dus, terwijl in de stad Dnepropetrovsk juist de pro-Oekraïense medewerker van de oligarch Kolomojski, Boris Filatov, tot burgemeester werd gekozen.

Afgetekend won het Oppositieblok dus alleen in Marioepol.⁷ Een stem voor het Op- positieblok is overigens nog geen stem voor Rusland. De partij voert oppositie tegen de Kievse regering, maar dat betekent niet dat zij Moskou en de rebellen steunt; haar houding is eerder ambivalent te noemen.

De invloed van de oligarchen is in Oekraïne nog steeds heel groot

In Charkov en de stad Odessa werden poli- tici verkozen die loyaal staan ten opzichte van Oekraïne. De radicaal-rechtse partij Svoboda won in geen enkele provincie, maar bleek wel sterk in de West-Oekraïense steden Ivano- Frankivsk, Chmelnytsky en Ternopil.⁸

Blijkens een in november 2015 gehouden peiling wil 75% van de bewoners van het door Kiev gecontroleerde deel van de Donbas,

Marc Jansen *Oekraïne: verdeeld, maar niet verscheurd*

ondanks aanzienlijke kritiek op de Kievse autoriteiten, deel blijven uitmaken van Oekraïne. Hiervan wil 32% het bestuurlijk houden zoals het is, 35% wil meer lokale verantwoordelijkheden, en slechts 8% geeft de voorkeur aan autonomie.⁹ Volgens de socioloog Iryna Bekesjkina van de Oekraïense Stichting voor Democratische Initiatieven verkoos in januari 2016 slechts 5% van diezelfde Donbasbevolking bij Rusland te horen, en 0% bij het rebellegebied; een jaar eerder was dat nog 15% respectievelijk 20%.¹⁰

Liefde voor EU minder, maar nog altijd groter dan die voor Rusland

De nog altijd grote regionale verschillen komen eveneens naar voren uit een in december 2015 door het Internationaal Instituut voor Sociologie in Kiev gehouden opiniepeiling. Deze peiling strekt zich uit tot een groot deel van het rebellegebied, maar niet tot de Krim. Op de vraag hoe men stemt als er op dat tijdstip een referendum is voor toetreding tot de EU zegt landelijk 53% voor te zullen stemmen en 23% tegen, terwijl 24% zijn mening nog niet heeft bepaald of niet gaat stemmen. De pro-Europese gevoelens zijn sinds het hoogtepunt eind 2014 al een flink stuk geslonken. Weinig verbazingwekkend, nu de EU Oekraïne bepaald niet met open armen staat op te wachten.

Als het referendum gaat over toetreding tot de douane-unie met Rusland, Kazachstan, Wit-Rusland, Kirgizië en Armenië, stemt 17% voor en 57% tegen, terwijl 26% het nog niet weet of niet wil stemmen.

In de buitenlandse politiek geeft 52% de voorkeur aan een koers richting de EU, tegen 15% richting de douane-unie (21% is voor geen van beide). De pro-Europese koers wordt het meest gesteund in het westelijke deel van Oekraïne, gevolgd door het midden van het land. In het zuiden (de provincies Dnepropetrovsk, Zaporozje, Nikolajev, Odessa en Cherson) steunt 39% de pro-Europese koers, tegenover

23% een koers richting douane-unie. 25,5% geeft de voorkeur aan geen van beide. In het oosten (de provincies Charkov, Donetsk en Loegansk) kiest 34% voor de douane-unie, 27% voor de EU en eveneens 27% voor geen van beide.¹¹ Anders dan de voormannen van de nee-campagne voor het Nederlandse referendum beweren, is zelfs daar dus geen meerderheid die economisch bij Rusland wil horen.

6 april: keuze tussen steuntje in de rug en mes in de rug

De Oekraïners zien de toekomst somber tegemoet. Volgens een in de zomer van 2015 gehouden Gallup-peiling waren ze in 2015 minder tevreden over hun bestaan dan in enig ander jaar sinds het begin van de peilingen. 79% vond de economische situatie van het land beroerd, tegenover 62% in 2014. De onvrede is het grootst in het zuidoosten, en men heeft weinig hoop dat het in de komende vijf jaar economisch beter zal gaan.¹²

Daarbij past de kanttenuking dat de economie van Oekraïne de bodem lijkt te hebben bereikt en er nu weer voorzichtige groeiprognoses zijn. Vooral de Oekraïense landbouwsector heeft potentie. Niettemin vond slechts 15% van de Oekraïners in november 2015 dat het land in de goede richting koerst, oordeelde 70% negatief over president Porosjenko, zag 82% de regering niet zitten en was slechts 11% positief over het parlement. In de Donbas vielen de cijfers voor de Kievse autoriteiten zelfs nog slechter uit.¹³

De opgave voor Porosjenko is kortom enorm. Niet alleen geniet hij nauwelijks vertrouwen onder zijn eigen bevolking, ook moet hij om een miljardenlening van het IMF te krijgen verreikende hervormingen doorvoeren. En alsof dat nog niet lastig genoeg is, wacht er ook nog de taak om de nog altijd ernstige misstanden als corruptie, de macht van de oligarchen, het ingewortelde machtsmisbruik en de falende rechterlijke macht aan te pakken. Al met al een ondankbare en schier onmogelijke

Marc Jansen *Oekraïne: verdeeld, maar niet verscheurd*

lijke missie — zeker omdat de leiders van de hervormingscoalitie volgens Oekraïne-kenner Andrew Wilson zelf ook deel uitmaken van de oligarchie.¹⁴

Oekraïne moet dus, zoals Judah stelt, meer dan Rusland en de door Rusland gesponsorde

rebellens weerstaan. Het land zal in een race tegen de klok alle zeilen moeten bijzetten om er nog wat van te maken.¹⁵ Daarbij kan het alle steun gebruiken. Het valt te betreuren als een Nederlands referendum daarbij roet in het eten gooit.

Noten

- 1 Zie bijvoorbeeld Thierry Baudet en Pepijn van Houwelingen (7-1-2016), 'Associatieverdrag is ook slecht voor Oekraïne zelf', in: *de Volkskrant*. Volgens de auteurs, mede-initiatiefnemers van GeenPeil dat het referendum in gang heeft gezet, fungeert het verdrag als een 'splitszwam' in de Oekraïense maatschappij en heeft het een 'burgeroorlog' ontketend in het oosten van het land, dat 'niets voelt voor aansluiting bij Europa omdat het economisch, cultureel, politiek en geostrategisch kiest voor Rusland'.
- 2 Marc Jansen (2014), *Grensland: Een geschiedenis van Oekraïne*, Amsterdam, pp. 201-220.
- 3 Tim Judah (2015), *In Wartime: Stories from Ukraine*, pp. 59, 67, 173 en 183.
- 4 Ibidem, pp. 112, 142 en 162.
- 5 Andrii Portnov (14 januari 2016), 'How "eastern Ukraine" was lost', in: *Open Democracy*.
- 6 Liga.Novosti, 17 december 2015.
- 7 Zie www.cvk.gov.ua.
- 8 Ibidem.
- 9 Zie www.iri.org/resource/iri%E2%80%99s-center-insights-poll-pessimism-high-after-two-years-violent-conflict-russia-people.
- 10 Zie zik.ua/en/news/2016/01/28/donbas_number_of_locals_willing_to_join_russia_drops_3.
- 11 Zie kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=584&page=1.
- 12 Zie www.gallup.com/poll/187985/ukrainians-life-ratings-sank-new-lows-2015.aspx.
- 13 Zie www.cvk.gov.ua.
- 14 Andrew Wilson (2016), 'Has Europe forgotten about Ukraine?', in: *New Eastern Europe*, no. 1.
- 15 Judah, *In Wartime*, p. 244.

Associatieverdrag is meer dan een tekst, het is een politieke handeling

Het referendum over het associatieverdrag met Oekraïne leidt tot vele vormen van antipolitiek, zoals moralisme, messianisme en commercialisme. Een nog niet goed ontdekte vorm is tekstualisme: fixatie op de tekst van het akkoord als laatste waarheid en beoordelingsgrond ervan.

TOM EIJSBOUITS

Redacteur van S&D

Het is moeilijk te zeggen wat erger is aan het referendum over het akkoord met Oekraïne: de angst van het kabinet-Rutte-Asscher om de eigen Europese besluiten voor het volk te verdedigen of het feit dat wij de regering haar lafhartigheid niet kunnen aanrekenen.

Als een regering haar besluiten niet verdedigt voor het parlement, dan wordt ze weggestuurd. Daarmee is de frustratie vereffend en de lei schoongeveegd. Maar de eventuele tegenstem bij dit referendum heeft geen gevolg voor het kabinet en evenmin voor het associatieverdrag.

Is het daarom eigenlijk niet nog betreurenswaardiger dat het parlement geen consequenties gaat verbinden aan een overwinning van de tegenstanders door ten minste een minister weg te sturen om onze frustratie te vereffenen? Of is de onmacht van de Nederlandse regering om haar eigen bevolking te overtuigen van het Europese project het kwalijkst? Nee,

het kan altijd erger: wanneer een overwinning van het tegenkamp net als in 2005 gevierd wordt als een triomf van de democratie.

Zolang het kabinet het associatieverdrag niet als een politiek besluit in onze politieke arena verdedigt, zie ik het somber in. In het vorige nummer schreef Wout Cornelissen over zijn verlangen naar politiek. Daar kan ik geheel mee instemmen, al zoek ik zelf het hart niet alleen in het verhaal, maar vooral in het compromis. Dan zie je namelijk gemakkelijker dat het associatieakkoord een vorm van pure EU-politiek is. En dan blijkt ook hoe dit referendum zowel regering en volksvertegenwoordigers als het publiek kan weglukken van de politiek.

Het nut van referenda

Aan het referendum op zichzelf ligt het niet. Het referendum kan een goed middel zijn in een volwassen politiek bedrijf. Bijvoorbeeld

Tom Eijsbouts *Associatieverdrag is meer dan een tekst, het is een politieke handeling*

als de zittende macht door interne verdeeldheid in een impasse is beland. De uitslag geeft dan één kant gelijk en doorbreekt de impasse. Omgekeerd kan de uitslag, wanneer het hele bestuur op het spoor zit van een omvattend en wereldvreemd plan, zo'n proces corrigeren. Het Amsterdamse referendum van 1995 over de stadsprovincie is hiervan een mooi voorbeeld.

In deze beide gevallen heeft het referendum een duidelijk en voorzienbaar effect in de ene of de andere richting. De kiezers hebben zich uitgesproken en de zittende macht weet hoe hij verder kan. Anders stapt het bestuur op en wordt een nieuw bestuur gekozen.

De politieke besluitvorming loopt in deze gevallen dus vast of loopt uit de hand. Met het referendum wordt de verhouding tussen de twee grote drijfkrachten van de politiek hersteld. Een directe vorm van vertegenwoordiging helpt de zaak dan weer op gang en herstelt de condities van bestuursverantwoordelijkheid.

Bij het akkoord met Oekraïne gelden deze overwegingen niet. Het associatieverdrag is een onmiskenbaar blijk van handelingsvermogen van de Europese Unie: geen impasse, maar een prestatie.

Het akkoord is evenmin een tunnelvisie die moet worden ontmaskerd. Dertig zeer diverse partijen, waaronder Oekraïne, de EU en haar lidstaten, zijn het na onderhandelingen op een moeilijk en belangrijk moment eens geworden. Dat is de kunst van het compromis, onder druk van de omstandigheden. Allerm minst een tunnelvisie, dit akkoord is politiek handelen: pure politiek.

Meer dan een tekst

In deze situatie biedt dit referendum eigenlijk een eenvoudige keuze. Namelijk tussen het zien en accepteren van politiek handelen op Europees niveau in een lastige en riskante situatie, én het afwijzen van dit akkoord als vorm van politiek handelen. Die afwijzing kent evenwel verschillende vormen.

De variant van onze premier komt erop neer dat het akkoord wordt beschouwd als een niet te missen commercieel voordeeltje. Een andere vorm van afwijzing is te vinden in het idee dat een 'nee' Nederland en Oekraïne vanwege de 'almaar uitdijende Brusselse technocratie' tegen zichzelf in bescherming neemt. Dat is antipolitiek moralisme of zelfs messianisme.

Een meer verkapte manier om het politieke karakter van dit akkoord af te wijzen bestaat ten slotte in het idee dat het akkoord

Het associatieverdrag is een mooi staaltje hogeschool-politiek

moet worden beoordeeld op zijn tekst. Nu is dit een belangrijk element van de politieke handeling, maar allerlei cruciale aspecten zijn in de tekst niet te vinden: de hachelijkheid van het moment en van de politieke context en het feit dat er überhaupt een akkoord is tussen die dertig partijen, nog geheel afgezien van de inhoud.

De moeizame overeenkomst tussen dertig partijen poogt een gevaarlijke situatie aan de oostgrens te stabiliseren. Voor al deze landen en voor de Europese Unie was er geen alternatief. Niet voor Polen, dat de Russen graag in de wielen rijdt, en niet voor Griekenland, Cyprus en Bulgarije, die Moskou het liefst te vriend houden. Gezien de complexe verhoudingen was geen ander verdrag haalbaar, ook niet voor de Nederlandse regering. Deze gegevens zijn in deze situatie politiek gezien belangrijker dan de tekst alleen.

Nogmaals: er is niets tegen om het associatieverdrag te gaan lezen, integendeel. Maar om de betekenis van dit akkoord beter te doorgronden is het essentieel om de politieke

Tom Eijsbouts *Associatieverdrag is meer dan een tekst, het is een politieke handeling*

handeling te beoordelen. Door goed de krant te lezen zijn de context, de situatie en daarmee de samenhang tussen tekst en handeling te begrijpen.

Het zoeken van zekerheid in de tekst alleen is een bekend recept voor oogkleppen, irritatie en schijnzekerheid – zaken die we kennen van de verschillende fundamentalismen. De zekerheid is doorgaans negatief en onverzoenlijk. Geen wonder dat het tegenkamp zich in de tekst nestelt en de discussie zo graag daarheen trekt.

Frustratie kweken over ‘Brussel’

Als de tegencampagne lukt, zal het onze politici beschamen en het kabinet in verlegenheid brengen. Die overeenkomst is er al en gaat niet weg. Het overgrote deel is EU-bevoegdheid en daarvoor is geen nationale ratificatie nodig.

Ons nee geeft alleen een hoop juridisch gedoe en tekstueel pleisterwerk. Veel goodwill bij juristen, EU-lidstaten en Oekraïne gaat verloren, terwijl Poetin zich verkneukelt.

Tegelijkertijd kun je er de klok op gelijkzetten dat een nee wordt gevolgd door een triomfantelijk klagend ‘zie je wel!’ van het tegenkamp en verse verongelijkheid onder de bevolking. Net als na 2005. Het kweken van frustratie over de Europese politiek is eigenlijk het enige programma achter dit referendum. Een goed betaald programma, overigens, want welk risico lopen de subsidietrekkers eigenlijk tegenover de kosten waarmee ze ons opzadelen?

Als zelfs onze partijgenoten-politici dat alles laten gebeuren, tot het laatst halfhartig of onverschillig blijven bij zo’n cruciale politieke kans, zou dat wel het ergste zijn. De kans is er tot 6 april.

Stervenshulp: klaar met liberalisme

Niet vaak zal zo lang zijn uitgekeken naar zo weinig nieuws. Of het nieuws moet zijn dat een advies aan de regering over een ethische kwestie met een prominente liberale denker als naamgever door confessionele partijen is ontvangen als manna uit de hemel.

BERT UMMELEN

Publicist & co-auteur van 'Wat nu? Gids voor wie te maken krijgt met ongeneeslijke ziekte'

Zo'n anderhalf jaar onderzocht de commissie-Schnabel of de juridische mogelijkheden voor hulp bij zelfdoding verruimd moeten worden. Het gaat daarbij om de Wet toetsing levensbeëindiging op verzoek en hulp bij zelfdoding (WTL), de euthanasiewet dus, en de relevante bepalingen in het Wetboek van Strafrecht. Het 231 pagina's tellende rapport eindigt met de aanbeveling 'om in het licht van het bovenstaande, het huidige juridische kader in stand te houden'.¹

Het 'bovenstaande' is een uitgesponnen, grondige en heldere analyse van een ingewikkeld probleem: mensen, veelal ouderen, kunnen naar de dood verlangen zonder dat ze voldoen aan de voorwaarden van de euthanasiewet voor stervenshulp. Van 'ondraaglijk en uitzichtloos lijden' is geen sprake, ze vinden hun leven 'voltooid'.

Het rapport verdient alleen al lof omdat het het problematische van deze notie onder de aandacht brengt. Zijn deze mensen klaar met het leven, of is het leven klaar met hen? Een pleidooi voor 'herwaardering van ouderdom als levensfase' klinkt al gauw gratuit.

Maar gevoelens van eenzaamheid en nutteloosheid spelen mee in de ervaring van voltooid leven en het is goed dat de commissieleden aandringen op passende initiatieven.

Nasleep van de zaak-Heringa

Directe aanleiding om advies te vragen over de 'voltooid leven'-problematiek was voor minister Schippers en toenmalig collega Opstelten de zaak-Heringa. Arnold Heringa had in 2008 zijn hoogbejaarde stiefmoeder Moek geholpen te sterven door een grote hoeveelheid malariapillen te verzamelen en in een papje fijn te prakken. Daarmee overtrad hij welbewust de wet (art. 294 lid 2 Sr) die hulp bij zelfdoding strafbaar stelt.

De rechter wees zijn beroep op een noodtoestand eerst af. Maar in hoger beroep werd dit alsnog erkend, waarna hij in mei 2015 van alle rechtsvervolging werd ontslagen. Het hof onderstreepte wel het incidentele (tijdgebonden) karakter van zijn uitspraak. Het was de rechters niet ontgaan dat de euthanasiewet in vergelijking met 2008 rekkelijker wordt uitge-

legd. Moek kan nu heel goed in aanmerking komen voor euthanasie en in elk geval zou de weigering van de behandelend arts die te verlenen nog geen noodtoestand hebben opgeleverd. Toen bestond de Levensindekliniek nog niet, nu wel. Heringa zou in elk geval verder moeten shoppen.

De leden van de commissie-Schnabel echoen dit argument. Verandering van de wet is behalve onwenselijk ook onnodig. De ervaring van voltooid leven heeft immers vaak mede een medische grondslag (stapeling van ouderdomskwalen). Als die 'overwegend' is, dan is dat intussen een geaccepteerde reden voor euthanasie. Ook voor wat de commissie 'grensgevallen' noemt – mensen wier doodswens wel een, maar geen *overwegende* medische grondslag heeft – wordt het geldende regime ruim genoeg geacht. Het lijkt een aansporing aan artsen om niet al te terughoudend te reageren op de zelfdiagnose 'voltooid leven'. Toch te hard geklapt in christelijk Nederland? Je zou het haast denken.

Tegelijk pleit de commissie er overigens voor in zulke lastige casussen behalve het oordeel van de SCEN-arts een 'third opinion' te vragen. Niet per se van een arts, het zou ook om een geestelijk verzorger kunnen gaan. Het is een suggestie die het verdient door de politiek gehonoreerd te worden.

Voor tegenspraak vatbaar is de 'indruk' van de commissie dat de groep mensen die zonder lichamelijk lijden een actieve doodswens hebben klein is. Zijn ze er niet of zijn ze niet gevonden?

Kernzin in het dikke rapport is: 'Het belang van zorgvuldigheid in de besluitvorming en deskundigheid in de uitvoering, voorbereiding en begeleiding van de levensbeëindiging maakt het [...] wenselijk vast te houden aan de gekwalificeerde positie van de arts ten aanzien van de niet-strafbaarheid van levensbeëindiging.' De sleutel van de gifkast moet met andere woorden in handen blijven van artsen. Tegen de achtergrond van de zaak-Heringa bestond juist de verwachting dat Schnabel c.s. ruimte zouden bepleiten voor naasten van

mensen met een doodswens. Niet per se door art. 294 lid 2 te schrappen. Tegen dat idee voert de commissie een klemmend argument aan. De euthanasiewet zou snel alle betekenis verliezen. Hulp bij zelfdoding zou in de praktijk als minder lastig alternatief voor 'dokters-euthanasie' de overhand krijgen.

De afwijzing van stervenshulp door niet-artsen van de commissie-Schnabel is evenwel categorisch. De uitspraak van het hof in de zaak-Heringa werd destijds gezien als een eerste stap naar vrijwaring van strafvervolgning voor naasten die onder strikte voorwaarden

Het rapport verdient alleen al lof voor het constateren van het dilemma

stervenshulp verlenen. Die voorwaarden (met betrekking tot de autonomie en weloverwogenheid van de doodswens van de hulpvrager en de zorgvuldigheid, transparantie en toetsbaarheid van de hulpverlener) zouden behalve in jurisprudentie ook vastgelegd kunnen worden in een annex van de wet of in een aanwijzing aan het College van procureurs-generaal betreffende het vervolgingsbeleid. De commissie wil er niet aan. Ook op die manier, meent ze, wordt een 'tweede route' geopend naar levensbeëindiging op verzoek en raakt het uitgekiende en beproefde normerings- en toetsingsregime dat daarbij geldt aangetast.

De praktijk

Het probleem is natuurlijk dat die route niet geopend hoeft te worden, omdat ze al bestaat. 'Zelfeuthanasie in gesprek met naasten' is niet uitzonderlijk en het is bovendien een groeiende praktijk. Zo noteerde stichting De Einder, die bemiddelt bij het verwerven van een delijk middel, vorig jaar 30% meer consulten

dan in vorige jaren. Deze realiteit had kunnen leiden tot een behoedzame stap in de richting van straffeloosheid voor familie en intimi die hun geliefde helpen hun stervenswens te vervullen. Feitelijk is daar vaak al sprake van; het OM kiest er al jaren wijselijk voor op afstand te blijven van wat zich rond het familiale sterfbed afspeelt.

Wat strafbaar is en wat niet is op zichzelf duidelijk: wat mag is algemene informatie geven over middelen en methoden, morele steun bieden en aanwezig zijn bij de zelfdoding. De rest (instruerend, sturend, registrerend en procesbewakend optreden of hulp in de vorm van concrete voorbereidingen) is verboden. In de emotionele en stressvolle sfeer rond het sterven van een geliefde is het een abstract, verwarrend schema. Zo tekende de NRC onlangs de ervaring op van een vrouw wier vader via de zogenaamde 'heliummethode' een einde aan zijn leven maakte. Op het moment dat hij het gaskraantje opendraaide liep ze de kamer uit, bang dat blijven strafbaar was. Slecht geïnformeerd? Oké, maar nu: mag je het hoofd van je moeder ondersteunen als ze het kommetje met giftig spul leegdrinkt?

Aan de waarde van een liefdevol afscheid bij zelfeuthanasie wordt afbreuk gedaan door strafdreiging, ook al is die niet heel concreet. Het moet mogelijk zijn die weg te nemen zonder dat af wordt gedaan aan de zorgplicht van de overheid ten aanzien van de veiligheid van haar burgers.

Alleen in theorie nog strenge belijning

De euthanasiewet is 'a work in progress'. De adviescommissie wijst erop dat de wetgever welbewust voor 'open' normen heeft gekozen, zodat de praktijk van euthanasie en hulp bij zelfdoding kan meebewegen met veranderende maatschappelijke opvattingen. Maar, schrijft ze óók, het gaat niet om lege of onbegrensde normen. Barmhartigheid was het leidende idee van de wet. Een ander idee dreigt dat te verdringen: dat van zelfbeschikking. Niet laten gebeuren, raadt de commissie aan.

Het principe van zelfbeschikking tot uitgangspunt maken betekent dat de mogelijkheid wordt geboden de in de wet neergelegde zorgvuldigheidseisen en de uitvoerende verantwoordelijkheid van de arts te ontwijken. En 'omdat het hier in de meest letterlijke zin gaat om een vraagstuk van leven en dood' is het onwenselijk op dit gebied een dergelijke vrijheid te laten ontstaan. 'Het risico van bedreiging van (het gevoel voor) veiligheid van personen is hier te groot.'

In de praktijk bestaat zelfeuthanasie al heel lang

Wat hier wringt is dat de praktijk van vrijwillige levensbeëindiging allang aan strenge belijning uit de theorie is ontsnapt. We hebben niet alleen een 'horen, zien, zwijgen'-beleid van het OM bij zelfeuthanasie, maar bovendien een hele en halve illegale sfeer van import en distributie van dodelijke middelen. Ook de relatief brave NVVE is er al mee begonnen. Geen vrije of geclausuleerde beschikbaarheid van de 'pil van Drion', dan een drankje uit Mexico of een poeder uit China.

Voor de door de commissie geprezen toekomstbestendigheid van de euthanasiewet wordt intussen een prijs betaald. Door artsen die steeds meer klem komen te zitten tussen de almaar luider klinkende roep om zelfbeschikking en het ontbreken van ruimte daarvoor binnen de wet. Verwachtingsmanagement door goede voorlichting aan het publiek zal de druk op hen niet snel minder maken. Daarvoor is de omslag in het maatschappelijk denken over levensbeëindiging die zich de afgelopen jaren heeft voltrokken te radicaal. Van een noodgreep om lijden te bekorten is euthanasie een gewaardeerde manier van doodgaan geworden, een ultiem blijk van autonomie. En als zodanig wordt het ook als een recht geclaimd: bij het in vrijheid genoten leven hoort

de vrijheid om er op een humane en veilige manier een eind aan te (laten) maken.

De als 'grensgevallen' gepresenteerde mensen die hun leven als voltooid ervaren, terwijl die ervaring maar een beperkte medische dimensie heeft, sluiten aan in een groeiende rij van kandidaten voor stervenshulp die niet fataal ziek zijn. Nu is het nooit de bedoeling van de wetgever geweest levensbeëindiging voor mensen die niet aan een dodelijke ziekte lijden onmogelijk te maken. Uit de groei van het aantal gevallen van euthanasie en hulp bij zelfdoding bij zulke patiënten valt op zichzelf dan ook niet af te leiden dat de wettelijke zorgvuldigheidseisen (ondraaglijk en uitzichtloos lijden en het ontbreken van een redelijk alternatief) worden uitgehold.

Wie met Schnabel c.s. meent dat de wetgever weliswaar 'open' maar geen 'lege' normen heeft gesteld, kan niettemin moeilijk heen

om de vraag wat die normen praktisch nog betekenen. En vooral: hoe ze worden bewaakt. Verontrustend is dat in de toetsingspraktijk de zorgvuldigheidseisen nauwelijks meer een rol blijken te spelen. De regionale toetsingscommissies hebben het er niet over. Ze zijn zich steeds meer gaan opstellen als procesbewakers.

'Na bijna 14 jaar ervaring met de WTL kan gesteld worden dat de praktijk van levensbeëindiging op verzoek de bedoelingen van de wetgever adequaat reflecteert',² aldus de commissieleden in hun slotakkoord. Daar valt dus wel een kanttekening bij te maken.

Noten

- 1 P. Schnabel, B. Meyboom-de Jong, W.J. Schudel et al. (2016), *Voltooid leven. Over hulp bij zelfdoding aan mensen die hun leven voltooid achten*, p. 231.
- 2 Ibidem, p. 230.

Trias politica niet opofferen voor ambitieuze klimaat-politiek

Wanneer de tweegradendoelstelling van Parijs niet wordt gehaald, heeft dat catastrofale gevolgen. Het kabinet moet daarom van de rechtbank in Den Haag meer doen om de CO₂-uitstoot terug te dringen. Hoewel het een goede zaak is als die reductie plaatsvindt, is het terecht dat het kabinet (met de PvdA) hiertegen in beroep gaat. Het is aan de politiek om beleid te maken, niet aan de rechter.

NIK DE BOER

Promovendus bij het Amsterdam Centre for European Law and Governance aan de Universiteit van Amsterdam & voormalig voorzitter van Jong WBS

Volgens Frits Bolkestein was het 'een verkrachting van de parlementaire democratie', de Engelse krant *The Guardian* noemde het een 'landmark ruling' en na het vonnis barstte een advocaat in huilen uit: de uitspraak van de rechtbank Den Haag in de klimaatzaak van Urgenda riep heftige en gemengde emoties op.¹ Het was dan ook een bijzondere uitspraak. Nog nooit eerder werd een staat juridisch verplicht om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen: in 2020 met minimaal 25% ten opzichte van 1990, in plaats van de door het kabinet nagestreefde 17%.

Voor de PvdA lijkt de uitspraak op het eerste gezicht geen slecht nieuws. Het beginselprogramma noemt duurzaamheid als een van de idealen van de sociaal-democratie, het verkiezingsprogramma van 2012 stelde 100%

duurzame energieproductie in 2050 als doel, en de partijleider is tenslotte een voormalig Greenpeace-activist.

Toch gaat het kabinet, met de PvdA, in hoger beroep tegen het vonnis. De belangrijkste reden daarvoor is dat het kabinet twijfelt of de rechter zich niet te veel beweegt op het terrein van de politiek.² Eerder stelden verscheidene juristen dat de rechtbank de machtscheiding tussen rechter en politiek onvoldoende respecteert.³

Voor de PvdA rijst de vraag of een hoger beroep wel te rechtvaardigen is. Kun je op papier een ambitieus klimaatbeleid nastreven en toch in beroep gaan als de rechter je tot een dergelijk beleid verplicht? Is dat niet hypocriet? Wil de partij coalitiepartner VVD tevreden houden ten koste van het tegengaan van

klimaatverandering? Of toont de PvdA zich juist principieel door het nastreven van een beter klimaatbeleid niet in de plaats te zetten van het beginsel van de machtscheiding?

In dit stuk betoog ik het laatste. De rechter neemt in de Urgenda-uitspraak een beslissing die hij aan de democratisch gelegitimeerde politiek moet laten. Met het steunen van het hoger beroep laat de PvdA juist zien dat zij de machtscheiding serieus neemt.

Moeizame strijd voor CO₂-vermindering

De klimaatzaak is aangespannen door de stichting Urgenda en bijna negenhonderd individuele personen. Urgenda is een organisatie die Nederland sneller duurzaam wil maken. Onderdeel van haar strategie is om via de rechter een strenger klimaatbeleid af te dwingen. Een belangrijke inspiratiebron voor de procedure is het boek van Urgenda-advocaat Roger Cox, *Revolutie met recht*, waarin hij stelt dat rechterlijke interventie onze laatste hoop is om klimaatverandering te voorkomen.⁴ Urgenda eiste daarom dat de Nederlandse Staat juridisch verplicht wordt tot een broeikasgasreductie van 25% tot 40% in 2020 ten opzichte van 1990. Het werd dus 25%.

Dat succes kwam onverwacht. Nederland is op internationaal en Europees niveau verschillende verplichtingen aangegaan om iets tegen klimaatverandering te doen, maar de reductienorm van 25% is niet juridisch vastgelegd. Vooraf waren juristen dan ook sceptisch over de kans van slagen, hoewel vele de zaak wel zagen als een manier om meer politieke aandacht voor het klimaatprobleem te krijgen.⁵

De norm van 25% is gebaseerd op verschillende wetenschappelijke publicaties. Uit de rapporten van het Intergovernmental Panel on Climate Change blijkt dat bij een wereldwijde temperatuurstijging van twee graden boven het pre-industriële niveau het risico bestaat op een gevaarlijke en onomkeerbare klimaatverandering. De gevolgen zijn desastreus: een stijging van de zeespiegel, uitbreiding van woestijnen, meer orkanen, het

uitsterven van diersoorten en aantasting van de voedselproductie.

Om dat te voorkomen zullen de meer ontwikkelde landen de uitstoot van broeikasgasen in 2020 met 25% tot 40% moeten hebben verminderd ten opzichte van het niveau in 1990, althans in het volgens het panel meest realistische en kosteneffectieve scenario. In 2050 moet de uitstoot zelfs met 80% tot 95% gereduceerd zijn verminderd.

Het is ook mogelijk om pas na 2020 meer te gaan reduceren, maar de vereiste vermindering is dan moeilijker te realiseren en het gevaar dat de tweegradendoelstelling niet wordt gehaald is veel groter. Deze wetenschappelijke inzichten stonden overigens niet ter discussie tussen de partijen (de Staat en Urgenda). Het geschil ging over het tempo waarin de uitstoot gereduceerd moet worden.

Het is vanuit een juridisch oogpunt verstandig dat de Staat in hoger beroep gaat tegen het Urgenda-vonnis

In internationaal verband heeft de Europese Unie zich als geheel toegelegd op een reductie van 20% in 2020 ten opzichte van 1990. Een belofte die ze voorlopig nakomt.

De totale bijdrage van Europa aan die uitstoot omvat zo'n 9%. De EU heeft destijds aangeboden om een reductieverplichting van 30% aan te gaan als andere landen een vergelijkbare doelstelling zouden aangaan. Dat is niet gebeurd, verre van: sinds 1992 is de uitstoot alleen maar toegenomen. Helaas hebben veel van de grootste CO₂-uitstotende landen, zoals China, de VS en Rusland, zich in het verleden niet gecommitteerd aan een bindende reductiedoelstelling.⁶

Nederland richtte zich in de jaren 2007-2009 op een hogere doelstelling dan waar

het toe verplicht was, namelijk een reductie van 30% in 2020. Van die hogere doelstelling is sinds de kabinetten Rutte afgeweken naar een lagere doelstelling van ongeveer 17% in 2020, in lijn met het Europese minimum.⁷ Overigens wil het daarna wel meer doen: voor 2030 committeert Nederland zich aan een reductie van 40% voor de EU als geheel, voor 2050 aan 80% reductie. Dat sluit wel aan bij de tweegradendoelstelling.

Op de na de Urgenda-rechtszaak gehouden klimaattop in Parijs van december 2015 hebben 195 landen zich toegelegd om een wereldwijde temperatuurstijging van onder de twee graden te bereiken. Bindende reductiedoelstellingen zijn er echter niet. Landen mogen zelf bepalen hoe ze die vermindering willen bereiken.⁸ De EU heeft als doelstelling een reductie van ten minste 40% in 2030.⁹ Ook als alle landen hun belofte waarmaken, wordt de tweegradendoelstelling waarschijnlijk nog steeds niet gehaald.¹⁰

Al met al bieden de internationale ontwikkelingen weinig reden voor optimisme. Er wordt te weinig gedaan om dit doel te halen. Het is nog niet te laat, maar er is wel steeds minder tijd om onomkeerbare klimaatverandering te voorkomen. Die achtergrond speelde in de Urgenda-rechtszaak een belangrijke rol.

Zorgplicht om klimaatverandering te voorkomen

Aangezien er geen harde juridische reductieplicht bestaat voor de genoemde 25%, lijkt het ingewikkeld om het kabinet daartoe te verplichten. De rechtbank gaat daar voor een gedeelte in mee. Men bekijkt meerdere rechtsbronnen, waaronder het VN-Klimaatverdrag, artikel 21 van de Grondwet, het EU-recht en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, en concludeert dat er geen concrete rechtsplicht voor de overheid uit afgeleid kan worden. De verschillende rechtsbronnen bevatten immers voornamelijk streefdoelen, inspanningsverplichtingen en algemene beginselen. Toch stelt de rechtbank dat het kabinet

de verplichting heeft om broeikasgasuitstoot sterker terug te brengen. De rechtbank vindt dat men de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm heeft geschonden, een open norm uit het privaatrecht.

Klimaatverandering, zo oordeelt de rechtbank, brengt huidige en toekomstige Nederlandse burgers in een gevaarlijke situatie en de regering heeft daarom 'de plicht om op zijn eigen grondgebied maatregelen te treffen om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen.'¹¹ Spoed is daarom vereist. De rechtbank steunt daarbij op een metafoer van Urgenda: 'Het proberen af te remmen van klimaatverandering is als het afremmen van een olietanker die al tientallen kilometers uit de kust de motoren moet afzetten om de kade niet te rammen.'¹²

Dit onderdeel van de uitspraak is controversieel.¹³ Het komt in de kern neer op een belangenafweging. De ernst van de schade, de kans dat die zich voordoet en de mate waarin de schade voorzienbaar is, worden afgewogen tegen de kosten van de te nemen extra reductiemaatregelen en de beleidsvrijheid van de overheid.

Gezien de aard en omvang van de schade als gevolg van klimaatverandering nu en in de toekomst rust volgens de rechtbank een zware verplichting op het kabinet om preventiemaatregelen te nemen. Als wetgever is het bovendien verantwoordelijk voor het naar beneden brengen van het Nederlandse niveau.

Aan de andere kant stelt de rechtbank dat de scherpere reductie niet tot 'onevenredig hoge kosten zou leiden' of 'dat de langzamere reductieroute om andere redenen niet kosteneffectief zou zijn.'¹⁴ Daarin acht hij het van belang dat Nederland zich eerder had gecommitteerd aan een reductiedoelstelling van 30%, terwijl het destijds niet heeft beargumenteerd dat een dergelijke doelstelling economisch onverantwoord zou zijn. Bovendien is de lagere doelstelling niet ingegeven door nieuwe wetenschappelijke inzichten en heeft het kabinet erkend dat het doel van 30% nog steeds haalbaar is. Tot slot ondersteunen

wetenschappelijke inzichten dat meer maatregelen nemen nu het meest doeltreffend en kosteneffectief is.

Hoewel de regering bij het nemen van maatregelen tegen klimaatverandering in theorie een ruime beleidsvrijheid heeft, is die volgens de rechtbank zeker niet onbegrensd en in de praktijk zelfs zeer beperkt. De rechter benadrukt namelijk dat de lasten voor reductie niet onevenredig op toekomstige generaties mogen vallen.

Als het kabinet daarvan wil afwijken, dan moet het dat rechtvaardigen. Dat kan op grond van de kosten: "Van de Staat kan niet het onmogelijke worden gevegd en er mag op hem geen onevenredige hoge last worden gelegd."¹⁵ Al met al wordt de beleidsruimte zo sterk begrensd: de reductieverplichting vervalt pas als de kosten onevenredig hoog zijn. De rechtbank vindt dat dit niet is aangetoond. Dat de extra Nederlandse reductie slechts 0,04-0,09% van de wereldwijde uitstoot zou verminderen, ontslaat het kabinet niet van de plicht om het aandeel daarin te verminderen. Lastig aan de afwegingen van de rechtbank is dat onbesproken blijft welke kosten er nu eigenlijk gemoeid zijn met de extra reductie.

Machtscheiding, democratie en de rol van de rechter

De Urgenda-uitspraak is door juristen veelvuldig bekritiseerd, omdat de rechter op de stoel van de politiek zou zijn gaan zitten: Montesquieu draait zich om in zijn graf! Om die reden is het goed om nog eens te reflecteren op waarom de machtscheiding eigenlijk een wezenlijk onderdeel van onze staatsinrichting is en wat dat betekent voor de rol van de rechter.

De scheiding der machten is een essentieel onderdeel van onze democratie. Democratie biedt een antwoord op een situatie van politieke onenigheid: namelijk het gegeven dat we het doorgaans oneens zijn over hoe we de samenleving het beste kunnen inrichten, terwijl we wel de noodzaak van collectief han-

delen zien. Voor de een is een rechtvaardige samenleving een liberale samenleving waarin voldoende economische vrijheid wordt gelaten aan het individu, de ander hecht meer belang aan economische gelijkheid en voor de volgende groep ligt een belangrijke waarde in het stimuleren van gemeenschappen waarin mensen tot bloei kunnen komen. Die maat-

Hoewel er geen juridische reductieverplichting bestaat, oordeelt de rechter toch dat de Staat in gebreke blijft

schappelijke onenigheid stelt ons voor de taak om een procedure te vinden waarin we onze conflicten op legitieme wijze kunnen beslechten zonder dat de een zijn rechtvaardigheidsoordeel aan de ander kan opleggen.

Democratie is een overtuigende kandidaat, omdat zij een proces is waarbij aan iedere burger een gelijke stem toekomt (in ieder geval in theorie). Na discussie en het horen van verschillende standpunten neemt de meerderheid een beslissing. Op de vraag waarom we vervolgens een reden hebben om de wet te accepteren, is in een democratie het antwoord dat we aan de totstandkoming van die wet op gelijke wijze een bijdrage hebben kunnen leveren. Een ander antwoord, namelijk dat we reden hebben om de wet te accepteren omdat die rechtvaardig is, is minder overtuigend. Over wat rechtvaardigheid is en behelst, waren we het immers oneens.¹⁶

De rechter kan niet direct steunen op een dergelijke democratische legitimatie. De rechter is immers geen vertegenwoordigende instantie, maar moet onafhankelijk en in concrete gevallen beslissen wat het recht betekent. De rechtbank ontleent zijn legitimiteit aan het recht. In tegenstelling tot de politiek spreken rechters doorgaans ook met één stem.¹⁷

Idealiter past de rechter slechts in een concreet geval het recht toe dat door de democratisch gelegitimeerde wetgever tot stand is gebracht. Die opvatting is helaas hopeloos naïef. In de praktijk moet de rechter het recht altijd interpreteren en zal hij het recht verder ontwikkelen. Een rechter past niet alleen recht toe, maar maakt ook recht. Het is aannemelijk dat politieke opvattingen daarin ook een rol spelen. Een harde scheiding tussen rechtspraak en politiek is er dan niet.

Rechtspraak is altijd een beetje politiek. De politicus die een rechter bekritiseert, alleen omdat deze politiek zou bedrijven, heeft de nuances van de machtscheiding niet helemaal begrepen. Of een rechter met een bepaald oordeel te ver gaat is in abstracto niet goed vast te stellen. Je zult zelf de relevante normen moeten interpreteren en beoordelen of de rechter zich voldoende hield aan de letter van de wet.

Toch is het bij omstrede maatschappelijke vraagstukken waarin veel belangen spelen en de rechtsnormen weinig houvast bieden verstandig voor de rechter om terughoudend op te treden. Gezien zijn beperkte democratische legitimiteit kan hij in zo'n geval beter ruimte laten aan de democratisch gelegitimeerde wetgever. In het democratische proces kunnen alle belangen op grond van gelijkwaardigheid immers worden afgewogen in een debat.

Rechterlijk activisme

Reflectie op de machtscheiding laat zien waarom het Urgenda-vonnis problematisch is: de rechter weegt verschillende, zeer algemene belangen tegen elkaar af, terwijl er geen duidelijke juridische norm is die de overheid verplicht om meer te reduceren dan zij al deed. Zo weegt de rechter het belang van toekomstige generaties, de aard van het probleem en de kosten van een hogere reductie tegen elkaar af.¹⁸

Politiek ben ik het met de uitkomst van die afweging wel eens. Meer reductie lijkt mij een goede zaak, maar dat is een politieke

afweging. Ik zie ook waarom je er van mening over kunt verschillen. Een dergelijke algemene belangenafweging is dan ook een taak waarvoor de vertegenwoordigende politieke organen geschikter zijn. Die kunnen steunen op democratische legitimatie en recht doen aan politieke onenigheid.

Er zijn tal van politieke overwegingen die de rechtbank in zijn oordeel nauwelijks meeweegt. Wat de kosten van een hogere reductie zijn en wiens belangen daarmee gemoeid zijn, blijft in de uitspraak onbesproken. We weten na lezing van de uitspraak eigenlijk alleen dat die niet onevenredig hoog zijn.

Ook maakt het de rechtbank niet zoveel uit dat meer reductie in Nederland slechts een beperkt effect heeft op het onderliggende wereldwijde probleem, terwijl de 'kosten-effectiviteit' van de maatregelen de centrale kwestie is in het geschil. Aangezien de oplossing van klimaatverandering afhangt van een gezamenlijke wereldwijde inspanning, valt sterk te betwijfelen dat de extra reductiemaatregelen effectief bijdragen aan een oplossing van het probleem. Dat de EU minder reduceert dan de aanbevolen 25-40% is onderdeel van een internationale onderhandelingsstrategie. Sterke emissiereducties in Europa kunnen ook de prikkel voor andere landen verminderen om meer te doen tegen klimaatverandering.¹⁹ Andere landen kunnen dan meeliften op de inspanningen van een beperkt aantal landen.

Bovendien is het de vraag of een sterk ongelijke verdeling tussen verschillende landen wel rechtvaardig is. In het licht van het zeer beperkte commitment van andere landen is het dan ook niet vreemd dat de EU zich niet heeft gecommitteerd aan hogere doelstellingen.

Het is ook de vraag of de rechtbank voldoende rekening houdt met de aard van de verschillende Europese reductiemaatregelen. Volgens het Europese systeem voor de verhandeling van broeikasgassen mogen ondernemingen slechts broeikasgassen uitstoten voor zover ze daarvoor emissierechten hebben. Die emissierechten kunnen ze verhandelen. Als ze bijvoorbeeld minder uitstoten kunnen ze hun

overschot aan emissierechten verkopen aan ondernemingen die meer vervuilen. Lidstaten kunnen aan ondernemingen in hun land strengere eisen voor energiegebruik opleggen. In zo'n geval kunnen ondernemingen in het ene land hun overschot aan emissierechten verkopen aan ondernemingen in andere landen. De totale broeikasgasuitstoot in de EU neemt dan niet af.²⁰ De opzet van het broeikasgasemissiesysteem is een reden om het probleem van klimaatverandering Europees aan te pakken en niet unilateraal.²¹

Er zijn ook andere ook politieke overwegingen die spelen bij de vraag of een individuele lidstaat strengere maatregelen zou moeten nemen. Wat betekenen de extra eisen voor de concurrentiepositie van Nederlandse bedrijven in de geïntegreerde Europese markt? Bestaat het risico dat bepaalde bedrijfstakken zich verplaatsen naar landen met minder strenge eisen? En is het rechtvaardig dat op Nederlandse bedrijven een zwaardere reductieverplichting bestaat, terwijl zij niet meer bijdragen aan het veroorzaken van het probleem? Dergelijke overwegingen maken meer reductie door Nederland volgens mij niet onwenselijk. Strengere eisen zijn goed. Mijn punt is dat het hier gaat om een politiek oordeel waar je redelijkerwijze van mening over kunt verschillen.²²

Het is dan ook ongewoon dat de rechter het leerstuk van de maatschappelijke gevaarzetting toepast in een zaak die is aangespannen door organisaties die een ideëel belang beschermen, zoals Urgenda. De burgerlijk rechter mag op grond van artikel 3:305a van het Burgerlijk Wetboek een uitspraak doen in dergelijke algemeen belangacties, maar doet dat doorgaans op basis van voldoende duidelijke wetgeving. Op grond van die redenering zou het kabinet in de Urgenda-zaak wel gehouden mogen worden aan zijn algemene plicht om het leefmilieu te beschermen (artikel 21 Grondwet), maar niet meer dan dat.²³

Commentatoren hebben opgemerkt dat de redenering in de Urgenda-uitspraak kan leiden tot een stroom aan maatschappelijke vraagstukken die aan de rechter worden

voorgelegd. Bijvoorbeeld dat de regering te weinig doet tegen het overmatige gebruik van antibiotica in de veeteelt, waardoor bacteriën antibioticaresistent worden, met grote gevolgen voor de volksgezondheid. Een ander voorbeeld is dat de overheid volgens defensiespecialisten onvoldoende investeert in de krijgsmacht, met grote problemen voor de veiligheid tot gevolg.²⁴ Het gaat dan stuk voor stuk om politieke kwesties die op grond van de redenering van de rechtbank Den Haag ook door de rechter kunnen worden beslecht.²⁵

Als de rechtbank het handelen van de overheid had willen toetsen aan de maatschappelijke gevaarzetting, had hij de regering een ruimere beoordelingsmarge moeten laten. De beginselen die door de rechter worden ingeroepen laten normaliter een ruime beoordelingsmarge aan de overheid. Doorgaans past

Het gaat hier om een politieke afweging, de rechter moet daar verre van blijven

men slechts een redelijkheidstoets toe. De vraag die dan centraal staat, is of de overheid in redelijkheid tot de beslissing had kunnen komen en of er een serieuze belangenafweging is gemaakt.²⁶

Mogelijk ligt hier de beste verdediging van de uitspraak. Gezien de ernst van de gevolgen van klimaatverandering (onomkeerbare schade bij een stijging van twee graden ten opzichte van het pre-industriële niveau) zou je kunnen zeggen dat het gewoon onredelijk van het kabinet is om niet eens de minimale inspanning te verrichten om die catastrofe af te wenden.

Toch zijn er voldoende redenen om te stellen dat de overheid een serieuze belangenafweging heeft gemaakt, ook gezien de argu-

menten die ik hierboven al heb genoemd. Het Nederlandse beleid past binnen het Europese beleid dat wereldwijd vooroploopt tegen klimaatbestrijding. Nederland houdt zich aan de Europese verplichtingen, en de doelstellingen na 2020 zijn wel in lijn met de twee graden-doelstelling. Om die redenen lijkt de gemaakte belangenafweging niet geheel onredelijk.

De Klimaatwet van Samsom en Klaver is een voorbeeld van hoe het wel moet

De aard van het probleem geeft ook aanleiding om de andere kant op te redeneren. Het tegengaan van klimaatverandering vereist een gigantische inspanning waarin de huidige organisatie van onze economie en welvaart waarschijnlijk ingrijpend zal moeten worden veranderd. Daarbij staan veel belangen op het spel. De kwestie is dan ook niet voor niets een politiek heet hangijzer. Een dergelijk besluit kan beter door de democratische gelegiteerde politiek worden genomen.

Een wetgevingsbevel?

Een andere kritiek op het oordeel is dat de rechtbank geen reductiebevel had moeten geven, maar het slechts bij een verklaring voor recht had moeten houden. De Nederlandse rechter heeft zich op grond van artikel 81 van de Grondwet altijd onthouden van het geven van een bevel tot wetgeving. Dit artikel stelt dat de 'vaststelling van wetten geschiedt door de regering en de Staten-Generaal gezamenlijk.' Op grond daarvan heeft de rechter geweigerd om een bevel te geven tot wetgeving, omdat dat niet de taak is van de rechter maar van onze volksvertegenwoordigers, en tot stand moet komen op basis van een politiek oordeel over de afweging van belangen.²⁷

Het reductiebevel van de rechtbank Den Haag in de Urgenda-zaak is in strikte zin geen wetgevingsbevel. Het kabinet mag kiezen met welke middelen het aan het bevel voldoet en zou bijvoorbeeld ook voortaan de eigen overheidsgebouwen beter kunnen isoleren of kunnen besluiten dat de overheid zelf alleen nog maar duurzame energie mag afnemen. Het is echter onwaarschijnlijk dat zulke maatregelen voldoende zijn en de regering aan het bevel kan voldoen zonder wetgeving. Om die redenen had de rechter het moeten houden bij een verklaring dat het kabinet onrechtmatig heeft gehandeld in plaats van het verdergaande reductiebevel.²⁸

Machtenscheiding en streng klimaatbeleid naast elkaar

Is het te rechtvaardigen dat je als politieke partij een ambitieus klimaatbeleid nastreeft en toch in beroep gaat als de rechter je tot een dergelijk beleid verplicht? Ja, dat is het. Politici zeggen wel vaker dat rechters hun boekje te buiten gaan, vooral als de rechterlijke beslissing hun niet bevalt.

Principiële verbondenheid aan de machtenscheiding blijkt pas zodra de rechter een beslissing neemt waar je het politiek mee eens bent en je toch vindt dat de beslissing niet bij de rechter thuishoort. De Urgenda-uitspraak is daarvan een goed voorbeeld. Met de uitkomst zullen sociaal-democraten het politiek wel eens zijn. Toch is het geen beslissing die bij de rechter thuishoort.

De rechtbank Den Haag waagt zich aan een algemene belangenafweging die beter aan de democratisch gelegiteerde politiek kan worden gelaten. Het staat niet vast dat aan de bestaande nationale reductiedoelstellingen geen serieuze belangenafweging ten grondslag lag. Bovendien ging de rechtbank met het reductiebevel te ver. Het hoger beroep tegen de uitspraak is daarom ook voor de PvdA een te rechtvaardigen stap.

Dit laat onverlet dat een hoger reductiedoel naar mijn politieke overtuiging wel ge-

wenst is. Dat zou dan moeten gebeuren via de politieke weg en daar bestaan ook voldoende mogelijkheden voor. Laat de PvdA in het parlement hoog inzetten op de bestrijding van klimaatverandering. Het initiatief voor een ambitieuze Klimaatwet van Samsom en Klaver is daarvan een goed voorbeeld. Laten we ho-

pen dat dergelijke initiatieven op links meer worden ontplooid, want waarom is dit voor eerst in 35 jaar dat twee fractieleiders samen een initiatiefwet indienen?²⁹

Graag dank ik Leonard Besselink en Anne van Mulligen voor hun commentaar.

Noten

- 1 Voor het standpunt van Frits Bolkestein, zie www.cafewelt-schmerz.nl/adjiedj-bakas-intweedelig-gesprek-met-frits-bolkestein-over-nederland-de-wereld-en-vooral-griekenland-en-europa/. De Engelse krant *The Guardian* noemde de zaak een 'landmark ruling expected to cause ripples around the world', zie www.theguardian.com/environment/2015/jun/24/dutch-government-ordered-cut-carbon-emissions-landmark-ruling.
- 2 W.J. Mansveld (1-9-2015), *Kamerbrief over uitbrengen hoger beroep dagvaarding inzake Urgenda/Staat*.
- 3 W. Voermans (28-8-2015), 'Staat moet wél in hoger beroep gaan', in: *de Volkskrant*; R. Schutgens (2015), 'Urgenda en de trias: Enkele staatsrechtelijke kanttekeningen bij het geruchtmakend klimaatvonnis van de Haagse rechter', in: *NJB* 2015/1675, afl. 33, pp. 2270-2277, L. Bergkamp (2015), 'Het Haagse klimaatvonnis: Rechterlijke onbevoegdheid en de negatie van het causaliteitsvereiste', in: *NJB* 2015/1676, afl. 33, pp. 2278-2288; S. Fikkers (2015), 'Urgenda, de zorgplicht en toekomstige generaties', in: *NJB* 2015/1677, afl. 33, pp. 2289-2293; G. Boogaard & W. den Hollander, 'Urgenda had slechts gelijk moeten krijgen', op www.publiekrechtenspolitiek.nl/urgenda-had-slechts-gelijk-moeten-krijgen/.
- 4 Zie www.revolutiemetrecht.nl/.
- 5 Zie www.volkskrant.nl/economie/rechtszaak-om-klimaatbeleid-af-te-dwingen~a3952582/.
- 6 Zie treaties.un.org/doc/Publication/CN/2012/CN.718.2012-Eng.pdf.
- 7 De norm is een afgeleide van de Europese norm.
- 8 De overeenkomst is te downloaden op: unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/logro1.pdf. Voor de interpretatie steun ik mede op: ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/future/index_en.htm, blog.oup.com/2015/12/paris-agreement-climate-change/ en www.bbc.com/news/science-environment-35092127.
- 9 Zie ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/future/index_en.htm.
- 10 Zie www.bbc.com/news/science-environment-35084374.
- 11 R.o. 4.65 van de uitspraak.
- 12 Ibidem.
- 13 Schutgens, 'Urgenda en de trias politica'. Hij noemt het bijvoorbeeld een 'opmerkelijke tournure'.
- 14 R.o. 4.70 van de uitspraak.
- 15 R.o. 4.77 van de uitspraak.
- 16 Jeremy Waldron (1999), *Law and Disagreement*. Ik baseer mij grotendeels op zijn politieke filosofie.
- 17 In andere landen dan Nederland bestaat de mogelijkheid van afwijkende rechterlijke opinies wel. In de VS en het VK schrijven rechters vaak hun eigen oordeel.
- 18 Schutgens, 'Urgenda en de trias politica', pp. 2273-2276.
- 19 M. Peeters (2014), 'Europees klimaatrecht en nationale beleidsruimte', in: *NJB* 2014/2109, afl. 41, pp. 2918-2920.
- 20 Ibidem, pp. 2920-2921.
- 21 De rechtbank verwerpt dit argument, omdat er volgens hem niet is aangetoond dat er onvoldoende aanwijzingen zijn voor een dergelijk 'waterbedeffect', zie r.o. 4.81 van de Urgenda-uitspraak.
- 22 De rechtbank verwerpt dergelijke bezwaren en acht niet aangetoond dat er een nadelig effect zou ontstaan op de concurrentiepositie van bedrijven, zie r.o. 4.82 van de Urgenda-uitspraak.
- 23 Schutgens, 'Urgenda en de trias politica', p. 2275.
- 24 De voorbeelden zijn ontleend aan Schutgens, 'Urgenda en de trias politica', p. 2275; een soortgelijke redenering maken Boogaard & Den Hollander, 'Urgenda had slechts gelijk moeten krijgen', en Voermans, 'Staat moet wél in hoger beroep gaan'.
- 25 Alex Geert Castermans (2016), 'Het klimaatgevaar en het gouden kelderluik', in: *Ars Aequi* januari 2016, p. 37. Castermans noemt deze voorbeelden 'retoriek'. Op grond van welke argumentatie dat zo zou zijn is mij niet helemaal duidelijk. Volgens mij bekijkt Schutgens

- gewoon hoe de criteria die de rechtbank Den Haag aanlegt in de Urgenda-zaak zouden uitwerken voor andere maatschappelijke vraagstukken en noemt hij terecht de ongewenste gevolgen.
- 26 Schutgens, 'Urgenda en de trias politica', pp. 2276-2277.
- 27 HR 21 maart 2003 NJ 2003/691, ECLI:NL:PHR:2003:AE8462 (Waterpakt), met name r.o. 3.5.
- 28 Zie Boogaard & Den Hollander, 'Urgenda had slechts gelijk moeten krijgen', Voermans, 'Staat moet wél in hoger beroep gaan', en: G. Boogaard (2016), 'Urgenda en de rol van de rechter, over de ondraaglijke leegheid van de trias politica', in: *Ars Aequi* januari 2016, p. 33. Meer in algemene zin over wetgevingsbevelen: G. Boogaard (2013), *Het wetgevingsbevel: Over constitutionele verhoudingen en manieren om een wetgever tot regelgeving aan te zetten*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.
- 29 Zie www.pvda.nl/data/sitemanagement/media/Samenvatting%20Klimaatweb.pdf.

Parijs: een mooi maar boterzacht klimaatakkoord

Het klimaatakkoord is historisch, zeker. Taboedoorbrekend, dat ook. Maar helaas ook erg vrijblijvend. Het staat landen vrij om zelf de ambitieuze doelen vorm te geven. Voor Nederland is 'meer' het toverwoord: méér doen om de eigen uitstoot te verminderen en méér ondersteuning aan ontwikkelingslanden geven. Alleen zo zal Parijs een keerpunt blijken te zijn.

HELEEN DE CONINCK

Universitair hoofddocent innovation studies aan de Radboud Universiteit Nijmegen & fellow bij de WBS

Op 12 december, rond de klok van zeven uur 's avonds, hamerde Laurent Fabius, de Franse minister van Buitenlandse Zaken en President van de 21ste vergadering van de partijen (COP21), het Akkoord van Parijs over klimaatverandering af. Tranen bij Christiana Figueres, hoofd van het VN-klimaatsecretariaat, felicitaties van Ban-Ki Moon en François Hollande, een brede lach bij Al Gore en Segolène Royal. Op de afhamering volgde nog een protestreactie van Nicaragua en wat voorzichtige woorden van John Kerry namens de VS, maar vooral urenlang vele steunbetuigingen voor het akkoord van de 195 aanwezige landen.

Het was een kippenvelmoment voor degenen die de klimaatonderhandelingen volgen. Sinds halverwege het vorige decennium de discussies over een opvolger van het matig effectieve Kyoto-protocol waren begonnen, hebben we dramatische scènes in Bali gezien, mislukking in Kopenhagen, hoopgevende tekenen in de aanloop naar 'Parijs', gevolgd door moeizame stappen voorwaarts in een steeds langer wordende onderhandelings-

tekst, waardoor het tot op het laatst spannend bleef of er een akkoord zou komen. Op de achtergrond steeg de wereldgemiddelde temperatuur naar één graad boven pre-industriële tijden, gingen de kosten van duurzame energietechnologieën omlaag, ging de olieprijs op en neer, en groeiden de economie én de CO₂-emissies van China spectaculair, terwijl de broeikasgasemissies van de EU daalden dankzij energie- en klimaatbeleid en vooral veel economische malaise.

Dit artikel verkent welke oproep er in de uitkomsten van de COP21 besloten ligt voor het Nederlands klimaatbeleid, en specifiek voor de sociaal-democratie in deze en eventuele komende regeringen.

Belangrijkste elementen van Akkoord van Parijs

Het staat buiten kijf dat het Franse voorzitterschap het maximale uit het Akkoord van Parijs heeft weten te halen. De professionaliteit van de Franse diplomatie heeft op alle betrokke-

nen grote indruk gemaakt. De fouten van het Deense voorzitterschap, die in 2009 tot het debacle van Kopenhagen konden leiden, zijn vakkundig vermeden: er waren geen achterkamerteksten, er werd naar alle landen geluisterd, en Frankrijk zelf toonde zich echt neutraal. Het is erin geslaagd om zo ongeveer de hele onderhandelingsruimte geaccordeerd te krijgen in het verdrag. Er zat daarmee voor iedere belanghebbende wel een belangrijk punt in het akkoord, maar ook heeft ieder land iets moeten inleveren dat echt pijn deed.

Er waren ook toevalligheden die de resultaten positief hebben beïnvloed. In Australië en Canada, maar ook in Venezuela, alle notoire dwarsliggers, waren regeringsleiders net vervangen door een president of premier met veel meer sympathie voor actie op klimaatverandering en internationale samenwerking. De recentelijk scherp dalende olieprijs maakt fossiele energie relatief aantrekkelijker dan duurzame energie en vermindert de prikkel voor energiebesparing, maar heeft ook de olie-exporterende landen verzwakt en illustreert de problemen van het fossiele-energiesysteem. Dat China en de VS al in 2014 een bilaterale afspraak maakten, gaf richting aan hoe de kaarten moesten worden geschud.

Het Akkoord van Parijs bevat een aantal slimmigheden die nodig zijn om die gehele onderhandelingsruimte te gebruiken. Wat maakt het voor de VS acceptabel? Ten eerste dat het een bijlage bij een beslissing van de vergadering is en geen verdrag (zo kon de sterk verdeelde Senaat worden omzeild), en ten tweede dat er geen doelstellingen voor individuele landen staan vermeld. Beide onderdelen waren in het Kyoto-protocol van 1997, dat door de VS is afgewezen, anders.

Wat maakt het voor de EU acceptabel? Dat het akkoord juridisch bindend is (dus gepaard gaat met een ratificatieproces waarin parlementen het akkoord goedkeuren, waarmee het nationaal ook geldigheid krijgt), dat er een vijfjaarlijkse evaluatie komt, waarin alleen kan worden besloten om de toezeggingen van landen ambitieuzer te maken, en dat markt-

mechanismen onderdeel blijven van het internationaal beleidsveld.

Dat het temperatuurdoel van twee graden naar 'ruim onder' de twee graden werd bijgesteld, en dat zelfs een 1,5-gradendoel wordt onderzocht, maakt het voor de kwetsbare landen aanvaardbaar. Deze scherper ambitie kwam voor velen als een verrassing, aangezien veel analisten zelfs het tweegradendoel als praktisch onhaalbaar beschouwen.

Het Urgenda-vonnis zal met de 'well below' tweegradendoelstelling een tandje scherper moeten

Voor Saudi-Arabië is het een winstpunt dat het in eerdere teksten nog voorkomende 'decarbonisation' (de facto het einde van de oliewinning) is vervangen door het 'in balans brengen van bron en afvoer van broeikasgasen' in de tweede helft van deze eeuw.

Dat China niet uitdrukkelijk als 'rijk land' te boek staat en daarom alleen mild wordt uitgenodigd om zich aan emissiereductiedoelstellingen te verbinden, maakt het voor hen bevredigend.

En tot slot voor de armere ontwikkelingslanden? Dat er, meer dan in eerdere versies, hulp vanuit de rijkere landen wordt beloofd rondom financiering en technologie- en capaciteitsoverdracht. En dat die hulp meer dan eerder op de voorwaarden van de ontwikkelingslanden gaat gebeuren. Andere positieve punten voor ontwikkelingslanden zijn dat zij niet worden geacht vergelijkbare acties op klimaatmitigatie te ondernemen als rijkere landen, en dat er aandacht en geld is voor aanpassing aan klimaatverandering, een onderwerp dat in het Kyoto-protocol niet was opgenomen.

Het Akkoord van Parijs heeft dus voor elk wat wils, en vertegenwoordigt een delicate en

complexe balans van belangen en nationale politieke speelruimte. Het staat voor een zekere ambitie, met een wereldwijd en zeer scherp temperatuurdoel en broeikasgasemissiedoel.

Tegelijkertijd is het boterzacht. Individuele landen worden niet aangesproken op hun verantwoordelijkheid. Daarnaast zijn de afspraken van Parijs niet voldoende om de ambitie te realiseren. Uiteindelijk moet de actie van landen zelf komen, en het akkoord laat dat initiatief ook bij de landen. Daarom moet de conclusie zijn: het Akkoord van Parijs gaat het klimaat niet redden, maar het biedt een noodzakelijke startbaan om landen in staat te stellen dat gezamenlijk wel te doen.

Wat gaat Nederland nu anders doen?

Al zijn de doelstellingen in Parijs dus boterzacht en noemen ze de EU of Nederland niet met name, het is duidelijk dat er in Nederland meer moet gebeuren dan nu het geval is. De EU-emissiedoelen voor 2030 waren al aan de magere kant voor een tweegradendoelstelling; voor 'well below' die twee graden zijn ze zeker ontoereikend.

Ook Nederland zal dus aan het werk moeten. De dappere uitspraak van de rechter dat Nederland in 2020 25% in broeikasgasuitstoot omlaag moet zijn gegaan ten opzichte van 1990 – of je nu vindt dat een rechter een dergelijke uitspraak moet doen of niet – beriep zich op een interpretatie van de tweegradendoelstelling, en zal dus nog een tandje scherper moeten. Het is ook duidelijk dat het SER Energieakkoord, een compromis uit 2013 waarin industrie, maatschappelijke partijen en overheid zich committeren aan een reeks maatregelen, onvoldoende is als we het Akkoord van Parijs – en de Nederlandse rol daarin – serieus nemen.

In dat licht is het interessant dat enkele weken na 'Parijs' het langverwachte Energie-rapport van het ministerie van Economische Zaken uitkwam.¹ Zoals vele beleidsstukken rondom dit thema in de afgelopen jaren, grotsiert het in mooie woorden en onduidelijke

dadens. Diepe emissiereducties in lijn met Europese doelen: check. Samenhang met economische kansen: check. Integratie van duurzaam energiebeleid met andere beleidsgebieden: check. En natuurlijk gebruikt het Energierapport de kracht van de samenleving, en zegt het sterke signalen te geven, het stuurt immers op CO₂.

Dat klinkt allemaal aannemelijk en redelijk. Maar volgers van het Nederlands klimaatbeleid weten dat de praktijk weerbarstiger is. Sturen op CO₂-emissiereducties alleen wordt al jaren geprobeerd, en is vooral een stokpaardje van naïeve economen. Allerlei marktfalen, en daarbovenop een belangrijke technologie-sturende rol van de overheid, worden door anderen al herhaaldelijk als cruciaal gezien.² Sinds de economische crisis de CO₂-plafonds voor 2012 en 2020 gemakkelijk haalbaar maakte, is er in Nederland vooral nog geïnvesteerd in duurzame energie en energiebesparing, omdat daar aparte Europese doelstellingen over bestonden. Dankzij deze investeringen blijven de scherpere CO₂-emissiedoelstellingen voor 2030 en 2050, waartoe het Akkoord van Parijs oproept, binnen zicht. Was er alleen een CO₂-doelstelling geweest, dan hadden we die langetermijnvisie wel kunnen vergeten. Dit is de paradox van het Energierapport: sturen op CO₂ alleen is slecht nieuws voor de CO₂-doelstellingen.

Een voorbeeld van tegenstellingen en moeilijke boodschappen waar het Energierapport voor terugschrikt is de toepassing van CO₂-afvang en -opslag ('Carbon capture and storage' ofwel CCS). Sinds de afwijzing van een CCS-project in Barendrecht door de lokale bevolking is CCS een politiek onaanraakbare technologie geworden. Toch kan vrijwel geen serieuze kwantitatieve analyse van het Nederlands, Europees of mondiaal energiesysteem die een twee- of anderhalve-gradenscenario haalt zonder CCS, met name bij de in Nederland relatief grote energie-intensieve industrie of in combinatie met biomassa (in de elektriciteitsproductie lijkt het, als energieopslag rendabel wordt, beter te vermijden).

Dat stelt de politiek voor een probleem: we willen het er eigenlijk niet over hebben, maar negeren is ook geen optie. Het Energierapport is een prachtige reflectie van deze schizofrenie. Nu eens wordt gezegd dat we vrijwel alle opties moeten openhouden, dan weer dat CCS aan alle kanten moet worden beperkt. Nu eens moet CCS worden ingezet alleen daar waar het écht moet (in de energie-intensieve industrie en met biomassa voor negatieve emissies op

Het Energierapport hangt van tegenstellingen aan elkaar

de langere termijn), dan weer wordt het óók genoemd bij elektriciteitsproductie, want de markt bepaalt immers welke opties het beste zijn. De verwachting was dat het Energierapport een broodnodige visie op CCS zou geven, maar het sticht vooral verwarring. Omdat Nederland een sterke kennisbasis en -sector heeft op het gebied van CCS, laat het Energierapport zo ook kansen liggen voor zijn tweede doelstelling: het verzilveren van kansen voor de economie.

Een laatste punt voor de sociaal-democratie, dat niet binnen het mandaat van het Energierapport valt, is internationale samenwerking, ook die in het kader van het Akkoord van Parijs. Zoals gezegd zien de ontwikkelingslanden het als een noodzakelijk onderdeel van dat akkoord dat ze van rijke landen betekenisvolle hulp krijgen om hun economieën op een duurzamer, minder fossielintensief pad te krijgen.

Helaas is de ambitie van Nederland op dit onderdeel tanende. Dat begon met het verminderen van officiële ontwikkelingshulp tot ruim beneden de OESO-norm van 0,7% van het bruto nationaal product. Daar komt bij dat Nederland zijn klimaatfinanciering, dus ook

die in het kader van Parijs, onder officiële ontwikkelingshulp rekt. Dit zou betekenen dat de ontwikkelingslanden een sigaar uit eigen doos gepresenteerd krijgen.

En de klimaatfinanciering die er komt moet volgens minister Ploumen ook nog zo goed mogelijk voor het Nederlandse bedrijfsleven worden ingezet – de hulp-en-handelsagenda waar we de laatste tijd zoveel over horen. Dit heeft als risico dat het Nederlandse geld vooral goed is voor de Nederlandse economie. Is daar iets mis mee? Ja, helaas wel. Als er in ontwikkelingslanden bijvoorbeeld geen capaciteit en bedrijvigheid worden opgebouwd rondom windenergie op zee, maar alle kennis moet worden ingekocht uit Nederland, en er dus vooral door Nederlandse bedrijven wordt verdiend aan de duurzame economie, neemt het politiek draagvlak voor windenergie op zee bij ontwikkelingslanden heel snel af.

Als Nederland afspraken over klimaatfinanciering niet geloofwaardig oppakt, moeten we ons niet alleen als sociaal-democraten achter de oren krabben, maar zullen we ook onder ogen moeten zien dat we een belangrijke pijler onder het Akkoord van Parijs ondermijnen. In alle landen ter wereld moet een duurzame economie ontstaan, niet alleen in de rijke landen. Alleen dan hebben we een gereede kans om de afspraken in Parijs te realiseren.

Na Parijs

Het Akkoord van Parijs houdt een oproep in: we zijn medeverantwoordelijk en moeten ons kunnen laten aanspreken op die verantwoordelijkheid. Juist als sociaal-democraten. Zijn we nog in staat tot het benoemen van rechtvaardigheids- en solidariteitsgronden voor het steunen van ontwikkelingslanden in hun enorme uitdaging om zich economisch te ontwikkelen zonder of met zeer beperkte gebruikmaking van fossiele brandstoffen?

COP21 roept ons op tot het vormgeven van een dergelijke agenda – met verplichtingen voor ons. Het klimaatakkoord is boterzacht. Het is aan ons – aan onze ministers van mi-

lieu, natuur, ontwikkelingssamenwerking en buitenlandse zaken — om daar invulling aan te geven. Dat is niet eenvoudig en vergt veel: een betrokken samenleving, een zich heroriënterend bedrijfsleven, een overheid die begrijpt wat sturen is. Aandacht voor markt én technologie, voor economie én solidariteit.

Met name op dat laatste punt moeten we meer dan alleen het hoogstnoodzakelijke

doen. De klimaatagenda is te omvangrijk om te kunnen verpakken in een cadeaupapiertje van internationale handel, omdat de coalitiepartner VVD het diep in het hart allemaal maar onzin vindt, of uit angst dat de PVV er anders misschien iets over schreeuwt. Als we de bakens niet verzetten, zal Nederland — mogelijk onbewust en ongemerkt — het delicate en knappe compromis van Parijs ondermijnen.

Noten

- 1 In Nederland is het ministerie van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk voor klimaatbeleid, maar het ministerie van EZ voor energie-, industrie- en

innovatiebeleid, inclusief het Europese Emissiehandelssysteem dat ongeveer de helft van de Nederlandse broeikasgasemissies dekt. Veel andere landen voegen die bevoegdheden samen in één ministerie dat

gaat over klimaat én energie. Dat zou voor Nederland ook te overwegen zijn.

- 2 Mariana Mazzucato (2013), *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Anthem Press.

Er is zoveel meer dan het verleden

Als de PvdA de afgelopen zeventig jaar iets tot traditie heeft gemaakt, is het wel heimwee naar de glorie-dagen, onvrede over de huidige koers en pessimisme over de toekomst. Drees, Den Uyl en Schaefer – daarna was het niet veel soeps. Jammer, want juist nu liggen er kansen: het einde van het neoliberale tijdperk lijkt nabij en met ijzersterke burgemeesters kan de sociaal-democratie op lokaal niveau worden uitgedragen.

HENK TE VELDE

Hoogleraar politieke geschiedenis aan de Universiteit van Leiden

Het initiatief voor *Zeventig jaar Partij van de Arbeid* kwam uit de wetenschap, niet de partij. Het is een compliment voor de partij dat toch de helft van de auteurs bestaat uit actieve partijleden: weinig partijen kunnen zoveel expertise bijeenbrengen. De kracht van het boek is het overzicht dat het biedt vanuit telkens wisselend perspectief.¹

Een relativerende beschouwing over de meningsverschillen binnen de partij (Koole, Den Ridder, Van Holsteyn) leert dat de partij zelden echte vleugels heeft gekend – wat meteen ook deels verklaart waarom de partijelite zo makkelijk de partij disciplineert in dienst van een rol in de regering.

Een mooi geschreven overzicht van de ideologische posities (Becker) toont dat het probleem niet zozeer het ontbreken van ‘ideologische veren’ is – een gesloten ideologie was er nooit – maar de afwezigheid van een ‘herkenbaar en bindend perspectief’. Ori-

neel voor een boek als dit is de nadruk op het wethouderssocialisme (Nieuwenhuijsen) dat voor de partij van essentieel belang is geweest; het zet je aan het nadenken over de huidige paradox van decentralisatie van taken versus enorme concentratie op nationale politiek bij partijleiding en media.

Even origineel is de analyse van de lange illusie van de PvdA om een socialistisch of in ieder geval een sociaal Europa te scheppen (Voerman). De boodschap is helder: je hoeft je niet af te keren van Europa om in te zien dat de PvdA een risico neemt door zich zo zonder voorbehoud te committeren aan het in wezen toch neoliberale Europese financiële project. Buiten beschouwing blijft overigens wel dat Europa voor de mensenrechten een belangrijke rol heeft gespeeld.

Mooi is ook de samenvatting van eigen werk van Van den Berg, dat door zijn oproep uit het kabinet te stappen al de nodige aan-

Henk te Velde *Er is zoveel meer dan het verleden*

dacht getrokken heeft. Hij legt helder uit hoe het ideologische initiatief de PvdA in de jaren tachtig ontglipte, waarna de partij in de regering nog best successen boekte, maar verder vooral bezig was liberale initiatieven te amenderen in plaats van zelf initiatief te nemen. Overigens denk ik dat het ideologische initiatief daarvóór ook niet geheel bij de sociaal-democratie lag, aangezien er in de naoorlogse decennia een rooms-rood bondgenootschap met een grote katholieke inbreng was. De echte ideologische dominantie liep van het einde van de jaren zestig tot begin jaren tachtig. Nog het kabinet-Van Agt deed niet veel meer dan een sociaal-democratisch project amenderen, pas met Lubbers begon iets anders.

Heimwee en defaitisme

Zo zet dit boek op allerlei manieren aan het denken. Als je er oog voor hebt althans, want het vreemde is dat de eerste indruk ervan (op mij als politiek historicus en buitenstaander) niet veel meer is dan de bevestiging van decennia van sombere PvdA-analyse. Dat zit wellicht in de thematische opbouw, waardoor bijdrage na bijdrage tot de conclusie komt dat het na alle mooie zaken uit het verleden tegenwoordig niet meevalt.

Een beetje murw word je er als lezer wel van. Is er geen ander perspectief denkbaar? Laten we beginnen bij de huidige coalitiepartner. Die stond er na de oorlog ongeveer zo voor als de PvdA nu: beperkte electorale aantrekkingskracht, weinig ideeën en geen tekenen dat dit snel zou veranderen. In die tijd en de halve eeuw erna dacht niemand dat er ooit nog een liberale premier zou komen en decennialang verwachtte ook niemand zelfs maar een echte opleving. Nu kunnen we constateren dat de VVD de langst zittende regeringspartij van de afgelopen decennia is en dat ze op de golven van het neoliberale tijdperk een ongekende positie heeft bereikt.

Het is uit strategische, maar ook inhoudelijke overwegingen begrijpelijk dat de PvdA

haar koers vanaf de jaren tachtig enigszins in liberale richting heeft bijgesteld. Achteraf is het onthutsend om te constateren hoe weinig eigen identiteit in die bijstelling zichtbaar is gebleven. Misschien kan de partij daarvan iets leren nu het neoliberale tijdperk over zijn hoogtepunt heen is. Wie weet waar de partij over vijftig jaar staat.

Tussen vertegenwoordigen en besturen

Er is nu een nieuwe tegenstrever, het populisme: schijnbaar een vooral nationale aangelegenheid, maar in feite de meest Europese politieke beweging die er momenteel is, vooral in zijn rechtse, nationalistische variant. Kort gezegd zeggen populistten dat de elite niet deugt, dat de wijsheid van het gewone volk gevolgd moet worden en dat daarom de wil van dat volk ongehinderd moet doorklinken en zelfs regeren.

Als lezer word je wel een beetje moe van al die analyse over hoe goed het toen was en hoe slecht nu

Om allerlei redenen stond de PvdA nogal onthand tegenover de Nederlandse versie daarvan: Pim Fortuyn en later Geert Wilders. De reacties varieerden tussen geschrokken aanpassing – hup, de oude wijken in, harder standpunt over immigratie en integratie – en waarschuwen voor bedreiging van de democratie – van Melkert in 2002 tot Spekman op de zeventigste verjaardag van de partij.

Voor de partij als vereniging ligt de uitdaging echter ergens anders. PvdA-politici hebben er wel een enkele keer op gewezen dat het populisme niet alleen maar verkeerd is, maar dat verdient nadere uitwerking. In haar mooie

Henk te Velde *Er is zoveel meer dan het verleden*

artikel 'Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy' wees de Britse politiek filosofe Margaret Canovan er in 1999 al op dat populisme bij democratie hoort.² Democratie kent twee gezichten: enerzijds bestuur en het regelen van de dingen, anderzijds de dromen van het volk.

Populisme negeert de eisen die het eerste aspect stelt en zet alle kaarten op het tweede. Want wat je er ook van vindt, het element van wensdroom, utopie en geloof in de politiek zit sterk in het populisme. Als de elite niet corrupt was, zouden we zo de grenzen kunnen sluiten, iedereen buiten houden, uit Europa stappen en ons eigen eiland bouwen en nog

De PvdA heeft juist op lokaal niveau veel te zoeken

gelukkig en welvarend zijn ook! De reactie van PvdA-politici daarop maakt de indruk van een soort redelijk alternatief: wijzen op bestuurlijke realiteit, fatsoen en rechtsregels. Dat is allemaal mooi, maar het zit wel op de regelkant van de democratie. Waar is de droom?

Van het populisme kun je leren dat dat niet een heel verhaal hoeft te zijn, maar slechts een fatsoenlijk bestaan nastreven is te mager. Het moet gaan over de lange termijn én over concrete doelen — zoals historicus Adriaan van Veldhuizen onlangs op een bijeenkomst over zeventig jaar PvdA in Leiden bepleitte. Dat is meer dan alleen de 'waarden' die daarvoor het uitgangspunt vormen nog eens oprakelen.

Als je die doelen niet hebt, kom je uit bij de 'Wouter-tapes' van 2006 waarin,³ zoals Voerman en Becker schrijven, Bos 'tevergeefs zoekt naar een kernboodschap voor de partij'. Dat moet hij als leider ook niet doen, daar ligt een taak voor de vereniging, als die tenminste niet aan de leiband van de bestuurders wil lopen.

Het betekent niet dat leiderschap niet belangrijk is, dat is het wel — electoraal én moreel — zoals dezelfde Wouter Bos in 2003 even mocht proeven. Van het populisme kun je leren dat leiderschap bestuurlijke uitstraling moet vermijden. Dat wil zeggen technocratie. Het gaat er niet om dat de bestuurders de barricades op moeten, maar dat ze, nu de partijtraditie weinig houvast meer geeft, een moreel baken bieden: vertrouwen inboezemen, een moreel appèl, geen abstracte vergezichten, maar concrete doelen en een verhaal dat óók de emotie raakt.

Van wethouders- naar burgemeesters-socialisme

Bij leiderschap denkt iedereen meteen aan de landelijke partijleider, maar er is meer. *Zeventig jaar Partij van de Arbeid* vestigt ook de aandacht op de lokale context. In de steden draait het qua leiderschap inmiddels minder om wethouders dan om burgemeesters. Zij laten zien dat de PvdA juist op lokaal niveau veel te zoeken heeft: een concrete omgeving waar ideaal en praktijk verbonden worden en moreel leiderschap veel gewicht in de schaal legt.

Meer dan bijvoorbeeld de VVD profiteert de PvdA van de kracht van dit lokale leiderschap. Dat heeft met kwaliteit te maken — Van der Laan, Aboutaleb, en ook Lenferink in een minder grote stad — maar dat rustig sociaal-democratisch leiderschap zich uitstekend kan profileren in de huidige stedelijke context speelt eveneens mee. De wereld op lokaal niveau biedt blijkbaar veel gelegenheid om te tonen waar sociaal-democraten voor staan.

Keert de sociaal-democratie daarmee terug naar haar 'wortels' en haar traditie? Ik hoop van niet, want na tien keer vanuit wisselend perspectief hetzelfde riedeltje 'van bloei tot crisis' te hebben gelezen, ben ik tot de conclusie gekomen dat het verhaal over de traditie uitgeput is. Het leidt zelfs bij een zakelijk-wetenschappelijk boek als dit onwil-

Henk te Velde *Er is zoveel meer dan het verleden*

lekeurig tot nostalgie en somberheid over het heden. Wie traditie als uitgangspunt neemt komt immers per definitie tot de gedachte dat het vroeger beter was. Niet doen dus. Het verleden blijft natuurlijk bron van kennis en

inspiratie, maar het is niet de maatstaf, laat staan het enige verhaal dat er over de partij te vertellen is. En als ik dat als historicus al vind, dan moeten actieve partijleden dat toch wel met me eens zijn.

Noten

- 1 Frans Becker & Gerrit Voerman (red.) (2016), *Zeventig jaar Partij van de Arbeid*.
- 2 Margaret Canovan (1999), 'Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy', in: *Political Studies* (1999), XLVII, pp. 2-16.
- 3 Zie tegenlicht.vpro.nl/afleveringen/2006-2007/de-wouter-tapes.html.

Toekomst voor de sociaal-democratie

De PvdA is inmiddels zeventig jaar oud, maar staat er getuige de opiniepeilingen en laatste verkiezingsuitslagen beroerd voor. Over de oorzaken daarvan valt veel te zeggen, maar tegelijk is de noodzaak van de sociaal-democratie groter dan ooit.

RUUD KOOLE

Redacteur S&D en hoogleraar politieke wetenschappen aan de Universiteit van Leiden

De sociaal-democratie, zeker die in de naoorlogse variant, heeft steeds de emancipatie van en de solidariteit tussen mensen als kernwaarden gehad. De ontplooiing van elk individu, ongeacht afkomst, was een belangrijk doel, dat bovendien alleen kon worden bereikt als ook de gemeenschap waarin dat individu zich bevond zou bloeien. Direct bij de oprichting van de PvdA werd dat samengevat in de leuze van het 'personalistisch socialisme'.

Die kernwaarden van emancipatie en solidariteit zijn altijd gebleven, ook al werden door Wim Kok in de jaren negentig enkele, zijns inziens overbodige ideologische veren afgeschud. Deze kernwaarden vormen het hart van haar gedachtegoed en hebben nog niets verloren aan waarde. De groeiende vermogensongelijkheid en dreigende tweedeling tussen hoog- en laagopgeleiden laten bijvoorbeeld zien dat sociale rechtvaardigheid en 'verheffing' bij uitstek actuele waarden zijn, al zouden we voor de laatste term nu een ander woord gebruiken.

Die combinatie van emancipatie en solidariteit stelde de sociaal-democratie bovendien in staat verschillende groepen aan zich te bin-

den. De sociaal-liberale richting legt meer de nadruk op individuele ontplooiing; klassieke sociaal-democraten meer op georganiseerde solidariteit. Het evenwicht daartussen bepaalde het belang en in hoge mate ook het succes van de sociaal-democratie.

Uit de bocht gevlogen

Maar intussen is de samenleving grondig veranderd. Zo is in de naoorlogse periode de arbeidsklasse in omvang gekrompen, terwijl de middenklasse navenant groeide. Dat was schakelen voor de sociaal-democratie. In Nederland lukte dat aanvankelijk heel goed. In de jaren zeventig wist de PvdA – zij het met vallen en opstaan – een belangrijk deel van de opkomende middenklasse aan zich te binden, zonder de arbeiders van zich af te stoten.

Maar vanaf de jaren tachtig ging dat moeizamer, zeker toen in de jaren negentig gekozen werd voor de Derde Weg, ook in Nederland. Het goede van de Derde Weg was dat deze probeerde het sociaal-democratisch beleid aan te passen aan de veranderende maatschappelijke omstandigheden. Maar het

Ruud Koole *Toekomst voor de sociaal-democratie*

idee sloeg door toen het – onder invloed van het neoliberalisme – vergat dat de sociaal-democratie naast een door idealen gedreven beweging ook altijd een tegenhanger moet zijn van ongewenste maatschappelijke ontwikkelingen.

Het is één ding om de werkelijkheid niet te ontkennen, maar het is iets anders om die werkelijkheid zonder meer als uitgangspunt te nemen. Soms moet er stevig worden ‘tegengehangen’; moeten maatschappelijke krachten worden getemd om sociaal ongewenste situaties tegen te gaan. De ouderwetse ‘breideling van het kapitalisme’. Dat verzuimde de Derde Weg.

De ouderwetse breideling van het kapitalisme verdween met de Derde Weg

In plaats daarvan werd er gedereguleerd en geprivatiseerd; werd globalisering omarmd en de daarbij behorende kosmopolitische levensstijl geadoreerd. ‘Making globalisation work for the poor’, heette het bij Labour. Meer marktwerking zou een ‘win-win’-resultaat opleveren. De sociaal-liberalen binnen de sociaal-democratie voelden zich er wel bij en domineerden de partijtoppen. Keuzevrijheid voor ‘empowered’ individuen kwam voorop te staan; aandacht voor het feit dat sommige mensen nu eenmaal wat steun en bescherming van de gemeenschap nodig hebben om mee te kunnen komen, raakte op de achtergrond.

Verondersteld werd dat het einde van klassentegenstellingen nabij was. In Engeland, waar dit verschijnsel zich het sterkst voordeed, wilde Tony Blair ‘class out of politics’ halen, en riep John Prescott in 1997: ‘We are all middle class now’. De traditionele volkspartij, waarin verschillende lagen van de bevolking

(ook wel klassen genoemd) binnen één partij verenigd zijn, verloor haar glans. Want de overbrugging van klassentegenstellingen was immers niet meer nodig?

De boze burger

Inmiddels weten we beter. In Engeland verschijnt binnenkort een grondige studie van Tilly en Evans met als titel ‘The new class war’.¹ Klassentegenstellingen bestaan nog steeds. De groeiende tweedeling tussen hoog- en laagopgeleiden versterkt die nog eens. Maar anders dan vroeger wordt de nieuwe klassenstrijd niet door de werkende klasse gevoerd, maar tegen die klasse. Vroeger waren de klassentegenstellingen aanzienlijk, maar was de arbeidersklasse nog relatief groot. Er bestond een kloof met de rijken, maar de wetenschap dat de arbeiders met velen waren maakte die draaglijk. Gedeelde ellende is nog steeds ellende, maar knaagt minder aan je zelfrespect als je weet dat je lot door zoveel mensen wordt gedeeld.

Met de krimp van de arbeidersklasse werd het gevoel van isolement versterkt. Beleid leek vooral tegen de lagere inkomensgroepen gericht. Vanuit het op zich begrijpelijke idee dat mensen moeten worden gestimuleerd om te participeren in de samenleving, ontstond al gauw een atmosfeer van uitkeringsgerechtigden als profiteurs, van werklozen als losers; succes is immers ‘een keuze’! Laagbetaalden voelden zich steeds meer maatschappelijk geïsoleerd, waardoor de relatieve deprivatie steeds minder makkelijk werd geaccepteerd. De boze burger deed zijn intrede.

De studie van Tilly en Evans gaat over de Britse situatie, waar de tegenstellingen vanouds scherper zijn dan bijvoorbeeld in Nederland. Toch geeft het een ontwikkeling aan die zich ook bij ons voordoet. Bovendien plegen PvdA-leiders zich de laatste decennia te laven aan ideeën uit Britse sociaal-democratische denktanks en is het alleen al daarom interessant de ontwikkeling in het Verenigd Koninkrijk met aandacht te volgen.

Ruud Koole *Toekomst voor de sociaal-democratie*

PvdA en de middenklasse

Zoals gezegd kon de geringere omvang van de werkende klasse voor sociaal-democratische partijen electoraal worden gecompenseerd door de groeiende middenklasse. De oriëntatie van partijen verschoof daardoor steeds meer in het voordeel van die middenklasse, zeker bij de partijtoppen. Waar eerdere politici vaak uit eenvoudige milieus afkomstig waren en zich in ieder geval met de arbeidersklasse moesten verstaan, omdat daar de meeste kiezers zaten, hebben de professionele politici de laatste decennia vaak zelf een middenklassenachtergrond, en behoort de grootste groep kiezers nu ook tot de middenklasse.

Zo dreigden de partijtoppen niet alleen van de klassieke arbeidersachterban te vervreemden, maar ook van het bij de sociaal-democratie horende kenmerk van een beweging die opkomt voor werkgelegenheid, sociale rechtvaardigheid en bestaanszekerheid voor mensen met een kleine beurs. De arbeidersklasse haakte daarom voor een belangrijk deel af.

De electorale compensatie door de middenklasse is de laatste jaren echter steeds meer onder druk komen te staan, omdat de groep van met name de lagere middeninkomens nu ook aan het krimpen is. Automatisering van arbeidsprocessen raakt die middengroepen het hardst, ook in Nederland. Het schoonmaken van een huis of het verlenen van juridisch advies kun je niet gemakkelijk aan robots of computers overlaten, maar vele administratieve taken wel. En dat gebeurt de laatste jaren dan ook massaal.

De bestaanszekerheid van die middenklasse is in het geding. De middenklasse was jarenlang de weg van sociale mobiliteit: kinderen hadden het beter dan hun ouders en die ouders waren daar trots op. Nu komen we steeds meer in een situatie dat kinderen het minder hebben dan hun ouders. En daar is niemand gelukkig mee.

Voorwaar een kans voor sociaal-democratische partijen om hun bestaansrecht te

bewijzen, zou je zeggen, ware het niet dat die partijen in de ogen van nogal wat kiezers hun eerdergenoemde kenmerk hebben laten verwateren en te weinig als tegenkracht van onwenselijke maatschappelijke ontwikkelingen hebben opgetreden. Zijn de sociaal-democratische partijen nog wel de kampioenen van het streven naar bestaanszekerheid? Omdat daarover twijfel is ontstaan, mede door toedoen van sociaal-democraten zelf, is het niet eenvoudig om die middenklasse aan zich te blijven binden. Waar de sociaal-democratie haar bestaansrecht ontleent aan het organiseren van de solidariteit tussen arbeidersklasse en middenklasse, dreigt zij nu de steun van beide te verliezen.

Brugfunctie: noodzakelijker en lastiger dan ooit

Een zwarte toekomst voor de sociaal-democratie dus? Niet per se. De noodzaak van de sociaal-democratie is actueler dan ooit: de vermogensaanwas is groter dan ooit tevoren, weten wij sinds Piketty; de bestaansonzekerheid is door allerlei maatschappelijke ontwikkelingen toegenomen; tweedeling van de samenleving dreigt langs verschillende scheidslijnen. De klassieke idealen van emancipatie en solidariteit zijn daarom hoogst actueel.

Wil de sociaal-democratie haar electorale positie versterken, dan dient het evenwicht daartussen wel te worden hersteld. Kiezers zullen haar weer moeten herkennen als de beweging die — op basis van creatieve ideeën — bestaanszekerheid voor iedereen via georganiseerde sociale zekerheid dichterbij brengt en die de solidariteit tussen middenklasse en arbeidersklasse probeert te organiseren.

Het definitief opgeven van de geslonken arbeidersklasse als achterban en het zich uitsluitend richten op de middenklasse is geen optie. Daarmee zou de sociaal-democratie haar 'unique selling point' opgeven: partijen die zich richten op de middenklasse zijn er al genoeg. Zich alleen richten op de geslonken arbeiders-

Ruud Koole *Toekomst voor de sociaal-democratie*

klasse is alleen al numeriek een doodlopend pad. Juist in de brugfunctie tussen lagere en middenklasse en tussen hoog- en laagopgeleiden ligt ook in de toekomst het bestaansrecht van de sociaal-democratie.

Eenvoudig is dat niet. Zo denken lager opgeleiden over verschillende kwesties duidelijk anders dan hoogopgeleiden. Over de Europese Unie en over de integratie van minderheden, bijvoorbeeld. Toch moet niet worden uitgesloten dat een sociaal-democratische partij die overtuigend optreedt op de klassieke thema's van werkgelegenheid, bestaanszekerheid en sociale rechtvaardigheid ook kiezers naar zich toe weet te trekken die op thema's als de Europese Unie en integratie van minderheden een slag anders denken dan de partij. Geen enkele kiezer is het voor 100% eens met alle standpunten van een partij.

Daarbij is het dan wel noodzakelijk dat die klassieke thema's prominent op de politieke agenda staan en dat de sociaal-democratische partijen geloofwaardig en krachtig overkomen. Dat kan alleen als zij zich ook manifesteren als een duidelijke tegenkracht tegen ongewenste ontwikkelingen en tegen politieke partijen die deze ontwikkelingen al te gemakkelijk accepteren of juist verwelkomen.

Dat geldt ook voor de PvdA. Compromissen zullen altijd nodig zijn, maar mogen niet ten koste gaan van de geloofwaardigheid als sociaal-democratische partij. De hierboven genoemde peilingen geven aan dat hier nog veel werk te verzetten is.

J.A.A. van Doorn

In 1993, bijna een kwart eeuw geleden, schreef ik in *S&D* een artikel met als titel 'De ondergang van de sociaal-democratie?'. Met een vraagteken. De conclusie was dat die ondergang zeker niet onvermijdelijk was.² Dat zou ik vandaag opnieuw willen zeggen.

Ik sluit af met het citaat dat ik destijds ook gebruikte. Het is van de socioloog J.A.A. van Doorn, evident geen sociaal-democraat, maar dat maakt zijn uitspraak niet minder behartigenswaardig. Hij sprak in 1992 over versnelde concentratiebewegingen in onder meer de industrie, de agrarische productie, de gezondheidszorg, het onderwijs en het bankwezen, en pleitte voor het organiseren van tegenmacht:

'De sociaal-democratie zal alleen kunnen overleven indien zij op deze uitdagingen antwoorden weet te vinden. Het is dan wel zaak dat zij niet haar eigen tradities te grabbel gooit. [...] Naast de vele activiteiten die aan de markt kunnen of zelfs moeten worden overgelaten, zijn er eveneens vele die niet zonder de protectie van de overheid in stand kunnen blijven. Niet alles wat waardevol is, is betaalbaar; niet alles dat te koop wordt aangeboden, is van waarde'.³

En zo is het. Nog steeds.

Dit artikel is een bewerking van de inleiding die Ruud Koole gaf tijdens het symposium 'De waarde van de sociaaldemocratie' van het profileringsgebied 'Political Legitimacy' van de Universiteit Leiden op 5 februari 2016.

Noten

1 G. Evans & J. Tilley (2015), 'The new class war: Excluding the working class in 21st-century

Britain', in: *Juncture*, 2015, 4.
2 R.A. Koole (1993), 'De ondergang van de sociaal-democratie? De PvdA in vergelijkend en historisch perspectief', in:

S&D 1993, 7/8, pp. 290-304.
3 J.A.A. van Doorn (21 maart 1992), 'Het socialisme als kameleon', in: *de Volkskrant*.

A.L. Snijders

Facel Vega

Drie keer heb ik iemand ontmoet die in een Facel Vega reed, een grote Franse sportauto die als ik me goed herinner duurder was dan een Rolls-Royce. De eerste was een man met wie mijn vader handel dreef. Hij had twee eigenaardigheden: hij droeg altijd dunne leren handschoenen waarbij hij zijn ringen over de vingers had geschoven. Bovendien stond er in een bijgebouw van zijn kasteelachtige huis in het Gooi, waar de Facel Vega geparkeerd werd, een grote kolenkachel die een plaat droeg met de tekst 'Je brûle tout l'hiver sans m'êteindre' (ik brand de hele winter zonder uit te gaan). Ik vroeg me af hoe een kachel zich als persoon tot je kan richten. Op school kreeg ik het antwoord: het is een stijlfiguur – we noemen het personificatie.

De tweede bezitter was niet zelf de eigenaar, dat was zijn vader. Maar de jongeman had wel een rijbewijs en zijn vader was coulant, zijn zoon mocht in de auto rijden. In de Facel Vega reed hij ooit naar Groningen waar Gerard Reve een voordracht hield. Hij was een fanatieke bewonderaar van deze schrijver en bezocht al zijn publieke optredens. In Groningen had hij niet alleen een handtekening bemachtigd, maar ook een glas met een bodempje rode wijn. Dit had moeite gekost, de schrijver zelf had er niets mee te maken willen hebben en dus werd Matroos Vos erbij gehaald. Die was wantrouwig en chagrijnig en had geen zin zijn toestemming te geven. Maar iemand had de ingeving om hem toe te fluisteren dat de jongen met een Facel Vega was gekomen. Dat veranderde de zaak, Matroos Vos wilde het glas ruilen voor een ritje in de bijzondere auto. Ze reden een kwartiertje door de stad Groningen en de jongen vertrok daarna met het glas rechtop naar zijn huis in Doesburg. Daar zette hij het glas met de wijn en een lipafdruk van Reve onder een glazen stolp in zijn boekenkast, tussen *De avonden* en *Nader tot u*.

De derde eigenaar was een jonge vrouw die haar exemplaar in Marseille had gekocht. Ik kende haar vaag, ze was een tijdje de vriendin van mijn jongste broer geweest. Ik heb haar een keer in de Vijzelstraat zien rijden, ik zat in de tram, zij reed in dezelfde richting. Ik vermoedde toen dat het de laatste keer zou zijn dat ik een Facel Vega in een gewone alledaagse situatie zou zien. Dat is nu dertig jaar geleden en het ziet ernaar uit dat dit vermoeden juist zal zijn.

WBS Jaarboek 2015

De belofte van een ander Europa

Onder redactie van

Frans Bieckmann & Monika Sie Dhian Ho

Het politieke proces in Europa stagneert, de immigratie- en vluchtelingen-crisis werden onderschat, veel mensen beschouwen de Europese eenwording niet langer als een positief perspectief op vrede, welvaart en veiligheid, maar als een drijvende kracht achter maatschappelijke neergang.

Voor veel sociaal-democraten zou Europa een continent moeten zijn dat zich mondiaal onderscheidt door relatief sterke rechtsstaten, gematigde inkomensverschillen, een hoge levenskwaliteit en een verlichte rationele cultuur. Maar zijn deze idealen van een sociaal-democratisch Europa nog wel levensvatbaar?

In het nieuwe jaarboek werd aan een reeks gezaghebbende publicisten en wetenschappers de vraag voorgelegd wat op hun terrein van onderzoek nog van waarde is en waarom, hoe die waarden gewaarborgd zijn, waardoor ze onder druk staan, en wat er moet worden gedaan in Europees verband. Het boek beoogt een bijdrage aan een nieuw links elan in Europa te leveren dat opnieuw door waarden wordt gedragen.

Omvang 320 pagina's | € 24,90 | ISBN 978 94 6164 414 5

Versijnt 15 maart 2016

- 3 *Redactioneel* Prozac
- 4 *Column* **Paul de Beer** Het einde van de nationale politiek
-
- 5 **Ben Crum** Een stapje terug: Europa, de euro- en de vluchtelingencrisis
- 13 **Jan Willem Duyvendak** Zijn we dan niet altijd al modern geweest? — Over collectief geheugenverlies in Nederland en de overwinning van de jaren zestig
- 20 **Nanda Oudejans** Vluchtelingenbescherming behelst meer dan het opzetten van wat tenten in de regio
-
- Oekraïne, het referendum & de onderbuik*
- 27 **Marc Jansen** Oekraïne: verdeeld, maar niet verscheurd
- 33 **Tom Eijsbouts** Associatieverdrag is meer dan een tekst, het is een politieke handeling
-
- 36 **Bert Ummelen** Stervenshulp: klaar met liberalisme
- 40 **Nik de Boer** Trias politica niet opofferen voor ambitieuze klimaatpolitiek
- 49 **Heleen de Coninck** Parijs: een mooi maar boterzacht akkoord
-
- Bij het zeventigjarig bestaan van de PvdA*
- 54 **Henk te Velde** Er is zoveel meer dan het verleden
- 58 **Ruud Koole** Toekomst voor de sociaal-democratie
-
- 62 **A.L. Snijders** Facel Vega
-

MIRJAM DE RIJK Naar een nieuw werkgelegenheidsbeleid

PAUL DE BEER De cao van de toekomst



Sociaal-democratie: doen de burens het beter?

FRANKRIJK

PETER VERMAAS

Partij makt
over hervormende
voorhoede

DUITSLAND

RENÉ CUPERUS

SPD, de krakende
bijwagen van
Angela Merkel

ENGELAND

FELIX ROTTENBERG

Radicale analyse
– en gematigde
oplossingen?

Jaargang 73, nummer 2, april 2016

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

Verschijnt zes maal per jaar

Redactie

Paul de Beer
Nik Jan de Boer
Meike Bokhorst
Wout Cornelissen
Tom Eijsbouts
Menno Hurenkamp (*hoofredactie*)
Jan Erik Keman (*eindredactie*)
Ruud Koole
Marijke Linthorst
Monika Sie Dhian Ho
Evelien Tonkens

Redactieraad

Maurits Barendrecht
Liesbeth Noordegraaf
Marc Chavannes (*voorzitter*)
Paul Tang

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting
Emmapark 12
2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail 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.**

Digitaal S&D-archief

Alle S&D-artikelen vanaf 2002
kunt u gratis downloaden van
www.wbs.nl.

Uitgever

Uitgeverij Van Gennep
Nieuwezijds Voorburgwal 330
1012 RW Amsterdam
info@vangennep-boeken.nl
(020) 624 70 33

Abonnementen

Bel (020) 624 70 33 of mail info@vangennep-boeken.nl
voor een abonnement of kennismakingsnummer.

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.

© 2016 Uitgeverij Van Gennep, Amsterdam

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

Redactioneel

Gedeelde smart

Soms is het verleidelijk om te denken dat het hele probleem van de PvdA een kwestie van beter mediamanagement is. De boodschap wat beter verpakken, goed timen wanneer je het brengt, zorgen dat je een populaire leider hebt en klaar. Neem het voorstel om snel van de benzineauto's af te raken – het idee leeft in alle beschaaftde landen om ons heen, dus zo'n bizar of nieuw voorstel was het niet. Maar het leverde half maart een klassiek relletje op in de media, toen het idee uitlekte. 'PvdA naait automobilisten', luidde de beschaafde variant van de kritiek.

Toen het voorstel een week later door de Tweede Kamer werd aangenomen haalde het de media echter niet. Behalve met een stukje op pagina 14 van *NRC* dat het parlement had ingestemd met een 'omstreden' voorstel. Omstreden – maar wel een meerderheid in de volksvertegenwoordiging. Het is allemaal beeldvorming, kortom, en nog negatieve ook.

Was het maar zo simpel. In het onderwijs wil de ongelijkheid niet verdwijnen, schrijven de helaas bij het ter perse gaan van dit nummer overleden Jaap Dronkers en collega's, onder andere doordat het stapelen van opleidingen steeds moeilijker is gemaakt – ook door de PvdA. Op de arbeidsmarkt wil de werkgelegenheid maar niet toenemen, onder andere doordat ook de PvdA weinig afstand neemt van de opvattingen dat lastenverlichting een medicijn tegen alle kwalen is, zo laat Mirjam de Rijk in dit nummer zien. De decentralisaties die dit kabinet onder meer in de zorg in gang heeft gezet, klinken op papier mooi, maar zijn in de praktijk nog behoorlijk rauw. Dat concluderen Anne-marieke Nierop en Monika Sie Dhian Ho na gesprekken met tientallen betrokkenen en uitgebreid onderzoek.

Onderwijs, werk en zorg – dat zijn wel de oerthema's van de sociaal-democratie en het is niet alleen beeldvorming dat mensen er ongerust over zijn. Er is al heel veel bereikt, maar om meer of beter te leveren lijkt het tijd om de eigen uitgangspunten weer eens hardop uit te spreken.

De kern van de zaak is dat solidariteit en globalisering op dit moment hard botsen. Niet alleen hier, maar ook, zo is te lezen in dit nummer, in Duitsland (René Cuperus), in Frankrijk (Peter Vermaas) en in Groot-Brittannië (Felix Rottenberg). Alleen slimme plannetjes of een nieuwe of zelfs een uitgesproken linkse leider helpen niet om de eigen gemeenschap probleemloos met de wereldgemeenschap te laten overlappen. Het vergt nog veel duwen en trekken, en de uitslag staat niet vast.

Second best

Door **Marijke Linthorst**

Redacteur *S&D*

In de afgelopen weken stond de positie van Diederik Samsom ter discussie. Aanleiding zijn de peilingen, waar sommige partijgenoten zenuwachtig van worden. Nu ligt het probleem van de slechte resultaten van de PvdA volgens mij niet in de persoon van de lijsttrekker. Wie zicht wil krijgen op de redenen van mensen om, soms na meer dan twintig jaar, hun lidmaatschap op te zeggen, moet eens kijken in het wekelijkse overzicht van in- en uitstroom van leden. Het opzeggen van het lidmaatschap is immers heftiger dan het niet meer op de partij stemmen, terwijl de beweegredenen waarschijnlijk vergelijkbaar zijn. Ontvredenheid met de partijleider komt in het lijstje niet voor. Wel onvrede over de politieke inhoud.

Maar dit terzijde. Samsom heeft de kritiek beantwoord met de opmerking dat elk PvdA-lid zich uit kan spreken over de lijsttrekker. Voorstanders van een rechtstreekse verkiezing noemen het een feest voor de democratie. Ik krijg er altijd een ongemakkelijk gevoel bij. Voor een lijsttrekker zijn de benodigde kwalificaties helder: het programma over het voetlicht kunnen brengen en een goed debater zijn. Maar wat er na de verkiezingen van hem of haar wordt verwacht is volkomen afhankelijk van de stembusuitslag.

Dat maakt een afgewogen keuze niet eenvoudig: een excellent bestuurder is niet per definitie een goede oppositieleider. Dit besef leeft niet alleen bij sommige kiesgerechtigden, maar waarschijnlijk ook bij mogelijke kandidaten. Als Diederik Samsom zich opnieuw verkiesbaar stelt is het uiterst onwaarschijnlijk dat een van de voor sommigen gedroomde op-

volgers — Lodewijk Asscher, Eberhard van der Laan of Ahmed Aboutaleb — zich opwerpt als concurrent. Dat zou gemakkelijk opgevat kunnen worden als een 'dolk in de rug'.

Maar ook als Samsom zich niet verkiesbaar stelt is de kans klein dat een van hen zich daadwerkelijk in de strijd gaat gooien: het afbreukrisico is eenvoudigweg te groot als je niet weet voor welke functie je je beschikbaar stelt. De manier waarop Job Cohen is afgebrand is een voorbeeld dat we ons zouden moeten aantrekken.

Rechtstreekse verkiezing van de lijsttrekker leidt daarmee niet tot de juiste persoon op de juiste plaats, maar in het gunstigste geval tot 'second best'. Dat wordt nog versterkt door het kiessysteem. Bij interne verkiezingen moet aan alle kandidaten een gewicht worden gegeven. Bij vijf kandidaten 5 punten voor de favoriet, 4 punten voor de tweede voorkeur, en zo verder tot 1 punt voor de minst aantrekkelijke kandidaat. Als er kandidaten zijn met uitgesproken opvattingen leidt dit vaak tot strategisch stemgedrag: aanhangers van kandidaat A zetten concurrent B op de laatste plaats; aanhangers van B doen hetzelfde met kandidaat A. Het gevolg is regelmatig dat de nummer twee het wordt. Dat is in ieder geval geen uitkomst die de partij uit het dal zal trekken.

Ik heb niet direct een alternatief voor het huidige systeem, maar we zouden op zijn minst de scherpste kantjes eraf kunnen halen. Allereerst de afspraak dat de lijsttrekker de beoogd fractievoorzitter wordt en niet plaatsneemt in het kabinet. Zoals Diederik tot nu toe gedaan heeft. Kandidaat-lijsttrekkers weten dan waar ze zich voor beschikbaar stellen. En schaf daarnaast de gewogen loting af. Die kan niet alleen tot een onwenselijke uitkomst leiden, maar slaat vooral nergens op: er kan maar één iemand lijsttrekker zijn.

Wat te doen met de werklust van 2,1 miljoen?

De economie groeit weer, maar de werkloosheid neemt nauwelijks af. Het is tijd voor een herbezinning op het werkgelegenheidsbeleid en een herwaardering van de publieke sector.

MIRJAM DE RIJK

Economisch publicist, oud-partijvoorzitter van GroenLinks & wethouder in Utrecht

De Nederlandsche Bank (DNB) bracht eind februari een opmerkelijk persbericht uit. De werkloosheid in Nederland is 3,5 keer zo hoog als de pakweg 600.000 mensen waar het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) over spreekt. Volgens DNB hebben maar liefst 2,1 miljoen mensen in Nederland gebrek aan werk. Het cijfer van het CBS is gebaseerd op een uiterst stringente definitie van werkloosheid: je telt alleen mee als 'werkloos' als je geen enkel uur werkt, regelmatig solliciteert én per direct beschikbaar bent.

De werkelijke vraag naar werk is veel groter, stelt De Nederlandsche Bank. DNB telt ook degenen mee die 'ontmoedigd' zijn en daarom niet solliciteren, evenals mensen die vrijwilligerswerk doen en daardoor niet meteen beschikbaar zijn maar dolgraag betaald zouden willen werken, afgestudeerden die bij gebrek aan een betaalde baan een 'stageplaats' accepteren, en tot slot zzp'ers en oproepkrachten die te weinig werk hebben om van te kunnen leven.

Groei en arbeidsproductiviteit

Ruim twee miljoen mensen die werklozer zijn dan ze willen, dat is een pittige klus voor het kabinet, en Lodewijk Asscher in het bijzonder.

Zeker nu blijkt dat de werkloosheid niet noemenswaardig daalt, terwijl de economische groei wel aantrekt. Dat economische groei werkloosheid niet oplost is overigens geen nieuw gegeven. Grosso modo gaan economische groei en toename van de arbeidsproductiviteit namelijk gelijk op: er wordt steeds meer geproduceerd met minder mensen. Het bruto binnenlands product (bbp) was eind 2015 weer op hetzelfde niveau als vlak voor de financiële crisis van 2008, maar als je het totaal aantal gewerkte uren in Nederland bij elkaar optelt zijn er nu 200.000 fulltime arbeidsplaatsen minder nodig.

Dat economische groei en toename van de arbeidsproductiviteit ongeveer gelijk opgaan, blijkt ook als je de cijfers over een langere periode bekijkt. Over economische groei had Nederland de afgelopen 45 jaar gemiddeld genomen niet te klagen, maar de werkgelegenheid is, gecorrigeerd voor het aantal inwoners, niet toegenomen. Het aantal gewerkte uren per Nederlander is op dit moment ongeveer even hoog als in 1970, terwijl er per inwoner ruim twee keer zoveel geproduceerd wordt. Economische groei zorgt er dus hoogstens voor dat de werkgelegenheid niet afneemt, maar een toename moet je er niet van verwachten. Toch

is het volgens het kabinet de belangrijkste pijler van het werkloosheidsbeleid: stimuleer economische groei, dan komt het met de werkloosheid wel goed.

Recept lage lonen uitgewerkt

De tweede pijler, en dat al decennialang, is het laag houden van de prijs van arbeid. De veronderstelling daarachter is dat de prijs van arbeid de vraag naar arbeid bepaalt. Maar ook die pijler blijkt steeds meer op drijfzand te rusten. Sinds begin jaren tachtig is loonmatiging en het beperken van de lasten op arbeid (oftewel minder premies en belasting) voor veel politieke partijen en de vakbeweging hét middel om de werkloosheid te bestrijden. Het leverde mooie rapportcijfers op van Centraal Planbureau (CPB), dat de effecten van de verkiezingsprogramma's doorrekent.

Maar inmiddels wordt steeds duidelijker dat lage loonkosten de automatisering en robotisering niet buiten de deur kunnen houden: een zelfscan-kassa is nu eenmaal nóg goedkoper dan een zeventienjarige caissière à € 3,44 bruto per uur. Werkgevers, zeker de grotere, blijken bovendien vaak heel andere motieven te hebben om wel of geen mensen in dienst te nemen dan een loonkostenverschil van bijvoorbeeld € 100 in de maand.

Bij het CPB scoort loonmatiging nog steeds goed, maar het planbureau heeft zijn modellen wel aangepast als het gaat om het effect van lastenverlichting op arbeid. Dat levert volgens het planbureau nauwelijks werk op. Exit lastenverlichting als 'banenmotor'. Tot groot verdriet van het kabinet schatte het CPB dat de belastingverlichting van € 5 mrd van 1 januari jongstleden slechts tot 35.000 banen leidt, en pas op langere termijn. Zo'n lastenverlichtingsbaan kost dus € 143.000 per jaar.¹

Op het eerste gezicht lijkt het slecht nieuws dat loonmatiging en lastenverlichting op arbeid geen panacee zijn tegen werkloosheid. Maar links Nederland zou er blij mee moeten zijn. Als loonmatiging werkgelegenheid oplevert, is het immers altijd kiezen tussen twee

kwaden: de lonen laag houden of de werkloosheid op laten lopen. 'Loonmatiging ten bate van werk' werd de afgelopen jaren steeds meer een goed excuus om de lonen laag te houden ten gunste van de winst van bedrijven — de verhouding tussen het deel van de opbrengst dat naar arbeid gaat en het deel dat naar kapitaalverschaffers gaat, verschuift ten bate van de laatsten. Door de loonmatiging zijn de caolonen sinds begin jaren tachtig nauwelijks gestegen.

Het laag houden van de lonen bijt zichzelf bovendien in de staart: de Nederlandse economie is voor 70% afhankelijk van de binnenlandse vraag, en die binnenlandse vraag stokt als mensen weinig te besteden hebben. Lage

Met het blijven hameren op loonmatiging bijten we ons in de staart

lonen remmen dan juist de werkgelegenheid. Ook veel werkgevers zien inmiddels dat de vraag naar producten en diensten juist toe kan nemen als mensen meer te besteden hebben.

De andere loot aan dezelfde stam — lastenverlichting op arbeid — lijkt op het eerste gezicht misschien goed te passen bij een progressieve agenda, maar pakt in de praktijk anders uit. Lastenverlichting op arbeid leidt immers maar al te snel tot bezuinigingen op de publieke sector. Dat hóéft weliswaar niet, want het verlagen van premies en belastingen op arbeid kan ook gepaard gaan met lastenverhoging op winst, vermogen en milieuvervuiling. Maar in de praktijk is de belasting op winst en vermogen de afgelopen decennia juist sterk verlaagd. En dan betekent lastenverlichting op arbeid dat er minder geld is voor de publieke sector en de publieke zaak. Om € 5 mrd te kunnen besteden aan belastingverlaging heeft het kabinet eerst fors bezuinigd, wat

alleen al in de zorg de afgelopen jaren 65.000 banen heeft gekost.

Kortom, het maakt het uitdenken van werkgelegenheidsbeleid er misschien niet eenvoudiger op, maar uiteindelijk is het winst dat loonmatiging en lastenverlichting op arbeid geen zoden aan de dijk zetten.

Geen tekort aan arbeidskrachten

De derde belangrijke pijler in het denken over werk en werkloosheid, naast het geloof in economische groei en lage arbeidskosten, is de angst voor een tekort aan arbeidskrachten. Een angst die onmogelijk op de werkelijkheid gestoeld kan zijn, want gedurende 38 van de afgelopen 45 jaar was de officiële werkloosheid 4% of hoger en met de huidige omvang van de beroepsbevolking hebben we het dan over maar liefst 360.000 mensen.

In 2008 voorspelde een door de regering ingestelde commissie onder leiding van TNT-baas Peter Bakker nog dat we in 2015 een tekort van 350.000 mensen zouden hebben. De commissie zat er bijna een miljoen naast, en dat kan niet louter komen door de financiële en economische crisis.

De premisse van een dreigend tekort aan arbeidskrachten is allesbepalend voor het re-integratiebeleid: iedereen die geen werk heeft moet 'fit' en beschikbaar gehouden worden voor het moment dat het alle hens aan dek is. Uitkeringsgerechtigden mogen vaak geen vrijwilligerswerk doen, omdat ze daardoor niet onmiddellijk beschikbaar zijn voor betaald werk. Het dreigende tekort aan arbeidskrachten was ook een van de argumenten om de AOW-leeftijd te verhogen. Het banenplan van 600 miljoen van minister Asscher is eveneens gericht op het begeleiden en scholen van werklozen, niet op extra banen.

Een tekort aan arbeidskrachten wordt door de verdergaande automatisering en door de internationale arbeidsmobiliteit echter steeds minder waarschijnlijk. Volgens een onderzoek van Deloitte verdwijnen er de komende tien jaar in Nederland waarschijnlijk twee à drie

miljoen banen. De WRR is in de verkenning *De robots de baas* van afgelopen december minder uitgesproken, maar sluit het verdwijnen van miljoenen banen zeker niet uit.²

Drijfzand

De drie belangrijkste pijlers onder het huidige werkgelegenheidsdenken blijken dus op drijfzand te steunen, terwijl 2,1 miljoen mensen verlegen zitten om (meer) werk. Wat te doen?

Volgens sommige mensen is een basisinkomen de oplossing. Hetzij omdat ze het een zegen vinden als mensen niet meer hoeven te werken voor geld, hetzij als middel om, bij gebrek aan een eerlijke verdeling van werk, in ieder geval het inkomen enigszins te verdelen. De meeste Nederlanders willen echter het liefst een betaalde baan. En zolang dat nog zo is, moet de politiek die wens serieus nemen, de Partij van de Arbeid niet in de laatste plaats. Vrijwilligerswerk kan weliswaar voldoening, ritme en sociale contacten bieden, maar van erkenning en status is nog weinig sprake.

Bovendien is Nederland nog niet af. Tegen de tijd dat er werkelijk geen werk meer te doen is, is het prima om het nationaal inkomen, verdiend door robots en machines, netjes onderling te verdelen middels een (hoog) basisinkomen. Maar voorlopig ligt het werk voor het oprapen, en er is weinig reden om dat werk niet normaal te betalen. Iedereen die om zich heen kijkt kan zo een lijstje maken: werk in het onderwijs en in de zorg in de breedste zin van het woord als dagbesteding, bestrijding van eenzaamheid, behandeling van psychiatrische klachten van daklozen en goede opvang van vluchtelingen; onderhoud en betere inrichting van de openbare ruimte, zodat we ons in een van de rijkste landen ter wereld niet meer hoeven te storen aan verloederde pleinen en hobbelende fietspaden; en investeringen in betaalbare huurwoningen en in duurzame energie.

Wellicht ten overvloede: het gaat hierbij niet om werkverschaffing. Uitgangspunt is niet dat er mensen aan het werk gezet moeten

worden, maar dat er werk is dat ten onrechte niet gedaan of niet betaald wordt. Het bovenstaande verschil op belangrijke punten van het pleidooi van onder meer de Maastrichtse emeritus hoogleraar Joan Muysken, die wil dat de overheid zichzelf opwerpt als 'employer of last resort'.³ Iedereen die elders geen baan kan vinden, moet bij de overheid terecht kunnen voor een baan op minimumloonniveau, vindt hij.

Dat is op het eerste gezicht een sympathieke gedachte, maar om vier redenen onverstandig. Het ondergraaft de cao-lonen, het leidt tot verdringing van de huidige betaalde krachten door mensen met een minimumloon, het ondermijnt de status van werk in het publieke domein ('afvalputje') en ten slotte kan het recht op een baan snel verworden tot een plicht tot het accepteren van werk op minimumloonniveau. Werk in de publieke sector moet normaal betaald en bejegend worden.

47 miljard extra

Te vaak wordt beweerd, ook door partijen ter linkerkant, dat er nu eenmaal geen geld voor een grotere publieke sector is. Sterker nog, dat het nu al te veel kost. Wolfgang Streeck, voormalig directeur van het Max Planckinstituut in Keulen en ooit deel uitmakend van de rechterflank van de SPD, draait dat beeld in zijn boek *Gekochte tijd* radicaal om.⁴

De overheid geeft niet te veel uit, de overheid haalt te weinig geld op. De belastingen voor bedrijven, vermogenden en hoge inkomens zijn de afgelopen decennia sterk verlaagd, waardoor er veel minder binnenkomt. Dat geldt voor Duitsland, maar ook voor Nederland. Waren de belastingen en premies in Nederland op dit moment even hoog als in 1993, dan zou er € 47 mrd extra te besteden zijn voor de publieke sector. 47 miljard! Daar kun je heel wat mensen in de ouderenzorg, opgeknapt pleinen of energiebesparing van betalen.

De klassieke tegenwerping is dat hoge collectieve lasten slecht zouden zijn voor 'de economie', waarbij impliciet de hoogte of toe-

name van het bbp wordt bedoeld. Maar begin jaren negentig was niet bepaald een periode van lage economische groei. Dat een grotere publieke sector ook nu prima samen kan gaan met een bloeiende economie blijkt in Scandinavië, waar de belastingen en premies een stuk hoger zijn dan in Nederland.

Economisch is er geen enkele reden om de publieke sector niet te laten groeien. De collectieve sector draagt evengoed bij aan de economie als de markt. Het salaris van een stratenmaker die in opdracht van de gemeente werkt, draagt immers net zo hard bij aan het inkomen van de bakker en de meubelwinkel als een stratenmaker die de binnenplaats van een particulier hotel bestraat. En de economische bijdrage van een juf op een crèche, die de afgelopen decennia soms publiek en soms particulier werd gefinancierd was in het tweede geval niet groter dan in het eerste.

Naarmate spullen door technologische vooruitgang goedkoper worden, houden we met z'n allen meer geld over voor allerlei vormen van arbeid vergende diensten, waaronder publieke diensten. Een klassiek, of misschien moet je zeggen neoklassiek argument tegen hogere belastingen of premies is dat mensen dan minder hard willen werken of dat bedrijven wegtrekken. Het eerste wordt inmiddels ook door het CPB naar het rijk der fabelen verwezen, en het tweede wordt onderuitgehaald door de vele met Nederland vergelijkbare landen waar de belastingen voor bedrijven aanmerkelijk hoger zijn dan hier.

Aan draagvlak voor financiering van publieke voorzieningen schort het niet. Tot 2002 deed het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) systematisch onderzoek naar de steun voor de publieke sector en de financiering daarvan. Die bleek steeds groot: in 2002 vond 62% van de Nederlandse bevolking dat de overheid meer geld moest uitgeven aan publieke voorzieningen.⁵ Het SCP stelt de vraag sindsdien jammer genoeg niet meer, maar uit ander onderzoek blijkt onverminderde steun voor de publieke zaak. Bij het Nationaal Kiezersonderzoek van 2012, het laatste lande-

lijke onderzoek, antwoordde bijna driekwart van de Nederlanders 'oneens' op de stelling dat de belastingen verlaagd zouden moeten worden.⁶

Eerlijk delen en arbeidstijdverkorting

Er is dus niet alleen veel werk in de publieke sfeer dat hoognodig gedaan en betaald moet worden, maar we hebben er met z'n allen nog geld voor over ook. Toch is de kans groot dat een dergelijke herwaardering van de publieke sector onvoldoende werk biedt voor de 2,1 miljoen mensen die graag (meer) zouden willen werken.

Daarom is voor effectieve bestrijding van werkloosheid ook nodig dat werk eerlijker wordt verdeeld. Een eeuw lang, tot begin jaren tachtig van de vorige eeuw, ging verhoging van de arbeidsproductiviteit stelselmatig gepaard met een generieke verkorting van de werkweek. Vanaf het einde van de achttiende eeuw nam de volledige werkweek in een paar stappen af van zo'n 55 uur per week naar de 38,5 uur die sinds 1982 het meest gebruikelijk is.

De arbeidsproductiviteit neemt sindsdien nog immer toe, maar de standaard volledige werkweek is blijven steken. Sinds eind jaren negentig hebben mensen wettelijk recht om in deeltijd te werken, waardoor er vanuit het perspectief van de werkende minder reden is de standaard werkweek te verkorten.

Dat doet echter niets af aan het maatschappelijke motief om het werk eerlijker te verdelen met de mensen die nu geen werk hebben. Bovendien is het minimumuurloon gebaseerd op een werkweek van 38,5 uur, waardoor werken in deeltijd voor mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt vaak geen reële mogelijkheid is, aangezien ze dan te weinig in een maand verdienen. Dat is een belangrijk voordeel van een generieke arbeidstijdverkorting (atv) ten opzichte van een individuele keuze voor deeltijd: als de standaard werkweek korter wordt, gaat het minimumuurloon omhoog. Ander voordeel: als iedereen korter werkt, wordt het voor mensen die nu in deel-

tijd werken, en dat zijn relatief veel vrouwen, makkelijker om carrière te maken.

De arbeidstijdverkorting van begin jaren tachtig heeft een slechte naam; vaak wordt beweerd dat het geen werk zou hebben opgeleverd. Uit onderzoek van arbeidseconoom Paul de Beer blijkt echter dat dit een onterecht beeld is: het voorkwam tijdens de toenmalige economische crisis een verdere stijging van de werkloosheid en het is mede aan de arbeidstijdverkorting te danken dat de werkloosheid niet opliep toen vrouwen in de jaren negentig massaal de arbeidsmarkt betraden.⁷

Verkorting van de standaard werkweek kwam tot nu toe meestal tot stand door onderhandelingen tussen vakbonden en werkgeversorganisaties, maar de overheid kan als werkgever van een miljoen mensen het goede voorbeeld geven. Ook kan de politiek er door de al genoemde verhoging van het minimumuurloon en door bijvoorbeeld de vrijstelling van premies en belastingen voor de laagste loonschalen voor zorgen dat mensen met een laag inkomen bij invoering van atv netto hetzelfde blijven verdienen.

De vakbeweging heeft zich lange tijd nauwelijks over atv uitgesproken, maar is inmiddels voorstander. Voorwaarde voor de bonden is wel dat de maatregel één op één omgezet wordt in nieuwe banen. Anders is het effect slechts dat er meer flexibel werk komt en dat is het laatste wat de vakbond wil. De één-op-één omzetting in nieuwe banen moet ook voorkomen dat werkgevers de werkweekverkorting aangrijpen om de werkdruk op te voeren en het bestaande werk in minder uren te laten doen.

Staatssecretaris Martijn van Dam, toen nog Kamerlid, gooide vorig jaar een balletje op over een vierdaagse werkweek, maar zette (nog) niet door. Arbeidstijdverkorting hoeft overigens beslist niet ingevuld te worden als vierdaagse werkweek – juist in de spreiding over de week is een grote vrijheid mogelijk.

Een klein begin is het 'generatiepact' dat de gemeente Den Haag vorig jaar juni sloot. Het gaat hier om een bijzondere vorm van atv:

ambtenaren van zestig jaar en ouder mogen, met behoud van 80% van hun salaris en 100% pensioenopbouw, 60% gaan werken. De gemeente neemt vervolgens voor alle vrijgekomen uren jonge ambtenaren aan. Omdat deze goedkoper zijn, kost het de gemeente niets extra. Als alle zestigplussers bij de gemeente Den Haag meedoen, levert het plan driehonderd volledige arbeidsplaatsen op.

En dat is hard nodig in een stad met 17,7% werkloosheid, vindt PvdA-wethouder Rabin Baldewingsh. Die hoge werkloosheid komt voor een belangrijk deel omdat de rijksoverheid de afgelopen jaren zo op personeel heeft bezuinigd. Dat een verkorting van de werkweek in de modellen van het CPB slecht scoort, komt omdat in die modellen de werkgelegenheid afhangt van het aanbod van arbeidskrachten. Als mensen zich minder uren per week aanbieden, daalt volgens het model de hoeveelheid werk. En omgekeerd: hoe meer mensen zich aanbieden, hoe meer werk.⁸

'Voor jou tien anderen' funest

Bestrijding van de werkloosheid is niet alleen van belang voor degenen die nu geen betaald werk hebben, maar ook voor wie dat nog wél heeft. De huidige hoge werkloosheid is funest voor de onderhandelingspositie van werknemers, zowel voor mensen in loondienst als voor personen met flexibele contracten en zzp'ers.

Zolang er voor jou tien anderen zijn, heb je als werkende weinig te eisen als het gaat om arbeidsomstandigheden, werkdruk, contracten of betaling.

Werkers krijgen door deze scheve verhouding een steeds kleiner deel van de 'koek': van de opbrengst van bedrijven werd vijftien jaar geleden nog 78% uitbetaald aan arbeidskrachten (zowel in loondienst als losse krachten), inmiddels is dat 73%. De Argumentenfabriek berekende dit op grond van cijfers van het CPB en het CBS. De verschoven machtsbalans blijkt ook uit de toenemende uitwassen van allerlei vormen van flexwerk.

De beste manier om dit te bestrijden is het reservoir aan werklozen te verkleinen. Bij een substantieel lagere werkloosheid kunnen werkgevers minder eisen stellen, en werkers meer. De afgelopen tijd zijn veel voorstellen gedaan om de uitwassen van flexibilisering tegen te gaan, niet in de laatste plaats door minister Asscher. Maar zolang de werkloosheid nog zo hoog is, vinden werkgevers gemakkelijker manieren om afspraken en wetgeving te omzeilen. Nog een extra reden om de werkloosheid echt aan te gaan pakken.

Door niet langer bang te zijn voor uitbreiding van de publieke sector en door werk eerlijker te delen.

Mirjam de Rijk publiceerde onlangs het boek '51 Mythes over wat goed zou zijn voor de economie', verschenen bij Nieuw Amsterdam.

Noten

- 1 Flip de Kam (2015), 'Een fiscaliteit voor de PvdA dreigt', in: *S&D* 2015/4.
- 2 Robert Went, Monique Kremer & André Knottnerus (red.) (2015), *De robot de baas*.
- 3 Saskia Klosse & Joan Muysken (2014), 'Een inclusieve arbeidsmarkt vergt meer dan garantiëbanen', in: *S&D* 2014/4.
- 4 Wolfgang Streeck (2015), *Gekochte tijd*.
- 5 Zie www.scp.nl/nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2005/De_steun_voor_de_verzorgingsstaat_in_de_publieke_opinie_1970_2002/Persbericht_De_steun_voor_de_verzorgingsstaat_in_de_publieke_opinie_1970_2002.
- 6 Zie www.cbs.nl/NR/rdonly-res/82BB869F-Do29-4EFC-B6CC-48C884D28636/0/2015natio-naalkiezersonderzoek-20062012web.pdf.
- 7 Paul de Beer (2012), 'De arbeidstijdverkorting die niet doorging en andere lessen uit de jaren tachtig', in: *TPEdigitaal* 6(3/4).
- 8 Mirjam de Rijk (2-1-2016), 'CPB heeft een ongezond grote invloed op Nederland', in: *de Volkskrant*.

Toekomst voor de cao — cao van de toekomst

Nadat midden vorig jaar de zoveelste cao-onderhandeling op niets uitliep, kozen de liberalen van de VVD en D66 voor de aanval. De cao is niet meer van deze tijd, vinden ze. Niets is minder waar.

PAUL DE BEER

Redacteur S&D

Een jaar na de viering van haar honderdjarig bestaan¹ leek het het afgelopen jaar toch nog bijna afgelopen met de collectieve arbeidsovereenkomst (cao). De onderhandelingen over nieuwe cao's verliepen uiterst moeizaam. Werkgevers verweten de vakbonden halsstarrig vast te houden aan achterhaalde verworven rechten, zoals ontzietmaatregelen voor ouderen en onregelmatigheidstoelagen, terwijl de vakbonden de werkgevers er op hun beurt van beschuldigden onder het mom van modernisering de cao te willen uitkleden. Het vertrouwen tussen de sociale partners was kortom ver te zoeken.

Halverwege het jaar waren er veel minder cao's afgesloten dan in voorgaande jaren. Sommige werkgevers kondigden aan dat het wat hen betreft ook zonder cao kon — of dat ze alleen met vakbonden wilden praten die hun gedachtegang volgden. In sommige gevallen gebeurde dit ook. De horeca heeft geen cao meer en volgens de brancheorganisatie bevat dit prima. En een aantal cao's werd afgesloten met het kleine Alternatief Voor Vakbond (AVV), zonder grote broer FNV en soms ook zonder het CNV. De FNV stelde bovendien dat zij liever geen dan een slechte cao afsloot.

Ook in de politiek was er ondertussen de nodige onrust over de cao ontstaan. Vooral de liberale partijen — VVD en D66 — meenden dat het cao-stelsel aan een grondige renovatie toe was. Want hoe kan het dat de vakbeweging, die inmiddels minder dan een vijfde van de werknemers als lid heeft, toch namens alle werknemers onderhandelt en de overheid die cao vervolgens verplicht aan alle werknemers oplegt? Was het niet de hoogste tijd dat alle werknemers een stem in die cao krijgen?

In de tweede helft van 2015 kwam alles toch nog op zijn pootjes terecht. Op 17 november 2015 meldde werkgeversvereniging AWWN dat de achterstand in het vernieuwen van cao's was ingelopen.² Het cao-seizoen is dit jaar volgens de AWWN zelfs 'vliegend' van start gegaan.³

Minister Lodewijk Asscher stuurde op 13 november 2015 een brief aan de Kamer waarin hij weliswaar aangaf dat een aantal ontwikkelingen de cao onder druk zet, maar toch voorstelde alles zo'n beetje bij het oude te houden, in het vertrouwen dat de sociale partners zelf voor de nodige vernieuwing zouden zorgen.⁴ In een debat met de Tweede Kamer op 4 februari 2016 hield hij aan dit standpunt vast, ondanks forse kritiek op het bestaande cao-stelsel

van de kant van D66, VVD en CDA. Aangezien de Kamer hem niet dwong tot een andere positie, bleef alles inderdaad bij het oude.

Was het dan toch alleen maar een storm in een glas water geweest?

Hoge dekkingsgraad dankzij werkgevers

Wie alleen naar de cijfers kijkt, zou inderdaad kunnen concluderen dat er weinig aan de hand is. De dekkingsgraad van de cao ligt nu al een halve eeuw rond de 80%: vier op de vijf werknemers vallen eronder. In 2015 is dit aandeel weliswaar gedaald naar 76%, maar dergelijke fluctuaties hebben zich eerder voorgedaan.

Bovendien zijn de vakbonden en bijvoorbeeld niet de ondernemingsraad, waaronder in de meeste gevallen de FNV en het CNV, nog altijd betrokken bij het sluiten van vrijwel alle cao's. Als de cao-partijen hierom vragen worden cao's doorgaans algemeen verbindend verklaard, dat wil zeggen opgelegd aan alle werkgevers in een branche.

Anders dan men weleens suggereert, is er ook geen sprake van een verschuiving van de cao-onderhandelingen van het sector- naar het ondernemingsniveau. Van de werknemers onder een cao vallen negen op de tien onder een bedrijfstak-cao en dus slechts 10% onder een ondernemings-cao. Ook dit aandeel is al lange tijd stabiel.

Zo bezien neemt de cao nog altijd een centrale en stabiele positie in ons stelsel van arbeidsverhoudingen in. Anders dan bijvoorbeeld in Duitsland waar de cao-dekkingsgraad de afgelopen twee decennia is afgekald van 81% naar 57% staat het bereik van de cao in Nederland niet werkelijk onder druk.⁵

Het is belangrijk om te beseffen dat dit vooral te danken is aan het belang dat werkgevers aan de cao hechten. Het bereik van de cao is immers niet afhankelijk van het ledental van de vakbeweging, maar wel van dat van de werkgevers. Iedere vereniging van werknemers die het afsluiten van cao's in haar statuten heeft staan, is volgens de Wet op de cao gerechtigd om een cao af te sluiten.

Maar volgens diezelfde wet is de werkgever verplicht de arbeidsvoorwaarden uit de cao toe te passen op al zijn medewerkers, ongeacht of zij lid van de vakbond zijn. Als werkgevers zijn aangesloten bij een brancheorganisatie die de cao afsluit met een of meer vakbonden, zijn zij ook automatisch gebonden aan die cao. Aangezien de organisatiegraad van de werkgevers (uitgedrukt in termen van het aantal werknemers dat bij hen in dienst is) vermoedelijk rond de 80% ligt (nauwkeurige cijfers zijn hierover niet bekend), verklaart dit voor een belangrijk deel de hoge dekkingsgraad van de cao. De algemeen verbindend verklaring (avv) voegt daar vervolgens nog eens zo'n 9% van de werknemers aan toe.

De hoge dekkingsgraad van de cao's is geheel en al te danken aan de werkgevers

Dat het ledental van de vakbeweging niet van belang is voor de dekkingsgraad van de cao, verklaart waarom deze twee getallen zozeer uiteenlopen: nog niet één op de vijf werknemers is lid van een bond, maar vier op de vijf werknemers vallen onder een cao. Wanneer werkgevers geen cao's meer willen afsluiten of als individuele werkgevers massaal hun lidmaatschap van de brancheorganisaties opzeggen (zoals in Duitsland is gebeurd), dan zou de dekkingsgraad van de cao sterk dalen.

Dat zoveel werknemers onder een cao vallen, duidt er dus op dat de werkgevers ondanks alle kritische geluiden nog altijd sterk aan de cao hechten. De cao levert werkgevers dan ook vele voordelen op: stabiliteit, voorspelbaarheid, arbeidsrust, reductie van transactiekosten (anders zou men met iedere werknemer afzonderlijk afspraken moeten maken) en vermindering van loonconcur-

rentie. Feitelijk is de cao nog het enige toegestane prijzkartel. De cao is onder werkgevers vooral zo populair omdat zij de marktwerking beperkt. Want anders dan vaak wordt aangenomen houden bedrijven helemaal niet van marktwerking en concurrentie. Daarom is er ook een mededingingsautoriteit, de ACM, die erop toeziet dat bedrijven de marktwerking op de goederen- en dienstenmarkten niet verstoren.

Uit onderzoek blijkt dan ook dat een ruime meerderheid van de werkgevers tevreden is met de cao. Zij waarderen hun cao gemiddeld met het cijfer 7. Ook de werkgevers die via de avv aan een cao gebonden zijn geven aan die cao nog altijd een 6.⁶

Dat de cao de marktwerking beperkt, is precies de reden waarom liberale partijen zo kritisch naar de cao en de avv kijken. Het is alleen merkwaardig dat zij daarbij hun pijlen vooral richten op de vakbonden. Vaak wordt verondersteld dat de cao de positie van de vakbonden versterkt en vooral in het belang is van werknemers. Gezien het grote belang dat werkgevers klaarblijkelijk aan de cao hechten is het de vraag of dit klopt. Natuurlijk staan werknemers sterker als zij hun krachten bundelen in een vakbond dan wanneer zij individueel met hun werkgever zaken proberen te doen. Maar voor werkgevers wegen de nadelen van deze krachtenbundeling van de werknemers blijkbaar minder zwaar dan de voordelen van collectieve onderhandelingen.

Dat werkgevers veel belang hebben bij de cao, betekent niet dat dit niet geldt voor werknemers. Integendeel: juist vanwege de voordelen die de cao werkgevers biedt zijn zij bereid concessies te doen aan de werknemers door hun betere arbeidsvoorwaarden te bieden. Arbeidsrust vraagt immers een prijs. Die kan worden betaald in de vorm van hogere lonen, maar ook in de vorm van betere secundaire arbeidsvoorwaarden, zoals pensioen of scholing. Vooral in bedrijfstak-cao's worden vaak afspraken gemaakt over zogenaamde 'goede doelen' die de gehele sector ten goede komen, zoals een bijdrage aan opleidings- en

ontwikkelingsfondsen. Bij cao's gaat het dus niet alleen om de verdeling van de opbrengst van de bedrijven over aandeelhouders en werknemers (een 'nul-som-spel'), maar ook om het genereren van meeropbrengst voor beide partijen (een 'positieve-som-spel'). Dit laatste rechtvaardigt ook waarom bedrijfstak-cao's algemeen verbindend kunnen worden verklaard. Dit voorkomt 'freerider-gedrag' van ongeorganiseerde werkgevers die wel van de sectorale voorzieningen voor scholing en dergelijke profiteren.

Pijnpunten

Hoe moeten we in het licht van deze feiten de moeizame onderhandelingen van het afgelopen jaar beoordelen? Het ging daarbij in essentie om twee zaken, namelijk onenigheid over de inhoud en het omzeilen van cao's door het gebruik van uiteenlopende flex-constructies.⁷

Onenigheid over de inhoud van de cao is natuurlijk van alle tijden. Hoe moeizaam de onderhandelingen verlopen, hangt af van de vraag hoe ver de wensen van werkgevers en vakbonden uiteen liggen, maar ook van hoe sterk zij hun positie achten. De partij die meent het sterkst te staan, zal het minst bereid zijn om concessies te doen. Als beide partijen denken dat zij sterk staan, kan het onderhandelingsproces dan ook lang duren. Dit hangt ook af van hoe goed men in staat is de positie van de tegenpartij in te schatten.

Als onderhandelaars elkaar al jaren kennen en een vertrouwensrelatie hebben opgebouwd, dan kunnen de onderhandelingen vlotter verlopen, bijvoorbeeld door informeel contact voorafgaand aan de formele onderhandelingen om af te tasten waar de belangrijkste pijnpunten zitten. Het afgelopen jaar liep dit allemaal wat moeizamer dan in eerdere jaren.

Dat de werkgevers hun inzet presenteerden als een moderniseringsagenda en de vakbonden daarmee wisten af te schilderen als een behoudzuchtige partij die vooral opkomt voor gevestigde belangen van oudere werknemers

met een vaste baan en de broodnodige vernieuwing in de weg staat, leverde hun in ieder geval publicitair voordeel op. De vakbonden op hun beurt wisten hun tegenargument dat de werkgevers de arbeidsvoorwaarden willen verslechteren en daar niets tegenover stellen, minder overtuigend over het voetlicht te brengen.

Wie hierbij het gelijk aan zijn kant had, doet er voor een beoordeling van de cao als zodanig niet toe. Zoals gezegd horen meningsverschillen nu eenmaal bij cao-onderhandelingen. Het gaat er vooral om of de partijen

Dat slechts één op de vijf werknemers lid is van een vakbond, kan het maatschappelijk draagvlak ondergraven

tot een compromis weten te komen, wat bij de meeste onderhandelingen uiteindelijk inderdaad het geval was.

Een tweede pijnpunt is de wijze waarop werkgevers cao-afspraken steeds meer omzeilen door personeel in te zetten dat niet onder de cao van het bedrijf valt of dat hier minder door beschermd wordt. Het gaat hierbij om het inhuren van zzp'ers, uitzendkrachten, payrolling, contracting en het groeiende gebruik van tijdelijke krachten en oproep- en invalkrachten.

Zzp'ers vallen als zelfstandigen doorgaans onder geen enkele cao-bepaling (al is er in de architecten-cao een bepaling opgenomen over minimumtarieven voor zzp'ers). Uitzendkrachten vallen veelal onder een van de uitzend-cao's, die vaak minder gunstige arbeidsvoorwaarden bieden dan de cao waar het inlenende bedrijf onder valt. Via payrolling en uitbesteding of contracting kunnen arbeidskrachten vaak ook tegen minder goede arbeidsvoorwaarden te werk worden gesteld. Tijdelijke krachten en oproep- en invalkrachten vallen wel onder de cao van het bedrijf,

maar hebben naar hun aard vaak toch minder goede arbeidsvoorwaarden.

Op al deze manieren wordt de beschermende en regulerende functie van de cao steeds verder ondergraven. Aangezien inmiddels een derde van de werkende bevolking geen vast contract meer heeft, gaat het hierbij al lang niet meer om een marginaal verschijnsel. Bovendien treft dit niet alleen de werkenden in de flexibele schil, maar zet de concurrentie tussen vaste en flexibele krachten ook de arbeidsvoorwaarden van het vaste personeel onder druk. Als zij geen concessies doen, dreigt hun plek op termijn immers te worden overgenomen door een flexkracht.

Nu klinkt het wellicht tegenstrijdig dat werkgevers trachten de cao te omzeilen, terwijl zij er toch zoveel belang aan hechten. Maar dit is niet veel anders dan dat burgers belang hechten aan collectieve voorzieningen en toch belastingbetaling proberen te ontwijken. Werkgevers profiteren graag van de voordelen van cao's, maar individuele werkgevers hebben er ook belang bij om de kosten van een cao te ontlopen. Dat hiermee het voordeel van beperking van concurrentie op arbeidsvoorwaarden wordt ondergraven, is voor de gezamenlijke werkgevers in een branche weliswaar een nadeel, maar individuele werkgevers kunnen hier juist concurrentievoordeel mee behalen. Een klassiek collectieve-actieprobleem dus.

De vakbonden proberen deze uitholling van het effectieve bereik van de cao al jaren een halt toe te roepen, maar zijn hierin – enkele uitzonderingen daargelaten – tot nog toe onvoldoende succesvol geweest. Dat werkgevers weinig bereidheid tonen op dit punt zaken te doen met de vakbonden, heeft bijgedragen aan de 'verharding' in de arbeidsverhoudingen.

Potentieel ligt hier natuurlijk een mooie kans voor een poldercompromis. Als de werkgevers bereid zijn goede afspraken te maken om de ontwijking van de cao tegen te gaan en de vakbonden tegemoet willen komen aan de 'moderniseringswensen' van de werkgevers, zou dit tot een interessante vernieuwing van cao's kunnen leiden.

Gebrek aan representativiteit

Er is nog een derde pijnpunt, dat niet zozeer een zorg vormt voor de sociale partners, maar het maatschappelijke draagvlak onder het cao-stelsel dreigt te ondergraven. Dit betreft de legitimiteit van de cao-partijen. Daarbij richten de pijlen zich in de praktijk overigens alleen op de vakbonden. De simpele vraag is waarom de bonden, die minder dan één op de vijf werknemers als lid hebben – en in sommige sectoren nog beduidend minder –, toch namens alle werknemers bindende afspraken mogen maken.

Formeel juridisch is hier geen probleem. De Nederlandse wet kent geen representativiteitsvereiste voor de onderhandelende partijen. Alleen bij de avv is de regel dat de cao al voor ten minste 55% van de werknemers in een sector moet gelden alvorens deze bindend wordt verklaard voor de gehele sector. Maar hierbij speelt, zoals gezegd, alleen de organisatiegraad aan werkgeverskant een rol en niet die van de vakbonden.

Dat werkgevers nog steeds bereid zijn cao's af te sluiten met vakbonden die zo'n klein deel van de werknemers vertegenwoordigen, duidt erop dat zij het gebrek aan representativiteit niet als een groot probleem zien. Al past het natuurlijk in de onderhandelingsstrategie om de vakbonden er af en toe fijntjes op te wijzen dat zij toch maar een klein deel van de werknemers vertegenwoordigen en dat de niet-leden wellicht positiever staan tegenover de werkgeversvoorstellen dan de vakbonden.

Zolang de vakbonden een relatief gematigde positie innemen en een cao-akkoord in vrijwel alle gevallen ook arbeidsrust garandeert, maakt het voor de werkgevers niet veel uit hoeveel werknemers lid zijn van een bond. Dat blijkt ook uit het feit dat zij in sommige sectoren een cao hebben afgesloten zonder de grootste vakbond FNV, omdat deze niet met de voorstellen van de werkgevers wilde instemmen. Blijkbaar verwachten de werkgevers ook dan dat de cao voor arbeidsrust zal zorgen.

Tabel 1 *Opvattingen van vakbondsleden en niet-vakbondsleden, 2012 (%)*

<i>Eens met onderstaande stelling</i>	<i>Lid</i>	<i>Geen lid</i>
inkomensverschillen moeten kleiner	73	55
belastingen moeten niet omlaag	74	73
hypotheekrenteaftrek moet worden afgeschaft	36	31
pensioenleeftijd moet naar 67 jaar	36	46
overheid moet banken steunen die failliet dreigen te gaan	57	61
overheidsuitgaven voor werkloosheidsuitkeringen moeten omhoog	20	18
overheidsuitgaven voor pensioenen moeten omhoog	45	41
overheidsuitgaven voor bedrijven moeten omhoog	26	28
overheidsuitgaven voor bijstand moeten omhoog	23	21
gepensioneerden moeten AOW-premie betalen	40	38

Bron: NKO 2012

Het geringe ledental van de vakbonden is vooral een doorn in het oog voor wie meent dat de belangen van grote groepen werknemers onvoldoende worden vertegenwoordigd. Daarbij richt de aandacht zich vooral op jongeren en flexwerkers. Toch betekent een lage organisatiegraad van de vakbeweging nog niet dat zij niet representatief is. Zolang de leden een evenwichtige afspiegeling vormen van de beroepsbevolking is er weinig aan de hand. Onder de vakbondsleden zijn echter oudere autochtone mannen met een vaste voltijd baan oververtegenwoordigd en jongeren, vrouwen, allochtonen, flexwerkers en deeltijders ondervertegenwoordigd. Zo is 60% van de werknemers jonger dan 45 jaar, maar slechts 43% van de werkzame vakbondsleden.

Ook dit hoeft nog niet per se een probleem te zijn als de opvattingen en belangen van deze groepen parallel lopen. Of hiervan sprake is, is niet zo duidelijk. Tabel 1 geeft een beeld van de opvattingen van vakbondsleden en niet-vakbondsleden over een aantal sociaal-economische thema's zoals gemeten in het Nationaal Kiezersonderzoek 2012 (NKO 2012). Hieruit blijkt dat de opvattingen van vakbondsleden en niet-leden niet bijzonder ver uit elkaar lopen. Het meest verschillen zij nog van mening over de vraag of de inkomensverschillen kleiner moeten worden: daar is bijna driekwart van de vakbondsleden voor, tegenover iets meer dan de helft van de niet-leden. Bij de andere thema's zijn de verschillen klein. Nu gaat het hier niet om onderwerpen die op de agenda staan van de cao-onderhandelingen, maar in ieder geval blijkt het allerminst evident dat vakbondsleden geheel andere prioriteiten hebben dan niet-leden.

Cao-heffing

Niettemin blijft het in de beleving van velen ondemocratisch dat vier op de vijf werknemers geen vakbonds lid zijn en geen zeggenschap hebben over de cao die aan hen wordt opgelegd. Je kunt natuurlijk tegenwerpen dat zij dan maar lid moeten worden, maar dat

is haast net zoals het stemrecht bij Tweede Kamerverkiezingen voorbehouden aan leden van politieke partijen.

Om de legitimiteit van cao-afspraken en de avo te vergroten is het daarom wenselijk alle werknemers die onder een cao vallen daarover zeggenschap te geven. Nu gebeurt het al regelmatig dat vakbonden onder alle werknemers – en niet alleen hun leden – de wensen aanzien van de cao peilen. Maar het uiteindelijke onderhandelingsresultaat wordt doorgaans alleen ter goedkeuring aan de vakbondsleden voorgelegd. Die hebben immers de contributie afgedragen waaruit de vakbondsonderhandelaars worden betaald. Zou iedereen mogen meebeslissen, dan groeit het zogenaamde freerider-probleem nog verder, zo betogen vakbonden terecht. Want waarom nog contributie betalen als je ook zonder lidmaatschapskaart mag meebeslissen?

De opvattingen van vakbondsleden en niet-vakbondsleden liggen niet bijster ver uit elkaar

Behalve de gevolgtrekking dat niet-leden daarom niet mogen meebeslissen, zou je ook de omgekeerde conclusie kunnen trekken: niet-leden moeten ook meebetalen. Dat is minder vreemd dan het lijkt. Immers, een cao is in feite een collectief goed: zij geldt voor alle werknemers van een bedrijf of sector, ongeacht of die aan de totstandkoming ervan hebben bijgedragen. Bij andere collectieve goederen – dijken, wegen, defensie, politie – hebben we daar een even simpele als effectieve oplossing voor bedacht: iedere burger draagt bij aan de financiering ervan door belasting af te dragen. Zo kun je overwegen om ook een cao-heffing in te voeren, gelijk aan een klein percentage van het loon. In ruil

daarvoor mag iedereen dan over de cao mee-beslissen.

Daarvoor zijn overigens nog allerlei varianten denkbaar. Een voor de hand liggende optie is om alle werknemers te laten stemmen over de uitkomst van de cao-onderhandelingen. Nadeel daarvan is dat niet duidelijk is wat er gaat gebeuren als een meerderheid het onderhandelingsresultaat afwijst. Met een nee-stem geef je immers nog niet aan wat je niet bevalt. Bovendien is het lastig onderhandelen als je niet weet wat de wensen van je achterban zijn.

Het is dus beter om alle werknemers (ook) al aan het begin van het onderhandelingsproces een stem te geven. Dat kan door met een enquête hun wensen te peilen. Een andere interessante optie is het Franse systeem, waarbij werknemers hun cao-onderhandelaar kunnen kiezen. Dat lijkt nog het meest op het model van de representatieve democratie waaraan de politieke partijen – die maar een fractie van het aantal leden van de vakbonden hebben – hun legitimiteit ontleen.

We zouden echter nog een stap verder kunnen gaan. Als alle werknemers een kleine financiële bijdrage leveren aan de kosten van het tot stand brengen van een cao, dan moet nog worden bepaald hoe de opbrengst wordt verdeeld over de verschillende vakbonden. Als we dit doen op basis van het huidige ledental, zullen de groepen die zijn ondervertegenwoordigd onder de vakbondsleden moeten bijdragen aan de vakbonden, waardoor zij zich mogelijk juist onvoldoende vertegenwoordigd voelen. Maar als zij al betaald hebben voor de cao, waarom zouden zij dan niet gelijk gratis lid van een vakbond kunnen worden?⁸ Daarbij valt te denken aan een basislidmaatschap, waarbij men bijvoorbeeld geen recht heeft op een uitkering uit de stakingskas of rechtsbijstand, maar wel volwaardig mag mee-beslissen. Daarvoor zal men nog een aanvullende contributie moeten betalen. Voorafgaand aan de cao-onderhandelingen zou dan iedere werknemer haar of zijn mening kunnen geven over de belangrijkste kwesties en tevens kunnen aangeven van welke vakbond

zij of hij gratis lid wil worden. Na afloop van de cao-onderhandelingen wordt het resultaat dan, zoals nu al het geval is, ter goedkeuring aan alle leden voorgelegd.

Een gratis vakbonds-lidmaatschap vormt tevens een mooie peiling van de populariteit van de vakbonden. Als maar een beperkt deel van de werknemers gratis lid wil worden van de huidige vakbonden, is dit een krachtig signaal aan die bonden dat zij het niet goed genoeg doen. Als de gevestigde bonden zich onvoldoende inzetten voor de belangen van tot nu toe ondervertegenwoordigde groepen, zoals jongeren en flexwerkers, is het relatief eenvoudig voor nieuwe bonden om in het gat te springen. Het verwijt van het kleine AVV aan de grote bonden dat zij in het gesloten Nederlandse systeem van arbeidsverhoudingen nauwelijks een kans heeft om een positie te verwerven, gaat dan niet meer op. Vakbonden zullen gestimuleerd worden om onder alle groepen werknemers leden te werven. Naar de mate waarin zij daarin slagen, zal hun legitimiteit als vertegenwoordiger van alle werknemers groter worden.

Hoe de concurrentie tussen de vakbonden om leden te werven zal verlopen, is moeilijk te voorspellen. Er kunnen aparte bonden voor jongeren of flexwerkers ontstaan. Er komen misschien populistische naast meer gematigde bonden. Maar het succes van een vakbond is uiteindelijk wel afhankelijk van de bereidheid en het vermogen om met andere bonden samen te werken en een goede cao af te sluiten. Het zou dus ook kunnen dat de gevestigde bonden zo veel vertrouwen hebben dat zij hun dominante positie weten te behouden. Die onzekerheid is nu eenmaal eigen aan een democratie.

Een bezwaar tegen financiering van vakbonden uit een cao-heffing kan ook zijn dat zij daarmee een verlengstuk dreigen te worden van de overheid. Immers, een regering die de vakbonden minder gunstig gezind is, zou kunnen dreigen de cao-heffing te verlagen en hen daarmee sterk onder druk kunnen zetten. Om dit te voorkomen, is het beter dat de cao-heffing niet als een belasting door de overheid

wordt opgelegd, maar dat de sociale partners hierover zelf in de Stichting van de Arbeid een afspraak maken. De overheid zou dit wel kunnen stimuleren door over de cao-heffing geen belasting te heffen. De heffing is dan te vergelijken met de pensioenpremie.

Tot slot

Met de cao als zodanig is weinig mis, ondanks de vele geluiden die het tegendeel suggereren. Dat vakbonden en werkgevers van mening verschillen over de inhoud van de cao kan men moeilijk als een probleem aanmerken, aangezien dit juist het wezen van cao-onderhandelingen is.

Dat individuele werkgevers het effectieve bereik van cao's ondergraven door gebruik van allerlei flex-constructies is wel problematisch. Uiteindelijk vormt dit overigens net zozeer een bedreiging voor de werkgevers (omdat het de voordelen van de cao vermindert) als voor de vakbonden. Op dit terrein is het dan ook belangrijk dat de sociale partners erin slagen afspraken te maken die ofwel de groei van de flexibele schil een halt toeroepen ofwel

alle flexkrachten onder dezelfde cao brengen als de vaste krachten.

Er zijn inmiddels enkele hoopvolle voorbeelden, zoals de architecten-cao en de cao gehandicaptenzorg,⁹ maar op dit terrein valt nog veel werk te doen. Als de sociale partners hierin onvoldoende slagen, zou een toenemende ontwijking van cao's uiteindelijk het hele cao-stelsel kunnen ondermijnen, zelfs als de werkgevers het belang van de cao blijven onderschrijven.

Tot slot is het gewenst de legitimiteit van de cao's te vergroten door alle werknemers een stem in de cao te geven. Om te voorkomen dat dit het freerider-probleem vergroot moet dan tegelijkertijd aan een ander 'verdienmodel' voor de vakbeweging worden gedacht. Een verplichte cao-heffing in combinatie met een gratis vakbondslidmaatschap lijkt daarvoor een interessante optie. Hiermee kun je in één klap verschillende problemen oplossen: de lage organisatiegraad, de representativiteit van de vakbeweging, het ontbreken van zeggenschap over de cao van de grote meerderheid van de werknemers en de verzwakking van de financiële basis van vakbonden.

Noten

- 1 In 1914 werd de eerste landelijke cao afgesloten voor de boekdrukkers.
- 2 AWWN (17-11-2015), 'Loonstijging dit jaar 1,5 procent', www.awvn.nl/actueel-site/Paginas/Persberichten/Loonstijging-dit-jaar-1,5.aspx.
- 3 AWWN (3-2-2016), 'Cao-jaar vliegend van start', www.awvn.nl/actueel/persberichten/cao-jaar-vliegend-van-start.
- 4 L.F. Asscher (2016), 'Brief aan de Tweede Kamer', vergaderjaar 2015-2016 29544 nr.669.
- 5 J. Visser (2015), ICTWSS database 5.0. Amsterdam: AIAS, www.uva-aias.net/208.
- 6 L. Hartevelde (2013), 'De cao: terug van nooit weggeweest!', in: *Ontwerpers in arbeidsverhoudingen: draagvlak voor de cao*, Den Haag: AWWN.
- 7 P. van de Valk (2016), *Cao onder druk? Onderzoek naar ontwikkelingen van collectieve arbeidsverhoudingen in relatie tot de cao*, Publicatie nr.11 van het Wetenschappelijk Bureau voor de Vakbeweging, Amsterdam: De Burcht, www.de-burcht.nl/userfiles/file/Eindrapport%20onderzoek%20Peter%20van%20der%20Valk-%20Cao%20onder%20druk%281%29.pdf
- 8 Om de gedachten te bepalen: de totale contributie-inkomsten van alle Nederlandse vakbonden bedragen naar schatting zo'n € 300 mln per jaar. Dit is ongeveer 0,1% van de totale loonsom van alle werknemers. Een heffing van deze omvang zou dus volstaan om alle werknemers 'gratis' vakbondslid te maken en de totale inkomsten van de vakbeweging op peil te houden.
- 9 Hierin is onder meer afgesproken dat 'flexibiliteit minder gerealiseerd wordt door flexibele contracten en meer door een bredere en meer flexibele inzet van werknemers met een vast dienstverband. (...) Het gebruik van nulurencontracten en tijdelijke dienstverbanden zal daarom worden beperkt' (Onderhandelaarsresultaat CAO Gehandicaptenzorg 16 november 2015).

De publieke sector, de vakbonden en het recht

Minister Ronald Plasterk en FNV-voorzitter Ton Heerts stonden afgelopen jaar lijnrecht tegenover elkaar. Van het poldermodel leek weinig over. De FNV stapte zelfs naar de rechter om het buiten hen om gesloten loonakkoord ongedaan te krijgen. Hoewel de grootste vakbond nul op het rekest kreeg en de betrokken partijen bezwoeren dat de escalatie eenmalig was, valt het allerminst uit te sluiten dat de verhoudingen tussen overheid en vakbonden in de toekomst verder verhardden.

BAREND BARENTSEN

Hoogleraar sociaal recht & bijzonder hoogleraar arbeidsverhoudingen aan de Universiteit Leiden

Wat vakbondsvrijheid betreft hebben we het in Nederland goed. Terwijl in andere landen bonden het werken bemoeilijkt wordt, vakbondsactivisten ontslag riskeren en ze soms zelfs voor hun leven moeten vrezen, is het stakingsrecht bij ons een erkend grondrecht. Bovendien zijn de bonden gewaardeerde gesprekspartners in polderinstituten als de Sociaal Economische Raad (SER) en de Stichting van de Arbeid. Hoewel de meningen over de wenselijkheid ervan nogal verschillen, wijst het op 1 juli 2015 ingevoerde nieuwe ontslagrecht in ieder geval ook op een stevige positie van de vakbeweging.

Dat alles is echter geen reden tot feestvreugde. Zo zijn de ledenaantallen van de bonden dalende.¹ Met hun nadruk op de bescherming van (oudere) werknemers met een vast contract, de hoofdmoot van hun achterban, lijken ze een achterhoedegevecht te voeren. De wereld om hen heen wordt met de

dag flexibeler en zzp'ers zijn niet meer weg te denken, met als gevolg dat een toenemende groep outsiders het zonder bescherming van arbeidsrecht en cao's moet zien te stellen. De SER heeft daarom recentelijk de noodklok geluid voor het cao-overleg, al ziet de raad daar nog wel draagvlak en toekomst voor.²

Nu is de afnemende (en vergrijzende) achterban van vakorganisaties een al langer bestaand en vaker geconstateerd probleem. In dit artikel wil ik die discussie niet nog eens dunnetjes over doen, al deel ik het optimisme van de SER niet ten volle.³ Mij lijkt het veeleer vijf over dan vijf voor twaalf voor de bonden en cao's. Wel wil ik deze problemen gebruiken als achtergrond waartegen collectieve arbeidsvoorwaardenvorming en collectieve acties zich de afgelopen jaren in de publieke sector hebben ontwikkeld.

Op basis van rechtspraak in de periode 2014-2015 over collectief onderhandelen en

collectieve actie signaleer ik dat de rechter zich afstandelijker opstelt in collectieve conflicten. De rechter vindt dat een zaak van de betrokken partijen. Hun vrijheid van collectief onderhandelen staat dus hoog in het vaandel, en sinds kort nog hoger. Al die vrijheid lijkt wenselijk en prachtig, maar heeft ook een keerzijde. In hoeverre is een verzwakte vakbeweging in staat om van die vrijheid gebruik te maken? Hebben zij, gezien de omvang van hun achterban en de beperkte actiebereidheid, wel voldoende 'bargaining power' in die vrije onderhandelingen?

De overheid als wet- én werkgever

Ik spits mijn beschouwing toe op de publieke sector. Aangezien de overheid naast werkgever ook wetgever is, is de procedure daar anders dan in de marktsector. Ambtenaren worden eenzijdig aangesteld door de overheidsinstantie waarvoor zij werken en ook hun arbeidsvoorwaarden worden vastgesteld door de werkgever. Die zijn vastgelegd in wettelijke regelingen, zoals het Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) en het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren (BBRA). In dergelijke regelingen is onder meer vastgelegd hoeveel vakantiedagen en salaris de ambtenaar heeft, welke voorzieningen er beschikbaar zijn bij ontslag en wat de rechten en plichten bij ziekte zijn. Kortom: de arbeidsvoorwaarden die voor werknemers in de marktsector in een cao zijn vastgelegd.

Deze eenzijdigheid is echter vooral theorie. Een ambtenaar sluit dan wel geen arbeidsovereenkomst met zijn werkgever, maar aan het aanstellingsbesluit gaan natuurlijk wel besprekingen vooraf. Ook bij de collectieve arbeidsvoorwaarden voor ambtenaren geldt dat die feitelijk op een akkoord met de bonden zijn gebaseerd.

Het komt erop neer dat overheidswerkgevers de wettelijke regeling van de arbeidsvoorwaarden pas na instemming van de vakbonden mogen wijzigen. Daarbij is de overheid in verschillende sectoren verdeeld. Per sector

— onder meer Rijk, defensie, politie, gemeenten en waterschappen — vindt afzonderlijk overleg plaats. Wordt een akkoord bereikt, dan worden de afgesproken arbeidsvoorwaarden — ook wel aangeduid als het overheids-cao — opgenomen in de wettelijke regelingen.⁴

Per sector is vastgelegd wie de onderhandelingspartners zijn en in welk geval er sprake is van een voldoende meerderheid bij de ambtenarenbonden om van een geldig arbeidsvoorwaardenakkoord te spreken. In de regel is instemming van de grootste, aan FNV gelieerde ambtenarencentrale plus een kleinere bond voldoende, of instemming van de drie kleinere centrales. Noch het overeenstemmingsvereiste noch de indeling in sectoren is volledig gebaseerd op bindende wet- en regelgeving. Ten dele gaat het om door overlegpartners gesloten protocollen en gebruiken.

Met het overeenstemmingsvereiste perken overheidswerkgevers hun wetgevende bevoegdheid in. Alleen op basis van een akkoord met de bonden kunnen zij tot wijziging van de collectieve arbeidsvoorwaarden overgaan. Zo wordt voorkomen dat een overheidsinstantie als wetgever eenzijdig zaakjes fikst die haar als werkgever goed uitkomen. Hiermee trachten zoveel mogelijk de situatie in de marktsector te benaderen, waar bonden vrijelijk kunnen onderhandelen over arbeidsvoorwaarden.

Een andere bijzonderheid van het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid is dat er voor de meeste sectoren voorzien is in een advies- en arbitrageregeling voor het geval het overleg stukt. Sinds de invoering van het overeenstemmingsvereiste, en het in feite naar 'normale' cao-onderhandelingen toegroeien van de arbeidsvoorwaardenvorming, doen de onderhandelingspartners minder beroep op deze regelingen.⁵

De onderhandelingen in de publieke sector zijn aldus sterk genormaliseerd, dat wil zeggen zoveel mogelijk in lijn gebracht met wat tussen werknemers en werkgevers in de marktsector gebruikelijk is.⁶ Hoewel veel vakbonden vrezden dat het wetsvoorstel tot

normalisering van de ambtelijke rechtspositie hun onderhandelingspositie in de toekomst zal ondermijnen, moet dat niet overdreven worden. Nu staan de bonden, als ze eensgezind zijn, in het huidige systeem wel iets sterker dan wanneer de complete vrijheid van marktpartijen-cao geldt, maar normalisering door ambtenaren ook onder het arbeidsrecht te laten vallen zou op zich goed aansluiten bij de ontwikkelingen die hierboven beschreven zijn.

Het is goed om op te merken dat juist de sectoren die niet of heel beperkt mogen staken – defensie en politie – buiten de normalisering van het wetsvoorstel vallen. Daar past uiteindelijk misschien beter een geprotocolleerd overlegstelsel bij, zij het dat de politiebonden er wel in zijn geslaagd binnen het bestaande stelsel met actie hun zin te krijgen.

Vrijheid van onderhandelen

De onderhandelingsvrijheid brengt ook het recht om te staken met zich mee. Met collectieve acties (of de dreiging ervan) kunnen werknemers hun eisen in de onderhandelingen kracht bij zetten. Zonder dat recht zouden de bonden min of meer tandeloos zijn en is de onderhandelingsvrijheid niet meer dan een wassen neus.

Nu is de vrijheid om actie te voeren niet onbeperkt. Als er onevenredige schade dreigt voor derden, of als de openbare orde, de nationale veiligheid of de volksgezondheid in het geding is, mogen acties worden verboden. Juist in de publieke sector is de kans aanwezig dat acties die belangen te sterk schaden.

De werkgever is bovendien niet verplicht om een cao aan te gaan. Ook die vrijheid is natuurlijk niet onbegrensd. Als er een jarenlange relatie bestaat met een bepaalde partij of er bepaalde toezeggingen zijn gedaan, kan een vakbond niet zonder meer worden uitgesloten van deelname aan de onderhandelingen. Het is ook niet zo dat andere vakbonden een concurrerende bond zomaar kunnen vetoën. Maar zeker waar het gaat om het uiteindelijk

afsluiten van collectieve afspraken genieten werkgevers en bonden een enorme vrijheid.⁷

Of de bereikte afspraken redelijk zijn, is daarbij niet relevant. De inhoud van het akkoord doet niet ter zake, zolang het maar is afgesloten met een voldoende representatieve vakbond. Een cao of arbeidsvoorwaardenakkoord kan heel wel afspraken bevatten die minder gunstig zijn voor (een deel van) de betrokken werknemers. Een vakbond wordt sterk genoeg geacht om zelf te beslissen of een onderhandelingsresultaat acceptabel is, of niet.

De laatste jaren heeft de rijksoverheid met de zogeheten nullijn gebruikgemaakt van deze onderhandelingsvrijheid. Om de financiën op orde te houden wilde men de salarissen simpelweg niet verhogen. Het gevolg was dat er in veel sectoren geen afspraken over arbeidsvoorwaarden tot stand kwamen. Hoogstens werd men het over deelonderwerpen eens. Hoewel deze opstelling was ingegeven door politieke motieven, stelde de overheid zich in feite op als iedere andere 'gewone' werkgever die meent het zuinig aan te moeten doen.

Afgezien van de politiesector is tegen de nullijn betrekkelijk weinig actie gevoerd. Ook is niet de weg van arbitrage of advies bewandeld.⁸ De bonden stonden blijkbaar niet sterk genoeg om een mooi akkoord af te dwingen. Overigens verliepen de onderhandelingen in sectoren als gemeenten vaak wel wat soepeler. De salarissen drukken daar niet rechtstreeks op de rijksbegroting, waardoor werkgeversonderhandelaars meer ruimte hadden om aan eisen van werknemers tegemoet te komen. Desalniettemin zijn er ook in die sectoren wel voorbeelden te vinden van onderhandelingen die vele jaren lang nagenoeg op slot hebben gezeten, bijvoorbeeld in het mbo.⁹

Rechter buiten de onderhandelingen...

Bij de onderhandelingen voor rijksambtenaren in 2015 liepen de gemoederen tussen de overheid en FNV hoog op. Met het aantrek-

ken van de economie was het tijd om van de nullijn af te stappen, vond ook minister van Binnenlandse Zaken Ronald Plasterk. Over hoe dat dan zou moeten, werd men het echter niet eens. Twistpunt was het voorstel om de pensioenpremie te verlagen en het vrijgekomen geld bij wijze van loonsverhoging direct aan de ambtenaren uit te keren. 'Een sigaar uit eigen doos', oordeelde de FNV. De onderhandelingen leverden niks op. De FNV trachtte tevergeefs via een kort geding een beslissing te forceren, waarop Plasterk zonder de grootste vakbond een voor alle sectoren geldig loonruimte-akkoord sloot.¹⁰ De overige bonden meenden dat loonsverhoging na jaren van nullijn en afgebroken onderhandelingen te prefereren viel boven een voortdurende impasse.¹¹

De FNV kreeg van de rechter tweemaal nul op het rekest

Daarop toog de FNV opnieuw naar de rechter. Kern van het betoog was dat aan akkoorden reëel en open overleg vooraf dient te gaan. Dat was volgens de FNV niet gebeurd. Doordat het akkoord bovendien voor alle sectoren geldig was, kon er anders dan gebruikelijk op sectoraal niveau niet meer onderhandeld worden. Voor de afzonderlijke sectoren was het volgens de bond dus slikken of stikken.

Helaas voor de grootste vakbond oordeelde de rechter anders.¹² Het vereiste overleg mag ook buiten de formeel voorgeschreven organen om worden gevoerd. Er was, vond de rechter, bovendien voldoende overlegd. In feite volgt de rechter hier de meerderheid van de onderhandelaars, die wel tevreden waren met het proces en met het resultaat.

Het staat de FNV uiteraard vrij om de onderhandelingen te verlaten, maar dat betekent niet dat het daarna gesloten akkoord ineens ongeldig is. Ook binnen de bijzondere context

van ambtelijk arbeidsvoorwaardenoverleg prevaleert dus de onderhandelingsvrijheid.

Inmiddels hebben alle betrokken vakbonden en de minister verklaard dat zij in de toekomst 'gewoon' weer met zijn allen willen onderhandelen.¹³ Ook de noodgreep naar afspraken op centraal niveau wordt door hen als eenmalig beschouwd.¹⁴

Juridisch wel meer actiemogelijkheden

De FNV en andere bonden, die anders willen, zullen in de toekomst dus terug moeten grijpen op alternatieve methoden. Dat kan om twee redenen moeilijk zijn. De eerste is de lage organisatiegraad. Daarnaast brengen collectieve acties in de publieke sector de maatschappelijke orde vaak in gevaar. Zo werd een actie in de ambulancezorg verboden, omdat het risico op onherstelbare gezondheidsschade bij patiënten te groot was.¹⁵

Met de sterkere nadruk op de onderhandelingsvrijheid boven procedures staan bonden dus voor een flinke uitdaging. Ironisch genoeg kunnen ze hoop putten uit de recente rechtspraak. Het wordt makkelijker voor bonden, ook in de publieke sector, om actie te voeren.

Tot voor kort konden stakingen en andere acties worden verboden om de enkele reden dat ze niet van tevoren waren aangekondigd of omdat ze prematuur waren. De Hoge Raad heeft in twee uitspraken geoordeeld dat die regels niet langer als zelfstandige criteria gelden.¹⁶ Hoewel relevant moeten ze onder meer worden afgewogen tegen de duur en schade van de actie, en hoe lang de onderhandelingen in een impasse verkeren.

Voor de publieke sector is verder van belang dat de voorkeursbehandeling van algehele stakingen met deze uitspraken is vervallen. Juist in de publieke sector is die manier van actievoeren vaak niet mogelijk, omdat bepaalde overheidsdiensten nu eenmaal altijd beschikbaar moeten zijn.

Zolang acties als stiptheidsacties, estafetestaking, prikacties en flashmobs redelijkerwijs kunnen bijdragen aan een beter resultaat

in de collectieve onderhandelingen zijn deze rechtmatig. Het is dus primair aan de bonden om te kiezen wanneer en op welke manier zij actie voeren. Nog steeds is het actierecht niet onbeperkt, maar het uitgangspunt is dat werknemers én ambtenaren actie mogen voeren.

Dit opent ook mogelijkheden voor sectoren waar de organisatiegraad en de actiebereidheid beperkt zijn. Zo deden slechts 1000 van de 150.000 schoonmakers aan de langste naoorlogse stakingsactie van 2010 mee. Desondanks werd de staking een succes, doordat de bonden met gerichte acties tegen de NS en Schiphol relatief veel impact hadden.¹⁷

Hoewel deze actieform voor de meeste ambtenaren wat radicaal lijkt, is er nu in ieder geval een tussenweg voor de onhaalbare en vaak onrechtmatige algehele staking en een symbolisch fluitconcert op het Malieveld. Zelfs bedrijfsbezettingen zijn niet langer uit den boze. Illustratief voor de verruimde mogelijkheden is de weigering van de politie om bijstand te verlenen aan deurwaarders. Het gerechtshof Den Haag vond deze acties niet onrechtmatig.¹⁸ Het hof woog uitdrukkelijk mee dat de bonden, omdat de politie nu eenmaal essentiële diensten verleent, beperkt zijn in hun mogelijkheden om acties te voeren.

Polderen of actie

Met deze ontwikkelingen in de rechtspraak kunnen de bonden dus twee kanten uit. Kiezen zij voor actie of polderen? Ietwat simpel gesteld is het de keuze tussen de methode-SP en -PvdA. Uit het recente verleden blijkt niet direct welke koers effectiever is.

Hoewel de schoonmaakacties succes hadden en ook de politiebonden (iets) meer dan hun collega-ambtenaren wisten binnen te slepen, heeft de FNV zich bij de onderhandelingen met Plasterk buitenspel laten zetten. Als gezegd corrigeerde de rechter dit niet, en ontbrak het de FNV aan overtuigingskracht om de eisen op een andere manier geaccepteerd te krijgen.

Een belangrijke bepalende factor is de actiebereidheid en de organisatiegraad binnen een sector. Soms zullen de mogelijkheden om tot actie over te gaan beperkt zijn, ook al laat de rechter nu iets meer toe dan voorheen. En hoewel er juridisch dus iets meer ruimte is, blijft die beperkt als de gezondheid en veiligheid van burgers in het geding zijn.

Bovendien kan polderen wel degelijk tot resultaten leiden. Zo was de FNV medeondertekenaar van het Sociaal Akkoord in 2013. Ontpolderen, dat wil zeggen kiezen voor een meer conflictueus dan harmonieus onderhandelingsmodel, is dus zeker niet altijd een garantie voor succes.

Zelfs wanneer confrontatie wel mogelijk is, is het de vraag of zo'n koers op de langere termijn wel verstandig is. Er valt wellicht meer te halen als werkgevers uit welbegrepen eigenbelang, en niet met het mes op de keel, tot cao-afspraken komen. Omgekeerd zouden overheidswerkgevers zich ook kunnen afvragen of zij moeten streven naar een op de korte termijn lastige consensus met alle bonden, of moeten gaan voor het minimaal juridisch haalbare.

Daar komt het gebutste imago nog bij. Het probleem van teruglopende en vergrijzende ledenbestanden verhelpen vakbonden niet door terug te grijpen op het klassieke wapenarsenaal en het beschermen van gevestigde werknemersbelangen, maar door aan te tonen dat ze er ook zijn voor de jongeren die zich alleen wanen op de arbeidsmarkt.

Besluit

De ontwikkelingen van de afgelopen jaren, en zeker 2015, hebben geleid tot een zekere normalisering van de arbeidsverhoudingen bij de overheid. Net als in de marktsector kunnen werkgevers en werknemers in vrijheid hun opstelling en inzet bepalen. Daar horen ook vakbonden bij die als ze dat nodig vinden actie voeren om hun gelijk te krijgen.

Intussen heeft de rechter – uiteraard binnen zekere grenzen – de deur opengezet voor

collectieve acties. Het gewicht van vormvoorschriften is afgenomen en andere, minder klassieke actievormen zijn in principe toegestaan. Het zal voor de bonden een kwestie van nuances zijn. Er is heus ruimte – en reden – om de belangentegenstelling in collectieve onderhandelingen wat zwaarder aan te zetten. Het hangt van de omstandigheden in een bepaalde sector af hoe groot die speelruimte is. De bonden zullen een afweging moeten maken wat handiger is om op langere termijn resultaten te behalen: in beginsel polderen of juist sneller en harder actievoeren. Die keus is uiteindelijk aan hen. Terwijl de strijd binnen de FNV tot vandaag de dag in alle hevigheid gevoerd wordt, heeft vakbond De Unie bijvoorbeeld het stakingsmiddel afgezworen.

Die afweging kan in de verschillende overheidssectoren bovendien anders uitvallen, al naar gelang de actiebereidheid en de organisatiegraad. Verder is het goed denkbaar dat bepaalde onderdelen binnen deze sectoren voor een eigen koers kiezen, als ze menen dat er voor hun specifieke groep iets anders en beters moet worden geregeld. Belastingambtenaren, cipers en wegwerkers van Rijkswaterstaat vallen nu nog onder dezelfde regeling als beleidsambtenaren op een ministerie, maar dat hoeft niet zo te blijven.

De sinds de introductie van het sectorenmodel in 1993 zo keurig aangeharkte tuin van arbeidsvoorwaardenvorming verwildert. Dat biedt vakbonden meer vrijheid en speelruimte, maar minder zekerheid.

Noten

- 1 SER-advies (2013), *Verbreiding draagvlak CAO-afspraken* (advies 13/03), Den Haag: SER 2013, p. 11 e.v.
- 2 Ibid., p. 37 e.v.
- 3 B. Barentsen (2016), 'Representativiteit is een illusie', in: *TRA* 2016/11.
- 4 L.C.J. Sprengers (2015), 'Collectief overleg en conflict', in: B.B.B. Lanting (2015), *Inleiding Nederlands ambtenarenrecht*, pp. 299-307.
- 5 Sprengers, 'Collectief overleg en conflict', pp. 334-336.
- 6 B. Barentsen (2013), *The wounded soldiers of bureaucracy* (oratie Leiden), par. 2.
- 7 A.T.J.M. Jacobs (2013), *Collectief arbeidsrecht*, p. 157 e.v.
- 8 Sprengers, 'Collectief overleg en conflict', p. 334, en: Werkgroep-Borstlap (2015), *Buitengewoon normale sturing*, www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/06/18/rapport-buitengewoon-normale-sturing. Zie voor een beschrijving van het stelsel ook bijlage A bij dit rapport.
- 9 L.C.J. Sprengers (2013), 'Het cao-overleg in de sectoren', in: CAOP (2013), *De staat van de ambtelijke dienst 2013*, pp. 166-176, en: L.C.J. Sprengers (2015), 'Het cao-overleg in de sectoren', in: CAOP (2015), *De staat van de ambtelijke dienst 2015*, p. 198.
- 10 Sprengers (2015), 'Het cao-overleg in de sectoren', pp. 186-187.
- 11 Sprengers (2013), 'Het cao-overleg in de sectoren', p. 172. Normaliter trekken de ambtenarencentrales gezamenlijk op. De 'cao' voor de onderzoekinstellingen 2010-2014 is echter ook zonder AbvaKabo FNV afgesloten.
- 12 Gerechtshof Den Haag (27-10-2015), *JAR* 2015/296 (ECLI:NL:GHDHA:2015:2949).
- 13 W. van de Donk (2015), *Advies over de verhoudingen met de sociale partners van verkenner W. van de Donk d.d. 3 december 2015*, p. 2. www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/12/03/advies-over-de-verhoudingen-met-de-sociale-partners.
- 14 Sprengers (2015), 'Het cao-overleg in de sectoren', pp. 185-186.
- 15 Rechtbank Midden-Nederland (10-6-2015), *JAR* 2015/165 (ECLI:NL:RBMNE:2015:4232).
- 16 Hoge Raad (31-10-2014), *JAR* 2014/298 (Enerco), en Hoge Raad (19-6-2015), *JAR* 2015/188 (Amsta).
- 17 Jacobs, *Collectief arbeidsrecht*, p. 216.
- 18 Gerechtshof Den Haag (22-9-2015), *RAR* 2016/6 (ECLI:NL:GHDHA:2015:2555).

Hoe je de rechtsstaat in Europa wel beschermt

In het decembernummer van *S&D* constateerden Hamilton, Pilon en Wiersma dat autoritaire regeringsleiders vrij onbekommerd de rechtsstaat kunnen afbreken. De EU en de andere lidstaten staan erbij en kijken ernaar. Sinds het verschijnen van het stuk heeft Timmermans een onderzoek ingesteld naar de misstanden in Polen. Een goed begin, maar niet voldoende.

KATI PIRI, MICHIEL KRUYT & SARAH STEUTEL

Europarlementariër, beleidsmedewerker PvdA-fractie in Europees Parlement & Foreign Policy Trainee bij Europees Parlement

De antidemocratische ontwikkelingen in Hongarije geven al langer reden tot zorg, en nu lijkt de EU er met Polen een probleemgeval bij te hebben. Het is daarmee duidelijk dat wat met Hongarije eerst nog een geïsoleerde situatie leek, een Europees gezwel dreigt te worden. De manieren waarop er aan de rechtsstaat wordt getornd, tonen grote gelijkenissen: regeringsleiders maken door grondwetswijzigingen, het inperken van de persvrijheid en het aantasten van de onafhankelijkheid van rechters eerder vastgelegde 'checks and balances' op grote schaal ongedaan.

Om een einde aan deze ontwikkeling te maken dienen de lidstaten en de EU duidelijke grenzen te stellen. Daarbij staat er meer op het spel dan alleen de geloofwaardigheid van de EU als voorvechter van de mensenrechten. De kans dat andere lidstaten het voorbeeld van Polen en Hongarije volgen is immers maar al te reëel. In veel landen, ook West-Europese, is Poetin helaas een lichtend voorbeeld.

Aan de toetredingseisen heeft het niet gelegen. De zogenaamde Kopenhagen-criteria op het gebied van democratische en rechtsstatelijke kwaliteit zijn zeer streng. Het is misgegaan nadat landen lid zijn geworden. Voor een gedeelte valt dit Brussel aan te rekenen. Met uitzondering van de weinig succesvolle monitoring van Roemenië en Bulgarije hield de EU vast aan het traditionele non-interventiebeginsel aangaande binnenlandse aangelegenheden. Zo werden landen die nog maar nauwelijks van het communisme bekwamen waren en geen enkele democratische traditie hadden aan hun lot overgelaten.

Daar komt nog bij dat de hooggespannen verwachtingen van veel Oost-Europeanen over de EU niet zijn waargemaakt. De werkloosheid is alleen maar toegenomen en eenzelfde levensstandaard als in West-Europa is niet bereikt. Politici die conservatieve en nationale waarden propageren weten deze negatieve gevoelens uit te buiten. De boodschap dat de misère de schuld van Brussel en diens 'wes-

terse' liberale waarden is, vindt gretig aftrek. Het idee van een sterke leider die zich weinig gelegen laat aan democratische regeltjes is voor deze mensen meer dan interessant.

Europees probleem

Hoewel eurosceptici graag beweren dat meer bemoeienis van Brussel alleen maar averechts werkt, is nog meer wegstrijken geen optie. Buiten het feit dat de Poolse en Hongaarse bevolking geholpen zijn bij een EU waar men op structurele wijze het functioneren van de rechtsstaat in alle lidstaten monitort, is het controleren en beboeten een kwestie van eigenbelang. De ontwikkelingen in Oost-Europa zijn immers van invloed op de gehele EU. Hun regeringen hebben een stem in de Europese Raad en drukken zodoende hun stempel op beslissingen. Zo wordt de besluitvorming rondom het vluchtelingenvraagstuk ernstig bemoeilijkt door het verzet van Hongarije en Slowakije, die gemeenschappelijke maatregelen vaak dwarsbomen.

Bovendien blijft het probleem niet beperkt tot Hongarije, Polen en andere Oost-Europese landen. Lidstaten die een gezonde rechtsstaat hebben zijn eveneens gebaat bij een overkoepelend rechtsstaatmechanisme. Hoewel de rechtsstaat in Oost-Europa veel meer onder druk staat, hebben Nederland en Frankrijk, zo benadrukken Joyce Hamilton, Annelies Pilon en Jan Marinus Wiersma in het decembernummer van *S&D* terecht, zich ook niet altijd als het braafste jongetje van de klas gedragen.¹ Het probleem afschuiven op wat Oost-Europese Poetin-imitators is dus wat al te gemakzuchtig. Ook goedbedoelende landen kunnen soms een duwtje in de goede richting gebruiken.

Een echt onafhankelijke commissie

Genoeg redenen dus om nog tijdens het Nederlands voorzitterschap het non-interventiebeginsel binnen de EU opnieuw ter discussie te stellen en op te treden als de kernwaarden

in het geding zijn. Het onderzoek naar de nieuwe mediawet in Polen dat eurocommissaris Frans Timmermans nu heeft ingesteld, is een goed begin.

Er moet daarbij echter gewaakt worden voor willekeur en partijpolitiek. Als we echt de rechtsstaat willen beschermen, dan is het essentieel dat dergelijk onderzoek systematisch en objectief uitgevoerd wordt. Daarin valt nog een hoop te winnen. Toen de Commissie liet weten de Poolse situatie onder de loep te nemen, sprak de Poolse EU-president Tusk bijvoorbeeld zijn afkeuring uit. Kritiek op 'zijn' regering was een brug te ver volgens hem. Ook de Hongaarse premier Orbán is jarenlang

Het probleem afschuiven op wat Poetin-imitators is wat al te gemakkelijk: het probleem speelt in heel Europa

de hand boven het hoofd gehouden door de machtige christen-democratische EVP-fractie. Tot slot kan het geen kwaad om naar onze eigen Oost-Europese zusterpartijen te kijken: in Slowakije vertoont de sociaal-democraat Fico nogal eens ongewenst gedrag.

Er zal dus een structurele oplossing moeten komen. Belangrijk is hierbij dat de afspraken ook daadwerkelijk worden nageleefd. Om dit te bewerkstelligen werken we in het Europees Parlement momenteel aan de totstandkoming van een onafhankelijke beoordelingscommissie. Deze commissie – bestaande uit vertegenwoordigers van de Commissie, het Parlement, de Raad van Europa, het Agentschap voor Fundamentele Rechten, ngo's en andere relevante mensenrechtenorganisaties – zal alle lidstaten aan de hand van een aantal vooraf vastgestelde criteria met betrekking tot rechtsstatelijkheid, democratie en mensenrechten monitoren.

Essentieel is daarbij zoeken naar samenwerking met lokale actoren. Het werkt beter en is geloofwaardiger wanneer Hongaren zelf hun problemen aankaarten dan wanneer de Hongaarse regering keer op keer op de vingers wordt getikt door Brussel.

Scorebord

Eens in de zoveel tijd komt de commissie dan met een rapportage. Aan de hand van een ‘democratisch scorebord’ kan bijvoorbeeld worden bijgehouden hoe lidstaten per onderdeel scoren. Op basis hiervan doen lidstaten elkaar jaarlijks aanbevelingen. Deels zal dit neerkomen op ‘naming & shaming’, maar de nadruk ligt op het geven van constructief advies over verbetermogelijkheden. Pas nadat daarop aangesproken lidstaten daadwerkelijk verbeteringen hebben doorgevoerd, vervallen de aanbevelingen.

Als een lidstaat in het eerste jaar (of bij ernstige overtredingen korter) geen verbetering doorvoert, treedt er een waarschuwingssysteem in werking. Na die periode doet men nog een laatste dringend verzoek om alsnog maatregelen te treffen. Wanneer ook dat geen effect

sorteert, volgen sancties en kan afhankelijk van de ernst van de situatie een land worden gekort op de subsidies, of kan in het uiterste geval het stemrecht in de Europese Unie worden afgenomen.

De creatie van een dergelijk mechanisme is vanwege de juridische en politieke complexiteit een kwestie van lange adem. Juist daarom moeten nu de eerste stappen gezet worden. Het onderzoek naar Polen is een goed begin, zij het rijkelijk laat. Het zal echter niet direct tot een oplossing leiden. Daarvoor is, zoals gezegd, meer nodig, zoals overtredende regeringsleiders niet langer de hand boven het hoofd houden en vooral lidstaten in staat stellen elkaar bij te sturen. Hoewel het kabinet-Rutte-Asscher het beschermen van de rechtsstaat als topprioriteit ziet, blijft het tot nu vooral bij woorden. Tijd voor wat daden, het Nederlands voorzitterschap biedt daar een uitgelezen kans voor.

Noot

- 1 Joyce Hamilton, Annelies Pilon & Jan Marinus Wiersma (2015), ‘De weerbarstige praktijk van de Europese rechtsstaat’, in *S&D* 2015/6, pp. 21-22.



SPD-leider Gabriel, Hollande en Merkel hebben een gezellig onderonsje tijdens de viering van het 150-jarig bestaan van de SPD.

SOCIAAL-DEMOCRATIE: DOEN DE BUREN HET BETER?

... En toen botste de komeet globalisering op moeder aarde, de solidariteit. Centrum-links wist het rondvliegend puin van die inslag zo'n twee decennia te ontwijken met neoliberale recepten: we gaan de mensen ruimte bieden! Maar een flink deel van het electoraat heeft er genoeg van zich telkens aan te moeten passen aan toenemende onzekerheden, in werk, wonen, zorg en cultuur. Men wil geen sluitpost van politieke onmacht zijn, men wil dat de politiek problemen oplost.

Hoe dat verlangen de sociaal-democratie in verschillende buurlanden in de knel brengt en wat de verschillende partijen eraan proberen te doen, beschrijven **RENÉ CUPERUS** over de SPD, **PETER VERMAAS** over de PS en **FELIX ROTTENBERG** over Labour. De onwaarschijnlijke opdracht lijkt aan ten minste drie voorwaarden te voldoen, namelijk: de achterban koesteren met een verhaal over voor wie het 'eerlijk delen' geldt en zo een thuisgevoel bieden; maar ook geduldig doormodderen in Europees en internationaal overleg, omdat daar met grote woorden niks te halen valt; en ondertussen echt werk organiseren, niet via een kleine overheid maar via een stevige overheid.

Frankrijk: partij mokt over hervormende voorhoede

Hollande is de meest impopulaire president ooit, binnen zijn eigen PS liggen socialisten van de oude stempel op oorlogskoers en ondertussen gaat Marine Le Pen ervandoor met de arbeidersstem. Tot zover de bekende riedel, nu het onderliggende probleem waar eigenlijk de gehele sociaal-democratie mee worstelt: hoe moderniseer je de verzorgingsstaat én houd je tegelijkertijd de brede volkspartij in leven?

PETER VERMAAS

Correspondent in Frankrijk voor NRC Handelsblad

In Frankrijk is politiek een zaak van iedereen. Dus als een rockster in een interview over zijn nieuwe tournee vragen krijgt over het regeringsbeleid, dan beantwoordt hij die zonder aarzelen. 'De Fransen voelen zich verraden', analyseerde zanger Eddy Mitchell onlangs in zondagskrant *Le Journal du Dimanche* de staat van de sinds 2012 regerende Parti Socialiste. Met zijn teksten over de kleine man die worstelt met de baas en de consumptiesamenleving heeft Mitchell enig recht van spreken, legde de interviewer zijn lezers uit. 'François Hollande was voor miljoenen mensen een verademing. Maar er is niets gebeurd', vervolgde de vertolker van de hit 'Vieille Canaille' zijn klaagzang. Daarna kwam de intrigerende klapper die alle andere Franse media haalde: 'Als Hollande en Valls links zijn, dan ben ik een pastoor.'

De verzuchting van de man die met Johnny Hallyday in Frankrijk seks, drugs en rock-'n-roll introduceerde, hoor je vaker dezer dagen:

de Parti Socialiste is sinds het aantreden van François Hollande als president van Frankrijk niet links meer.

Nu is het belangrijk te beseffen dat in de hoofden van Fransen het onderscheid tussen links en rechts zich nog wat scherper aftekent dan in Nederland of veel andere West-Europese landen. Dat zal ongetwijfeld te maken hebben met de meer revolutionaire antecedenten van de Franse socialisten en met het intrinsiek polariserende kiesstelsel waarin in de tweede ronde 'links' (de PS of een van haar partners) doorgaans tegenover 'rechts' (de Republikeinen van Sarkozy of aanverwante partijen) uitkomt. Maar hoe het ook zij, of Hollande en zijn premier Manuel Valls nu lastenverlichting voor die vermaledijde bazen aankondigen, liberalisering van de notarismarkt bepleiten of een poging doen uitkeringsfraude aan te pakken, steeds is er diezelfde kritiek van binnen en buiten de partij: de PS is niet links meer.

Peter Vermaas *Frankrijk: partij mokt over hervormende voorhoede*

Verdeeld tot op het bot

Sinds het aantreden van Hollande in 2012 heeft de PS vier verkiezingen op rij verloren. De president zelf is volgens opiniepeilingen de minst populaire uit de geschiedenis van de in 1958 begonnen vijfde republiek. De steun die hij als vader van de natie en personificatie van de republiek kreeg na de aanslagen in Parijs eind 2015 bleek van zeer tijdelijke aard en zegt misschien meer over het Frans patriottisme en de hang naar een sterke leider dan over de bindende kwaliteiten van de president zelf.

Feit is dat de PS er na bijna vier jaar regeeringsverantwoordelijkheid slecht voor staat. De partij is op wezenlijke thema's, zoals het economisch beleid of de antiterreurmaatregelen, diep verdeeld. En met een nog steeds groeiend Front National is de kans groot op een herhaling van wat het 'trauma van 21 april 2002' is gaan heten: toen haalde niet PS-kandidaat Lionel Jospin de tweede verkiezingsronde van de presidentsverkiezingen maar toenmalig FN-leider Jean-Marie Le Pen. In mei 2017 gaan de Fransen opnieuw naar de stembus, en zoals het er nu naar uitziet zou de kandidaat van de PS (of enig andere linkse kandidaat) de tweede stemronde niet halen en worden linkse kiezers gedwongen te kiezen tussen Le Pens dochter Marine en de kandidaat van de Republikeinen, opnieuw Sarkozy of oud-premier Alain Juppé.

De snelle afkeer van Hollande heeft voor een deel te maken met de manier waarop hij in 2012 presidentskandidaat is geworden. Toen de gedroomde gegadigde voor die post, Dominique Strauss-Kahn, afviel en de socialisten voorverkiezingen organiseerden, kwam Hollande als minst omstrede maar ook minst uitgesproken kandidaat bovendrijven. Elf jaar lang was hij eerste secretaris (partijvoorzitter) van de PS geweest en al die tijd had hij zich doen gelden als een gematigd sociaal-democraat die een synthese zocht tussen de in de partij nog altijd zeer aanwezige klassiek-revolutionaire geluiden en de hervormende

vleugel die vooral inspiratie zocht bij de transformatie van de SPD in Duitsland.

Maar met synthese is het moeilijk campagnevoeren. Om de steun van de toen al morrende linkervleugel te behouden en kiezers weg te trekken bij 'la gauche de la gauche' (het radicalere Front de Gauche van voormalig PS-senator Jean-Luc Mélenchon), werd Hollandes discours tegenover Nicolas Sarkozy in de aanloop naar de verkiezingen van 2012 steeds klassieker socialistisch. Hij beloofde een eind te maken aan bonusse in het bedrijfsleven, kondigde een belasting van 75% voor topinkomens aan en bepleitte grootschalige investeringen om de groei aan te zwengelen.

De bijbehorende retoriek wordt hem door de linkervleugel nog altijd nagedragen. In een beroemd geworden toespraak in Le Bourget, even buiten Parijs, ging hij in januari 2012 tekeer tegen 'de wereld van het geld' die zijn 'werkelijke tegenstander' was. 'Hij heeft geen

De linkervleugel van de PS vindt Hollande te rechts

naam, geen gezicht, geen partij en zal zich nooit kandideren of verkozen zijn, en toch regeert hij', aldus een ontvlamde Hollande zoals niemand hem ooit had gezien.

Van het investeringsplan bleef na zijn verkiezing niet veel over, toen bleek hoe slecht de Franse financiën ervoor stonden. Het werd vooral zaak om de begroting binnen de regels voor de eurozone te krijgen en zo de dialoog met Duitsland gaande te houden. De belasting van 75% kwam er, maar werd internationaal mikpunt van kritiek. Niet alleen acteur Gérard Depardieu dreigde het land te verlaten, ook de baas van een van Frankrijks meest succesvolle multinationals, Bernard Arnault van luxeconcern LVMH, wilde zijn geld elders (in België) onderbrengen. De symbolische maatregel, die

Peter Vermaas *Frankrijk: partij mokt over hervormende voorhoede*

na kritiek van de grondwettelijke raad werd afgezwakt en uiteindelijk eind 2015 een stille dood stierf, was 'Cuba zonder de zon', vond zelfs Hollandes meest naaste adviseur Emmanuel Macron, die later minister werd.

Dat bovendien niet de hele PS de wereld van het grote geld als 'tegenstander' beschouwde, bleek al vroeg in een voor Hollandes presidentschap desastreus schandaal rond de minister voor Begrotingsbeleid, Jérôme Cahuzac. De man die de strijd tegen zwart geld en belastingontduiking in zijn portefeuille had, bezat zelf bankrekeningen in Zwitserland en Singapore, en moest aftreden.

Valls: populair onder de Fransen, gehaat binnen de PS

Het echte keerpunt kwam in 2014. Achtervolgd door zijn impopulariteit, privébesognes en vooral een nog altijd stijgende werkloosheid en uitblijvende groei, kwam Hollande in zijn nieuwjaarspersconferentie op 13 januari tamelijk onverwacht uit de kast als hervormer. Hij kondigde een 'Pacte de responsabilité' aan: in ruil voor nieuwe banen kregen werkgevers miljarden aan lastenverlichting en minder bureaucratie aangeboden. Na jaren waarin de Franse industrie achterstand had opgelopen op de Duitse, zou de Franse economie zo weer concurrerender moeten worden, zei hij. 'Hollande bevrijd', kopte *Libération*, een krant die zich al langer niet meer 'socialistisch' maar (zoals Hollande) 'sociaal-democratisch' noemt. De conservatieve krant *Le Figaro* zag in Hollande even 'Winston Churchill en Tony Blair verenigd'. In een land waarin werkgevers in spotprenten nog met een dikke sigaar zwemmend in het geld worden afgebeeld, is een socialist die samenwerkt met het bedrijfsleven bijna revolutionair.

Maar met de draai nam de onrust bij de linkervleugel van de PS toe. Die werd nog iets groter na de dramatisch verloren gemeenteraadsverkiezingen van twee maanden later, maart 2014. Dat verlies was volgens een deel

van de partij het gevolg van de 'austérité': het strikte begrotingsbeleid om aan de Europese regels te voldoen en de Frans-Duitse as draaiende te houden. Hoe vaak Hollandes minister van Financiën Pierre Moscovici ook zei dat het met de bezuinigingen in Frankrijk vergeleken met landen als Spanje en Griekenland nogal meeviel, binnen de PS kreeg het idee dat de socialisten door toedoen van het 'neoliberale' Brussel niet meer in staat waren tot eigen beleid steeds meer steun.

Nadat de PS tientallen steden, waaronder van oudsher socialistische bolwerken als Limoges, aan rechts had verloren en tien (van de ruim 36.000) gemeenten naar het FN gingen, restte Hollande niet veel anders dan zijn premier vervangen. Maar de benoeming van de als vernieuwer bekend staande Manuel Valls als opvolger van de ietwat grijze Jean-Marc Ayrault was meer dan een wisseling van de wacht. Wist de gematigde Ayrault de verschillende 'courants' (stromingen) en 'éléphants' (mastodonten) van de partij nog enigszins bij elkaar te houden, Valls was voor een deel van de partij op voorhand verdacht en werd de personificatie van Hollandes nieuwe beleid dat inmiddels 'sociaal-liberaal' was gaan heten. Als voormalig burgemeester in een Parijse banlieue is Valls een pleitbezorger van een harde aanpak van criminaliteit en van strenge regels voor immigratie en integratie om het Franse sociale model te kunnen behouden.

Valls, leerling van oud-premier Michel Rocard — de man van het ideologisch pragmatischer 'deuxième gauche' tijdens de tweede presidentstermijn van Mitterrand — was in 2011 een van de zes kandidaten bij de voorverkiezingen voor de presidentskandidatuur bij de PS. Hij had daarvoor al opzien gebaard tijdens een interview op de Franse tv: 'Parti Socialiste, dat is achterhaald. Dat betekent niets meer. Het socialisme is een prachtig idee geweest, een schitterende utopie. Maar het was een utopie die bedacht is tegen het kapitalisme van de negentiende eeuw!' Een standpunt dat hij sindsdien regelmatig herhaalde. Het

Peter Vermaas *Frankrijk: partij mokt over hervormende voorhoede*

draait voor hem niet zozeer om de partijnaam als wel om inhoudelijke vernieuwing, 'het moderniseren van het gedachtegoed'. Daar was het onder François Hollande als eerste partij-secretaris namelijk niet echt van gekomen. De PS was verenigd in het verzet tegen het beleid van president Nicolas Sarkozy, maar had ingrijpende keuzes voor zich uitgeschoven.

Dat Valls in zijn eigen partij geen grote steun geniet, bleek al bij die voorverkiezingen. Hij haalde in de eerste ronde slechts 5,6% van de stemmen en sloot zich toen aan bij het kamp van Hollande, waarvan hij de woordvoerder werd. Maar nadat Hollande hem aanstelde als premier om zijn presidentschap vlot te trekken, bleek Valls volgens de maandelijks gepubliceerde opinieranglijsten wel een van de populairste politici van het land. Onder de Fransen deed en doet hij het verhoudingsgewijs goed. In de eigen partij bleef hij geregeld onder vuur liggen, bijvoorbeeld toen hij met de slogan 'J'aime l'entreprise' verklaarde dat niet de overheid maar het bedrijfsleven banen dient te creëren.

Hetzelfde geldt voor een andere vernieuwer die later in 2014 een ministerspost kreeg. Emmanuel Macron, ooit nota bene zakenbankier bij Rothschild en vanaf 2012 plaatsvervangend secretaris-generaal op het Élysée, werd in september door Hollande benoemd tot minister van Economische Zaken na nieuwe muiterij over het economische beleid.

De frondeurs, de arbeidersstem en het FN

Gelijktijdig werden drie ministers die het bezuinigingsbeleid opnieuw ter discussie hadden gesteld uit de regering gezet. Zij hadden zich solidair verklaard met de zogenoemde 'frondeurs' (rebellen) die de ontwikkeling van de SPD in Duitsland, Labour in het Verenigd Koninkrijk en ook de Partij van de Arbeid in Nederland als angstwekkend voorbeeld stelden. 'Sociaal-liberaal links is daar de nuttige idioot van rechts geworden', zei oud-partijvoorzitter Henri Emmanuelli, nu

een van die frondeurs, in 2014 op een onstuimige partijdag in kustplaats La Rochelle. 'De premier weet uitstekend dat we in 2012 niet de verkiezingen hebben gewonnen met een sociaal-liberale agenda.'

De frondeurs putten inspiratie uit bijvoorbeeld Jeremy Corbyn in het Verenigd Koninkrijk en Bernie Sanders in de Verenigde Staten in een poging uiterst links, dat zich met de afscheiding van Mélenchon niet meer thuis voelt in de PS, weer aan boord te krijgen.

De scheiding is echter al lang 'definitief', oordeelt Gilles Finchelstein van de Fondation Jean-Jaurès, een aan de PS gelieerde denktank in zijn net verschenen boek *Piège d'identité: Réflexions (inquiètes) sur la gauche, la droite et la démocratie*. In een interview met het weekblad *L'Obs* wees hij er onlangs op dat dit 'duel' tussen pragmatisch links en getuigenis-links zich overal in het Westen voordoet.

De scheiding tussen pragmatisch links en getuigenis-links is al lang definitief

In die strijd om de ziel van de partij is de vrees voor het opkomende Front National omnipresent. Sinds Marine Le Pen in 2011 de leiding van de nationaal-populistische partij van haar vader overnam, zijn economische thema's voor de kopstukken van de partij steeds belangrijker geworden. Voormalig secretaris-generaal Steeve Briois, nu burgemeester van de Noord-Franse gemeente Hénin-Beaumont, noemt het FN 'de ware erfgenaam van Jean Jaurès', een van de iconen van het Franse socialisme. Met veel nadruk op economisch protectionisme, bescherming van de kleine man en vertrek uit de eurozone heeft het FN volgens kiezersonderzoeken het

Peter Vermaas *Frankrijk: partij mokt over hervormende voorhoede*

leeuwendeel van de arbeidersstemmen bij de PS weggekaapt. Verschillende kopstukken van het FN hebben een achtergrond in de radicale linkse vakbond CGT.

Hollande: een revolutionair ondanks zichzelf

Niet het minst om de vrede in eigen huis enigszins te herstellen, maakte Hollande zich in de zomer van 2015 in Europees verband sterk voor een nieuw reddingsplan voor Griekenland. Met intensieve en zelfs praktische beleidssteun aan Syriza-premier Alexis Tsipras tegenover de Duitse eisen kreeg hij zelfs voor even weer de steun van de frondeurs. Tevergeefs, toen ook Syriza scheurde langs de lijnen van het door Finchelstein beschreven 'duel', werd de opgestapte Griekse minister van Financiën Yanis Varoufakis de nieuwe held van de linkervleugel van de PS en mocht hij zelfs spreken op het traditionele 'Fête de la Rose' van de door Hollande weggestuurde industrieminister Arnaud Montebourg.

Met de benoeming van Macron als opvolger van Montebourg zetten Hollande en Valls hun vernieuwingskoers juist verder door. Al in zijn eerste week lag de nieuwe minister onder vuur omdat hij een van de kroonjuwelen van links ter discussie had durven stellen: de 35-urige werkweek. Fransen werken gemiddeld nauwelijks minder dan andere Europeanen, maar de overuren die uitbetaald moeten worden zijn voor veel bedrijven een zware aderlating en maken Frankrijk volgens hem minder concurrerend. Daarom presenteerde hij een nieuwe wet om de Franse economie weer op gang te helpen, met onder andere versoepeling van de zondagsopenstelling van winkels en liberalisering van het busvervoer op de lange afstand.

Deze 'Loi Macron' was koren op de molen van de frondeurs en heeft de onvrede in de PS alleen maar verder gevoed. Omdat er niet genoeg steun was binnen zijn eigen partij, en de

rechtse oppositie uit politieke overwegingen niet wilde meestemmen, moest Valls een beroep doen op grondwetsartikel 49.3, een soort joker die Franse regeringen kunnen inzetten om een stemming te omzeilen.

Ook voor het laatste grote hervormingsproject van Hollandes presidentschap, de versoepeling van de arbeidswetgeving, heeft de verantwoordelijke minister, Myriam El Khomri, al bedreigd ondanks het vele verzet de maatregelen desnoods zonder parlementaire stemming door te voeren. Haar plannen, die de Franse arbeidsmarkt moeten dynamiseren, maken alsnog de facto een eind aan de 35-urige werkweek doordat werkgevers en werknemers (en niet altijd via vakbonden) meer mogelijkheden krijgen om op bedrijfsniveau van de landelijke regels af te wijken.

'Als links zichzelf niet opnieuw uitvindt, dan kan links uitsterven', waarschuwde Manuel Valls al in 2014. En dat is wat hij nu, met Hollande, 'regerenderwijs' doet. François Hollande is zo op het Élysée 'een revolutionair geworden ondanks zichzelf', concludeerde politiek analist Françoise Fressoz onlangs in *Le Monde*. Volgens *Le Figaro* begint hij op een Franse Gerhard Schröder te lijken die 'eerst zijn eigen kamp overhoop gooide en verwarde maar uiteindelijk Duitsland hervormde'.

Maar Hollande weet dat de hervormingen in Duitsland de SPD er niet populairder op hebben gemaakt. Wil hij bij de verkiezingen van 2017 enige kans maken, dan is het voor alles zaak om de tweede stemronde te halen. Daarvoor heeft hij de steun van heel links nodig. De frondeurs, die onder aanvoering van oud-minister en partijvoorzitter Martine Aubry (de moeder van die 35-urige werkweek) sinds de nieuwe arbeidswetgeving weer op ramkoers liggen, hebben daar een oplossing voor: nieuwe voorverkiezingen die net zoals in 2011 bepalen wie de verenigde linkse kandidaat wordt. Dat is voor hen niet automatisch François Hollande.

De SPD: de krakende bijwagen van Angela Merkel

Op 13 maart voltrok zich in Duitsland een electorale aardverschuiving. Alle aandacht ging daarbij uit naar de politieke afrekening met Angela Merkels open grenzen-vluchtelingen-politiek: de rechtspopulistische AfD slaagde erin electoraal fors door te breken. In de marge berichtten de media over de lotgevallen van junior-regeringspartij SPD, die in twee van de drie deelstaten ternauwernood 10% van de stemmen binnen schraapte, en daar zelfs kleiner werd dan de AfD. Hoe heeft het zover kunnen komen en komt het nog goed?

RENÉ CUPERUS

Senior wetenschappelijk medewerker van de Wiardi Beckman Stichting

Wie op een partijcongres van de SPD rondloopt, krijgt niet snel het gevoel dat de Duitse sociaal-democratie in een existentiële crisis verkeert. De sjeike sponsorstands van dure automerken, computerfabrikanten en energiebedrijven wekken niet de indruk dat je hier bij een verzwakte, armlastige politieke partij op bezoek bent die verlies op verlies stapelt. Toch is dat wel zo. Ooit was de SPD als oppermachtige naoorlogse Duitse volkspartij goed voor scores van 30 tot 40%, inmiddels is zij een 20 à 23%-partij geworden, in sommige Duitse Bundesländer daarvan zelfs de helft.

Bij de laatste regionale verkiezingen in maart 2016 scoorde de SPD weer nieuwe, verontrustende laagterecords. Het lukte haar weliswaar in Rijnland-Palts de grootste partij te blijven, dankzij een spectaculaire inhaal-

race van de populaire, door MS aan een rolstoel gekluisterde, Malu Dreyer (36,2%). Maar in Baden-Württemberg was het de populaire minister-president Winfried Kretschmann van Die Grünen die de SPD in een 'horse race' met de CDU juist leeg wist te eten. Daar scoorde de SPD een povere 12,7% (-10,4%). In het oosten was het al evenmin feest: in Sachsen-Anhalt kreeg ze niet meer dan 10,6% (-10,9%). De misère was compleet doordat de SPD in beide deelstaten ook nog eens voorbij werd gestreefd door de rechtspopulistische nieuwkomer Alternative für Deutschland (AfD).

Met dit soort uitslagen is de SPD herhaaldelijk en bijna structureel onder de magische 30% gekomen die Duitse politieke wetenschappers als minimum zien voor een brede volkspartij die meerdere sociale groepen verenigt

René Cuperus *SPD: de krakende bijwagen van Angela Merkel*

rondom een programma voor de verzorgingsstaat en publieke voorzieningen.

De SPD was ooit de moederpartij van alle arbeiderspartijen in Europa. De partij die met leed, opoffering en strijd Bismarck, keizer Wilhelm en Hitler overleefde, is vandaag de dag geen schim meer van dat machtige traditionele bolwerk. Het ledental van de SPD is inmiddels in een vrije val naar beneden beland. Van de meer dan 1 miljoen leden in de progressieve hoogtijdagen onder Willy Brandt zijn er inmiddels 459.902 over.

En de SPD als toonaangevende regeringspartij is ook een pijnlijk hoofdstuk geworden. Telkens weer bijten de sociaal-democraten zich stuk op oersterke politieke leiders van de Duitse christen-democratie: eerst Adenauer (kanselier van de Wederopbouw), toen de era Helmut Kohl (kanselier van de Hereniging) en nu Angela Merkel (kanselier van de nieuwe, opgedrongen Duitse hegemonie in Europa). De SPD is zeer bedreven geraakt in het bespelen van de tweede Duitse viool. Voor haar (voormalige) achterban is dat gebrek aan sociaal-progressieve tegenkracht in neoliberale, conservatieve tijden, wel steeds meer een probleem geworden.

Pasokificatie op zijn Duits

Maar nogmaals, dit langzame machtsverval van de Duitse sociaal-democratie viel op het congres van de SPD in Berlijn, waar ik laatst samen met Agnes Jongerius namens de PvdA was, niet heel goed waar te nemen. Want wat bij aankomst het meest opviel, was het imposante wagenpark voor de deur van de conferentiehhal. Duurste types Duitse automerken. Dit autopark van BMW's, Mercedesen en Audi's bleek juist de stille getuige van de nog altijd aanzienlijke politieke macht van de SPD. Dit waren de dienstauto's van de SPD-ministers uit het kabinet-Merkel, van de deelstaatspresidenten, van burgemeesters van de grote steden en andere hoogwaardigheidsbekleders als hoge ambtenaren, bisschoppen, bestuurs-

voorzitters van grootbedrijven en vakbondsbonden. Allen gaven ze acte de présence. Bij al het gepraat over volkspartijen in crisis is de staatsmacht van de SPD dus nog steeds heel aanzienlijk.

De grote vraag is wel of dat zo blijft. Er waart een onheilspellend spookbegrip door de Europese sociaal-democratie: 'pasokificatie'. Pasokificatie verwijst naar de totale verdwijning van de voorheen oppermachtige Pasok-partij in Griekenland. Deze sociaal-democratische zusterpartij van PvdA, SPD en het Britse Labour (nou ja, 'the nearest thing to a social-democratic party in that unfortunate country'¹) onderging niets minder dan een totale zelfdestructie als gevolg van de eurocrisis.

Nadat Pasok, in opdracht van de trojka van Europese Commissie, Europese Centrale Bank en het IMF, en onder zware druk van 'Noord-Europese' politici capituleerde voor een zwaar hervormingsprogramma van 'austerity politics', stortte de partij in. Had ze in 2009 nog 43,9% van de stemmen, in 2015 was daar nog maar 4,7% van over. De partij werd vrijwel geheel vervangen door de meer radicaal-linkse Syriza partij van Alexis Tsipras, de huidige Griekse premier.

Dat het lot van Pasok heel extreem is, laat onverlet dat de sociaal-democratie in heel Europa uiteengereten dreigt te worden tussen linksradicale en rechtspopulistische krachten. Krachten die doordat ze een marginalisering van voorheen grote, gevestigde sociaal-democratische partij met zich meebrengen wel degelijk als pasokificatie getypeerd mogen worden.

Pasokificatie is volgens de Brits politieke commentator Jack Ferguson een existentiële bedreiging voor alle gevestigde sociaal-democratische partijen: 'If they [sociaal-democraten] cannot mount effective opposition to austerity and social crisis, their voting base begins to see them as irrelevant, and not fit for purpose'.²

Het algemeen voorgeschreven en nauwelijks betwiste politieke programma van monetaire austerity politics heeft als pervers

René Cuperus *SPD: de krakende bijwagen van Angela Merkel*

bijfeect dat de partijen in het politieke midden programmatisch nauwelijks van elkaar verschillen. Als dit cruciale onderscheid tussen (centrum-)links en (centrum-)rechts vervaagt of verdwijnt, dan komt daarvoor een nieuwe scheidslijn in de plaats, namelijk die van het populisme: het 'volk' tegen het establishment, zoals Bart Tromp ons al lang geleden voorhield.

De tijd dat de sociaal-democratie als kracht tegen de uitwassen van het kapitalisme gold, ligt ver achter ons

Het zijn aan de ene kant de zogenaamd linkspopulistische partijen die hiervan profiteren. Linkspopulistisch: dat is het demoniserende label dat door politieke tegenstanders graag wordt gehanteerd om deze partijen buiten de gevestigde orde te plaatsen. Men kan ook spreken van radicaal-linkse partijen of zelfs van pre-Derde Weg-sociaal-democraten. Dat laatste is het zelfbeeld van partijen als de SP of Die Linke. Met name in Zuid-Europa zijn anti-austeriteitsbewegingen opgekomen, zoals Podemos in Spanje en Syriza in Griekenland.

Daarnaast zijn — sinds kort zelfs ook in Duitsland — zogenaamd rechtspopulistische partijen succesvol in hun kritiek op de gevestigde politiek van het brede midden. 'Populistisch-radicaal-rechtse partijen' als Front National (FN), PVV, de Scandinavische volkspartijen en het Duitse AfD profileren zich als anti-Europa, anti-migratie, anti-islam, anti-establishment.

De sociaal-democratie lijdt onder een squeeze tussen populisme en elitisme. Eerder hebben Frans Becker en ikzelf dit wel de spagaat van de sociaal-democratie genoemd.³ Onder invloed van verzorgingsstaathervor-

ming, globalisering, individualisering, de neoliberale kenniseconomie en migratie staat het naoorlogse sociaal-democratische project van verzorgingsstaat, getemd kapitalisme, Europese eenwording en de cultuur van samenwerking en gemeenschapszin op de tocht. De samenleving kampt met meer sociale ongelijkheid, met een toenemende disbalans tussen kapitaal en arbeid, tussen de belangen van internationaal corporate power en het publieke domein, met massale (jeugd)werkloosheid en werkonzekerheid, met grote polarisatie tussen hoogopgeleiden en laagopgeleiden, en onder druk staande gemeenschapszin in multicultureel complexe samenlevingen.

Hoewel ongelijkheid dus zienderogen groeit, leidt dat niet tot out-of-the-box beleidscreativiteit bij sociaal-democraten. Er ontstaat een meritocratische standensamenleving, met onderwijskansen als nieuwe herverdelers, maar tot werkelijke correcties op deze bijna sociaal-darwinistische trend komt het niet. De democratie wordt geweld aangedaan door autoritaire en anti-democratische tendensen, ook door de EU. De rechtstaat staat onder druk van het rechtspopulisme, dat pluralisme afwijst, en de gevaarlijke fictie van een 'één en ondeelbaar' (etnisch) volk omhelst, met gelijktijdige uitsluiting van religies en levensovertuigingen. En de sociaal-democraten? Die staan erbij en kijken ernaar.

'Politics against markets?' Het was ooit een zelfdefinitie van de sociaal-democratie, maar ze blijkt totaal niet meer opgewassen te zijn tegen de belangen en macht van het internationale bedrijfsleven, en doet zelfs eigenstandig mee met de afbraak van het sociale en publieke domein. Geen tegenkracht, maar 'medeplichtigheid'. Als gevolg van dit alles is het klassieke sociaal-democratische electoraat verdeeld en gespleten geraakt. Daarmee dreigt de brugfunctie van de van oudsher brede sociaal-democratische volkspartij in te storten.

Deze malaise gaat verder dan de partijen zelf. De allianties waarop de sociaal-democratie lange tijd steunde — arbeiders, intellectu-

René Cuperus *SPD: de krakende bijwagen van Angela Merkel*

ele en professionele middengroepen, vakbeweging, sociale bewegingen — zijn uit elkaar gescheurd of uit elkaar gespeeld. De naoorlogse volkspartijen — en dit geldt van Zweden tot Oostenrijk — zijn meer en meer ‘ontvolkt’ geraakt. De SPD raakte zoals we al zagen meer dan de helft van haar leden kwijt, en is electoraal in een vrije val terechtgekomen.

Het gevaar komt van rechts

De SPD heeft wel een licht historisch voordeel. Zowel de linker- als de rechterflank is in Duitsland historisch belast. Die Linke is deels een navolger van de Oost-Duitse PDS, die weer een nabrander was van de partij van DDR-leider Honecker en de Stasi, de SED. Deze connectie met de ‘Onrechtsstaat’ van de DDR maakte die partij tot voor kort zo goed als onverkiesbaar in met name het westen van Duitsland. Hoewel het vanwege de toenemende fragmentatie steeds lastiger wordt, sluit de SPD in West-Duitsland samenwerking nog steeds uit.

Op het politieke aanbod aan de rechterkant van CDU en CSU rust een zo mogelijk nog grotere historische schuld hypotheek. Rustte, moet men inmiddels zeggen, want de laatste regionale verkiezingen — die vooral in het teken stonden van Merkels vluchtelingenpolitiek — hebben daar een taboe geslecht: het rechtspopulisme is definitief doorgebroken. In het land van ‘nooit meer oorlog’, ‘nooit meer nationalisme’ en ‘nooit meer vreemdelingenhaat’ heeft zich nu een partij genesteld die zich met succes tegen het establishment, Europa en de migratie keert. Het AfD kwam 13 maart met dubbele cijfers drie regionale parlementen binnen: 24% in Sachsen-Anhalt, 15% in Baden-Württemberg, 12% in Rijnland-Palts.

Daar waar Duitsland lange tijd het oog in de orkaan was van de Europese burgeropstand tegen het establishment kan het nu opeens Frankrijk (Front National), Zweden (Zweden-Democraten) en Nederland (PVV) de hand geven. De nachtmerrie van de legendarische CSU-politicus Franz Josef Strauss is dan

toch uitgekomen: naast de Beierse CSU is een rechts-nationale partij democratisch salonfähig geworden.

De doorbraak van het AfD kwam toch nog als donderslag bij heldere hemel. Wie deze een jaar geleden voorspeld had, werd voor gek verklaard. Mij is dat zelf herhaaldelijk overkomen. Een Wilderspartij in Duitsland? Een Front National in Berlijn? Nee, Duitsland werd door de oorlogsgeschiedenis, de sterke economie en de transformatie tot een tolerant land volstrekt immuun tegen de pan-Europese opstand van het rechtspopulisme geacht. Anti-islambeweging Pegida en de immer met zichzelf in de clinch liggende AfD werden als randfenomenen waargenomen en weggezet als halve nazibewegingen, waarop hoogstens

Dat de vluchtelingenpolitiek van Merkel zo’n gamechanger zou zijn, was nauwelijks ingecalculeerd

wat dwaze Ossies uit de regio Dresden zouden stemmen. Dat de vluchtelingenpolitiek van Merkel zo’n gamechanger zou blijken te zijn en een succesvolle Duitse rechtspopulistische partij opleverde, was niet ingecalculeerd.

De betekenis van de doorbraak van de AfD kan nauwelijks worden overschat. Het heeft er alle schijn van dat we hier te maken hebben met het begin van het einde van de naoorlogse Duitse politieke stabiliteit: spanningen tussen CDU en CSU, een verdere afkalving van volkspartij SPD en een cordon sanitaire tegen de AfD. Het zal leiden tot een versplintering van het Duitse politieke landschap en een aantasting van het Duitse leiderschap in Europa.

Net zoals in andere landen bladdert in Duitsland het geloof in de representatieve democratie en in de Europese Unie als ‘Ersatz-

René Cuperus *SPD: de krakende bijwagen van Angela Merkel*

nation' af. We beleven de onttakeling van de naoorlogse politieke orde, een einde aan de beschermingscocon van Tweede Wereldoorlog en Holocaust. Ja, aan het naoorlogs humanistisch verlichtingsproject, zoals *NRC*-columnist Bas Heijne dat altijd zo mooi omschrijft.

Wie denkt dat de AfD-opmars louter een welkome correctie is op de Duitse politieke correctheid en Merkels uit de hand gelopen vluchtelingenpolitiek onderschat de onderhuidse krachten in de Duitse samenleving. Zo is er een enorme neonazi-subcultuur, die voortdurend met de rechtspopulistische beweging flirt. En valt een geweldsuitbarsting evenmin uit te sluiten. Bekend zijn de confrontaties tussen neonazi's en linksradicale antifascisten, 'Hooligans tegen Salafisten', en de brandbommen tegen asielcentra. Eerder dan in andere landen beslecht men in Duitsland de politieke strijd op straat.

Natuurlijk is het veel te voorbarig om te reppen van 'Weimar' en hoeft in Duitsland niet meteen de noodtoestand uitgeroepen te worden. Angela Merkel zit nog hoog en droog in haar Bundeskanzleramt. De doorbraak van nationaal-populisme in het daderland van de Tweede Wereldoorlog kan echter moeilijk als opbeurend nieuws beschouwd worden. Net als in de rest van Europa staat het Duitse politieke midden nu voor een existentiële strijd. Met vallen en opstaan zullen de SPD en CDU ondervinden dat je er met het brandmerken van het rechtspopulisme alleen niet komt. De gevestigde politiek dient niet alleen zichzelf aan een grondig evaluatie te onderwerpen, zij zal ook een serieuze poging moeten ondernemen om het succes van de AfD te begrijpen. Alleen zo kan het rechtspopulisme effectief bestreden worden.⁴

Het succes van de rechtspopulisten in Engeland en Frankrijk

Op zich zijn er over het rechtspopulisme al boekenkasten volgeschreven. Niet in de laatste plaats over het Franse Front National (FN)

en de Britse UKIP, die beide al jaren succes hebben. In de analyses van het succes van FN komt het begrip 'La France périphérique' vaak bovendrijven. De partij is sterk in de plaatsen en gebieden die zich buitengesloten voelen van de hoofdstroom van de globaliserende, moderniserende samenleving. Mensen die zich tweederangsburgers voelen met een onzekere toekomst zonder sociale zekerheid en culturele continuïteit.

Dit begrip van het perifere Frankrijk is gemunt door de Franse geograaf Christophe Guilluy. Zijn essay uit 2014 luidt: *La France périphérique: Comment on a sacrifié les classes populaires*. Ofwel: hoe men de volksklasse, de 'gewone man in de provincie' heeft opgeofferd aan de vooruitgang. We raken hier de kern van het falen van de sociaal-democratie in de laatste decennia en van het waarom van het populisme: een verhaal van verweesdheid, in de steek gelaten zijn, niet meegenomen en begeleid zijn in de modernisering van het bestaan.

De Engelse politiek theoreticus en oud-Labour-politicus David Marquand heeft dit laatst scherp onder woorden gebracht in zijn analyse van het waarom van de inbraak van de Britse UKIP-partij in het kernelectoraat van Labour. Ook hij stelt: 'The rise of the populist radical right is an epiphenomenon of a profound crisis of the social-democratic left'. Het rechtspopulisme dankt zijn grote succes aan kiezers die zich 'left behind by globalisation, by Europeanisation, by technological change, by the gales of creative destruction which have swept through the global economy, by the associated decay of settled communities and ways of life, by the rise of the super-rich and growth of inequality, and, not least, by the professionalization and remoteness of mainstream politics'⁵ voelen.

Lichtpuntjes...

Het lijkt erop dat de eerdergenoemde waarschuwing van Bart Tromp bewaarheid wordt. Voor de Duitsers die zich 'left behind' voelen,

René Cuperus *SPD: de krakende bijwagen van Angela Merkel*

onderscheidt de SPD zich niet meer. Voorlopig zitten de sociaal-democraten — net als de PvdA overigens — als junior-partner gevangen in de grote coalitie met CDU/CSU. Onvriendelijk gesteld is de partij de kleurloze bijwagen van Merkel. Daarmee doet men de belangrijke rol van partijleider en minister van Economie en Energie Sigmar Gabriel en de populaire minister van Buitenlandse Zaken Frank-Walter Steinmeier wellicht tekort, maar vast staat dat ook zij er niet in slagen het tij te keren. Op de positie van junior-partner rust sinds de ondergang van de liberale FDP na de coalitie met Merkel en de Liberal Democrats na het eerste kabinet-Cameron een electorale vloek.

Toch is het niet alleen maar treurnis. Er zijn een paar sociaal-democratische lichtpuntjes. Zo stond de SPD-Parteitag in Berlijn in het teken van de verzoening tussen partij en vakbeweging en leek het trauma van de brute verzorgingsstaathervorming van Agenda 2010 onder SPD bondskanselier Gerhard Schröder even voorbij.⁶ Steeds opnieuw werden door leidende SPD-politici de allervriendelijkste woorden gericht aan het adres van de aanwezige vakbondsvertegenwoordigers.

Dat de verhoudingen vertroebeld waren, mag gerust een understatement genoemd worden. Witheet waren de vakbonden toen de rood-groene regering onder leiding van Schröder hun Agenda 2010, het diep ingrijpende hervormings- en bezuinigingsprogramma van de Duitse verzorgingsstaat, aankondigden. Door deze 'Sozialabbau' en dan vooral door de zwaar gekortwiekte bijstandsregeling en de invoer van Billigjobs werden de armoede en sociale ongelijkheid groter. De werkende arme deed ook in Duitsland zijn intrede.

Hoewel veel economen menen dat de hervormingen de kiem hebben gelegd voor het succesmodel van 'Wereldexport-leider door lage lonen' en Schröder daarmee de toenmalige zieke man van Europa weer tot leven heeft gewekt, was (en is) de 'Genosse der Bosse' en zijn Neue Mitte-koers met name bij de machtige vakbondsvleugel van de SPD gehaat.

'Land gered, partij verloren': door massaal ledenverlies en een electorale neergang zonder weerga kreeg de SPD een klap van jewelste. Een knock-out bijna, die de partij nog steeds niet te boven is. Het radicaal-linkse Die Linke met SPD-spijtoptant Oskar Lafontaine als een van zijn leiders profiteerde volop en mocht veel ontevreden vakbondsleden tot zijn aanhang rekenen.

De wonden tussen de vernieuwers van het Netzwerk Berlin en de vakbondsleden die de SPD wel trouw bleven zijn nauwelijks geheeld. En dus rekent huidige partijleider Sigmar Gabriel het tot zijn taak om die breuk te helen. In zijn congressespeech *Wir schreiben Deutschlands Zukunft* kwam de Duitse vakbeweging dan ook prominent als bondgenoot naar

Sinds Schröder lagen vakbond en partij met elkaar in de clinch, nu komt daar gelukkig verandering in

voren. Allereerst bedankt hij de vakbonden voor hun steun, ondanks dat zij 'soms hebben getwijfeld', vervolgens benadrukt hij dat het nooit zover had mogen komen, en als klap op de vuurpijl stelt hij vast dat 'de SPD zonder de vakbonden geen verkiezingen kan winnen.'⁷

Het belang van deze 'rehabilitatie' mag nauwelijks worden onderschat. Spugen in de bron van je ontstaan: er zijn weinig politieke bewegingen die zich zo suïcidaal hebben laten kennen als de sociaal-democratie ten opzichte van de vakbeweging in de laatste decennia. Een sociaal-democratische partij die zijn rug keert naar de vakbeweging is als een christen-democratische partij die de kerken vaarwel zegt, of als een conservatief-neoliberale partij die de afschaffing van multinationals bepleit.

René Cuperus *SPD: de krakende bijwagen van Angela Merkel*

Echternach-processie

Juist in tijden waarin de naoorlogse 'rechtsorde van de arbeid' (Banning) op springen staat is een nieuwe wederzijdse oriëntatie van sociaal-democratie en vakbeweging geboden. Een klassiek sociaal-democratisch programma, dat alles zet op hernieuwde sociaal-economische zekerheid en culturele continuïteit, zou een belangrijke remedie tegen (de voedingsbodem van) het populisme kunnen zijn.

Een sociaal-democratische volkspartij kan niet én cultureel én economisch liberaal zijn, zonder haar ziel (en achterban) te verliezen. Sociaal-democraten kunnen niet onverkort individualisme zonder solidaire gemeenschapszin omhelzen, of multiculturalisme ten koste van progressivisme en gezond verstand accepteren. En zullen zich eveneens actief moeten verzetten tegen een maatschappij die louter marktsamenleving dreigt te worden.

De SPD zal daarom eerst, bij wijze van Echternach-processie (één stap terug, twee vooruit), nationaal het sociaal contract van de verzorgingsstaat moeten herstellen. Naast de door Gabriel aangehaalde banden met de vakbeweging betekent dit dat de uitgebluste SPD een bondgenootschap zal moeten aangaan met 'linksradicale' en groene partijen en sociale jongerenbewegingen. Om centrum-links weer te verbinden met links en om jongeren en gewone burgers weer te verzoenen met een programma van progressieve vooruitgang.

Daarvoor zal er een repolitisering van de sociaal-democratie en van een links alternatief project moeten plaatsvinden. De SPD moet afscheid nemen van de 'There is No Alternative'-politiek onder centrumrechtse leiding van Merkel. Dat houdt eveneens het streven naar een ander Europa in. Niet meer de 'Ge-

nosse der Bosse' spelen en de internationale elites en corporate belangen dienen, maar een Europa waar ook de burger die zich 'left behind' waant zich weer thuis voelt.

Bovendien zal er tegenover het doembeeld van het rechtspopulisme aan mensen een positief alternatief geboden moeten worden: herstel van sociale zekerheid en culturele continuïteit; en meer grip en controle over de nabije toekomst.

Wil de SPD de weg omhoog vinden, dan zal ze eveneens het organisatie- en mobilisatievermogen nodig hebben van haar linksradicale tegenstanders en concurrenten. Er valt veel naars en vervelends te zeggen over Die Linke, Die Grünen en andere linksradicale partijen, maar ze herbergen veel sociaal-democratische spijtoptanten, en weten anders dan de gouvernemente, uitgebluste SPD mensen (en zelfs jongeren) te raken en van onderop te organiseren. Die – hoe onvoldragen vaak ook nog – wel ideeën aandragen voor een links-alternatief project tegen bezuinigingen, neoliberalisme, rechtspopulisme en Europese technocratie.

Blijft zo'n bondgenootschap uit, dan ligt pasokificatie op de loer. En belangrijker zonder een alliantie met linkse partners komt er geen hernieuwd sociaal pact: met aan de ene kant sociaaleconomische zekerheid (verzorgingsstaat-stabiliteit en continuïteit) en aan de andere kant culturele openheid (een tolerante, niet-xenofobe, internationale mindset met behoud van nationale democratie). Het doel moet zijn: een hernieuwde alliantie tussen lagere en hogere middengroepen tegen de ontspoorde neoliberale marktsamenleving en de 'uitsluitingssamenleving' van het rechtspopulisme. Het zal voor velen even slikken zijn, maar een alternatief is er eigenlijk niet.

René Cuperus *SPD: de krakende bijwagen van Angela Merkel*

Noten

- 1 David Marquand (9-12-2015), 'Can social democracy rise to the challenge of the far right across Europe?', in: *New Statesman*.
- 2 Jack Ferguson (12-5-2015), 'Pasokification of British Labour', www.grenzeloos.org/content/pasokification-british-labour.
- 3 Frans Becker & René Cuperus (red.) (2007), *Verloren slag. De PvdA en de verkiezingen van 2006*.
- 4 René Cuperus (21-3-2016), 'De verkiezingsbeving in Duitsland', in: *de Volkskrant*.
- 5 Marquand, 'Can social democracy rise to the challenge of the far right across Europe?'
- 6 René Cuperus (6-1-2016), 'Sociaal-democratie zonder vakbond = christen-democratie zonder kerk', wbs.nl/opinie/blogs/rcuperus/sociaal-democratie-zonder-vakbond-christen-democratie-zonder-kerk.
- 7 Sigmar Gabriel (11-12-2015), 'Rede des Vorsitzenden der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands', www.spd.de/ffileadmin/Dokumente/Reden/pm-257--Rede-Sigmar-Gabriel-beim-SPD-Bundesparteitag-1.pdf. Vertaling door Ben Panten.

Radicale analyse – en gematigde oplossingen?

De overtuigd linkse Jeremy Corbyn leek als een duveltje uit een doosje te komen. Maar wie Labour een beetje kent, weet dat Labour altijd al een tamelijk radicale basis gehad heeft. Het is alleen nog maar de vraag of Corbyn ook het talent heeft om compromissen te sluiten.

FELIX ROTTENBERG

Voorzitter van het curatorium van de WBS

Uit de boekenkast valt bij toeval een bundel op de grond, met interviews met kopstukken van New Labour uit 1996. Het boek heet *Preparing for Power* en het loont de moeite om het weer eens te lezen, omdat de onafhankelijke redacteurs van het op Labour georiënteerde weekblad *New Statesman* geen genoegen nemen met New Labour-spraak van hun gesprekspartners. Ik las destijds aan de vooravond van de Lagerhuisverkiezingen de *New Statesman* met rode oortjes; er hing grote verandering in de lucht. Ook al werd het blad pas twee weken na verschijning per post bezorgd – je kreeg het gevoel dicht bij de discussies in Labour te staan. Elke keer kwam een lange geschiedenis van nederlagen en grote interne verdeeldheid voorbij. Bij nadere bestudering ziet men patronen die zich herhalen, steeds op een andere manier.

Het was het vaste voornemen van Tony Blair toen hij in juni 1994 tot partijleider verkozen werd om Labour razendsnel te transformeren tot een progressieve centrumpartij. Achteraf een naïeve veronderstelling:

de historische beginselen van een partij die opkomt voor arbeiders, werknemers en 'lower class'-functionarissen, en die officieel met de vakbeweging verbonden is, vergen een breed pact waar veel aanhangers zich in kunnen herkennen. Daar was meer voor nodig dan wat nieuwe woorden. Om greep te krijgen op de opkomst en nabije toekomst van het Labour van Corbyn helpt het nog even te zien waarom dat naïef was, om te verklaren dat de spanning tussen een gematigd centrum en een uitgesproken radicale basis een duurzaam kenmerk van Labour is.

Het jaar 1983 is illustratief. Toevallig of niet, maar in dat jaar maakte Jeremy Corbyn zijn debuut als niet al te opvallende parlementariër, in een arbeidersdistrict midden in de chique wijk Islington in Londen. Labour was in die tijd diep verdeeld. De partij kende van oudsher vele aanhangers die zich verbonden voelden met de vredesbeweging, met anti-kernenergie-organisaties, met radicale vakbonden die opkwamen voor de belangen van arbeiders die werkten in de bedreigde

Felix Rottenberg *Radicale analyse — en gematigde oplossingen?*

oude industrieën. Een deel daarvan bestond tot 1983 zelfs uit trotskistische cellen met machtsposities in de oude industriesteden, vooral Liverpool. Activisten vullden sleutelposities. Pas toen gematigde kopstukken van Labour — in de pers omschreven als de bende van vier, waaronder oud-voorzitter van de Europese Commissie Roy Jenkins — de partij verlieten omdat 'orthodoxe radicalen' haar dreigden over te nemen, greep het partijbestuur in en werden leidende trotskisten uit de partij gezet.

Als iets Corbyn in het zadel heeft geholpen, is het wel hoe hij de grassroots-beweging tot leven wist te wekken

Maar 1983 was ook het jaar na de door Thatcher gewonnen Falkland-oorlog. Of Labour zich te links opstelde of dat Thatcher onoverwinnelijk was door het pak slaag voor de Argentijnen is nog altijd onderwerp van debat. Maar bij de verkiezingen leed Labour een dramatische nederlaag. De leider van de partij, de man met de dubbele brillenglazen, literator Michael Foot, die voortkwam uit de radicale *Tribune*-vleugel van Labour, was nauwelijks in staat de partij bij elkaar te houden. Foot hield ouderwetse retorische, shakespeareaanse speeches. Het aan de weg timmerende reclamebureau Saatchi & Saatchi dat de Conservatieve Partij van Margaret Thatcher adviseerde, analyseerde de interne verdeeldheid bij Labour en legde zijn bevindingen in besloten sessies aan twijfelende kiezers voor. Hier werd de kreet 'Labour isn't working' gemunt. Een dodelijke typering. Drie in zwarte inkt afgedrukte woorden en één letter op een onvergetelijk wit verkiezingsaffiche met een lange kronkelende rij wachtenden, met als treffende

ondertitel 'unemployment office'. Het weggesturen van een paar radicalen had Labour niet geholpen en het zou vijftien jaar duren voor de partij weer aan de macht kwam.

Nu klinkt de echo van 1983. Niemand had zien aankomen dat bij de leiderschapsverkiezingen voor de opvolging van Ed Miliband uitgerekend de backbencher Jeremy Corbyn zich zou aandienen. Maar als iets Corbyn in het zadel heeft geholpen, is het wel hoe hij de radicale grassroots-beweging binnen Labour tot leven wist te wekken en aan zich wist te binden. Door uitgesproken linkse ideeën over de economie en de publieke sector uit te dragen. Er werd eerst smalend over gesproken: Corbyn maakte toch geen schijn van kans. Hij was sinds 2005 de meest opvallende dissident in de fractie in het Lagerhuis, die zich bij stemmingen vrijwel consequent niet aan de aanwijzingen van de fractieleiding hield. Corbyn werd weggezet als een linkse chaoot die veel te oud was om een jong electoraat aan te spreken.

Dit bleek een groot misverstand, het was juist Corbyn die zich door twitterberichten in de sociale media wist te onderscheiden. Hij voerde geen uitgekende campagne, maar bood ruimte aan een spontane beweging van persoonlijkheden met diverse achtergronden: zij duwden Corbyn naar de voorgrond. Tekenend dat het niet alleen radicalen waren, was dat James Schneider een van hun aanvoerders werd: een in Oxford afgestudeerde theoloog die geen enkele affiniteit had met Labour. Sterker, hij was tot voor een aantal jaren geleden lid van de Liberal Democrats. Terwijl Corbyn het land door reisde en er grotere zalen werden geboekt vanwege de grote publieke belangstelling, realiseerden de merendeels jonge campagnevoerders zich dat er een unieke kans was om Labour van buitenaf te veranderen. De toestroom van nieuwe leden kreeg de hoogste prioriteit, want die konden Corbyn steunen.

De heersende elite binnen Labour besefte nauwelijks dat ze zelf verantwoordelijk was



Labour-leider Jeremy Corbyn op werkbezoek bij Tata Steel in het Britse Scunthorpe.

Felix Rottenberg *Radicale analyse — en gematigde oplossingen?*

voor het isolement waarin de partij terecht was gekomen: hun denken stond stil én ze hadden geen verbinding met de uiteenlopende basisgroepen in de kiesdistricten. In ingezonden opinieartikelen probeerden Tony Blair en zijn voormalige spindokter Peter Mandelson de oude en nieuwe leden te waarschuwen voor het grote gevaar. Eind februari ging Blair in een interview met *The Guardian* en *The Financial Times* in op de doorbraak van Corbyn. Blair ontkende niet: hij was verbijsterd. 'In mijn tijd duurde het lang om momentum op te bouwen,' constateerde hij. En hij gaf ook toe dat de lage en middeninkomens inmiddels leden aan 'flatlining', terwijl de hoge inkomens stegen: 'very frustrating'.

Corbyns opkomst is ook het gevolg van zijn uitgesproken stellingname tegen The City

Blair raakte de kern van de opkomst van Corbyn. Er is letterlijk een momentum: 'Dit is een permanente mobilisatie', zei Schneider bijvoorbeeld. Het woord momentum kwam dan ook op toen gezocht werd naar een naam voor de beweging om Corbyn te steunen — en inmiddels heeft die beweging meer dan honderdduizend leden. Bij tussentijdse verkiezingen in december in Oldham West nabij Manchester stuurde Momentum vijf bussen met aanhangers naar het kiesdistrict om kiezers te mobiliseren. Het hielp: tegen de voorspellingen in won Labour en kreeg ze zelfs meer stemmen dan bij de Lagerhuisverkiezingen van mei.

Corbyns opkomst is dus in ieder geval het gevolg van de klassieke fout om de achterban te verwaarlozen. Echte debatten zijn in Labour lang uit de weg gegaan, met als argument dat deze de partij te kwetsbaar zouden maken. Gedurende tien jaar tijd had Blair vanuit zijn

werkkamer in 10 Downing Street, bij voorkeur zittend op zijn sofa met een mok thee met melk, met een kleine groep adviseurs de regering en de partij geleid. Met als dieptepunt toen Blair na 9/11 samen met de Amerikaanse president George Bush jr. besloot tot een militaire bezetting van Irak over te gaan. De vergadering van de Verenigde Naties werd misleid door valse informatie. Geleerden in Oxford en Cambridge, de beste professoren van de wereld, gespecialiseerd in de geschiedenis van het Midden-Oosten en in oorlog en vrede, werden niet geraadpleegd.

Blair leefde in een cocon en liet zich niet tegenspreken. Leden van Labour werden onder zware druk gezet hem te steunen na een hevig debat in het parlement. Het wordt door Labourleden als een dieptepunt in de geschiedenis van de partij beschouwd. Corbyn was een van de weinigen die zich tot het einde bleef verzetten. Ed Miliband, de Labourleider die de partij na dertien jaar regeren een nieuw tijdperk in moest loodsen, had dan ook veel te veel haast gehad. Hij acteerde meteen als schaduwpremier en verdiepte zich te weinig in de hiaten van het langetermijndenken van de partij. Het was alsof een neefje van Blair de honneurs waarnam en nauwelijks wist wat hij moest doen.

Maar Corbyns opkomst is ook het gevolg van een stevige inhoudelijke positie — Blair gaf immers zelf ook toe dat de verhouding tussen arm en rijk een beetje uit het oog was verloren. Corbyn uitte zich onbekommerd boos over The City waar de financiële mensen gewone mensen als melkkoeien zien, en waar geen waarde wordt toegevoegd maar alleen wordt afgenomen. Welvaart komt in zijn verhaal van ontwerpers, technici, zelfstandige ondernemers, zzp'ers, handwerkers — niet van bankiers. En het grote maatschappelijke probleem is niet een te grote overheid, maar een te grote en vooral ongereguleerde financiële sector. De groei die daaruit voort zou komen, gaf geen ruimte voor sociaal beleid maar alleen voor zelfverrijking.

Felix Rottenberg *Radicale analyse – en gematigde oplossingen?*

Zowel bij zijn strategie als bij zijn inhoud maakt hij dus succesvol gebruik van klassieke recepten. Maar de grote vraag is nu of zijn werkwijze en opvattingen duurzaam kan moderniseren: of Corbyn zich kan ontwikkelen tot een leider met maatschappelijk gezag voorbij dat deel van de Labourachterban dat teleurgesteld is in Blair, Brown en Miliband.

Het is voor hem verleidelijk tamelijk radicaal te blijven. Met het succesvolle Momentum als machtsinstrument kunnen dwarsliggers die zijn politiek programma te polariserend vinden tot de orde geroepen worden. Momentum is immers inmiddels al in honderd steden actief, opvallend genoeg bijvoorbeeld ook in het graafschap Cornwall waar Labour van oudsher weinig aanhangers kent. De beweging kan zittende Labourparlementariërs hinderlijk volgen en daarmee het signaal geven dat ze bij een nieuwe kandidaatstellingsprocedure afgewezen kunnen worden. Maar als Corbyn dat proces niet in de hand houdt, dreigt een herhaling van 1983 en zullen twijfelaars in het electoraat zich van Labour afkeren.

Radicaal zijn helpt niet bij elk probleem. Zo is het overgrote deel van de Labouraanhangeren ook van de Labourparlementariërs ervan overtuigd dat Groot-Brittannië in de EU moet blijven. Dat vergt in de aanloop naar het referendum over het EU-lidmaatschap dus een verre van radicale maar eerder gouvernementele opstelling. Die zal Corbyn weer dicht in de buurt van de opvattingen van David Cameron brengen, die immers niet zijn hele conservatieve partij achter zich zal krijgen. Een voor Groot-Brittannië unieke polderoplossing, een akkoord tussen de twee partijen, ligt in het geval van de EU misschien wel op de loer. Of Corbyn bereid en in staat is zijn heldere profiel van criticus en dwarsligger in te ruilen voor dat van verantwoordelijk politicus, of hij

zijn partij en het electoraal op dit punt kan binden, zal dan blijken.

Corbyn kent het succes en falen van zijn drie grote voorgangers. Clement Attlee kreeg na de Tweede Wereldoorlog – ondanks de heldhaftige rol van Winston Churchill – van de kiezers het vertrouwen om de wederopbouw gestalte te geven en het fundament voor de verzorgingsstaat te leggen. Harold Wilson schafte in de jaren zestig de doodstraf af en zorgde voor erkenning van homoseksualiteit en abortus. Tony Blair gaf Schotland en Wales zelfbestuur en slaagde erin een einde te maken aan de burgeroorlog in Noord-Ierland.

Labourleiders staan net als hun Europese collega's voor de altijd weer zware opdracht om radicale analyses te combineren met het bedenken en doorvoeren van inventieve en pragmatische oplossingen. Ze mogen nooit hun achterban vergeten, terwijl ze die vaak als te lastig ervaren. Ze kunnen die beter intensief raadplegen – dan weten ze of er voldoende steun is om complexe maatregelen in te voeren en voorkomen ze isolement. Het mag toch duidelijk zijn dat het vertrouwen van het electoraat grote deuken oploopt als kleine clubjes van superprofessionals rondom een tafel of sofa het regeringsbeleid formuleren zonder dat dit uitvoerig besproken is met de achterban. De meeste toepasbare ideeën krijgen buiten de politiek veerkracht. Dat vraagt om nieuwsgierigheid. Als dat de reden is waarom Corbyn geen groene-pluchezitter wil worden in het Lagerhuis, dan verdient hij steun. Mijn aarzeling is dat hij ondanks de goede bedoelingen van zijn jonge en onorthodoxe aanhangers zelf te fanatiek is, zijn karakter van een typische 'old school'-dwarsligger niet kan veranderen omdat het hem daarvoor aan wijsheid ontbreekt.

Groeiende ongelijkheid vraagt om ingrijpen

De politiek houdt discussie over het onderwijs af, kopschuw geworden door bijvoorbeeld het debacle van de basisvorming. Die bescheidenheid biedt ouders, schoolbesturen en andere deelbelangen ruim baan. Daardoor ruikt de ongelijkheid op. Ook zonder het stelsel op de kop te zetten kunnen onterechte verschillen in onderwijsuitkomsten bestreden worden. Dat is de uitkomst van een langjarig vergelijkend onderzoek.

**JAAP DRONKERS, LOUISE ELFFERS, SJOERD KARSTEN,
ROLF VAN DER VELDEN & HERMAN VAN DE WERFHORST**

Respectievelijk hoogleraar aan de UM, lector aan de HvA, bijzonder hoogleraar aan de UvA, hoogleraar aan de UM & hoogleraar aan de UvA

Het is verstandig als er een einde komt aan het Haagse taboe op discussie over de inrichting van het onderwijs. Na het verloren debat over de middenschool en de mislukte invoering van de basisvorming durft geen enkele politicus het meer aan om zijn of haar vingers te branden aan dit heikele onderwerp.

Toch is het Nederlandse onderwijsstelsel sluipenderwijs verbouwd. Niet systematisch met een masterplan, maar door ad-hocveranderingen: de verschuiving van de macht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen naar het middenveld (raden) en zelfs schoolbesturen, het verdwijnen van brede scholengemeenschappen, de quasi-verzelfstandiging van schooltypen in afzonderlijke locaties, afnemende mogelijkheden tot opstroom binnen scholengemeenschappen en het stapelen van opleidingen, meer mogelijkheden om scholen te stichten zonder

religieuze of levensbeschouwelijke signatuur, veranderingen in de regeling overgang van basis- naar voortgezet onderwijs (leidend advies), invoering van Engels als onderwijstaal in heel het onderwijs en selectie van aspirant-studenten door afzonderlijke faculteiten.

OESO en menselijk kapitaal

Het taboe op discussie over het stelsel als geheel betekent natuurlijk niet dat buiten de Haagse stolp het debat over de beste inrichting van onderwijsstelsels niet is voortgezet.

Allereerst is daar de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in Parijs. Deze denktank van de geïndustrialiseerde wereld ziet vanaf haar oprichting in de jaren veertig het 'menselijk kapitaal' van de beroepsbevolking als een belangrijke factor voor ontwikkeling van de economieën

van de lidstaten. Aangezien het menselijk kapitaal gevormd wordt op school houdt de OESO het onderwijs nauwlettend in de gaten.¹

Omdat de OESO vond dat nationale diploma's onvoldoende informatie verschaffen over de feitelijke hoeveelheid menselijk kapitaal, besloot de organisatie vanaf het einde van de twintigste eeuw de feitelijke hoeveelheid menselijk kapitaal van vijftienjarige scholieren te meten (de zogeheten PISA-studies). Op die manier hoopte men beter in staat te zijn lidstaten te vergelijken en te adviseren.² Deze mogelijkheid om onderwijsuitkomsten te vergelijken leidde tot een groot aantal invloedrijke OESO/PISA-rapporten. Daarin werd vooral een lans gebroken voor uitstel van selectie in het voortgezet onderwijs en voor terugdringen van sociale segregatie in het onderwijs.³ Binnen de Nederlandse verhoudingen betekende dit een pleidooi voor de middenschool.

Doordat de OESO deze data onmiddellijk publiek beschikbaar stelde, stimuleerde dat eveneens internationale vergelijkingen van onderwijsstelsels. Daarbij namen economen het voortouw.⁴ In Nederland is in 2011 een groot onderzoeksprogramma gestart gefinancierd vanuit de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), getiteld *Onderwijssystemen en centrale functies van het onderwijs*.⁵

Bevindingen

In het NWO-programma benadrukken we drie functies van het onderwijs.⁶ Allereerst is het onderwijs van essentieel belang voor de cognitieve ontwikkeling van leerlingen. Het moet bijdragen aan de ontwikkeling van kennis en vaardigheden van leerlingen op alle niveaus. Ten tweede dient het onderwijs mensen klaar te stomen voor de arbeidsmarkt. En tot slot hebben scholen als taak de betrokkenheid bij de samenleving te bevorderen.

Uiteraard heeft het onderwijs meer functies. Onderwijs fungeert ook als een relatiemarkt en is een van de oorzaken dat mensen vaak een relatie aangaan met iemand die

eenzelfde opleidingsniveau heeft genoten. Ook kan onderwijs een religieuze functie vervullen, waardoor religies nieuwe aanhangers verwerven. Maar de centrale vraag hier is hoe het onderwijsstelsel moet zijn ingericht om de drie basisfuncties zo goed mogelijk te bedienen. Daarbij hebben we vooral drie kenmerken van onderwijsstelsels bevestigd:

- ▶ Op welk moment, in welke vorm en op grond waarvan worden leerlingen gescheiden over de verschillende trajecten (vwo, havo, vmbo-gt, vmbo-k en vmbo-b) of onderwijstypen (selectie)?
- ▶ Wat is de mate van nationale standaardisatie van zaken als onderwijsprogramma's, examens, schoolbudgetten en kwaliteit van leraren (standaardisatie)?
- ▶ Wat is de mate van beroepsgerichtheid van het nationale stelsel (omvang beroepsgerichte onderwijssector, duaal stelsel)?

Wat volgde daaruit?

Vroege selectie werkt ongelijkheid in de hand

Sterk gedifferentieerde systemen zoals het Nederlandse kennen een grotere sociale en etnische ongelijkheid. Deze ongelijkheid blijkt uit verschillen in resultaten bij vijftienjarige leerlingen, in de keuze voor algemeen vormende versus beroepsgerichte leerwegen in het hoger secundair onderwijs en de kans op het behalen van een diploma in dat hoger secundair onderwijs. Ook vroege leerlingen hebben nadeel van vroege selectie. Tot slot hebben gemotiveerde en getalenteerde migranten te weinig tijd om zich in het onderwijs te bewijzen. Hun uiteindelijke vaardigheden blijven achter bij die van de autochtonen. Wel blijkt dat dit effect enigszins gedempt wordt naarmate het gemiddelde opleidingsniveau in de herkomstlanden van migranten hoger is.

Ook als men rekening houdt met het sociaal-economische milieu, prestaties in lagere groepen en de eindtoetscore, hebben leerlingen met hoger opgeleide ouders 3,6 keer meer

kans op een hoger advies dan hun leeftijdsgenoten met minder hoogopgeleide ouders.

Objectieve maatstaven zijn dus essentieel om gelijke kansen te bevorderen. Het negatieve effect is groter naarmate minder op prestaties en meer op basis van ouderlijke voorkeuren wordt geselecteerd. Zo constateerden we dat hoogopgeleide ouders vaak het advies in groep 8 al dan niet opzettelijk beïnvloeden.

Het ideale onderwijsstelsel bestaat niet, het gaat om politieke keuzes

Ongelijkheid naar sociaal milieu neemt in gedifferentieerde stelsels af als scholen rekening houden met eerdere prestaties bij de plaatsing van leerlingen. Bovendien is de sociale ongelijkheid in gedifferentieerde systemen kleiner als er centrale examens bestaan. De verklaring is dat objectieve standaarden voorkeuren van ouders en vooroordelen van leraren minder plaats bieden.

Verschil tussen scholen groot

De belangrijkste reden voor grotere ongelijkheden in vroeg selecterende landen wordt verklaard door grotere verschillen tussen de scholen onderling. Simpel gesteld komen leerlingen uit sociaaleconomisch zwakkere milieus in gedifferentieerde stelsels minder in aanraking met leerlingen uit de sterkere milieus. Aangezien de selectie al na de basisschool heeft plaatsgehad is de sociale ongelijkheid in gedifferentieerde stelsels op de scholen zelf kleiner dan op bijvoorbeeld de middenschool.

De sociaaleconomische samenstelling van scholen is sterk gekoppeld aan schoolprestaties. Vroege selectie beïnvloedt de ongelijkheid vooral omdat er een samenhang bestaat

tussen sociaal milieu en de prestaties aan het einde van de basisschool.

Burgerschapscompetenties

Als het gaat om de relatie tussen burgerschapscompetenties en de vroege selectie is het beeld gemengder. Leerlingen krijgen immers al een groot gedeelte van deze vaardigheden op de basisschool mee. Vóór de selectie dus.

Het is echter wel zo dat de verschillen tussen jongvolwassenen in gedifferentieerde stelsels groter zijn. Met name de leerlingen die alleen de lagere schooltypes doorlopen hebben en niet zijn doorgestroomd naar het hoger onderwijs hebben over het algemeen minder burgerschapscompetenties.

Verder blijkt de mate waarin scholen centraal aangestuurd worden verschil te maken. In landen waar scholen strenger op hun burgerschapsonderwijs beoordeeld worden zijn de burgerschapscompetenties over het geheel genomen op een hoger niveau. Standardisatie heeft hier dus een positief effect.

Doe het goed of doe het niet

Het schooltype dat iemand volgt heeft een causale invloed op zijn of haar cognitieve vaardigheden. Leerlingen die in alle overige kenmerken sterk op elkaar lijken behalen een hogere intelligentiescore, ontwikkelen een betere leesvaardigheid en schatten hun kansen op het halen van het diploma hoger in, als zij bij twijfel toch het hogere niveau kiezen of daarin geplaatst worden.

Leerlingen in gedifferentieerde stelsels blijken het bij bètavakken beter te doen, maar alleen als er voldoende schooltypes zijn én als scholen sterk selecteren op vroegere leerprestaties. Vroege selectie kan goed zijn, maar daarvoor geldt wel: doe het goed of doe het helemaal niet. Een mogelijke verklaring is dat alleen in sterk gedifferentieerde stelsels de leerstof wordt aangepast aan het niveau van de leerling. In zwak gedifferentieerde

stelsels moet de leerkracht daarentegen meer maatwerk leveren, omdat de cognitieve verschillen tussen hun leerlingen groter zijn. En aangezien die manier van lesgeven over het algemeen moeilijker is, leidt het tot gemiddeld lagere prestaties.

Vroege objectieve selectie én de mogelijkheid tot stapelen

Het moge duidelijk zijn: er zijn geen onderwijsstelsels met alleen goede of slechte kanten. Dat komt door de verschillende functies die het onderwijs kent en door de diverse doelgroepen. Sommige leerlingen hebben baat bij vroege selectie, andere uitdrukkelijk niet. Alvorens men tot een keuze kan komen, moeten de goede en slechte gevolgen dus tegen elkaar worden afgewogen.

Vroege selectie, zoals in Nederland, kan zoals gezegd de ongelijkheid in het onderwijs versterken. Tegelijkertijd lijkt er in landen met een hoog ontwikkelingspeil, goed opgeleide leraren en niet al te grote klassen geen causaal verband te bestaan tussen vroege selectie en de gemiddelde onderwijsprestaties.

Bovendien is het een misvatting om te denken dat sociale ongelijkheid in andere minder hiërarchisch geordende stelsels met een latere selectie niet voorkomt. Die ongelijkheid is er dan vooral op scholen zelf. Het voordeel is dat op- en afstroom voor de leerling minder dramatisch lijkt, want hij of zij blijft op dezelfde school. Dit zorgt echter niet automatisch voor minder sociale ongelijkheid in het onderwijs: het is alleen minder zichtbaar.

Met een uitstel van de selectie wordt de ongelijkheid dus niet per se bestreden, terwijl de positieve cognitieve gevolgen van een vroege en sterke differentiatie wel in gevaar komen. Verstandiger is het daarom om te kijken in hoeverre de vroege selectie in een later stadium gecorrigeerd kan worden. Wanneer leerlingen uit kansarme milieus de kans krijgen om te stapelen, neemt de sociale ongelijkheid namelijk af.

Helaas nemen juist de mogelijkheden om dit te doen in Nederland sterk af. Scholenge-

meenschappen, waarin stapelen beter mogelijk is, maken plaats voor categorale scholen en er worden aanvullende eisen gesteld om in te stromen op een hoger niveau. Het sluiten van (vrijblijvende) convenanten tussen het ministerie van Onderwijs, de raden en scholen vormt hoogstens een doekje voor het bloeden.

Om de sociale ongelijkheid te bestrijden geniet het bevorderen en in stand houden van brede scholengemeenschappen prioriteit. Wanneer vwo- en havo-afdelingen door de witte en sociaaleconomische vlucht klein zijn en er extra middelen moeten worden aangewend, is het belangrijk dat leerlingen op hun eigen school hogerop kunnen. Het stapelen van diploma's dient bevorderd te worden: dus na het behalen van het vmbo-gt automatisch toegang tot de havo, en geen extra barrières als een leerling van school moet wisselen. Eveneens zal er een einde moeten komen aan het financieel korten van scholen die lange brugklassen hebben en waar leerlingen er gemiddeld langer over doen om hun diploma te halen.

Er is nog een tweede argument om voor brede scholengemeenschappen te pleiten. Bij het ontwikkelen van burgerschapscompetenties is het bevorderen van zoveel mogelijk gemeenschappelijkheid essentieel. Dat kan het beste door sommige vakken (gedeeltelijk) aan alle leerlingen aan te bieden.

Tot slot dient de invloed van het ouderlijk milieu op de selectie om de ongelijkheid van kansen te bestrijden tot een minimum beperkt worden. Dat kan, zoals gezegd, door meer belang te hechten aan objectieve toetsen en minder aan het schooladvies van de leraar. Ook op dit gebied lijkt er in Nederland echter sprake van een ontwikkeling in de verkeerde richting. Sinds maart 2015 zijn de schooladviezen, waar ouders meer invloed op hebben dan een eindtoets of IQ-test, immers leidend. Toelating tot een middelbare school hangt niet meer af van het resultaat van de eindtoets. Daarnaast is het afschaffen van centrale examens zoals sommige scholen

willen een ander voorbeeld van hoe het niet moet. Met uitsluitend schoolexamens worden de verschillen tussen scholen vergroot en zal de culturele en economische segregatie alleen maar toe nemen.

Onderwijsstelsels en de voorbereiding op de arbeidsmarkt

Ook vanuit de arbeidsmarkt bekeken is sterke differentiatie alleen effectief als de selectie betrouwbaar is. Betrouwbare toewijzing van eindexamenkandidaten aan opleidingsniveaus is belangrijk voor de arbeidsmarkt, omdat zo beter en goedkoper een match gemaakt kan worden tussen vraag en aanbod van banen en werkzoekenden. Niveaoverschillen zijn op zich niet zo erg, als er maar weinig overlap in capaciteiten tussen de niveaus bestaat (betrouwbare selectie). Bij veel overlap in capaciteiten tussen verschillende niveaus (onbetrouwbare selectie) is de kans op mismatches erg groot, en komt de aansluiting op de arbeidsmarkt in het geding. Maar mismatches zijn nooit helemaal te vermijden en daarom is flexibiliteit van de arbeidsmarkt ook van belang.

De invloed van onderwijsstelsels moet echter niet overdreven worden. Wel hebben schoolverlaters een grotere kans op een baan op eigen niveau in meer gedifferentieerde en beroepsgerichte systemen. Dat effect wordt nog eens versterkt in stelsels met sterke institutionele banden tussen beroepsonderwijs en werkgevers. Ook is er minder overscholing in landen met een uitgebreid beroepsonderwijs.

In een later stadium van de carrière kan een beroepsopleiding overigens nadelig zijn. Mensen met zo'n beroepsdiploma hebben dan meer kans op werkloosheid dan mensen die een algemeen vormende opleiding genoten hebben.

Hoewel de mate van beroepsgerichtheid een stelselkenmerk is, bestaan er tussen landen grote verschillen in de manier waarop opleidingen voorsorteren op specifieke beroepen. Zo kent Duitsland veel bedrijfssectoren met een sterke aansluiting tussen opleiding en beroep, en Frankrijk juist niet.

In Nederland zien we dat leerlingen met een mbo-diploma goede kansen op de arbeidsmarkt hebben, zelfs in tijden van crisis en met het oog op technologische veranderingen. Dit komt vooral door de sterke band tussen werkgevers en onderwijsinstellingen, die tot uiting komt in vormgeving van het onderwijsprogramma. Het zorgt voor de verwerving van vakbekwaamheden en voorkomt opleiding voor nauwelijks bestaande beroepen.

Het is belangrijk dat dit zo blijft. Bij continuering van het huidige stelsel zullen alle diploma's volwaardig moeten zijn. Met name bij het vmbo en mbo bestaat er nogal eens twijfel over de waarde van een diploma. Het is daarom essentieel dat dit beeld wordt bijgesteld. Juist de beroepsopleidingen sluiten in veel gevallen naadloos aan op de arbeidsmarkt. Als het even kan zal de geïnstitutionaliseerde samenwerking tussen onderwijs en werkgevers moeten worden versterkt.

Een kwestie van politiek

Aangezien de ontwikkeling van jongeren voor een groot gedeelte buiten school plaatsvindt, past er een zekere bescheidenheid over de maakbaarheid van de samenleving door het op de schop gooien van onderwijsstelsels. Het NWO-programma heeft echter (opnieuw) laten zien dat afzonderlijke kenmerken van onderwijsstelsels vergaande implicaties hebben. Een discussie over de inrichting van ons stelsel is daarom een legitiem onderwerp van het politieke debat. Het nog steeds bestaande taboe hierop is nadelig voor alle betrokkenen.⁷

Te meer omdat de door ons als effectief bevonden zaken – zoals veel doorstroommogelijkheden, brede scholengemeenschappen, centrale toetsen en examens, en een volwaardig beroepsonderwijs – veel weg hebben van collectieve goederen. Veranderingen op dit gebied komen dus niet tot stand door de onzichtbare hand van Adam Smith of door een optelsom van individueel nagestreefde belangen, maar vergen een centrale coördinatie van politiek en overheid.

Wanneer de politiek het onderwijsstelsel aan zijn lot blijft overlaten, blijven sectororganisaties, raden en scholen de dienst uitmaken en zullen enkel hun belangen worden gediend.⁸ Een stelselwijziging is niet per se nodig, maar onderhoud is dringend gewenst. Deelbelangen voeren op veel punten de boventoon, terwijl het maatschappelijk belang er nauwelijks meer toe doet.

De optimale inrichting van een onderwijsstelsel is geen wetenschappelijke kwestie, maar een politiek vraagstuk. De afwegingen die gemaakt moeten worden, zijn immers normatieve keuzen. Is arbeidsmarktaansluiting belangrijker dan burgerschapsvorming? Hoe belangrijk vinden wij de ongelijkheid van onderwijskansen en wat hebben wij ervoor over?

Hoewel wij als wetenschappers die politieke afwegingen niet hoeven en willen maken, kon het geen kwaad om te kijken hoe het huidige stelsel verbeterd kan worden.

Daarbij zijn wij ervan uitgegaan dat de drie functies (cognitieve ontwikkeling, arbeidsmarkt en socialisatie) even belangrijk zijn in de politieke afweging. Ook bij continuering van het huidige onderwijsstelsel is er genoeg werk aan de winkel, om te zorgen dat het onderwijs niet verwordt tot een slagveld waarin de sterksten altijd winnen.

Op 30 maart overleed Jaap Dronkers. Dronkers was een prominent en zeer maatschappelijk geëngageerd socioloog die hartstochtelijk de stelling uitdroeg dat het onderwijs voor alles van de burgers is en dat het permanent verdedigd moet worden tegen veelal kwalijke invloed van besturen, vakbonden en ministeries. Hij schreef regelmatig in S&D en de Wiardi Beckman Stichting bracht in 2007 zijn boek 'Ruggengraat van ongelijkheid' uit. Hierin demonstreerde hij fijntjes dat ook de sociaal-democratie er lang niet altijd in slaagt om de ongelijkheid uit het onderwijs te bannen. We verliezen een zeer gewaardeerd auteur.

Noten

- 1 De belangrijke vraag of onderwijs de belangrijkste leverancier is van 'menselijk kapitaal' laten wij hier buiten beschouwing. Er zijn echter stevige aanwijzingen dat de kwaliteit van de gehele samenleving (gezondheidszorg, familiestructuren, inkomensongelijkheid, etc.) minstens zo belangrijk is voor de vorming van menselijk kapitaal. Zie J.J. Merry (2013), 'Tracing the U.S. Deficit in PISA Reading Skills to Early Childhood. Evidence from the United States and Canada', in *Sociology of Education* 86: pp. 234-252.
- 2 J. Dronkers (2011), 'De maatschappelijke en wetenschappelijke waarde van internationale data over onderwijsprestaties', in: *Pedagogische Studiën* 88, pp. 122-131. PIAAC (skill-meting onder volwassenen in alle

OESO-landen) is een recent voorbeeld van de meting van menselijk kapitaal door de OESO: www.oecd.org/site/piaaac/.

- 3 OESO (2004), *What Makes School Systems Perform*, PISA 2000, Parijs: OESO; OESO (2006) *Where immigrant students succeed. Pisa 2003*, Parijs: OESO; OESO (2010) *PISA 2009 Results: Overcoming Social Background: Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Volume II)*, Parijs: OESO.
- 4 E. Hanushek & L. Wössmann (2006), 'Does educational tracking affect performance and inequality? Differences-in-differences evidence across countries', in: *Economic Journal*, 11, C63- C76.
- 5 Het kernteam bestond uit de hoogleraren Herman van de Werfhorst, Jaap Dronkers, Sjoerd Karsten, Rolf van der Velden en Dinand Webbink.

Informatie over het NWO programma staat op aissr.uva.nl/research/externally-funded-projects/sites/content/13/educational-systems/educational-systems.html

- 6 H. van de Werfhorst, L. Elffers & S. Karsten (red.) (2015), 'Onderwijsstelsels vergeleken: leren, werken en burgerschap', in: *Didactief*, www.didactiefonline.nl/images/stories/Nieuws/Werfhorst_definitief.pdf
- 7 Nog daar gelaten dat artikel 23 van de grondwet nadrukkelijk de zorg voor het onderwijs bij de regering legt; niet bij sectorraden, sociale partners, scholen, leraren of belangengroepen.
- 8 A.E. Raftery & M. Hout (1993), 'Maximally Maintained Inequality: Educational Stratification in Ireland', in: *Sociology of Education* 65, pp. 41-62.

Religie als uitweg

Waarom jongeren in Afrika, Azië en de banlieues zich afkeren van de moderniteitsgedachte

De vooruitgangsgedachte wordt door veel mensen buiten ‘het Westen’ niet meer kritiekloos gedeeld. Wie de voedingsbodem voor terreur weg wil nemen, zal zich daarom ook in mensen moeten verplaatsen.

PETER KNOOPE

Oud-diplomaat & senior visiting fellow bij Instituut Clingendael

Terwijl president Bush na elf september al sprak van een ‘war on terror’, namen president Hollande en premier Rutte pas onlangs — naar aanleiding van de terreuraanslagen op 13 november 2015 in Parijs — het woord ‘oorlog’ in de mond.¹ Over de precieze betekenis daarvan valt te twisten. Feit is dat de frequentie van terroristische aanslagen in het Westen en daarbuiten de afgelopen vier jaar behoorlijk omhoog is gegaan, en het jaar 2016 is met aanslagen in Parijs en Brussel ook weer erg slecht begonnen. Over het waarom bestaat vanzelfsprekend veel onduidelijkheid.

De meeste analyses over de voedingsbodem, de aantrekkingskracht en de vorm van terrorisme maken zich kwetsbaar door dicht tegen ‘het westerse frame’ aan te blijven. In *De Correspondent* tekende Evelyn Groeninck uit de analyses van vier Afrikaanse journalisten op dat ‘het voor jonge Afrikanen vaak kiezen tussen drie kwaden [lijkt]: een onbetrouwbare overheid, terreurmilities of de westerse mogendheden die interventies komen plegen om hen te “redden”. Wie terreur wil bestrijden, moet de kwetsbare

democratiseringspogingen die er ook zijn (...) ondersteunen.²

Dat is een terecht punt, maar de zwakke relatie tussen burger en overheid is ook geworteld in een permanente zoektocht naar identiteit. Democratie, rechtstaat, wetenschap en economische marktwerking worden niet alleen maar als vooruitgang gezien. Om te begrijpen waar de groei van terroristische organisaties vandaan komt, maar ook het stilzwijgend begrip van een deel van de wereldbevolking voor de woede die ten grondslag ligt aan dit extremisme, zullen we ons ook zo nu en dan moeten verplaatsen in de werkelijkheid van mensen in andere delen van de wereld.

Mijn werk heeft mij gebracht naar Noord- en Sub-Sahara-Afrika, het Midden- en Verre Oosten, Centraal-Azië en de buitenwijken van de grote West-Europese en Amerikaanse steden. Ik deed in veel van deze landen onderzoek naar de motivatie van jongeren om zich aan te sluiten bij extremistische bewegingen, en heb ook gesproken met mensen die het geweld verafschuwen maar wel begrip tonen voor de woede.

Zo sprak ik met de moeder van een jongen van achttien in een sloppenwijk van Nairobi die vertelde over haar zoon die zich bij Al-Shabaab aansloot. Een stap die haar zoon zette na verschillende confrontaties met de Keniaanse politie. Door de discriminerende behandeling die Somaliërs ten deel valt voelde hij zich niet meer thuis in de stad waar hij geboren en getogen was. Een hoogopgeleide diplomaat uit Oman vertelde me dat het gevoel van verandering aan 'every dinner table all trough the Muslim world' besproken wordt. Ik luisterde naar de jongens uit Noord-Nigeria, die zich aansloten bij Boko Haram nadat het leger op elke dorpeling schoot die bewoog, omdat iedereen lid van de terroristische organisatie zou kunnen zijn.

En hoewel de situatie in deze landen enorm verschilt zijn de motivatie voor aansluiting, het begrip daarvoor en de overeenkomsten tussen wervingsmethoden vaak nagenoeg identiek. Ook voor veel jongeren die vatbaar zijn voor dit extremisme, zijn landsgrenzen steeds minder relevant. De idee van een internationale islamitische gemeenschap, de 'oemma', kent die immers niet: de strijd voor het kalifaat is mondiaal. En dus is er in toenemende mate sprake van een patroon in de werving. In dit stuk worden hiervan elementen blootgelegd (zonder de pretentie van een volledig antwoord).

Kolonisatie: voor ons verleden, voor hen heden

Het is een open deur, maar de wereld raakt steeds meer en intensiever verbonden. Internationale handel, toerisme, internet en migratie zijn niet meer weg te denken. Deze globalisering komt voort uit een gedeeld – maar ook belast – verleden van westerse dominantie. Tijdens de kolonisatie werden eigen 'moderne' culturele en religieuze waarden aan de oorspronkelijke bevolking opgelegd, hele volkeren tot slaaf gemaakt en maakte men met geweld een einde aan eeuwenoude culturen. Stille getuigen zijn de huidige landsgrenzen

in bijvoorbeeld Afrika, de officiële taal van veel landen, wetboeken en instituties, gebouwde kerken, forten en slavenhuizen.

Hoewel voor ons die koloniale tijd tot een ver verleden behoort, is het voor miljarden mensen nog zeer concreet en actueel. Hoe komt dat? Allereerst heeft dat te maken met de gevolgen die tot op de dag van vandaag voelbaar zijn. De huidige economische verhoudingen en de internationale instituties zijn in hoge mate beïnvloed door het ongelijke startpunt van deze globalisering. Sporen van culturele verwarring uit de koloniale tijd zijn terug te vinden in vaak hybride maatschappijen, waarin verschillende waarde- en

Strijders voor het kalifaat kennen geen grenzen: hun strijdtoneel is overal

bestuurssystemen tegelijk functioneren, zij het beide suboptimaal. En de westerse samenleving met haar modernistische kijk op het leven heeft een rotsvast geloof in de toekomst. Tijd, vooral toekomstige tijd, biedt ruimte voor verandering en individuele groei. Wij geloven in de maakbaarheid van de toekomst: een betere wereld met een groeiende economie en bloeiende oplossingsgerichte wetenschap.

Maar in Afrika kom ik voortdurend mensen tegen die mij tot in detail vertellen wat er vierhonderd jaar geleden in de familie is voorgevallen. Zo sprak ik enkele weken geleden een man van in de veertig die een achternaam had die me bekend voor kwam. Ik informeerde daarom naar zijn familiegeschiedenis. Hij bleek de betrokkene met dezelfde achternaam te kennen. Maar acht generaties geleden – we hebben het dan dus over de achttiende eeuw – was er sprake van een buitenechtelijk kind dat niet geaccepteerd werd in de familie. Mijn ge-

sprekspartner was een nazaat van de escapade van zijn voorouders. Hij liet me weten dat dit verhaal algemeen bekend was in de familie en van ouder op kind wordt overgedragen. Het verleden is onderdeel van het collectieve geheugen en tekent ook het heden. Persoonlijke gevoelens van vernedering worden zo soms overgedragen van generatie op generatie, en maken daardoor nu nog deel uit van het collectief geheugen. Ze zijn vaak onderdeel van het actuele politieke en maatschappelijk discours en worden aan de ene kant gevoeld door de economische en sociale ongelijkheid, maar staan ook weer op zich. Het vereist niet heel veel analyse van de lokale media om te ontdekken dat verwijzingen naar (koloniale) geschiedenis deel zijn van het hedendaagse collectieve politieke bewustzijn.

Traditie of achterlijke cultuur?

Daar komt bij dat we een boodschap uitdragen vol afkeer van traditie. Moderniteit is daarmee ook een vorm van onzekerheid: niets staat vast, alles is aan verandering en innovatie onderhevig, en er is geen heldere richtlijn die aangeeft wie of wat aan de wetten van de moderniteit voldoet. De opmerking 'Afghanistan loopt duizend jaar achter' die ik van een terugkerende Nederlandse militair hoorde, is tekenend voor onze visie op samenlevingen die anders zijn ingericht. Traditionele mensen zijn immers 'nog niet modern' en lopen derhalve 'achter'. We denken stilletjes dat alle landen en samenlevingen uiteindelijk toetreden tot een allesomvattende moderniteit en dat samenlevingen in de toekomst zullen worden ingericht naar westers voorbeeld.

Zo lijkt de dominantie van het kolonialisme vervangen door de export van muziek, taal, eten en kleding, maar vooral door waarden: inrichting van de maatschappij, democratie, bestuur, rechtspraak en het overwicht van de markt. Ook ontwikkelingssamenwerking is een vorm van afwijzing van traditionele samenlevingen, stelde de onlangs overleden historicus Stephen Ellis.³ De impliciete bood-

schap van sommige vormen van hulp is naar zijn mening immers dat samenlevingen en mensen niet op eigen kracht de 'moderniteit' kunnen bereiken, maar uitsluitend met steun van het Westen. Dit versterkt bij veel mensen het gevoel van ongelijkheid en minderwaardigheid.

Nou blijft de weerstand tegen de modernisering zeker niet beperkt tot de landen buiten de VS en de EU. Ook 'thuis' is de zoektocht naar traditionele waarden in een onzekere individualistische maatschappij gaande. Maar ondertussen zijn we er in het Westen wel zo'n beetje van overtuigd dat traditie synoniem is aan oncomfortabel.

Dat leidt in landen waar men dat inzicht niet deelt weer tot woede en zeker tot idealisering van eigenheid en tradities. Dit is nog sterker het geval in samenlevingen waar 'eer' een belangrijke waarde is. Bovendien nemen de woede en machteloosheid om wat (voor)-ouders is aangedaan bij een volgende generatie vaak eerder toe dan af. Dat is met name het geval in samenlevingen waarbinnen de geschiedenis en het verleden een dominante rol spelen en waar een proces van heling om welke reden dan ook niet heeft kunnen plaatsvinden. Jongeren, die zich in toenemende mate geconfronteerd zien met verwarring, vernedering, sociale en economische uitzichtloosheid, zijn ontvankelijk voor het zich aandienende alternatief van geromantiseerde heroïek van de eigen traditie en geschiedenis. Het is deze nieuwe generatie die geen reden heeft om te vertrouwen op de toekomst en daarom gevoelig is voor de boodschap en de belofte van fundamentalistische organisaties.

Want ook de eigen leiders bieden amper houvast meer. Hoewel een aantal 'bevrijders' als Mugabe (Zimbabwe), Dos Santos (Angola) en Mbasogo (Equatoriaal-Guinea) met onderdrukking en geweld de macht nog in handen houden, zijn ze hun politieke en publieke mandaat al lang verloren. Doordat ze geen gevolg hebben kunnen geven aan hun ideologisch (bevrijdings)discours, maar zich wel

exorbitant hebben verrijkt, groeit de teleurstelling in postkoloniale samenlevingen met de dag.

Daar komt ook de relevantie van de claim van Groenink en anderen die pleiten voor goed bestuur weer om de hoek. Iedere taxi-chauffeur in Niger vertelt je ongevraagd geen enkel vertrouwen te hebben in de overheid. De politieke elite in veel van deze landen biedt geen 'redelijk alternatief'. Democratische rechtstaat en economisch perspectief zijn hoogstens holle frasen en ook alternatieve politieke systemen, die sociale en economische rechtvaardigheid beloven, worden niet gerealiseerd.

Ronselaars van terroristische organisaties buiten deze ideologische leegte handig uit. Niet alleen de politieke elite is corrupt, de instellingen zelf liggen eveneens onder vuur: het recht is er niet om te beschermen, maar om af te nemen, en belastingopbrengsten zijn er niet voor de samenleving, maar verdwijnen in de zakken van ambtenaren. Verkiezingen zijn er wel, maar die leiden zelden tot een wiseling van de wacht en al helemaal niet tot verbetering voor de gewone burger.

De morele leegte van ons tijdsgewricht richt eveneens schade aan. Jongeren horen wel over de mogelijkheden van de vrije markt, maar worden enkel geconfronteerd met de keerzijden van het kapitalisme: uitbuiting en uitzichtloze armoede. Volgens recent onderzoek van Oxfam Novib is er sprake van een 'abjecte tegenstelling tussen extreme rijkdom, tegenover honderden miljoenen mensen die in diepe armoede leven, zonder gezondheidszorg en onderwijs'. Volgens het onderzoek bezitten de 85 rijkste mensen samen evenveel als de armste helft van de wereldbevolking. Die 85 mensen zagen in het afgelopen jaar hun rijkdom groeien met \$ 244 mrd⁴: een half miljoen dollar per minuut. Het gevolg is dat steeds meer jongeren uit voormalige koloniën zich afkeren van het instituut 'democratie' dat naar hun mening deze enorme verschillen in rijkdom – en het misbruik van politieke macht – toelaat.

Al met al maakt ons trackrecord op het gebied van mensenrechten en terrorismebestrijding afgezet tegen een grote mond over de moderniteit ons nogal kwetsbaar voor het verwijt van hypocrisie. We hebben de mond vol over universele rechten van de mens en 'achterhaalde' lokale tradities, maar we waterboorden wanneer we dat nodig vinden en houden mensen nu al vijftien jaar zonder proces vast in Guantánamo Bay. Om van de (heimelijke) steun aan onderdrukkende dictators, ingegeven door eigen strategische belangen, nog maar te zwijgen. Dat vult de ballon waar de rekruteurs van extremistische organisaties vrolijk doorheen prikken.

Een goddelijke belofte

Dan de mensen in de verpauperde buitenwijken van Parijs en Molenbeek. Het lijkt erop dat religie het vacuüm van een breuk met traditie en identiteit, de ongeloofwaardige politieke elite, de onbetrouwbare instellingen en de gevoelde onrechtvaardigheid van een belast verleden en van de vrije markt tenminste gedeeltelijk kan opvullen. Religie biedt immers normen en waarden, heldere structuren en richtlijnen, hiërarchie, collectiviteit, sociale dienstverlening, de belofte van bevrijding na het lijden. Religie is bovendien veelal sterk geworteld in traditie en verleden. De fundamentalistische interpretatie van religiositeit is dan ook niet voorbehouden aan de islamitische gemeenschappen in de wereld. Zogenaamd charismatische christelijke predikers doen het goed en krijgen steeds meer volgers. En ook de Charediem nemen in aantal en invloed toe.

Het lijdt echter geen twijfel dat groeperingen als IS en Al-Qaida de meest vergaande keuzes maken in termen van fanatisme en gewelddadige actie. De techniek en dynamiek van de werving voor het fundamentalistische religieuze alternatief is steeds verder geprofessionaliseerd en gestandaardiseerd. Groeperingen maken bovendien schaamteloos gebruik van moderne technieken

die ze in hun fundamentalistisch discours afwijzen. Van de steppes in Kirgizië tot in de buitenwijken van Gouda zien we dezelfde patronen. Onvrede over de lokale politiek en frustratie over het gebrek aan economisch perspectief wordt op handige wijze vervlochten in een boodschap met een internationale dimensie: de oemma is mondiaal. Slachtoffers en strijders in de brandhaarden van het Midden-Oosten zijn broeders in de oorlog tegen het Westen en alleen de stichting van het kalifaat biedt soelaas. Iedereen kan zijn of haar eigen heroïsche bijdrage leveren. En doet dat getuige de veertig nationaliteiten van IS-strijders ook. In Syrië, Nigeria, Mali, Kenia, Kirgizië en Pakistan uiteraard, maar ook in de buitenwijken van westerse steden, raken steeds meer jongeren overtuigd van dit idee en zijn ze bereid om hun leven voor dit religieuze ideaal op te geven: niet alleen als onderdeel van een terreurgroep, ook als eenling. Ook hier zijn grenzen onbelangrijk: of een aanslag nu in Bagdad, Parijs of Lagos wordt gepleegd, de strijd is ermee gediend. Het geweld is mondiaal.

Jongeren die vaak duizenden kilometers van de brandhaarden wonen, voelen zich betrokken bij de strijd van hun broeders en willen hun bijdrage leveren: in hun eigen land of in Libië of Syrië. Het antwoord van Hollande, Obama en Poetin versterkt hun woede alleen maar. Militairen brengen conflicten zelden (in 7% van de gevallen) tot een oplossing.⁵ Zij kiezen immers voor een toenemend aantal bommen, ook op de Syrische bevolking. Meestal ontbreekt het bovendien aan een duidelijke exit-strategie en leidt militaire actie tot het waterbedeffect, waardoor het verschijnsel nu in Libië tevoorschijn komt. Op zich is het daarom hoopvol dat de strijdende partijen met elkaar gaan praten, al zal het heel lang duren en is de kans op succes gering.

Het begin van de oplossing ligt in het herstel van het vertrouwen tussen overheid en bevolking. Een andere houding van het gezag is daarbij noodzakelijk, maar absoluut niet eenvoudig. Dat het kan bewijst men

sinds kort in Nigeria. Waar de autoriteiten voorheen dorpen bij het minste of geringste vermoeden dat er zich terroristen ophielden beschoten en met de grond gelijk maakten, nemen ze nu een beschermende rol op zich en zorgen ze ervoor dat burgers die moesten vluchten voor Boko Haram weer veilig naar hun woonplaatsen kunnen terugkeren. Bij het oplossen van conflicten op lokaal en nationaal niveau volstaan op de moderniteitsgedachte gerichte blauwdrukken niet. Men zal moeten voortbouwen op lokale tradities. Een lastige

Oplossingen moeten lokaal worden gezocht, westerse blauwdrukken volstaan niet

opgave, aangezien traditionele manieren om conflicten op te lossen de moderniseringsslag niet altijd overleven. Zuid-Afrika kan hier als voorbeeld dienen. Met het instellen van een waarheidscommissie na de Apartheid hebben de Zuid-Afrikanen hun eigen manier gevonden om vrede en veiligheid te bereiken.

Daarnaast zijn er veel meer investeringen nodig in methoden die kunnen rekenen op lokaal en historisch draagvlak. We weten immers dat 80 tot 90% van de 'poor and disadvantaged' hun geschillen oplost via informele geschillenbeslechtingsystemen. Die systemen variëren van 'local council courts' in Oeganda, via de 'shalish' in Bangladesh tot de 'rondas campesinas' in Peru.⁶ Verbeteringen en aanpassingen zijn wellicht nodig. Maar herwaardering is een eerste en noodzakelijke stap.

Ten slotte moeten we de aantrekkingskracht van terreurorganisaties beter begrijpen. De uitkomsten hiervan moeten de basis vormen van programma's die jongeren een aantrekkelijk en concreet alternatief bieden, met status, perspectief en identiteit. Burgers zullen dat hand in hand met de overheid

moeten realiseren: de 'civil society' in optima forma. Investeren in sociale vooruitgang en het opbouwen van een samenleving is, in het

licht van de omvang van het vraagstuk, geen hobby. Het is een opdracht. Hoogstwaarschijnlijk van levensbelang.

Noten

- 1 R. Koole (2015), "La France est en guerre". De oorlogstoespraak van François Hollande', in: *S&D* 2015/6, pp. 5-9.
- 2 E. Groenink (21-3-2016), 'Intussen in Afrika: Hoe de oorlog tegen terreur nieuwe terroristen kweekt', in: *De Correspondent*.
- 3 S. Ellis (2011), *Het regenseizoen*.
- 4 Zie www.oxfamnovib.nl/ongelijkheid-ontspoort-aantal-miljardairs-verdubbeld-sinds-crisis.html#sthash.Nf2w5xpA.dpuf
- 5 K. Gilsinan (18-11-2014), 'The Geography of Terrorism', in: *The Atlantic*, www.theatlantic.com/international/archive/2014/11/the-geography-of-terrorism/382915/.
- 6 UNDP Oslo Governance Centre (2006), *Doing Justice: how informal justice systems can contribute*.



Drukte op de werkvloer van DZB in Leiden.

VAN WAARDE LOKAAL: DE TUSSENSTAND

De Wiardi Beckman Stichting is afgelopen jaar het land ingetrokken. Op zoek naar de verhalen achter de decentralisaties in de Jeugdzorg, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Participatiewet. We spraken wethouders, bestuurders, hulpverleners en niet te vergeten de burgers die met alle veranderingen te maken hebben. Is men ondanks alle opstartproblemen en bezuinigingen positief? Of zien ze in de toekomst vooral problemen op zich af komen? En natuurlijk ook: zijn er inspirerende voorbeelden van hoe het wel moet? We vroegen het en kregen antwoord. Alle resultaten kunt u lezen op www.vanwaardelokaal.nl. Een voorproefje vindt u hier. Daarnaast geven **ANNEMARIEKE NIEROP & MONIKA SIE DHIAN HO** voor S&D een voorlopige tussenstand. Een tussenstand, want net als de uitvoer van de decentralisaties is Van Waarde Lokaal nog maar net begonnen.

Wordt vervolgd.

Een actieonderzoek in de reformistische traditie van de sociaal-democratie

Het moet het *pièce de résistance* van het kabinet-Rutte-Asscher worden: de decentralisaties. Nu het stof begint neer te dalen, is het tijd voor een tussenstand. In het onderzoek Van Waarde Lokaal van de Wiardi Beckman Stichting wordt die gegeven.

ANNEMARIEKE NIEROP & MONIKA SIE DHIAN HO

Medewerker & directeur Wiardi Beckman Stichting

Woensdag 23 maart boekte het actieonderzoek Van Waarde Lokaal zijn eerste resultaat in de Tweede Kamer sinds het op 11 maart online was gegaan. Die middag dienden John Kerstens (PvdA) en Sadet Karabulut (SP) een motie in waarin zij het kabinet oproepen wetgeving voor te bereiden waarmee gemeenten verplicht worden voldoende 'beschutte werkplekken' te creëren. Bij de voorziening beschut werken gaat het om mensen die uitsluitend in een beschutte omgeving onder aangepaste omstandigheden mogelijkheden tot arbeidsparticipatie hebben. De motie-Karabulut/Kerstens werd instemmend tegemoet getreden door verantwoordelijk staatssecretaris Jetta Klijnsma.

Toegegeven, het betreft een resultaat onder voorbehoud: eerst wordt het lopende onderzoek van de Inspectie SZW naar de stand van zaken rond beschutte arbeidsplaatsen afgewacht – medio juni worden die resultaten verwacht. Pas daarna beslist de staatssecretaris of zij gemeenten per 1 januari 2017 inderdaad per wet zal verplichten voldoende beschutte

werkplekken te realiseren, 'mocht uit het onderzoek van de Inspectie naar de stand van zaken in dezen van onvoldoende verbetering blijken'. Wat als 'onvoldoende verbetering' geldt, is niet gespecificeerd.

In het licht van het grotere geheel – de ingrijpende hervorming van onze verzorgingsstaat waarbij veel taken rond zorg en werk zijn gedecentraliseerd naar de gemeenten, en waarbij tegelijk flink is bezuinigd – lijkt deze motie misschien een detail. Maar het is een aspect dat ertoe doet, omdat het raakt aan de achilleshiel van onze veranderde verzorgingsstaat: voorziet die straks nog wel in de noden van de kwetsbaarste mensen? En omdat het laat zien hoe belangrijk het is om de effecten van de hervormingen nauwgezet te evalueren in het licht van onze waarden, en om tekortschietend beleid te repareren.

Van Waarde Lokaal is een actieonderzoek naar de veranderingen in de zorg en rondom werk. Het afgelopen jaar spraken medewerkers van de Wiardi Beckman Stichting voor dit

onderzoek al met zo'n honderd mensen die zorg nodig hebben in hun dagelijks leven, en met mensen die zorg verlenen. Met mensen die werk zoeken, of die met hulp werk hebben gevonden. Met werkgevers en met docenten.

Deze manier van onderzoek doen is een intensieve en leerzame manier om te bestuderen hoe beleid uitpakt in het leven van alledag. Mensen vertellen indrukwekkend en openlijk over hun leven als je ze vraagt wat er goed gaat en wat hen dwarszit. Op de website www.vanwaardelokaal.nl publiceren we alle interviews. We halen inspirerende praktijkvoorbeelden naar voren en bestuderen de voorwaarden waaronder bijvoorbeeld beter werk of meer zeggenschap voor mensen wordt gerealiseerd. En we agenderen kwesties die om een oplossing vragen, bespreken die met directbetrokkenen, wetenschappers en bestuurders. Uit deze casestudies destilleren we adviezen aan de politiek, waarna we inzetten op een beweging in de richting van onze waarden, en de mobilisatie per casus volgen op de website.

Decentralisatie: van rechten naar voorzieningen

Met de hervorming van de verzorgingsstaat op 1 januari 2015 zijn veel rechten op het gebied van zorg en begeleiding naar werkvoorzieningen geworden, en onder het beheer van gemeenten gebracht.

De belofte was dat met deze hervormingen ruimte zou worden gemaakt voor een andere manier van werken in het sociale domein. Bureaucratische schotten tussen diverse regelingen van de verzorgingsstaat zouden worden geslecht, opdat gemeenten beleidsvrijheid zouden krijgen om via nabij en integraal bestuur zorg op maat te leveren, met veel zeggenschap voor cliënten en professionals. Deze manier van werken zou beter passen bij de moderne samenleving, waarin standaardoplossingen die van overheidswege worden opgelegd aan burgers niet meer voldoen.

De oplossingen voor werk, zorg en inkomens die we hadden bedacht voor de homogene samenleving van de jaren vijftig zijn niet meer houdbaar. De Nederlandse bevolking is heterogener geworden, de sociale veerkracht van mensen en van gezinnen loopt sterk uiteen, de meeste ouderen willen langer thuis blijven wonen mits er enig gezelschap is en ze terug kunnen vallen op zorg als dat nodig is. Mensen willen kortom zorg en begeleiding op maat én zeggenschap over de hulp die ze krijgen. De belofte van de hervormingen is dat gemeenten burgers op deze manier beter kunnen ondersteunen als zij hulp nodig hebben, door voorzieningen die zijn aangepast aan de lokale omstandigheden en individuele behoeften. Bijvangst is dat met dit maatwerk onnodige kosten kunnen worden uitgespaard.

Maar er zijn ook grote zorgen over de effecten van de hervormingen. Waar een vergelijkbare decentralisatie van de verzorgingsstaat naar gemeenten in Denemarken leerde dat de nieuwe manier van werken eerst investeringen vereist in het sociale domein voordat daarmee besparingen kunnen worden gerealiseerd, heeft het kabinet van PvdA en VVD direct fors bezuinigd. De VVD van Halbe Zijlstra verhulde daarbij niet dat zij uit is op een zo klein mogelijke overheid. Decentralisatie van taken naar gemeenten met een kleiner budget, is een beproefd recept om harde bezuinigen door te voeren zonder al te grote zichtbaarheid van de gevolgen en zonder al te veel weerstand. En dat is precies wat dit kabinet deed. De Participatiewet ging gepaard met een bezuiniging van op termijn 1,6 miljard euro.¹ Ook op de uitvoering van taken in de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) werd met tientallen procenten bezuinigd. Onder andere de Raad van State waarschuwde indringend dat gemeenten van dit budget niet al de aan hen toebedeelde taken zouden kunnen uitvoeren.²

In deze context is het, zacht gezegd, spannend hoe deze hervormingen in het leven van alledag neerslaan. Met het onderzoek Van

Waarde Lokaal willen we dit volgen, en in de traditie van het reformisme aanbevelingen doen voor herziening van het beleid als dat uitpakt in strijd met onze waarden.

Beschut werk

Ook gegarandeerd werk voor de zwakste groep – voorheen geregeld in sociale werkbeprijven – werd per januari 2015 van een recht tot een voorziening voor ‘beschut werk’. Beschutte arbeidsplaatsen zijn via de gemeenten georganiseerde werkplekken voor mensen die vanwege hun arbeidsbeperking niet op de reguliere arbeidsmarkt terecht kunnen. Beschut werk is bedoeld voor mensen die veel begeleiding nodig hebben, bijvoorbeeld omdat ze angstig zijn, die veel zorg op de werkplek nodig hebben, bijvoorbeeld bij het naar het toilet gaan, of die een sterk verminderde arbeidsproductiviteit hebben door een zware handicap. Zo’n beschutte werkplek heeft bijvoorbeeld Willem Westerhoven gekregen (zie het interview met hem in dit nummer van *S&D*). Zijn verhaal laat goed zien hoe belangrijk het voor mensen is om te kunnen werken en daarvoor ook betaald te krijgen, ook als zij een heel zware arbeidsbeperking hebben. Door zijn werk komt Willem Westerhoven niet alleen ‘van de bank af’, zoals hij het zelf verwoordt, maar het geeft hem ook bestaanszekerheid; een eigen inkomen.

Bij beschut werk is reformisme op zijn plaats. Het afgelopen jaar blijken er nauwelijks beschutte werkplekken gerealiseerd te zijn: het kabinet beloofde dat er in 2015 1600 van deze werkplekken zouden komen; tot december werden er maar zo’n 85 gerealiseerd.³

De kwestie van beschut werk gaat in feite om de vraag wat voor samenleving we willen zijn en wat voor arbeidsmarkt we willen hebben. Een inclusieve samenleving, waarin iedereen meedoet, is een belangrijk sociaal-democratisch streven. Maar deze ontstaat niet vanzelf, zeker niet in een tijd dat de werkloosheid voor laaggeschoolden aanzienlijk hoger

is dan voor hooggeschoolden⁴, en waar werk rond het minimumloon relatief vaak tijdelijk, beperkt in uren en onzeker is.⁵

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het creëren van de beschutte werkplekken. Ze zien zich hier echter niet toe verplicht, en kiezen er vaak voor geen of nauwelijks beschut werk te organiseren. Omdat ze menen geen keuze te hebben gezien het krappe budget dat hun gegeven is voor de uitvoering van de Participatiewet of – fundamenteleler – omdat ze niet geloven in een inclusieve arbeidsmarkt als dit betekent dat de overheid banen moet creëren. Of omdat ze geen uitvoeringsinstanties hebben die in staat zijn beschut werk goed te organiseren.

Gemeenten hebben een enorme vrijheid in hoe ze dit soort voorzieningen regelen – als ze er maar iets over vastleggen in een verordening. Daarover vertelde bijvoorbeeld een medewerker aan ons die voor de gemeente mensen uit de bijstand beoordeelt: ‘Als gemeente heb je een inspanningsverplichting om mensen op weg te helpen, maar hoe ver moet je gaan? Zeg je dat je om te solliciteren bij ons gebruik kunt maken van de computer, en that’s it? Of help je iemand bij de aanvraag voor beschut werk?’ Veel gemeenten blijken te kiezen voor de eerste optie. De procedures om voor beschut werk in aanmerking te komen zijn ingewikkeld: niet alleen moet iemand zich op eigen initiatief melden, en door de ‘toets’ van zijn eigen gemeente komen, daarna moet ook nog door het UWV worden beoordeeld of beschut werk inderdaad nodig is.⁶ Dit leidt ertoe dat in veel gemeenten niemand wordt aangemeld voor beschut werk, en er dus ook geen beschutte werkplekken worden gecreëerd.

Dat er ook gemeenten zijn waar het wel goed gaat, bewijst Leiden. De verantwoordelijk wethouder voor de Participatiewet, Marleen Damen, gelooft in de waarde van beschut werk en ziet ook de meerwaarde ervan boven dagbesteding (zie elders het interview met haar in dit nummer van *S&D*); ze heeft er ook geld voor over.

De casus Leiden toont overigens ook meteen aan waarom goed plaatselijk beleid te verkiezen is boven landelijke standaardoplossingen: Leiden is de regio met het hoogste aandeel hoogopgeleiden van Nederland, er is een enorm potentieel van jonge, idealistische ondernemers. Die op een slimme manier betrekken bij het creëren van arbeidsplaatsen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, is een van de succesfactoren waarom beschut werk in Leiden zo goed lukt en ook betaalbaar is. Dat is helaas niet een formule die een-op-een te kopiëren valt naar een regio als Oost-Groningen, Zuid-Limburg of Zeeland.

Twee keer spraken we met Bas van Drooge, directeur van sociaal werkbedrijf en reïntegratiebedrijf DZB uit Leiden (zie elders in dit nummer van *S&D*). Eenmaal begin juni, in onze eerste ronde langs directeuren van sociale werkbedrijven. En eenmaal eind 2015 toen het ons duidelijk werd dat Leiden een van de weinige plekken in Nederland is waar het lukt de inclusieve arbeidsmarkt die we zo graag willen waar te maken. Die tweede keer hebben we preciezer doorgevraagd naar de succesfactoren. Een belangrijke voorwaarde bleek te zijn dat de gemeente het bedrijf een brede opdracht gunde: iedereen die in Leiden met de Participatiewet te maken krijgt, komt in aanraking met DZB, dus ook mensen zonder arbeidsbeperking die een bijstandsuitkering aanvragen. Door die brede opdracht is de overhead van het bedrijf relatief laag. Belangrijk is daarnaast dat de gemeente Leiden nieuwe beschutte werkplekken laat ontstaan, en dat de gemeente zelf ook werk gunt aan DZB, bijvoorbeeld bij de groenvoorziening.

Te weinig goed werk rond het minimumloon

Een ander terugkerend probleem waar we op stuiten tijdens ons onderzoek is het gebrek aan goed werk rond het minimumloon. Het is een bijna onzichtbaar probleem — de mensen die het raakt treden zelden naar voren in

media of politiek. Iemand die wel probeert zijn stem te laten horen is de Rotterdammer Ahmed Abdillahi, die noodgedwongen drie kleine banen combineert (zie het interview met hem in dit nummer van *S&D*).

Het verhaal van Ahmed Abdillahi illustreert dat het enorm dringen is op de arbeidsmarkt. Een aantal ontwikkelingen van de afgelopen jaren heeft ongelukkigerwijs deze druk verhoogd. Dat zijn onder andere de economische crisis, de bezuinigingen in de zorg (met name de huishoudelijke hulp), de ‘garantiebanen’ die bedrijven moeten creëren voor mensen met een arbeidsbeperking en de tegenprestatie voor een bijstandsuitkering die in een gemeente als Rotterdam breed en langdurig wordt ingezet. Dit probleem is niet eenvoudig op te lossen met een wet, dit vergt langdurig en samenhangend beleid dat werk rond het minimumloon stimuleert, bijvoorbeeld door de kosten van arbeid voor werkgevers te verlagen. Aangevuld met stimulerend beleid om eenvoudig productiewerk weer in Nederland te laten verrichten. Op gemeentelijk niveau gebeurt dat al — in Leiden, maar ook in andere steden zoals in Den Haag, waar experimenten lopen om de garnalenpellerij terug te halen naar de stad, in plaats van dit werk in Marokko te laten doen. Landelijk beleid moet dit lokale beleid om banen te creëren idealiter ondersteunen, zodat het minder afhankelijk wordt van de inzet en mogelijkheden van een individuele wethouder of dit gebeurt of niet.

Daarnaast is het zaak ‘goed’ werk te stimuleren en tegenwicht te bieden tegen het steeds flexibeler worden van veel banen rond het minimumloon. In dat licht is de regeling van het lage-inkomensvoordeel (LIV) een mooi voorbeeld. Per 1 januari 2017 kunnen werkgevers op grond hiervan maximaal € 2000 per jaar van de Belastingdienst terugkrijgen als ze iemand tegen het minimumloon voor 24 uur per week in dienst nemen. Minister Lodewijk Asscher stimuleert hiermee zowel goed werk als meer werk rond het minimumloon.

Nierop & Sie Dhian Ho *Een actieonderzoek in de reformistische traditie van de sociaal-democratie*

Vervolg van het onderzoek

Van Waarde Lokaal is het afgelopen jaar niet alleen een onderzoek geweest, het is een beweging geworden. We hebben hulp gekregen bij het afnemen van interviews van vrijwilligers uit de PvdA-afdelingen Uden, Zwolle/Zwartewaterland, Rotterdam, Leiden, Haarlem, Roosendaal, Amersfoort en Schiedam/Vlaardingen/Maassluis. Mensen die voor ons jongeren volgden die net van het praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs afkwamen – en die ook spraken met hun docenten en werkgevers, met verantwoordelijk ambtenaren en plaatselijke politici. Die hulp heeft het onderzoek enorm verbreed, en heeft ook de verbinding met de lokale politiek verstevigd – doordat op lokaal niveau duidelijk werd wat er wel en niet goed liep. Uit deze interviews blijkt ook pijnlijk – vooral uit de gesprekken met oud-docenten – dat het vooral kwetsbare jongeren zijn die de dupe worden van het niet van de grond komen van beschut werk.

Met Van Waarde Lokaal willen we laten zien waar het goed gaat, en er op die manier

aan bijdragen dat gemeenten en instellingen van elkaar leren. Soms is daarnaast reparatie van wetgeving nodig, zoals in het geval van beschut werk. Soms ook is nieuw beleid nodig, zoals voor het creëren van meer goed werk rond het minimumloon.

Het afgelopen halfjaar hebben we ons voornamelijk gericht op werk. Rond de zomer komen we opnieuw naar buiten met verhalen en adviezen over de stand van de inclusieve samenleving: dan met wat er goed gaat voor ouderen die zorg en ondersteuning nodig hebben, onder welke voorwaarden dat goed gaat, en wat er beter zou kunnen.

Hopelijk leidt dat opnieuw tot discussie, navolging en bijsturing in de lokale en landelijke politieke arena. Want de sociaal-democratie hoort in tijden van grote onzekerheid aanspreekbaar te zijn op haar kernwaarden.

Het actieonderzoek Van Waarde Lokaal is te vinden op www.vanwaardelokaal.nl. Wilt u als interviewer meedoen met ons onderzoek? Meld u dan aan via info@vanwaardelokaal.nl.

Noten

- 1 Ministerie van SZW (2013), *Kamerbrief staatssecretaris Klijnsma d.d. 2 december 2013* (www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/de_tail?id=2013Z23635&did=2013D48347).
- 2 Zie o.a. het advies van de Raad van State m.b.t. de Participatiewet d.d. 1 november 2013 (www.raadvanstate.nl/adviezen/advies.html?id=11049).
- 3 In 2026 moeten er volgens de plannen van het kabinet 30.300 beschutte arbeidsplaatsen zijn gerealiseerd. Voor 2015 was het streven 1600 beschutte werkplekken te creëren. In de loop

van 2015 bleek al dat dit aantal bij lange na niet gehaald zou worden, zie de Kamerbrief van staatssecretaris Jetta Klijnsma, d.d. 18 september 2015. Tussen januari en december 2015 blijken slechts zo'n 85 personen een indicatie beschut werk te hebben gekregen (*Kamerbrief staatssecretaris Klijnsma d.d. 23 februari 2016*, p. 5): 'Er zijn in die periode 263 aanvragen voor een advies beschut werk bij het UWV binnengekomen. Daarvan is ongeveer de helft afgehandeld. In 65% van de gevallen heeft dit geleid tot een positief advies van het UWV.' Of die circa 85 mensen ook allemaal op een beschutte werk-

plek aan de slag zijn gegaan, is onbekend.

- 4 CBS, <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=82309NED&D1=19-20&D2=a&D3=0&D4=0-3&D5=4,9,14,19,24,29,34,39,44,49,54,1&HDR=T,G2,G1&STB=G3,G4&VW=T>
- 5 CBS, www.cbs.nl/nl-nl/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/artikelen/archief/2012/2012-3743-wm.htm
- 6 Over die toets van het UWV die bovenop de toets van de gemeenten komt, wordt overigens veel gemopperd, vooral vanuit de gemeenten. Deze zou vertragend werken, en voor betrokkenen ondoorzichtig zijn.

‘Ik ken de SW-bingo als geen ander’

‘Ik zeg weleens gekscherend: de jeugdzorg en de AWBZ zijn gedecentraliseerd en met de Participatiewet hebben we een centralisatie op ons dak. We hebben nu meer doelgroepen en indicaties dan ooit.’ Aan het woord is wethouder Marleen Damen.

MARLEEN DAMEN

Wethouder Werk en Inkomen, Wijken en Financiën in Leiden

‘Ik ben nu anderhalf jaar wethouder in Leiden. Hiervoor ben ik 5 jaar directeur geweest bij Cedris, de brancheorganisatie van de sociale werkvoorzieningsbedrijven. Daarvoor heb ik ruim 10 jaar bij het ministerie van Sociale Zaken gewerkt en onder andere aan de voorloper van de Participatiewet bijgedragen. Ik ken de SW-bingo als geen ander. Het eerste wat in me opkomt als ik ergens in het land ben, is: welk SW-bedrijf zit hier en hoe gaat het daarmee?’

Sociale Werkbedrijven

Leiden had een Sociaal Werkbedrijf, DZB, waar flink wat geld bij moest. Dat geld kwam er altijd wel; het gaat tenslotte om een groep waarvan het aan-werk-helpen wat mag kosten. Ongeveer zes jaar geleden is bij DZB een verandering in gang gezet. Er kwamen meer mensen in gewone banen aan het werk en er werd een efficiëntere manier van werken ingevoerd. De opbrengsten stegen. Je kunt bezuinigen totdat je een ons weegt maar daar verschaal je mee, dus het genereren van meer opbrengsten was en is erg welkom.

We hebben er niet voor gekozen het werk uit te besteden aan re-integratiebureaus. De ervaringen die we met deze bureaus hadden was gewoon minder goed. We hadden niet het idee dat deze bureaus meer opleverden voor onze mensen in termen van werk. DZB doet daarom nu alle begeleiding rond de Participatiewet in Leiden. Dat werkt goed. Ook voor DZB zelf: er is namelijk enige massa nodig om een renderend bedrijf te kunnen zijn.

We hebben gemerkt dat het plaatsen van mensen waar iets mee aan de hand is, niet lukt met een snelle match. Het gaat hier om een groep mensen die je niet eenmalig bemiddelt: het zijn grotendeels mensen die altijd ondersteuning nodig zullen hebben, in welke vorm dan ook. Ik vind het een taak voor ons als overheid om deze ondersteuning te faciliteren en daarvoor moet je duurzame relaties met werkgevers opbouwen. Dat doe je dus niet door ieder jaar een nieuwe aanbesteding op de markt te zetten met partijen die wisselen. Als ik nu kijk waar we mensen plaatsen, dan is dat bij bedrijven waar we dat via DZB al jarenlang doen, en soms hielpen we die bedrijven zelfs met groeien.

Marleen Damen *'Ik ken de SW-bingo als geen ander'*



FOTO WERRY CRONE

Marleen Damen

Regio met veel hoogopgeleiden

De gemeente doet veel voor werkgevers, maar we vragen ook dingen van ze terug. Leiden is de hoogst opgeleide regio van het land met veel kennisintensieve werkgelegenheid, daar investeren we in. Dan verwachten we terug dat bedrijven kansen bieden aan diegenen voor wie werk minder vanzelfsprekend is. Daar zijn werkgevers gelukkig goed op aanspreekbaar. Wat verder helpt is de Quotumwet en de verplichting om garantiebannen te realiseren, dit is een stok achter de deur.

Bij werkgevers leeft veelal de vraag wat ze in hemelsnaam moeten doen en waar ze

moeten beginnen. Daar helpt DZB hen bij. DZB heeft hiervoor een keur aan instrumenten paraat. Wat deze werkgevers zich goed moeten realiseren, is dat als deze mensen op een reguliere vacature hadden gepast, ze niet bij ons 'in de bakken' hadden gezeten. Dat gesprek moeten we eerst voeren. Wij moeten met elkaar zo'n baan op maat gaan maken. Zodra mensen eenmaal in een bedrijf werken, en men zo iemand leert kennen, lijkt er altijd meer te kunnen dan aanvankelijk werd gedacht.

Een prachtig voorbeeld van goed werkgeverschap geeft de Hogeschool Leiden. Deze heeft de inclusieve arbeidsmarkt omarmd. De Hogeschool doet toegepast onderzoek voor de

Marleen Damen *'Ik ken de SW-bingo als geen ander'*

gemeente naar de Participatiewet en gebruikt de gevonden kennis in het eigen curriculum. Er wordt nagedacht over wat deze wet betekent voor het werk van de leerlingen als ze zelf aan de slag gaan en voor de organisatie zelf. De school leidt professionals op via SPH-opleidingen en heeft tevens zelf mensen met een beperking in dienst genomen. Deze groep krijgt onder andere begeleiding van studenten, die zodoende het vak leren.

Ondoorzichtige bestanden

Op dit moment is onze grootste zorg het inzichtelijker krijgen van bestanden. We registreren van alles, maar mensen kennen, weten wat ze kunnen, ze aanspreken op hun talenten en ze motiveren, dat zijn echt verschillende zaken. Wij moeten nog veel beter weten wie de mensen zijn die we kunnen plaatsen. Wie zitten er bij ons in de uitkering? Wie zijn de Wajongers? Door de hervormingen hebben deze jongeren het stempel 'Wajong' straks niet meer. Het risico bestaat dat ze tussen wal en schip vallen. Om dit te voorkomen werken we met scholen samen. We begeleiden zo deze groep één-op-één naar een vervolgopleiding of een baan. Ook kijken we wie het UWV nog in de uitkering heeft en doen we mee aan een landelijke pilot om die bestanden inzichtelijker te krijgen.

Regels rond de bijstand

Door alle regels, boetes en verplichtingen gaat een groot deel van onze uitvoeringscapaciteit in de verstrekking en het beheer van uitkeringen zitten. Wat mij betreft te veel. Ik heb een tijdje meegelopen bij onze sociale dienst en we hebben schromelijk veel regels in de bijstand. Al tien jaar praten we over een activerende bijstand. En natuurlijk zijn de regelingen houdbaar onder de voorwaarde dat alleen degenen die het echt nodig hebben er aanspraak op maken. De vraag is echter of we niet aan het doorschieten zijn. We schrijven

zoveel voor, bijvoorbeeld hoe er getoetst moet worden, dat gemeenten vooral bezig zijn met invulformulieren. Er is weinig ruimte voor een gesprek waarbij je kijkt naar wie er zit en wat deze persoon kan.

De gemeente Leiden neemt die moeite wel en voert nu veel klanten-in-beeld gesprekken. Dat zijn gesprekken die we voeren met alle mensen die lang in de bijstand zitten. We doen dit onder andere vanwege de tegenprestatie. Mensen die niet kunnen werken, motiveren we om vrijwilligerswerk te gaan doen. Maar de gesprekken hebben er ook toe geleid dat we veel meer mensen doorsturen naar re-integratie Leiden. Een deel van deze mensen vindt gewoon een baan. Wij sturen tussen de 800 en 1000

**'Dat er naast hervormingen
ook meteen bezuinigd is,
vind ik niet goed'**

mensen door per jaar vanuit de uitkering naar re-integratie DZB Leiden. Daarbij is ons streven dat ten minste 40% uitstroomt naar een baan. Bij het zittend bestand halen we nu bijna 30%.

De regels liggen dwars in het geval dat mensen vanuit de uitkering tijdelijk werk vinden. Als dat werk stopt, moet men opnieuw de ambtelijke molen in en een maand wachten op een uitkering. Dat werkt niet motiverend, terwijl deze mensen aan het werk krijgen de opzet van de Participatiewet is. Wat wij nu in Leiden doen als mensen voor drie maanden een baan vinden, is de uitkering niet stopzetten maar deze op nul stellen. We sluiten het dossier dan niet af. Als mensen zich binnen die drie maanden weer melden, kunnen we het dossier meteen activeren en hoeft men niet een maand te wachten. Dat is natuurlijk geen structurele oplossing. Als we dit voor grote aantallen mensen zouden doen, kost het

Marleen Damen *'Ik ken de SW-bingo als geen ander'*

te veel geld vanwege de verdeelsystematiek van het bijstandsbudget waarvoor deze mensen wel blijven meetellen.

Een ander knelpunt is de rol van het UWV met betrekking tot de garantiebanen. Op basis van de praktijkervaring die we met iemand hebben, schat de gemeente in of die persoon in aanmerking komt voor beschut werk of voor inschrijving in het doelgroepregister. Het UWV beoordeelt dan of dit inderdaad zo is. De inschatting vanuit de gemeente is vaak een andere dan de inschatting die het UWV maakt op basis van een theoretisch kader. Het risico bestaat dat straks werkgevers staan te wachten met beschikbare banen en dat wij wel mensen hebben voor die banen, maar dat deze mensen niet het juiste vinkje hebben.

Ik denk dat we beter moeten kiezen. Maak of simpele uitvoerders van de gemeenten, en geef toe dat je het niet helemaal vertrouwt en dat daarom een instelling als het UWV de toelating regelt. Of stuur financieel en geef vertrouwen in de lokale democratie. Maar organiseer dan ook lokaal de checks en balances op een goede uitvoering, wetende dat men er zelf voor betaalt als er een potje van wordt gemaakt.

Vluchtelingen en de Participatiewet

We hebben in Leiden een aanpak ontwikkeld voor het begeleiden van vluchtelingen. Werk staat daarbij voorop. Dat doen we omdat we het risico gewoon niet kunnen lopen dat 70% van deze groep aan de kant komt te staan – dat is het percentage statushouders in Leiden dat op dit moment werkloos is. We hebben aparte taaltrajecten opgezet omdat we merken dat het taalniveau dat wordt geleerd bij inburgeringscursussen volstrekt onvoldoende is voor de arbeidsmarkt.

We zetten erop in dat mensen snel aan de slag kunnen met taalstages, taaltrainingen en werk. Zodat ze meteen werken, en de taal leren via werk. Dat gebeurt bij bedrijven, hier in de regio, waar we al contacten mee hebben voor

de andere doelgroepen. Er is veel bereidwilligheid bij werkgevers om ook deze groep op te nemen.

Het is wel belangrijk realistische verwachtingen te hebben, ook bij de statushouders en de vluchtelingen zelf. Je kunt een universitair diploma op zak hebben uit het land van herkomst, maar het duurt geruime tijd voordat je in Nederland op dat niveau aan het werk bent. Vaak lukt dat moeizaam of helemaal niet.

We moeten vanaf het begin in deze mensen investeren, daar heeft uiteindelijk iedereen voordeel bij. Zowel maatschappelijk gezien als financieel. Ik sprak vorig jaar tijdens een klant-in-beeld-gesprek met een statushouder die pas na 10 jaar zijn status kreeg. Hij was ooit begonnen met een ingenieursopleiding in zijn thuisland, maar had die opleiding niet afgemaakt. Nu is hij eind 30, zit zonder afgeronde scholing en heeft nog nooit gewerkt. Zo iemand aan het werk helpen is lastig. Maar ik ben ervan overtuigd dat de arbeidsparticipatie onder statushouders echt beter kan

Hervormen en bezuinigen ineen

Dat er naast de hervormingen ook meteen bezuinigd is, vind ik niet goed. Het is te veel in een keer. Als ik kijk naar wat erop ons afkomt dan kan de optelsom van de decentralisatie in de drie domeinen en de bezuinigingen in de gemeente, inclusief bijstandsbudgetten die herverdeeld zijn, heel negatief uitpakken. Ik zeg weleens gekscherend: de jeugdzorg en de AWBZ zijn gedecentraliseerd en met de Participatiewet hebben we een centralisatie op ons dak. Want we hebben nu meer doelgroepen en indicaties dan ooit. Desalniettemin vind ik het terecht dat er eens kritisch gekeken is naar hoe we bij de SW-bedrijven met de financiering omgingen. We gaven voor een relatief beperkte groep, slechts honderdduizend mensen, relatief veel geld uit. Tegelijkertijd zat er een hele grote groep in de bijstand met soortgelijke problemen, waar nauwelijks geld voor beschikbaar was.

Marleen Damen *'Ik ken de SW-bingo als geen ander'*

In die zin ben ik het ermee eens dat we vanuit de Participatiewet niet meer kijken naar welk etiketje iemand heeft en welk budget daarbij hoort, maar naar wie iemand is en wat deze persoon nodig heeft. Ik sta echt wel achter de filosofie van niet in hokjes denken, maar inzetten op de talenten van mensen.

Beschut werk

Leiden heeft bewust geld vrijgemaakt voor beschut werk, voor de nieuwe instroom van mensen in het sociale werkbedrijf. Weinig andere gemeenten zijn hiertoe bereid. Vaak wordt gezegd dat beschut werk hetzelfde is als dagbesteding. Die groepen liggen inderdaad dicht bij elkaar. Ik geloof echter nog steeds dat iemand met 30% loonwaarde meer kan dan alleen dagbesteding. Door een be-

schutte baan krijgt men een inkomen en de mogelijkheid een zelfstandig leven te leiden. Zo bezien is beschut werk echt totaal iets anders dan drie of vier ochtenden per week naar de dagbesteding gaan. Mensen ervaren het ook als anders.

Dagbesteding zou goedkoper zijn dan beschut werk. Dat is onzin, want dan reken je niet mee dat mensen bij dagbesteding gewoon een uitkering krijgen. Over de kosten voor beschut werk wordt ook wel gezegd dat het een structureel beslag legt op het Participatiebudget. Natuurlijk kost het geld, maar ik gun iedereen werk. In Leiden zijn we trots op onze beschutte werkplekken. We hebben het geld ervoor over.'

Interview gehouden op 6 januari 2016 door Annemariëke Nierop en Ruud Stienissen

‘Dat gesubsidieerde banen alleen maar geld kosten is onzin’

DZB, het sociale werkbedrijf en re-integratiebedrijf van Leiden, is een bruisende organisatie die dit jaar draait zonder gemeentelijke subsidie. Het geheim? Slim ondernemerschap.

BAS VAN DROOGE

Directeur van DZB in Leiden

‘Voordat ik directeur werd van DZB, heb ik twintig jaar in de luchtvaart gewerkt; zeventien jaar bij de KLM en drie jaar in de directie van Kenya Airways. Ergens begin deze eeuw kwam een moment in mijn leven dat ik alles opnieuw ging doordenken. Ik wisselde van politieke partij; van D66 naar de PvdA. En ik wisselde van baan. Met de overstap naar de sociale werkvoorziening DZB ging ik naar een organisatie die niet primair op geld gericht is en kreeg ik een salaris dat wat meer lijkt op wat de rest van Nederland verdient.

In de afgelopen zes jaar heb ik deze sector van sociale werkvoorziening en van re-integratie van werkzoekenden vrij goed leren kennen. Ik heb een groep Nederlanders leren kennen die ik daarvoor niet kende en die ik met mijn vwo, universiteit in Delft en KLM-baan nooit had meegemaakt. Dat geldt denk ik voor heel veel Nederlanders. Die hebben beelden uit de krant van mensen met een arbeidsbeperking of van mensen in de bijstand, maar ze hebben er geen idee van hoe oké die anderen zijn, dat ze dolgraag ook werk heb-

ben, wat ze kunnen, maar ook welke ruimte ze nodig hebben om gewone werkzaamheden uit te kunnen voeren.

Niet alleen verpakkingswerk

In deze sector is er voor de 90 onafhankelijke sociale werkbedrijven veel ruimte om te experimenteren en voor maatwerk. Een van de eerste dingen waar wij in Leiden mee gestart zijn toen ik bij DZB kwam, was het ombuigen van de organisatie, zodat het bedrijf efficiënter werd. Ik realiseerde me wel dat de medewerkers, door hun beperkingen, niet opeens meer werkdruk aankonden. Maar er is zoveel te halen door gewoon met de juiste klanten te werken, met werkgevers die ons iets gunnen.

Mijn boodschap is: bedrijven als DZB moeten niet alleen het simpele verpakkingswerk binnenhalen. We moeten de juiste ondernemers aantrekken. Zeker nu er overal ondernemers ontstaan die sociaal willen ondernemen. Wij maken bijvoorbeeld de portemonneetjes

Bas van Drooge *'Dat gesubsidieerde banen alleen maar geld kosten is onzin'*

voor een Delftse ontwerper. Via-via kwam deze bij ons terecht. Zijn bedrijf groeit wereldwijd enorm hard. Wij zouden met hem mee kunnen groeien, maar het is ons beleid om niet meer dan vijftig mensen per klant in te zetten. Je moet het werk spreiden en niet van één partij afhankelijk worden.

De rest van het werk voor deze klant gaat daarom naar Paswerk in Haarlem, daar hebben we goede contacten mee, zij doen het werk graag en hun vertrouwen ik dat werk toe. Want de kwaliteit die geleverd wordt moet goed zijn, willen we de klant goed bedienen en binnen houden.

We hebben ook een chocoladefabriek met alles erop en eraan; grote ketels met gesmolten chocola en kinderpartijtjes op woensdag. Daar produceren we onder andere voor een groeiend merk raw chocola. De chocolade wordt gemaakt door de iets sterkere medewerkers, terwijl het verpakken in onze beschutte werkplaats gebeurt. De ondernemers die dit merk hebben opgezet zijn bij ons begonnen; wij hebben hun de faciliteiten geboden om dit te kunnen realiseren.

We zoeken voortdurend naar nieuwe ondernemers. We hebben al twee keer een wedstrijd georganiseerd – Eureka! – voor nieuwe ondernemers die ook werk creëren voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De winnaars mogen bij ons starten en mogen gebruikmaken van onze infrastructuur. Wij bieden hun onder andere een kantoor, magazijnen, keukens, de diensten van onze facturatie-afdeling en natuurlijk flexibele arbeidskrachten. Ook helpen we ze soms door in apparatuur te investeren.

Net zo goed als we soms werkstages bieden aan jongeren die van Pro/VSO-scholen komen zonder dat daar geld voor binnenkomt, doen we dat ook voor jonge ondernemers. Een paar jonge mannen die zich de Buurjongens noemen zijn bij ons gestart met het maken van meubelen. Wij hebben een houtzagerij, ze konden zo bij ons beginnen. Een jonge vrouw startte een bedrijf in onze

keukens dat maaltijdsalades thuis bezorgt. Er zijn natuurlijk veel ondernemers die stranden, maar er zijn er ook die succes hebben en doorgroeien. En dan heb je meteen werk voor heel veel mensen.

Doordat we met een ander soort klanten zijn gaan werken, zijn de mensen die bij ons beschut werk doen veel productiever geworden in termen van per uur verdiend geld. We komen zo dus veel beter uit met de rijksbudgetten van de Participatiewet. De helft van het succes van DZB zit denk ik in dat ondernemerschap. Dat is niet van tevoren zo bedacht, dat is zo ontstaan. De andere helft van het succes komt doordat we de kosten hebben gereduceerd.

Oneerlijke concurrentie?

We hebben een eigen postafdeling van een man of 60. Een tijd terug hebben we bekeken of we deze afdeling niet konden overdoen aan PostNL. Dan zouden deze mensen regulier werk hebben. Dat is niet gelukt, we kwamen er financieel niet uit. De tarieven die PostNL hantereert zijn veel te laag. Dan moesten we er echt te veel geld bij leggen.

Als je het als sociaal werkbedrijf goed doet, zorg je dat je opties hebt, dat je kunt kiezen voor de bedrijven die het beste betalen. We hoeven geen geld te verdienen, maar we moeten wel onze mensen zo goed mogelijk inzetten. Wij konden het ons veroorloven met PostNL te concluderen dat we er niet uit kwamen.

Maar als een sociaal werkbedrijf financieel zwak staat, creëer je een lek. Dan moet het bedrijf met elk tarief akkoord gaan. Het risico is dan dat je een hoop medewerkers in dienst hebt van de overheid die werken onder de marktтарieven. Soms hoor je dat er miljoenen gaan naar het sociale werkbedrijf vanuit de gemeente. Dat is ontzettend veel geld. Voor een deel kun je dat misschien zien als een subsidie voor werkgevers die met dat SW-bedrijf zaken doen.

Bas van Drooge *'Dat gesubsidieerde banen alleen maar geld kosten is onzin'*



Waarom dat soort bedrijven niet meer voor dat werk willen betalen? Ik weet het niet natuurlijk, maar ik denk dat een bedrijf als PostNL gewoon moeite heeft het hoofd boven water te houden. Dat er geen winst meer te behalen valt met het rondbrengen van de post. Dat vermoed ik. De post neemt ieder jaar enorm af.

Maar je moet uitkijken dat het sociale werkbedrijf niet oneigenlijke subsidie geeft aan dit soort bedrijven door in grote aantallen goedkope mankracht te leveren. Het verschilt bij ons enorm wat bedrijven ons betalen. Sommigen zijn bij ons meer geld kwijt dan als ze zelf personeel zouden inhuren op basis van het minimumloon. Die huren ons in omdat ze ons iets gunnen, omdat ze sociaal willen ondernemen, omdat ze flexibiliteit willen. Er zijn ook bedrijven die gebruik van ons maken

omdat we voor hen voordeliger zijn dan als ze met vaste krachten zouden werken. Vaak is het een combinatie.

Overigens hebben ook wij wel een paar medewerkers die voor PostNL werken. Dat zijn onze beste medewerkers bij de postafdeling. Die lopen in een pak van PostNL rond en zijn daar apetrots op. We doen dat om deze mensen een stap in hun ontwikkeling te laten maken, niet omdat het geld oplevert. Het gaat maar om een handjevol mensen die we echt denken zo verder te helpen.

Belangrijke rol gemeente

We kunnen alleen efficiënt werken als de gemeente ons ook iets gunt. DZB heeft van de gemeenteraad een heel brede rol gekregen

Bas van Drooge *'Dat gesubsidieerde banen alleen maar geld kosten is onzin'*



FOTO WERRY CRONE

Bas van Drooge

bij de uitvoering van de Participatiewet. Wij mogen de hele groep begeleiden die onder deze wet valt. We krijgen dus niet alleen arbeidsbeperkten binnen, maar iedereen die een uitkering aanvraagt en op zoek kan naar werk. We doen voor de gemeente de selectie van de arbeidsbeperkten voor het banenplan van het Sociaal Akkoord en voor de beschutte werkplekken. Daar is iedereen mee geholpen. We hebben immers ervaring met deze groep werkzoekenden.

Door die brede opdracht kunnen we de overhead over al onze activiteiten spreiden. Andere sociale werkbedrijven zijn ontzettend duur doordat ze niet integraal worden ingezet. Dat geldt nog sterker als de opdrachtgevende gemeenten geen nieuwe beschutte werkplekken laten ontstaan. Als je alleen

beschut werk levert, zeker als je geen nieuwe instroom van medewerkers hebt, dan kom je als sociale werkvoorziening in een sterfhuisconstructie terecht, dan is het nauwelijks nog te betalen.

Politici moeten kritisch meekijken

Wethouders en hun staf moeten een oordeel hebben over de kwaliteit van de financiële gang van zaken binnen het sociale werkbedrijf. Dat is niet overal vanzelfsprekend. Maar als een sociaal werkbedrijf verlies maakt, moeten zij weten hoe dat komt. Het kan zijn dat er te veel staf in dienst is. Maar het kan ook zijn dat veel werknemers in het bedrijf hoog in de schalen zitten of dat de productie niet efficiënt is georganiseerd. Als ook dat onder

Bas van Drooge *'Dat gesubsidieerde banen alleen maar geld kosten is onzin'*

controle is, dan is het waarschijnlijk dat er iets mis gaat aan de acquisitiekant. Het kan zijn dat zo'n sociaal werkbedrijf heel armetierig zaken moet doen met een paar werkgevers die voor een dubbeltje op de eerste rang willen zitten. Kijk dan eens kritisch naar de kwaliteiten van degene die de acquisitie doet en naar zijn opdracht. Praat daarover.

Het is ook enorm belangrijk dat de gemeente het sociale werkbedrijf werk gunt binnen de gemeentelijke organisatie en dat zij daarvoor een marktconforme prijs betaalt. In Leiden en de regio werken onze mensen bij de groenvoorziening, wij maken de gebouwen van de gemeenten schoon, we cateren de gemeentelijke bedrijfsrestaurants.

Criteria UWV zijn te streng

Als iemand een uitkering aanvraagt en wij vermoeden dat diegene een arbeidsbeperking heeft, krijgt die persoon een gesprek met een van de consultants van ons multidisciplinaire team. Wanneer ook zij vermoeden dat sprake zou kunnen zijn van een arbeidsbeperking, vragen we bij het UWV een indicatie aan om opgenomen te worden in het doelgroepenregister.

In Leiden zijn van januari 2015 tot en met september 2015 ongeveer 450 mensen bij DZB binnen gekomen voor een re-integratietraject in het kader van de Participatiewet. Slechts een heel klein deel van die mensen heeft van het UWV een indicatie gekregen voor de banen van het doelgroepenregister of voor beschermd werken. Terwijl ik merk dat er bij werkgevers een enorme bereidheid is om juist de mensen uit die eerste groep aan te nemen. We krijgen veel meer vacatures voor arbeidsbeperkten aangeboden dan er mensen geïndiceerd zijn om door te leiden. Dat is een van de grote knelpunten op dit moment.

De instroom is zo klein doordat die criteria van het UWV te streng zijn. Die criteria moeten bijgesteld worden. Nu wordt alleen gekeken naar blijvende fysiek aantoonbare beperkingen, terwijl mensen ook sociale beperkingen

kunnen hebben die de loonwaarde bepalen. Dus alle factoren die meewerken in de loonwaarde, moeten ook meewegen in de indicatiestelling. Als we dat niet doen maken we het onszelf ongelofelijk moeilijk. De werkgevers willen deze mensen aannemen — in Leiden in elk geval — dus we moeten zorgen dat dat ook gebeurt.

Het duurt niet lang meer of wij moeten overwegen mensen die wij als arbeidsbeperkt inschatten gewoon te plaatsen met loonkostensubsidie zonder UWV-indicatie; dan tellen ze maar niet mee voor de Quotumwet. We geven nu sowieso al een tijdelijke opstapsubsidie voor werkgevers die werklozen aannemen

Werkgevers willen wel, maar door de strenge criteria van het UWV dreigt het toch mis te lopen

die niet in het doelgroepenregister zitten, maar die ook niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen. Die subsidie is het eerste jaar € 10.000, het tweede jaar € 5.000.

Het overleg met het UWV over die toelating tot het doelgroepenregister is een enorm gedoe. We houden dat weg bij de werkgevers, maar het kost ons heel veel werk. Het is een weeffout van Den Haag om aan twee organisaties de opdracht te geven mensen te selecteren voor het doelgroepenregister. Het ligt voor de hand die taak bij de gemeente te beleggen, want de groep die van oudsher bij het UWV vandaan komt, de Wajongers, stroomt langzaam uit. Laat de gemeenten de selectie maken, en laat het UWV maar toezien of de gemeenten er geen potje van maken, of de normen juist worden toegepast en of gemeenten de zwaksten niet laten zitten. Dat zou veel efficiënter zijn.

Bas van Drooge *'Dat gesubsidieerde banen alleen maar geld kosten is onzin'*

Momentum

Vorige jaar heeft DZB winst gemaakt, dat betekent geen gemeentelijke subsidie meer maar zelfstandig financieel draaien. Zo ook dit jaar. We kunnen echter niet zonder rijkssubsidie die compenseert voor het tekort aan loonwaarde van onze medewerkers; dat is bijna dertig van de veertig miljoen euro die we nodig hebben om te draaien. Er is enorm gesneden in de budgetten. Het totale budget voor mensen die onder de Participatiewet vallen slinkt de komende jaren nog verder, landelijk van € 2,9 miljard naar € 2,3 miljard, terwijl de groep die het betreft groeit – de hele groep die vroeger Wajonger werd komt er nu bij.

Voor het deel dat we eventueel niet uitkomen na de ombuigingen waar we nog mee aan de gang zijn, zal in Den Haag geld vrijgemaakt moeten worden, wanneer het weer beter gaat met de economie. Het alternatief is dat we op termijn een deel van de mensen die geen loonkostensubsidie krijgen, niet naar werk kunnen helpen. Die moeten het dan zelf rooien, of ze blijven in de uitkering.

Een ander gevolg kan zijn dat we mensen aan de onderkant, met de minste loonwaarde, niet kunnen laten werken met loonkostensubsidie. Die keuzes komen eraan. We zijn een overheidsbedrijf en dat kost de staat nu eenmaal geld, net zoals de politie, scholen en ziekenhuizen geld kosten. Maar voordat we die conclusies trekken, moeten we eerst aan de bak en onze organisaties beter en efficiënter maken. Misschien komen we in Leiden wel helemaal uit met de rijksbudgetten.

Het idee dat die gesubsidieerde banen alleen maar geld kosten, is echt onzin. Door gesubsidieerde banen maak je Nederland en Nederlandse bedrijven financieel beter en efficiënter. Ondernemers kunnen hier hun business opbouwen in plaats van ver weg met alle problemen van dien.

Op de lange termijn is het voor iedereen voordeliger als alle mensen aan het werk gaan. Wanneer mensen werken, vragen ze

geen uitkering aan en drukken ze minder op de zorg. Ze drukken minder op de schuldhulpverlening. En ze zijn ook een ander voorbeeld voor hun kinderen. Daarnaast betalen ze ook inkomstenbelasting en sociale premies, weliswaar relatief weinig, maar toch. En... ze zijn natuurlijk gewoon veel gelukkiger.

We bieden verder bijvoorbeeld jobcarving aan bij bedrijven. Op die manier halen we het lager geschoolde werk weg bij specialisten, en dat clusteren we tot een nieuwe baan – waarvoor die specialisten meer tijd kunnen besteden aan het hoogwaardige werk. Een jong en enthousiast groepje medewerkers bij ons, onze accountmanagers, weet die bedrijven te overtuigen. Ook de meest commerciële bedrijven zijn hier enthousiast over – wij weten matches te maken die voor hen heel gunstig uitpakken.

Gewoon in vaste dienst

Vorige week sprak ik een mevrouw die, samen met een groep andere mensen vanuit DZB, schoonmaakt in het gemeentehuis van een regiogemeente. Een betaalde baan. Ze vertelde me dat ze toen ze destijds bij ons binnenkwam thuis zat, in de bijstand. In Leiden moet je dan eerst zes weken verplicht workshops volgen en een aantal uren eenvoudig werk doen bij DZB. Ik vind trouwens dat je dat zo min mogelijk moet hebben, dat verplichte, maar we kunnen in die zes weken wel heel goed zien wat iemand in huis heeft. Niet iedereen kan dat in een gesprek altijd even goed overbrengen.

Die mevrouw heeft nu een contract voor zes maanden bij ons en treedt aansluitend in dienst bij een privaat schoonmaakbedrijf. Voor die tijd was ze twee jaar bij ons aan de slag gebleven met behoud van uitkering. Ik zei: 'Wacht eventjes, dat mag maar zes weken. Was dat echt wel vrijwillig?' Ja dus. Zij had gewoon een behoorlijk traject te gaan voor ze betaald aan de slag kon. Er zijn wel meer mensen die vrijwillig bij ons werken omdat

Bas van Drooge *'Dat gesubsidieerde banen alleen maar geld kosten is onzin'*

ze niet thuis willen zitten, die gewoon willen meedraaien. Die 's morgens hun bed uit willen komen om ergens bij te horen.

Voor dat soort mensen hebben we bij voorkeur leer-werktrajecten waarin ze kunnen meedraaien met behoud van uitkering. Als een werkzoekende tegen ons zegt dat hij heel graag zou willen werken in Grand Café de Stal – een fantastische locatie – dan kunnen wij diegene daar laten klaarstomen voor MBO 1-niveau in de catering. Die mensen komen vaak van heel diep. Wij geven ze een opleiding en introduceren ze daarna bij werkgevers. De meesten vinden daarna zo een baan. Ze weten dat we ze geen salaris kunnen bieden in dit traject. Ze komen echt vrijwillig. Het is voor ons óf een leer-werktraject van bijvoorbeeld zes maanden zonder salaris dat leidt tot een kwalificatie en liefst een baan óf betaald werk doen via DZB.

Maar op een gegeven moment is het wel de bedoeling dat mensen uitstromen naar een reguliere baan. Ook die mevrouw die voor ons in de schoonmaak werkt dus. Het is niet de bedoeling van de Participatiewet dat er straks 400.000 mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt bij de overheid in dienst zijn. Die moeten bij de werkgevers in dienst.

Ook detachering vanuit ons bedrijf telt voor bedrijven mee voor het quotum dat ze moeten halen. Op zich is dat niet verkeerd. Alleen werkgevers komen nu wel weg zonder mensen in dienstverband *aan* te nemen. In

Leiden zeggen we daarom tegen werkgevers dat ze deze mensen moeten aannemen. En als ze dat nog niet durven, begrijp ik dat best. Dan detacheren we, maar dat is voor maximaal 23 maanden, daarna komt er een dienstverband.

Ik praat hierover nu bijvoorbeeld met het LUMC en dan vraag ik of het voor hen een hinderpaal is dat zij de mensen uit ons bestand in dienst moeten nemen. Het antwoord is dan: 'We moeten wel steun hebben als ze ziek worden.' Nou dat is landelijk goed geregeld. 'En we willen ook dat als er persoonlijke problemen zijn dat jullie er dan zijn.' Nou, die backup gaan we gewoon doen; we houden de loonkostensubsidie-relatie. Ook als de mensen uit ons bestand bij de werkgevers in dienst zijn, zijn wij er dus nog ter ondersteuning. Daar moet ik ook voor budgetteren. Op deze manier proberen we de werkgevers over te halen.

Natuurlijk is er een groep aan de onderkant waarbij een baan binnen een regulier bedrijf niet zal lukken. De mensen die net te goed zijn voor beschut werk. Voor die mensen moeten wij er zijn. Er zijn soms mannen – bijvoorbeeld die via ons in de groenvoorziening werken – die zulk lastig gedrag hebben... Die krijgen we niet bij een gewone werkgever aan de slag. Maar het is wel mooi als zij 's avonds moe van het werk op de bank zitten.'

Interview gehouden op vrijdag 5 juni en op 27 november 2015 door Annemarieke Nierop en Eva van Burg

‘Toch nog aan het werk’

Zijn leven lang heeft hij gewerkt, tot hij een beroerte kreeg. Daarna kwam Willem Westerhoven niet meer aan de slag. Nu heeft hij beschut werk bij DZB in Leiden. Dat bevalt goed, en hij heeft een salaris. Dat is belangrijk voor hem.

WILLEM WESTERHOVEN

Werkzaam bij DZB Leiden (beschut werk)

‘Ik ben van het doen, niet van de theorie. Heb altijd met mijn handen gewerkt en me het vak eigen gemaakt. Als hulpvakbegeleider bijvoorbeeld. Wist niks van het drukkerijwezen, maar door te zien en te doen raakte ik bedreven in het ‘hechten’. En als visueel tester bij Fokker was dat niet anders, daar heb ik zonder papieren een mooi vak uitgeoefend. Helaas werd de een aan *De Telegraaf* verkocht, en ging de ander door wanbeleid failliet.

Uiteindelijk ben ik zo’n vijftien jaar geleden in de taxibranche beland. Als chauffeur, het langst bij Connexxion. Het was tijdens een sollicitatiegesprek voor schoolvervoer dat mijn hand opeens naar beneden viel. Zomaar uit het niets had ik er geen controle meer over. Alle kracht weg. Een beroerte zeiden ze in het ziekenhuis, er zat blijkbaar al tien jaar een plekje. Nog een geluk dat ik hem toen kreeg, want je moet er toch niet aan denken wat er was gebeurd als ik het achter het stuur was gebeurd.

Gewoon werk gaat niet meer. Ik heb allerlei lichamelijke mankementen. Het is alsof ik te veel gedronken heb, zeg maar. Of dat ik aan het infuus heb gelegen en er net vanaf ben. Ik loop de hele dag te zwalken. Dus nee, een ‘normale’ baan zit er niet meer in helaas. Ik heb het wel geprobeerd hoor. Dik vijfhonderd

brieven de deur uit gestuurd, drie reacties: succes met uw verdere zoektocht.

Ja en na de WW volgde de bijstand. De sociale dienst stuurt iedereen naar DZB, dus via hen kwam ik hier terecht. Ik dacht meteen: dit lijkt me wel wat. Na drie jaar eindelijk van de bank af. Het had niet langer moeten duren, ik werd er helemaal onrustig van. Het heeft nog heel wat voeten in de aarde gehad, want dat ging natuurlijk zomaar niet. Ik zei tegen de consulente van de sociale dienst: ‘Ik mankeer nu zoveel, kan ik niet bij de DZB aan de slag?’ Nou, dat wist ze zo één, twee, drie niet. Ging ze niet over, zei ze, daarvoor moest ik bij het UWV zijn.

Dus heb ik daar een papiertje gehaald en dat keurig netjes ingevuld. Ik werd uitgenodigd voor een keuring in Den Haag en kreeg daarna te horen dat ik inderdaad in aanmerking kwam voor de WSW. Allemaal in kannen en kruiken, dacht ik nog. Nou, niet echt. Had te maken met de wetgeving die tussendoor veranderd is volgens mij. Ik kon in ieder geval weer door die hele mikmak heen. In Leiden ditmaal. Maar ook die man zei: ‘Jij kan inderdaad niet meer bij een normale werkgever aan de slag.’

Nu heb ik dus beschut werk. Als één van de eersten bij DZB. Echt tot mijn grote vreugde dat ik toch weer aan het arbeidsproces mee

Willem Westerhoven *'Toch nog aan het werk'*



FOTO CHARLIE SILVRANTS

Willem Westerhoven

kan doen. En ik krijg betaald, ook dat scheelt enorm. Ik zat natuurlijk bij de sociale dienst en vanwege mijn werkende vrouw kreeg ik aanvullende bijstand,. Haar inkomen wisselt alleen nogal. Ze zit in de zorg, dus de ene week is het vijftien uur, de andere dertig. Op een gegeven moment kreeg ze ook nog vakantiegeld, dus toen zaten we ineens drie maanden boven het normbedrag. Wilde ze ons eruit knikkeren. Word je niet blij van, maar je kan helemaal niks doen. Gelukkig is het allemaal goed gekomen: voor mij, en voor mijn vrouwtje.

Bij de montage werk ik nu. Kippenwielen maken we daar. Je zou het eigenlijk moeten zien om het te begrijpen, maar een kippenwiel is een onderdeel van de haak waar kippen bij de slacht aan worden opgehangen. Nou, daar is veel vraag naar, kan ik je vertellen. Honder-

den per dag gaan er door mijn handen. Maar dat kan ik allemaal prima aan. Ik zit, en als het even niet gaat, komt er gelijk iemand naar me toe van 'gaat het wel?' Die jongens, de unitleiders, houden me in de gaten, wel zo prettig.

Je hoort mij niet klagen. De mindere kanten ben ik nog niet tegengekomen. Ik werk nu wat meer dan de vier uurtjes van eerst, maar als dat niet goed gaat kan ik zo weer terug. En verder heb ik hele prettige collega's. Als ze willen praten, dan praat ik. Anders ook best, daar ben ik heel flexibel in. Dus heb het hier eigenlijk wel naar mijn zin. Voor mensen zoals ik zijn die beschutte werkplekken echt een uitkomst, zonder had ik nu nog thuis gezeten.'

Interview gehouden op 12 november 2015 door Jan Erik Keman en Annemariëke Nierop

‘Je bent een machine die aan en uit wordt gezet’

Drie banen heeft Ahmed Abdillahi. Hij is krantenbezorger, postbezorger en magazijnmedewerker. Wat hij het liefste wil? Een vaste baan. Fulltime. Hard werken geen bezwaar.

AHMED ABDILLAHI

35-jarige Rotterdammer

‘Ik ben Ahmed Abdillahi. In het dagelijks leven werk ik als krantenbezorger en postbezorger. En eens in de zoveel tijd ben ik oproepkracht in een magazijn. Waar ik het graag over wil hebben is de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Omdat ik en vele anderen slachtoffer zijn van de toename van deeltijdwerken, tijdelijke contracten en slechte arbeidsvoorwaarden.

Ik weet nooit hoeveel uren of diensten ik volgende week of maand zal krijgen. En daarom is er geen bestaanszekerheid om op te bouwen. Mijn baan als krantenbezorger is wel vast, maar dat zijn te weinig uren. Dat is voor ongeveer 2 uur in de ochtend.

Ik heb een contract voor onbepaalde tijd bij PostNL. Dat is voor 15 uur in de week, maar soms draai ik wat meer. Ze hebben altijd wel werk voor me, maar als ik bij hen aanklop dat ik wat meer uren zou willen draaien, dan kunnen ze die garantie niet geven. De ene week werk ik 15 uur, of 20 uur of 25 uur, maar omdat ik daarvan niet kan leven ben ik ook verplicht om er nog ander werk naast te zoeken.

Ik heb me bij verschillende uitzendbureaus ingeschreven om te vragen of ze avondwerk voor mij hebben. De afgelopen zes jaren kreeg ik echter nul op het rekest, maar de afgelopen

maanden heb ik wel wat diensten toegewezen gekregen. Bijvoorbeeld deze week heb ik eerst kranten bezorgd, daarna heb ik post rondgebracht, en vervolgens kon ik van 17.00 tot 23.00 uur magazijnwerk doen. Dat is laden en lossen bij een postorderbedrijf via het uitzendbureau.

Veramerikaniseren van de arbeidsmarkt

Kijk, ik maak nu dingen mee die het gevolg zijn van de veramerikanisering van de arbeidsmarkt in Nederland. Zoals verslechterende arbeidsvoorwaarden in de 21ste eeuw. Ook een voorbeeld is, dat mijn uitzendbureau gisteravond zei dat ik van 17.00 uur tot 23.00 in het magazijn kon werken. Kom ik daar aan, laten ze me van 17.00 uur tot 00.15 uur werken, zonder pauze. Niet eens van ‘Ahmed ga even 5 à 10 minuten pauzeren’. Dat is nog niet zo heel erg. Het ergste vind ik dat ze op een bepaalde manier met je omgaan. Bijvoorbeeld, dat ik een paar dagen geleden te horen kreeg op mijn werk om 21.30 uur, na 4,5 uur te hebben gewerkt: ‘Je kan gaan.’ Ik pakte mijn spullen en ik was onderweg naar de deur. Zegt de voorman: ‘Ja, je moet toch even blijven.’ En na 2 minuten zegt hij weer: ‘Nee, je kan toch gaan.’

Ahmed Abdillahi *'Je bent een machine die aan en uit wordt gezet'*



Dat kunnen ze gewoon maken. Je bent een machine die aan en uit wordt gezet. Ik ben een soort ding voor hen. Ik heb heel veel ervaring opgedaan binnen bedrijven de afgelopen 15 jaar. De arbeidsvoorwaarden waren heel veel beter 15 jaar geleden. Je merkt met de dag dat het aan het veramerikaniseren is.

Willem Drees zei ooit: 'Als men aan de macht is, wil men aan anderen ontzeggen wat men, toen men in de minderheid was, voor zichzelf opeiste.'¹

Geen vaste contracten

Ik heb mavo gedaan. Na de mavo heb ik mbo gedaan, maar door persoonlijke omstandigheden kon ik dat niet afmaken. Ik ben dus een soort drop-out, ik ben vroegtijdig van school

'Bij de krant, daar heb je helemaal nergens recht op. Als je ziek bent, krijg je geen vergoeding, niks.'

afgegaan. De afgelopen 15 jaar heb ik de meest uiteenlopende werkzaamheden gedaan: van magazijnmedewerker tot bouwopruimer, van schoonmaakmedewerker tot speelkeukenmedewerker.

In het jaar 2000 kreeg je nog weleens een vast contract, maar sindsdien niet meer. Heel veel werkgevers proberen, als het tijd is om je

Ahmed Abdillahi *'Je bent een machine die aan en uit wordt gezet'*



FOTO WERRY CRONE

Ahmed Abdillahi

een vast contract te geven, dat gewoon te omzeilen. Dat heb ik als postmedewerker bijvoorbeeld meegemaakt. Toen ik een vast contract zou krijgen voor 36 uur, hebben ze dat toch niet gegeven. En dat heb ik bij vele mensen zien gebeuren.

Stressvol

Ik ben een jobhopper. Dat vind ik niet erg, maar soms overlappen die diensten elkaar. Zoals gisteren, toen ik dus om 17.00 uur bij m'n andere werk moest zijn. Daardoor moest ik bij de post echt tempo maken en heel snel doorwerken. Want als ik bij dat magazijn 10 minuten te laat kom, wordt er altijd een opmerking gemaakt, waarom ik zo laat ben. Ik probeer er doorheen te schipperen. Gelukkig ben ik zo

flexibel, want bij anderen zie ik dat ze het gewoon niet redden. Je moet ook zoveel moeite doen om van de ene werkgever naar de andere te gaan. Of je het nou met de fiets of openbaar vervoer doet, het is echt lastig en erg stressvol.

Aan nieuwe banen kan geen bestaanszekerheid worden ontleend. Ik maak me daar echt zorgen over. Bij de krant, daar heb je helemaal nergens recht op. Als je ziek bent, vrije dagen opneemt of je neemt vakantie op, krijg je geen vergoeding, niks. Geen idee wat voor een contract het is, maar blijkbaar hoort dat zo bij die krantenwereld. Je hebt geen rechten.

En bij PostNL, daar heb ik maandenlang gemiddeld 25 uur per week gewerkt. Maar als ik ziek ben, krijg ik een vergoeding op basis van mijn contract, dus over 15 uur. Dat zijn wel dingen waar ik me dan zorgen over maak.

Ahmed Abdillahi *'Je bent een machine die aan en uit wordt gezet'*

Uitkering geen optie

Ik kies niet voor een uitkering. Een uitkering is geen pretje. Dan word je aan zo'n streng regime onderworpen, die rompslomp wil ik liever niet hebben. Ik heb daar 5 à 6 jaar geleden mee te maken gehad. Toen was het al erg, en nu is het alleen maar erger geworden. Ik voelde mij zo onheus bejegend toen, dat ik dacht: ik heb liever dit stressvolle werk dan dat. Het is niet best hier in Rotterdam. Er is echt een heel groot verschil met de rest van Nederland.

Over 20 jaar kan ik fysiek gezien misschien niet meer meerdere banen aan. Wat ik heel graag zou willen is gewoon een fulltime job bij een werkgever, of een 38- of 40-urige werkweek bij maximaal twee verschillende werkgevers. Maar zoals het nu gaat... dat kan ik niet voor een lange tijd volhouden. En vanuit de werkgeverskant zie ik dat niet snel geregeld worden. Verbetering van de situatie moet vanuit de politiek in Den Haag worden aangekaart.

Scholing

Scholing zou mij echt helpen, maar hoe? Ik zou dat echt graag willen. Maar ik weet nu niet wat ik dan zou willen leren. Ik sta er wel voor open. En ik zie de noodzaak ervan in. Zonder redelijk gecertificeerd te zijn, kom je nergens binnen. Werkzaamheden waar je vroeger geen scholing voor nodig had, daar worden nu allerlei certificaten voor gevraagd, zoals een veiligheidscertificaat. En als je die niet hebt, wordt het heel moeilijk om ergens aan de slag te gaan.

Ik moet mijn vaste lasten betalen. Ik kan niet minder gaan werken en terug naar school. Dat zit er voor mij niet in. Ik moet gewoon een bepaald inkomen zien te genereren. Ik sta zeker open voor scholing, maar het is onhaalbaar. Om redelijk op de hoogte te blijven lees ik veel de actualiteiten, ik lees de kranten, ik lees de Groene Amsterdammer, S&D. Ik laat voorlopig dingen gewoon op hun beloop en hoop er het beste van. Als zich een keer een gelegenheid aandient, dan spring ik er in.

Concurrentie op de arbeidsmarkt

Bij alle drie mijn werkgevers zijn mijn collega's verschillend. Jong en oud, man en vrouw. Maar wat ik wel merk, en met name bij de post: ze willen alleen mensen hebben die maximaal 15 uur kunnen werken. Terwijl ik daar al jaren werk en aangeef dat ik meer uren wil werken. Ze willen alleen mensen hebben uit de bijstand die ongeveer 10 uur willen werken. Daar ontvangt de werkgever loonsubsidies voor.

De afgelopen vijf jaar zie je dat alleen nog mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt worden aangenomen. Sommige blijven. Die hebben een contract voor 15 uur in de week. Dat gaan ze ook niet overschrijden. Omdat ze geen rompslomp willen hebben met de Sociale Dienst. Ze werken precies die uren. Dat zie ik steeds vaker, de mensen die een afstand hebben tot de arbeidsmarkt worden voorgehouden. Daar zit een bewust beleid achter.

UWV en uitzendbureaus zijn onpersoonlijk

Ik heb ook weleens een WW-uitkering proberen aan te vragen. Maar ik kwam niet door de administratieve rompslomp van het UWV heen. Ik heb me ook via internet bij verschillende vacaturesites ingeschreven en dan krijg ik soms wel 10 vacatures toegestuurd. Maar daar hoor ik dan ook niks verder van. Het is zo onpersoonlijk. Maar blijkbaar heeft dat ermee te maken dat ik geen opleiding heb. Het heeft dan volgens hen geen zin meer om te solliciteren. En dat in combinatie met allerlei certificaten die van je worden geëist.

Vroeger kon je bij je werkgever een certificaat halen. In de tijd toen dat nog mogelijk was, was ik daarmee niet bekend. De taal is toen mogelijk een barrière geweest. De laatste vijf jaar heb ik er hard aan gewerkt de taal beter te spreken. Zo'n tien jaar geleden waren er heel veel meer mogelijkheden, maar door een combinatie van omstandigheden heb ik de boot gemist.

Ahmed Abdillahi *'Je bent een machine die aan en uit wordt gezet'*

Van contacten naar contracten

Ik begeef mij in allerlei maatschappelijke organisaties, zo ontmoet je mensen. En meestal krijg je nul op het rekest, maar af en toe is er iemand die jou op een idee brengt of die jou doorverwijst naar iemand anders. Maar het recentste werk dat ik heb gekregen, was via iemand van het uitzendbureau waar ik vroeg 'heb je misschien werk voor mij?'

Zij zelf hadden dat niet, maar die persoon zei dat hij wel een goed woordje ging doen bij de burens. En zo is het balletje gaan rollen. Zo ben ik aan dat werk als magazijnmedewerker gekomen.

Op de huidige arbeidsmarkt, als je geen contacten hebt, dan wordt het moeilijk. Er is heel weinig werk voor het oprapen. Uitzendbureaus stellen ook prioriteiten. Ze kijken naar het

klantenbestand. Degenen waar ze het langst contact mee hebben, worden voorgetrokken.

Dat ik geen goed werk vind heeft niks met mijn achtergrond te maken. Somaliërs behoren tot de nieuwkomers. Het is een Rotterdamse probleem. Ik zie ook Marokkaanse jongeren, Turkse jongeren, Antilliaanse jongeren, Surinaamse jongeren die op straat rondhangen, waar genoeg potentie en talent in zit. Maar die op de één of andere manier ook de boot hebben gemist. En die ook niet weten hoe ze daar weer uit kunnen komen.'

Interview gehouden op 18 september 2015 door Annemarieke Nierop en Mathijs Plukaard

Noot

- 1 John Jansen van Galen & Herman Vuijsje (1986), *Honderd jaar Drees*.

A.L. Snijders

Politiek

De grootvader van mijn vrouw was de oprichter van de SDAP-afdeling Oisterwijk, lang geleden tussen de twee wereldoorlogen. Hij was sigarenmaker. Als de kerkdienst was afgelopen en het vrome volk was opgehitst door de pastoor, kozen zijn vrouw en hij positie voor hun huisje om te voorkomen dat de gelovigen stenen door de ruiten gooiden. Bovendien werd hij ontslagen als de pastoor had ontdekt bij welke sigarenmakerij hij werkte. Het verbond tussen kerk en kapitaal bestond, het was geen fabel, het was realiteit in Oisterwijk. Hij moest steeds verder lopen om bij zijn werk te komen, de pastoor was een onvermoeibare verklikker.

Mijn vrouw is lid van de PvdA, uit overerfde overtuiging.

Mijn grootvader van vaderszijde kwam uit een groot Amsterdams arbeidersgezin. Alle jongens (meer dan tien) waren bouwvakker, allemaal waren ze links — socialist, sociaal-democraat, communist, trotskist, anarchist, anarcho-syndicalist. De verjaardagen waren rumoerig en gezellig, de politieke verschillen veroorzaakten felle ruzies die niet zelden uitliepen in vechtpartijen. Mijn grootvader was stukadoor en werd tot afgrijzen van zijn broers patroon: hij wilde niet zijn hele leven knecht blijven, hij wilde hogerop, hij wilde geld verdienen. Dat lukte hem, voor de oorlog bezat hij al een auto-mobiel. Zijn bedrijf bestuurde hij niet vanachter een bureau, hij stukadoorde mee, was iedere ochtend als eerste op het werk. Hij was een strenge baas, hard voor zichzelf en zijn knechten. Zijn zoon, mijn vader, was de eerste in de familie die een hbs bezocht en het diploma behaalde. Hij ging werken op een kantoor, werd procuratiehouder en ten slotte lid van de directie. Van zijn vrienden — dokter, advocaat, architect, ondernemer — stemde niemand op de PvdA, zoals hij. Ze lachten hem uit om zijn motto: Je moet tegen je eigen belang in kunnen stemmen.

Met deze vracht op mijn schouders stemde ik ook altijd op de sociaal-democraten, maar juist de laatste jaren was ik wel eens afvallig en gaf ik mijn stem aan D66.

Maar nu, vandaag, 29 maart, zag ik op de periodieke tv-peiling dat de PvdA op tien zetels stond, een kleine boom in een hoog bos van PVV, VVD, CDA, SP en D66. Ik werd bevangen door een beschamend gevoel van mededogen, in een onpolitieke bui van sentimentaliteit. Ik wist heel goed dat één stem geen gewicht heeft, maar besloot dat ik de volgende jaren die ene, waardeloze stem uitbreng op de idee van de sociaal-democratie. Niet op de plannen, niet op de uitvoering, niet op de mensen — op de idee, alleen op de idee. En daarna besloot ik, in een ijzige stilte, dat ik het aan niemand zou vertellen.

WBS Jaarboek 2015

De belofte van een ander Europa

Onder redactie van

Frans Bieckmann & Monika Sie Dhian Ho

Het politieke proces in Europa stagneert, de immigratie- en vluchtelingen-crisis werden onderschat, veel mensen beschouwen de Europese eenwording niet langer als een positief perspectief op vrede, welvaart en veiligheid, maar als een drijvende kracht achter maatschappelijke neergang.

Voor veel sociaal-democraten zou Europa een continent moeten zijn dat zich mondiaal onderscheidt door relatief sterke rechtsstaten, gematigde inkomensverschillen, een hoge levenskwaliteit en een verlichte rationele cultuur. Maar zijn deze idealen van een sociaal-democratisch Europa nog wel levensvatbaar?

In het nieuwe jaarboek werd aan een reeks gezaghebbende publicisten en wetenschappers de vraag voorgelegd wat op hun terrein van onderzoek nog van waarde is en waarom, hoe die waarden gewaarborgd zijn, waardoor ze onder druk staan, en wat er moet worden gedaan in Europees verband. Het boek beoogt een bijdrage aan een nieuw links elan in Europa te leveren dat opnieuw door waarden wordt gedragen.

Omvang 320 pagina's | €24,90 | ISBN 978 94 6164 414 5

Verschijnt binnenkort

- 3 *Redactioneel* Gedeelde smart
 4 *Column* **Marijke Linthorst** Second best

-
- 5 **Mirjam de Rijk** Wat te doen met de werklust van 2,1 miljoen?
 11 **Paul de Beer** Toekomst voor de cao – cao van de toekomst
 19 **Barend Barentsen** De publieke sector, de vakbonden en het recht
 25 **Kati Piri, Michiel Kruyt & Sarah Steutel** Hoe je de rechtsstaat
 in Europa wel beschermt

Sociaal-democratie: doen de burens het beter?

- 30 **Peter Vermaas** Frankrijk: partij mokt over hervormende voorhoede
 35 **René Cuperus** De SPD: de krakende bijwagen van Angela Merkel
 43 **Felix Rottenberg** Radicale analyse – en gematigde oplossingen?

-
- 48 **Jaap Dronkers, Louise Elffers, Sjoerd Karsten, Rolf van der Velden**
 & **Herman van de Werfhorst** Groeiende ongelijkheid vraagt om ingrijpen
 54 **Peter Knoope** Religie als uitweg – Waarom jongeren in Afrika, Azië en
 de banlieues zich afkeren van de moderniteitsgedachte

Van Waarde Lokaal: de tussenstand

- 62 **Annemarieke Nierop & Monika Sie Dhian Ho** Een actieonderzoek in
 de reformistische traditie van de sociaal-democratie
 67 **Marleen Damen** 'Ik ken de SW-bingo als geen ander'
 72 **Bas van Drooge** 'Dat gesubsidieerde banen alleen maar geld kosten is onzin'
 79 **Willem Westerhoven** 'Toch nog aan het werk'
 81 **Ahmed Abdillahi** 'Je bent een machine die aan en uit wordt gezet'

-
- 86 **A.L. Snijders** Politiek

FLIP DE KAM

Belastingparadijs Nederland & de Panama Papers

MARIJKE LINTHORST & MARJOLEIN MOORMAN

De groeiende ongelijkheid in het onderwijs [2]

Europa

FRANS BIECKMANN
MONIKA SIE DHIAN HO
JAN MARINUS WIERSMA
MARNIX KROP
LO CASTELEIJN

Onderwijs

FARID TABARKI
HERMAN VAN DE WERFHORST

Arbeidsmarkt

PAUL DE BEER
KEES KRAAIJEVELD

Ideeën voor de verkiezingen

Zorg

EVELIEN TONKENS
MARCEL LEVI

Migratie

MARK ELCHARDUS
MONIKA SIE DHIAN HO
MYRTHE WIJNKOOP

Nieuwe agenda

WIMAR BOLHUIS

Duurzaamheid

KITTY VAN DER HEIJDEN
HELEEN DE CONINCK

Jaargang 73, nummer 3, juni 2016

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

Verschijnt zes maal per jaar

Redactie

Paul de Beer
Nik Jan de Boer
Meike Bokhorst
Wout Cornelissen
Tom Eijsbouts
Menno Hurenkamp (*hoofredactie*)
Jan Erik Keman (*eindredactie*)
Ruud Koole
Marijke Linthorst
Monika Sie Dhian Ho
Evelien Tonkens

Redactieraad

Maurits Barendrecht
Liesbeth Noordegraaf
Marc Chavannes (*voorzitter*)
Paul Tang

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting
Emmapark 12
2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail 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.**

Digitaal S&D-archief

Alle S&D-artikelen vanaf 2002
kunt u gratis downloaden van
www.wbs.nl.

Uitgever

Uitgeverij Van Gennep
Nieuwezijds Voorburgwal 330
1012 RW Amsterdam
info@vangennep-boeken.nl
(020) 624 70 33

Abonnementen

Bel (020) 624 70 33 of mail info@vangennep-boeken.nl
voor een abonnement of kennismakingsnummer.

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.

© 2016 Uitgeverij Van Gennep, Amsterdam

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

Redactioneel

Aan inspiratie geen gebrek

Met een leiderschapsverkiezing in aantocht zal het de PvdA voorlopig even niet aan aandacht ontbreken. Aan de oppervlakte lijkt de keus te zijn tussen het belonen van vier jaar stabiliteit (Diederik Samsom), het inzetten op een agenda van werk en participatie (Lodewijk Asscher) of een agenda van binding en integratie (Ahmed Aboutaleb) – en misschien nog anderen die zich nu in de coulissen schuilhouden. Maar daarachter schuilt een agenda die zich weinig aantrekt van welke lijsttrekker dan ook. Daarover gaat deze *S&D*.

Met als meest actuele onderwerpen de klassieke sociaal-democratische thema's onderwijs en belastingpolitiek. Over dit laatste maakt Flip de Kam een robuuste analyse aan de hand van het debat over de Panama Papers. Hij stelt: Nederland is geen haar beter dan Panama, totdat we besluiten om nog eens goed naar onze bijna honderd belastingverdragen te kijken of naar het ontbreken van een bronheffing op rente en royalty's die ons land aantrekkelijk maken als vestigingsplaats voor ondernemingen die niet veel meer doen dan geld doorsluizen. Het zou allicht economische schade opleveren, maar geen blijvende – en je hebt net iets meer het recht anderen de maat te nemen.

Over onderwijs nemen Marijke Linthorst en Marjolein Moorman de fakkel over van (wijlen) Jaap Dronkers die in het vorige nummer van dit blad pleitte voor stevige maatregelen om de weer toenemende kansenongelijkheid in het onderwijs te verkleinen. De strekking van beide betogen is: keuzevrijheid maakt meer kapot dan ons lief is, zeker in het onderwijs. Als we ouders en schoolbesturen alle ruimte geven, dan wint rijk van arm en dan wint het kind met geslaagde ouders van het kind met minder geslaagde ouders. Als we segregatie tegen willen gaan, gaat het niet om tweetalig onderwijs en andere extraatjes, maar om vroeg mengen en laat kiezen.

Helder.

Meer zeggenschap van burgers over wetgeving

Door **Meike Bokhorst**
Redacteur S&D

Toen ik tien jaar geleden als pas afgestudeerde filosoof in dienst kwam op de directie wetgeving van het ministerie van Justitie kreeg ik in mijn takenpakket 'het contact met de samenleving'. Al snel leerde ik dat *Het Bureau* van J.J. Voskuil de voertaal voor ingewijden was en dat ambtenaren geregeld de draak staken met hun eigen wereldvreemdheid.

Mijn contact met de samenleving bestond uit het beantwoorden van drie burgerbrieven en het schrijven van de folder *Alles wat u altijd al had willen weten over regeldruk*. Daarin legde ik namens het ministerie aan de samenleving uit dat zij daar zelf medeverantwoordelijk voor was. Mensen klagen over regels, maar vragen bij incidenten steevast om meer regels. Deze jij-bak klopte als een bus, maar kon natuurlijk niet ons hele verhaal zijn.

Daarom organiseerde ik een maatschappelijke conferentie met honderdvijftig opinieleiders, vijf ministers en de minister-president. Alles moest uitvoerig afgestemd worden met alle betrokken directeuren en ministeries. Het toenmalige Amsterdamse gemeenteraadslid Lodewijk Asscher werd bijvoorbeeld van mijn lijst geschrapt, omdat die zichzelf nog onvoldoende bewezen zou hebben. Niet iedereen kon immers zomaar namens de samenleving met het kabinet praten.

Maar waarom zouden er in tijden van digitalisering maar honderdvijftig notabelen met het kabinet over regelgeving kunnen praten? De belangrijkste uitkomst van de conferentie was dan ook dat de overheid via openbare internetconsultatie meer burgers moet laten

meepraten over nieuwe wetsvoorstellen. Een kleine tien jaar later hebben ruim vijfhonderd wetsvoorstellen een openbare internetconsultatie doorlopen.

Maar hebben burgers nu echt meer te zeggen gekregen over de politiek gevoelige regelgeving? Internetconsultatie is een verplicht onderdeel van het wetgevingsproces, maar loopt het risico om net als effectmeting en evaluatie te ritualiseren. Vaak is er tijdsdruk, is het regeerakkoord leidend of zijn er sociale akkoorden gesloten, waardoor de ruimte voor aanpassing van voorstellen beperkt is. Het referendum dient als noodrem, zoals bij het Europese associatieverdrag met Oekraïne. Het is jammer dat het in Nederland zo lastig blijft om vroeg in het proces een brede maatschappelijke dialoog over belangrijke wetten te voeren. In de Regulatory Policy Outlook 2015 van de OESO scoort Nederland niet hoog bij het betrekken van belanghebbenden bij regelgeving. Er valt nog veel te leren van andere landen en van de Europese Commissie. Zo wist commissaris Timmermans via internetconsultatie een half miljoen mensen te mobiliseren met de vraag of Brussel wel of niet over milieuregels moet gaan. Wel dus.

In Nederland zijn de ministeries echter vooral geneigd om de vaste consultatiepartners te betrekken. Er zijn zelfs voorbeelden van grote banken en boerenorganisaties die actief met ambtenaren meeschreven aan wetten. Het is goed dat de PvdA werk maakt van het lobbyregister en het actieplan open overheid. Nog beter zou het zijn als dergelijke initiatieven zich ook uitstrekken tot het parlement zelf en als de partij zelf ook de maatschappelijke dialoog over wetsvoorstellen zoekt.

Belastingparadijs Nederland: de weg naar het einde

De Panama Papers onderstrepen dat Nederland een ‘doorsluisland’ is dat zich leent voor grensoverschrijdend, op belastingbesparing gericht trapezewerk. Ondanks recente internationale initiatieven is het nog allesbehalve zeker dat het gebruik van belastingparadijzen de komende jaren effectief wordt aangepakt. Nederland zou het voortouw kunnen nemen door eenzijdig zijn rol als belastingparadijs uit de draaiboeken van agressieve ‘tax planners’ te schrappen. Dat gaat wel banen en economische groei kosten. Willen wij die prijs betalen?

FLIP DE KAM

Honorair hoogleraar Overheidsfinanciën bij de Rijksuniversiteit Groningen

De wereld telt heel wat belastingparadijzen: landen die meewerken om de belastingdruk van burgers en ondernemingen uit andere landen te verlagen. Bij het ontwerpen van hierop gerichte juridische constructies spelen inventieve fiscaal adviseurs met bepalingen uit nationale belastingwetten en tussen landen gesloten belastingverdragen. Onderstaand kader geeft hier een voorbeeld van waarin Nederland een sleutelrol vervult.

De Tweede Kamer heeft – met steun van de PvdA-fractie – een nogal bizarre motie aangenomen die zegt dat ons land geen belastingparadijs is. Verhullende aanduidingen als ‘gunstig fiscaal klimaat’ en ‘doorsluisland’ genieten voor binnenlands gebruik de voorkeur. In de rest van de wereld weten ze wel beter. De Europese Commissie liet aan de hand van een lijst met 33 kenmerken van nationale fiscale

stelsels onderzoek doen in hoeverre lidstaten ‘agressieve belastingplanning’ faciliteren. Nederland scoort op zeventien van die kenmerken positief, meer dan enige andere lidstaat van de Europese Unie.¹

Ontwijken versus ontduiken

Fijnproevers maken bij het ontgaan van belasting een subtiel onderscheid. Bij *belastingontduiking* (fraude) worden inkomsten en vermogen voor de fiscus verzwegen. Bij *belastingontwijking* via constructies kent de belastingdienst de cijfers. Anders dan het plegen van fiscale fraude, is het gebruikmaken van mazen in de wet om belasting te besparen niet illegaal. Neemt niet weg dat heel wat mensen belastingontwijking in uiteenlopende mate moreel verwerpelijk vinden.

Italië houdt op aan het buitenland betaalde royalty's — de vergoeding voor het gebruik van rechten en patenten — een 'bronheffing' in van effectief 22,5%. Dat tarief wordt in het tussen Italië en Nederland gesloten belastingverdrag teruggebracht tot nihil. Daarom exploiteert de Engelse popgroep The Rolling Stones zijn muziek al sinds 1971 via een in Amsterdam gevestigde besloten vennootschap (bv). Elke in Italië met hun muziekrechten verdiende euro kunnen de Stones zodoende zonder inhouding van 22,5% bronheffing naar ons land laten overboeken.

Nederland kent geen bronheffing op uitbetaalde royalty's. De bv kan de uit Italië en andere landen ontvangen royalty's dus (vrijwel) onbelast doorsluizen naar een andere onderneming van de band, die hoogstwaarschijnlijk zetelt in een exotisch belastingparadijs, zeg de Britse Maagdeneilanden. In deze belastingparadijzen blijven de binnenstromende royalty's onbelast, want een winstbelasting is daar onbekend.

Wel eist de Nederlandse fiscus 'sluisgeld': over een klein deel van de via ons land lopende royaltystroom is winstbelasting verschuldigd, voordat de bv de rest van de binnengekomen miljoenen naar elders kan doorstoten.

Ontduiken en ontwijken van belastingen hebben hetzelfde gevolg. Zij verlagen de bijdrage van de betrokken belastingbetalers aan de schatkist. Beide vormen van belasting ontgaan hebben ook gemeen dat landen voor effectieve bestrijding ervan veel intensiever moeten samenwerken. De liberalisering van het kapitaalverkeer en de doorbraak van elektronisch bankieren dwingen die samenwerking af, of het nu gaat om fiscale fraude of het gebruik van legale belastingbesparende constructies.

Bestaande regels maken het simpel om belasting te ontduiken. In veel landen kun je nog steeds een onderneming of trust ('shell company' ofwel lege vennootschap) oprichten zonder dat valt te achterhalen dat jij uiteindelijk de inkomsten van dat lichaam geniet ('ultimate beneficial owner'). Niet alleen Panama biedt die mogelijkheid, ook — om slechts één ander voorbeeld te noemen — de Amerikaanse Staat Delaware. Zijn banken in een land bovendien niet verplicht informatie uit te wisselen met belastingautoriteiten elders, dan kost het corrupte politici, criminelen en vermogende families dankzij dit bankgeheim weinig moei-

te om verzwegen inkomsten buiten het blikveld van de nationale belastingdienst en internationale opsporingsinstanties te houden en via hun lege vennootschap wit te wassen — in de officiële economie terug te brengen.

Betrouwbare gegevens over de omvang van mondiaal ontweken en ontdoken belasting ontbreken. Zucman schat dat in 2014 rond 8% van het wereldwijde particuliere vermogen 'offshore' in belastingparadijzen werd aangehouden, dat is \$ 7600 mrd. Hierdoor misten belastingdiensten \$ 190 mrd aan inkomstenbelasting en erfbelasting.² Los daarvan schoot de fiscus van de Verenigde Staten er dat jaar \$ 190 mrd winstbelasting bij in, doordat Amerikaanse bedrijven bij de financiering van hun directe buitenlandse investeringen opereren via belastingparadijzen. Nederland wordt bij deze praktijk het meest gebruikt, met een aandeel van 18% van de bedoelde investeringen.³

Brievenbusmaatschappijen in de polder

Popsterren en sporthelden kanaliseren hun inkomsten via ons land en Amerikaanse multinationals schakelen Nederland in bij

hun investeringen. Daartoe is doorgaans een brievenbusmaatschappij opgericht. Deze bijzondere financiële instellingen (BFI's) huizen op het adres van een van de circa 150 veelal in Amsterdam gevestigde trustkantoren, die het beheer van de BFI voeren. Vereist is dat een brievenbusmaatschappij enige 'substance' heeft: in Amsterdam worden besluiten genomen, de administratie wordt daar gevoerd en zo meer. Het aantal BFI's (ruwweg 12.500) is echter een veelvoud van het personeel van de trustkantoren (circa 4000 voltijdbanen).⁴ Dat zegt voldoende over de inhoudelijkheid van een doorsnee brievenbusfirma.

De business is booming. Door de BFI's stroomde in 2014 circa € 160 mrd aan rente, royalty's en dividenden,⁵ op weg naar landen waar er nauwelijks of geen belasting over is verschuldigd. Zouden ondernemingen langs deze weg 10% belasting weten te besparen, dan bedraagt de schade door de Holland-route voor de schatkist van andere landen al € 16 mrd. Per jaar, wel te verstaan.

Het overgrote deel van de zo bereikte belastingbesparing is legaal. Maar een deel van deze geldstromen komt uit criminele bron — denk aan drugshandel, corrupte politici, handel met boycotlanden — of wordt frauduleus verzwegen voor de belastingdienst in het land van herkomst. De Nederlandsche Bank (DNB) — die is belast met het toezicht op de BFI's — klaagt al langer steen en been dat een deel van de trustkantoren weinig alert is op verdachte klanten en transacties en dat DNB als toezichthouder over onvoldoende mogelijkheden beschikt om daartegen handelend op te treden.

Strijd tegen belastingontduiking

In de jaren zestig en zeventig verzwegen Nederlanders naar schatting 40% van alle rente die zij op hun spaartegoeden ontvingen. Om aan deze praktijk een einde te maken zijn in Nederland actieve banken al dertig jaar verplicht spaartegoeden en aan hun klanten betaalde rente door te geven aan de Belasting-

dienst. Financieel kapitaal is tegenwoordig uiterst mobiel. Met twee muisklikken kan het naar het buitenland worden overgeboekt. Daarom zijn internationale afspraken over het uitwisselen van gegevens essentieel. Stapje voor stapje is bij de bestrijding van over de grens gebracht zwart spaargeld vooruitgang geboekt. Luxemburg en Zwitserland hebben onder zware internationale druk uiteindelijk ingestemd met de ontmanteling van hun bankgeheim en met uitwisseling van gegevens over in hun land door buitenlanders aangehouden spaartegoeden.

Het is nog steeds niet heel lastig om belasting te ontduiken

Deze afspraken zijn echter zo lek als een mandje. Zij hebben betrekking op rekeningen *op naam*. Door spaargeld onder te brengen in een trust of onderneming — met onbekende eigenaren — blijft dit buiten beeld. De grote vogels zijn toch al gevlogen. Hun vermogen bestaat in de regel slechts voor een beperkt deel uit spaartegoeden of het is allang overgebracht naar landen die zich onttrekken aan internationale afspraken. Hong Kong en Singapore gooien hierbij hoge ogen.

De geschiedenis van de moeizame slechting van het bankgeheim illustreert hoe lastig het is fiscale fraude en agressieve belastingplanning via internationale samenwerking te bestrijden. Elk land koestert zijn fiscale autonomie. Het wil op belastinggebied liever geen bevoegdheden afstaan. Nagenoeg elk land probeert bovendien zijn eigen financiële sector te promoten, onder andere door voor vermogenden en ondernemingen (uit andere landen) gunstige regelingen in het leven te roepen. Tracht een regering uitwassen in eigen land terug te dringen, dan valt heftig

verzet uit de financiële hoek van de economie te verwachten. Ingrijpen heet schadelijk te zijn voor het fiscale klimaat en de economie. Ook in ons land is de belastinglobby machtig. De belastingadvieswereld heeft achter de schermen grote invloed op politiek en wetenschapsbeoefening.⁶

Alleen zware druk van economisch en politiek sterke landen kan in deze situatie verandering brengen. Zo heeft de dreiging van forse sancties door de Verenigde Staten ten slotte de harde noot van het Zwitserse bankgeheim gekraakt.

Aanpak legale belastingontwijking

Om vormen van legale belastingontwijking via belastingparadijsen aan te pakken is internationale samenwerking een must. Nationale belastingwetten moeten beter op elkaar aansluiten, belastingverdragen dienen op on-

Alleen door internationale samenwerking zal belastingontduiking kunnen worden bestreden

derdelen te worden herzien. Landen moeten onderling ook veel meer informatie gaan uitwisselen. Lang ontbrak bij beleidsmakers een gevoel van urgentie. Door twee oorzaken is dit veranderd. Dankzij klokkenluiders en het werk van onderzoekjournalisten — Offshore Leaks, LuxLeaks, Swiss Leaks/HSBC en Panama Papers — is meer bekend geworden over het gebruik van belastingbesparende constructies en hun omvang. Het feit dat sommige grote ondernemingen — Apple, Google, Starbucks en zo meer — over hun winst effectief slechts enkele procenten belasting blijken af te dragen is maatschappelijk onverteerbaar, nu grote groepen belastingbetalers sinds

de recessie zijn geconfronteerd met forse lastenverzwaringen. Zo is — om de overheidsfinanciën in lijn te brengen met in Brussel gemaakte begrotingsafspraken — na 2010 de belastingdruk in Nederland met € 15 mrd verzwaaard.⁷ Tegen deze achtergrond is het verklaarbaar dat twee internationale projecten zijn gestart.

BEPS-project van de OESO

Op verzoek van de Groep van 20 (G20: negentien landen en de Europese Unie) heeft de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) — een club van overwegend rijke industrielanden — sinds 2009 in onwaarschijnlijk korte tijd het BEPS-project op de rails gezet.⁸ De kern van dit project is dat landen worden aangemoedigd om via aanpassing van de eigen wetgeving en door internationale samenwerking de uitholling van belastbare winsten tegen te gaan. Die 'base erosion' ontstaat als multinationale ondernemingen een (groot) deel van de winst die zij maken in landen waar zij produceren en hun producten verkopen, weten te verschuiven naar landen waar die winst niet of amper is belast ('profit shifting').

De winst in een land met een relatief hoog tarief kan bijvoorbeeld worden gedrukt door leningen te verstrekken vanuit een land waar de rente onbelast is. De betaalde rente vormt in het hoge-belastingland een aftrekpost en drukt dus de fiscale winst. Omdat de ontvangen rente in het nul-belastingland onbelast blijft, daalt de effectieve belastingdruk op de totale concernwinst. Op dezelfde manier kan een multinationale onderneming aan dochters in hoge-belastinglanden onzakelijk hoge prijzen in rekening brengen voor ingekochte grondstoffen en gebruikte patenten, die naar een belastingparadijs worden gesluisd ('transfer pricing').

Een behoedzame raming van de OESO geeft aan dat de schade voor nationale schatkisten door uitholling van de belastinggrondslag van multinationals \$ 100 tot \$ 240 mrd per jaar

bedraagt. Dat komt overeen met 4% tot 10% van de wereldwijde opbrengst van de winstbelasting. Op 5 oktober 2015 is het definitieve BEPS-actieplan gelanceerd. Dit omvat vijftien initiatieven om de belastinggrondslag in de aangesloten landen te versterken. Elk initiatief ligt verankerd in een gedetailleerd rapport. Het tegengaan van winstverschuiving via prijsmanipulatie en sterk verbeterde uitwisseling van informatie tussen nationale belastingadministraties staan hierbij centraal. Dit zal de speelruimte voor een aantal in ons land gevestigde brievenbusmaatschappijen beperken. Vooralsnog staat evenwel te bezien of en in welk tempo landen daadwerkelijk uitvoering aan de voorgestelde maatregelen zullen geven en hoeveel resultaat het BEPS-project uiteindelijk gaat opleveren.

Voorstel van de Europese Commissie

Het andere initiatief tegen belastingparadijsen is vervat in een voorstel voor een anti-BEPS-richtlijn van de Europese Commissie van 28 januari 2016. Dit voorstel verplicht de 28 EU-lidstaten om de voornaamste BEPS-actiepunten van de OESO binnen drie jaar in nationale wetgeving om te zetten. De voorgestelde maatregelen zijn gegoten in de vorm van zes antimisbruikbepalingen die erop mikken dat winstbelasting wordt geheven in het land waar de economische activiteiten plaatsvinden en waarmee die winst is behaald. Hiertoe dienen ondernemingen met een wereldwijde omzet van meer dan € 750 mln per land te rapporteren hoeveel winst zij daar maken en hoeveel belasting zij hierover in dat land betalen.⁹

In sommige opzichten gaan de voorstellen van de Commissie een stuk verder dan de actieplannen van de OESO. Een aantal lidstaten koesterde van meet af aan grote bezwaren. Sindsdien zijn de voorstellen in ambtelijk overleg stapsgewijs sterk afgezwakt. Onder andere Nederland maakte bezwaar tegen een maatregel die ondernemingen verplicht in Europa belasting te betalen over winstuitkerin-

gen uit derde landen die over de uitgekeerde winst geen of weinig winstbelasting heffen (de 'switch-over clausule'). Onzeker is in hoeverre het initiatief van de Commissie kans van slagen heeft.

Evaluatie van beide initiatieven

Om belastingconcurrentie uit te bannen is invoering van internationale, voor landen verplicht gestelde uniforme regels noodzakelijk. Binnen de Europese Unie (EU) bestaan zulke regels al voor de omzetbelasting (btw) en de accijnzen. De grondslag van deze belastingen is via richtlijnen geharmoniseerd en er gelden minimum tariefpercentages. Op dit terrein hebben lidstaten van de EU hun fiscale soevereiniteit dus ingeleverd.

Om verschillende redenen is harmonisatie van de vennootschapsbelasting via bindende regels veel problematischer. Zo laat de heffingsgrondslag (winst) zich veel minder eenduidig bepalen dan die van belastingen die zijn begrepen in de prijs van goederen en diensten (de consumptieve bestedingen). Doordat de winstbelasting van bijna alle landen uiteenlopende faciliteiten kent, kan harmonisatie op heftig verzet rekenen van partijen die daarvan op dit moment profiteren. Verder is de plaats waar de consumptie plaatsvindt doorgaans veel eenvoudiger te lokaliseren dan de plaats waar de winst ontstaat. Het is zeer de vraag of vrij verkeer van kapitaal wel verenigbaar is met fiscale soevereiniteit. Naarmate meer landen zich zouden aansluiten bij een initiatief om de winstbelasting te harmoniseren, wordt het voor achterblijvende landen uiteraard aantrekkelijker om zich hierbij blijvend afzijdig te houden.

Alleen meer fiscale transparantie en een betere aansluiting van nationale belastingssystemen lijken daarom (volstrekt) onvoldoende te zijn om schadelijke belastingconcurrentie ('harmful tax competition') de wereld uit te helpen. Weliswaar werkt de Europese Commissie aan voorstellen om de vennootschaps-

belasting in een aantal belangrijke opzichten te harmoniseren, maar de kans op succes van dit streven is niet erg groot.

Naming en shaming

Maatschappelijk verantwoord ondernemen brengt mee dat ondernemingen overal waar zij actief zijn een 'fair share' meebetalen aan ter plekke collectief gefinancierde voorzieningen, ook als er legale ontsnappingsroutes zijn. Dat is ook wat het voorstel van de Europese Commissie beoogt. Over de bepaling van zo'n eerlijke bijdrage kan verschillend worden gedacht. Wanneer concurrenten agressief blijven zoeken naar de laagste belastingdruk, zullen ondernemingen die wel hun maatschappelijke verantwoordelijkheid nemen lagere resultaten rapporteren. In bepaalde gevallen zou zelfs hun voortbestaan in gevaar kunnen komen. Dat is een lastig verhaal richting aandeelhouders en werknemers.

Ondertussen kan de publieke opinie ondernemingen die scherp aan de wind zeilen wel corrigeren via 'naming and shaming'. Starbucks is bijvoorbeeld meer belasting gaan betalen in het Verenigd Koninkrijk nadat boze koffiedrinkers met een boycot dreigden. De Duitse Commerzbank stopt onder publieke druk met het vermarkten van een dubieuze, op zichzelf legale, belastingbesparende constructie. Maar het gaat hier om incidenten. Allereerst moet het gebruik van belastingbesparende constructies publiek bekend zijn, wil een boycotactie van de grond komen – dit is zelden het geval. Bovendien kunnen belastingplichtigen bij het voorbeeld van de Commerzbank eenvoudig uitwijken naar financiële dienstverleners die de dubieuze constructie wel blijven aanbieden. Een structurele oplossing is naming en shaming dus bepaald niet.

Afscheid van de paradijzen?

Een structurele aanpak houdt in dat in landen geldende regels waar nodig worden aangepast – al staat vast dat wettelijke regelingen

nooit waterdicht zullen zijn. Daarbij vereist een succesvolle aanpak van belastingontwijking via belastingparadijzen internationale samenwerking. In aanvulling daarop kunnen landen een nationale inspanning doen om belastingontwijking te bemoeilijken. Dat geldt zeker voor ons land, immers de spil waar tal van legale belastingbesparende constructies om draaien.¹⁰ Om te begrijpen welke eenzijdige maatregelen denkbaar zijn,¹¹ moet helder zijn wat Nederland als doorsluisland zo populair maakt. Die grote populariteit is te danken aan:

- ▶ de deelnemingsvrijstelling;
- ▶ onze bijna honderd belastingverdragen;
- ▶ het ontbreken van een bronheffing op rente en royalty's;
- ▶ de soepele interpretatie van het begrip 'substance';
- ▶ rulings van de Belastingdienst.

Deelnemingsvrijstelling

Een in Nederland gevestigde vennootschap die voor ten minste 5% deelneemt in het kapitaal van een andere vennootschap, hoeft over van die dochtervennootschap ontvangen winstuitkeringen geen belasting te betalen dankzij de 'deelnemingsvrijstelling'. De achterliggende gedachte is dat de winst uitkerende vennootschap over die winst al belasting heeft betaald. Door deze vrijstelling wordt niet tweemaal belasting geheven over dezelfde winst. Daarom is de vrijstelling alleen van toepassing wanneer de (in het buitenland gevestigde) uitkerende vennootschap is onderworpen aan een 'naar Nederlandse begrippen reële heffing'. Het is denkbaar om het tarief van de Nederlandse vennootschapsbelasting (25%) als uitgangspunt te nemen bij de toets of elders daadwerkelijk al reële belasting over de winst is betaald. Stel dat elders minder belasting is betaald. Het verschil zou Nederland bij kunnen heffen zonder dat sprake is van dubbele heffing. Is elders over de winst bijvoorbeeld 10% afgedragen, dan heft Nederland 15% over

de winst bij. In feite wordt de buitenlandse belasting zo verrekend met het in Nederland geldende tarief van 25%. Dit ‘verrekeningsstelsel’ gold vroeger in heel wat landen, maar in de fiscale concurrentiestrijd met Nederland heeft een aantal landen inmiddels een met de deelnemingsvrijstelling vergelijkbare regeling ingevoerd.

Belastingverdragen

Nederland zit als een spin in een web van belastingverdragen met bijna honderd landen. In deze verdragen is vooral vastgelegd dat beide verdragslanden hun bronheffingen verlagen. Bij gesprekken over nieuwe verdragen kunnen onze onderhandelaars scherper letten op mogelijkheden om onbedoeld of ongewenst gebruik van het verdrag tegen te gaan. Ook kan daarin een algemeen artikel worden opgenomen dat de verdragslanden vaker de bevoegdheid geeft bij ongewenst gebruik het verdrag buiten toepassing te verklaren. Aangezien de Tweede Kamer is betrokken bij de ratificatie van verdragen, kan dit een vast aandachtspunt bij de parlementaire behandeling zijn.

Verder kan Nederland een eigen zwarte lijst opstellen van landen waarmee het geen verdrag heeft gesloten. Betalingen van dividend, rente of royalty’s aan lichamen die staan geregistreerd in landen op die lijst worden bij de belastingheffing in ons land genegeerd.

De meest rigoureuze aanpak zou zijn dat Nederland zijn belastingverdragen opzegt. Veel Nederlandse multinationals krijgen dan te maken met een forse lastenverzwaring, ook al zou bij de belastingheffing in Nederland rekening worden gehouden met elders betaalde winstbelasting.

Bronheffing op rente en royalty’s

Nederland kent een bronheffing op door vennootschappen uitgekeerde dividenden: de dividendbelasting. Het tarief is 15%, al wordt dit in belastingverdragen vaak teruggebracht tot 0% of 5%. Het is denkbaar om voor door Nederlandse vennootschappen uitgekeerde

rente en royalty’s een vergelijkbare heffing aan de bron in te voeren. Dit maakt het onaantrekkelijk om deze betalingen via Nederlandse doorstroomvennootschappen naar belastingparadijzen te sluisen waarmee Nederland geen belastingverdrag heeft gesloten.

Substance

Een brievenbusmaatschappij moet enige inhoud (‘substance’) hebben. Mede onder internationale druk heeft Nederland de voorwaarden waaraan deze lichamen moeten voldoen de afgelopen jaren mondjesmaat wat verzaamd. Men kan veel zwaardere eisen stellen, bijvoorbeeld in termen van zelfstandige bedrijfsvoering (aantoonbaar niet handelen op aanwijzing van de buitenlandse aandeelhouder), eigen personeel (dat niet wordt ingeschakeld bij het beheer van nog andere brievenbusmaatschappijen) en een minimaal aantal vierkante meters eigen huisvesting.

In lijn hiermee dient het toezicht op de trustkantoren te worden aangescherpt. De Nederlandsche Bank moet hiervoor meer personeel vrijmaken en ruimere (sanctie-)bevoegdheden krijgen. Inderdaad wordt hier momenteel werk van gemaakt. Er vinden consultaties plaats over het concept van een nieuwe Wet toezicht trustkantoren. Ook is – net als in tal van andere landen – wetgeving in de maak die (in elk geval de fiscus) een beeld moet geven van de uiteindelijke gerechtigden achter in Nederland geregistreerde vennootschappen en stichtingen.

Rulings

Het is mogelijk om vooraf duidelijkheid te krijgen over de fiscale gevolgen van een voorgenomen fiscale constructie. De Belastingdienst geeft in een ‘ruling’ aan dat en onder welke voorwaarden de opzet in de toekomst zal worden gerespecteerd. Dit geeft de betrokken partijen zekerheid dat de beoogde belastingbesparing daadwerkelijk wordt bereikt. De Belastingdienst zou zich bij het afgeven van rulings veel terughoudender kunnen opstellen.

Eindspel?

Het staat vast dat de dagen van Nederland als belastingparadijs zijn geteld, mocht een aantal van de boven beschreven maatregelen doorgang vinden. Daarmee komt vanzelfsprekend geen einde aan grensoverschrijdende belastingontwijking. Ondernemingen die nu gebruikmaken van de Holland-route zullen wereldwijd andere wegen vinden om belasting te besparen, al zal dat ze soms meer moeite kosten. Alleen internationale samenwerking is effectief bij het tegengaan van deze praktijken. Werpt ons land eenzijdig dijken op tegen belastingontwijking, dan lachen onze fiscale concurrenten – en dat zijn nagenoeg alle andere landen – slechts in hun vuistje. Zij heten in Nederland teleurgestelde klanten van harte welkom. Kortom, de vaderlandse economie en de schatkist lijden bij de meeste eenzijdige maatregelen schade, zonder dat winsten in de wereld op een eerlijkere manier worden belast.

Bijzondere financiële instellingen dragen elk jaar naar raming € 1,5 mrd 'sluisgeld' af aan de Nederlandse schatkist. Het is de winstbelasting over de hier geboekte marge van de doorstroomvennootschappen. Die € 1,5 mrd zou wegvallen. De bijdrage van de BFI's aan de

vaderlandse economie bedraagt volgens een voorzichtige schatting tegen de € 1 mrd. Ook die verdampt grotendeels.

Zeker voor Amsterdam en omgeving zou de economische schade aanzienlijk kunnen zijn. Het betreft omzet van accountants, notarissen en fiscaal adviseurs. Maar ook de hotels in de hoofdstad en Schiphol pikken uiteraard een graantje mee wanneer buitenlandse klanten naar Amsterdam komen voor een vergadering met hun raadgevers. De directe en indirecte werkgelegenheid door activiteiten van trustkantoren is geraamd op 7500 à 15.000 voltijdbanen.¹² Die staan op de tocht mocht het eindspel van belastingparadijs Nederland op de wagen zijn.

De economische schade hoeft echter niet blijvend te zijn. De dynamiek in de vaderlandse economie brengt mee dat het aanbod van financiële en andere diensten zich na verloop van tijd kan en zal aanpassen aan de door gewijzigde wetgeving veranderde vraag. Beperkt Nederland eenzijdig zijn rol als belastingparadijs, dan zal de aanpassing aan de veranderde regelgeving tijdens de overgangsfase echter pijn doen. Een vergelijking met de sluiting van de Limburgse kolenmijnen – na de vondst van aardgas in Groningen – dringt zich op.

Noten

- 1 Oxfam Novib (2016), *Nederland belastingparadijs*, Den Haag, p. 10.
- 2 Gabriel Zucman (2015), *The Hidden Wealth of Nations*, Chicago: The University of Chicago Press, p. 35.
- 3 Zucman, pp. 105-106.
- 4 Barbara Baarsma, Marco Keste & Jans Weda (2014), *Brievenbusmaatschappijen. De impact van bijzondere financiële instellingen op de Nederlandse economie*, Amsterdam: Business Contact, p. 184 en p. 196.
- 5 Zie www.dnb.nl/statistiek/statistieken-dnb/financiele-in-

stellingen/overige-financiele-instellingen/bijzondere-financiele-instellingen/index.jsp, tabel 15.2.

- 6 Zie voor illustratieve voorbeelden: Oxfam Novib, pp. 22-27.
- 7 Wim Suyker (2015), *Tekortreducerende maatregelen 2011-2017 (incl. 5-miljard-pakket)*, Den Haag: Centraal Planbureau (CPB Achtergronddocument 15 september).
- 8 BEPS = Base Erosion and Profit Shifting (uitholling van de belastinggrondslag en winstverschuiving).
- 9 Banken moeten al sinds 2014 publiek maken hoeveel winstbelasting zij per land betalen.

10 Martin van Geest, Joost van Kleef & Henk Willem Smeets (2013), *Het belastingparadijs*, Amsterdam/Antwerpen: Business Contact.

11 Nieuw zijn sommige van deze ideeën niet. Zie: Flip de Kam (1977), *Betalen is voor de dommen*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker, en Flip de Kam (2007), *Wie betaalt de staat? Pleidooi voor een progressieve belastingpolitiek*, Amsterdam: Mets & Schilt/Wiardi Beckman Stichting.

12 Barbara Baarsma, *Brievenbusmaatschappijen*, p. 219.

Het onderwijs schreeuwt om differentiatie

In de vorige S&D kaartte Jaap Dronkers aan dat de ongelijkheid in het onderwijs toeneemt. Diederik Samsom kwam daarop met een pleidooi voor ‘De nieuwe school’. Hier nemen S&D-redacteur Marijke Linthorst en de Amsterdamse PvdA-fractievoorzitter Marjolein Moorman de handschoen verder op. Wat helpt is: minder keus voor ouders en scholen en meer differentiatie van beleid.

MARIJKE LINTHORST

Redacteur S&D

Het Nederlandse onderwijs ligt onder vuur. In april constateerde de Onderwijsinspectie dat kinderen van laagopgeleide ouders een lager advies krijgen dan even slimme kinderen van hoogopgeleide ouders. Het leidde tot grote verontwaardiging, ook bij politici.

De storm was nog niet gaan liggen of er lag alweer een nieuw rapport, van de OESO ditmaal. De OESO schetst een uitvoerig en onderbouwd beeld van de sterktes en zwaktes van het Nederlandse onderwijsstelsel. In de pers werd vooral één aspect belicht: het Nederlandse onderwijs daagt leerlingen onvoldoende uit. Het zou overigens zomaar kunnen dat deze conclusie inmiddels achterhaald is. Het onderzoek heeft namelijk betrekking op de periode tot en met 2013.

Over het gebrek aan aandacht voor excellentie maakt het rapport twee opmerkingen: ‘Before 2008, excellence was rarely presented as a concern in the Dutch school system and a

common belief prevailed that gifted students “will learn anyway”.¹ En: ‘Dutch educational policy has given more attention to excellence in recent years through a number of initiatives.’² Er zijn de laatste jaren inderdaad de nodige stappen gezet op dit terrein. Stappen waarvan het effect mogelijk nog niet zichtbaar is in de bevindingen van de OESO. Ik kom daar nog op terug.

Tegelijkertijd onderschrijft het rapport de conclusie van de Onderwijsinspectie over de groeiende ongelijkheid. ‘Between one quarter and one third of the excellent students at the end of primary education do not manage to obtain a degree at the higher track level within the foreseen time. Within this group, the students with a low socio-economic background are especially likely to be downgraded or down-tracked during the course of their educational career. The results show a serious mismatch between the potential

Marijke Linthorst *Het onderwijs schreeuwt om differentiatie*

of these students and the opportunities they have to excel during secondary education.³

De groeiende ongelijkheid in het onderwijs was ook het onderwerp van het *S&D*-artikel van onder anderen Jaap Dronkers eerder dit jaar. De auteurs bepleitten geen herziening van het onderwijsstelsel, maar wel een centrale coördinatie van politiek en overheid. 'Ook bij continuering van het huidige onderwijsstelsel is er genoeg werk aan de winkel, om te zorgen dat het onderwijs niet verwordt tot een slagveld waarin de sterksten altijd winnen.'⁴

Samsom en de ongelijkheid in het onderwijs

Dronkers c.s. werden op hun wenken bediend. Diederik Samsom schreef samen met schooldirecteur Eric van 't Zelfde een essay over 'De Nieuwe School'. Zij verwijzen daarbij zowel naar de bevindingen van Dronkers als naar die van de Onderwijsinspectie. 'Het onderwijs segregereert. Door ons onvermogen achterstanden weg te werken. Door te vroeg keuzes af te dwingen. Door te weinig doorstroomkansen. En door teveel gescheiden scholen te laten ontstaan.'⁵

In het essay stelt Samsom dat we trots mogen zijn op wat het onderwijs de afgelopen decennia voor elkaar heeft gekregen. Maar er blijven uitdagingen. En er komen nieuwe bij: groter dan voorheen en met een maatschappelijk ontwrichtend karakter. Om dat te voorkomen wil Samsom toe naar de Nieuwe School. Deze zou met vier verbeterlagen gerealiseerd moeten worden. Allereerst moet de leerkracht beter opgeleid worden en meer tijd krijgen voor de voorbereiding van de lessen. Daarnaast gaan kinderen al voor het vierde jaar spelenderwijs op school vaardigheden opdoen en wordt het aantal lessen verhoogd, zodat er ook op de leerling toegesneden maatwerk kan worden geboden. Tot slot moet het stapelen van diploma's en doorstromen makkelijker worden.

Het zijn stuk voor stuk verstandige maatregelen, maar het is niet afdoende. Mijn

probleem met het essay van Samsom is dat de analyse ontbreekt. Wat veroorzaakt de toenemende tweedeling? Zolang dat niet helder is, zal iedere poging om het tij te keren niet meer zijn dan een stoplap. Mijn stelling is dat de toenemende segregatie, waar alle politici nu zo verontwaardigd op reageren, een logisch gevolg is van een tendens die al jaren zichtbaar is in het onderwijs en door een meerderheid van Tweede en Eerste Kamer ook is gesteund.

Het onderwijsbeleid van de laatste jaren

Hoewel onderwijs volgens de Grondwet 'een voorwerp van de aanhoudende zorg der regering' is, bemoeien de politieke partijen zich nauwelijks (meer) met de invulling van het onderwijs. Zelfs als de Tweede Kamer besluit extra geld vrij te maken voor salarissen van leraren is het maar de vraag of de vrijgemaakte middelen daar ook aan besteed worden. Daar gaan de schoolbesturen immers over.

Voordat we allerlei concrete maatregelen voorstellen, moeten we daarom eerst de vraag beantwoorden of wij als sociaal-democraten weer verantwoordelijkheid willen nemen voor het onderwijs. Eerder heb ik geschreven dat het wel begrijpelijk is dat de sociaal-democratie zich een tijd koest heeft gehouden op onderwijsgebied.⁶ Maar daar moet nu echt een einde aan komen: anders 'blijven sectororganisaties, raden en scholen de dienst uitmaken en zullen enkel hun belangen worden gediend.'⁷

De terughoudende opstelling van 'de politiek' tegenover het onderwijs heeft ertoe geleid dat we het onderwijs geleidelijk minder zijn gaan beschouwen als een collectief goed, waar we gezamenlijk verantwoordelijkheid voor dragen. Ik herinner mij dat mijn fractiegenoot Willem Witteveen en ik gezamenlijk op bezoek gingen bij Ronald Plasterk, de toenmalige minister van OCW. Wij hadden geconstateerd dat de adviserende rol van de Onderwijsinspectie steeds meer was uitgehold. Dat vonden we jammer. Inspecteurs beschikken

Marijke Linthorst *Het onderwijs schreeuwt om differentiatie*

over een schat aan kennis en ervaring waar scholen met problemen hun voordeel mee kunnen doen: hoe lossen andere scholen knelpunten op? Onderzoek leek erop te wijzen dat deze adviezen effect sorteerden: na een bezoek van de inspectie gingen de resultaten omhoog en dat bleef zo gedurende een aantal jaren.

Ons pleidooi om de adviesrol van de Onderwijsinspectie in ere te herstellen was echter tevergeefs. De inspectie moest volgens Plasterk niet adviseren, maar toezicht houden. Door bezuinigingen werd dit steeds meer toezicht op papier: de inspectie beoordeelt de resultaten die door het bestuur

Voor echt gelijke kansen hebben scholen met veel 'achterstandsleerlingen' meer faciliteiten nodig

worden aangeleverd. Pas als de school zwak presteert grijpt men in. Plasterk verkocht het als een administratieve lastenverlichting en het schenken van vertrouwen. In werkelijkheid was het een bezuiniging, waarmee een relatief goedkoop en effectief middel om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, overboord werd gezet.

Scholen worden beoordeeld op het rendement dat zij behalen. Voor scholen in het voortgezet onderwijs is het aantal leerlingen dat zonder vertraging slaagt voor het eind-examen een belangrijke graadmeter. Het is logisch dat deze scholen daar in hun aannamebeleid rekening mee houden. De meeste scholen zien graag zelfstandige, kansrijke leerlingen instromen. Zij bieden immers de meeste kans op succes.

De pedagogische aanpak correspondeert daar ook mee: van leerlingen op het voortgezet onderwijs wordt een veel grotere zelfstan-

digheid verwacht dan zij eigenlijk aankunnen. Voor kinderen van hoogopgeleide ouders is dat niet zo'n probleem. Hun ouders schieten te hulp, er zijn bijlessen en als dat allemaal niet voldoende is, is er altijd nog het Luzac. Kinderen die thuis geen ondersteunend netwerk hebben, zijn de klos.

Een van de redenen waarom slimme kinderen van laagopgeleide ouders vaker een lager advies krijgen dan hun even slimme klasgenootjes van hoogopgeleide ouders zou weleens hierin gelegen kunnen zijn. Het is niet ondenkbaar dat de leerkracht van de basisschool de werkelijkheid op het voortgezet onderwijs meeweegt in het advies. Het zwaarder laten wegen van de citotoets is dan maar een deel van de oplossing. Dit corrigeert wel voor een mogelijk verkeerde inschatting van de intelligentie, maar niet voor de daadwerkelijke kans dat leerlingen hun opleiding ook succesvol afronden. Daar is meer voor nodig.

Dat het ouderlijk milieu een van de belangrijkste factoren is voor een succesvolle schoolloopbaan, is geen nieuwe constatering. Kinderen van hoogopgeleide ouders hebben al bij het begin van de basisschool een voorsprong op kinderen uit sociaaleconomisch zwakkere gezinnen. Daar is ook weinig aan te doen: je kunt ouders moeilijk verbieden hun kinderen voor te lezen of ze mee te nemen op uitstapjes. De meeste ouders willen het beste voor hun kinderen en dat geldt ook voor hoogopgeleiden.

De politiek kan het verschil in thuissituatie niet wegnemen, maar zij kan er wel voor zorgen dat er een 'gelijk speelveld' gecreëerd wordt. Voorschoolse voorzieningen, brede scholengemeenschappen, goede docenten en meer lessen zijn daarbij belangrijk, maar niet afdoende. Voor echt gelijke kansen is differentiatie nodig, waarbij scholen met veel 'achterstandsleerlingen' meer faciliteiten krijgen dan scholen met veel kansrijke leerlingen. Een leerling die op zichzelf is aangewezen vraagt immers meer inzet van de school dan

Marijke Linthorst *Het onderwijs schreeuwt om differentiatie*

een leerling met een sterk thuisfront. Samsom laat dat ook zien in het essay: de verbeter slag van de Hugo de Groot school is mogelijk gemaakt door de vele uren die de docenten extra werkten, onbetaald.

Het onderwijsbeleid van de laatste jaren laat juist een tegenovergestelde tendens zien: op gelden voor achterstandsleerlingen is bezuinigd. In Buitenhof van 29 mei zei minister Bussemaker dat bij de laatste bezuiniging in 2014 geen sprake was van een bezuiniging, maar van een verschuiving. Dat klopt maar ten dele. De grote steden hebben een deel van hun budget ingeleverd ten behoeve van achterstandsleerlingen elders in het land. Het totale budget is niet verminderd, maar op achterstandsleerlingen in de grote steden is wel degelijk bezuinigd.

Excellentie als norm

De OESO stelt dat het Nederlandse onderwijs zich vooral richt op de gemiddelde leerling, maar ik zie tekenen dat deze constatering inmiddels achterhaald is. Scholen kunnen het predicaat 'excellent' krijgen en ook universiteiten strijden met University Colleges om de beste studenten. Er is niets mis met het stimuleren van goede leerlingen, zolang dit ook geldt voor de gemiddelde en de wat zwakkere leerling. Anders gezegd: de kansrijke leerling moet niet de norm worden.

Helaas lijkt dit steeds vaker het geval. Terwijl in het basisonderwijs en op het voortgezet onderwijs alle leerlingen in principe hetzelfde lesprogramma volgen, is er op universiteiten inmiddels een tendens om heel goede studenten vanaf het begin van de opleiding apart te zetten. In een eigen traject krijgen zij 'excellentie' programma's aangeboden.

Hierdoor kunnen de wat zwakkere studenten zich in het reguliere programma niet meer optrekken aan hun sterkere studiegenoten. Die kant zouden we niet op moeten willen: aan de ene kant excellente leerwegen en studies, en aan de andere kant de bulk van

het reguliere onderwijs dat dan de facto als inferieur is.

In de NRC van 12 april stond een mooi stuk van schrijfster Pia de Jong over de bijna neurotische manier waarop sommige Amerikaanse ouders het opleidingstraject van hun kinderen plannen. Van jongs af aan staat alles in het teken van het bemachtigen van een plek op de

De kansrijke leerling dreigt de norm te worden

meest begeerde universiteit. Wie denkt dat dit in Nederland ondenkbaar is, vergist zich lelijk. Vorig jaar is een wetsvoorstel aanvaard dat basisscholen de mogelijkheid biedt om tot 15% van de onderwijstijd lessen te geven in een andere taal, zoals het Engels. Dat percentage kan verder worden opgehoogd. Voor slimme kinderen is dit een extra uitdaging. De keerzijde is echter dat er nog weinig duidelijk is over de gevolgen voor kinderen met bijvoorbeeld een taalachterstand.

Daarmee is ook onduidelijk hoe deze wet uitpakt voor het onderwijsbestel. Worden de kinderen die niet in het Engels mee kunnen komen verwezen naar scholen met een 'regulier' programma? Betekent dit dat het verschil in kwaliteit tussen scholen nog verder vergroot en wordt de keuze voor de basisschool daarmee bepalend voor de verdere schoolloopbaan? En gaan scholen voor voortgezet onderwijs verschillende instroomniveaus hanteren?

Het zijn vragen die een serieus onderzoek en een even serieus debat verdienen. Het was onthutsend hoe de woordvoerders in de Tweede Kamer, die terecht kanttekeningen plaatsten, door voorstanders van de wet in het kamp der 'afgunstigen' werden geplaatst. Een reactie die illustratief is voor de wind die er op dit moment waait: vooral de excellente leerling krijgt alle ruimte.

Marijke Linthorst *Het onderwijs schreeuwt om differentiatie*

Wake-up call?

Het is een gegeven dat kinderen van hoogopgeleide ouders van huis uit meer kansen krijgen en dat kinderen van laagopgeleide ouders, hoe slim ze ook zijn, harder moeten werken om hetzelfde resultaat te bereiken. Het minste dat we kunnen doen is het verschil in uitgangspositie niet verder te vergroten in het onderwijs. Niet door ieder kind hetzelfde pakket aan te bieden, maar door zoveel mogelijk een 'gelijk speelveld' te creëren. Daar zijn minimaal drie dingen voor nodig:

- ▶ Bied scholen met veel kinderen die van thuis weinig bagage meekrijgen, de mogelijkheid om dat op school te compenseren. Een leerrijke omgeving en excursies kunnen letterlijk de leefwereld van kinderen vergroten. Toen ik op de lagere school zat bestonden er nog museumlessen: vijf keer naar het Rijksmuseum en vijf keer naar het Stedelijk. Zonder die voorziening was ik nooit in een museum gekomen. Zo'n leerrijke omgeving kan ook aantrekkelijk zijn voor hoogopgeleide ouders, waardoor de verschillen tussen scholen kunnen afnemen.
- ▶ Houd bij de financiering van scholen weer rekening met de verschillen tussen leerlingen. De zogenoemde gewichtenregeling, waarbij leerlingen van laagopgeleide ouders zwaarder tellen, is nagenoeg afgeschaft. Nu de verschillen tussen scholen

toenemen is er aanleiding deze regeling opnieuw tegen het licht te houden.

- ▶ Reken scholen voor voortgezet onderwijs niet langer af op het aantal leerlingen dat zonder vertraging het eindexamen haalt. Rendement moet betrekking hebben op de inspanningen van een school om leerlingen te stimuleren en te begeleiden om hun talenten optimaal te ontplooien. Bijvoorbeeld door scholen te belonen voor het aantal leerlingen dat een eindexamen behaalt op of boven het advies van de basisschool. Al dan niet met vertraging.

Het zou mooi zijn als met name het rapport van de Onderwijsinspectie werkt als een 'wake-up call' voor politici die nu het beleid bepalen. Maar ik ben er niet gerust op. In de al eerder aangehaalde uitzending Buitenhof stelde de voorzitter van de VO-raad, Paul Rosenmöller, minister Bussemaker een concrete vraag. Is de minister bereid om een aantal voorzieningen die verschil maken en door minder kapitaalkrachtige ouders niet kunnen worden ingekocht (zoals huiswerkbegeleiding) de school in te halen? Het antwoord van de minister was buitengewoon zuinig. Zij zocht het meer in samenwerking met bibliotheken. Ook mooi, maar het creëert bij lange na niet het benodigde gelijke speelveld.

De kloof in het onderwijs bestaat. Hoogste tijd om hem te dichten. Wanneer dat nagelaten wordt, zijn de verontwaardigde reacties slechts krokodillentranen.

Noten

- 1 OESO (2016), *Reviews of national policies for education: Netherlands 2016. Foundations for the future*, p. 80
- 2 OESO, *Reviews of national policies for education*, p. 87
- 3 Ibidem, p. 83
- 4 Jaap Dronkers, Louise Elffers, Sjoerd Karsten, Rolf van der Velden & Herman van de Werfhorst (2016), 'Groeiende ongelijkheid vraagt om ingrijpen', in: *S&D* 2016/2, p. 53.
- 5 Diederik Samsom & Eric van 't Zelfde (2016), *De Nieuwe School. De strijd voor één samenleving, voor kansen voor ieder kind*, p. 4.
- 6 Marijke Linthorst (2015), 'De sluipende tweedeling in het onderwijs', in: *S&D* 2015/4, pp. 42-43.
- 7 Dronkers et al., 'Groeiende ongelijkheid vraagt om ingrijpen', p. 53.

Het ideaal van Theo Thijssen raakt steeds verder uit zicht

Geld is het probleem niet. De gemeente Amsterdam pompt nog steeds miljoenen in het onderwijs. Alleen komen die investeringen vooral ten goede aan excellente leerlingen, niet toevallig vaak kinderen van hoogopgeleide ouders. Ondertussen houdt het college van B&W de ogen gesloten voor de toenemende kansenongelijkheid, want ja: daar zijn de schoolbesturen immers verantwoordelijk voor.

MARJOLEIN MOORMAN

Fractievoorzitter van de PvdA-fractie in Amsterdam

Kort geleden herlas ik *De gelukkige klas* van Theo Thijssen. Een van de meest ontroerende fragmenten in het boek is als meester Staal een lijst moet maken van de kinderen die in aanmerking komen voor extra les in het Engels of Frans. De keuze valt hem zwaar, omdat hij beseft dat zijn oordeel bepalend is voor de toekomst van zijn leerlingen. Zonder de extra lessen is de weg naar de hbs voor kinderen uit arbeidersgezinnen per definitie afgesloten. En waar zijn collega's er vaak al per definitie van uitgaan dat de hbs voor de kinderen van de Amsterdamse volksschool toch onhaalbaar is, en extra taalles dus niet nodig vinden, wil Staal/Thijssen het liefst zijn hele klas een kans geven.

Het boek van Thijssen is negentig jaar geleden geschreven. Maar wie de recente rapporten leest van de onderwijsinspectie, de OESO en het Amsterdamse Onderzoek, Informatie en Statistiek (OIS), moet concluderen dat kansenongelijkheid in het onderwijs nog steeds

aan de orde van de dag is. Dus ook vandaag de dag vraagt de strijd om gelijke kansen onophoudelijke inzet op nationaal, maar zeker ook op lokaal niveau. De inspecteur-generaal van het onderwijs schrijft daarover: 'Er is niet één actor die een simpele oplossing in handen heeft. Het vraagt om een gezamenlijke analyse en een gezamenlijke aanpak. Alleen al omdat de oorzaken van de oplopende ongelijkheid niet alleen binnen het onderwijs liggen en kansenongelijkheid ook niet door het onderwijs alleen opgelost kan worden. Daarom zal het samen optrekken met partijen buiten het onderwijsdomein belangrijker worden om elkaars mogelijkheden te kunnen benutten. Denk aan de gemeenten, met hun centrale rol in de maatschappelijke ondersteuning (...) Zulk samenwerken kan nodig zijn bij beleidsontwikkeling, maar soms ook om een individuele leerling de juiste kansen te bieden' (Inspectie van het Onderwijs, 2016).

Marjolein Moorman *Het ideaal van Theo Thijssen raakt steeds verder uit zicht*

Onder aanvoering van de liberale colleges in de grote steden is het maatschappelijke discours echter steeds meer verschoven van gelijke kansen naar keuzevrijheid: de onderwijsmarkt moet bieden wat de mondige onderwijsconsument vraagt en wat voor slechts sommigen beschikbaar en bereikbaar is. In dit discours zijn ongelijkheid en segregatie geen gevolg van verkeerd overheidsbeleid, maar van keuzes van ouders en scholen, en die keuzes zijn per definitie goed.

Daarmee is ook het publiceren van cijfers over de kwaliteit van onderwijs ongewenst verklaard. Zo houdt de gemeente Amsterdam zich sinds het aantreden van het college van D66, VVD en SP angstvallig stil hoeveel zwakke scholen de stad nu kent. Opvallend, want goed geïnformeerde ouders kunnen deze gegevens gewoon van de website van de Onderwijsinspectie plukken.

Desalniettemin reageerde de D66-wethouder als door een wesp gestoken toen de PvdA haar vragen stelde over de toename van het aantal zwakke scholen van twee naar zeven. Niet de toename, maar het feit dat de PvdA het er überhaupt over wilde hebben, was volgens haar het probleem. Het naar buiten brengen van de cijfers zou er namelijk toe kunnen leiden dat ouders die zeven scholen in de toekomst links zouden laten liggen.

Aangezien veelal hoogopgeleide ouders, die de wegen van het onderwijs kennen, deze cijfers allang gebruiken bij hun keuzes, had het er veel van weg dat de zelfverkleerde onderwijspartij D66 de minder goed geïnformeerde ouders onwetend wilde laten houden. Hoe het ook zij: de cijfers mochten geen onderdeel uitmaken van het politieke debat om problemen te erkennen en het beleid waar nodig bij te sturen.

Meritocratie in theorie, segregatie in praktijk

Het bestrijden van kansenongelijkheid begint met erkenning hiervan en inzicht in hoe dat komt. Ons onderwijs pretendeert merito-

cratisch te zijn, hetgeen betekent dat alleen talent en inzet tellen voor het bereikte schoolresultaat. In de praktijk blijkt echter dat de invloed van iemands achtergrond slechts beperkt wordt teruggedrongen door de school, zo valt in een rapport over het Amsterdamse onderwijs te lezen. 'We zien dat de helft van de leerlingen uit gezinnen met een zeer hoge sociaal economische status het advies vwo krijgt, terwijl dit voor leerlingen uit gezinnen met een zeer lage sociaal economische status

In de praktijk blijkt dat de school de invloed van iemands achtergrond slechts beperkt kan terugdringen

slechts 8% is' (Cohen, Van der Wouden, Van der Oord & Jakobs, 2015). Dat het schooladvies voor een groot deel afhankelijk is van afkomst, ongeacht intelligentie en inzet, constateerden Dronkers et al. al in de vorige *S&D*: 'Ook als men rekening houdt met het sociaal-economische milieu, prestaties in lagere groepen en de eindtoetscore, hebben leerlingen met hoger opgeleide ouders 3,6 keer meer kans op een hoger advies dan hun leeftijdsgenoten met minder hoogopgeleide ouders' (Dronkers et al., 2016, pp. 49-50).

Verschillende oorzaken zijn aan te wijzen voor de toenemende kansenongelijkheid in het onderwijs. Een belangrijke en pijnlijke oorzaak is de nog steeds aanwezige segregatie in het onderwijs. In Amsterdam kent 40% van de basisscholen een eenzijdige afspiegeling van de stad: deze scholen hebben minder dan 20% óf meer dan 80% leerlingen van niet-westerse ouders.

Ook als we kijken naar het opleidingsniveau van ouders zien we een duidelijk verschil tussen scholen. Van de 211 basisscholen in de

Marjolein Moorman *Het ideaal van Theo Thijssen raakt steeds verder uit zicht*

stad hebben er 66 minder dan 20% kinderen van hoogopgeleide ouders, terwijl 22 basisscholen meer dan 80% kinderen van hoogopgeleide ouders hebben.

Deze laatste groep groeit razendsnel, niet alleen in aantal scholen, maar ook in aantal leerlingen die ernaartoe gaan. In de laatste drie jaar is het percentage kinderen dat naar deze 'elitescholen' gaat, gegroeid van 8% naar 14% van de Amsterdamse basisschoolkinderen. Zeer zorgelijk daarbij is dat de correlatie tussen het aandeel van kinderen van hoogopgeleide ouders op een school en het aandeel van leerlingen met een niet-westerse herkomst extreem hoog is (0,9) (Cohen et al., 2015).

Amsterdamse kinderen uit verschillende milieus ontmoeten elkaar nauwelijks nog op de middelbare school

In het Amsterdamse voortgezet onderwijs zien we die segregatie nog sterker terug. Het aantal gemengde scholen (met een aandeel van 40% tot 60% hoogopgeleide ouders) is afgenomen tot acht. Dit is nog maar een achtste van het totale schoolaanbod (69). Een derde van de VO-scholen heeft meer dan 80% leerlingen met een niet-westerse afkomst. Aan de andere kant heeft 16% van de middelbare scholen minder dan 20% leerlingen met een niet-westerse afkomst (Cohen et al., 2015). Kinderen uit verschillende milieus ontmoeten elkaar nauwelijks nog op de middelbare school en Amsterdam wordt steeds meer een stad van gescheiden werelden.

Het feit dat kinderen gescheiden naar school gaan, heeft maar deels te maken met segregatie van de buurten. Onderzoek van OIS laat zien dat kansrijke ouders bereid zijn om veel verder te reizen voor een goede school

voor hun kind dan kansarme ouders. Veel Amsterdamse gemengde buurten zijn daarom minder gesegregeerd dan de scholen die er staan. De kinderen van kansarme ouders blijven achter, terwijl de kinderen van kansrijke ouders elke dag de buurt uit fietsen.

De gevolgen van deze scheiding vallen niet te onderschatten. Veelvuldig is aangetoond dat de schoolprestaties van kansarme kinderen enorm vooruitgaan wanneer zij in de klas zitten bij kansrijke kinderen, terwijl de kansrijke kinderen daar geen hinder van ondervinden. De voordeligste verhouding daarbij lijkt 30% kansarm – 70% kansrijk (ADI, 2016). Nog ongeacht de individuele teleurstelling, frustratie en demotivatie, benutten we door segregatie in het onderwijs het potentieel aan talent dus onvoldoende.

Daar komt bij dat onderwijskwaliteit gerelateerd lijkt te zijn aan de populatie van de school. Onderzoek laat zien dat van de zestig Amsterdamse basisscholen met 40% of meer 'gewichtenleerlingen' (waarbij gekeken wordt naar het opleidingsniveau van de ouders) maar vier scholen meerdere jaren achtereen bovenmatig effectief zijn gebleken (Blok, 2016). Dus maar vier scholen slaagden erin met hun gewichtenleerlingen prima resultaten te boeken. Ook de Onderwijsinspectie concludeert dat kinderen van lager opgeleide ouders in toenemende mate op minder goede scholen zitten, terwijl kinderen van hoogopgeleide ouders steeds vaker naar de betere scholen gaan: 'Zo zien we kwetsbare plekken in het stelsel ontstaan. Scholen met veel leerlingen van lager opgeleide ouders zijn bijvoorbeeld vaker (zeer) zwak, leraren zijn er vaker ziek en leerlingen voelen zich er vaker onveilig' (Inspectie van het Onderwijs, 2016).

Daarnaast zien we dat kansrijke ouders er steeds meer aan doen om hun kroost succesvol door de schoolcarrière te helpen: 'Hoger opgeleide ouders lijken zich steeds meer bewust van hun invloed op de schoolcarrière. Ze kiezen gerichter het onderwijs voor hun kinderen en investeren vaker in huiswerkklas-

DE GROEIENDE ONGELIJKHEID IN HET ONDERWIJS — DEEL 2

Marjolein Moorman *Het ideaal van Theo Thijssen raakt steeds verder uit zicht*

sen en toets- en examenregelingen' (Inspectie voor het Onderwijs, 2016). Het is uiteraard volstrekt legitiem dat iedereen het beste wil voor zijn kinderen en daar gevolg aan geeft als je daar de middelen toe hebt. Je mag van mensen niet vragen te experimenteren met hun kinderen, ze niet mee te nemen naar een museum, ze geen boeken te laten lezen, ze niet te helpen met huiswerk.

Dit dient ook geen enkel algemeen belang. De samenleving wordt er niet beter van als alle ouders minder hun best gaan doen voor hun kinderen. Wat echter wel het algemeen belang schaadt, is als de verantwoordelijken daarvoor — onderwijsinstellingen, schoolbesturen, lokale overheden — zich steeds meer richten op de belangen van een kleine groep bevoorrechten, waardoor het belang van de minder bevoorrechten, de groep die van deze organen juist des te afhankelijker is, naar de achtergrond raakt.

Zo is het aantal categorale scholen de afgelopen jaren enorm toegenomen ten koste van brede schoolgemeenschappen. Juist brede schoolgemeenschappen zijn belangrijk voor kinderen uit lagere sociale milieus omdat ze stapelen en opstromen makkelijker maken. Bovendien zorgen ze ervoor dat kinderen uit verschillende lagen van de samenleving met elkaar in contact komen, hetgeen sociale cohesie en mobiliteit bevordert. De trend naar categoraal belemmert dit, omdat juist de kinderen van kansrijke ouders kiezen voor categorale scholen. Cijfers laten zien dat van de Amsterdamse leerlingen met hoogopgeleide ouders en een basisschooladvies vwo 72% naar categorale scholen gaat, terwijl slechts 34% van de vwo'ers met laagopgeleide ouders naar een categorale school gaat (Cohen et al., 2016).

Ingrijpen gemeente noodzakelijk

In Amsterdam verschuilt het college van D66, VVD en SP zich bij vragen over toenemende segregatie en kansenongelijkheid keer op keer achter de autonomie van scholen en keuzevrij-

heid van ouders. Tegelijkertijd geeft het wel miljoenen extra uit aan de internationalisering van het onderwijs, tweetalig onderwijs en voorzieningen voor hoogbegaafden. De bereidheid om te investeren in het onderwijs, is dus niet veranderd. Wel zijn de prioriteiten waaraan het geld wordt uitgegeven veranderd. Vaak zijn dat prioriteiten die kinderen van kansrijke ouders helpen, waardoor de kansenongelijkheid eerder groter dan kleiner wordt.

Er zijn minimaal drie redenen te noemen waarom juist bestuurders op lokaal niveau kunnen en moeten ingrijpen. Ten eerste is sinds 2004 expliciet in de Wet op het primair onderwijs (met een spiegelbepaling in de Wet op het voorgezet onderwijs) opgenomen dat gemeente en schoolbesturen minimaal eenmaal per jaar praten over het indammen van segregatie, en hierover met elkaar afspraken maken (WPO, art. 167a). Ten tweede geven veel lokale overheden tegenwoordig grote sommen geld uit aan onderwijs naast het geld dat scholen standaard vanuit het Rijk krijgen. Aan het besteden van deze extra middelen kunnen natuurlijk voorwaarden worden verbonden om kansenongelijkheid te bestrijden. Tot slot is het juist aan lokale bestuurders, die dicht bij het vuur zitten, om ongelijkheid op sporen, aan de kaak te stellen en schoolbesturen hierop aan te spreken.

Segregatie

Taal- en leerachterstanden op jonge leeftijd kunnen zeer bepalend zijn voor schoolcarrières. Dat geldt zeker in ons schoolsysteem, met een in vergelijking met andere landen zeer vroege selectie naar onderwijsniveau. Nu zien we dat kinderen van laagopgeleide ouders op vijfjarige leeftijd regelmatig al twee jaar taal- en leerachterstand hebben ten opzichte van hun leeftijdsgenoten. Dat haal je in de zeven jaar die dan nog volgen, nauwelijks meer in.

Het is daarom van belang dat we flink investeren in voorschoolse educatie om de achterstand op jonge leeftijd zo klein moge-

Marjolein Moorman *Het ideaal van Theo Thijssen raakt steeds verder uit zicht*

lijk te maken. Daarbij mogen we niet uit het oog verliezen dat het huidige systeem van voorschoolse educatie ook segregatie in de hand werkt. Kinderen uit verschillende sociale milieus zitten verdeeld over kinderopvang, peuterspeelzalen en voorscholen, waarbij de voorscholen vaak direct toegang geven tot scholen met een groter percentage achterstandsleerlingen. Lokale overheden kunnen afspraken maken met scholen, welzijnsorganisaties en kinderopvangorganisaties om hun aanbod zoveel mogelijk te integreren, zodat segregatie wordt voorkomen en kinderen zoveel mogelijk van hetzelfde aanbod gebruik kunnen maken.

Segregatie in het basisonderwijs ontstaat al snel in een 'wie het eerst komt, het eerst maalt'-systeem, waarbij de best geïnformeerde ouders vooraan in de rij staan bij de beste scholen in de stad. In het verleden kon je je op sommige scholen in Amsterdam al op 0-jarige leeftijd inschrijven. Inschrijfprocedures waren bovendien vaak niet transparant, waardoor selectie aan de poort niet uitgesloten kon worden. Een centraal inschrijfsysteem op 2,5-jarige leeftijd voor alle Amsterdamse kinderen heeft een einde gemaakt aan deze ongelijkheid. In het centrale inschrijfsysteem wordt ook gewerkt met buurtvoorrang, in de hoop te voorkomen dat hoogopgeleide ouders in gemengde buurten hun kinderen elders op school doen. Of buurtvoorrang ook daadwerkelijk tot minder segregatie leidt, moet nog nader worden onderzocht.

Nieuwbouw

Dat het bestrijden van segregatie uiterst lastig is, laat een pijnlijk voorbeeld uit de recente Amsterdamse geschiedenis zien. Zo kende de nieuwe stadswijk IJburg vlak na de bouw al meteen een stevige segregatie in haar scholenbestand. Op zich is de bevolkingssamenstelling heel gemengd, maar doordat de verschillende typen woningen (sociale huur, koop en vrije huur) ieder op een ander moment,

maar wel tegelijkertijd met basisscholen, werden opgeleverd, kwamen de kinderen met verschillende sociaaleconomische achtergronden alsnog op aparte scholen terecht. Een betere stedenbouwkundige planning had hier een groot probleem kunnen voorkomen dat nu achteraf nauwelijks meer op te lossen valt. Gemeenten moeten bij nieuwbouw dus goed nadenken over de samenhang tussen wonen en naar school gaan en hier in hun planning rekening mee houden.

Daarnaast verdient het aanbeveling om bij het uitbreiden van scholen goed na te denken over de impact daarvan op andere scholen en hier schoolbesturen onderling afspraken over te laten maken. In Amsterdam wordt veel geïnvesteerd in nieuwbouw als gevolg van een groeiend aantal kinderen in de stad. Tegelijkertijd zien we een grote leegstand in scholen die in sommige buurten zelfs oploopt tot boven 50% (ADI, 2016). Er is dus niet zozeer een tekort aan beschikbare plaatsen, maar een tekort aan populaire beschikbare plaatsen.

Het vergroten of bouwen van populaire scholen lost dit probleem maar ten dele op, omdat andere scholen dan nog verder zullen leeglopen en daardoor nog grotere problemen krijgen met financiering en het op orde houden van de onderwijskwaliteit. Beter zou het daarom zijn om schoolbesturen te vragen, en waar nodig te dwingen, samen te werken om problemen van tekort en leegstand in samenhang op te lossen. Het sluiten van scholen kan soms heel verstandig zijn zodra het aantal kinderen op de school onder de norm terechtkomt, maar zorg dan dat die kinderen ook direct ergens anders terecht kunnen en dat scholen hierdoor beter mengen.

Meeste geld naar de grootste problemen

Veel lokale overheden investeren extra in onderwijs, naast de rijksfinanciering die scholen en gemeenten voor onderwijs ontvangen. In Amsterdam gaat het om een bedrag van € 155 mln in vier jaar tijd. Van dit geld worden gene-

Marjolein Moorman *Het ideaal van Theo Thijssen raakt steeds verder uit zicht*

riek investeringen gedaan die voor alle scholen beschikbaar zijn, zoals lerarenbeurzen en scholenbeurzen. Het is echter verstandiger om een deel van het budget te reserveren voor specifieke investeringen in scholen waarvan een groot deel van de leerlingen kampt met achterstand. Deze scholen hebben vaak minder te besteden, omdat de inkomsten van vrijwillige ouderbijdragen een stuk beperkter zijn. Bovendien is de huidige gewichtenregeling, die moet zorgen voor extra financiële ruimte voor scholen met veel achterstandsleerlingen, achterhaald. Dit heeft geleid tot fors minder investeringen vanuit het Rijk.

De bereidheid om te investeren in het onderwijs, is dus niet veranderd, de prioriteiten wel

Extra lokale investeringen zouden ook gedaan kunnen worden in begeleiding en opleiding van startende leraren in een grootstedelijke context. Lesgeven in een grote stad vraagt veel van een startende docent. In een stad met 180 verschillende nationaliteiten wordt je geconfronteerd met een enorme variëteit aan culturen, achtergronden en gewoontes. Dat kan je verrijken, maar het is ook intensief en velen houden het niet vol. In vergelijking met andere beroepen blijken startende leraren het snelst het bijltje erbij neer te gooien, vooral in grote steden en op scholen met veel achterstand. Door hen al in hun opleiding voldoende grootstedelijke kennis en ervaringen op te laten doen en ze extra te begeleiden in hun eerste werkjaren kan deze trend worden gekeerd en verhogen we de kwaliteit van het onderwijs.

Tot slot is het een overweging waard om leraren op achterstandsscholen extra te be-

lonen. Het zijn nu vaak die scholen waar de werkdruk het hoogst is, en daarmee ook het ziekteverlof en de uitval. Kinderen met veel achterstand verdienen juist de beste leraren om hun achterstand zoveel mogelijk te compenseren. Deze leraren, die behalve veel kwaliteit ook veel inzet moeten hebben, verdienen het ook om daar extra voor beloond te worden.

Investeer in kennis

Het is noodzakelijk om te blijven investeren in kennis en onderzoek naar verschillen in het primair onderwijs, zodat je gericht maatregelen kunt nemen. Sinds het opheffen van de Kwaliteitsaanpak Basisonderwijs Amsterdam (KBA) hebben Amsterdamse scholen hun gegevens afgeschermd en weigeren ze die af te staan voor onderzoek (ADI, 2016). Dit beperkt het zicht op problemen in het onderwijs en zorgt ervoor dat ze onnodig lang kunnen voortbestaan. Daar zijn uiteindelijk de leerlingen de dupe van, vooral zij die niet iets extra's van thuis meekrijgen en waarvan de ouders de schoolprestaties niet goed in de gaten houden. De gemeente zou daarom afspraken moeten maken met de schoolbesturen om inzicht in hun gegevens te geven en dit beschikbaar te stellen voor (wetenschappelijk) onderzoek, waar nodig in ruil voor (financiële) steun en eventueel met bescherming van de privacy van scholen. Een goed voorbeeld hiervan is het project Kaans, een groot onderzoek onder Zuid-Limburgse scholen in samenwerking met de Universiteit Maastricht.

Blijf ongelijkheid in voortgezet onderwijs bestrijden

Naast alle mogelijke maatregelen in het primair onderwijs om kansenongelijkheid te voorkomen, blijft de noodzaak groot om ook compenserende maatregelen in het voortgezet onderwijs te nemen. Kansenongelijkheid

Marjolein Moorman *Het ideaal van Theo Thijssen raakt steeds verder uit zicht*

kan immers nooit helemaal worden uitgebannen. Daarom is het allereerst noodzakelijk om te investeren in brede schoolgemeenschappen en te voorkomen dat al het onderwijs categoriaal wordt aangeboden. Zoals hiervoor beschreven leidt categoriaal onderwijs tot meer segregatie en onttrekt het kinderen uit minder kansrijke milieus de mogelijkheid te profiteren van de kansen die een brede schoolgemeenschap wel biedt.

Het bestrijden van kansenongelijkheid en tweedeling hoort tot de kernopdrachten

Zorg er ten tweede voor dat stapelen mogelijk blijft. Steeds meer scholen verbinden extra voorwaarden aan het doorstromen van bijvoorbeeld vmbo-t naar havo. Gemeenten dienen scholen die kinderen op deze manier uitsluiten, aan te spreken op dit onsolidaire gedrag en hier eventueel consequenties aan te verbinden.

En laat ten derde schooladviezen niet leidend zijn. In het schooljaar 2014/2015 bleek dat 23% van de schooladviezen op basis van het schooladvies voor heroverweging in aanmerking kwamen. Deze leerlingen hadden een toetscore die een halve schoolsoort hoger (6%) of ten minste een hele schoolsoort hoger

(17%) lag dan het oorspronkelijke schooladvies van de basisschool.

Van deze leerlingen heeft één op de zes daadwerkelijk een bijgesteld advies gekregen van de basisschool (www.onderwijsincijfers.nl). Deze cijfers wijzen op een forse onderschatting van een bepaalde groep leerlingen die bovendien vaak niet wordt gecorrigeerd. Het is van belang om op lokaal niveau te achterhalen waar dit plaatsvindt en wat de school doet ten aanzien van heroverwegingen. Kinderen die voor heroverweging in aanmerking komen, moeten niet de dupe kunnen worden van het feit dat hun ouders niet mondig genoeg zijn om heroverweging van het advies te vragen.

Tot slot

Kansenongelijkheid in het onderwijs is nog steeds aan de orde van de dag. Het afschaffen van het standenonderwijs, het onderwijzers-socialisme en de strijd voor verheffing hebben ons verder gebracht, maar we zijn er nog lang niet. Als we het op zijn beloop laten, zoals nu te veel gebeurt in grote steden, zal het probleem verergeren. Daardoor laten we talent verloren gaan en zorgen we op individueel niveau voor teleurstelling, frustratie en verbittering, met alle maatschappelijke gevolgen van dien. Het bestrijden van kansenongelijkheid en tweedeling hoort daarom tot de kernopdrachten van de sociaal-democratie. Dat was zo in de tijd van Theo Thijssen en dat is vandaag niet anders.

Literatuur

- Adviesraad Diversiteit en Integratie (ADI) (2016), *Kan het stedelijk toelatingsbeleid de integratie in het Amsterdamse onderwijs bevorderen?*, Amsterdam: gemeente Amsterdam.
- Anja Vink, (9-2-2016). 'Nederland bezuinigd zijn achterstandsleerlingen weg', in: *De Correspondent*.
- Henk Blok (2016), *Ook gewichtenleerlingen verdienen goed onderwijs, weinigen krijgen het*, Amsterdam: OCO.
- Inspectie van het Onderwijs (2016), *De staat van het onderwijs. Onderwijsverslag 2015/2015*, Utrecht: ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Jaap Dronkers, Louise Elffers, Sjoerd Karsten, Rolf van der

DE GROEIENDE ONGELIJKHEID IN HET ONDERWIJS – DEEL 2

Marjolein Moorman *Het ideaal van Theo Thijssen raakt steeds verder uit zicht*

- Velden & Herman van de Werfhorst (2016). 'Groeien de ongelijkheid vraagt om ingrijpen', in: *S&D* 2016/2, pp. 48-53.
- Lotje Cohen, Merel van der Wouden, Manilde van der Oord & Esther Jakobs (2015), *Segregatie in het Amsterdamse onderwijs; PO en VO*, Amsterdam: Onderzoek, Informatie en Statistiek, gemeente Amsterdam.
- Martine de Mooij, Wouter van Andel, Bart Bakker, Ruben van Gaalen, Rosa Meijer, Magda Slootbeek, Mersiha Tepic, & Caroline van Weert (2015), *Herziening gewichtenregeling voor het onderwijsachterstandenbeleid primair onderwijs*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Paul Jungbluth (2014), *De prijs van zwak onderwijs*, Maastricht: Forum.
- Theo Thijssen (1926), *De gelukkige klas*.



IDEEËN VOOR DE VERKIEZINGEN

De redactie werd bestookt met suggesties voor het programma voor de komende verkiezingen. Een paar redacteuren dachten dat het wel nuttig zou zijn daar iets aan toe te voegen. En toen vroegen we nog wat mensen. Waar moet de sociaal-democratie over gaan in 2017? De beste ideeën nemen we hier op. Het is zeker geen uitputtende lijst en soms spreken de auteurs elkaar tegen.

Maar zorg om de tweedeling keert telkens terug. Met behoedzaam afscheid van marktwerking in de zorg, van het hokjesdenken in het onderwijs, van het onderscheid tussen vast en flexibel werk, en van de onduidelijke grenzen tussen asiel- en arbeidsmigratie wordt uitzicht geboden op cruciale institutionele doorbraken. Meer kwaliteit en minder winst in de zorg, meer menging en minder keuze in het onderwijs, meer plek op de arbeidsmarkt voor mensen die moeilijk aan de slag komen, een scherpere focus op vluchtelingen en integratie en minder ruimte voor arbeidsmigratie. Om zo de band te vernieuwen tussen de mensen voor wie de politiek werkt en de mensen die daar niet meer in geloven.

Paul de Beer *Een arbeidsmarkt die echt werkt*

Een arbeidsmarkt die echt werkt

Door **Paul de Beer**

Redacteur van *S&D*

De Nederlandse arbeidsmarkt functioneert goed vergeleken met veel andere landen. De arbeidsdeelname behoort tot de hoogste en de werkloosheid tot de laagste van de Europese Unie. Toch zijn er drie serieuze problemen die de komende kabinetsperiode om aandacht vragen. Het gaat om de groeiende tweedeling op de arbeidsmarkt, het wisselvallige karakter van het arbeidsmarktbeleid en het slechte perspectief voor groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Tweedeling

Op de arbeidsmarkt dreigt een steeds diepere kloof te ontstaan tussen werkenden met een vast contract enerzijds, en werkenden met een flexibel dienstverband en zelfstandigen zonder personeel anderzijds. Voor de eerste groep zijn veel zaken goed geregeld – ontslagbescherming, minimumloon, sociale zekerheid, pensioen. Maar voor de tweede groep is veel minder geregeld en meestal hebben zij ook zelf niet of onvoldoende maatregelen getroffen om zich te beschermen tegen de risico's die zij lopen.

De PvdA streeft ernaar deze kloof te verkleinen door de volgende maatregelen te nemen.

- ▶ Er komt een verplichte ziekte- en arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers). Voor zzp'ers die kunnen aantonen dat zij zelf een adequate voorziening voor ziekte en arbeidsongeschiktheid hebben getroffen is er een opt-out-optie.
- ▶ Het gebruik van verschillende dienstverbanden wordt voor de werkgever kostenneutraal. De bruto-arbeidskosten (inclusief

belasting en werkgeverspremies) voor het inhuren van zelfstandigen en flexwerkers worden gelijkgetrokken met die van werknemers met een vast dienstverband.

- ▶ Er komt een uniform arbeidscontract voor (letterlijk) onbepaalde tijd. Het onderscheid tussen tijdelijke contracten (voor bepaalde tijd) en vaste contracten (voor onbepaalde tijd) komt te vervallen. De mate van ontslagbescherming, inclusief de ontslagvergoeding (transitievergoeding), neemt geleidelijk toe met de duur van het dienstverband. Hierdoor worden werkgevers na twee jaar niet meer voor de keuze gesteld of zij een tijdelijke werknemer een vast contract aanbieden of het contract beëindigen.
- ▶ De werkloosheidspremie die de werkgever betaalt, wordt gedifferentieerd naar de duur van het dienstverband: naarmate een werknemer langer in dienst is, wordt de premie lager. Dit maakt het voor werkgevers duurder om veel personeel in kortduurende dienstverbanden in te zetten.
- ▶ De loondoorbetaling bij ziekte wordt beperkt tot een halfjaar. De Ziektewet, die een uitkering tot twee jaar ziekte regelt, wordt weer van toepassing op alle werknemers.

Arbeidsmarktbeleid

Tijdens de crisis, die nu langzamerhand achter ons ligt, is nauwelijks beleid gevoerd om de negatieve gevolgen voor de arbeidsmarkt te matigen. In de toekomst moet het arbeidsmarktbeleid meer worden afgestemd op de conjunctuur. Dit betekent dat in slechte tijden meer inspanning moet worden geleverd om mensen aan het werk te houden en aan het werk te helpen, terwijl deze inspanning in goede tijden kan worden verminderd. Meer concreet worden de volgende maatregelen genomen.

Paul de Beer *Een arbeidsmarkt die echt werkt*

- ▶ Het budget dat beschikbaar is voor arbeidsmarktbeleid wordt anticyclisch: in periodes met een lage werkloosheid is er minder beschikbaar, in periodes met een hoge werkloosheid meer. Het bedrag dat hiermee in goede tijden wordt bespaard, komt in een fonds dat wordt gebruikt om de extra uitgaven in slechte tijden te financieren.
- ▶ De overheid moedigt flexibele arbeidstijden aan: een langere (wekelijkse) arbeidstijd in economisch goede tijden, een kortere (wekelijkse) arbeidstijd in economisch slechte tijden. De overheid compenseert via de belasting of sociale premies ten dele de inkomstenvermindering als gevolg van een kortere werktijd in slechte tijden, maar heft een hogere belasting- of premieheffing over de langere werktijd in goede tijden. Doel is dat in economisch slechte tijden iedereen wat korter gaat werken en iets minder gaat verdienen in plaats van dat een deel van het personeel wordt ontslagen. In goede tijden kan men dan weer wat meer gaan werken en verdienen.
- ▶ De overheid stimuleert afspraken over winstdeling in de vorm van aandelen voor werknemers. Hierdoor ademen de lonen mee met de winst van het bedrijf en zullen in een neergaande economie minder mensen worden ontslagen. Bovendien versterkt het de betrokkenheid van de werknemers en hun inzet voor het bedrijf.

Groepen met afstand tot de arbeidsmarkt

Aan de onderkant van de arbeidsmarkt is er een hardnekkige groep die niet of alleen met veel inspanning en ondersteuning aan het werk kan komen of blijven. Hoewel de Participatiewet beoogt om deze groepen aan het werk te helpen, volstaat deze niet voor de ruim anderhalf miljoen personen onder 65 jaar die nu nog aan de kant staan. Zo zullen in

het kader van de zogenaamde banenafpraak 125.000 personen te werk worden gesteld en moeten er 35.000 beschutte werkplekken worden gecreëerd. Zelfs als de afspraken volledig worden nagekomen, is slechts een klein deel aan werk geholpen. De inspanningen gericht op personen met een afstand tot de arbeidsmarkt moeten dan ook worden geïntensiveerd. Hiervoor wil de PvdA de volgende maatregelen nemen.

- ▶ Het aantal mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt dat in het kader van de banenafpraak te werk zal worden gesteld, wordt verdubbeld naar 250.000.
- ▶ Het aantal beschutte arbeidsplaatsen, die ten dele de uitfasering van de sociale werkvoorziening moeten compenseren, wordt verdubbeld naar 70.000.

In slechte tijden moet meer inspanning worden geleverd om mensen aan het werk te houden en te helpen

- ▶ Het lage-inkomensvoordeel (LIV) en het loonkostenvoordeel (LKV), die bedoeld zijn om de loonkosten aan de onderkant van de arbeidsmarkt te verlagen, worden omgezet in een inkomensafhankelijk belastingvoordeel, naar het voorbeeld van de Amerikaanse *Earned Income Tax Credit*. Dit belastingvoordeel dient zodanig groot te zijn dat voor werkenden met een laagbetaalde baan het nettoloon hoger is dan de brutoloonkosten voor de werkgever. Dit maakt arbeid aan de onderkant goedkoper, terwijl werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt een hoger netto-inkomen ontvangen.

Kees Kraaijeveld *De arbeidsmarkt snakt naar verregaande vereenvoudiging en uniformering*

De arbeidsmarkt snakt naar verregaande vereenvoudiging en uniformering

Door **Kees Kraaijeveld**

Directeur van de Argumentenfabriek & columnist bij Vrij Nederland

Waar gaat het heen met de arbeidsmarkt? De trends zijn bekend. Technologie vernietigt oude banen, creëert nieuwe en verandert de organisatie van werk ingrijpend. De tweedeling tussen hoog- en laaggeleiden groeit. De opmars van de zzp'ers ondermijnt de collectieve voorzieningen en versterkt de polarisatie tussen de succesvolle grootverdieners en de kleine krabbelaars. Het legioen onrendabelen groeit, vooral door de langdurig werkloze 45-plussers. De diversiteit aan arbeidsrelaties en contractvormen groeit. Vakbonden spelen door hun conservatisme en het gebrek aan representatie geen vruchtbare rol meer. Werkgevers profiteren en zien hun winsten groeien. De arbeidsmarkt versplintert.

Politici en beleidsmakers kunnen de ontwikkelingen niet bijbenen. De kabinetten Rutte hebben geprobeerd het arbeidsmarkt- en pensioensysteem te vernieuwen. Denk aan Asschers nieuwe flexwet, de Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA) en Klijnsma's nieuwe Pensioenwet. Zoals voorspeld hebben deze ingrepen niet het beoogde effect en dragen ze ook niet bij aan een toekomstbestendige inrichting van de arbeidsmarkt.

Beleid zonder visie

Het gerommel in de marge heeft vele oorzaken. Ik wil er hier twee uitpikken. De eerste is het maatwerkmisverstand. De tweede het instrumentalisme. Met instrumentalisme bedoel ik de neiging de oplossing voor problemen te zoeken in technische bijstellinkjes

binnen de bestaande kaders, zonder hierbij een helder eindbeeld voor ogen te hebben van waar dat toe moet leiden.

Je gaat dan bijvoorbeeld het aantal keren dat een werknemer een tijdelijk contract kan krijgen terugschroeven van drie naar twee, in de hoop dat werkgevers hierdoor sneller een vast contract uitdelen. Of je introduceert een 'startersaftrek' om beginnende ondernemers tegemoet te komen, zonder je te realiseren dat je daarmee valse concurrentie tussen zzp'ers

Jaren van instrumentalisme hebben de Nederlandse arbeidsmarkt hinderlijk complex gemaakt

en werknemers organiseert. Instrumentalisme is denken in oplossingen voor de korte termijn. Het is beleid maken zonder doel of visie.

Instrumentalistisch beleid is lekker snel en lijkt daadkrachtig. Politici en beleidsmakers kunnen ermee scoren. Op de lange termijn leidt het pleisters plakken echter tot verrommeling. Jaren van instrumentalisme hebben de Nederlandse arbeidsmarkt hinderlijk complex gemaakt. Hinderlijk omdat personeelsafdelingen continu bezig zijn aanpassingen te verwerken en onzinnige regels, denk bijvoorbeeld aan de nieuwe Werkkostenregeling (WKR), uit te leggen aan het vaste personeel, de flexkrachten en de zzp'ers.

Hinderlijk ook omdat gewone mensen het niet meer begrijpen en – mede daardoor – het gevoel hebben dat alleen de slimste

Kees Kraaijeveld *De arbeidsmarkt snakt naar verregaande vereenvoudiging en uniformering*

jongetjes en meisjes optimaal van het systeem profiteren; het gevoel dat de regels niet in hun belang zijn; dat er rond arbeidsmarkt, sociale zekerheid en pensioen een vuil spelletje wordt gespeeld. Een gevoel waar de Amerikaanse politicus Elizabeth Warren aan refereert met haar leus: 'The game is rigged.'

Gelijke monniken, geen gelijke kappen

Het maatwerkmisverstand verergert de verrommeling. Maatwerk klinkt mooi. Een maatpak zit toch beter dan confectie. Maatwerk lijkt daarom ook het voor de hand liggende antwoord op de toegenomen diversiteit in de samenleving en de versplintering van de arbeidsmarkt.

Maar dat is dus een misverstand. Het maatwerkbeleid waarmee de Nederlandse overheid probeert in te spelen op de individualisering en de veronderstelde behoefte aan keuzevrijheid maakt de complexiteit alleen maar groter en levert hinderlijke rechtsongelijkheid op.

Voor elke contractvorm op de arbeidsmarkt hebben we aparte regels, voorwaarden en fiscale bepalingen bedacht. Zo staan tussen de zzp'er en de werknemer in loondienst nu torenhoge papieren muren, net als tussen de werknemer in vaste dienst en de flexwerker. Twee mensen die exact hetzelfde werk doen, kunnen juridisch, fiscaal en verzekeringstechnisch in volstrekt verschillende werelden leven.

Dat is verkeerd. Principieel, omdat gelijke monniken ongelijke kappen op krijgen, maar ook omdat de arbeidsmarkt er onnodig complex van wordt en het mensen moeilijk maakt om van de ene contractvorm over te stappen naar een andere. De papieren muren hinderen het soepel functioneren van de arbeidsmarkt.

Ook de discussie over de toekomst van ons pensioenstelsel wordt gedomineerd door het maatwerkmisverstand. Terwijl de meeste Nederlanders een collectief pensioen willen, blijven de pensioenspecialisten hameren op 'keuzevrijheid' en 'eigen verantwoordelijkheid'. Binnen de bestaande kaders van 'de

tweede pijler' speurt de Sociaal-Economische Raad (SER), dus puur instrumentalistisch, naar mogelijkheden tot individualisering. Zo komen de pensioenspecialisten dan op het idee om 'individuele pensioenpotjes' te maken, maar dan wel met 'collectieve risicodeling'. Vanwege het misverstand dat mensen maatwerk zouden willen, sleutelt de SER zo een overbodig complex financieel construct in elkaar, onbegrijpelijk en – opnieuw – niet toekomstbestendig.

De blokjestelefoon

Hoe moet het dan? Het maatwerkmisverstand moet plaatsmaken voor verregaande vereenvoudiging en uniformering. Het instrumentalisme moeten we inruilen voor beleid dat gericht is op een helder en aantrekkelijk eindbeeld.

Welk eindbeeld dan? Er zijn er natuurlijk meerdere, maar een eindbeeld dat mij aanspreekt omdat het eenvoudig, rechtsgelijkheid en betrouwbaarheid koppelt aan vrijheid, is de 'blokjestelefoon'. Dit mobieltje van de Nederlandse ontwerper Dave Hakkens kunnen gebruikers naar eigen voorkeur inrichten door 'legoblokjes' met gewenste functionaliteit (zoals extra batterij) te klikken op een blok met basisfuncties. De basisfuncties zijn voor iedereen gelijk. Passen we dit beeld toe op onze verzorgingsstaat dan komt het zorgstelsel nog het meest in de buurt, met de verplichte basisverzekering voor iedereen en daarbovenop de vrijwillige aanvullende verzekering.

Vertaald naar de arbeidsmarkt betekent dit dat de politiek aanstuurt op een eindbeeld waarin de basale rechten en plichten voor alle werkende Nederlanders hetzelfde worden, ongeacht contractvorm. De basisfuncties, denk aan ontslagbescherming, inkomensbescherming, arbeidsongeschiktheid, scholing en pensioen, zijn eenvoudig en voor iedereen verplicht. Ook wettelijke kaders als het minimumloon en de Arbeidstijdenwet gelden voor iedereen. De overheid zorgt dat het goed komt.

Kees Kraaijeveld *De arbeidsmarkt snakt naar verregaande vereenvoudiging en uniformering*

Het misplaatste streven naar maatwerk maakt plaats voor consequente uniformering. Eindelijk zullen overheid en sociale partners zich realiseren dat het antwoord op de toegenomen diversiteit op de arbeidsmarkt niet ligt in ingewikkelde arrangementen, maar dat de spelers op de arbeidsmarkt juist gebaat zijn bij een set heldere en eenvoudige basisregels. Niet meebuigende complexiteit maar heldere, uniforme spelregels. Geen ingewikkelde, individuele arrangementen maar universele, eenvoudige en collectieve voorzieningen. Geen papieren muren, maar een gelijk speelveld.

Het 'maatwerk' bestaat alleen nog in de vorm van de opklikbare elementen van de blokjestelefoon. Dat maatwerk mogen de sociale partners regelen, of – toekomstbestendiger – de mensen organiseren die extraatjes zelf. De overheid bemoeit zich hier niet meer mee en laat zich ook niet verleiden tot fiscale stimulering van specifieke opklikblokjes. Hetzelfde basisprincipe dat we kennen uit het zorgstelsel geldt ook hier: de basis legt de overheid, als collectieve, verplichte, publieke voorziening. Wat mensen daarbovenop nog aanvullend willen regelen, dat zoeken ze zelf maar uit.

In het volgende regeerakkoord moeten partijen overeenkomen dat het afgelopen is met het gerommel in de marge, met instrumentalisme en met maatwerkbeleid. Nederland is toe aan een fundamenteel herontwerp van de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid en het pensioenstelsel. Het is zinloos dat te proberen vanuit de bestaande kaders.

De huidige premier mag tegen 'visie' zijn, toch zal de volgende regering zich een helder beeld moeten vormen van waar het heen moet. De blokjestelefoon kan daarbij dienst doen als een richtinggevende metafoer, maar ook andere beelden zijn behulpzaam. Denk aan het typische Hollandse plaatje van de dijk, waarmee Paul de Beer altijd zo mooi

het fundamentele belang van collectief en verplicht gefinancierde publieke voorzieningen illustreert. Of benut de – meer abstracte maar niettemin aantrekkelijke – notie van 'ingebodde flexibilisering', waarmee Peter van Lieshout onlangs in *Het Financieele Dagblad* de arbeidsmarktinzichting in de Scandinavische landen beschreef: 'De overheid stelt een beperkt algemeen kader en daarbinnen zoekt iedereen zijn weg.'

De publieke voorzieningen moeten zijn als een dijk: eenvoudig, verplicht en collectief gefinancierd

Zo moet het. Of het nu gaat om de zorgverzekering, inkomensvoorzieningen, transitie- en scholingsbudgetten of pensioen, de publieke basisvoorzieningen moeten zijn als een dijk: eenvoudig, betrouwbaar, verplicht en collectief gefinancierd. Maatregelen die naar dat eindbeeld toewerken, denk aan een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden, het afschaffen van de zelfstandigenaftrek, of een uniform pensioencontract voor iedereen, zijn goed. Maatregelen die hiervan weg bewegen, zoals het idee van de individuele pensioenpotjes, zijn fout.

Het is tijd. De economische lente is daar. Met de blokjestelefoon van Dave Hakkens, de dijken van Paul de Beer en de ingebodde flexibilisering van Peter van Lieshout hebben we bruikbare, heldere eindbeelden voor ogen. De nieuwe regering kan aan de slag met de grote lenteschoonmaak; de grote vereenvoudiging van arbeidsmarkt, sociale zekerheid en pensioen. Ons land snakt ernaar.

Mark Elchardus & Monika Sie Dhian Ho *Solidaire gemeenschappen*

Solidaire gemeenschappen

Door **Mark Elchardus & Monika Sie Dhian Ho**
Emeritus hoogleraar aan de Vrije Universiteit Brussel
respectievelijk directeur van de Wiardi Beckman Stichting

1,25 miljoen mensen vroegen in 2015 asiel aan in lidstaten van de Europese Unie. Dat was een ruime verdubbeling van het aantal asielzoekers ten opzichte van 2014. Ze passeerden de buitengrenzen van de Europese Unie op een chaotische manier en werden door de zuidelijke lidstaten doorgewenkt naar het Duitsland van Bondskanselier Merkel, die ze volgens hen immers unilateraal had uitgenodigd met haar *Wir schaffen das*. De EU bleek niet in staat om de asielzoekers over alle EU-lidstaten te verdelen en tot een gemeenschappelijk alternatief te komen voor het principe dat wie zijn leven waagt en de Middellandse Zee oversteekt, asiel kan aanvragen in de EU. 2015 was het jaar dat de vluchtelingenproblematiek, waar de zuidelijke lidstaten al langer mee worstelden, een Europese crisis werd.

Inmiddels steken veel minder mensen over van Turkije naar Griekenland, als gevolg van de Europese deal met Turkije en als gevolg van de strategische afsluiting van de meest gebruikte route via de Balkan — onder andere bij de grens tussen Griekenland en Macedonië. Hierdoor zou de eurocentrische indruk kunnen ontstaan dat de EU de crisis meester is. Maar de schrikbarende stijging in 2016 ten opzichte van vorig jaar van het aantal verdringsdoden in de Middellandse Zee tussen Libië en Italië wijst erop dat meer mensen noodgedwongen voor gevaarlijker routes kiezen. Aan de oorzaken van hun vlucht of migratie veranderde immers niets.

Het Nederlandse asiel- en immigratiebeleid kan niet los worden gezien van de wereldwanorde die Europa omringt en de komende decennia naar verwachting zal blijven

omringen. Meest vergaande gevolgen heeft de oorlog in Syrië die sinds 2011 woedt, met 11 miljoen ontheemden, waarvan 4,8 miljoen het land zijn ontvlucht. Veruit de meesten worden opgevangen in de regio. De UNHCR registreerde 2,7 miljoen Syrische vluchtelingen in Turkije, ruim 1 miljoen in Libanon (op een bevolking van 4 miljoen) en meer dan 650 duizend in Jordanië. Ruim 1 miljoen Syriërs vroegen sinds 2011 asiel aan in EU-landen, waarvan 32 duizend in Nederland.

De oorlog in Syrië staat niet op zichzelf. Het lijkt alsof er tektonische platen schuiven onder de hele Arabische regio sinds de autoritaire regimes in Tunesië, Egypte, Libië en Jemen vielen. In Syrië reageerde president Assad genadeloos op de demonstraties met een burgeroorlog tot gevolg, in Libië en

Het Nederlandse asiel- en immigratiebeleid kan niet los worden gezien van de wereldwanorde die Europa omringt

Jemen volgde anarchie, en in Egypte de terugkeer naar een autoritair regime. Sinds de opkomst van IS intensiveert de ontheemding van Irakezen, tot een totaal van inmiddels 4 miljoen mensen. Vijf jaar na het begin van de opstanden in de Arabische regio zuchten de meeste bevolkingen nog steeds onder een autoritair bewind, corruptie en werkloosheid. Tunesië is voorlopig het enige land waar de politieke transitie vanuit een repressief verleden relatief vreedzaam en consensueel verloopt.

Ook meer west- en zuidwaarts in Afrika verlangen zeer velen te vertrekken. Door het hardnekkig voortbestaan van grootschalige armoede, een zeer zorgelijke bevolkingsexplosie in onderontwikkelde landen als Nigeria, mensenrechtenschendingen, klimaatverandering, een algemeen gebrek aan perspectief en een nieuwe *mindset* die door Hubert Smeets trefzeker werd verwoord: als je jouw land niet kan veranderen, verander dan van land.

Het Nederlandse en Europese antwoord op deze wereldwanoorde kan alleen effectief zijn indien vanuit een integrale langetermijnvisie ten aanzien van elke schakel van de migratieketen consciëntieus beleid wordt gevoerd. Dat vereist niet alleen een buitenland-, veiligheids- en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid, gericht op de oorzaken van vlucht of massale migratie in de landen van herkomst; maar ook ondersteuning van de landen in de regio die een groot aantal van de ontheemden opvangen en van de landen van waaruit asielzoekers en migranten de EU proberen te bereiken. Het vereist bovendien een effectieve controle van de Europese buitengrenzen inclusief veilige legale routes voor asielzoekers, ondersteuning van de landen waar asielzoekers en migranten arriveren en de integratie van nieuwkomers in de landen van bestemming.

In het licht van de exodus is een aantal algemene uitgangspunten van belang voor een sociaal-democratisch beleid. Dat is ten eerste een onderscheid tussen migratie- en asielbeleid. Een massale verplaatsing van de bevolking van Afrika naar Europa kan niet het antwoord zijn op de problematiek van onderontwikkeling en falende staten. Onze lange traditie van internationale solidariteit behelst juist een intensieve samenwerking om mensen aldaar te ondersteunen om hun land te veranderen, als alternatief voor het veranderen van land. Maar mensen die in hun thuisland vrezen voor vervolging omwille van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of seksuele voorkeur, of een reëel risico lopen op 'ernstige schade' in het land van herkomst, hebben be-

scherming nodig. Deze vluchtelingen bescherming bieden, en het aanwezige draagvlak daarvoor in de Nederlandse samenleving behouden en benutten, is een centrale opdracht voor sociaal-democraten. Onder bescherming verstaan we de mogelijkheid om asiel aan te vragen en te krijgen, alsmede het voorkomen dat een vluchteling wordt teruggestuurd naar een situatie waarin hij of zij gevaar loopt. Bescherming betekent daarnaast ook het bieden van perspectief om een nieuwe toekomst op te bouwen, door toegang tot werk en onderwijs. Deze bescherming kan ook in een land in de regio worden geboden.

Het beleid hoort er, samenvattend, ten eerste op gericht zijn het lijden van de vluchtelingen te verminderen en hun kansen op een waardig leven met toekomstperspectief te bieden: minder reden om te vluchten, betere bescherming in de regio, minder lijden en dood op de tocht, legale veilige routes naar landen van bestemming, betere opvang, snellere asielprocedures, sneller toegang tot taalles, competentiemeting en -bevordering, toeleiding naar de arbeidsmarkt en degelijke huisvesting.

Een tweede uitgangspunt is dat de grote verantwoordelijkheden die voortvloeien uit een correct asielbeleid de komende tijd impliceren dat het migratiebeleid een afgeleide zal zijn van het asielbeleid. De situatie in de omgeving van Europa is zodanig dat we voor de komende decennia grote aantallen vluchtelingen kunnen blijven verwachten. De ervaring leert dat de meeste mensen worden opgevangen in landen nabij het land van herkomst. Een sociaal-democratisch asielbeleid betekent echter ook dat de Europese Unie en Nederland via legale veilige routes een deel van deze vluchtelingen bescherming bieden op eigen grondgebied. Aangezien het naar verwachting om aanzienlijke aantallen zal gaan, inclusief vervolgmigratie, zal er tegen de achtergrond van de ontwikkeling van de bevolking en werkgelegenheid in Nederland – te weten aanzienlijke bevolkingsgroei en werkloosheid

Mark Elchardus & Monika Sie Dhian Ho *Solidaire gemeenschappen*

(in contrast met de situatie in bijvoorbeeld Duitsland) – beperkte ruimte zijn voor overige migratie, anders dan mogelijkheden voor studie, circulaire migratie en seizoenswerk. Afhankelijk van de verplichtingen die uit het asielbeleid voortvloeien, kunnen quota immigranten worden toegelaten, dan wel beperkingen aan de immigratie worden gesteld. Dit standpunt wordt uiteraard ingegeven door pragmatische overwegingen, maar het gaat ook om een normatieve opstelling: het asielrecht zo volkomen mogelijk respecteren en de kansen op volwaardige integratie maximaliseren.

Een derde algemeen uitgangspunt van sociaal-democratisch asiel- en migratiebeleid is het centraal stellen van gemeenschappen die vrijheid, bestaanszekerheid en welzijn mogelijk maken. Gemeenschappen die naar draagkracht internationaal solidair zijn met andere gemeenschappen.

Dat geldt voor onze eigen gemeenschap: vluchtelingen en migranten komen naar hier omwille van veiligheid, bestaanszekerheid, welvaart, vrijheid en zeggenschap. Ofwel, ze komen naar hier ter wille van het samenlevingsmodel: rechtsstaat, democratische staat, rijke staat, verzorgingsstaat, seculiere staat. Duidelijk is dat we dit aantrekkelijke samenlevingsmodel willen behouden. Het is belangrijk dat burgers een gevoel van controle over de integriteit van hun gemeenschap herwinnen. Niet door sluiting, maar door regulering van de buitengrenzen van de Europese Unie. De gemeenschap als een huis waarvan de deuren gastvrij kunnen worden opengezet als daar aanleiding toe is. Zelfs kleine Europese landen kunnen enkele tienduizenden vluchtelingen per jaar gemakkelijk opvangen en met enige inspanning integreren. Consistent beleid kan mensen overtuigen dat de vluchtelingenstroom ons niet overweldigt, dat we er niet machteloos tegenover staan, maar dat we deze mensen in nood uitnodigen en opvangen op een manier die strookt met onze waarden. Dat impliceert effectieve grenscontrole en een

duidelijk en juridisch correct onderscheid tussen vluchtelingen en overige migranten – hoe moeilijk dat in de praktijk ook kan zijn, zie de discussie over vluchtelingen voor klimaatverandering. Het betekent een terugkeer van wie niet in aanmerking komt voor asiel, het vermijden dat de bevolking van illegalen toeneemt en dat een onderklasse nog verder groeit.

Afhankelijk van de verplichtingen die uit het asielbeleid voortvloeien, kunnen quota immigranten worden toegelaten

Een intensieve betrokkenheid op gemeenschappen geldt eveneens voor de landen in de regio die grote aantallen vluchtelingen opvangen. Vele vluchtelingen willen, zeker aanvankelijk, in de regio blijven. Omdat ze zo dicht bij mogelijk nog achtergebleven familie, hun land en huis zijn, culturele affiniteit voelen, in hetzelfde taalgebied blijven. Ons beleid dient duidelijker uit te dragen dat vluchtelingenstromen niet primair op Europa gericht zijn, dat landen in de regio een enorme inspanning plegen, en dat ze daarbij forse ondersteuning behoeven vanuit een motief van internationale solidariteit en welbegrepen eigenbelang.

Als de internationale gemeenschap vanuit het oogpunt van bescherming van vluchtelingen grote druk uitoefent op landen in de regio om hun arbeidsmarkten voor vluchtelingen te openen, horen we ons ook te realiseren dat we hun gemeenschappen – die al kampen met hoge werkloosheid – zwaar onder druk zetten indien we hen niet ondersteunen om nieuw werk te scheppen. Bijvoorbeeld door de Europese markten meer te openen voor hun exportproducten, of door investeringen en

ontwikkelingssamenwerking gericht op de verhoging van de productiviteit in die landen.

Een betrokkenheid op gemeenschappen in de regio betekent ook dat we ons realiseren dat conflicten in de regio in toenemende mate sektarisch zijn, hetgeen landen als Jordanië en Libanon die al grote vluchtelingenpopulaties kenden uit eerdere conflicten en nu wederom grote aantallen opvangen, niet onberoerd laat. Deze landen verdienen samenwerking om te voorkomen dat een onderklasse ontstaat die gevoelig wordt voor radicalisering. En ze verdienen hulp om het draagvlak voor de opvang van vluchtelingen te behouden. Daarvoor zijn grote investeringen nodig in economische ontwikkelingszones en bedrijvigheid, in onderwijs en samenlevingsopbouw, en in degelijk bestuur.

Medemenselijkheid en zeker een actieve betrokkenheid bij gemeenschappen impliceren ook een beleid gericht op de oorzaken van vlucht en migratie. Migratie- en asielbeleid brengt ons onvermijdelijk bij de kernvragen en opdrachten van het sociaal-democratische internationalisme: eerlijkere internationale handel, beter gereguleerde internationale financiële markten, belastingontwijking tegengaan, ongelijkheid terugdringen, mensen kansen geven hun land te veranderen, hen daarbij doeltreffend

en daadwerkelijk helpen. Een degelijk asiel- en daarop afgestemd migratiebeleid is een onderdeel van het antwoord. Maar het is duidelijk dat Europees beleid, buitenlandbeleid, buitenlandse handel, diplomatie, ontwikkelingssamenwerking en defensie in de komende jaren allemaal in veel grotere mate en op consistentere wijze zullen moeten worden afgestemd op de vraag: hoe helpen we mensen, overal ter wereld, zo doeltreffend mogelijk bij het opbouwen van een samenleving die veiligheid, bestaanszekerheid, welvaart, vrijheid en zeggenschap geeft?

We beseffen inmiddels hoe moeilijk het is om repressieve regimes te veranderen, oorlogen met sektarische, criminele, regionale en geopolitieke dimensies te stoppen, de huidige internationale politiek-economische *basic structure* rechtvaardiger te maken. Maar ook kleine stappen in die richtingen kunnen al een immens verschil maken. Een staakt-het-vuren in het gehele Syrische territorium buiten de controle van IS is zo'n stap. Rusland, de Verenigde Staten, Iran, Saoedi-Arabië en Turkije spelen hier een cruciale rol. Opdat de allesvernietigende bombardementen op burgerdoelen stoppen, humanitaire hulp aan belegerde steden kan worden hervat, en enige hoop op een politiek proces en onderhandelingen over een einde aan het conflict mogelijk blijft.

Myrthe Wijnkoop *Vluchtelingenbescherming: 'The decent thing to do'*

Vluchtelingenbescherming: 'The decent thing to do'

Door **Myrthe Wijnkoop**

Senior strategisch adviseur bij Vluchtelingenwerk Nederland

Nu de migratiestroom richting Lampedusa weer op gang is gekomen wordt voor de zoveelste keer duidelijk dat er geen eenvoudige, eendimensionale antwoorden of oplossingen zijn. Zelfs het begin van een aanpak zal om effectief te zijn een brede langetermijnvisie moeten bevatten.

Die moet klein beginnen. Daar ligt de opdracht van de politiek de komende jaren: om in te blijven zien en uit te dragen dat het vluchtelingenprobleem niet een abstract vraagstuk is, maar dat het om mensen gaat. Mensen zoals jij en ik die een veilig en fatsoenlijk bestaan wensen, maar voor wie dat door oorlog, vervolgingen en geweld in eigen land niet meer mogelijk is.

En dat het om ons gaat: wij moeten zelf bereid zijn om vluchtelingen in onze samenleving op te nemen. Uiteraard vraagt dit om een forse investering, zowel qua tijd als qua middelen. Het is het enige verhaal dat verteld kan worden. Wie de wereld voor iedereen een beetje beter wil maken, ontkomt er niet aan om een substantiële bijdrage te leveren.

Het failliet van de Turkije-deal

Europa heeft nog een lange weg te gaan. Sterker, de EU lijkt het afgelopen jaar het verkeerde pad gekozen te hebben: nationale grenzen dicht, afspraken maken met landen buiten de EU en vervolgens tevreden constateren dat er minder vluchtelingen richting Europa komen.

Wat er daarbij met de vluchtelingen gebeurt en dat het aantal vluchtelingen door het

toenemende geweld alleen maar toeneemt, speelt eigenlijk nauwelijks een rol. Zolang lidstaten hun verantwoordelijkheid niet nemen en niet kiezen voor een aanpak die wel gemeenschappelijk en solidair met de vluchtelingen is, zal het probleem echter eerder groter dan kleiner worden.

De deal met Turkije laat dit duidelijk zien. Weliswaar wagen minder vluchtelingen de oversteek naar de Griekse eilanden en vallen er dus gelukkig minder doden te betreuren, van de rest van de deal komt bitter weinig terecht.

Aangezien er in Griekenland na uitspraken van Griekse juridische instanties twijfel is ontstaan over de vraag of Turkije wel als veilig derde land beschouwd kan worden, stuurt Griekenland in de praktijk geen vluchtelingen direct terug en kunnen ze gewoon een asielaanvraag doen. Inmiddels hebben de Balkanlanden de grenzen dichtgegooid, waardoor vluchtelingen in Griekenland als ratten in de val zitten. Griekenland is één groot kamp geworden, en ondanks financiële ondersteuning en personeel vanuit andere EU-landen zijn de omstandigheden in de opvangkampen bar en boos. Hulpverleners zeggen nog nooit zoiets te hebben gezien.

De procedure loopt door de enorme aantallen en het gebrek aan juridische mankracht spaak. Van de beloofde hervestiging komt niets terecht. Geen teruggestuurde migranten of asiellozers vanuit Griekenland betekent in de 1-op-1 deal immers dat geen vluchtelingen vanuit Turkije hervestigd worden. Terwijl er in dat land honderdduizenden Syriërs naar bescherming snakken, hervestigt de EU dus amper. Bovendien hebben veel EU-lidstaten al laten blijken geen vluchtelingen door hervestiging te willen opvangen. De solidariteit is ook hier ver te zoeken.

Myrthe Wijnkoop *Vluchtelingenbescherming: 'The decent thing to do'*

Vluchtelingen stranden dus in Turkije. Zoals gezegd geen veilig derde land en met ruim 2,8 miljoen ontheemden kent het bovendien de grootste vluchtelingenpopulatie van de wereld. Vanuit organisaties als Amnesty International en Human Rights Watch wordt bericht dat de mensenrechtensituatie voor vluchtelingen beroerd is. De meeste vluchtelingen verblijven in stedelijke gebieden zonder enige hulp en de meeste kinderen gaan nog altijd niet naar school.

Bovendien heeft Erdogan de grens met Syrië gesloten en laat hij de Syriërs willens en wetens in een levensgevaarlijk niemandsland achter. De Turken willen het eerste deel van de

Europa maakt zich afhankelijk van de grillen van een steeds autoritairdere Turkse leider

€ 6 mrd die Turkije van de EU ontvangt dan ook niet investeren in vluchtelingenbescherming in eigen land, maar in 'safe havens' in Syrië.

Desalniettemin klampen Europese leiders zich uit alle macht vast aan de deal. Gepresenteerd als de oplossing voor 'het vluchtelingenprobleem' zou het mislukken van de afspraak op nationaal niveau veel gezichtsverlies opleveren. Daarmee maakt Europa zich afhankelijk van de grillen van een steeds autoritairdere leider. Erdogan doet wat hij wil, terwijl Europa lijdzaam toekijkt.

De deal met Turkije is bovendien een flink staaltje van politiek wensdenken. Vluchtelingen laten zich niet zomaar door afspraken tussen landen weerhouden om een veilig heenkomen te zoeken en nemen nog meer risico's. Doordat Egypte en andere Noord-Afrikaanse landen een visumplicht voor Syriërs kennen, gaat het niet heel snel en zijn de aantallen

nog niet hoog. Toch vielen er onder de recente drenkelingen voor de Italiaanse en Libische kust niet alleen Afrikaanse vluchtelingen en migranten, maar ook Syrische gezinnen te betreuren.

Andere aanpak

Tot zover de analyse, nu hoe Europa het wel moet aanpakken:

- ▶ Verdeel de verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielaanvragen in Europa eerlijk via een quotumsysteem, inclusief handhavingsmechanisme. Houd daarbij in bepaalde mate rekening met de voorkeur van de asielzoeker, zodat de plaatsing ook duurzaam is.
- ▶ Bied vluchtelingen op een legale manier toegang tot Europa, zodat zij niet gedwongen worden om gebruik te maken van mensensmokkelaars en via onveilige routes te reizen. Verhoog het aantal hervestigingsplaatsen en verstrek humanitaire visa via ambassades. Breid daarnaast de mogelijkheden voor gezinshereniging uit, en zorg vooral ook voor een snelle en zorgvuldige procedure zodat vluchtelingengezinnen niet langdurig of voor altijd van elkaar gescheiden blijven. Zet erop in dat zij zo snel mogelijk samen hun leven kunnen opbouwen.
- ▶ Investeer als EU gezamenlijk in beschermingscapaciteit in de regio, zodat vluchtelingen die daar zijn en wellicht ook blijven volwaardige bescherming krijgen.
- ▶ Op nationaal vlak is het voor politici zaak het hoofd koel te houden. Ze moeten niet toegeven aan gemakzuchtige uitspraken die het goed doen bij een bepaald publiek. Politici kunnen het maatschappelijk draagvlak vergroten door polarisatie en vooroordelen te bestrijden en het maatschappelijke gesprek over vluchtelingen en bescherming altijd op feiten te baseren.

Myrthe Wijnkoop *Vluchtelingenbescherming: 'The decent thing to do'*

Het is voor vluchtelingen en de samenleving beter als men zo snel mogelijk meedoet. Daarvoor is het noodzakelijk om af te stappen van het idee dat men hier maar tijdelijk zal zijn. De realiteit is dat veel vluchtelingen langere tijd in Nederland zullen verblijven.

Wat Nederland moet doen

Verplicht iedere gemeente tot het bieden van kleinschalige en goede opvang, waarvan een deel permanent en een deel flexibel. Dit voorkomt ook ad hoc-gedoe met het COA en lokale gemeenschappen. Bied al tijdens de asielprocedure taalonderwijs, breng kennis van de samenleving bij en zorg ervoor dat men activiteiten zoals (vrijwilligers)werk kan doen. Op die manier worden vluchtelingen sneller zelfredzaam en blijft hun kennis en kunde op peil. Onnodige verhuizingen bemoeilijken de integratie juist en moeten dus vermeden worden.

- ▶ Breng snel na aankomst in Nederland opleiding, werkervaring en perspectief van de vluchteling in kaart.
- ▶ Intensiveer en versnel het integratieproces en geef de gemeente hierbij een belangrijke rol. Zorg daarbij voor voldoende middelen en flexibiliteit in wet- en regelgeving.
- ▶ Onderzoek wat bijdraagt aan een snelle en

succesvolle integratie van vluchtelingen in plaats van elke keer weer nieuwe voorwaarden te creëren. Maak het verkrijgen van een permanente verblijfsvergunning en de Nederlandse nationaliteit bijvoorbeeld niet langer afhankelijk van het wel of niet slagen voor het inburgeringsexamen. Op die manier pas je het verblijfsrecht als sanctie toe en wordt het inburgeringsexamen als hobbel ervaren.

- ▶ Breid de voorraad sociale huurwoningen snel en fors uit, waardoor ook vluchtelingen betaalbare en zelfstandige woonruimte kunnen vinden.
- ▶ Faciliteer dat huisvesting, taal, inburgering, opleiding en arbeidstoeleiding aan elkaar worden gekoppeld en dat vluchtelingen maatschappelijke begeleiding krijgen.
- ▶ Bied burgers bovendien de kans zich om zich met maatschappelijke initiatieven in te zetten en maak gebruik van het bedrijfsleven bij het aan het werk helpen van vluchtelingen.

Uiteraard vergen deze aanbevelingen een behoorlijke omslag in het politiek denken en publieke debat. Maar het uitgangspunt is eigenlijk verbazingwekkend eenvoudig: wie een effectief beleid wil, stelt de bescherming van vluchtelingen centraal.

Techxit – Europa zonder technocratie

Door **Frans Bieckmann** & **Monika Sie Dhian Ho**

Directeur van The Broker respectievelijk directeur van de Wiardi Beckman Stichting

Opvattingen van mensen over hoe het met de samenleving gaat, spelen een belangrijke rol bij hun keuzes in verkiezingen. Recente sociologische studies naar die opvattingen over de samenleving tonen een wijdverspreid geloof in maatschappelijke neergang. Het idee dat onze samenleving verslechtert en onder druk staat, en dat we daar niets aan kunnen doen.

Europese samenwerking is altijd een project van hoop en vooruitgang geweest voor sociaal-democraten. Europese samenwerking werd van oudsher gezien als een instrument om samen met andere landen greep te krijgen op problemen die niet meer binnen de grenzen van de natiestaat kunnen worden opgelost, en daarmee greep op ons leven te herwinnen. Europese samenwerking om onze eigen gemeenschap veilig te stellen en bij te dragen aan een positieve dynamiek alhier, en om vorm te geven aan solidariteit met andere gemeenschappen, binnen en buiten Europa.

Des te pijnlijker voor ons is de constatering dat mensen niet alleen globalisering als bron van neergang zien, maar dat de Europese Unie eveneens centraal staat in dit declinisme. De beleving van de Europese eenwording is voor veel mensen veranderd: van een positief perspectief op vrede, veiligheid en welvaart naar een drijvende kracht achter de maatschappelijke neergang.

Voor dat Europese declinisme is ook wel objectieve aanleiding. Europa is hard getroffen door de financiële crisis en zucht onder de eurocrisis die volgde én de economische, sociale en politieke consequenties van beide crises. Ingrijpende bezuinigingen in reactie

op de financiële tekorten die de crises veroorzaakt hebben, betekenen een versobering van de Europese verzorgingsstaten. De werkloosheid blijft ongemeen hoog, voor degenen die wel werk hebben neemt de baanonzekerheid veelal toe en verslechteren de arbeidsvoorwaarden. De ongelijkheid binnen de EU-lidstaten neemt toe en ook de ongelijkheid tussen EU-lidstaten manifesteert zich hard. Veel van de hervormingen die Griekenland in de zomer van 2015 moest aanvaarden om opnieuw miljardensteun te verkrijgen betekenen een verslechtering van de economische groeiperspectieven, een verzwakking van de factor arbeid en voortdurende ellende voor de Griekse bevolking.

En terwijl de politieke aandacht en media-aandacht sinds 2008 primair gericht waren op de aanpak van de financiële, economische en eurocrisis, werd het diep ingrijpende karakter van een opkomende immense veiligheids-, vluchtelingen- en immigratiecrisis jarenlang onderschat. Dat Europa uiteindelijk een uitweg zou lijken voor honderdduizenden, zo niet miljoenen mensen op de vlucht voor oorlog, onveiligheid en armoede in de onmiddellijke en wat verdere omgeving van Europa, is onvoldoende onder ogen gezien. Sterker nog, Europese lidstaten hebben de afgelopen jaren ook hier in reactie op hun begrotingstekorten fors bezuinigd op ontwikkelingsamenwerking en defensie-uitgaven. Hulp gelden werden steeds meer aangewend als handelsinstrument in de internationale concurrentiestrijd. In een tijd waarin landen in de gordel rond Europa op instorten stonden – nota bene deels als gevolg van militaire interventies waaraan Europese lidstaten deelnamen nadat zij de betreffende autoritaire regimes decennialang in het zadel hadden gehouden – is volstrekt onvoldoende ingezet op internationale samenwerking met het oog

Frans Bieckmann & Monika Sie Dhian Ho *Techxit — Europa zonder technocratie*

op stabiliteit, veiligheid en bestaanszekerheid van burgers. Noodsignalen uit Libanon en Jordanië, maar ook uit EU-lidstaten Griekenland en Italië kregen geen politieke topprioriteit, totdat het exponentiële karakter van de opgang gekomen exodus duidelijk werd. Dit alles gaat gepaard met groot menselijk lijden en met het onvermogen, de onwil ook van Europese lidstaten om deze humanitaire crisis vanuit gemeenschappelijkheid daadwerkelijk het hoofd te bieden.

De achtereenvolgende crises zetten ook het Europese politieke proces zwaar onder druk. Onder verwijzing naar een dreigende financiële *meltdown* worden stappen naar verdere Europese integratie gezet zonder dat de vergaande gevolgen daarvan met de bevolkingen van de EU-lidstaten worden gedeeld of besproken. Ingrijpende besluiten worden genomen door informele of technocratische instituties als de eurogroep en de Europese Centrale Bank, die nauwelijks democratisch worden gecontroleerd. In het licht van dreigende verlamming van de besluitvorming vielen EU-lidstaten die wel wilden integreren terug op intergouvernementele samenwerking buiten de Europese verdragen om. Of ze gebruikten voor het eerst meerderheidsbesluitvorming op een zeer gevoelig terrein als quota voor de opvang van asielzoekers. Deze ontwikkelingen vuren het anti-Europese populisme en nationalisme in verschillende lidstaten aan, en dit 'onredelijke populisme' wordt vervolgens weer gebruikt door politieke voorlieden in Brussel om hun 'noodzakelijke en verstandige' oplossingen mee te contrasteren. Noodzakelijke stappen waarvoor geen alternatief zou bestaan. Een wijze van argumentatie die de politieke machteloosheid nodeloos en overdreven uitvergroot.

Het toenemende Europese onbehagen onder de bevolking, de geconstateerde weeffouten in de EMU en de Dublin-overeenkomsten, de gevolgen van de Europese politieke koers van de afgelopen jaren, en het gebrekkige democratische karakter van de besluitvor-

ming leiden ertoe dat ook verschillende linkse wetenschappers en opiniemakers het Europese project beginnen af te vallen. Tegen deze achtergrond muntte de Engelse publicist Owen Jones, behorend tot de nieuwe radicale stroming in de Britse Labour Party, het begrip 'Lexit'. Na de dreigingen van een Grexit en een Brexit, riep hij op tot een 'Left Leave'. Ook gezaghebbende wetenschappers als Wolfgang Streeck en Fritz Scharpf zien op basis van tien-

Alsof er geen wezenlijke keuze meer mogelijk zou zijn tussen neoliberale en sociaal rechtvaardige Europese oplossingen

tallen jaren onderzoek naar de ontwikkeling van de Europese verzorgingsstaten slechts twee alternatieven: het continueren van een in hun ogen neoliberaal Europees integratieproject waarin het profijt van die integratie steeds meer naar een kleine groep kapitaalverschaffers zal vloeien; of een terugtrekking uit Europese projecten als de euro en tot op zekere hoogte ook EMU, en een terugkeer naar de natiestaat om de verzorgingsstaat, de democratie, en de kwaliteit van leven voor iedereen veilig te stellen.

Tegen deze achtergrond waarin ons volk en onze intellectuelen dreigen af te haken, volstaat het waarschijnlijk niet om in een verkiezingsprogramma 2017 met dezelfde politieke boodschappenlijstjes te komen als in 2012 voor mensenrechten en democratie, vrede en veiligheid, duurzame en inclusieve groei en een sterk en sociaal Europa. Alsof we op al die doelstellingen niet teleurgesteld zijn de afgelopen jaren. En het volstaat ook niet om Europese oplossingen te contrasteren met rechts-populistisch nationalisme, alsof er

geen wezenlijke keuze meer mogelijk zou zijn tussen neoliberale en sociaal rechtvaardige Europese oplossingen.

Daar waar de afgelopen jaren hoop en dynamiek op links ontstond in Europa (Podemos, Syriza) en in de Verenigde Staten (Bernie Sanders), ontstond het begin van iets anders, iets dat voor links zo voor de hand ligt in deze tijd. Waar al deze bewegingen toe inspireren is:

1. Een politiek die veel dichter bij de mensen staat: een politiek die hun verzuchtingen tegenwoordigt en interpreteert in termen van sociaal-democratische waarden. Een politiek die een breed gevoelde behoefte verwoordt aan sociaaleconomische zekerheid: bestaanszekerheid en goed werk. Aan sociaal-culturele zekerheid: herwinning van controle over de integriteit van onze gemeenschap, binding en verheffing binnen onze gemeenschap. En die ook met de positieve energie in onze samenleving resonanceert: met het grote idealisme van nog steeds heel veel mensen en met het steeds beter begrepen internationaal eigenbelang: duurzame ontwikkeling, solidariteit met vluchtelingen, internationale solidariteit met gemeenschappen buiten Europa. En een politiek die het gevoel van mensen verwoordt: onze instituties zullen anders moeten werken om aan dit alles recht te doen.
2. Een politiek die een onderscheidende maatschappijanalyse biedt: een politiek die veel meer en zichtbaar gebruikmaakt van nieuwe wetenschappelijke inzichten, en daar ook zelfvertrouwen aan ontleent. Inzichten die op empirisch onderzoek steunen in plaats van op hypothesen, ongetoetste modellen en neoliberale ideologie. Een beweging waarin Dani Rodrik spreekt over de hyperglobalisering, Thomas Piketty over economische ongelijkheid, Mark Elchardus over onderwijsongelijkheid, Naomi Klein over klimaatverandering, Joseph Stiglitz over de noodzaak tot herregulering van financiële markten, en Paul Collier over migratie en ontwikkeling.

3. Een politiek die uitdraagt dat onze samenleving nog steeds een van de meest vitale gemeenschappen in de wereld is, met een van de gelukkigste bevolkingen, en dat Europese samenwerking noodzakelijk is om deze vitaliteit te borgen te midden van de boven beschreven trends. Een gemeenschap die wordt gekenmerkt door vrede, vrijheid, grote welvaart, een hoge levenskwaliteit, een functionerende rechtsstaat, een rela-

Het volstaat niet meer om met dezelfde boodschappenlijstjes te komen voor een sterk en sociaal Europa

- tief robuuste verzorgingsstaat, gematigde inkomensverschillen, een aanzienlijk vertrouwen tussen de mensen, tolerantie, een sterke academische cultuur, schoon water, natuur, een redelijke luchtkwaliteit en steeds meer dierenwelzijn. Een politiek die laat zien waar Europese samenwerking in het verleden heeft bijgedragen aan het realiseren van deze doelen, en welke maatregelen in de afgelopen kabinetsperiode stappen in de goede richting waren.
4. Een politiek die ook benoemt waar de Europese politiek tekort heeft geschoten ten aanzien van onze doelstellingen, hoe belangrijke pijlers van de Europese samenwerking zich hebben ontwikkeld in de hoogtijdagen van het neoliberalisme, en hoe de cultuur van constitutionalisering binnen de Europese Unie politieke verandering nu bemoeilijkt.
 5. Een programma dat ten slotte analyseert wat de mogelijkheden voor verandering nog zijn in de Europese Unie, dat pleit voor de vergroting van de ruimte voor politiek, en gebruikmaakt van de mogelijkheden tot gedifferentieerde integratie binnen de Eu-

Jan Marinus Wiersma, Marnix Krop & Lo Casteleijn *Europa biedt Nederland houvast in een wankel wereld*

ropese Unie opdat niet alle lidstaten op hetzelfde moment hetzelfde hoeven te doen.

De programmapunten die we in 2012 in ons Europese programma schreven, zouden in 2017 aanzienlijk aan kracht winnen indien we ook de onzekerheid en het idealisme van de mensen vertegenwoordigen, een onderscheidende maatschappijanalyse geven en trots tonen hoe-

zeer die inmiddels mainstream is in de internationale politieke economie en sociale wetenschappen. Indien we verwoorden waar het ons in Europa om te doen is en hoezeer Europese samenwerking nodig is om dat te bereiken. Indien we erkennen en analyseren waar dat onvoldoende of verkeerd is gebeurd – en indien we een geloofwaardig alternatief en de institutionele mogelijkheden daartoe schetsen.

Europa biedt Nederland houvast in een wankel wereld

Door **Jan Marinus Wiersma, Marnix Krop & Lo Casteleijn**

Respectievelijk lid van het Europees Parlement tussen 1994 en 2009, voormalig Nederlands diplomaat & oud-beleidsadviseur van de minister van Defensie. Alle drie zijn als visiting fellow verbonden aan Clingendael

Zelden werd Europa met grotere uitdagingen geconfronteerd dan vandaag de dag. Binnen Europa dreigt een Brexit, sluiten landen hun grenzen en stellen de Oost-Europese lidstaten zich steeds onverzoenlijker op, terwijl buiten de fysieke grenzen van de EU de situatie in Syrië met de dag verslechtert, Poetin zijn agressie nauwelijks verhult en het wispelturige Turkije de spil is in de vluchtelingen crisis.

Bij het zoeken naar antwoorden wordt Europa meer en meer gehinderd door nationale reflexen. De euro is voorlopig gered, maar de aanpak van de crisis heeft het onderlinge wantrouwen vergroot. Bovendien stelt de vluchtelingenstroom de solidariteit tussen de lidstaten nog verder op de proef. Deze trend is de oorzaak en meteen ook het gevolg van een gebrek aan vertrouwen in Europese oplossingen.

Voor de Europese Unie is het dus lastig om passende antwoorden te vinden en voor

politieke partijen is het in de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen maar al te verleidelijk om het buitenland zoveel mogelijk buiten het programma te houden. Dat laatste zou meer dan jammer zijn: Nederland kan zich niet van Europa en de wereld afzijdig houden.

Helaas gaat het voorlopig de verkeerde kant op. Niet in de laatste plaats in de lidstaten zelf. De traditionele politieke partijen worden op de proef gesteld door de sterke groei van het rechtspopulisme. Zo won de onafhankelijke kandidaat maar ternauwernood de presidentsverkiezingen in Oostenrijk. Een paar duizend stemmen minder en de Oostenrijkers hadden een extreem-rechtse president gehad. Populistisch rechts met zijn nationalistische en sociaal-defensieve boodschap is kortom opgerukt naar het hart van het Oostenrijkse politieke systeem.

En niet alleen in Oostenrijk: we zijn getuige van een ontwikkeling waarvan het einde nog niet in zicht is. Het handelend vermogen en de politieke stabiliteit van lidstaten kunnen ernstig door worden geschaad. Het politieke antwoord is overigens niet eensluidend. Maar dat het daarbij linksom of rechtsom ook om Europa gaat, al was het maar vanwege de

Jan Marinus Wiersma, Marnix Krop & Lo Casteleijn *Europa biedt Nederland houvast in een wankel wereld*

populistische afkeer van Europese samenwerking, staat vast.

Europa staat nog steeds centraal in het Nederlands buitenlands beleid. Het vormt immers de sleutel voor vrede en welvaart in ons deel van de wereld. Maar het is bezig door verdeeld optreden en uitingen van machteloosheid zichzelf de wapens uit de handen te slaan. Dan maar nationaal meer zelf doen is geen antwoord, net zomin als een Europa à la carte waarvan iedere lidstaat zijn eigen menu mag vaststellen.

Een weerbaar Nederland vereist een sterk Europa dat ook voor onze belangen opkomt. Het gaat hierbij niet zozeer om de Europese gedachte – hoe waardevol ook – maar om een onmisbaar instrument van binnenlandse en buitenlandse politiek. In de praktijk betekent dit: de euro waarborgen, het sociale Europa gezicht geven, de rechtsstaat verankeren, op Europese defensiesamenwerking inzetten, een open oog hebben voor destabilisering van de burens (Oekraïne!). Daarbij gaat het ook om het voeren van een effectieve, houdbare migratiepolitiek, waarvoor met voorrang mensen en middelen worden vrijgemaakt. Hiervoor zijn geen verdragswijzigingen nodig, wel vasthoudend politiek leiderschap.

Onze gekozen politici moeten zich verbinden aan het versterken van de binnenlandse steun voor ons buitenlands en Europees beleid. De Europese politiek is vanzelfsprekend gebaat bij grotere betrokkenheid van de burgers. Wel is het noodzakelijk om nationale blokkades te voorkomen. Voor belangrijke onderwerpen als verdragen met derde landen hebben we daarom een nieuw democratisch instrument nodig: een EU-breed referendum.

Nederland noch Europa is lijdend voorwerp. Als we gezamenlijk handelen, kunnen we de greep op ons lot vergroten. Niet alleen nu, maar zeker ook morgen. Waar liggen de internationale uitdagingen en wat kunnen de EU en Nederland eraan doen?

Ongelijkheid is een sterk groeiend internationaal probleem. Het aantal armen neemt ge-

lukkig af, vooral in Azië, maar de kloof tussen superrijk en superarm binnen en tussen landen neemt schrikbarend toe. Dit ondermijnt de maatschappelijke samenhang en daarmee de vrede en veiligheid. Globalisering van informatie brengt mensen in beweging, op zoek naar levensgeluk.

Nederland noch Europa is lijdend voorwerp: gezamenlijk kunnen we de greep op ons lot vergroten

Internationale stabiliteit vergt een rechtvaardiger en democratischer internationaal financieel-economisch systeem, waarin armoedebestrijding prioriteit krijgt. Daartoe behoren eerlijke handel, evenwichtige belastingheffing en gerichte investeringen in duurzame groei en fatsoenlijk werk. De EU moet hierin een voorttrekkersrol vervullen, zowel op het wereldtoneel als in eigen huis.

Terrorisme doodt en jaagt schrik aan. De islam is niet de vijand, jihadisme des te meer. Om dat jihadisme te bestrijden zijn politieke en militaire middelen nodig. Maar deradicalisering van Nederlandse jongeren vraagt om meer. Waakzaamheid moet hier hand in hand gaan met insluiting, met sociale integratie van mensen en hun godsdienstige instellingen. Nederland is hun thuis.

Bovenal is het een kwestie van internationaal handelen. IS moet worden uitgeschakeld. Hun terrorisme past in een patroon van grensoverschrijdend geweld dat het Midden-Oosten al langer teistert. De regio heeft dringend behoefte aan een pact voor stabiliteit en samenwerking. Europa kan bij de totstandkoming hiervan de helpende hand bieden. Een geloofwaardig Midden-Oostenbeleid vergt bovendien de erkenning van de Palestijnse staat. Dat

Jan Marinus Wiersma, Marnix Krop & Lo Casteleijn *Europa biedt Nederland houvast in een wankel wereld*

brengt een tweestatenoplossing dichterbij en biedt uitzicht op het einde van een giftige splijtzwam.

De verhouding met Rusland baart zorgen. In plaats van naar elkaar toe te groeien drijven we uiteen. Gevoelens van miskenning en frustratie hebben de overhand, leiden tot een agressieve houding en expansief gedrag en brengen de zelfbeschikking van buurlanden in het gedrang. Aan een politiek van voldongen feiten moet krachtig het hoofd worden geboden, maar steeds ook met een open oog voor herstel van vertrouwen.

De deur moet openblijven voor toenadering. Bijvoorbeeld door de Helsinki-akkoorden uit 1975 met de gedeelde waarden over veiligheid en mensenrechten nieuw leven in te blazen. Rusland behoort, als het wil, tot de Europese familie van volkeren en deelt in de OVSE en Raad van Europa gemeenschappelijke waarden. Eerbied voor democratie en rechtsstaat is daar wel nauw mee verbonden. Gemanipuleerde democratie is in de mode. Niet alleen in Rusland, ook binnen de EU doet zich een 'poetinisering' voor. De betrokken lidstaten moeten we daarop aanspreken.

Ook in Turkije staan democratie en rechtsstaat onder druk. President Erdogan bouwt gestaag verder aan een autoritair presidentieel systeem. De persvrijheid, minderheden en

oppositieleden dreigen daarvan het slachtoffer te worden.

De onderhandelingen over het EU-lidmaatschap — die Turkije wil versnellen — dreigen zo hun geloofwaardigheid te verliezen. Concessies aan de Kopenhagen-criteria (1993) zijn uiteraard uit den boze. Met de daarin vervatte vereisten van democratie, rechtsstaat, bescherming van minderheden en markteconomie mag niet worden gemarchandeerd.

In het kader van de afspraken over vluchtelingen eist president Erdogan bovendien visumliberalisering. De EU is bereid die stap te zetten, maar daarvoor moet hetzelfde gelden als voor de toetredingsonderhandelingen: Brussel deelt geen politieke cadeautjes uit zolang Turkije doorgaat op de ingeslagen weg.

Onze internationale betrokkenheid terugschroeven is duidelijk niet het antwoord. Nederland moet een actieve diplomatie voeren, de ambassades versterken, de defensie-uitgaven gericht verhogen en de ontwikkelings-samenwerking schragen — de begroting terug naar 0,7% van het bnp.

Minder Europa is niet de beste reflex, een meer democratische en meer resultaatgerichte Europese Unie wel. Alleen zo kan de vicieuze cirkel van wantrouwen waar de EU onder gebukt gaat, doorbroken worden.

Evelien Tonkens *Bevrijd de zorg uit handen van het marktdenken*

Bevrijd de zorg uit handen van het marktdenken

Door **Evelien Tonkens**

Hoogleraar Burgerschap en Humanisering van de Publieke Sector aan de Universiteit voor Humanistiek

Zorg is een publiek goed. In theorie althans, want in de praktijk delft het publieke belang steeds vaker het onderspit. Het behouden en versterken van het publieke karakter van de zorg zou dan ook de kern van de zorgparagraaf in het PvdA-verkiezingsprogramma moeten zijn. Dat de marktwerking op de lange termijn van tafel moet, is evident. Een radicale stelselherziening op korte termijn is echter niet wenselijk. Dat kost veel tijd en aandacht die afleidt van de zorg zelf, en versterkt de toch al grote baan- en zorgonzekerheid. Het is beter om de herziening van het stelsel uit te smeren over een langere periode, waardoor het in kleinere, meer overzichtelijke stappen kan gebeuren.

Minder rompslomp, meer vertrouwen in artsen en verplegers

We moeten allereerst met alle macht de wet blokkeren die winstuitkering van ziekenhuizen mogelijk dreigt te maken. Winstuitkering leidt niet tot grotere doelmatigheid en kwaliteit, maar wel tot verminderde toegankelijkheid en toename van het democratisch tekort in deze sector. Publieke instellingen komen in private handen waardoor de democratische controle nog verder verzwakt, de kosten stijgen en geld het wint van kwaliteit en professionaliteit. Tegelijkertijd is het mogelijk om op de korte termijn de bureaucratische gekte van productieafspraken, zoals DBC's met hun perverse prikkels, te stoppen. En hoewel meer transparantie goed klinkt, is het de vraag of

het de zorg ook beter maakt. Openbaarheid van de kosten heeft bijvoorbeeld niet geleid tot minder zorgvragen, maar wel tot uitbreiding van de administratieve afdelingen van ziekenhuizen, die al die mensen te woord moeten staan die hun rekeningen niet begrijpen of beweren een behandeling tijdens verdoving niet ondergaan te hebben. Verder is uit onderzoek gebleken dat openbaarheid van sterftecijfers wel leidt tot meer tijd en aandacht voor registraties, maar niet tot betere zorg.

Het openbaar maken van medische misers, zoals recentelijk is voorgesteld, is daarom buitengewoon onverstandig. Alles voor iedereen toegankelijk maken veronderstelt dat iedere leek technische en communicatief complexe processen in één oogopslag kan begrijpen. Uiteraard is dat niet het geval en

Verspilling tegengaan is prima, maar te vaak wordt het als excuus voor bezuinigen gebruikt

zal alles openbaar maken dus tot veel ongeïntegreerde vragen en woede leiden. Hetgeen weer meer indekking in de rapportages en juridisering van de zorg, en uitbreiding van de administratieve afdelingen ten koste van echte zorg tot gevolg heeft.

Natuurlijk is het van cruciaal belang dat artsen en verpleegkundigen leren van hun eigen en elkaars fouten, maar dat kan alleen in een veilige, beschermde omgeving. Koester daarom ook de grote inzet en motivatie van

Evelien Tonkens *Bevrijd de zorg uit handen van het marktdenken*

zorgwerkers en ga uit van vertrouwen. Getallen geven weliswaar de illusie van transparantie en controle, iedereen weet dat ze ook uitnodigen tot strategische rapportages die goed staan maar weinig vertellen. Supervisie en intervisie zijn veel leerzamer en dragen dus meer bij aan de kwaliteit van zorg. Ziekenhuizen moeten die leerprocessen goed op orde hebben, en de uitwisseling van informatie tussen ziekenhuizen onderling kan daarin zeker waardevol zijn, maar alles openbaar maken schendt de veilige leeromgeving en dient, zoals gezegd, geen enkel doel.

Waar de politiek wel op zou moeten inzetten is de regionalisering van de zorg: instellingen werken dan in de regio samen en maken met elkaar en met regionale zorgverzekeraars afspraken over doelstellingen. Je stopt dan met het afrekenen in termen van productie, en start met samenwerken aan gezondheidsdoelstellingen. In sommige regio's in Nederland wordt deze wending al voorzichtig gemaakt. De overheid kan dit bevorderen door belemmeringen hiertoe weg te nemen en regio's die zo werken te belonen.

Geen kostenpost

Hoe meer verspilling wordt tegengaan, hoe beter. Te vaak gebruikt men dit echter als excuus voor domweg bezuinigen. Verspilling bestrijd je door te luisteren naar wat zorgwerkers zelf signaleren.

Daarbij is het essentieel om een einde te maken aan het beeld dat zorg alleen maar een dure kostenpost is. Zorg is immers een uitstekende banenmachine die ook andere vitale economische sectoren levend houdt. Koester en creëer banen in plaats van ze af te schaffen. Robotisering hoeft geen probleem te zijn als je die technologie inzet om mensen te ondersteunen in hun werkzaamheden. Zorgwerkers die hun aandacht bijvoorbeeld besteden aan emotionele hulp, terwijl de automatische stofzuiger op de achtergrond het huis schoonmaakt.

De informalisering van de zorg, oftewel het afschaffen van betaald werk in de hoop dat vrijwilligers en mantelzorgers dit overnemen, is een stap terug naar de jaren vijftig. Oudere vrouwen met een laag inkomen en met veel mantelzorgverplichtingen worden hierdoor eenzijdig getroffen. Niet doen dus. Mantelzorgers blijven hard nodig, maar doen grosso modo al genoeg. Wat wel bevorderd moet worden zijn de mogelijkheden om mantelzorg en werk te combineren. Op die manier zijn niet alleen drukbezette vrouwen, maar ook jongeren en mannen beter in staat om ook een bijdrage te leveren.

Een waardig leven

Te veel mensen met geestelijke of lichamelijke beperkingen, waaronder een groeiende groep ouderen met dementie en andere ouderdomsklachten, liggen hele dagen op bed. Een sociaal-democratische partij die zichzelf serieus neemt, zorgt ervoor dat zij hun leven wel zinvol kunnen besteden.

Voor degenen die nog niet pensioenge-rechtigd zijn, staat echt werk daarbij voorop. Zonder subsidie zal het echter niet lukken. Op zich is dat geen probleem: het geeft slechts aan dat er een kloof is tussen wat nuttig werk is en wat de markt daarvoor wil betalen. Er is genoeg werk te doen, waar veel maatschappelijke vraag naar is.

Veel te veel kinderboerderijen, bibliotheken, buurthuizen, speeltuinen en zwembaden sluiten door bezuinigingen. Als we daar geld voor overhebben, valt die trend te stoppen. Daartoe helpt het wederom om te bedenken dat de zorg ook een vitale economische sector is die een cruciale bijdrage levert aan de economie. Ook mensen met gesubsidieerd werk gaan naar de winkel en de kapper.

Misschien was het ooit een mooi maatschappelijk ideaal, maar inmiddels is het gedwongen zelfstandig wonen van ouderen en mensen met een verstandelijke beperking geworden tot een bureaucratisch dwangmiddel, dat gestuurd wordt door getallen in plaats van

Marcel Levi *Tien jaar zorgverzekeringswet: dit kan (en moet) beter*

idealen. Wat begin jaren zeventig begon als een recht op zelfstandig wonen is verworden tot een plicht. Ook ouderen en gehandicapten verdienen een daadwerkelijke keuze. Onder meer door de afbouw van verzorgingshuizen worden mensen nu gedwongen om thuis te blijven wonen. Wat willen mensen zelf? Die vraag zou nog steeds centraal moeten staan. Geen veranderingen zonder een onderzoek naar de wensen van de betrokkenen. Zelfstandig wonen is dan lang niet altijd de gewenste

uitkomst. Bevorder nieuwe vormen van beschermd wonen die gezelligheid, aanspraak en zo nodig hulp en zorg bieden

Kortom

Gaan we verder op de heilloze weg van verdere marktwerking en cijferfetisjisme óf nemen we behoedzaam afscheid van dit failliete model? Dat is de vraag die de verkiezingsprogramma-commissie zal moeten beantwoorden.

Tien jaar zorgverzekeringswet: dit kan (en moet) beter

Door **Marcel Levi**

Hoogleraar, internist & voorzitter Raad van Bestuur AMC Amsterdam

Na tien jaar zorgverzekeringswet is het tijd om de balans op te maken en te leren van wat wel en wat niet goed werkt in de praktijk. Dat vraagt niet om een geheel nieuw systeem, maar wel om essentiële koerswijzigingen.

Huisarts als hoeksteen

De hoeksteen van ons systeem blijft een krachtige eerstelijnszorg (eenvoudige en laagdrempelige zorgverlening in de buurt). Het is essentieel dat mensen de weg naar de zorg blijven vinden. De huisarts dient daarbij als poortwachter. Nog meer dan nu kan alleen de huisarts verwijzen naar specialistische zorg. Als er eenvoudig aanvullend onderzoek nodig is, dan vraagt de huisarts dat aan. Aan de hand van cijfers van zorgverzekeraars (de spiegelinformatie) houdt hij in de gaten of en in hoeverre de zorgvraag, het verwijspatroon en het gebruik van aanvul-

lend onderzoek en medicatie van zijn patiëntenbestand afwijkt van collega-huisartsen. Deze spiegelinformatie wordt ook door lokale groepen huisartsen onderling besproken (intercollegiale toetsing).

Belangrijk is ook dat huisartsen beter in staat worden gesteld om de zorg van de steeds grotere groep ouderen met een chronische aandoening op zich te nemen. Daarbij moet er veel meer ruimte komen voor experimenten, waarbij onder regie van de huisarts eerstelijns- en specialistische zorg voor chronisch zieken met meerdere aandoeningen wordt geboden. Deze centra kunnen ook een coördinerende rol spelen als thuiszorg of andere vormen van chronische zorg noodzakelijk zijn. De minister zal eventuele problemen vanwege verschillende financiering en op organisatorisch vlak tussen de eerstelijns- en specialistische zorg vlak zoveel mogelijk moeten wegnemen.

Waar mogelijk zelf het heft in hand

De patiënt van de 21ste eeuw is allang niet meer de zwijgzame zieke die zonder morren

Marcel Levi *Tien jaar zorgverzekeringswet: dit kan (en moet) beter*

en vol ontzag naar de zorgverlener kijkt. De zorg zal daarom meer oog voor zelfbeschikking en zelfredzaamheid moeten hebben. Patiënten meer ruimte laten om het heft in eigen hand te nemen.

Dan valt er onder meer te denken aan meer mogelijkheden van zelfmanagement, geïndividualiseerde oplossingen voor gezondheidsproblemen, aanpassingen van zorg voor groepen met een verschillende achtergrond en lokale arrangementen die passen bij specifieke lokale omstandigheden. Het mes snijdt daarbij aan twee kanten. Door patiënten op internet of via de mail te helpen voorkom je dat mensen onnodig de polikliniek bezoeken. Het is wel zaak om via experimenten goed in kaart te brengen welke vormen van zelfmanagement werken en welke niet.

Daarom is een grote investering nodig in onderzoek naar de doelmatigheid van vernieuwingen in de zorg. Dat onderzoek moet tot stand komen vanuit een nieuw te vormen vernieuwingsfonds voor de gezondheidszorg, en moet bijdragen aan een voor de patiënt kwalitatief betere en tegelijkertijd doelmatigere zorg. Met een bijdrage van de zorgverzekeraars en overheid van 0,25% van de totale uitgaven in de gezondheidszorg kan dit gefinancierd worden.

Regionale samenwerking én marktwerking

Spoedeisende zorg en complexe zorg bij ernstige aandoeningen zijn collectieve voorzieningen en moeten voor iedere Nederlander toegankelijk zijn op basis van solidariteit. We dragen gezamenlijk de kosten voor mensen die deze zorg nodig hebben. Tegelijkertijd moet het wel betaalbaar blijven. Complexe zorg met kostbare infrastructuur wordt mede daarom maximaal geconcentreerd in een beperkt aantal centra.

En spoedeisende zorg, intensieve en complexe zorg bij ernstige aandoeningen en (zeer) kostbare zorg worden georganiseerd op basis

van de mogelijkheden binnen de Wet op bijzondere medische verrichtingen (WBMV) en landelijke kwaliteitseisen, toegankelijkheid en regionale samenwerking. Met name die regionale samenwerking zal een omslag betekenen ten opzichte van het huidige systeem van de concurrerende marktwerking. Alle ziekenhuizen in Nederland krijgen opdracht om een regionaal plan op te stellen, waarbij het zorgaanbod op elkaar wordt afgestemd en er sprake is van samenwerking tussen alle zorgaanbieders.

Het stelsel hoeft niet geheel op de schop, maar flinke aanpassingen zijn wel nodig

Daarbij is er geen rol voor de Autoriteit Consument en Markt weggelegd. Het gaat immers om een voorziening van algemeen belang. Om de kwaliteit op peil te houden zijn er strenge minimumeisen waarop de Inspectie voor de Gezondheidszorg toeziet.

De marktwerking hoeft overigens niet geheel overboord. Op planbare, eenvoudige en niet-spoedeisende zorg, zoals geplande chirurgische ingrepen, kunnen aanbieders blijven concurreren op basis van kwaliteit en prijs, en gaan de zorgverzekeraars nog steeds met de meest aantrekkelijke zorgaanbieders in zee.

Band medisch specialisten en ziekenhuizen versterken

Helaas zijn de pogingen om de medisch specialisten en ziekenhuizen meer op één lijn te krijgen en artsen meer te betrekken bij de bedrijfsvoering nagenoeg mislukt. De dreiging van inkomensverlies heeft ertoe geleid dat specialisten niet in dienst zijn getreden

Marcel Levi *Tien jaar zorgverzekeringswet: dit kan (en moet) beter*

van ziekenhuizen, maar voor een groot deel terecht zijn gekomen in 'medisch-specialistische bedrijven'. Paradoxaal genoeg staan zij daar juist veel verder van het ziekenhuis en het dagelijks bestuur af.

Deze nieuwe constructies zullen kritisch tegen het licht gehouden moeten worden. Zo kan er onder meer worden gekeken of specialistische bedrijven in aanmerking komen voor de belastingvoordelen voor ondernemers. Tegelijkertijd kunnen specialisten gerust worden gesteld door hun inkomen in dienstverband op peil te houden. Op die manier kan er een einde komen aan de loopgravenoorlog en worden specialisten meer onderdeel van de zorginstellingen waar ze voor werken.

Minder verspilling en minder papier schuiven

De kosten kunnen worden beteugeld door een actiever beleid te voeren om verspilling, dubbele en futiele zorg aan de randen van het leven te bestrijden. Dit leidt tot minder zorgproducten en een lagere prijs per behandeling.

Om dure behandelingen zoals nieuwe geneesmiddelen betaalbaar te houden is een meer sturend beleid nodig, waar Europese samenwerking bij prijsvorming (inclusief een discussie over maximumprijzen per geneesmiddel), strakke inkooponderhandelingen en eenvoudiger registratie van nieuwe geneesmiddelen en medicijnen waarvan het patent verlopen is, onderdeel van zijn.

De verregaande bureaucratie en zinloze registratie dienen verder te worden beteugeld. De Zorgautoriteit verbiedt daarom iedere overbodige administratie, of die nu de vorm van een registratie, indicatie, machtiging of invulformulier heeft. Naast een taskforce kan de Zorgautoriteit hiervoor een meldpunt instellen waar zorgwerkers vormen van bureaucratie en zinloze registratie rapporteren.

Er komt bovendien een maximum aantal kwaliteitsindicatoren. Deze worden landelijk

vastgesteld voor alle vormen van zorg; voor elke indicator die erbij komt, moet een bestaande indicator worden geschrapt. Tegelijkertijd kan en moet het declaratiesysteem van geleverde zorg eenvoudiger.

Te veel vet op de botten

Ten slotte kan een aanzienlijk deel van het geld dat nu in de gezondheidszorg omgaat veel beter benut worden. In het huidige systeem lenen zorginstellingen grote sommen geld bij banken om voorgeschoten kosten, investeringen in programma's, apparatuur en bouw te financieren. Zelfs bij de huidige rentestand lopen de rentelasten voor alle zorginstellingen samen al snel op tot enkele honderden miljoenen euro's per jaar. Tot overmaat van ramp worden accountants vanwege het uiterst complexe stelsel en declaratiesysteem steeds strenger. Daardoor is het voor zorginstellingen lastiger om een volledige goedkeurende verklaring over de jaarrekening te verkrijgen.

Door de onzekerheid die dit veroorzaakt worden de voorwaarden van banken steeds strenger. Zo eisen de banken een steeds hogere solvabiliteit van de instellingen. Gevolg is dat zij dus een buitenproportioneel deel van hun geld moeten oppotten en niet aan zorg kunnen uitgeven: de afgelopen tien jaar is de solvabiliteit van zorginstellingen genomen van gemiddeld 8% tot 20%, oftewel een kleine € 12 mrd. In tijden van schaarste en bezuinigingen is dit natuurlijk extra wrang. Op het moment dat de overheid garant staat kunnen de banken gerustgesteld worden en kunnen de financieringslasten en de benodigde solvabiliteit omlaag.

Daarnaast zitten ook de zorgverzekeraars – weliswaar vrijwillig – op een enorme pot geld. Om zich tegen onverwachte tegenvallers te wapenen leggen zij reserves aan. Op zich een goede zaak, ware het niet dat die buffers inmiddels twee keer zo groot zijn als de richtlijnen van De Nederlandsche Bank. In

Farid Tabarki *Benut talent beter en neem afscheid van het hokjesdenken*

totaal € 9 mrd ligt doelloos in de kluisen van de verzekeraars. Geld dat bijvoorbeeld ook geïnvesteerd kan worden in het genoemde vernieuwingsfonds voor de gezondheidszorg.

Uitgangspunten

Zoals gezegd, er hoeft geen nieuw systeem te komen, maar het huidige systeem moet wel op de schop. Cruciale uitgangspunten daarbij

zijn: volledige zelfbeschikking voor iedereen (inclusief informatie op maat en gezamenlijke besluitvorming van patiënt en zorgverlener over ziekte en behandeling); maximale zelfredzaamheid waar het kan, optimale zorgverlening waar het moet; solidariteit als uitgangspunt met blijvende aandacht voor betaalbaarheid; terugdringen van bureaucratie en zinloze administratie; en meer inzet voor vernieuwing en implementatie van innovatie.

Benut talent beter en neem afscheid van het hokjesdenken

Door **Farid Tabarki**

Oprichter van Studio Zeitgeist, columnist bij Het Financieele Dagblad & auteur van 'Het Einde van het Midden – Wat een maatschappij van extremen betekent voor mens, bedrijven politiek'

Wanneer een politieke partij zich al te veel vereenzelvigd met een goed idee en het tot stokpaardje maakt, kan dat in de Haagse slangenkuil dodelijk zijn. Op 30 mei memoreerde journalist Rob Vreeken in een *Volkskrant*-artikel de tragische geschiedenis van de middenschool. Een goed idee van de PvdA, dat desalniettemin in al zijn schoonheid strandde. Sindsdien denken politieke partijen wel twee keer na voordat ze zulke ambitieuze plannen in hun onderwijsparagrafen opnemen.

Jammer, want het is hoog tijd voor drastische stappen: *one size does not fit all*. Terwijl scholieren en studenten hun tanden breken op gestandaardiseerde toetsen en centrale examens, blijven mogelijkheden om het onderwijs flexibeler en persoonlijker te maken onbenut. Van brugklas tot master zijn we verknocht aan het ouderwetse hokjesdenken.

Ondanks periodieke hervormingsrondes is het Nederlands onderwijs nog steeds grotendeels georganiseerd alsof de Industriële Revolutie net achter ons ligt. Jongeren rollen nog steeds in partijen van dertig met een gestandaardiseerd stempeltje van de lopende band. Leerlingen worden opgedeeld in gelijke groepen en de dag in gelijke brokken tijd, waarin een inhoudelijk specialist hen lesgeeft in zijn of haar vak. U en ik zijn er groot mee geworden, maar in een dynamische samenleving waarin de voor succes benodigde competenties elke vijf jaar veranderen, is het niet genoeg.

Het bestaande onderwijs is te statisch en disciplinair. In een dynamische samenleving kan en moet dat anders. Studenten moeten vragen stellen, problemen oplossen en onderwerpen analyseren. Ze moeten hun kwaliteiten ontdekken en die ontplooiën. Creativiteit wordt niet ontwikkeld door een 'creativiteits-uurtje' in de week, creativiteit moet in elk vak, elk uur terugkomen.

Goede scholen bieden daarom meer dan nieuwe kennis en vaardigheden alleen, ze trainen jonge mensen in de omgang met verandering. Creativiteit is de sleutel naar dit

Farid Tabarki *Benut talent beter en neem afscheid van het hokjesdenken*

vermogen. De wereld verandert en hij verandert snel; wij moeten mee. Wil je je waarde behouden in een wereld waarin technologie de overhand krijgt, dan moet je een innovatieve denkwijze hanteren.

'Conundrums' en '42'

Aan inspirerende ideeën over innovatie in het onderwijs gelukkig geen gebrek. Zo schreef de zeventienjarige scholier Nikhil Goyal uit New York het boek *One Size Does Not Fit All: A Student's Assessment of School*. De jonge hoogvlieger stelt aan de kaak hoe scholen omgaan met een van de meest waardevolle eigenschappen waarover bijna alle jongeren beschikken: creativiteit. 'Scholen kunnen niet eenvoudigweg een "uurtje creativiteit" instellen en dat is het dan', zegt Goyal. Hij stelt voor Engels, wiskunde en geschiedenis af te schaffen. In plaats van deze vakken wil hij het onderwijsprogramma inrichten rondom grote *conundrums*, een lastig te vertalen begrip dat neerkomt op de grote raadsels van het leven. Goyal wil anti-disciplinair onderwijs, een term van Sandy Pentland van het MIT Media Lab.

Een ander interessant voorbeeld is 42, een Parijse school voor computerprogrammeurs. De steenrijke ondernemer, dwarsdenker en stichter van de school Xavier Noël heeft alle regels uit het reguliere onderwijs in zijn school overboord gezet. Het gaat hem niet om het juiste antwoord, maar om het stellen van de juiste vraag. 42 biedt een open leeromgeving, ruimte voor samenwerkingsprojecten en evaluaties van medestudenten en projectgenoten. Diploma? Niet nodig. Ambitie? Zeker wel. De school is 365 dagen per jaar en 24 uur per dag toegankelijk.

Gericht experimenteren

Al heb ik fundamentele kritiek op het onderwijs, ik pleit er niet voor om, à la 42, de school in zijn geheel af te schaffen. Geen minister van Onderwijs zou dat aandurven en terecht: dan

weten bijna een half miljoen professionals in het onderwijs niet meer wat ze moeten doen.

Het Nederlandse onderwijs doet het in vergelijking met ons omringende landen eigenlijk zo slecht nog niet. Het gemiddelde opleidingsniveau met bijbehorende kennis en vaardigheden staat hoog op de OESO-ranglijst en het systeem is medeverantwoordelijk voor relatief gelukkige jonge mensen.

Toch is het onderwijs als emancipator niet voldoende succesvol: de aansluiting tussen mbo en hbo is bijvoorbeeld ronduit dramatisch en de slaagkansen van met name allochtone jongens zijn in het huidige systeem bedroevend. Ook de meest getalenteerde leerlingen en studenten komen er bekaaid af: de mentaliteit 'doe maar gewoon, dan doe je al gek genoeg' lijkt op veel scholen nog steeds de norm.

Daarom denk ik dat we door gericht te investeren in het onderwijs de vastgeroeste elementen en schotten kunnen doorbreken. Voor een zeer beperkt gedeelte kan dat door een verhaal van bovenaf. Het leeuwendeel moet echter op het niveau van scholen en opleidingen gebeuren. Daar moeten de experimenten plaatsvinden.

Experimenten zoals de middenschool: een stuk of tien middelbare scholen die de eerste drie jaar hun leerlingen nog niet onderverdelen naar niveau. Het zou de emancipatoire werking van de school ten goede kunnen komen, mits de individuele ontwikkeling van de talenten van de leerlingen centraal staat.

Ook lijkt het me een goed idee om het mogelijk te maken om in het voortgezet onderwijs vakken op verschillende niveaus af te ronden. Leerlingen met een grote 'V/P-kloof', een groot verschil tussen hun verbaal en per formaal IQ, komen dan beter tot hun recht.

Win-win

Beide experimenten kunnen ertoe leiden dat het diploma als gestandaardiseerd sluitstuk van het onderwijs langzaam aan belang inboet ten gunste van een persoonlijk portfolio.

Herman van de Werfhorst *Waarom de politiek zich druk moet maken om gelijke kansen*

Dat vraagt om een andere manier van denken bij zowel docenten als leerlingen. De docent zal methodes moeten verzinnen om efficiënt onderwijs op maat te maken en leerlingen zullen veel minder kunnen calculeren om met nét voldoende inspanning de norm te halen. Technologie kan helpen om met *computer-assisted learning* uren bij de docent vrij te maken en om studievoortgang te meten.

Wanneer het onderwijs meegaat met de samenleving betalen de investeringen zich snel terug. Een betere en op maat gemaakte ontwikkeling van talenten zal de aansluiting

op de arbeidsmarkt ten goede komen. Zowel leerlingen als leraren zullen in een flexibelere opzet beter in staat zijn om hun vaardigheden en kennis mee te laten groeien met de veranderlijke realiteit, waarin kapitaal en arbeid als productiefactoren plaatsmaken voor creativiteit en talent.

Persoonlijk, flexibel en op talent gestuurd onderwijs is een mes dat aan twee kanten snijdt. Zwakke leerlingen blijven beter bij de les en zeer getalenteerde of eenzijdig begaafde mensen zijn gemotiveerder en presteren daardoor op een veel hoger niveau.

Waarom de politiek zich druk moet maken om gelijke kansen

Door **Herman van de Werfhorst**

Hoogleraar sociologie aan de Universiteit van Amsterdam

Toen ik een jaar of tien geleden begon sociologische onderzoeksbevindingen voor het Haagse voetlicht te brengen, vielen de schellen me van de ogen. Politici en ambtenaren, ook van PvdA-huize, maakten zich in het geheel geen zorgen om ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs. Die was namelijk nauwelijks aanwezig — iedereen kreeg alle kansen, het was enkel een kwestie van kansen pakken.

Men vertelde mij vaak zelfs het tegenovergestelde. Er was misschien wel te veel gelijkheid, want de vmbo'ers deden (en doen) het internationaal gezien bijzonder goed, en de vwo'ers iets minder dan gewenst. Nederlandse leerprestaties in het PISA-onderzoek kenmerkten zich daarom door een lage spreiding.

Die onverschillige houding over onderwijsongelijkheid miskent niet alleen structurele ongelijkheden in het onderwijs, maar typeert tevens een bredere tendens in de Nederlandse

samenleving vanaf de jaren tachtig tot nu. Beleid werd steeds meer gevoerd om efficiëntie te bevorderen. In het onderwijs gebeurde dit bijvoorbeeld door de aandacht te richten op hoge gemiddelde en excellente prestaties. Tegelijkertijd werden gelijkheidsvragen niet meer gesteld.

Maar ongelijkheden naar sociaal milieu of etnische herkomst kunnen sterk zijn. Het is al sinds jaar en dag bekend dat de onderwijsloopbaan sterk samenhangt met sociaal milieu. Bovendien komen sociale verschillen in loopbanen niet alleen voort uit sociale verschillen in leercapaciteiten, maar ook uit verschillen in de keuzes die gemaakt of geboden worden. In Nederland zien we bijvoorbeeld dat kinderen uit hogere milieus vaker het vwo instromen dan kinderen uit lagere milieus met dezelfde capaciteiten.

Dit soort ongelijkheden doen zich voor in de hele westerse wereld, en komen voor een belangrijk deel voort uit processen die lastig zijn aan te sturen vanuit de politiek. Er bestaan mogelijk sociale verschillen in intelli-

Herman van de Werfhorst *Waarom de politiek zich druk moet maken om gelijke kansen*

gentie, en zeker in de normen en verwachtingen die in gezinnen bestaan ten aanzien van het onderwijs van hun kinderen. Men moet dus niet de illusie hebben dat onderwijsbeleid sociale ongelijkheden in het onderwijs weg kan poetsen zonder in de vrijheid van opvoeding te treden.

Gelijkheid weer terug op de agenda

De politiek kan met haar beleid ongelijkheden dus niet elimineren, maar kan wel beleidsmaatregelen nemen om de ongelijkheid te verminderen. Of omgekeerd: zijn er maatregelen die (bedoeld of onbedoeld) de ongelijkheid sterker maken dan nodig?

Er zijn twee vormen van beleid die daarbij continu aandacht behoeven: sociaaleconomisch en onderwijsbeleid. Voor beide zaken kunnen we leren uit internationale vergelijkingen en vergelijkingen in de tijd. Welke institutionele context bevordert gelijke kansen?

Sociaaleconomisch beleid is belangrijk, omdat het de hulpbronnen beïnvloedt die in gezinnen aanwezig zijn. Een gelijkere verdeling van inkomens en een genereuzere welvaartsstaat gaan gepaard met meer kansgelijkheid in het onderwijs. Dit is belangrijk omdat het kansgelijkheid rechtstreeks verbindt met gelijkheid van 'positie' op de maatschappelijke ladder. Gelijkheid van positie wordt door veel politieke partijen als onwenselijk gezien — de gelijkheidsdeken *pur sang*. Maar gelijkheid van positie van de ene generatie beïnvloedt gelijke kansen van de volgende. Dus zelfs als kansgelijkheid als een belangrijker politiek doel wordt gezien dan meer gelijkheid in (inkomens)posities, ontkomt men er niet aan om een grotere gelijkheid van positie te overwegen.

Te rigide en bovendien deterministisch

Ten aanzien van het Nederlandse onderwijsbeleid heb ik een aantal zorgen. Als eerste de steeds rigidere en vroeg-determinerende

vorm van selectie in het Nederlandse stelsel. Het moment van selectie op twaalfjarige leeftijd bestaat feitelijk al sinds eind negentiende eeuw. Sinds de opkomst van de ambachtsscholen, die in een grotere onderwijsvraag moesten voorzien, is er een parallel systeem in Nederland, maar de laatste jaren zien we dat het moment van selectie de facto vroeger wordt, en meer deterministisch.

Dit komt omdat de brede brugklassen en brede scholengemeenschappen langzaam aan verdwijnen. Selectie op twaalfjarige leeftijd betekent voor de meeste kinderen ook echt selectie van een onderwijsniveau, een gebouw en een onderwijsinstelling. Terwijl de brugklas niet alleen tussen niveaus, maar ook tussen de basisschool en het voortgezet onderwijs, een mooie brug kan slaan, vinden

Dat de scholen meer autonomie krijgen, is erg zorgelijk

VO-scholen het niet nodig om brede brugklassen te handhaven. VO-scholen vragen bewust om enkelvoudige adviezen en beschouwen de brugklas daarom als overbodig.

Vanuit efficiëntieoogpunt is dat inderdaad het geval, maar als we naar de ongelijkheid kijken allerminst. Er bestaan immers flinke sociale verschillen in het advies van de basisschoolleraar, zoals de Inspectie van het Onderwijs onlangs nog liet zien. En wanneer die leerkracht wordt aangemoedigd om een enkelvoudig advies te geven, is het waarschijnlijk dat een kind met laagopgeleide ouders vaker de lage variant van een gemengd advies krijgt (vmbo-t in plaats van vmbo-t/havo), en een kind met hoger opgeleide ouders vaker de hoge variant (havo in plaats van vmbo-t/havo). En aangezien de brede scholengemeenschap-

Herman van de Werfhorst *Waarom de politiek zich druk moet maken om gelijke kansen*

pen verdwijnen gaan deze kinderen naar verschillende scholen en wordt tussentijds overstappen ontmoedigd. Het selectiemoment is daarmee ook steeds deterministischer.

Een andere reden waarom het deterministisch wordt, is de versterking van de 'beroepskolom': een vmbo-opleiding dient ter voorbereiding op het mbo, niet op de havo. Daar komt nog bij dat de Nederlandse havo-scholen vaak zulke strenge eisen stellen aan vmbo-gediplomeerden dat het mbo de enige optie is.

Als men een nieuw onderwijsstelsel voor de huidige samenleving zou ontwerpen, wordt er, zo is mijn inschatting, geen selectiemoment ingevoerd op twaalfjarige leeftijd. Er zijn landen die het selectiemoment hebben uitgesteld, zoals Engeland, Schotland, Zweden, Finland en Frankrijk. Op basis van de ervaringen aldaar zijn er zeker argumenten om ook zo'n stap te overwegen. Zo namen de gelijke kansen in die landen toe. Of dat ook voor Nederland de beste weg is, weet ik niet, maar het selectiemoment kan zeker minder rigide en determinerend worden gemaakt. Meer flexibiliteit, bredere brugklassen, brede scholengemeenschappen, gemakkelijker tussentijds overstappen tussen niveaus – het zijn allemaal manieren om minder rigide te selecteren. Deze maatregelen zouden het bovendien mogelijk maken om leerlingen van verschillende niveaus bij elkaar te plaatsen voor vakken waar dat kan, zoals gymnastiek of maatschappijleer. Het is toch van de zotte dat Nederlandse scholen ook gymnastiek op 'vwo-niveau' aanbieden.

Te veel macht scholen

Een tweede zorg is de toenemende autonomie van scholen, en met name het verminderde belang van centrale toetsen voor het verdere verloop van de onderwijsloopbaan. De cijfers van de Onderwijsinspectie van april 2016 zijn alarmerend: juist in het jaar dat de eindtoets basisonderwijs later werd afgenomen (nadat het advies al is gegeven) nam de ongelijkheid in advisering toe.

Het is nog te vroeg om dit enkel aan de verlate eindtoets toe te schrijven, maar zorgelijk is het wel. We zouden nog beter moeten weten hoe advisering en eventuele bijstelling van het advies na de eindtoets tot stand komen. Recentelijk beweerde onderwijsconoom Lex Borghans op de blog www.economie.nl dat de eindtoets minder serieus is genomen door de kinderen van hoger opgeleide ouders, omdat zij tevreden zijn met het reeds gegeven advies (een terechte constatering denk ik).

De vraag is dan of kinderen van lager opgeleide ouders ook vaker bijstelling van het advies vragen en krijgen. Daarover is in het Inspectierapport helaas weinig te lezen, terwijl het toch belangrijk is: wordt bij kinderen uit de lagere milieus een te laag schooladvies gewijzigd als ze een goed toetsresultaat behalen?

Politiek ontwaak

In het algemeen valt het op dat de overheid een afwachtende houding aanneemt ten aanzien van het veld. In Nederland zijn scholen zeer autonoom, en om verschillende redenen is dat goed en wenselijk. Maar de grote autonomie betekent ook dat de eerste reactie van landelijke en lokale beleidsmakers op strategisch gedrag van scholen is dat scholen dat vooral zelf moeten bepalen. Dat geldt voor de versmalling en verkorting van de brugperiode, het versmallen van scholengemeenschappen, en de advisering door de basisschool voor het voortgezet onderwijs.

Ik denk dat deze afwachtende houding niet langer op zijn plaats is. Juist als ongelijkheden in het onderwijs toenemen is het zaak dat de overheid haar verantwoordelijkheid neemt. Dit betreft overigens niet alleen de landelijke, maar ook de lokale overheid. Juist ten aanzien van brede scholengemeenschappen kunnen gemeenten sturend werken, omdat zij verantwoordelijk zijn voor de huisvesting. Met een gelijkheid bevorderende agenda is het niet mogelijk om ongelijkheden te elimineren, maar beleid kan wel degelijk een verschil maken.

Heleen de Coninck *Overheid aan zet bij vergroening*

Overheid aan zet bij vergroening

Door **Heleen de Coninck**

Universitair hoofddocent innovation studies aan de Radboud Universiteit Nijmegen & fellow bij de WBS

De participatiemaatschappij is ook doorgedrongen in duurzaamheidsland. Buurtgenoten verenigen zich in energiecollectieven. Bedrijven zetten zich in voor de bio-economie. Allerlei samenwerkingsverbanden willen een 'circulaire economie' bewerkstelligen. Prachtig, dat dit aan de gang is. Maar er is een keerzijde, waar de PvdA zich in haar verkiezingsprogramma rekenschap van moet geven als de partij van duurzaamheid een serieus programmapunt wil maken.

Het effect van al die initiatieven van onderaf is geweldig. De duizenden mensen die deel uitmaken van dergelijke initiatieven vinden voldoening in de activiteiten. We vestigen onze hoop erop dat deze mensen, vaak vrijwilligers, navolging krijgen en dat de initiatieven zich als een olievlek zullen uitbreiden over het land. We hopen dat de initiatieven de kiem leggen voor een veel bredere beweging en uiteindelijk leiden tot een duurzame samenleving.

Hoe meer mensen bezig zijn met duurzaamheid, des te beter. Initiatieven buiten de overheid om, vanuit de samenleving, of ze nu uit de private sector komen of van individuen: ze worden gretig toegejuicht door de politiek. Terecht (helaas niet altijd succesvol) worden de barrières die deze initiatieven tegenkomen zoveel mogelijk geslecht. De overheid ziet zichzelf in toenemende mate als matchmaker, als facilitator, voor de voorlopers, en denkt dat zo de grote massa automatisch wel volgt.

Helaas is dit ijdele hoop. Net als bij andere beleidsterreinen, zoals de zorg, schuilt er een gevaar in een dergelijke houding: het gevaar van gemakzucht bij de overheid. Het feit dat verschillende partijen uit de samenleving ini-

tiatieven ontplooiën, ontslaat de overheid niet van de verplichting om te leiden, richting te geven en om soms impopulaire beslissingen te nemen in het algemeen belang. De overheid moet, op een democratische manier en in lijn met de tijdgeest, paternalistisch en betuttelend durven te zijn.

Met alleen maatschappelijk initiatief komen we er niet

De initiatieven op energiegebied zijn niet terug te zien in energie- of emissiecijfers, en die op het gebied van de circulaire economie niet in de afvalcijfers. Hun effect is op het moment verwaarloosbaar. Wat wel heeft geholpen om het energiegebruik te beperken en om materiaalstromen te verduurzamen? Normen en belastingen van overheidswege. De duurzame olievlek breidt zich uit in de samenleving, maar veel te langzaam. Er komen steeds meer initiatieven, maar slechts enkele slagen erin om lokaal kritische massa te bereiken, laat staan nationaal iets uit te richten.

Waarom zal de participatiesamenleving alleen niet leiden tot verduurzaming? Drie redenen. Ten eerste zijn veel emissies niet afkomstig van kleinere bedrijven of consumenten, maar van grote bedrijven. Individuen overzien zelden hoe hun gedrag milieueffecten veroorzaakt, en kunnen er dus ook niet naar handelen. Ten tweede is het deel van de bevolking dat gemotiveerd is om zich actief voor duurzaamheid in te spannen klein. Ten derde moeten voor de oplossingen van de meest ingewikkelde problemen systemen veranderen, wat alleen mogelijk is door collectieve actie. Initiatieven van onderaf krijgen dat gewoon niet voor elkaar.

Kitty van der Heijden *Van vrome voornemens naar duurzame daadkracht*

Willen we dat duurzaamheidsinitiatieven van onderaf meer dan druppels op een gloeiende plaat worden, dan hebben we een verlichte, dappere en richtinggevende overheid nodig. Een overheid die burger- en bedrijfsinitiatieven aanmoedigt maar die vooral ook aangeeft welk gedrag niet meer kan, en die scherpe normen en standaarden stelt waar dat nodig is.

De initiatieven en de overheid hebben elkaar nodig; zonder steun vanuit een beweging

in de maatschappij geen vergaand duurzaamheidsbeleid, en zonder duurzaamheidsbeleid zal een maatschappelijke beweging irrelevant blijven. Alleen als het PvdA-programma geloofwaardig kan maken dat die maatschappelijke beweging en de overheid elkaar weten te versterken, hebben we kans dat de versnipperde initiatieven samengroeien tot een breedgedragen publieke beweging. Pas dan kunnen we robuuste vooruitgang boeken richting een duurzame samenleving.

Van vrome voornemens naar duurzame daadkracht

Door **Kitty van der Heijden**

Directeur van de Europese vestiging van het World Resources Institute

Op 21 april 2016 opende Nederland een nieuwe kolencentrale op de Maasvlakte. Samen met twee andere grote nieuwe kolencentrales in Nederland stoot deze centrale ruim 12 miljoen ton CO₂ uit: ongeveer evenveel als de vijf oudere kolencentrales die dicht moeten volgens het Nationaal Energieakkoord. Tegelijkertijd is er van de geplande opslag van CO₂ niks terechtgekomen. Met een prijs van € 5 per ton CO₂ blijft het goedkoper het broeikasgas de atmosfeer in te slingeren.

Twee dagen na de ceremonie in Rotterdam ondertekende Nederland net als de overige 27 EU-lidstaten de klimaatovereenkomst tijdens een ceremonie van de Verenigde Naties. Om de mondiale opwarming te beperken tot 1,5°C zal de uitstoot van broeikasgassen sterk omlaag moeten, vinden de ondertekenaars. Niet echt verstandig om stoïcijns door te gaan met het opwekken van fossiele brandstoffen dus.

Het tekent de schizofrenie van de politiek. Tijdens de afgelopen verkiezingen in Nederland speelden klimaat en milieu geen enkele rol. In twee decennia ruilde Nederland – met een schamele 5% hernieuwbare energie, een beschamend hoge uitstoot in de bebouwde omgeving en een onaanvaardbaar hoge ecologische voetafdruk – de positie van koploper in voor die van hekkensluiter.

2017 biedt een kans het tij te keren. Met de deadline in 2020 moeten we geen stappen zetten, maar zevenmijlslarzen aantrekken. In 2018 zijn de eerste ‘terugkomdagen’ van Parijs. Neemt Nederland het voortouw op weg naar een CO₂-neutrale economie – of worden we tijdens deze *facilitative dialogue* als smerigste jongetje van de klas in de hoek gezet?

De vervuiler betaalt

Economen, klimaatdeskundigen en gedragswetenschappers zijn het erover eens: het beprijzen van broeikasgasemissies is het effectiefste en efficiëntste instrument om uitstoot terug te dringen. Door maatschappelijke lasten zoals schade aan gezondheid en natuur

Kitty van der Heijden *Van vrome voornemens naar duurzame daadkracht*

direct mee te rekenen in de prijs wordt de vervuiler in plaats van het slachtoffer belast. Het maakt het gebruik van fossiele brandstoffen als kolen, olie en gas bovendien duurder, zodat het economisch aantrekkelijker is om te investeren in hernieuwbare energie en energiebesparende maatregelen. Beide zijn essentieel voor een stabiel klimaat.

Daarnaast stimuleert een stevige prijs op de uitstoot van broeikasgassen innovatie en creëert het banen. Hernieuwbare energie is allang geen romantische droom meer. De prijs van zonnepanelen is sinds 2009 met 80% gedaald en ook windenergie is in veel gevallen een economische investering. En meer energie-efficiëntie drukt kosten en emissies. Meer investeringen zullen zich dus dubbel uitbetalen.

Onafhankelijkheid van kolen, olie en gas betekent onafhankelijkheid van onvoorspelbare leveranciers

Tot slot is er het geopolitieke belang. Onafhankelijkheid van kolen, olie en gas zorgt ook voor onafhankelijkheid van onvoorspelbare olieleveranciers in het Midden-Oosten en voorkomt dat onze economie en energiehouding in een Russische houdgreep worden genomen.

De lage olieprijs is een goed moment om een effectieve emissieprijs te introduceren. De VN bepleit een CO₂-prijs van \$ 100 per ton in 2020. Dit stuurt een sterk marktsignaal, sterker dan de klimaatop zelf. De investeerders zelf lijken al eieren voor hun geld te kiezen. Na afloop van Parijs was de verwachting dat de prijs van kolen zou stijgen door het voorstellen om een CO₂-neutrale economie te creëren. Niets was echter minder waar: de prijs daalde van € 8 naar € 5 per ton.

De opbrengsten van het belasten van vervuiling kunnen worden ingezet om de effecten van de transitie naar een duurzame economie te verzachten. Te denken valt aan om- en bijscholing. Daarnaast kunnen de effecten voor de koopkracht op worden gevangen. Arme huishoudens betalen procentueel gezien namelijk een groter aandeel van hun inkomen aan energie.

Bovendien kan de ontwikkelingshulp weer terug worden gebracht naar 0,7% van het bnp, de wereldwijde (en fatsoenlijke) norm voor rijke landen.. Daarbinnen is ruimte nodig om de effecten van uitstoot voor kwetsbare groepen in ontwikkelingslanden te verzachten. Nederlandse steun aan de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (SDG's) heeft weinig zin als klimaatactie ontbreekt: de positieve effecten van hulp en handel doen we weer teniet door de impact van klimaatverandering.

Heilige koe: onze manier van eten

In de strijd tegen de uitstoot van broeikasgassen is er een vervuiler die vaak over het hoofd wordt gezien. Nee, niet de vliegtuigmaatschappijen en ook niet de autoproducenten. Want hoewel de transportsector cruciaal is voor een effectief klimaatbeleid, stoot de veeteelt meer broeikasgassen uit dan alle auto's, vliegtuigen, treinen en schepen tezamen. Toch ontbreekt dit thema in de mondiale klimaatplannen. Helemaal verontrustend zijn schattingen dat de vraag naar dierlijke eiwitten van vlees en zuivel tussen 2006 en 2050 met 80-90% zal stijgen.

Wanneer iedere aardbewoner maximaal 70 gram vlees per dag eet, vermindert de uitstoot van broeikasgassen met het equivalent van de totale jaarlijkse uitstoot van de Verenigde Staten. Een combinatie van maatregelen zoals betere voorlichting, meer vegetarisch voedsel in scholen, ziekenhuizen en publieke instellingen, het afschaffen van subsidies aan de veehouderij (\$ 53 mrd in de OESO-landen alleen) en het invoeren van een vleestaks is

Kitty van der Heijden *Van vrome voornemens naar duurzame daadkracht*

hierbij denkbaar. Die maatregelen zijn niet alleen essentieel voor een stabiel klimaat en het behoud van de biodiversiteit, maar zullen eveneens positief uitwerken voor de volksgezondheid en de schatkist. Helaas vergt pleiten voor vleesminderen nogal wat politieke moed. Moed die politici en beleidsmakers momenteel nog te veel ontberen.

Wereldwijd gaat een derde van het voor mensen geproduceerde voedsel verloren: het ligt te rotten op het veld (vooral in ontwikkelingslanden) of het verdwijnt in de vuilnisbak (vooral in westerse landen). Omgerekend gooien we daarmee jaarlijks € 850 mrd weg. Recent onderzoek toont aan dat in 2012 88 miljoen ton voedsel werd verspild in de EU, waarvan de helft door individuele huishoudens.

Nog los van wat dit betekent voor de mondiale voedselzekerheid, is er de schade aan het milieu. De verspilling is verantwoordelijk voor ongeveer 8% van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen. Alleen China en de Verenigde Staten nemen een groter percentage voor hun rekening. Voedselverspilling mag kortom niet ontbreken in het klimaatbeleid. Anders dan het terugbrengen van de vleesconsumptie, ligt de bestrijding van voedselverspilling politiek niet gevoelig en moeten hier snel stappen gezet kunnen worden.

Gekke henkie

Naast effectief beleid vergt klimaatactie vooral visie en vastberadenheid. Natuurlijk is een gezamenlijk optreden van de Europese Unie verreweg het beste. Maar wanneer dat niet lukt, kunnen we ook de sprong naar voren wagen en op nationaal niveau maatregelen nemen die CO₂-besparingen belonen.

Daarbij is Zweden, zelf goed voor minder dan 0,2% van de uitstoot, een lichtend voorbeeld. In 1995 introduceerde het land al een koolstofbelasting, en in 2012 was de opbrengst van milieubelastingen 2,5% van het bnp. Even ter vergelijking: het gemiddelde in de OESO-landen lag op 1,5%. Verder hebben de Zweden

het streven is om de energie-efficiëntie met 20% te verbeteren tussen 2008 en 2020 en blijft het niet bij mooie woorden: 52% van de energie is hernieuwbaar, het tienvoudige van Nederland.

Dat bepaalde vervuilers door strengere wetgeving uitwijken naar landen die niets aan klimaatvervuiling doen, ook wel *carbon leakage* geheten, is geen argument voor passiviteit. Een mondiaal geharmoniseerde prijs is voorlopig niet haalbaar, maar is ook niet perse nodig. Het investeringsklimaat is afhankelijk van meer factoren dan milieuwetgeving alleen. Zoveel bewijst Zweden wel.

Bovendien zijn we niet alleen: ruim negentig van de nationale klimaatplannen die in Parijs zijn gepresenteerd bevatten plannen om broeikasgasemissies te gaan beprizen of zelfs aan banden te leggen. China heeft vanaf 2017 een nationale koolstofmarkt, evenals meerdere staten in de Verenigde Staten. Van Chili tot Zuid-Afrika, van Ivoorkust tot Panama – we zijn echt niet gekke henkie als we klimaatactie nemen, dat zijn we juist als we niets doen.

Open riool

De atmosfeer is decennialang als een open riool gebruikt. Het wordt tijd dat we ons geweten en ons klimaat zuiveren. Dat betekent keuzes maken. Van vrome voornemens over hoe het moet naar duurzame daadkracht omdat het kan. De mensheid heeft het stenen tijdperk niet achter zich gelaten vanwege een gebrek aan stenen, maar omdat er betere alternatieven waren. De transitie naar een CO₂-neutrale economie is een beter alternatief dan het huidige groeimodel. Wanneer de PvdA het effectief aanpakken van klimaatverandering niet tot centraal thema maakt, verliest de partij haar geloofwaardigheid, verliezen kwetsbare groepen in ontwikkelingslanden hun bestaanszekerheid en verliest de jeugd van nu zijn toekomst.

Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel

Wimar Bolhuis *Sterft, gij oude vormen en gedachten!*

Sterft, gij oude vormen en gedachten!

Een nieuwe agenda voor de PvdA

Door **Wimar Bolhuis**

Econoom, bestuurskundige & sociaal psycholoog

Gevoed door de teleurstellende peilingen zegt een deel van de leden dat de PvdA terug moet naar vroegere, socialistische ideeën. Voor het gemak vergeten deze reactionaire stemmen dat juist de PvdA is opgericht als doorbraakpartij waarbinnen progressieve mensen elkaar vonden in de visie om samen vooruitgang te organiseren. Ook vergeet men dat de SP in tegenstelling tot GroenLinks in de peilingen nauwelijks wint, hoewel juist die partij de PvdA-bewindspersonen constant bestookt met felle reactionaire retoriek. Geen win-win-strategie blijktbaar.

Er is geen keuze: de PvdA kan enkel progressief zijn. Het optimistische vooruitgangsgeloof en het samen willen benutten van moderne mogelijkheden tot verandering is de kern van de sociaal-democratie. Een partij zonder ideeënvorming, terwijl de wereld om haar heen moderniseert, komt achteraan te lopen. Zeker nu er vele nieuwe kwesties van sociale onrechtvaardigheid zijn die om andere politieke oplossingen vragen. Een verlangen naar vroeger lost die moderne problemen niet op. Alleen dromen over de toekomst kunnen vooruitgang brengen. Vandaar deze aanzet voor een nieuwe PvdA-agenda.¹

Het rode fundament is dat de sociaal-democratie zich inspant voor collectieve ondersteuning van de individuele vrijheid. Niet elke Nederlander heeft nu toegang tot de vrijheidsgoederen,² zoals een bestaansminimum bij pech of ongeluk, veiligheid, gezondheidszorg, huisvesting en onderwijs. Deze zijn wel noodzakelijk voor handelingsvrijheid en geven mensen, vooral samen met arbeid,

de ruimte voor een gelukkig en goed leven. De PvdA moet pleiten voor een actieve ondersteunende staat die emancipeert, activeert en verzekert. Waar nodig verschaft de publieke sector mensen de vrijheidsgoederen waarmee ze gelijke kansen krijgen op eigen benen te staan. Kort door de bocht is de ondersteunende staat een vrijheidsmachine.³

De grootste uitdaging is de zuchtende middenklasse, die het slachtoffer is van baanpolarisatie. Door technologisering en digitalisering wordt de verdeling van werk, inkomen en welzijn ongelijker.⁴ Nederland gaat naar een arbeidsmarkt met alleen een bovenkant en een onderkant. De middenklasse — het economische en sociale hart van Nederland — dreigt uit elkaar te worden getrokken door een gebrek aan werk: de salarisadministratie, magazijnlogistiek, bedrijfseconomische analyse, verzekeringsadministratie, klantenservice, de bankmedewerker, technisch controleur en archiefmedewerker worden overgenomen door technologisering en digitalisering.⁵ Deze ontwikkeling zal worden versterkt door een nieuwe, groeiende digitaliseringskloof, waardoor een moderne, grotere kansenongelijkheid ontstaat.⁶

Het oude verbindingsideaal krijgt zo nieuwe betekenis. Want verlies van de middenklasse is maatschappelijk en economisch onwenselijk: landen met een sterke middenklasse zijn innovatiever en kennen een hoger welzijn.⁷ Daarom tien rode lijnen voor een nieuwe PvdA-agenda:

1. Verdedig de Nederlandse humanistische traditie

Nederland kent met Erasmus, Spinoza, Hugo de Groot en Multatuli een grote traditie van humanistische denkers. In deze tijd van

Wimar Bolhuis *Sterft, gij oude vormen en gedachten!*

oplopende spanningen moet de PvdA de grootste verdediger zijn van onze rechtsstaat, de democratie en de rechten van minderheden. Het tot op het bot gepolariseerde debat, waarin gematigden verliezen van radicalen, feiten verliezen van meningen en oplossers verliezen van 'benoemers', is een dreiging geworden. Nederland lijkt op weg de gematigheid, de rede en het humanisme te verstoten. De belangrijkste belager van humanistische waarden en menselijke waardigheid is nu de PVV, die geen vrijheid en rechten wil geven aan andersdenkenden.

2. *Aanvullende pensioenopbouw en verzekering tegen arbeidsongeschiktheid voor alle werkenden*

Het aantal werkende personen dat geen pensioen opbouwt of niet verzekerd is bij arbeidsongeschiktheid groeit. Dit is een tikkende tijdbom: sociaal-maatschappelijk en voor de overheidsfinanciën.⁸ De PvdA vindt het een kwestie van beschaving en solidariteit dat werkenden pensioen opbouwen en verzekerd zijn. De overheid moet daarom samen met werkgevers en opdrachtgevers één toegesneden sociaal arbeidsmarktbestel voor alle werkende Nederlanders organiseren, zodat iedereen een fatsoenlijk niveau van arbeidsrechtelijke bescherming, sociale zekerheid en pensioenopbouw heeft, met daarin keuze en maatwerk.⁹

Dit verhoogt de bestaanszekerheid van ruim één miljoen mensen. Het biedt ook een oplossing voor het feit dat (kwetsbare) mensen vaker wisselen tussen loondienst en zzp-schap. Tot slot kunnen we de toekomstige rekening niet zomaar aan overige belastingbetalers laten toevallen. De grootste tegenstanders zullen VVD en D66 zijn. Zij vinden keuzevrijheid belangrijker dan bestaanszekerheid.

3. *Leerplicht vanaf twee jaar, brede scholen, gemakkelijkere doorstroom en investeringen in niet-elitair onderwijs*

De PvdA moet bepleiten dat kinderen vanaf twee jaar op de dagopvang spelenderwijs

meer sociale en digitale vaardigheden gaan leren. Hierdoor stijgen de intellectuele en sociale capaciteiten van onze toekomstige beroepsbevolking en vermindert de ongelijkheid op latere leeftijd. Voor voortgezet onderwijs worden vmbo en havo samengevoegd, worden brede middelbare scholen georganiseerd en worden selectie- en keuzemomenten zover mogelijk naar achter geschoven en gebaseerd op objectieve centrale toetsen.

De middenklasse dreigt in de verdrukking te komen, daar ligt de grootste uitdaging

Barrières voor leerlingen die van school willen wisselen of een niveau hoger willen worden geslecht. Juist voor kinderen met ouders uit een lager sociaaleconomisch milieu moeten stapelmogelijkheden en omwegen in leertrajecten behouden blijven, zodat 'late' leerlingen vooruitgang kunnen realiseren. Het budget voor vmbo 3-4/havo en mbo/hbo wordt vergroot: daar valt voor de middenklasse de grootste economische en maatschappelijke winst te behalen, zeker gelet op baanpolarisatie.¹⁰

4. *Meer werkgelegenheid en een kortere werkweek*

De PvdA moet dienstencheques invoeren om laagbetaald (wit) werk aantrekkelijker te maken voor huishoudens.¹¹ Het gaat dan om schoonmaakwerk en thuiszorg. De overheid verzorgt een belastingvoordeel voor ontvangers van dienstencheques, waardoor de werkgeverskosten maximaal € 10 per uur zijn. Maar de ontvangers krijgen een goed loon, zijn automatisch verzekerd tegen arbeidsongevallen en hebben recht op een vergoeding bij zwangerschap.

Wimar Bolhuis *Sterft, gij oude vormen en gedachten!*

Tevens moet de PvdA zich inzetten voor meer werkgelegenheid in de publieke sector: er zijn meer begeleiders in de kinderopvang, leraren, conciërges, wetenschappers en schoonmakers van binnen- en buitenruimtes nodig. Zeker goedkopere kinderopvang is een vrijheidsgoed voor ouders.¹²

Tot slot gaat de PvdA bepleiten om op termijn naar een vierdaagse werkweek te gaan. Enerzijds is dit arbeidstijdverkorting, zodat de werkgelegenheid stijgt. Anderzijds ontstaat er voor het individu meer tijd voor privéleven en bijvoorbeeld mantelzorg. Door de vrijheid van flexibel roosteren kunnen mensen werkuren, zorg, pensioen en verlof op lossere wijze en naar eigen wens invullen.

5. Meer investeringen in publieke R&D

De overheid spendeert nu miljarden om de private sector tot meer innovatie (R&D) te bewegen, maar de effectiviteit en doelmatigheid van deze subsidies is gering en bovendien daalt bij het bedrijfsleven de noodzakelijke schaalgrootte voor investeringen gestaag.¹³

De PvdA wil de publieke R&D-uitgaven verhogen. De focus moet liggen op radicale innovaties (doorbraaktechnologieën) door te kiezen voor fundamenteel onderzoek met 'vaste' financiering.¹⁴ Moderniseer tegelijk het openbare netwerk om deze nieuwe kennis gratis door Nederland te verspreiden. Ondernemers en bedrijven profiteren van deze extra publieke R&D-uitgaven, omdat de nieuwe kennis vrij beschikbaar is.¹⁵ Nederland zal dit commercialiseren via start-ups die met radicale innovatie nieuwe markten openen of via bedrijven die met incrementele innovatie winnen op bestaande markten.¹⁶

Om internationaal met de besten mee te kunnen moet Nederland circa € 3 mrd in technologische en duurzame R&D investeren. Het aantal onderzoek- en promotieplekken wordt uitgebreid en de beloning verhoogd. De tegenstand tegen dit plan komt van VVD en D66, die publieke investeringen strijdig vinden met privaat ondernemerschap.

6. Geen 'werkende armen' meer door einde aan onnodige arbeidsmarktflexibilisering

Met een flexibele schil van 30%, veel groter dan nodig om vraagschokken op te vangen, is Nederland een van de meest flexibele OESO-landen. De PvdA moet vrijheid en flexibiliteit ondersteunen als die gewenst zijn door groeiende emancipatie en zelfstandigheid, maar niet als het enkel is om risico's en kosten van bedrijven te drukken.

Daarom moet de PvdA naar één minimumuurloon voor jongeren en volwassenen: zo'n vast uurloon legt een duidelijke sociale ondergrens, sluit beter aan bij de moderne arbeidsmarkt met deeltijders en zzp'ers, en vermindert de huidige verdringing van uitke- ringsgerechtigden door goedkope jongeren.

De vierdaagse werkweek is om meerdere redenen een goed idee

Tot slot dient de PvdA mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt beter te ondersteunen in hun wens zich naar de middenklasse op te werken. Daarom gaat de ondersteunende staat werklozen individuele scholing aanbieden voor groeiende sectoren zoals onderwijs, financiële dienstverlening en de publieke sector.

7. Meer werk, gelijkheid en groei en eerlijkere belastingen

Het bewijs dat meer (sociale) gelijkheid rechtvaardiger én economisch verstandiger is, groeit en groeit: het verhoogt de economische groei, de gezondheid, sociale binding en geluk.¹⁷ De PvdA gaat pleiten voor een lagere belasting op werknemerschap om werkgelegenheid en koopkracht te stimuleren, en een hogere belasting op milieu- en landschaps-

Wimar Bolhuis *Sterft, gij oude vormen en gedachten!*

vervuiling, bedrijfswinsten, (verwaarlozing van) huizenbezit en groeiend en stilstaand vermogen. Dit beperkt schadelijk gedrag en kapitaalaccumulatie zonder toevoegde waarde en geeft ruimte om publieke uitgaven te vergroten.¹⁸

Tevens moet er meer progressiviteit komen in de vermogens- en inkomstenbelasting. Topinkomens weerspiegelen niet langer productiviteit, maar de marktmacht van de bedrijfstop: het vermogen om zonder correctie van aandeelhouders, personeel of cao de eigen beloning te bepalen.

Tot slot moet het (verplichte) oversparen in ons land omlaag, omdat dit de bestedingen van huishoudens en de economische ontwikkeling onnodig remt. Dit kan door de aftrekbaarheid van pensioenpremies te maximaliseren op een grens van tweemaal modaal en weer (gedeeltelijk) aflossingsvrije woninghypotheken toe te staan, terwijl de hypotheekrenteaftrek wordt afgebouwd om prikkels tot overlenen te verminderen.¹⁹

8. Scholingsrechten, opleidingsplicht en dubbel leerrecht

Nederland moet toe naar een 'lerende economie' met een goed absorptievermogen van innovaties.²⁰ Dit vergt een systeem van continue bijscholing van werknemers. De PvdA wil daarom dat werknemers een scholingsrecht krijgen en werkgevers een opleidingsplicht. Hiertoe sparen werknemers een persoonlijk scholingsbudget uit een percentage van de loonsom, waarbij het budget bij een baanverandering wordt overgedragen.

Een werknemer volgt elke drie jaar een cursus of opleiding in overleg met de (nieuwe) werkgever, die daarvoor werktijd beschikbaar stelt. Voor zelfstandigen komt er eenzelfde verplichte spaarregeling via de fiscus. Opname kan enkel bij bewijs van werkgerelateerde scholing.

Daarnaast wil de PvdA ouderen beter ondersteunen in hun 'tweede carrière' na het ouderschap en het doorwerken tot de (hogere)

AOW-leeftijd. Daarom komt er een 'dubbel' leerrecht. Mensen krijgen recht op wettelijk collegegeld en studiefinanciering voor de eerste fase ('jonge leerrechten') en de tweede fase ('middelbare leerrechten') van hun carrière. Een 'scholingssabbatical' gaat normaal worden. De middelbare leerrechten op de helft van loopbaan kunnen de productiviteit verhogen en indien gewenst de loopbaan bijsturen, waardoor het negatieve verwachtings- en eisenpatroon van werkgevers ten aanzien van ouderen verandert.²¹

9. Investeringsnorm via de (Europese) staat

De discussie richt zich nu te veel op het snel terugdringen van het EMU-saldo en de EMU-schuld, terwijl deze in internationaal en historisch perspectief beperkt zijn en de structurele overheidsfinanciën op orde zijn.²² De PvdA vindt een actieve overheidsrol gewenst, bij uitstek in crisistijd.²³ De traditionele macro-economische beleidsdoelstellingen worden geherwaardeerd: duurzame groei, maximale werkgelegenheid, gematigde inflatie, evenwichtige betalingsbalans en een gelijkmatige inkomensverdeling.

Momenteel laat het (Europese) bedrijfsleven en bankwezen het door slechte vooruitzichten en schulden nog behoorlijk afweten. De ondersteunende staat moet daarom investeren, omdat de overheid waardevolle (quasi-)publieke goederen kan organiseren, zeer kredietwaardig is ten opzichte van marktpartijen en tegen historisch lage rentes kan lenen. Zij is de aangewezen partij om besparingen van huishoudens en bedrijven te investeren in de echte economie, nu die blijven hangen op beurzen en in banken.

De PvdA wil een procentuele Europese investeringsnorm voor fysieke en digitale infrastructuur, duurzaamheid en onderwijs, en meer bewegingsruimte in de Europese tekortregel (op korte termijn) door de aandacht te verleggen naar de structurele overheidsfinanciën.²⁴ Project Europa én landelijke politici verliezen veel vertrouwen als lidstaten

Wimar Bolhuis *Sterft, gij oude vormen en gedachten!*

jaarlijks tegen de wens van burgers in worden gedwongen hardhandig in hun begroting te snoeien en tegelijkertijd hun instituties niet op orde maken voor de lange termijn.

De overheid is meer dan schatkistbewaarder: investeren is een absolute noodzaak

10. Groene energie, elektrische mobiliteit en circulaire economie

De PvdA gaat een duurzaamheidsagenda uitdragen waarvan de middenklasse de 'groene-energie-winnaar' wordt. Dit kan door betere isolatie van woningen, gebruik van slimme energiemeters, verplichte zonnepanelen bij nieuwbouw en korting op groene energie. Ook moet de energiebelasting voor huishoudens omlaag, betaald uit een hogere energiebelasting voor de zware industrie.

De PvdA wil een verplicht, stijgend aandeel groene energie voor energieleveranciers. De ondersteunende staat komt met een opbouwplan voor zelfvoorzienende milieuvriendelijke energie, inclusief een afbouwplan voor kolencentrales, kernenergie en gaswinning. De Groningse aardbevingen zijn hiervoor dé aanleiding.

Ook moet breed worden ingezet op de overgang naar elektrisch (privé)vervoer – ons kleine land is hiervoor perfect geschikt – door benzinestations (deels) om te bouwen tot elektrische oplaadpunten. Omschakeling naar elektrisch vervoer, inclusief techniek en infrastructuur, is handig, omdat elektriciteit goed duurzaam opgewekt kan worden.

Het sluitstuk van de 'groene' economie is de overgang naar een circulaire economie: alle producten moeten hernieuwbaar worden. Daarom wordt het statiegeldprogramma uitgebreid, betere afvalscheiding (papier, plastic, glas en gft) beloofd en stapsgewijs biologisch plastic verplicht.

De ondersteunende staat

Het realiseren van meer zelfstandigheid, vrijheid en vooruitgang voor iedereen vraagt om het moderniseren van onze ideeën, waar mogelijk op wetenschappelijke basis. Dat is het waard, want de waarden van de PvdA blijven belangrijk, dwingend en populair.

Daarbij kan een inhoudelijke modernisering wonderen doen. Het idee van een ondersteunende staat die burgers de vrijheidsgoederen verschaft om hun weg te kunnen bepalen, en ondernemers en bedrijven ondersteunt met innovatiebeleid om meer economische groei en werkgelegenheid te realiseren, past immers naadloos bij de moderne tijdgeest.

Noten

- 1 De gedachtegang in dit artikel is gebaseerd op artikelen en bijdragen die ik de afgelopen jaren schreef voor onder andere *S&D* (2013-2015), de Banningprijs 2012, de politieke ledenraad Van Waarde (2015) en *Het Positief Pamflet* (2015). Tijdens elke speurtocht naar een artikel verbaasde het me

- dat er binnen de PvdA en ruimere links-progressieve hoek veel ideeën leven over de vormgeving van een 'moderne' sociaal-democratie. Je hoort wel eens anders. Alleen worden deze ideeën niet op consistente wijze gebundeld en verspreid of lijken sommige PvdA-leden deze nieuwe ideeën simpelweg niet te willen herkennen.
- 2 Rutger Claassen (2011), *Het*

- huis van de vrijheid; een politieke filosofie voor vandaag*, Ambo/Anthos.
- 3 In tegenstelling tot de overheid als 'geluksmachine', zoals Mark Rutte weleens zegt.
- 4 Wiljan van den Berge & Bas ter Weel (2015), *Baanpolarisatie in Nederland*, CPB Policy Brief 2015/13.
- 5 Peter de Waard (20-6-2015), 'Middenklasse dreigt te ver-

Wimar Bolhuis *Sterft, gij oude vormen en gedachten!*

- dwijnen', in: *de Volkskrant*.
- 6 Mark Bovens (2014), *Geschieden werelden; een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*, Rapport SCP en WRR.
 - 7 ABN Economisch Bureau (2014), *Kwetsbare middenklasse; De middenklasse op de mondiale snelweg*.
 - 8 In veel genuanceerde bewoordingen stond een dergelijke strekking in de conclusies van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Zelfstandigen zonder Personeel (2015).
 - 9 Paul F. van der Heijden (2015), 'Een arbeidsbestel voor alle werkende Nederlanders', in: *S&D 2014/6*.
 - 10 Grotendeels gebaseerd op Baster Weel (7-9-2015), 'Baanpolarisatie in Nederland', in: *ESB Online*.
 - 11 Frank Vandenbroucke (2015), 'Dienstencheques: een vraagstuk van erkenning', in: *S&D 2015/1*.
 - 12 In 2006 was overigens ook Mark Rutte, toen lijsttrekker van de VVD, van mening dat er gratis kinderopvang moest komen (voor werkende ouders). Werkgevers moesten daaraan meebetalen, ouders niet.
 - 13 Zie CPB et al. (2014), *A Study on R&D Tax Incentives*, Taxation Papers, working paper no. 52.
 - 14 CPB (2016), *Kansrijk innovatiebeleid*.
 - 15 Maria Mazzucato (2013), *The Entrepreneurial State; debunking public vs. private sector myths*.
 - 16 Zie voor uitleg over het verschil tussen incrementele en radicale innovatie: Wimar Bolhuis (2015), 'Zonder publiek geld geen serieuze innovatie', in: *S&D 2015/6*.
 - 17 IMF (2014), *Redistribution, Inequality and Growth*, IMF Staff Discussion Note; WWR (2014), *Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de WRR*; OESO (2014), *Trends in income inequality and its impact on economic growth*.
 - 18 Gelet op de publieke uitgavenquote en lastenquote van de Scandinavische landen is het goed mogelijk om meer publieke investeringen te doen zonder dat dit de economische ontwikkeling schaadt. Sterker nog, Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden behoren tot de welvarendste landen ter wereld, zo blijkt het uit het World Happiness Report (2016).
 - 19 De aanbeveling van de Europese Commissie voor Nederland (2016) is ook om de hypotheekrenteaf trek te verminderen. Net als overigens zelfstandigen betere toegang te geven tot sociale zekerheid en hun fiscale voordelen te verminderen en de publieke investeringen in R&D te vergroten.
 - 20 WRR (2013), *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*.
 - 21 CBS (2014), *Oordelen over jongere en oudere werknemers*.
 - 22 CPB (2016), *Scenario middellange termijn: De Nederlandse economie 2013-2017*; CPB (2013), *Naar een prudent niveau van de overheidsschuld*.
 - 23 CPB (2016), *De impact van de overheid op de economie tijdens de grote recessie*; CPB (2015), *Macro-economie bij balansproblemen en in de liquiditeitsval*.
 - 24 Dit is een van de opties uit CPB (2016), *Opties voor begrotingsbeleid*. Het lijkt de beste optie met de meeste ruimte om in te spelen op macro-economische omstandigheden en tegelijkertijd de overheidsfinanciën houdbaar te maken.

Om de gaafheid van het politieke ethos

Willem Banning en de grenzen tussen religie en politiek

Links en religieus, gaat dat eigenlijk samen? In een tijd waarin secularisering gelijke tred houdt met religieus gelegitimeerd geweld voelden 23 jonge essayschrijvers zich uitgedaagd om hun gedachten op papier te zetten en mee te dingen naar de Banningprijs 2016. Winnaar Maarten van den Bos neemt de verhouding tussen samenleving en politiek onder de loep. Zonder het mischien zelf te willen plaatst hij de ‘bottom-up’-politiek van Bernie Sanders en Podemos in een religieus-socialistische traditie die vanuit een begrip van waarden en moraal kritiek heeft op ‘waardegedreven’ politiek.

MAARTEN VAN DEN BOS

Gemeenteraadslid in Lingewaard & onderzoeker en docent aan de Universiteit Utrecht

De verhouding tussen religie en politiek is in Nederland een thema dat bij vlagen de aandacht opeist. Zo ook op 24 april 1986, toen in de nadagen van de door met name de kerkelijke vredesbeweging gedragen demonstraties tegen de plaatsing van kruisraketten in Nederland een gesprek plaatshad tussen twee voor-
aanstaande theologen. Dit gesprek van niet minder dan twee uur werd in zijn geheel uitgezonden op televisie. Edward Schillebeeckx en Harry Kuitert kruisten de degens naar aanleiding van de analyse van de verhouding tussen religie en politiek die beiden hadden

gemaakt in kort tevoren verschenen boeken. Dat van Kuitert, *Alles is politiek, maar politiek is niet alles*, was de directe aanleiding. Hierin rekende hij af met de gedachte dat kerken aan ‘politiek’ moesten doen. De kerk ‘verdubbelde’ hier slechts wat anderen al deden en ‘halveerde’ daarmee zichzelf. Er zat veel meer in het christelijk geloof dan een aanzet tot het behoeden van de wereld voor een milieuramp of kernoorlog. Schillebeeckx bleek dit fundamenteel met Kuitert oneens. Op basis van gedachten ontwikkeld in zijn in 1977 verschenen boek *Gerechtigheid en liefde* stelde hij dat

het juist ook aan de kerken was de politieke relevantie van het evangelie voortdurend naar voren te brengen.

Tijdens hun gesprek keken Schillebeeckx en Kuitert vooral terug op een periode waarin politiek en religie stevig met elkaar verstrengd waren geraakt. Niet alleen binnen de vredesbeweging, maar binnen tal van andere maatschappelijke en politieke organisaties roerden christenen zich en was de politieke rol van kerk en geloof een belangrijk discussiethema. Op het moment van het gesprek leek het tij echter te keren. Naar het oordeel van een nieuwe generatie politieke leiders – Ruud Lubbers, Wim Kok – was het tijd voor een zakelijker manier van politiek bedrijven. Overtuigingen waren voor hen geen geloofsartikelen en politiek ging niet zozeer om ideeën als wel om oplossingen. Lubbers bijvoorbeeld benadrukte in menig optreden zijn katholieke achtergrond, maar benaderde politiek toch vooral als een vehikel voor het oplossen van maatschappelijke problemen. Het is niet voor niets dat juist in deze jaren ook in het publieke domein het begrip management zijn intrede deed. Na een periode waarin politiek vrijwel gelijkstond aan ideologisch en levensbeschouwelijk geladen debat was het nu tijd op pragmatische basis een aantal maatschappelijke problemen op te lossen.

Dit alles werd onder de twee Paarse kabinetten in versterkte vorm voortgezet. In de woorden van columnist Hans Goslinga vormden deze kabinetten een ‘machtsmachine die bezig was zonder veel scrupules de laatste resten van christelijk Nederland op te ruimen’. Goslinga keerde zich expliciet tegen de nieuwe Zondagswet, bij indiening waarvan het kabinet overigens expliciet aangaf christenen juist ook tegemoet te willen komen. Het ging hier wellicht dan ook meer om beeld dan realiteit. Tegelijkertijd lijkt er meer aan de hand. Zeker in beschouwingen achteraf was de Paarse periode een tijd waarin met elke vorm van ideologie of levensbeschouwing in de politiek werd afgerekend. Misschien is daarom dat ene zinnetje uit de inmiddels beruchte Den Uyl-lezing van Wim

Kok uit 1995 – over het afschudden van ideologische veren – zo blijven hangen. Het is een contrapunt geworden voor het huidige verlangen, zichtbaar zowel binnen als buiten de PvdA, om juist ideologische en levensbeschouwelijke elementen in de politiek weer een nadrukkelijkere rol te geven. De politiek wordt daarbij aangesproken op het bieden van uitzicht op de toekomst van de Nederlandse samenleving. Dit roept de vraag op hoe dat in het huidige tijdsgewricht zou moeten. Bij het zoeken naar een antwoord kan het werk van Willem Banning belangrijke handvatten aanreiken.

Rolvervaging

Vandaag de dag worden politici met enige nadruk aangesproken op drie taken. Deze zijn onderling sterk met elkaar verweven, maar dreigen in het huidige tijdsgewricht uit evenwicht te raken. In de eerste plaats wordt van politici verwacht dat zij zorgdragen voor deugdelijk bestuur. In de tweede plaats wordt verwacht dat zij opkomen voor soms hoogst individuele belangen. Dit brengt een fundamentele spanning met zich mee. Als gekozen vertegenwoordigers hebben politici immers de taak zowel de belangen van hun achterban te behartigen als het algemeen belang te dienen. Deze spanning is van alle tijden, maar wordt de laatste jaren groter doordat een derde taak steeds nadrukkelijker tot het domein van de politiek gerekend wordt: het schetsen van een samenhangende analyse van de morele grenzen én toekomst van de samenleving. Politici worden geacht een visie te hebben en deze ook trouw te blijven. Zij moeten niet alleen opkomen voor belangen en zorgen voor deugdelijk en zorgvuldig bestuur, maar ook aangeven waarnaar we als collectief in een onzekere tijd op weg zijn. Dit geeft de politiek een haast religieuze betekenis in die zin dat zij een taak krijgt toebedeeld die in het verleden vaak het domein van kerken was.

In het debat over samenhang en toekomst van de samenleving heeft de politiek als vanzelfsprekend altijd een rol gespeeld, maar een

hoofdrol was dit nooit. Die lag, zeker in Nederland, bij het maatschappelijk middenveld. Vanuit verenigingen en organisaties werd de strijd om de grenzen en toekomst van de goede samenleving gestreden. Kerken en religieus geïnspireerde organisaties waren hiervan een natuurlijk onderdeel.

Deze vanzelfsprekendheid is in de jaren zestig in het ongerede geraakt. Niet alleen, zoals vaak wordt aangenomen, omdat de kerkbanken leegliepen, maar vooral omdat religieuze leiders zelf in de jaren na de Tweede Wereldoorlog begonnen te twifelen aan hun rol in het publieke domein. Er werd in de naoorlogse jaren in christelijke gemeenschappen een stevig debat gevoerd over de publieke rol van kerk en religie, een debat dat verschillende fasen kende en pas halverwege jaren tachtig tot een afronding kwam.

De conclusie leek uiteindelijk dat de rol van kerk en religie in het publieke domein was uitgespeeld: geloof was iets voor mensen zelf, bij voorkeur achter de voordeur beleiden. Kerken stelden zich op als kleine gemeenschappen van zuivere gelovigen, vooral op elkaar betrokken. Hiermee echter verschaalde ook de publieke discussie over samenhang en toekomst van de samenleving. Nederland werd, naar de socioloog Hans Boutellier, een 'pragmacratie': een samenleving waarin het publieke debat zich vooral richtte op de dagelijkse praktijk.

Toen na de millenniumwisseling echter met enige kracht een nieuwe ronde geopend werd in het debat over samenhang en toekomst van de samenleving, bleken traditionele kanalen om dit debat te voeren verdwenen. Daarmee begon het overvragen van de politiek.

Dit overvragen heeft tamelijk verregaande consequenties, omdat het heeft geleid tot het gevoel dat politieke partijen onversneden vast moeten houden aan hun eigen verhaal. De traditionele taak van belangenbehartiging is een ongemakkelijke symbiose aangegaan met de verzwaarde plicht om een visie op de samenleving te ontwikkelen. De Franse filosoof Marcel Gauchet heeft de paradoxale situatie van de

politiek op een interessante wijze geanalyseerd. Enerzijds constateert hij dat er een verschuiving gaande is in de 'grondtoon van de democratie'. Van de gezamenlijke uitoefening van politieke macht door burgers is zij verworpen tot het waarborgen van de rechten van individuen. Tegelijkertijd verwachten mensen van politici dat zij 'een visie' uitdragen en daaraan ook zoveel mogelijk vasthouden. Politiek is zo tegelijkertijd geïndividualiseerd én heeft een bijna religieuze betekenis gekregen. Hierdoor komt een traditionele taak van de politiek, te weten het tegen elkaar afwegen van belangen en het vinden van compromissen, onder druk te staan.

Rolverheldering

Het is wellicht meer dan ooit nodig enig realisme terug te brengen in het debat over wat de politiek vermag. Het is daarbij verstandig de hand diep in eigen sociaal-democratische boezem te steken. Sinds het aantreden van het kabinet Rutte-Asscher ligt de PvdA intern overhoop over de vraag of het gevoerde kabinetsbeleid niet te zeer ingaat tegen de partijbeginselen. Hierbij helpt het niet dat het wetenschappelijk bureau onder de noemer *Van waarde* een op zichzelf verstandig project is begonnen om deze beginselen opnieuw te onderzoeken door ze in het licht van de huidige tijd te doordenken, maar daarbij heeft nagelaten uit te leggen hoe de verhouding tussen beginselen en politieke praktijk altijd onder spanning staat. De smalle marges lijken wat al te zeer uit het oog verloren. Dit hangt naar mijn overtuiging mede samen met het te smalle referentiekader van het project: er is veel aandacht voor (en soms een verlangen naar) de jaren waarin de sociaal-democratie in Nederland ontstond. Het einde van de negentiende eeuw staat centraal met de opkomst en ontwikkeling van de SDAP. Veel minder aandacht is er voor de oorsprong en oprichting van de PvdA in de jaren na de Tweede Wereldoorlog, wat wellicht mede de opmerkelijke afwezigheid van de naam Banning in het project verklaard.

Dat is een groot gemis omdat juist Banning in zijn denken veel aandacht had voor de spanning tussen levensbeschouwelijke of ideologische inspiratie enerzijds en de politieke praktijk anderzijds. In zijn schets van een personalistisch socialisme, onder de titel *De dag van morgen* verschenen in 1945, omschreef hij politiek als het eindpunt van een lange weg.

Het is meer dan ooit nodig enig realisme terug te brengen in het debat over wat de politiek vermag

Politiek was volgens Banning 'de vormgeving van maatschappelijke krachten onder leiding van zedelijke normen'. Die normen kwamen niet uit de politiek zelf voort, maar juist uit het maatschappelijk gesprek over het goede leven, over de samenhang en toekomst van de samenleving. Politieke partijen, zo merkte Banning op in een essay naar aanleiding van het tegenvallende resultaat van de PvdA bij de eerste naoorlogse verkiezingen, waren een soort wisselstations. Het was aan hen dit gesprek in zich op te nemen en te vertalen naar een programmatische politiek. Daarmee waren politieke partijen veel meer een schakel tussen levensbeschouwelijke en ideologische beginselen enerzijds en het bestuur anderzijds dan op zichzelf staande vormgevers van deze beginselen. Keuzes in politiek opzicht gingen wel terug op 'de laatste en diepste waarden, die wij in onze levensovertuiging belijden', maar waren zelf geen geloofskwestie.

Het is om twee redenen goed deze analyse opnieuw in herinnering te roepen. In de eerste plaats omdat ze ons terecht waarschuwt van de politiek geen uitputtende analyse over de toekomst van de samenleving te verwachten. Banning beleed een principieel pluralisme: een politieke partij kon bestaan

uit mensen met een geheel verschillende levensovertuiging die elkaar vonden in een programmatische koers. De huidige neiging bij sommige leden van de PvdA om het Van waarde-project tot dogmatische lat te verklaren om partijgenoten eens flink de maat te nemen had hem hoogstwaarschijnlijk een felle reactie ontlokt: daar zijn wij niet voor opgericht. Levensbeschouwing – kerkelijk of niet-kerkelijk gefundeerd – en ideologie speelden bij de oprichting van de PvdA een voorname rol, maar waren een basis voor een programmatische politiek en geen eindpunt van het denken. In een tijd waarin religieus en ideologisch pluralisme ook in de samenleving in bredere zin onder druk staat is het niet onverstandig deze les in herinnering te roepen, en op dit punt zou de PvdA zich wel wat meer rekenschap van haar ontstaansgeschiedenis mogen geven.

Belangrijker nog is dat Banning ons laat zien dat hier een taak ligt voor ons allen. In zijn gesprek met Kuitert wees ook Schillebeeckx daar nog eens op. Naar zijn stellige overtuiging hadden christenen de taak bij voortduring te waken voor 'de gaafheid van het politieke ethos', een taak die zij overigens gemeen hadden met alle mensen van goede wil. Dit impliceerde twee dingen. In de eerste plaats was het aan eenieder deel te nemen aan het gesprek over de toekomst van de samenleving en daarin zijn visie op het goede leven naar voren te brengen. Het gemak waarmee journalisten en intellectuelen van velerlei slag momenteel naar politici wijzen als het gaat om het formuleren van een visie op de toekomst van de samenleving is vanuit dit perspectief weinig verheffend. In de tweede plaats raakt de gaafheid van het politieke ethos ook aan de kunst van het compromis en roept zij op tot een herwaardering van het algemeen belang. Door de taakopvatting van de politiek weer meer in die lijn te formuleren ontstaat ruimte om het gesprek over de toekomst van onze samenleving daar te voeren waar het thuishoort: in alle straten en op alle pleinen, niet slechts op het Binnenhof.

Red het referendum

De schoonheidsprijs verdient het referendum van 6 april niet, met dank aan een misplaatste opkomstdrempel en een verhitte campagne met meer verdachtmakingen dan uitwisseling van argumenten. Toch is het referendum nuttig in onze representatieve democratie.

TOM VAN DER MEER

Universitair hoofddocent politicologie aan de UvA, co-directeur van het Nationaal Kiezersonderzoek & medeoprichter en redacteur van het politicologisch weblog StukRoodVlees.nl

Het referendum over het associatieverdrag tussen de Europese Unie en Oekraïne werd door tegenstanders gepresenteerd als 'redding van de democratie'. Een behoorlijk misplaatst statement, aangezien de Nederlandse democratie in grote lijnen prima functioneert. Met de formele invulling,¹ het kiesgedrag en de burgertevredenheid is weinig mis, noch in vergelijking met andere democratieën, noch in vergelijking met het verleden.² Bovendien heeft het referendum van 6 april de kwaliteit van de democratie en het vertrouwen daarin niet vergroot. Daarvoor was de invulling die parlement en voor- en tegenstanders aan het referendum gaven beneden alle peil.

Het belang van referenda

Nederland doet het in internationale lijstjes naar de kwaliteit van de democratie over het algemeen dus uitstekend. Het internationale wetenschappelijke onderzoeksproject Varieties of Democracy toont dat Nederland uitermate hoog scoort op allerlei criteria.³ Het enige criterium waar Nederland wat op achterblijft is de participatieve kant van de

democratie: de mate waarin burgers actief bij het politieke proces worden betrokken. Het referendum versterkt die onderontwikkelde participatiedemocratie.

Het referendum is een nuttig correctiemechanisme in een representatieve democratie als de Nederlandse. Verkiezingen leiden immers niet meteen tot een goede representatie op alle maatschappelijke thema's. Kiezers baseren hun keus namelijk meestal op een klein aantal onderwerpen die zij rond verkiezings-tijd het belangrijkste vinden. In Nederland zijn die thema's sinds 2002 vooral economisch en (multi)cultureel van aard. Representatie is op die issues over het algemeen redelijk op orde.

Maar er zijn ook een hoop thema's die kiezers niet de hoogste prioriteit geven, hoewel zij er wel degelijk uitgesproken opvattingen over hebben. Wanneer het parlement akkoord gaat met besluiten die een meerderheid van de bevolking niet steunt, zijn correctieve referenda daarom nuttig.

Europese integratie is zo'n secundair thema. In de verkiezingscampagnes voor de Tweede Kamer heeft het altijd een ondergeschikte rol gespeeld. Dat gold ook voor het verkiezingsjaar 2012, ondanks Wilders' pogin-

gen om het tot centraal thema te maken in de campagne. Doordat kiezers hun partijkeus niet primair bepalen op basis van het thema Europa, ervaren zij een relatief grote kloof tussen hun eigen opvattingen en die van de partij waarop zij zelf gestemd hebben: over het algemeen schatten zij hun partijen in als meer pro-Europa dan zichzelf. Een referendum kan die kloof corrigeren.

Dat betekent overigens niet dat referenda vanzelfsprekend goed zijn voor het vertrouwen van burgers in de politiek. Zwitsers onderzoek suggereert weliswaar dat de mogelijkheid tot het organiseren van referenda goed is voor de responsiviteit van de politiek, omdat het als een zwaard van Damocles boven het hoofd hangt.⁴ Het feitelijk plaatsvinden van correctieve referenda daarentegen is eerder ondermijnend voor dat vertrouwen. Het bevestigt immers de noodzaak om een onvoldoende responsief parlement te corrigeren, en zet twee partijen (voor- en tegenstanders) haaks tegenover elkaar. Dat schadelijke effect verwacht je vooral bij referenda die correctief (tegen bestaande wetgeving), niet-bindend (uiteindelijk besluit bij het parlement) en raadgevend (geïnitieerd door de bevolking) zijn. Netto is het effect van referenda op het vertrouwen in de politiek overigens zeer klein.

Referenda staan dus niet haaks op representatieve democratie. Sterker nog, politieke partijen blijken zelfs baat te hebben bij referenda. Referenda stellen hen in staat zich profileren op onderscheidende thema's, en zodoende hun achterban te mobiliseren en aan zich te binden.

Hoe de PvdA het referendum in twee stappen bindend maakte

Hoewel referenda een waardevolle aanvulling zijn op de democratie, laat de precieze invulling ervan door het Nederlandse parlement te wensen over. Het belangrijkste probleem is de veelbesproken opkomstdrempel. Dat instrument is bij een niet-bindend referendum een wat malle spagaat. Deze werd ingevoerd om de

senatsfractie van de PvdA achter het voorstel van de invoering van een niet-bindend, correctief referendum te krijgen. Een deel van de fractie wilde 'een zekere bodem' bij referenda, zoals oud-senator Guusje ter Horst liet optekenen in *NRC Handelsblad* van 8 april 2016. 'Anders kan 2 procent van de kiezers een uitspraak doen waar je als politiek iets mee moet.'

De opkomstdrempel had echter twee onbedoelde, maar voorzienbare effecten. Ten eerste zorgde het voor een omgekeerd psychologisch effect. Wanneer de opkomstdrempel wel gehaald wordt, neemt de druk op het parlement om het burgeroordeel over te nemen namelijk sterk toe: de politiek moet wel luisteren. Ten tweede creëerde de opkomstdrempel een strategisch dilemma voor voorstanders, die moes-

Referenda kunnen zeker van waarde zijn voor onze parlementaire democratie

ten kiezen tussen ja-stemmen (en daarmee de opkomst verhogen) of niet stemmen (en daarmee het percentage nee verhogen). Toen op 6 april de opkomstschattingen fors uiteen bleken te lopen was het dilemma voor het ja-kamp compleet.

Die onbedoelde gevolgen van de opkomstdrempel werden versterkt doordat de PvdA- en CDA-fracties vanaf eind november lieten weten dat zij de uitslag van het referendum bij het halen van de opkomstdrempel automatisch zouden overnemen. Welk strategisch doel hiermee gediend was, is mij nog altijd niet duidelijk. Enerzijds versterkte de opstelling van de PvdA en CDA de positie van het nee-kamp. Door zich aan de uitslag te committeren maakten ze het niet-bindende referendum de facto bindend. Anderzijds vergrootte men het strategische dilemma van het ja-kamp, omdat de partijen de weeffout van de

opkomstplicht niet mee gingen nemen in de eigen afweging. Helemaal opmerkelijk is de opstelling van de beide partijen wanneer je bedenkt dat hun achterban juist in meerderheid voorstander van het associatieverdrag was. De halfslachtige positie van de PvdA-fractie na 6 april – uitstel van een definitief besluit – suggereert overigens dat de eerdere belofte toch niet zo hard was als ze leek.

Wat als die tamelijk willekeurige opkomstdrempel niet was ingevoerd? In dat geval had je een opkomst van minder dan een derde van het electoraat en 2.509.395 nee-stemmen.⁵ Nog steeds een duidelijk tegengeluid, maar als je het afzet tegen het totaal van 12.862.658 kiesgerechtigden krijg je toch een ander beeld. Zonder de opkomstdrempel van de Eerste Kamer en bindend-verklaring van de Tweede Kamer waren er minder strategische problemen, en hadden regering en parlement meer ruimte gehad tot deliberatie.

Deze invulling van het referendum moet en kan beter. Dat doen we niet door de toch al hoge drempels voor referenda verder te verhogen. Het parlement hoeft niet bang te zijn voor de eigen kiezers. Wel kan er gezocht worden naar alternatieven voor de opkomstdrempel, zoals een regeling waarbij het nee-kamp het referendum moet winnen en minstens 20% of 30% van alle stemgerechtigden nee stemt. Dat voorkomt dat het ja-kamp steevast met strategische dilemma's te maken heeft. Beter nog is het om de opkomstdrempel simpelweg in zijn geheel af te schaffen. Het referendum is immers niet-bindend.

Uitvoering van het referendum

Ook het niveau van de campagne was bedroevend. Het hoogst selectief en strategisch citeren of negeren van argumenten, onderzoek en kritiek door zowel het ja- als het nee-kamp zat een werkelijk debat in de weg. Het ging te vaak over elkaars geloofwaardigheid, over personen, vermeende financieringsstromen, vermeende motieven en vermeende belangen achter peilingen.

Een paar voorbeelden:

Selectief gebruik van peilingen

Eind maart presenteerde het internationale peilingbureau GfK een peiling over de steun voor het associatieverdrag onder de Oekraïense bevolking.⁶ Het ja-kamp omarmde deze peiling, want 72% van Oekraïne was voor. Het nee-kamp bekritiseerde de peiling meteen fel. Het onderzoek was namelijk in opdracht van een stichting van George Soros uitgevoerd en had drie regio's (de Krim, Donetsk en Loegansk) niet meegenomen. Vele peilingen hadden eerder echter al getoond dat Oekraïne helemaal niet zo verdeeld was tussen West en Oost: steun loopt uiteen van een grote meerderheid in de meest westerse regio's tot een nipte minderheid in de meest oostelijke regio's.

Ook het ja-kamp winkelde selectief in peilingenland. In dit geval ging het om een peiling die werd uitgevoerd en gepubliceerd in opdracht van D66.⁷ Op 20 maart concludeerde D66 dat het referendum een nek-aan-nekrace werd, waarbij het ja- en nee-kamp slechts 1% van elkaar af lagen.

Helaas leed de peiling aan grote problemen, waaronder zelfselectie van respondenten, een zeer hoge non-respons van maar liefst 79% (dat wil zeggen dat bijna 4 op de 5 benaderde panelleden niet deelnamen) en een totaal aantal deelnemers van minder dan 300. De peiling was nauwelijks serieus te nemen. Een 'flutpeiling',⁸ aldus de Leidse hoogleraar Jelke Bethlehem. Desalniettemin pompte D66 de uitkomsten vol overtuiging de sociale media in.

Stemlokalen: 'Much ado about nothing'

Even tekenend was het gedoe rond de inperking van het aantal stemlokalen. Hoewel het inderdaad van slecht gastheerschap getuigt om het aantal locaties selectief te beperken, is de hamvraag natuurlijk: maakt het wat uit voor de opkomst? Thierry Baudet van het Forum voor Democratie dacht van wel en begon daarom verschillende rechtszaken.

Baudet citeerde vier studies die volgens hem bewezen dat inperking van stemlokalen de opkomst schaadt. Hij bleek die helaas niet goed gelezen te hebben. Zo gingen de eerste twee over het stemmen per post en was de derde een overzichtsstudie die het bewijs niet overtuigend noemde. Alleen de vierde Amerikaanse studie vond wat bewijs.⁹

Extrapolatie van dat bewijs suggereerde echter dat het verdubbelen van het aantal stembureaus in Nederland zou leiden tot een slechts 0,2% hogere opkomst. De belabberde empirische argumentatie overtuigde desalniettemin één rechtbank die de gemeente Son en Breugel dwong het aantal stembureaus te verhogen van 3 naar 7.

Achteraf bleek het vergeefse moeite, want de analyses na afloop van het referendum lieten zien dat de opkomst niet achterbleef in gemeentes met minder stemlokalen.¹⁰

Geen discussie over handelingsperspectieven bij een 'nee'

Het grootste probleem in de campagne was echter waar het debat niet over ging. Namelijk de vraag wat de regering moest doen bij een nee-stem: zou Nederland moeten laten opnemen dat Oekraïne geen lid mag worden? Uit de EU moeten stappen? De visumregeling afschaffen? De paragraaf over militaire samenwerking aanpassen? Een sociale paragraaf toevoegen aan het akkoord? Het economische deel accepteren of een veto uitspreken over het gehele akkoord? Over de haalbaarheid en wenselijkheid van de gevolgen van een nee-stem werd nauwelijks gediscussieerd, hoewel het de kernvraag van de campagne was.

Deze blinde vlek leidde al op de avond na het referendum tot merkwaardige toestanden. Baudet kondigde aan dat hij 'samen met andere leden van het intellectuele nee-kamp' alternatieven ging uitwerken waarover de

regering dan in Europa kon onderhandelen. Hoewel strategisch uiterst verstandig, want een discussie over alternatieven zou het nee-kamp tijdens de campagne alleen maar verdelen, kwam dit voorstel neer op de door het nee-kamp zo verfoeide achterkamertjespolitiek. De kiezer was (en werd) immers niet gehoord over deze alternatieven en had Baudet al helemaal geen mandaat gegeven om die onderhandelingen te gaan voeren.

Het gebrek aan discussie over handelingsperspectieven tijdens de campagne heeft de uitkomst zo onnodig gecompliceerd.

6 april bepaald geen redding van de democratie

Al met al liet de invulling en uitvoering nogal te wensen over. Nut hebben referenda wel degelijk, primair als correctiemechanisme. Om het referendum werkelijk een bijdrage te laten zijn, moet het echter wel anders: de institutioneel opgelegde strategische dilemma's moeten worden afgeschaft en het debat zal op een ander niveau gevoerd moeten worden.

Natuurlijk was het de eerste keer en is zo'n eerste raadgevend referendum op nationaal niveau even wennen voor parlementariërs en burgers. Kiezers konden opgekropte emoties als hoop, angst en frustratie projecteren op het referendum en het associatieverdrag, en politici moesten de juiste toon vinden.

Toch ligt het niet alleen aan kinderziektes. Het is naïef om het referendum als rationele uitwisseling van argumenten en panacee voor de vermeende kwalen van de democratie te zien. Juist in een referendum waar opvattingen gereduceerd moeten worden tot een ja of nee sneuvelt de nuance snel. Ter aanvulling van de op zich prima functionerende representatieve democratie is het echter een zeer welkom instrument. Mits we van 6 april leren natuurlijk.

Noten

- 1 Zie v-dem.net/en/analysis/CountryGraph/.
- 2 Tom van der Meer, Erika van Elsas, Rozemarijn Lubbe & Wouter van der Brug (2011), *Kieskeurige kiezers: een onderzoek naar de veranderlijkheid van Nederlandse kiezers, 2006-2010*.
- 3 Zie v-dem.net/en/.
- 4 Paul Bauer & Matthias Fatke (2014), 'Direct Democracy and Political Trust: Enhancing Trust, Initiating Distrust – or Both?', in: *Swiss Political Science Review* 20 (1), pp. 49-69.
- 5 Zie www.kiesraad.nl/nieuws/uitslag-referendum-associatieovereenkomst-met-oekra%C3%AFne.
- 6 Zie nos.nl/artikel/2095884-veruit-meeste-oekrainers-willendat-nederlanders-voor-stemmen.html.
- 7 Zie d66.nl/peiling-referendum-nek-aan-nek-race/.
- 8 Zie peilingpraktijken.nl/weblog/2016/03/een-flutpeiling-van-d66-over-het-referendum/.
- 9 Voor een uitvoeriger discussie van deze vier en andere studies, zie stukroodvlees.nl/minder-stembureaus-lagere-opkomst-rechtbank-trapt-in-politicologische-blufpokerbaudets-burgerforum/.
- 10 Zie nos.nl/artikel/2099254-waarschijnlijk-geen-lagere-opkomst-door-minder-stembureaus.html.

Turkije: niet wegkijken maar confronteren

Erdogan lapt de liberale democratische rechtsstaat steeds meer aan zijn laars, constateerde Joost Lagendijk in *S&D* 2015/6 al. Sindsdien is de situatie alleen maar verslechterd: net als vele andere journalisten werd columniste Ebru Umar opgepakt, terwijl Turkse parlementariërs hun onschendbaarheid verloren. Toch zullen we moeten blijven praten: voor de vluchtelingen, de Turken die wél verandering willen en niet te vergeten onszelf.

MARIT MAIJ

Tweede Kamerlid voor de PvdA

De rechtsstaat in Turkije staat enorm onder druk. Steeds vaker pakt het regime journalisten en columnisten op, ook Nederlandse, en vervolgt leden van de oppositie stelselmatig. Zelfcensuur is in Turkije aan de orde van de dag. Het afglijden van een democratisch naar een autocratisch regime wordt in het Engels goed verwoord: van *rule of law* naar *rule by law*. Wanneer we spreken over *rule of law* staat de wet in dienst van de samenleving als geheel. De wet beschermt de bevolking tegen de strapatsen en het eigenbelang van de regerende klasse. Als de bevolking zich niet meer mag uiten en journalisten niet meer kritisch kunnen zijn, is de liberale democratische rechtsstaat in het geding en spreken we van *rule by law*: de wet staat in dienst van de heersende klasse. Turkije glijdt steeds verder af richting *rule by law* en wordt zo meer en meer een autoritaire staat. Met de propagandamachine van de nationale media op volle toeren is de steun voor Erdogan onverminderd hoog. De Turkse regering

lijkt in dat opzicht op de Russische regering, die er ook alles aan doet om de sterke man in het zadel te houden. Poetin en Erdogan zijn allebei sterke mannen die zich graag bedienen van stevig, compromisloos taalgebruik. En ze doen zich voor als democraten maar streven feitelijk naar autoritaire macht en proberen die koste wat kost vast te houden.

Waar de vergelijking mank loopt is op het punt van het succes. De Russische economie zit al jaren in het slop en economen schatten dat 70% van die economie gerelateerd is aan energie. Zolang er nog olieroebels binnenstromen kunnen er pensioenen en salarissen worden uitgekeerd, maar er heeft geen enkele transformatie of modernisering van de economie plaatsgehad.

Erdogan heeft de Turkse economie wel degelijk hervormd en een slinger gegeven. Vele Turken zijn onder zijn economische beleid toegetreden tot de middenklasse. Vanwege die verdienste steunen velen in Turkije hem. Dat hij

mede daardoor de verkiezingen elke keer weer met grote overmacht wint, betekent echter al-lerminst dat hij er democratisch goed op staat.

Verkiezingen dienen namelijk het sluitstuk van de democratische rechtsorde te zijn. Om tot een echte democratie te komen is een open debat vereist. Juist nu de vrijheid van meningsuiting steeds verder wordt beperkt en iedereen die kritiek uit op Erdogan het risico loopt aangeklaagd te worden, ontbreekt die dialoog grotendeels. Met de ophanden zijnde vervolgingen van leden van met name de Koerdische oppositie wegens 'terrorisme' wordt het voor de sociaal-democratische HDP steeds lastiger om aan de politiek en het bestuur deel te nemen. Voor een gezonde democratie is het essentieel om een verscheidenheid aan ideeën en een pluriform partijstelsel te hebben waar ook minderheden zich in kunnen herkennen.

Bemoenens bittere noodzaak

Ons niet meer uitspreken over de schendingen van de mensenrechten, omdat Erdogan nu eenmaal 'democratisch' gekozen is, gaat niet op. Natuurlijk was er de arrestatie van Ebru Umar. De verontwaardiging daarover is terecht. Hoewel ik het zelden met haar eens ben, heeft ze het volste recht om te zeggen wat ze vindt. Ook in Turkije, dat immers beweert zich aan de universele mensenrechten zoals vrijheid van meningsuiting te houden.

Nu kwam Umar uiteindelijk vrij dankzij de stille onderhandelingen van diplomaten in Ankara en druk van het kabinet. Dat deze methode van stille diplomatie in dit geval de verstandigste was, betekent uiteraard niet dat we als Nederland of Europese Unie geen openlijke kritiek op de achteruitgang van de Turkse rechtsstaat kunnen leveren.

We hebben een verplichting jegens de Turkse bevolking. De regering mag dan afglijden naar een autoritair regime, er zijn nog wel tientallen miljoenen Turken die niet op de AK-partij van Erdogan gestemd hebben. Zij willen juist wel vooruit naar een progressief

en democratisch Turkije. We moeten de Turkse regering daarom blijven aanspreken op haar handelen. En juist het feit dat we samenwerken met Turkije betekent dat we Erdogan met meer gezag kunnen aanspreken en dat Europa invloed kan hebben.

Zo is Turkije lid van de Raad van Europa en heeft het land het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) geratificeerd. Dit verdrag waarborgt politieke en burgerlijke vrijheden van de onderdanen. De Turkse aan-

Turkije nu links laten liggen helpt de vluchtelingen niet, ons niet en de Turken niet

pak van journalisten en Koerdische parlementariërs vormt een schending van het EVRM. In de Raad van Europa moet het land daar verantwoording over afleggen.

Nog veel belangrijker is het feit dat Turkije lid wil worden van de Europese Unie. Om lid te kunnen worden moet een land de gezamenlijke Europese wetgeving overnemen. Het acquis is opgedeeld in 34 hoofdstukken plus een nummer 35 voor specifieke, aan een land gerelateerde zaken. Voorop staan hoofdstuk 23 op het gebied van justitie en grondrechten, en hoofdstuk 24 over recht, vrijheid en veiligheid.

En juist over deze hoofdstukken spreken we niet met Turkije. Een kapitale fout. Van september 2014 tot oktober 2015 heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in 92 gevallen geconstateerd dat Turkije het EVRM heeft geschonden. Al deze schendingen lagen op het terrein van hoofdstukken 23 en 24. Om een geloofwaardig en niet-vrijblijvend gesprek te hebben met de Turkse overheid, moet de EU aan de slag met gesprekken over wijziging en implementatie van wetgeving door de Turkse overheid op de terreinen van justitie, grondrechten en vrijheden.

Wegkijken heeft geen zin

Samenwerking met Turkije is gewoon noodzakelijk. Wegkijken en de handen in onschuld wassen is zeker niet in ons eigen belang. Turkije ligt aan de rand van Europa, op de grens van het imploderende Syrië en Irak. Een instabiel Turkije of zelfs een Turkije in burgeroorlog is niet goed voor de mensen die daar wonen en zal bovendien een negatief effect hebben op Europa.

Nu al zijn tienduizenden mensen in Turkije door gevechten tussen de veiligheidsdiensten en de PKK van huis en haard verdreven. Daarnaast leven 2,5 à 3 miljoen Syrische vluchtelingen en nog enkele honderdduizenden vluchtelingen uit andere landen in Turkije. Afzien van de migratieafspraken helpt die vluchtelingen zeker niet. Dan komt er immers geen € 6 mrd voor de opvang, zijn er geen afspraken meer met Turkije over het respecteren van vluchtelingenverdragen en hebben de smokkelaars weer vrij spel.

Zoals gezegd hebben we wel een stok achter de deur. Als Turkije echt zo graag lid wil worden van de EU, zal het stappen moeten

zetten richting een democratische rechtsstaat. Daarvoor moeten we het gesprek over de hoofdstukken 23 en 24 vandaag nog aangaan. Niet als beloning voor Turkije, maar om te starten met de inhoudelijke dialoog en om harde afspraken te maken.

Alleen harde eisen op tafel leggen voor de transformatie naar een democratische rechtsstaat, is naïef als je er vervolgens niets mee doet. En dat is precies wat er nu gebeurt. We praten erover en kijken ernaar, terwijl Turkije zich verder afkeert van de democratische rechtsstaat. Afspraken zonder een scherp kader zijn vrijblijvend en boterzacht.

Hierbij is het van belang om Erdogan met tact te benaderen. Niet met superioriteit, want dat zal worden weggelachen: de zieke Europese economie gaat het dynamische Turkije vertellen wat het moet doen. Ook geen naïef gesprek. Als we het nog eens vriendelijk vragen zal de behandeling van journalisten of van parlementariërs met een Koerdische achtergrond echt niet veranderen. Vrijblijvend en boterzacht werkt niet bij sterke mannen. Die bezigen ferme taal, en dat vraagt om een beleefd doch ferm antwoord.

Interventie

Internationale samenwerking voor een betere wereld, niet voor het bedrijfsleven

Door **Faiza Oulahsen**
Campagneleider bij Greenpeace

De Transatlantic Trade and Investment Partnership, beter bekend als TTIP, moet het grootste vrijhandelsverdrag ooit worden. Volgens de onderhandelaars vergemakkelijkt het verdrag de handel tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten, en wordt daarmee de handel tussen beide continenten bevorderd.

Tegenstanders uiten onder meer hun zorgen over hormoonvlees, arbeidswetgeving en de uitverkoop van de democratie, terwijl voorstanders het vooral over bangmakerij hebben. Doordat alle onderhandelingen achter gesloten deuren plaatsvonden, had het debat een hoog welles-nietes-gehalte en vlogen de verwijten over en weer. Totdat Greenpeace Nederland een aantal documenten in handen kreeg en naar buiten bracht. De bangmakerij bleek niet geheel onterecht: milieubescherming, voedselveiligheid en gezondheid staan ernstig onder druk.

In de onderhandelingen kijkt men hoe en waar de handelsbarrières tussen de EU en VS kunnen worden weggehaald. Daarbij gaat het niet zozeer om tarieven en heffingen, die met een gemiddelde van 3% vrij laag zijn. De Europese Commissie stelt de non-tarifaire handelsbarrières te willen verminderen. Ze wil een interne markt creëren door het 'harmoniseren en simplificeren van regulering' en 'wederzijdse erkenning'. Dat laatste betekent dat Amerikaanse regels die veelal minder streng zijn ook in de EU zullen gaan gelden.

Al met al een zorgwerkend streven volgens econoom en Nobelprijswinnaar Joseph

Stiglitz: non-tarifaire handelsbarrières zijn 'important for health, education, the environment, even the management of the economy. We realize that we didn't have the right financial sector regulations, and that's why we had the global financial crisis.'

Als voorbeeld kunnen we de strenge Europese wetgeving op het gebied van giftige stoffen nemen. Waar er in Europa ruim 1300 giftige stoffen op de lijst staan, zijn dat er in de VS slechts 90. Zo zitten bij ons verboden stoffen bij Amerikanen in hun voedsel. Met het wederzijds erkennen van elkaars regels kunnen producten die volgens de Amerikaanse regels geproduceerd zijn maar in strijd zijn met onze regelgeving, dus gewoon in de EU verkocht worden.

Bovendien heb je ook nog zaken die je niet direct terugziet op het etiket, zoals of cosmetica getest is op dieren en hoeveel antibiotica een dier toegediend heeft gekregen. Het is de vraag of Europese ondernemers zich daartegen kunnen weren zonder hun standaarden te verlagen. Een *race to the bottom* ligt daarom in de lijn der verwachting.

En alsof dat allemaal nog niet genoeg is, is er het instrument van het Investor-State Dispute Settlement (ISDS). Via ISDS kunnen bedrijven buiten de reguliere rechtsgang om claims indienen als ze zich gedupeerd voelen door overheidsbeleid. Democratisch genomen besluiten worden dan beoordeeld op één criterium: de 'misgelopen' winst van bedrijven.

Dit soort claims, die kunnen oplopen tot enorme bedragen, ondermijnen de democratie en politieke besluitvorming. Niet alleen krijgen multinationals een voorkeursbehandeling

deling, onder de noemer 'regulatory cooperation' zal de VS in een vroeg stadium geconsulteerd worden over wetsvoorstellen om het een en ander af te stemmen.

TTIP zal direct en indirect leiden tot het schrappen van regels die een belangrijk doel dienen. Een streven dat resoneert met de agenda van eurocommissaris Frans Timmermans. Onder het mom 'better regulation' heeft de sociaal-democraat de taak om regels te schrappen. Maar ook hier: die regels zijn er niet voor niets. Wiens agenda is het nu eigenlijk om regels te schrappen? Van de sociaal-democraten in Europa of van het bedrijfsleven? Verworvenheden ter bescherming van het milieu, consumenten en volksgezondheid worden afgedaan als handelsbelemmeringen en regels waar we vanaf moeten. Zelfs privacy

op internet en arbeidsrechten moeten eraan geloven.

Het wordt tijd dat sociaal-democraten een nieuw paradigma hanteren. Laten we waarden niet als belemmering zien, maar juist borgen. Integreer bijvoorbeeld het klimaatakkoord als doel in handelsafspraken met de VS. Geen handelsverdragen die 'speciale rechten verlenen aan bedrijven, die werknemers en maatschappelijke organisaties niet krijgen', zoals Hillary Clinton onlangs zei, maar die maatschappelijke waarden als doel stellen. Wat we nodig hebben is een fundamenteel andere benadering van handelsverdragen met een betere balans tussen verschillende belangen. Wat we nodig hebben is een echt sociaal-democratisch verhaal, niets meer en niets minder.

Lijsttrekkersverkiezingen: geen ordinaire loterij, maar afgewogen oordeel

Door **Frank Poppe**

Oud-gemeenteraadslid van de PvdA in Den Haag

Binnen en buiten de PvdA duikt regelmatig de mythe op dat de manier waarop de partij haar lijsttrekker kiest niet deugt. Zo zou degene die voor de meeste leden tweede keuze is de verkiezingen kunnen winnen. Ik noem het een mythe, want het is gewoon niet waar.

Helaas gaat ook *S&D*-redacteur Marijke Linthorst in haar column *Second best* (*S&D* 2016/2) de mist in. Zij geeft daarin een foute beschrijving van de procedure, die ze omschrijft als een 'gewogen loting': één punt voor de minst geliefde kandidaat, vijf punten voor de favoriet en dan het gemiddelde.

De werkelijkheid is anders. Hoewel ieder lid de kandidaten inderdaad rangschikt, is er van een berekening geen sprake. De kandidaat die door de minste leden als favoriet wordt gezien valt af. Vervolgens volgt er een nieuwe ronde. Daarin worden de nummers 2 van de leden die de afvallende kandidaat als favoriet zagen als nummer 1 gezien. Een loting is het dus zeer zeker niet, ieder lid geeft een afgewogen oordeel.

Misschien een beetje bewerkelijk, maar op die manier gaat geen enkele stem verloren. Stel nu dat er twee uitgesproken favorieten zijn, met uitgesproken en elkaar als het ware uitsluitende opvattingen, zoals kandidaat A en concurrent B in het voorbeeld van Linthorst. Dan zouden kiezers die A bovenaan zetten B

Interventie

inderdaad onderaan kunnen plaatsen, en omgekeerd. Maar als zij werkelijk favorieten zijn en dus beiden een grote groep kiezers achter zich hebben, zullen alle andere kandidaten om de beurt afvallen. Sterker: als zowel A als B in de eerste ronde bij meer dan een derde bovenaan staat, dan kan men de hele afvalrace overslaan omdat de laatste ronde dan altijd tussen hen zal gaan. Geen andere kandidaat kan in dat geval immers meer dan een derde van de stemmen verzamelen.

Uiteindelijk wordt de uitslag bepaald door het aantal lijstjes waarbij A boven B staat, versus het omgekeerde. Op welke plek ze bij elk lijstje oorspronkelijk stonden doet er niet toe, hun onderlinge positie bepaalt de uitslag. En het heeft dus ook geen enkele zin om als je vóór A bent, B om strategische redenen onderaan te zetten. Alleen de onderlinge volgorde is relevant.

Volstrekt eerlijk dus. Natuurlijk kan het gebeuren dat iemand die in de eerste ronde de meeste stemmen krijgt maar geen meerderheid haalt, uiteindelijk niet wint. Maar is dat erg? Kennelijk voelt de meerderheid dan heel weinig voor die kandidaat en zien ze liever een andere lijsttrekker, nadat hun persoonlijke favorieten uit de strijd afvielen.

Wie dit een slecht systeem vindt, moet nog eens de uitslag van de Franse presidentsverkiezingen van 2002 erbij halen. Door de verdeeldheid op links eindigde Lionel Jospin in de eerste ronde als derde. Vóór een hele serie meer of minder extreme linkse kandidaten, maar achter Jacques Chirac en Jean-Marie Le Pen. En aangezien de tweede ronde alleen tussen de nummers 1 en 2 gaat, viel Jospin direct af. In een ander systeem had hij hoogstwaarschijnlijk de stemmen van de andere linkse kandidaten kunnen verzamelen, nu adviseerde hij met pijn in het hart zijn kiezers om op Chirac te stemmen.

Als er dan toch kritiek op het huidige stelsel mogelijk is, is het wel dat bij twee uiterst verschillende, maar populaire kandidaten de gematigde derde niet kan winnen. Als twee derde van de kiezers op deze twee stemt is het immers klaar en blijft een belangrijk deel van de partij met lege handen staan, terwijl het wellicht beter was geweest als de gematigde die voor iedereen acceptabel is lijsttrekker was geworden. Dat zo iemand altijd een grijze muis zou zijn, is ook zo'n hardnekkig misverstand, maar daar hebben we het wel een andere keer over.

Decentraliseren, maar dan hoe het wél moet

Door **Cor Trompetter**

Wethouder in Weststellingwerf

De snelheid waarmee de decentralisaties erdoorheen zijn gejaagd in combinatie met de bezuinigingen hebben gezorgd voor een

valse start: gemeenten weten niet hoe ze aan de vraag kunnen voldoen en burgers vrezen minder zorg. Het positieve uitgangspunt van de gemeente als eerste aanspreekpunt is daarmee naar de achtergrond verdreven. Dat is meer dan jammer, want juist sociaal-democraten moeten deze verschuiving omarmen.

In Weststellingwerf, een rurale gemeente met 25.000 inwoners in Zuid-Friesland, slagen we daarin. Het geheim is een mix van sociaal-democratische uitgangspunten, ruimte voor burgerinspraak en een integrale aanpak met steun van de gemeenteraad.

Allereerst leggen we de uitvoering van alle drie de domeinen — naast zorg ook jeugd en werk — gezamenlijk bij gemeentelijke gebiedsteams. Deze integrale benadering is essentieel. Zo is er in gezinnen waar het met kinderen niet goed gaat vaak meer aan de hand en heeft gebrek aan werk en inkomen voor mensen niet alleen economische gevolgen.

Voor een appel en een ei hoogwaardige kwaliteit leveren is onmogelijk. Aangezien het college van B&W de decentralisaties als een van de belangrijkste, zo niet de belangrijkste taak ziet, hebben we ervoor gekozen om een hek om de begroting van het sociaal domein te zetten: financiële mee- en tegenvallers worden daarbinnen opgevangen. Eventuele gaten op andere beleidsterreinen vullen met geld voor de zorg, werk en jeugd kan dus niet. Bovendien hebben we ingecalculeerd dat de transitie de eerste jaren tot tekorten zal leiden. Zo is het mogelijk in alle rust te werken en niet geleid te worden door de waan van de dag.

Onderdeel daarvan is dat de gemeente verantwoordelijkheid neemt. Werk dat elders extern of op basis van detachering gedaan wordt, doen wij zelf. Als een van de weinige gemeenten hebben we een eigen orthopedagoog, gezondheidszorgpsycholoog en eigen maatschappelijk werkers.

Tegelijkertijd zoeken we heel nadrukkelijk contact met onze inwoners. Elke maatregel die we in het sociaal domein nemen, wordt in een vroegtijdig stadium voorgelegd aan het burgerplatform. Uiteraard vergt dat het nodige vertrouwen over en weer. Een burgerplatform waar men enkel aan individuele belangen denkt, kan niet en een gemeente die wel 'luistert' maar vervolgens niets met deze burgerinspraak doet, is evenmin wenselijk.

Deze dubbele aanpak biedt een aantal voordelen. We weten precies wat we aan onze professionals hebben, ze zijn immers bij ons in dienst. En door de input van het burgerplatform is duidelijk wat er in de gemeenschap leeft. Wanneer zelfredzaamheid en sociaal netwerk niet genoeg zijn, kunnen we een goede inschatting maken van de benodigde hulp en deze vanuit het gebiedsteam aanbieden. Op deze wijze geven we vorm aan de participatiesamenleving: op eigen kracht waar het kan, ondersteuning als het nodig is.

Andere gemeenten kiezen dus vaak voor een andere aanpak. Uiteraard is dat hun goed recht. Maar het kan geen kwaad om even kort de nadelen van twee van deze varianten te bespreken. Zo zijn er gemeenten met eigen teams waar een deel van de zorgverleners in gedetacheerd is. Dat levert bijna per definitie problemen op. Hoewel deze gedetacheerde medewerkers voor de gemeente werken, ligt hun loyaliteit elders. Omgekeerd heeft de gemeente geen volledige zeggenschap over wat deze zorgverleners doen en laten.

Een andere optie is het onderbrengen van de gebiedsteams in een stichting. Voor de lange termijn is dit niet minder dan rampzalig. Want hoewel deze gebiedsteams betaald worden door de gemeente en onder volledige verantwoordelijkheid van de wethouder vallen, leggen zij geen enkele verantwoording af aan de gemeenteraad en kunnen ze redelijk onbekommerd hun gang gaan. Juist als het mis dreigt te gaan, is bijsturen erg lastig.

Natuurlijk is Weststellingwerf geen blauwdruk voor de rest van Nederland. Daar zijn de lokale omstandigheden veel te verschillend voor. Wat andere wethouders en ambtenaren wel van ons kunnen leren, is dat je wanneer je als gemeente zelf verantwoordelijkheid neemt, je inwoners heel wat beter helpt dan als je alles uitbesteedt aan derden.

Met dank aan Sybrig Sytsma en Remco van Maurik

A.L. Snijders

Citaten

Ik herinner me een ruzie met een hooggeleerde juridische dame, die mij een en ander kwalijk nam. Ik schreef haar een brief die niet direct iets met ons conflict te maken had, maar die haar via een omweg misschien wijzer zou maken. Ik schreef dat er acht extreme situaties zijn die je in moeilijkheden kunnen brengen: *schoonheid, baard, lengte, dikte, kracht, charme, moed, durf*. Als die acht in te grote mate aanwezig zijn, dan brengen ze je in moeilijkheden. Ze reageerde zoals verwacht, geïrriteerd, uit de hoogte. Ik schreef haar terug dat er drie condities zijn om te slagen: *met de grote stroom meegaan, je onderwerpen en je bescheiden voordoen alsof je niet op kunt tegen de anderen*, dat zijn de drie condities om te slagen. Haar humeur was niet veranderd, ze vroeg zich af of ik misschien simpel was geworden. Ik antwoordde dat er zes gelegenheden zijn die aanleiding geven tot strafmaatregelen: *kennis en intelligentie die er van buiten afstralen, moed en durf die rancunes opwekken, goedheid en oprechtheid die verantwoordelijkheden met zich meebrengen*, deze zes zijn het die tot strafmaatregelen aanleiding geven. Ze reageerde weer bits: 'Wat is dit voor waanzin?' Ik zei: 'Het zijn de woorden van Lie Yukou, een taoïst die een paar eeuwen voor de geboorte van Christus leefde. Je zou hem eens moeten lezen, doe de deur open, stap naar buiten.'

Ze zei: 'Je bent gek, we leven nu!' Ik zei: 'Ja, we leven nu, maar toen leefden er ook mensen. Lees Lie Yukou, die gezegd heeft: "*Er is geen groter kwaad dan wanneer de deugd door het hart bestuurd wordt, en het hart door het oog. Dan gaat het oog zich naar binnen richten, en daardoor gaat alles verkeerd.*"

Hierop reageerde de hooggeleerde dame niet meer, hier begreep ze waarschijnlijk echt niets van. Ik heb nooit meer iets van haar vernomen, maar ik heb nog wel eens aan haar gedacht bij een aantekening van Giacomo Leopardi (1798-1837): 'Er is op de wereld een klein aantal mensen dat gedoemd is het er in de contacten met anderen overal en altijd slecht af te brengen. Dit komt omdat ze, niet door hun gebrek aan ervaring of hun geringe kennis van het maatschappelijk leven, maar door hun onbuigzaam karakter, niet in staat zijn een bepaalde rechtlijnigheid in de omgang los te laten, verstoken als ze zijn van het uiterlijk voorkomen en de op een of andere wijze leugenachtige en gemaakte omgangsvormen waarover alle anderen, ook zonder het te beseffen, en zelfs domme figuren, wél beschikken.'

WBS Jaarboek 2015

De belofte van een ander Europa

Onder redactie van

Frans Bieckmann & Monika Sie Dhian Ho

Het politieke proces in Europa stagneert, de immigratie- en vluchtelingen-crisis werden onderschat, veel mensen beschouwen de Europese eenwording niet langer als een positief perspectief op vrede, welvaart en veiligheid, maar als een drijvende kracht achter maatschappelijke neergang.

Voor veel sociaal-democraten zou Europa een continent moeten zijn dat zich mondiaal onderscheidt door relatief sterke rechtsstaten, gematigde inkomensverschillen, een hoge levenskwaliteit en een verlichte rationele cultuur. Maar zijn deze idealen van een sociaal-democratisch Europa nog wel levensvatbaar?

In het nieuwe jaarboek werd aan een reeks gezaghebbende publicisten en wetenschappers de vraag voorgelegd wat op hun terrein van onderzoek nog van waarde is en waarom, hoe die waarden gewaarborgd zijn, waardoor ze onder druk staan, en wat er moet worden gedaan in Europees verband. Het boek beoogt een bijdrage aan een nieuw links elan in Europa te leveren dat opnieuw door waarden wordt gedragen.

Omvang 320 pagina's | €24,90 | ISBN 978 94 6164 414 5

Versijnt binnenkort

- 3 *Redactioneel* Aan inspiratie geen gebrek
 4 *Column* **Meike Bokhorst** Meer zeggenschap van burgers over regelgeving

- 5 **Flip de Kam** Belastingparadijs Nederland: de weg naar het einde

De groeiende ongelijkheid in het onderwijs – deel 2

- 13 **Marijke Linthorst** Het onderwijs schreeuwt om differentiatie
 18 **Marjolein Moorman** Het ideaal van Theo Hijssen raakt steeds verder uit zicht

Ideën voor de verkiezingen

- Arbeidsmarkt*
 28 **Paul de Beer** Een arbeidsmarkt die echt werkt
 30 **Kees Kraaijeveld** De Nederlandse arbeidsmarkt snakt naar uniformering
Migratie
 33 **Mark Elchardus & Monika Sie Dhian Ho** Solidaire gemeenschappen
 37 **Myrthe Wijnkoop** Vluchtelingen-bescherming: 'The decent thing to do'
Europa
 40 **Frans Bieckmann & Monika Sie Dhian Ho** Techxit – Europa zonder technocratie
 43 **Jan Marinus Wiersma, Marnix Krop & Lo Casteleijn** Europa biedt houvast in een wankel wereld
Zorg
 46 **Evelien Tonkens** Bevrijd de zorg uit handen van het marktdenken
- 48 **Marcel Levi** Tien jaar zorgverzekeringswet: dit kan (en moet) beter
Onderwijs
 51 **Farid Tabarki** Benut talent beter en neem afscheid van het hokjesdenken
 53 **Herman van de Werfhorst** Waarom de politiek zich druk moet maken om gelijke kansen
Duurzaamheid
 56 **Heleen de Coninck** Overheid aan zet bij vergroening
 57 **Kitty van der Heijden** Van vrome voornemens naar duurzame daadkracht
Nieuwe agenda
 60 **Wimar Bolhuis** Sterft, gij oude vormen en gedachten! Een nieuwe agenda voor de PvdA

- 66 *Banningprijs* **Maarten van den Bos** Om de gaafheid van het politieke ethos

- 70 **Tom van der Meer** Red het referendum
 75 **Marit Maij** Turkije: niet wegstijven maar confronteren

Interventie

- 78 **Faiza Oulahsen** Internationale samenwerking voor een betere wereld, niet voor het bedrijfsleven
 79 **Frank Poppe** Lijsttrekkersverkiezingen: geen ordinare loterij
 80 **Cor Trompeter** Decentraliseren, maar dan hoe het wél moet

- 82 **A.L. Snijders** Citaten

RUUD KOOLE

Clinton, Sanders & de interne partijdemocratie

WILLEM BOUWENS, FABIAN DEKKER

Asscher, de WWZ & de strijd tegen flexibilisering



Brexit: tussen hoop, verbazing & ontluistering

NIK JAN DE BOER

Uit de puinhopen
van de Brexit
een sociaal Europa

TOM EIJSBOUTS

Stemmen en
regeren in de
westerse storm

MARIJKE LINTHORST

De noodzaak
van een Europa
van waarden

Jaargang 73, nummer 4, augustus 2016

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

Verschijnt zes maal per jaar

Redactie

Paul de Beer
Nik Jan de Boer
Meike Bokhorst
Eva van Burg (*eindredactie*)
Tom Eijsbouts
Menno Hurenkamp (*hoofdredeactie*)
Jan Erik Keman (*eindredactie*)
Ruud Koole
Marijke Linthorst
Monika Sie Dhian Ho
Evelien Tonkens

Redactieraad

Maurits Barendrecht
Liesbeth Noordegraaf
Marc Chavannes (*voorzitter*)
Paul Tang

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting
Emmapark 12
2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail 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.**

Digitaal S&D-archief

Alle S&D-artikelen vanaf 2002
kunt u gratis downloaden van
www.wbs.nl.

Uitgever

Uitgeverij Van Gennep
Nieuwezijds Voorburgwal 330
1012 RW Amsterdam
info@vangennep-boeken.nl
(020) 624 70 33

Abonnementen

Bel (020) 624 70 33 of mail info@vangennep-boeken.nl
voor een abonnement of kennismakingsnummer.

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.

© 2016 Uitgeverij Van Gennep, Amsterdam

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

Redactioneel

Komkommertijd

Wie dacht rustig van een welverdiende vakantie te gaan genieten, kwam deze zomer bedrogen uit. De ene schok was nog niet verwerkt of de andere opdoffer volgde. *S&D* is er het blad niet naar om de kop in het zand te steken en de redactie ging op zoek naar antwoorden.

Zo was er de Brexit. Drie redacteuren – Marijke Linthorst, Tom Eijsbouts en Nik Jan de Boer – bogen zich over het waarom en hoe nu verder, en kwamen ieder met een eigen analyse. Een gedeelte globalisering en falende EU, een gedeelte politiek leiderschap en populisme. Ook collega-redacteur Ruud Koole zat niet stil en volgde tot in de vroege uurtjes de Democratische Conventie. Conclusie: Bernie Sanders gaf (eindelijk) zijn volmondige steun aan Hillary Clinton, maar of zijn fanatieke aanhangers daarin meegaan, valt nog te bezien.

Te midden van al dat internationale nieuws zou je het bijna vergeten, maar ook in Nederland staat er het een en ander op de agenda. Zo maakt Den Haag zich stiller aan op voor de verkiezingen. Tijd dus voor een terugblik op de afgelopen kabinetsperiode. Minister Asscher wist de Wet werk en zekerheid in recordtijd door de Kamer te loodsen, maar of hij daar ook verstandig aan heeft gedaan, wordt steeds breder betwijfeld.

Hoogleraar sociaal recht Willem Bouwens vindt alle kritiek behoorlijk voorbarig. Natuurlijk is die wet niet perfect, maar ten opzichte van de oude wetgeving is de WWZ gewoon een verbetering. Of dat zo is, weet arbeidssocioloog Fabian Dekker niet, maar de strijd van Asscher tegen flexibilisering verdient de komende tijd absoluut navolging.

Van de vakbonden bijvoorbeeld. Dan moeten zij wél meer doen dan alleen de gevestigde belangen van oudere en vooral vaste werknemers verdedigen, en meehelpen om de cao's aan te passen aan de nieuwe verhoudingen op de arbeidsmarkt, stellen onderzoekers Leni Beukema en Ivo Kuijpers.

Een arbeidsmarkt waarop ook statushouders zich zullen gaan mengen. Nu de noodopvang van asielzoekers redelijk op orde lijkt, is het zaak de integratie in goede banen te leiden. Hoewel dat in het verleden vrij lastig bleek en relatief veel voormalige vluchtelingen in de bijstand zijn beland, en ook de kansen van de huidige generatie vluchtelingen op de arbeidsmarkt niet overdreven moeten worden, hebben Jaco Dagevos van het SCP en Arend Odé van de SER goede hoop. De vijf grote gemeenten zijn voortvarend van start gegaan. Geen schreeuwende en rellende menigten dit keer, maar met gericht beleid de nieuwkomers aan hun omgeving laten wennen en de omgeving aan hen.

Onafhankelijk?

Door **Menno Hurenkamp**

Redacteur S&D

Een arts onderzoekt de oorontsteking van mijn zoon. Ik brabbel ondertussen wat *Bahasa Indonesia*: 'Weet u, mijn moeder is hier geboren, op deze plek.' 'O, is ze Indonesisch?' 'Nee, ze is Nederlands, het ziekenhuis was toen nog Nederlands.' Dat klinkt opeens als een poging zijn ziekenhuis te claimen, maar de man haalt zijn schouders op. Zoals ook de socioloog die ons door Bandung leidt weinig geeft om het koloniale verleden. Hij ziet er ook na aandringen niks dubbelzinnigs in met Hollanders langs de huizen te lopen waar ooit bezetters van zijn land woonden. En elk Javaans dorp heeft sinds 17 augustus 1945 monumenten, maar waar het land toen onafhankelijk van werd is het vermelden niet waard. Nederland is geen land maar een vage herinnering, klein en ver weg.

'Een treurspel der gemiste kansen', zo noemde Jacques de Kadt in 1949 hoe Nederland omsprong met de Indonesische bevrijdingsdrang. Als nu maar direct was ingezien dat het verlangen naar zelfstandigheid legitiem en ontelbaar was, had een gelijkwaardige relatie tussen de twee landen kunnen ontstaan.

Door de verbeterde oorlog tegen Nederland zou Indonesië ten prooi vallen aan het communisme, dat wereldwijd oprukte met een aantrekkelijk verhaal over emancipatie en eerlijk delen. En onder het juk van Moskou zouden de Indonesiërs nog steeds niet onafhankelijk zijn. De Kadt zag de geschiedenis beter dan de toekomst.

Inderdaad werd de Indonesische communistische partij al snel de grootste niet-

regerende communistische partij ter wereld. Maar eind jaren zestig greep het leger in en in de decennia daarop verloor het communisme wereldwijd ook alle verleidingskracht.

Onwillekeurig dringt zich — zeker nu 17 augustus weer nadert — de vraag op hoe je nu de hedendaagse onafhankelijkheid moet schetsen. Wil je dat een land onafhankelijk is of dat de mensen onafhankelijk zijn? Indonesië met zijn tweehonderd miljoen moslims heette de ruggengraat van de 'relaxte' islam. Maar waar nu op Java betonmolens draaien, wordt met Saoedisch geld weer een moskee gebouwd. Terwijl de oproep tot gebed letterlijk al over het hele eiland schalt — in een taal die niemand verstaat. En als je een hippe jongen Pokémons ziet vangen, heeft hij gegarandeerd een zwaar gesluierd meisje achter op zijn brommer.

Dat geloof succesvol de rol van ideologie overnam als manier om een samenleving te ordenen, is geen nieuws. Alleen, waar ligt het punt waarop de aantrekkingskracht van dat geloof ook weer afneemt? Dat de staat ingrijpt zoals hij dat tegen het communisme deed, is onwaarschijnlijk. Men ziet het juist als onafhankelijkheid dat de overheid zelf een matige islam voorschrijft, contra het fundamentalistisch geleuter.

Maar dat is dan de onafhankelijkheid van het land en niet zozeer van de mensen. Misschien dat het islamitisch geïnspireerde geweld ooit de wal wordt die het schip keert. En er schuilt ook wat hoop in de nu in synthetische hoofddoeken gaar gestoomde meisjes, die zich ooit eens moeten roeren. Maar van vermoedigheid jegens de radicalisering van het openbare leven lijkt nog geen sprake, terwijl dat de onafhankelijkheid van de mensen wel zo goed zou doen.

Clinton, Sanders en de interne partijdemocratie

Na de tumultueus verlopen Democratische Conventie en de ‘endorsement’ van Bernie Sanders lijken de rijen weer gesloten. De gezamenlijke strijd tegen Donald Trump kan echter niet verhullen dat ook de Democratische Partij tot op het bot verdeeld is.

RUUD KOOLE

Redacteur S&D & hoogleraar politieke wetenschappen aan de Universiteit van Leiden

Hillary Clinton schrijft geschiedenis. Ze doorbrak het glazen plafond door als eerste vrouw ooit de nominatie van een van de twee grote Amerikaanse partijen binnen te halen. Tijdens de Democratische Conventie van eind juli werd dat heel beeldend getoond. De meeste afgevaardigden gaven volmondig hun steun aan Clinton, en haar grote tegenstrever binnen de Democratische Partij, Bernie Sanders, riep als een van de laatste afgevaardigden bij het tellen van de stemmen namens zijn thuisstaat Vermont allen op zich achter de kandidatuur van Hillary Clinton te stellen. Op een kleine groep fanatieke Sanders-aanhangers na (met als leuze ‘Bernie or bust’), leek de eenheid in de Democratische Partij hersteld en kon de partij zich opmaken voor de grote strijd tegen de Republikeinse kandidaat Donald Trump die een week daarvoor door de Republikeinse Conventie op het schild was gehesen.

Op het eerste gezicht lijkt alles dus op eerdere presidentsverkiezingen, behalve dat er nu een vrouw meedoet. Dat wil zeggen: voorafgaand aan het nationale congres (de ‘conventie’) interne verdeeldheid, en vanaf dat congres eensgezindheid in de campag-

nestrijd tegen de kandidaat van de andere partij. Amerikaanse partijen zijn altijd goede voorbeelden geweest van de mogelijkheid interne partijstrijd en eensgezindheid te combineren, mits deze elkaar in de tijd opvolgen. De conventie is het omslagpunt.

Ook verdeeldheid bij de Democraten

Dit jaar is de situatie echter anders. In beide grote partijen was de eenheid op de conventie onvolledig en broos. Bij de Republikeinen riep voormalig tegenstrever Ted Cruz zelfs niet op om op Trump te stemmen, maar om je geweten te volgen. De eenheid op de Republikeinse Conventie was veel meer te vinden in de herhaaldelijk geuite afkeer van Hillary Clinton dan in een omarming van Trump. Veel Republikeinse prominenten waren niet eens komen opdagen.

Op de Democratische Conventie ging het beter. Prominenten waren aanwezig en als sprekers hielden zij warme pleidooien voor een stem op Hillary. Dat deden niet alleen Michelle Obama, president Obama, Bill Clinton, running mate Tim Kaine, Elizabeth Warren, Khizr Khan en Meryl Streep, ook Bernie San-

ders liet zich dus duidelijk horen ('I am proud to stand with her'). Niettemin was op de conventie zelfs tijdens de speech van president Obama boegeroep van Sanders-aanhangers te horen toen hij Hillary Clinton aanpreef.

Die interne verdeeldheid maakt het voeren van een krachtige campagne in aanloop naar de presidentsverkiezingen van 8 november lastiger. Dat geldt voor beide partijen. Voor Clinton is er nog veel werk te verzetten. Haar 'standing' in de peilingen is laag.¹ Vlak voor de Democratische Conventie passeerde Trump haar, mede door de aandacht die de Republikeinse Conventie had gegeneerd.

Het was dus zaak om – zoals gebruikelijk – op de conventie de eenheid in de partij te herstellen. Niet alleen om daarna eensgezind alle aandacht aan de strijd met de Republikeinse tegenstander te kunnen geven, maar ook omdat Clinton de omvangrijke aanhang van Sanders hard nodig heeft om in november tot president gekozen te worden. Sanders' nadrukkelijke steun voor Clinton was daarom van cruciaal belang.

Hij gaf die pas na de lange strijd van de 'primaries'. Zelfs toen al lang duidelijk was dat Sanders Clinton niet meer kon inhalen, bleef zijn publieke steun ('endorsement') voor Clinton voorlopig nog uit. Reden was dat er binnen de Democratische Partij achter de schermen hard werd onderhandeld om de grote steun die Sanders in die partij geniet – hij wist zo'n 46% van de afgevaardigden voor de conventie achter zich te krijgen – om te zetten in besluiten die ook na de conventie hun invloed zouden kunnen hebben. Zo kreeg Sanders in mei al voor elkaar dat de programmacommissie van de Democratische Partij, die normaliter wordt bevolkt door mensen die door het partijbestuur (de Democratic National Committee, DNC)² en de meest succesvolle presidentskandidaat worden aangewezen, dit keer zou bestaan uit zes mensen van de Clinton-campagne, vijf van de Sanders-campagne en vier aangewezen door de partijvoorzitter.

De endorsement kwam er pas op 12 juli toen de besprekingen in de programmacom-

missie daags tevoren waren afgerond met een resultaat dat door de Sanders-aanhangers als een overwinning werd gepresenteerd. Belangrijke Sanders-punten als het invoeren van een minimumloon van 15 dollar per uur waren erin opgenomen (dat gold overigens niet voor een ander punt dat hij steeds heeft benadrukt: een stem tegen de vrijhandelsovereenkomst TPP). Dus pas 14 dagen voor de conventie gaf Sanders publiekelijk te kennen dat hij de kandidatuur van Clinton zou steunen. Tegelijk maakte hij duidelijk dat daarmee zijn poging om de Democratische Partij te vernieuwen in de richting van meer interne partijdemocratie en meer linkse (sociaal-democratische) standpunten niet voorbij was. De door Sanders gestarte 'political revolution', die vooral veel jongeren aansprak, zou na de conventie doorgaan.

Maar tegenover Donald Trump moest, zo begreep de politiek zeer ervaren Sanders, de Democratische Partij vanaf de conventie tot begin november de onderlinge verschillen naar de achtergrond schuiven en voluit gaan voor de overwinning in november. Trump staat met zijn seksistische en racistische opvattingen zo ver van het Democratisch gedachtegoed dat dat toch niet al te moeilijk zou moeten zijn.

Bij verschillende aanhangers van Sanders, die Hillary Clinton tijdens de primaries waren gaan beschouwen als de belichaming van het neoliberale kwaad en een maatje van Wall Street, bleek de bereidheid 'to fall in line' echter gering. In de media vroeg men zich daarom af of Sanders zijn eigen politieke revolutie nog wel onder controle had.³

Bovendien lekten vlak voor de conventie interne e-mails van de DNC uit waaruit zonneklaar bleek dat het partijbestuur een uitgesproken voorkeur had voor Clinton en zelfs met de gedachte had gespeeld om de beeldvorming rond Sanders negatief te manipuleren. Dat was koren op de molen van het Sanders-kamp dat het partijestablishment er steeds van had beschuldigd hun campagne bewust te frustreren.

Bij een strijd tussen kandidaten om het politieke leiderschap van een partij dient het partijbestuur als procesbegeleider neutraal te zijn. Door de gelekte e-mails kon dat niet meer worden volgehouden. Partijvoorzitter Debbie Wasserman Schultz werd gedwongen terug te treden. Sanders had daar ook om gevraagd, in een poging de opstand in zijn eigen kamp beheersbaar te houden. Dat lukte tot op zekere hoogte, maar niet helemaal.

In het begin van de conventie bleef de 'Bernie or bust'-groep zich verzetten, tot ergernis overigens van vele andere Sanders-aanhangers. Dat bracht de actrice en comédienne Sarah Silverman, die ondanks haar steun voor Sanders bereid was zich neer te leggen bij de uitslag en zelfs trots was om in november op Hillary Clinton te kunnen stemmen, ertoe op de conventie de diehards in het Sanders-kamp toe te voegen: 'You're being ridiculous!'.⁴ De onrust was ook daarna niet voorbij.⁵

Clinton moet de aanhangers van Sanders én gematigde Republikeinen zien te paaien

Clinton zette zich in haar acceptatiespeech vanzelfsprekend af tegen Trump, maar zij richtte zich ook nadrukkelijk tot de aanhang van Sanders: 'I want you to know, I've heard you. Your cause is our cause.' Cynici zullen wellicht zeggen dat zo iets na de conventie gauw vergeten is. Bovendien staat Clinton voor de taak kiezers in het politieke centrum voor zich te winnen die nodig zijn om tot een meerderheid te komen. Dat is de gebruikelijke beweging na een conventie. Bij de Republikeinen geldt vanouds een spiegelbeeldige noodzaak.

Dit jaar ligt dat echter buitengewoon ingewikkeld. De afstand van de flanken van de partijen tot de lijn van de partijtop is groter dan ooit. In de Republikeinse Partij heeft de

rechterflank zelfs een meerderheid weten te verwerven. Bij de Democraten kwam de linkerflank heel ver. Clinton kan zich niet veroorloven dat een groot deel van de aanhangers van Sanders niet op haar stemt, bijvoorbeeld door thuis te blijven. En dat betekent dat zij de voor Sanders belangrijke progressieve punten uit het verkiezingsprogramma niet zomaar kan verdonkeremanen in de jacht op kiezers in het midden. Tegelijk zal zij ook proberen gematigde Republikeinen over te halen ditmaal voor de Democratische kandidate te kiezen, want ook die stemmen zijn hard nodig. Een lastig dilemma.

Primaries en caucuses

De strijd in de Democratische Partij ging zowel over de koers als over de interne democratie van de partij. Wat betreft dat laatste bleven vele Sanders-aanhangers tot op de conventie van mening dat de interne voorverkiezingen gemanipuleerd ('rigged') waren. Voornaamste steen des aanstoots waren de zogeheten 'superdelegates' die vrijwel allemaal voor Clinton waren. Hadden die massaal de kant van Sanders gekozen, dan zou hij de meerderheid van stemmen hebben gehad. Hoe zit dat precies?

Partijconventies zijn vierjaarlijkse congressen van de nationale partijen. Tijdens deze congressen wijzen de afgevaardigden de kandidaten voor het presidentschap en het vicepresidentschap aan, stellen ze het verkiezingsprogramma definitief vast en wordt het partijbestuur, dat tussen de conventies door de nationale partijzaken moet behartigen, benoemd. Daarbij is het belangrijk om te vermelden dat nationale partijen in het Amerikaanse systeem niet veel meer zijn dan federaties van de partijen op het niveau van de staten en eigenlijk slechts eens in de vier jaar vanwege de presidentsverkiezingen op volle sterkte opereren. De Amerikaanse politiek is bovendien sterk op kandidaten gericht en op kiezers. Permanente partijorganisaties met leden, zoals we die in Europa kennen, bestaan er niet. Dat heeft gevolgen voor de interne par-

tijdemocratie. Wie trekt er in de partij aan de touwtjes en op grond van welk mandaat?

In de Amerikaanse politieke cultuur worden volksvertegenwoordigers vooral gezien als vertegenwoordigers van hun kiezers in een 'constituency' (een district of staat) en niet zozeer van partijen. Toen aan het einde van de negentiende eeuw vooral in de stedelijke gebieden krachtige partijorganisaties ontstonden ('party machines' onder leiding van 'party bosses'), paste dat niet in gekoesterde beeld van een directe band tussen kiezer en gekozenen. Politieke partijen zouden zich op oneigenlijke wijze tussen hen plaatsen en zouden bovendien corrupt zijn. Tegelijk zag men ook wel in dat partijen nuttig konden zijn bij het structureren van verkiezingen en om regeren überhaupt mogelijk te maken. Deze ambivalentie leidde aan het begin van de twintigste eeuw tot het accepteren van partijen, maar dan wel met strenge overheidsbemoedening, net zoals dat bij nutsbedrijven als de spoorwegen het geval was: privaat georganiseerd, maar streng gereguleerd.⁶

Omdat de staten in het federale Amerika zeer belangrijke machtscentra zijn, vindt belangrijke regulering van partijen op dat niveau plaats. Voor een goed begrip van het functioneren van nationale partijconventies dient men zich te realiseren dat zelfs een partij-intern proces als het aanwijzen van afgevaardigden naar de conventie door zowel de staten als de partij wordt gereguleerd, waarbij de staten dominant zijn.⁷ Als reactie op de macht van de verfoeide 'party machines' gingen de staten er rond 1900 toe over om vast te leggen dat elke kiezer — onder door die staat bepaalde voorwaarden — moet kunnen deelnemen aan door de staat georganiseerde primaries (voorverkiezingen waarbij kiezers in een geheime stemming hun voorkeur bepalen) of aan 'caucuses' (bijeenkomsten van 'partijafdelingen' waarbij kiezers na gevoerde discussies bij handopsteken hun voorkeur kenbaar maken of zich in subgroepen opsplitsen, elk voor een van de presidentskandidaten). Per staat worden

door de kiezers via een van deze twee manieren per partij de afgevaardigden naar de nationale partijconventie aangewezen.

Let wel: het gaat om kiezers, niet om partijleden. Meestal wordt van die kiezers wel geëist dat men zich tevoren als Democraat of Republikein registreert, maar zelfs dat wordt niet door alle staten verlangd: momenteel hebben negentien staten zogeheten 'open primaries'. Op deze manier probeerde men de macht van de partijen te breken. Enige nationale partijcoördinatie is natuurlijk wel mogelijk. Het nationale partijbestuur onderhoudt contacten met alle partijbesturen in de vijftig staten, die hun volksvertegenwoordigers weer proberen te instrueren, maar van groot belang is de wetgever op het niveau van de staten, zodat er ook verschillen tussen staten bestaan. In sommige staten worden primaries georganiseerd, in andere caucuses.

Tot in de jaren zestig was het mogelijk om presidentskandidaat te worden zonder ooit aan een primary te hebben deelgenomen. Sinds die tijd is het aantal primaries sterk gegroeid en is dat onmogelijk geworden. Mede daardoor hebben er sindsdien vooral bij de Democraten ook binnen de partij vele reglementaire veranderingen plaatsgevonden. Dat dit jaar door de aanhangers van Bernie Sanders geklaagd is over de interne verhoudingen in de partij, past dus in een traditie.

Superdelegates

Een van de wijzigingen was de invoering van superdelegates in de jaren tachtig. Door het open karakter van primaries en caucuses, is de sturende kracht van partijen gering. Dat open karakter geldt niet alleen de samenstelling van de groep die de afgevaardigde mag aanwijzen (het selectoraat), maar ook de kandidaten. Iedere kiezer die zich (kort) tevoren registreert als Democraat of Republikein kan proberen het 'ticket' van de Democratische of Republikeinse Partij te bemachtigen om zich te laten verkiezen lid van het Huis van Afgevaardigden, tot senator of president.

En dat is wat we dit jaar ook hebben gezien. Donald Trump, die zich ooit als Democraat had geregistreerd en later kandidaat is geweest voor de Reform Party, stelde zich in 2015 in de Republikeinse Partij kandidaat voor het presidentschap. In de praktijk kan dat presidentschap immers alleen via een van de twee grote partijen worden gewonnen.

De band met de kiezer is in Amerika belangrijker dan die met de partij

Die wisseling van 'ticket' is in een cultuur waar de band van de kandidaat met de kiezers veel belangrijker is dan de band met de partij niet ongebruikelijk. Zo was ook Bernie Sanders tot zijn kandidaatstelling voor het presidentschap in 2015 namens de Democratische Partij als Independent lid van de Senaat. Nooit had hij eerder namens de Democratische Partij een publieke functie vervuld. Tijdens zijn burgemeesterschap van Burlington (Vermont) en zijn 16-jarig lidmaatschap van het Huis van Afgevaardigden was hij eveneens onafhankelijk. En nadat Hillary Clinton de Democratische nominatie had gewonnen, deelde Sanders mee dat hij zijn plaats in de Senaat weer zou innemen als Independent en niet als Democraat.

Amerikaanse partijen, zeker op het federale niveau, zijn daarom wel omschreven als 'empty vessels', lege vaartuigen waar kandidaten gebruik van maken als middel om gekozen te worden.⁸ Er is vrijwel geen ruimte voor een partijbestuur om kandidaten te selecteren op kundigheden en politieke oriëntatie. En een selectoraat van toegewijde partijleden met oog voor de traditie van de partij ontbreekt eveneens.

Hierdoor is het risico dat de partij bij de belangrijke presidentsverkiezingen wordt gekaapt door een buitenstaander of een

populistische clown niet denkbeeldig. De Democratische Partij vond het instituut van supergedelegeerden echter vooral uit om te voorkomen dat een activistisch, ideologisch gedreven selectoraat in de primaries en de caucuses de ideologische puurheid van de kandidaat belangrijker zou vinden dan zijn of haar electorale attractiviteit, waardoor de partij opgescheept zou worden met een onverkiesbare kandidaat.⁹

De samenstelling van die groep superdelegates is nogal eens gewijzigd, maar bestond dit jaar uit de leden van het partijbestuur, leden van het Huis van Afgevaardigden en de Senaat, Democratische gouverneurs en enkele tientallen andere prominenten; in totaal 712 personen. De hoop en verwachting was dat deze partijbobo's op de conventie bij het uitbrengen van hun stem voor een kandidaat het partijbelang zwaar zouden meewegen. Ze waren 'unpledged', dat wil zeggen dat zij anders dan de gewone gedelegeerden hun stem naar eigen inzicht mochten uitbrengen en dus ook nog op het laatste moment van opvatting mochten veranderen.

Aangezien veel van de superdelegates al aan het begin van de primaries hun voorkeur voor Clinton kenbaar hadden gemaakt en toen dus niet konden bevroeden dat Sanders het zo goed zou doen, hoopten de aanhangers van Sanders dat veel partijbobo's hun keuze zouden heroverwegen. Als velen dat hadden gedaan, had Sanders de nominatie immers alsnog kunnen winnen. Uiteindelijk bleek op de conventie dat de meeste superdelegates bij hun oorspronkelijke voorkeur bleven.¹⁰ Zij vonden Clinton, net als de meerderheid van de gewone gedelegeerden, blijkbaar overtuigender.

Maar toen had de reglementencommissie van het partijbestuur vlak voor het begin van de conventie onder druk van het Sanders-team al besloten tot een nieuwe hervorming. Bij toekomstige Democratische Conventies moet tweederde van de superdelegates stemmen volgens de resultaten van de primaries en caucuses (zoals dat ook in de Republikeinse Partij het geval is). Het overige deel (gouverneurs, se-

natoren en leden van de Huis van Afgevaardigden) blijft vrij om te stemmen op de kandidaat van hun voorkeur. Een duidelijk compromis. Sanders had eerder gepleit voor het volledig afschaffen van de superdelegates.

Kwetsbaarheid van de Amerikaanse democratie

Het is de vraag of hiermee de democratie en de interne partijdemocratie gediend zijn. Is het juist voor de herkenbaarheid van een partij niet noodzakelijk om als partij enige grip te houden op de koers en de selectie van kandidaten? Partijen zonder enige traditie, die bij elke verkiezing volledig van kleur kunnen verschieten en van stijl kunnen veranderen, bieden weinig houvast aan de kiezers. Bij gebrek aan partijleden is een zekere invloed van Democratische functionarissen, van wie de meeste actief zijn op lokaal en statelijk niveau, gewenst om enige stabiliteit in het democratisch proces te brengen. Zeker nu het aantal primaries de laatste decennia sterk is toegenomen en het electoraat enorm op drift is geraakt, is het belang van interne 'checks and balances' groot. Die ontbreken nu nagenoeg geheel. De Republikeinse Partij laat het resultaat daarvan zien. Zwalkende partijen bewijzen de democratie geen dienst.

Dat wil niet zeggen dat binnen de partijen niet over de koers en over de selectie van kandidaten kan worden gestreden. Integendeel! Zolang dat gebeurt door mensen die een algemene politieke oriëntatie met elkaar delen, is het gevaar dat de partij ontspooit niet heel groot. In de Amerikaanse situatie met twee grote dominante partijen was er altijd al een grote interne diversiteit. Het zijn 'big tent parties', waarin genoemde algemene politieke oriëntatie altijd al vager was dan in landen met een meerpartijstelsel. Noodzakelijkerwijs vereist dat een grote bereidheid bij de verschillende interne stromingen om zich na de interne strijd te schikken in de uitkomst van die strijd. Die moet dan wel op een faire, democratische manier zijn gevoerd.

Het kamp van Sanders heeft vanaf het begin gesteld dat het stelsel niet-democratisch is. Maar waarom eigenlijk? Of zoals een gendraadse Sanders-aanhanger al in februari duidelijk probeerde te maken: 'Is it contrary to democracy that political parties are organizations that have leaders who do the regular work of the parties and who therefore claim some guaranteed representation in the party's own decision-making processes? Most of these "superdelegates" are Democratic officeholders at local and state levels, people active in the party in a way that most ordinary primary voters are not'.¹¹

Als checks and balances binnen een partij ontbreken ontstaat chaos, zie Trump

Uiteindelijk accepteerden de meeste Sanders-aanhangers de kandidatuur van Clinton. Maar het was niet altijd van harte en de 'Bernie or bust'-groep bleef vijandig. De haat tegen 'elites', die tegenwoordig breed wordt gehoord in de Amerikaanse samenleving, heeft tijdens de recente primaries ook omvangrijke delen van de twee grote partijen bereikt.¹² Het leidde tot de kandidatuur van Trump bij de Republikeinen en was meer dan ooit zichtbaar op de Democratische Conventie. Het gebrek bij Amerikaanse partijen aan organisatorische instrumenten om het eigen profiel te bewaken, heeft daaraan zeker bijgedragen. Nog minder invloed van de mensen die de partij in al haar geledingen dragen op het selectieproces van de politieke leider van de partij, belooft wat dat betreft weinig goeds.

Veel belangrijker nog dan organisatorische veranderingen is de noodzaak voor partijen om de onderliggende redenen voor de haat tegen de elites te doorgronden en proberen weg

te nemen, zonder het eigen inhoudelijk profiel te verwaarlozen. Sterker: het in de praktijk vasthouden aan de eigen waarden kan juist

bijdragen aan de eigen geloofwaardigheid en daarmee aan de vermindering van die haat, zowel in de Verenigde Staten als in Europa.

Noten

- 1 Zie elections.huffingtonpost.com/pollster/hillary-clinton-favorable-rating/.
- 2 Bestaande uit alle voorzitters en vicevoorzitters van de Democratische partijbesturen in de vijftig staten plus 200 leden gekozen door Democraten in de vijftig staten. Bij elkaar honderden mensen. De DNC heeft een dagelijks bestuur, de Executive Committee, dat ondersteund wordt door de staf van het nationale partijbureau.
- 3 Zie time.com/4423362/democratic-convention-bernie-sanders-revolution/.
- 4 Zie www.theguardian.com/us-news/2016/jul/25/sarah-silverman-youre-being-ridiculous-democratic-convention-bernie-sanders.
- 5 Zie voor de permanente strijd achter de schermen tijdens de conventie tussen de organisaties van Sanders en Clinton: www.politico.com/story/2016/07/dnc-2016-hillary-clinton-bernie-sanders-supporters-226415.
- 6 De term 'public utilities' ter aanduiding van de Amerikaanse partijen is gemunt in: Leon Epstein (1986), *Political Parties in the American Mold*, Madison: University of Wisconsin Press. Zie ook Richard S. Katz & Robin Kolodny (1994), 'Party Organization as an Empty Vessel: Parties in American Politics', in: Richard S. Katz & Peter Mair (eds.), *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London/Thousand Oaks: Sage, p. 27.
- 7 Alan Ware (1996), *Political Parties and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press, pp. 259-261.
- 8 Katz & Kolodny, a.w.
- 9 Ibid., p. 37.
- 10 Vlak voor de conventie werden aan Clinton 570 superdelegates toegerekend en aan Sanders 45. Van bijna honderd superdelegates was niet bekend welke voorkeur ze hadden.
- 11 Jeffrey C. Isaac (12-2-2016), 'The Sanders Campaign and "Political Revolution"', www.publicseminar.org/2016/02/the-sanders-campaign-and-political-revolution/#.VsNnRooUVoL.
- 12 Zie het artikel van Guus Valk (30/31-7-2016), 'Elitehaat verschroeit de politieke partijen', in: *NRC Handelsblad*, pp. 6-7.

Gemeenten volop aan de slag met integratie statushouders

Nu de opvang van vluchtelingen redelijk op orde is en veel gemeenten opgelucht ademen, dient het volgende vraagstuk zich alweer aan: de integratie van de statushouders. Hoewel succes allerminst gegarandeerd is, lijken de vijf grote steden het goede pad gekozen te hebben.

JACO DAGEVOS & AREND ODÉ

Respectievelijk onderzoeker bij het SCP en bijzonder hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam & als onderzoeksmanager van Regioplan gedetacheerd bij de SER

2015 gaat de boeken in als het jaar van de migratie. In totaal vroegen rond de 60.000 personen asiel aan in Nederland, het hoogste aantal van de afgelopen 25 jaar. Zeker nadat in de tweede helft van 2015 het aantal asielaanvragen sterk toenam, zag bestuurlijk Nederland zich gesteld voor een enorme opgave om deze mensen opvang aan te bieden. Daar lag in eerste instantie de prioriteit. Geleidelijk aan drong echter ook het besef door dat veel van deze asielzoekers in Nederland gaan wonen. Ongeveer 70% van de eerste asielverzoeken in 2015 is immers ingewilligd.

Eind december 2015 verscheen de door de WRR, WODC, SCP en Regioplan opgestelde Policy Brief *Geen tijd verliezen* (Engbersen et al. 2015), waarin werd teruggekeken naar de integratie van asielmigranten die eerder naar Nederland waren gekomen. De bevindingen stemmen niet hoopvol: de sociaaleconomische positie is overwegend slecht; het aandeel werkenden is laag; de bijstandsafhankelijkheid alarmerend hoog; en een substantieel deel heeft een inkomen onder de armoedegrens.

Vooraf in de eerste jaren van het verblijf in Nederland hebben weinig statushouders een betaalde baan. De arbeidsparticipatie loopt daarna weliswaar op, maar het aandeel werkende statushouders blijft achter bij gezins- en arbeidsmigranten die in dezelfde periode naar Nederland zijn gekomen (zie ook Bakker 2016).

Over de sociaaleconomische positie van de recentelijk ingestroomde statushouders weten we nog niet veel, maar uit cijfers van eind 2014 blijkt dat de helft van de Eritreeërs en ruim 60% van de Syriërs – dit zijn op dit moment de twee grootste groepen onder de statushouders – afhankelijk is van een bijstandsuitkering (CBS 2015). Van de Syriërs die in de periode 2013-15 zijn ingeschreven, is ongeveer driekwart afhankelijk van een bijstandsuitkering (CBS 2016).

Statushouders hebben over het geheel genomen dus een grote afstand tot de arbeidsmarkt: de achterstand is groot, ook ten opzichte van andere niet-westerse migrantengroepen, en vooral in de eerste jaren van het

verblijf slagen weinig statushouders erin om betaald werk te vinden.

Naar de achtergronden van de achterblijvende sociaaleconomische positie zijn diverse studies verricht (o.a. Klaver & Van der Welle 2009; De Vroome & Van Tubergen 2010; Dagevos 2011; Engbersen et al. 2015; Bakker 2016). Typerend voor veel statushouders is hun slechte mentale gezondheid (vgl. Gezondheidsraad 2016), die samenhangt met de redenen van hun vlucht, de vlucht zelf en het vaak langdurig verblijf in de opvang. Onderzoek laat zien dat een slechte mentale gezondheid de participatiekansen belemmert (Bakker et al. 2013; Dagevos 2011).

Daarnaast typeert de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken de asielpcedure als verloren tijd (ACVZ 2013). Tijdens de procedure zijn er beperkte mogelijkheden om de taal te leren en (vrijwilligers)werk te doen. Zo mag een asielzoeker pas werken wanneer de asielaanvraag minstens zes maanden in behandeling is, en dan niet meer dan 24 weken per jaar.

Het opleidingsniveau van de statushouders die in de afgelopen decennia naar Nederland zijn gekomen, loopt bovendien sterk uiteen. Veel Iraniërs zijn hoogopgeleid – hun komst is gedeeltelijk als elitemigratie te typeren; Somaliërs zijn daarentegen vaak zeer laagopgeleid – velen hebben geen opleiding kunnen volgen vanwege de ingestorte onderwijsinfrastructuur in hun land. Het opleidingsniveau dat statushouders ‘meenemen’ naar Nederland is van invloed op hun participatiekansen (en die van hun kinderen: Iraanse kinderen gaan bijvoorbeeld vaker naar havo en vwo dan autochtone kinderen).

Minstens zo belangrijk is een Nederlands diploma. Onderzoek laat zien dat een opleiding in het land van herkomst minder arbeidskansen biedt dan een opleiding in Nederland. Dat komt mede doordat diploma’s uit bepaalde herkomstlanden niet worden erkend. Het volgen van een opleiding in Nederland kost tijd en kan in de eerste periode leiden tot een geringe arbeidsparticipatie.

Nederlandse opleidingen dragen evenwel sterk bij aan de participatiekansen van vluchtelingengroepen (Kanas & Van Tubergen 2009; Hartog & Zorlu; 2009; Dagevos 2011; Bakker 2016).

Integratiebudgetten voor specifieke groepen zijn veelal verdwenen

Het niet goed beheersen van de Nederlandse taal is een andere belangrijke factor voor de achterblijvende positie van statushouders op de arbeidsmarkt (Dagevos & Odé 2011; Bakker 2016). Onlangs is het project Startbaan geëvalueerd. Dit was erop gericht om statushouders aan het werk te helpen. Van de 2600 aanmeldingen werden in totaal 800 personen begeleid naar werk. Voor de anderen was de afstand tot de arbeidsmarkt nog te groot, vooral vanwege onvoldoende beheersing van het Nederlands (Vluchtelingenwerk 2016). Het leren van de Nederlandse taal, maar ook het volgen van een opleiding, wordt bemoeilijkt doordat een groot deel van de vluchtelingen als (jong) volwassene naar Nederland komt.

Verder zijn sociaal-culturele factoren van belang. Het ontbreekt statushouders doorgaans aan functionele netwerken die hen wegwijs maken in de Nederlandse samenleving en behulpzaam zijn voor het vinden van werk en volgen van passend (taal)onderwijs.

Ten slotte zijn ook het geloof en de daarmee samenhangende opvattingen over de positie van vrouwen van betekenis. Met name Somalische moslims zijn sterk op het geloof gericht. Streng praktiserende moslims denken duidelijk conservatiever over de positie van de vrouw dan moslims die niet of nauwelijks praktiseren. Vrouwen uit deze groepen werken veel minder vaak (Maliepaard & Gijsberts 2012), terwijl vrouwen van Iraanse herkomst

— die hoger zijn opgeleid, vaak niet gelovig of gematigde moslims zijn — veel vaker een baan hebben.

Majeure integratieopgave in een veranderde gemeentelijke context

Zoals gezegd weten we nog weinig van het opleidingsniveau en de beroepservaring van de huidige statushouders, maar al te veel optimisme over het opleidingsniveau van Syriërs en Eritreeërs en snelle inzetbaarheid op de arbeidsmarkt lijkt ons niet terecht (vgl. Leerkes en Scholten 2016). We staan daarmee voor een majeure integratie-opgave. Extra inspanningen zijn dus nodig om ervoor te zorgen dat zij het beter zullen doen dan de eerdere groepen statushouders (Dagevos 2015).

De hierboven al genoemde Policy Brief pleit ervoor om geen tijd te verliezen tijdens de procedure, bij de uitplaatsing, bij het leren van de taal, het volgen van onderwijs en het opdoen van werkervaring. Omdat de overgrote meerderheid van de aanvragen wordt gehonoreerd is het efficiënt om al in de opvang taaltrainingen aan te bieden en werkervaring op te laten doen. Een andere manier om het integratieproces op tempo te houden is om aanpakken te bedenken waarin het leren van de taal, het volgen van een opleiding en het vinden van werk niet na elkaar, maar op hetzelfde moment plaatsvinden. Een parallelle aanpak heeft nadrukkelijk de voorkeur boven een sequentiële. Bij dit alles verwachten we een actieve en centrale rol van gemeenten.

Die oproep aan gemeenten komt in een periode dat in het landelijke en gemeentelijke beleid specifieke aandacht voor migranten sterk naar de achtergrond is gedrongen. Landelijk lag de omslag bij de nota *Integratie, binding en burgerschap* van de toenmalige minister Donner, die in juni 2011 verscheen. Integratie, zo stelde de nota, is een verantwoordelijkheid van degenen die zich hier vestigen. Het inburgeren en het verwerven van kennis en vaardigheden die nodig zijn om in Nederland een bestaan op te bouwen wordt aan de

nieuwkomers zelf overgelaten. Beleid dat zich specifiek richtte op migrantengroepen werd afgebouwd.

Bij gemeenten was die ontwikkeling al langer gaande; in veel gemeenten werd het specifiek op migranten gerichte beleid afgeschaft (bv. Ham & Van der Meer 2012; Huinder 2013; Rensen 2013). Voor zover daar al ooit sprake van was geweest, had het specifieke doelgroepenbeleid zijn glans verloren.

Ter verdediging van deze trendbreuk werd onder meer gewezen op het stigmatiserende karakter van dergelijk beleid. Het zou groepen afhankelijk maken en men deed te weinig met de mogelijkheden van migranten zelf. Ook bezuinigingen en een meer individuele benadering van het beleid (van doelgroepenbeleid naar eigen verantwoordelijkheid) speelden een rol. Met de komst van steeds meer migrantengroepen ('superdiversiteit') was het bovendien steeds ingewikkelder om de 'doelgroep' te bepalen. En binnen migrantengroepen was de verscheidenheid in posities inmiddels zodanig groot dat afbakening in termen van herkomstgroepen weinig adequaat meer werd gevonden. Verder werd de betekenis van 'etnisch-culturele' factoren steeds vaker betwist.

Algemene achterstandsfactoren die via het reguliere beleid aangepakt konden worden (Dagevos & Grundel 2013) zouden veel belangrijker zijn. Een analyse van het integratiebeleid in acht gemeenten (Huinder 2013) laat zien dat er sprake is van een verschuiving richting generiek beleid. Tegelijkertijd is de breuk met het specifieke beleid 'zacht en voorzichtig'. Indien nodig vullen gemeenten hun algemeen beleid aan met specifieke maatregelen. Pragmatisme staat dan voorop, want als het nodig is wordt nog altijd specifiek beleid ingezet. Niettemin is de koersverandering naar algemeen beleid voelbaar bij gemeenten. Integratiebudgetten voor specifieke groepen zijn veelal verdwenen, en omdat migranten geen onderwerp meer zijn van beleid is het moeilijker om specifieke projecten gefinancierd te krijgen (Dagevos et al. 2013; Scholten 2015).

Dat gemeenten een andere positie zijn gaan innemen in het integratiebeleid, komt ook voort uit de stelselwijziging van het inburgeringsbeleid per 1 januari 2013. De gemeentelijke regierol verdween. Werd voorheen de inburgeraar door de gemeente uitgenodigd voor een intake, voortaan diende de inburgeraar zelf te regelen op welke wijze hij aan de inburgeringsvereisten zou voldoen en moest hij zelf de kosten betalen (met mogelijkheden voor een lening). Aangezien de markt van taalaanbieders werd vrijgelaten, hebben gemeenten geen rol meer bij de aanbesteding van taalaanbieders. De stelselwijziging in het inburgeringsbeleid leunde sterk op het idee van eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar: wie naar Nederland kwam diende zelf het initiatief te nemen om zijn toekomst vorm te geven.

Gemeenten proberen statushouders zo snel mogelijk aan het werk te krijgen

In het licht van de ontwikkeling naar algemeen beleid, het gevoelige karakter van maatregelen voor migrantengroepen en de afgenomen gemeentelijke bemoeienis met de inburgering, zou je verwachten dat gemeenten terughoudend zijn geweest in het bedenken van plannen voor de integratie van statushouders. Ook het soms heftige maatschappelijke protest tegen de komst van vluchtelingen en asielzoekerscentra zou specifieke aandacht voor de integratie van statushouders in de weg kunnen staan.

Niets is echter minder waar. Gemeenten hebben de handschoen opgepakt en zijn actief aan de slag gegaan met het maken en uitvoeren van plannen om de integratie van statushouders te bevorderen. Zowel reguliere

instrumenten in het kader van het gemeentelijk reïntegratiebeleid als de middelen in het kader van het Participatieverklaringstraject worden daarbij ingezet.

Beleid in de vijf grootste steden

Gedurende de afgelopen maanden hebben de grote steden in Nederland elk op eigen wijze beleid ontwikkeld om de maatschappelijke positie van statushouders te versterken (zie ook Regioplan 2015). Kern van dit beleid is dat in alle gevallen afscheid wordt genomen van het gestapelde karakter ervan – met eerst aandacht voor huisvesting, dan voor inburgering en daarna voor werk. Het gaat om activiteiten die parallel aan elkaar worden uitgevoerd, niet na elkaar. Met de nieuw ingezette koers proberen gemeenten statushouders zo snel mogelijk aan het werk te krijgen, zelfs als ze nog niet naar de betreffende gemeente zijn uitgeplaatst. Hieronder wordt de huidige aanpak van de vijf grootste steden van Nederland kort beschreven.

Taal- en Oriëntatieprogramma in Amsterdam
In mei 2016 heeft de gemeente samen met een groot aantal publieke en private partijen het convenant *Amsterdam werkt voor iedereen* getekend. In dit convenant worden afspraken gemaakt om statushouders sneller aan werk, ondernemerschap of onderwijs te helpen. Tijdens de opvang neemt de gemeente reeds een uitgebreide beoordeling af van vluchtelingen van wie bekend is dat zij zich in Amsterdam zullen gaan vestigen. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt over het koppelen van statushouders aan werkgevers, het faciliteren van trainingen, het begeleiden van deze migranten en het creëren van werkervaringsplaatsen.

Een van de gebruikte instrumenten is de zogenoemde Refugee Talent Hub, een initiatief vanuit het bedrijfsleven met als doel vluchtelingentalent te koppelen aan een stage, een baan of een andere vorm van werkervaring. Voor statushouders die al in de stad wonen is er sinds 2013 het Taal & Oriëntatieprogramma voor Vluchtelingen (TOV). In dit

programma gaan vluchtelingen zich in een periode van drie maanden oriënteren op de stad, wordt stilgestaan bij hun persoonlijke ontwikkeling en wordt een start gemaakt met de inburgering. Aan het einde van het TOV heeft de deelnemer een portfolio waarin staat beschreven wat het integratieperspectief – met aandacht voor zowel taal als werk en opleiding – is en welke stappen hiervoor nodig zijn. Het uiteindelijke doel van de gemeente Amsterdam is om een doorlopende leer- en ontwikkellijn te vormen. Tijdens het gehele traject houdt de klantmanager van de gemeente een vinger aan de pols.

Plan voor asielzoekers en wijkbewoners in Utrecht

Utrecht investeert in zowel asielzoekers als buurtbewoners. Vluchtelingen zonder verblijfsstatus die in de stad worden opgevangen kunnen vanaf hun eerste dag activiteiten doen die zinvol zijn voor hun toekomst, zoals taallessen Nederlands en Engels, trainingen ondernemerschap en hulp bij het zoeken naar stage, opleiding of dagbesteding. Deze activiteiten zijn ook toegankelijk voor de bewoners van de wijk waarin de opvanglocatie zich bevindt (in casu: Overvecht).

Uitgangspunt is dat asielzoekers die in Utrecht worden opgevangen, in de stad kunnen blijven. Met het COA is afgesproken dat asielzoekers waar mogelijk na hun verblijf in de noodopvang kunnen doorstromen naar een opvanglocatie in Utrecht en uiteindelijk, na het verkrijgen van een verblijfsvergunning, naar een woning in de stad. De gemeente heeft deze aanpak opgezet met verschillende partijen in de stad, waaronder het Utrecht Center for Entrepreneurship, de organisatie voor jongerenhuisvesting SOCIUS, de Social Impact Factory, de Volksuniversiteit en Vluchtelingenwerk. Ook koppelt men Utrechtse ondernemers en vluchtelingen aan elkaar, bijvoorbeeld door middel van coaching en meeloopstages. Met deze vroegtijdige aanpak hoopt de gemeente dat de integratie van statushouders beter tot zijn recht komt.

Zo snel mogelijk integreren en meedoen in Den Haag

Het belangrijkste streven van de gemeente Den Haag is dat er zo snel mogelijk moet worden gestart met de integratie van de statushouders. De gemeente heeft daarom een sociaal plan gemaakt voor een snelle integratie en participatie van deze vluchtelingen. Het plan betekent dat de gemeente meteen bij aankomst van de statushouder start met goede en snelle begeleiding en ondersteuning.

Dat begint met hulp bij het regelen van praktische zaken. Daarna krijgt iedere statushouder een 'brede intake' waarbij diploma's, taalniveau, kwaliteiten en kansen op de arbeidsmarkt in kaart worden gebracht. Ook wordt met de statushouders een 'integratieprogramma' gemaakt waarbij aandacht is voor begeleiding bij het leren van de taal, kennismaking met de Nederlandse normen en waarden, het opstarten van een verplicht inburgeringstraject en het zoeken naar werk, opleiding of andere manieren van dagbesteding. Tot slot regelt de gemeente bij alle locaties waar groepen statushouders gehuisvest worden dat er, samen met de wijk, een goed sociaal beheer komt. De effectiviteit en het rendement van de inspanningen worden door de gemeente nadrukkelijk bijgehouden.

Parallele aanpak in Rotterdam

Rotterdam kiest voor een integrale en parallelle aanpak voor statushouders. Daarmee worden vluchtelingen die aan de gemeente worden toegewezen niet aan hun lot overgelaten, maar op verschillende terreinen actief ondersteund. Deze aanpak richt zich op huisvesting, maatschappelijke begeleiding, taal en integratie.

Belangrijk uitgangspunt bij de huisvesting van statushouders is dat deze groep zoveel mogelijk in de bestaande goedkope woningvoorraad wordt gehuisvest, verspreid over de wijken in de stad, maar met een voorkeur voor economisch sterke wijken. Daarnaast zet de gemeente in op het leren van de Nederlandse taal en het kennisnemen van de essentiële

Nederlandse normen vanaf de eerste dag na vestiging in Rotterdam. Het streven is erop gericht dat vluchtelingen de inburgering één jaar eerder behalen dan de wettelijke termijn toestaat en minimaal vier dagen per week actief zijn in de samenleving met opleiding of (vrijwilligers)werk. Ook wordt geïnvesteerd in de gezondheid en het welzijn van de vluchteling, evenals in het vergroten van de binding met de wijk.

Voor deze opgaven werkt de gemeente samen met Vluchtelingenwerk, maatschappelijke en private organisaties. Statushouders die niet op eigen kracht de stap naar de arbeidsmarkt kunnen maken krijgen hulp van professionele trajectbegeleiders. Hierbij maakt de gemeente gebruik van het reguliere instrumentarium in het kader van arbeidsontwikkeling en reïntegratie. Waar werk beschikbaar is, wordt de statushouder geacht integratieactiviteiten in zijn of haar vrije tijd uit te voeren.

Bij dit alles geldt dat de Rotterdamse aanpak een groot beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid van de vluchteling. De vluchteling moet er zelf alles aan doen om zijn integratie tot een succes te maken.

Vroegtijdige screening en matching in Eindhoven

De gemeente Eindhoven begeleidt vluchtelingen naar werk door het aaneengeschakelde traject van taal, inburgering en werk parallel te laten lopen. Zodoende komt de arbeidsparticipatie van statushouders veel eerder in beeld. De gemeente zet daarmee gelijktijdig in op het leren van taal en het meedoen in de lokale samenleving.

Primair wordt ervoor gekozen om actief en in een vroeg stadium in te zetten op het begeleiden van statushouders naar werk. Van belang daarbij zijn allereerst een goede screening en matching. Doordat de gemeente Eindhoven samenwerkt met het COA (via een loket op de centrale opvanglocatie) is relevante informatie beschikbaar over de kennis en kunde van de statushouders die op een

later moment in Eindhoven woonruimte krijgen aangeboden. De accountmanager van de gemeente kan vervolgens snel een koppeling met werkgevers in de stad of regio maken. Om die match tussen werkgever en vergunninghouder tot stand te brengen en een duurzaam karakter te geven, biedt de gemeente Eindhoven zelf meeloopstages aan. Werkgevers in de regio worden aangespoord hetzelfde te doen. Daarnaast voorziet de gemeente in de benodigde voorlichting over relevante wetten en regelgeving, zowel aan statushouders als werkgevers.

Slogan van het beleid is 'Eerst werk, dan de rest', maar dat betekent niet dat alleen wordt ingezet op de kortste weg naar werk. Ook zet de gemeente Eindhoven zich in voor een betere toeleiding naar scholing.

Aan de slag met statushouders

In weerwil van het soms gure opinieklimaat en de rauwe protesten tegen de komst van vluchtelingen zijn verschillende gemeenten opvallend actief met het ontwikkelen van plannen om de sociaaleconomische integratie van statushouders ter hand te nemen. Daarmee pakken ze het initiatief terug dat in de achterliggende jaren was verdwenen als gevolg van het veranderde beleidsperspectief en het gewijzigde inburgeringsbeleid.

Deze ontwikkelingen hebben de bestuurlijke daadkracht dus niet lamgelegd. Eerder is het tegendeel het geval. De komst van grote aantallen statushouders heeft energie vrijgemaakt die ertoe moet leiden dat hun integratie beter verloopt dan die van hun voorgangers. Er moet voorkomen worden dat zij massaal tot een onderklasse gaan behoren. Daarbij spelen financiële prikkels natuurlijk ook een rol: de instroom in de bijstand komt op het conto van de gemeente.

Interessant om te constateren is dat het doelgroepenbeleid in feite in volle omvang terug is, zonder dat iemand dit overigens zo noemt. Het gaat om maatregelen die vaak (maar niet altijd) specifiek gericht zijn op sta-

tushouders die in de gemeente komen wonen. Wat daarbij opvalt is dat aan deze maatregelen niet een sterke geur van zieligheid en achterstand kleeft — een onderscheid met het doelgroepenbeleid uit het verleden. Het beleid sluit aan bij de aanbevelingen van de Policy Brief van WRR, WODC, SCP en Regioplan: begin zo snel mogelijk met integratie; doe dingen niet na elkaar maar naast elkaar; breng partijen bijeen; en gemeenten, pak je rol.

Het geheel ademt een combinatie van pragmatisme en energie, waarbij de discussie of het nu om algemeen of specifiek beleid gaat — gelukkig — nauwelijks aan de orde is. Met het beleid voor statushouders gaat de slinger weer wat meer in de richting van specifiek beleid. Dat is een gunstige ontwikkeling. Het taboe dat in sommige beleidskringen bestond voor specifiek beleid is er vanaf. Gezien de specifieke achterstandsfactoren en het risico op een massieve achterstand lijkt het ons uit oogpunt van effectiviteit verstandig dat op dit moment voor statushouders voor gericht beleid wordt gekozen. Algemeen beleid biedt hier onvoldoende soelaas.

De bezwaren tegen specifiek beleid wegen op dit moment niet op tegen de verwachte voordelen. Een van de redenen om in de achterliggende jaren met specifiek beleid te stoppen was het stigmatiserende en pampere karakter. De Zwart (2005) heeft gewezen op het 'dilemma van de erkenning'. Specifiek beleid betekent de erkenning door overheid en beleidsmakers van groepen die een gerichte aanpak behoeven. Met die erkenning kunnen processen op gang worden gebracht die — onbedoeld — groepsidentiteiten versterken, groepen verder kunnen isoleren en gevoelens van ongelijkheid oproepen waardoor de problemen niet worden opgelost maar juist worden vergroot. Het negeren van de mogelijke betekenis van specifiek voor migrantengroepen relevante factoren blijkt in de praktijk evenmin een goede oplossing te zijn, zo stelt De Zwart. De ongelijkheid wordt er niet mee opgelost en problemen blijven bestaan.

Dat dilemma is ook van toepassing op het huidige beleid voor statushouders. Het kan tot ongenoegen leiden bij groepen die geen deel uitmaken van dit beleid. Ook is het denkbaar dat statushouders als een zielige en zwakke groep worden gelabeld. Dit dilemma is reëel, maar zonder specifiek beleid kunnen de statushouders op dit moment niet.

Beleidsmakers hebben oog voor dit dilemma. In Utrecht bijvoorbeeld zijn activiteiten voor statushouders ook toegankelijk voor buurtbewoners. Verder is het denkbaar dat veel van het nu ontwikkelde beleid ook

De weg naar een succesvolle participatie is voor veel vluchtelingen lang

effectief is voor andere groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, en kan het in die richting worden uitgebreid. Eerder is geconstateerd dat in veel gemeenten de overgang van specifiek naar generiek beleid 'zacht en voorzichtig' was. Het omgekeerde geldt natuurlijk ook: de voordelen van specifiek beleid moeten niet worden overschaduwed door de mogelijke nadelen.

De ingezette beleidsontwikkelingen betekenen niet dat succes verzekerd is. Veel statushouders hebben een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De weg naar een meer succesvolle maatschappelijke participatie zal voor veel van deze nieuwkomers dan ook lang zijn. Op dit moment bestaat nog het nodige elan, maar de beleidsinspanningen mogen zich niet beperken tot de eerste fase van het verblijf. Veel van het beleid moet bovendien nog van het papier afkomen en onduidelijk is of het ook gaat werken. Dat zal zorgvuldig moeten worden gemonitord. Van de statushouders die nu naar Nederland komen weten we heel weinig en in het beleid zijn er nauwelijks ervaringen

mee opgedaan. Het is tot op zekere hoogte pionieren, wat in de beleidsuitvoering waarschijnlijk met vallen en opstaan gepaard zal

gaan. Continuïteit en flexibiliteit zijn sleutelbegrippen om het beleid voor statushouders tot een succes te maken.

Literatuur

- ACVZ (2013), *Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen*, Den Haag: ACVZ.
- Bakker, L., J. Dagevos & G. Engbersen (2013), 'The Importance of Resources and Security in Socio-Economic Integration of Refugees', in: *Journal of International Migration and Integration* 15, 3: pp. 431-448.
- Bakker, L. (2016), *Seeking sanctuary in the Netherlands: Opportunities and obstacles to refugee integration*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- CBS (2015), *Zeven van de tien Somaliërs in de bijstand*, Ontleend aan www.cbs.nl, 30-6-2015.
- CBS (2016), *Bijstand groeit in eerste kwartaal 2016*, Ontleend aan www.cbs.nl, 31-5-2016
- Dagevos, J. (2011), 'Positie op de arbeidsmarkt', in: E. Dourleijn & J. Dagevos (red.) *Vluchtelingengroepen in Nederland: Over de integratie van Afghaanse, Iraanse, Iraakse en Somalische migranten*, Den Haag: SCP, pp. 108-125.
- Dagevos, J. & A. Odé (2011), 'Inburgering en taal', in E. Dourleijn & J. Dagevos (red.) *Vluchtelingengroepen in Nederland: Over de integratie van Afghaanse, Iraanse, Iraakse en Somalische migranten*, Den Haag: SCP, pp. 58-80.
- Dagevos, J., C. Huinder & A. Odé (2013), 'Van specifiek naar generiek: Het integratiebeleid afbouwen of verbouwen?', in: L. Coello, J. Dagevos, C. Huinder, J. van der Leun & A. Odé (red.), *Het minderhedenbeleid voorbij. Motieven en gevolgen*, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 11-23.
- Dagevos, J. & M. Grundel (2013), *Biedt het concept integratie nog perspectief?*, Den Haag: SCP.
- Dagevos, J. (2-10-2015), 'Zonder hulp lukt integratie nooit', in: *de Volkskrant*, p.20.
- Dourleijn, E. & J. Dagevos (2011), *Vluchtelingengroepen in Nederland: Over de integratie van Afghaanse, Iraanse, Iraakse en Somalische migranten*, Den Haag: SCP.
- Engbersen, G., J. Dagevos, R. Jennissen, L. Bakker & A. Leerkes, m.m.v. J. Klaver & A. Odé (2015), *Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten. WRR-Policy Brief 4*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Gezondheidsraad (2016), *Briefadvies geestelijke gezondheid vluchtelingen*, Den Haag: Gezondheidsraad.
- Ham, M. & J. van der Meer (2012). *De etnische bril: Categorieering in het integratiebeleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hartog, J. & A. Zorlu (2009), 'How Important is Homeland Education for Refugees' Economic Position in the Netherlands?', in: *Journal of Population Economics* 22: pp. 219-46.
- Huinder, C. (2013), 'Het lokale integratiebeleid onder de loep. Een 'zachte' breuk en gemeenten die het rijk voorgingen', in: Coello et al., *Het minderhedenbeleid voorbij*, pp. 189-204.
- Kanas, A. & F. van Tubergen (2009), 'The Impact of Origin and Host County Schooling on the Economic Performance of Immigrants', in: *Social Forces* 88, 2, pp. 893-915.
- Klaver, J. & I. van der Welle (2009), *IntegratieBarometer 2009: Een onderzoek naar de integratie van vluchtelingen in Nederland*, Amsterdam: Vluchtelingenwerk.
- Leerkes, A. & P. Scholten (2016), *Landen in Nederland. De vluchtelingengroep in integratieperspectief*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Maliepaard, M. & M. Gijsberts (2012), *Moslim in Nederland 2012*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Regioplan (2015), *De integratie van statushouders op lokaal niveau: belemmeringen en oplossingen*, Amsterdam: Regioplan.
- Rensen, M. (2013), 'Rotterdam — de stad, het bestuur en de burgers. Van allochtonenbeleid naar inzet op burgerschap', in: Coello et al., *Het minderhedenbeleid voorbij*, pp. 205-218.
- Scholten, P. (2015), 'De integratie van vluchtelingen wordt enorme lokale uitdaging', in: *Binnenlands Bestuur*, jrg. 36, week 41.
- Vluchtelingenwerk Nederland (12-2-2016), *Resultaat Startbaan: 789 vluchtelingen aan de slag*, ontleend aan www.vluchtelingenwerk.nl.
- Vroome, T. de & F. van Tubergen (2010), 'The Employment Experience of Refugees in the Netherlands', in: *International Migration Review* 44, 2, pp. 376-403.
- Zwart, F. de (2005), 'The Dilemma of Recognition: Administrative Categories and Cultural Diversity', in: *Theory and Society*, jrg. 34, nr. 2, pp. 137-169.

Flexibilisering: geen tijd te verliezen

Het aantal zzp'ers en werknemers met een tijdelijk arbeidscontract in Nederland groeit. De arbeidsmarkt flexibiliseert gestaag. Hoe om te gaan met de schaduwzijden van deze flexibilisering?

FABIAN DEKKER

Arbeidssocioloog aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Het is onmiskenbaar dat de Nederlandse arbeidsmarkt steeds flexibeler wordt. Guy Ryder, voorzitter van internationale arbeidsorganisatie ILO, beschouwt Nederland zelfs als de meest flexibele economie van Europa. Met de toegenomen flexibilisering van arbeidscontracten tekenen zich echter schaduwzijden af, die vragen om een beleidsrespons.

De vanzelfsprekendheid van een vaste baan neemt in Nederland af (De Graaf & Wolbers 2015). In 2014 werkte 66,8% van de Nederlanders in relatief stabiele arbeidsrelaties, tegen ruim 75% in 1996. Als belangrijke oorzaken achter de inzet van contractflexibiliteit (gedefinieerd als alle werkenden met een tijdelijk arbeidscontract en zzp'ers) zijn in de empirische literatuur uiteenlopende factoren naar voren gebracht (zie bijvoorbeeld Hipp 2015). De gangbare argumentatie om werk te flexibiliseren valt wat mij betreft uiteen in zes dimensies.

Allereerst heeft de mate van ontslagbescherming bijgedragen aan de flexibilisering van werk. Zo nemen zeker voor jongeren de kansen op een tijdelijke baan toe, zodra de rechtspositie van zittende werknemers groter

is (De Lange 2013). Op basis van de ontslagbeschermingsindex van de OESO valt inderdaad op dat in 2013 de bescherming bij ontslag van werknemers met een vast contract zich in Nederland (2,82) boven het Europese gemiddelde (2,04) bevindt. Voor de relatie tussen de mate van werknemersbescherming en het zzp-schap zijn de onderzoeksuitkomsten overigens minder eenduidig. Werkgevers kunnen de wettelijke bescherming namelijk ontduiken door zelfstandigen in te huren, maar tegelijkertijd nemen voor werkenden de alternatieve kosten toe om voor een bestaan als zelfstandige te kiezen (Stam 2013).

Een tweede factor is eveneens institutioneel van aard. De opkomst van de zzp'er gaat in ons land hand in hand met verschillen in lastendruk tussen zzp'ers en werknemers en de beschikbaarheid van fiscale regelingen voor start-ups. Gemiddeld genomen worden regelingen als de zelfstandigenaftrek, mkb-winstvrijstelling en kleinere startersregelingen gezien als belangrijke oorzaken achter de opkomst van het zzp-schap (Bosch et al. 2012). Wat de werknemers met een tijdelijk contract betreft is de loondoorbetaling bij ziekte (twee

Fabian Dekker *Flexibilisering: geen tijd te verliezen*

jaar) een factor die een rol speelt bij het besluit van bedrijven om het personeelsbestand te flexibiliseren. Ook de verantwoordelijkheid van werkgevers voor de reïntegratie van werknemers die in de WGA (Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten, die kan oplopen tot tien jaar) terechtkomen, zal hoogstwaarschijnlijk van invloed zijn op het personeelsbeleid. Bijna de helft van alle werkgevers geeft aan dat de kosten die voortkomen uit ziekte en reïntegratie niet goed te dragen zijn (Brummelkamp et al. 2014).

Financialisering van de economie is een derde factor die heeft bijgedragen aan de roep om meer flexibiliteit op de werkplek. Hoewel een eenduidige definitie niet voorhanden is, gaat het hierbij om het toegenomen belang van de financiële sector voor het functioneren van organisaties en economieën. Karakteristiek voor processen van financialisering is de focus op de maximalisatie van rendement op korte termijn en de realisatie van aandeelhouderswaarde (Van de Klundert 2014). Op basis van eigen lopend werkgeversonderzoek

De lasten voor werkgevers bij ziekte en reïntegratie zijn vergeleken met omringende landen bovengemiddeld hoog

in Nederland is inderdaad goed te zien dat beursgenoteerde bedrijven aanzienlijk vaker gebruikmaken van flexibele arbeidsrelaties.

Technologische verandering is vanzelfsprekend ook een factor waardoor bedrijven sneller een beroep kunnen doen op contractflexibiliteit. ICT-toepassingen maken het mogelijk om tijd- en plaatsonafhankelijk te werken. Bovendien maakt het nieuwe manieren van organiseren mogelijk, zoals internetplatformen waar vraag en aanbod snel en eenvoudig bij el-

kaar komen. Inmiddels geeft 12% van de Nederlandse volwassenen aan geld te verdienen aan de Nederlandse 'gig economy' (zie TNO 2016).

Naast deze op het oog rationele oorzaken achter de opkomst van contractflexibiliteit heeft de verdergaande flexibilisering van werk opvallend genoeg ook minder rationele oorzaken. De inzet van contractflexibiliteit lijkt voor een deel ook simpelweg te zijn aangeleerd via imitatieprocessen die spelen op bedrijfsniveau. Organisaties richten zich in hun gedrag dan op de voorbeelden en spelregels van andere bedrijven. Omdat andere bedrijven flexibiliseren kun je niet achterblijven, zo is de gedachte. Maar dit kan uiteraard heel goed losstaan van het streven naar economische doelmatigheid op bedrijfsniveau (Dekker 2016).

Ten slotte spelen aan de vraagkant van de arbeidsmarkt de preferenties van werkenden een rol van betekenis. De toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen leidt bijvoorbeeld tot een grotere voorkeur voor deeltijdbanen. De mogelijkheden om als zzp'er eigen baas te kunnen zijn over het werk is eveneens een factor die heeft bijgedragen aan een grotere waardering voor de flexibilisering van werk.

Waarom flexibilisering problematisch is

De flexibilisering van werk is de afgelopen jaren dus toegenomen. En een bundeling van institutionele, technologische en sociaal-culturele factoren heeft hier hoogstwaarschijnlijk aan bijgedragen. Maar is contractflexibiliteit eigenlijk een probleem?

De belangrijkste nadelen die gepaard gaan met de flexibilisering van werk hebben wat mij betreft te maken met drie aspecten: inkomensontwikkeling, scholing en sociale bescherming. Wat de inkomensontwikkeling betreft doen zowel werknemers met een tijdelijk arbeidscontract als zzp'ers het relatief minder goed dan werknemers met een vast contract. Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt op basis van het 'niet-veel-maar-toerei-

Fabian Dekker *Flexibilisering: geen tijd te verliezen*

kend-criterium' dat armoede eerder voorkomt bij flexibel werkenden (Josten et al. 2014). Mede hierdoor blijft het aandeel van de factor arbeid in het nationaal inkomen (de arbeidsinkomensquote) ook relatief laag. Daarnaast is er bij beide groepen een voortdurende onzekerheid over het behoud van werk in de toekomst. Zo rapporteren werkenden met een tijdelijk arbeidscontract over het algemeen een hogere onzekerheid in het werk en als gevolg hiervan een lager welzijn (Van der Meer & Wielers 2014).

Een tweede probleem is de te geringe investering in scholing en ontwikkeling van flexibel werkenden, en hiermee samenhangend innovatie. Hoewel zeker jonge start-ups een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan innovatie, wordt er over het algemeen minder geïnvesteerd in het menselijk kapitaal van flexibel werkenden (zie bijvoorbeeld Cörvers et al. 2011). Dit brengt risico's met zich mee als het gaat om de (duurzame) loopbaanontwikkeling van mensen. Maar investeren in de vermogens van werkenden is niet alleen voor werkenden zelf zinvol om adequaat te kunnen reageren op verandering. Zeker in een kennisintensieve economie zoals Nederland kan het achterblijven van scholingsinspanningen weleens nadelig uitpakken voor het innovatief vermogen van bedrijven en de verdien capaciteit van de economie als geheel (zie ook WRR 2013).

Een grotere mate van contractflexibiliteit heeft ook gevolgen voor het stelsel van sociale zekerheid. Sociale zekerheid is vooral een aandachtspunt voor zzp'ers aangezien sociale-zekerheidsregelingen voor deze groep niet verplicht zijn gesteld. Twee derde van de zzp'ers is niet verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid en valt terug in inkomen in geval van ziekte. Ook zet niet iedere zzp'er voldoende inkomen opzij voor het latere pensioen, hoewel dit laatste voor een deel gecompenseerd lijkt te worden door het hogere vermogen van zelfstandigen in vergelijking met werknemers (IBO 2015). Daarnaast maakt de opkomst van de zzp'er het voor opdrachtgevers mogelijk

om bestaande cao's te ontlopen, waardoor arbeidskosten afnemen. Dit zorgt echter op termijn voor een druk op de arbeidsvoorwaarden binnen bestaande cao's (Van der Valk 2016).

Aanzet tot beleidsrespons

De roep om meer flexibiliteit binnen organisaties kent dus een aantal schaduwzijden. Wat valt hiertegen te doen? De Wet werk en zekerheid (WWZ) is vorig jaar ingevoerd om de kloof tussen mensen met een vast contract en werknemers met een tijdelijke baan te verkleinen. Hoewel het wat mij betreft simpelweg nog te vroeg is om een definitief oordeel over de nieuwe wet te kunnen vellen, zijn de voortekenen niet gunstig. Ontslagzaken die voor de rechter komen worden vaak afgewezen. En hoewel de ontslagkosten voor werkgevers feitelijk zijn afgenomen ten opzichte van de periode voor invoering van de WWZ, vallen de kosten in de gevallen van een schikking vaak hoger uit dan de transitievergoeding. Daarnaast lijkt de ontbindingsprocedure door de WWZ eerder complexer dan gemakkelijker te zijn geworden.

Het is daarom nog maar zeer de vraag of de doelstelling 'flex minder flex' wordt gehaald (Houweling et al. 2016: 29). Het staat buiten iedere discussie dat werkgevers de ontslaggronden goed moeten onderbouwen. In die zin dwingt de WWZ tot het voeren van een beter personeelsbeleid. Tegelijkertijd lijkt de wet op verschillende plekken te complex (door de introductie van het zogenaamde limitatieve stelsel van ontslaggronden) en kunnen ontslagen werknemers de transitievergoeding in beginsel voor allerlei doeleinden inzetten. Maar zoals gezegd, het is nog te vroeg om definitief te kunnen evalueren.

Op institutioneel vlak lijkt het me verstandig om de loondoorbetaling bij ziekte onder de loep te nemen. De verantwoordelijkheid voor werkgevers bij ziekte en reïntegratie is vergeleken met andere Europese landen bovengemiddeld hoog (Van Gestel et al. 2013). Dit leidt tot risicoselectie van werknemers

Fabian Dekker *Flexibilisering: geen tijd te verliezen*

bij middelkleine organisaties (Cuelenaere & Veerman 2011) en hoogstwaarschijnlijk tot een grotere nadruk op flexibiliteit op de werkplek (Brummelkamp et al. 2014). Een nieuwe risicoverdeling is daarom urgent, zoals concreet tot uiting komt in het terugbrengen van de loondoorbetaling bij ziekte van twee naar één jaar. Tenminste, als het primaire beleidsdoel daadwerkelijk het terugdringen van een verdere flexibilisering van werk is.

Wat het scholingsvraagstuk betreft zou het nuttig zijn om een persoonlijke verzekering voor scholing en ontwikkeling te introduceren. Dit kan bijdragen aan de preventie van werkloosheid (scholing draagt bij aan het sneller vinden van een nieuwe baan), het vergroot het innovatievermogen van de economie en het stimuleert de duurzame inzetbaarheid van werkenden, ongeacht het type arbeidsrelatie. Ook zzp'ers zullen hier in grote mate belangstelling voor hebben. Ongeveer een derde van alle zzp'ers geeft in survey-onderzoek aan behoefte te hebben aan een opleiding of cursus (Janssen et al. 2015). Initiatieven en een concrete uitvoering van het scholingsvraagstuk zijn al eerder geïntroduceerd in de vorm van persoonlijke ontwikkelbudgetten en plannen voor een nationaal scholingsfonds, waarbij zowel opdrachtgever als opdrachtnemer verplicht een vaststaand percentage van de (bruto)beloning (of simpelweg via belastingheffing) in een persoonlijke spaarpot stort (zie bijvoorbeeld Wilthagen et al. 2012).

Een derde aangrijpingspunt heeft te maken met het vergroten van de invloed van werknemers, tegen de achtergrond van processen van financialisering. Sinds de jaren tachtig is het vergroten van aandeelhouderswaarde een belangrijke ondernemingsdoelstelling geworden. Een grotere zeggenschap van aandeelhouders heeft er mede toe geleid dat bedrijven hun personeelsbestand hebben geflexibiliseerd. Om de machtsbalans binnen bedrijven weer in evenwicht te brengen ligt er een taak voor de vakbeweging en de ondernemingsraad om werknemersaandelenbezit

onder de aandacht te brengen. Studies wijzen echter uit dat aandelenregelingen voor werknemers in Nederland bijna niet voorkomen (Kaarsemaker & Poutsma 2016). Dit is een gemiste kans. Een vrijwillige aandelenregeling die openstaat voor alle werknemers (flex of vast) maakt het voor mensen mogelijk om via hun stemrecht een tegenkracht te ontwikkelen tegenover het management en klassieke beleggers. Nadruk op de mogelijke (individuele) risico's en een passieve houding van vakbonden ten aanzien van werknemersaandelenbezit moeten plaatsmaken voor een proactieve opstelling in de richting van meer directe vormen van werknemersparticipatie op het werk.

De vakbeweging en de ondernemingsraad moeten de machtsbalans in bedrijven weer in evenwicht brengen

Het is duidelijk dat ook het stelsel van sociale zekerheid tekortkomingen kent. Sociale zekerheid zou zich in een veranderende arbeidssamenleving meer moeten richten op contractneutrale arrangementen. Een aanzet in relatie tot scholing en ontwikkeling is al gegeven. Ook het door de OESO geopperde idee van universele bescherming via invoering van een 'single labour contract' past in deze gedachtegang. Hierbij bouwen werkenden (ongeacht het type dienstverband) per gewerkte dag sociale rechten op. Toch is het tegelijkertijd de vraag of aanpassing voor ieder vraagstuk wel verstandig is.

Ten aanzien van de inkomensontwikkeling wordt er bijvoorbeeld geopperd om een minimumbeloning voor zzp'ers te introduceren. Over het algemeen voelen ondernemers weinig voor verplichte regelingen ten aanzien

Fabian Dekker *Flexibilisering: geen tijd te verliezen*

van hun tarieven. Eenzelfde argument geldt als het gaat om de voorkeur van zzp'ers voor een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering. Keuzevrijheid en niet overheidsingrijpen ligt dan voor de hand. In andere omstandigheden kan daarentegen worden gedacht aan een sectorale aanpak. Zo is bijvoorbeeld bekend dat in de culturele sector veel zzp'ers eerder uit noodzaak voor zichzelf beginnen. In deze gevallen (waar het zzp-schap ontstaat uit noodzaak en uitbuiting op de loer ligt) is het wel verstandig om sociale-zekerheidsregelingen te verbreden voor zzp'ers.

Ten slotte is vastgesteld dat ook imitatieprocessen een rol spelen bij het nastreven van een grotere flexibiliteit in organisaties. Dan verdient het aanbeveling om te werken

aan een cultuuromslag bij bedrijven. Het voortdurend voor het voetlicht brengen van alternatieven voor een te sterke focus op contractflexibiliteit, zoals functioneel flexibele werkpraktijken, is hier een praktische invulling van. Vaak zijn het namelijk alternatieve flexibiliteitsvormen die gelinkt worden met innovatie en een grotere toewijding van werknemers. Er zijn op dit moment allerlei (online) kennisplaatsen rond de thema's armoede, jeugd en schuldhulpverlening. Het is wat dat betreft ook hoog tijd voor een kennisprogramma flexibilisering, waarbij bedrijven onderling kennis gaan delen rondom de voorwaarden waaronder de inzet van contractflexibiliteit sociaal en economisch het gewenste effect heeft.

Literatuur

- Bosch, N., Roelofs, G., Van Vuuren, D. & Wilkens, M. (2012), *De huidige en toekomstige groei van het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking*, Den Haag: CPB.
- Brummelkamp, G., De Ruig, L. & Roozendaal, W. (2014), *Prikkels en knelpunten: Hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven*, Zoetermeer: Panteia.
- Cörvers, F., Euwals, R. & De Grip, A. (2011), *Labour market flexibility in the Netherlands*, Den Haag: CPB.
- Cuelenaere, B. & Veerman, T.J. (2011), *Effecten van nieuwe financiële prikkels in ZW en WGA op risicoselectie*, Leiden: Astri.
- Dekker, F. (2016), Flexibilisering is ook aangeleerd gedrag, www.socialelevraagstukken.nl/flexibilisering-is-ook-aangeleerd-gedrag/
- Gestel, N. van, Vossen, E., Oomens, S. & Hollanders, D. (2013), *Toekomst van de sociale zekerheid*, Den Haag: Boom Lemma.
- Graaf, P. de & Wolbers, M. (2015), Onderwijs als scheidslijn op de Nederlandse arbeidsmarkt, 1993-2011, in: *Mens en Maatschappij*, 90(4) pp. 321-342.
- Hipp, L. (2015), Institutions and the prevalence of non-standard employment, in: *Socio-Economic Review*, 13(2) pp. 351-377.
- Houweling, R., Keulaerds, M. & Kruit, P. (2016), *Evaluatieonderzoek WWZ 2016*, Den Haag: Boom juridisch.
- IBO (2015), *Zelfstandigen zonder personeel*, Den Haag: IBO.
- Janssen, B.J.M., Van der Torre, W., De Vroome, E., Mol, M., Janssen, B. & Van den Bossche, S. (2015), *Zelfstandigen Enquête Arbeid 2015*, Leiden/Heerlen: TNO/CBS.
- Josten, E., Vlasblom, J.D. & Vrooman, C. (2014), *Bevrijd of beklemd?*, Den Haag: SCP.
- Kaarsemaker, E. & Poutsma, E. (2016), Aandelenbezit van werknemers en de Nederlandse arbeidsverhoudingen, in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 32(2), pp. 198-211.
- Klundert, T. van de (2014), Financiëlisering en functionele inkomensverdeling, *TPE Digitaal*, 8(3), pp. 47-63.
- Lange, M. de (2013), *Causes and consequences of employment flexibility among young People*, Nijmegen: Academisch proefschrift.
- Meer, P. van der & Wielers, R. (2014), Tijdelijke banen en welzijn, in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 30(2), pp. 141-157.
- Stam, E. (2013), De Nederlandse ondernemerschap paradox, in: Scheele, D. (red.) *Flexibiliteit en zekerheid op een dynamische arbeidsmarkt: de balans in Beweging*, Den Haag: SZW.
- TNO (2016), *Nieuwe schatting van de omvang van de Nederlandse 'Gig Economie'*, www.tno.nl/media/7841/2016-22_factsheet_netherlands_platform_economie.pdf.
- Valk, P. van der (2016), *CAO onder druk?*, Amsterdam: De Burcht.
- Wilthagen, T., Verhulst, E., Gonggrijp, L., Dekker, R. & Van der Meer, M. (2012), *Naar een nieuw Dutch Design voor flexibel en zeker werk*, Tilburg: Celsus.
- WRR (2013), *Naar een lerende economie*, Den Haag: WRR.

Een jaar WWZ: de tussenstand

Het stokpaardje van minister Lodewijk Asscher, de Wet werk en zekerheid, ligt behoorlijk onder vuur. De wet zou averechts werken en moet volgens velen zo snel mogelijk worden teruggedraaid. Hoewel er zeker verbetering mogelijk is, gaat dit bikkelharde oordeel voorbij aan de realiteit. Ten opzichte van de oude wetgeving is de WWZ absoluut een verbetering.

WILLEM BOUWENS

Hoogleraar Sociaal Recht aan de Vrije Universiteit Amsterdam

Een van de pijlers van het regeerakkoord is de hervorming van de arbeidsmarkt. Snelle doorstroming van baan naar baan en betere bescherming voor flexwerkers zijn uitdrukkelijk als doelstelling van het kabinetsbeleid gepresenteerd.¹ Met de Wet werk en zekerheid (WWZ) beoogt de regering het ontslagrecht 'goedkoper, eerlijker, sneller en eenvoudiger' te maken en de toegang van flexibele arbeidskrachten tot vast werk te vergroten. Flex moet minder flex worden en vast minder vast.

Lodewijk Asscher, die zich in dit wetgevingsproces gesteund wist door het sociaal akkoord van april 2013, heeft een politieke topprestatie geleverd door de wet binnen iets meer dan een halfjaar ongeschonden door het parlement te loodsen. Dat wordt in kringen van arbeidsrechtdeskundigen algemeen erkend. Velen van hen betwijfelen echter wel of de wet doeltreffend is.

De kritiek spitst zich toe op drie onderdelen van de wet. Het eerste is de beperking van de mogelijkheden opeenvolgende contracten voor bepaalde tijd te sluiten, neergelegd in de zogenoemde 'ketenregeling'. Het tweede

betreft het beperkt aantal gronden om tegen de wil van de werknemer tot ontslag over te gaan. Ten slotte bestaat stevige kritiek op de 'transitievergoeding' die de werkgever in beginsel moet betalen bij elk ontslag van een werknemer die ten minste 24 maanden in dienst is geweest.

Ketenregeling

De mogelijkheden om opeenvolgende contracten voor bepaalde tijd te sluiten zijn met de WWZ stevig beperkt. Onder het oude recht konden gedurende drie jaar maximaal drie opeenvolgende contracten voor bepaalde tijd worden aangegaan voordat een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd verplicht werd. Nu is dat slechts twee jaar mogelijk. Bovendien begon in het verleden een nieuwe reeks wanneer tussen de overeenkomsten een tussenpoos van meer dan drie maanden lag. Onder het huidige recht is dat pas na zes maanden het geval. Verder kon voor de invoering van de WWZ in een cao onbeperkt van de ketenregeling worden afgeweken. Die mogelijkheid is nu sterk beperkt.

Willem Bouwens *Een jaar WWZ: de tussenstand*

Voor aanscherping van de wettelijke regeling bestond ook wel enige aanleiding. Het genot van vaste dienstbetrekkingen is een essentieel onderdeel van de bescherming van werknemers. Dit vindt ook erkenning in het Europees recht.² Nederland behoorde in de EU tot de landen met de minste bescherming voor tijdelijke werknemers.³ De mogelijkheden om mensen een contract voor onbepaalde tijd te ontzeggen waren zo ruim dat ook structurele werkzaamheden blijvend door tijdelijke krachten werden uitgevoerd.

Een onvrijwillig en langdurig verblijf in de flexibele schil heeft een groot aantal nadelen.⁴ Flexibele werknemers missen de bescherming tegen ontslag en vangen als gevolg daarvan als eerste de klappen op van omzetfluctuaties en een neergaande conjunctuur. Mede daardoor hebben flexwerkers minder goede toegang tot de woningmarkt. Verder hebben langdurig flexibele werknemers minder carrièreperspectieven dan vergelijkbare vaste werknemers en doen ze vaker een beroep op de WW. Werkgevers blijken daarnaast minder te investeren in scholing van tijdelijke werknemers dan die met een vast contract. Daarnaast hebben stabielere banen een positief effect op productiviteit en innovatie.⁵

Een enquête onder leden van de AWWN in februari van dit jaar leert dat de bekorting van de maximale ketenduur van drie naar twee jaar bij 18% van de ruim tweehonderd respondenten het beoogde resultaat heeft gehad. Zij bieden eerder een contract voor onbepaalde tijd aan. Bij 34% heeft het geen effect gehad op de organisatie.

Daar staat tegenover dat ongeveer één op de vijf werkgevers nu kritischer kijkt naar het functioneren van de werknemer voordat een contract voor onbepaalde tijd wordt aangeboden en dat een behoorlijk grote groep (27%) aangeeft dat zij na maximaal 24 maanden in de regel afscheid neemt van de werknemer.⁶

De uitkomsten van deze enquête en vergelijkbare signalen uit de rechtspraak⁷ zijn voor mij geen reden om op een herover-

weging van de wettelijke beperkingen aan te dringen. De groep die tijdelijke krachten vrijwel altijd na 24 maanden de laan uitstuurt, bestaat voor een belangrijk deel uit werkgevers die koste wat het kost een contract voor onbepaalde tijd willen vermijden. Bij een verruiming van de ketenregeling zullen zij een werknemer wellicht wat langer op tijdelijke basis laten werken, maar uiteindelijk toch geen vast dienstverband aanbieden.

Langdurig flexibele werknemers hebben minder carrièreperspectieven dan vaste werknemers

Voor andere werkgevers zal een verruiming van de regeling juist reden zijn om het aangaan van een contract voor onbepaalde tijd opnieuw uit te stellen. Dit blijkt ook uit een evaluatie van de tijdelijke verruiming van de ketenregeling voor jongeren tot 27 jaar die onderdeel was van het crisisbeleid in 2010 en 2011. Door die maatregel ontstond pas na vier jaar of bij het vijfde contract een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Diverse werkgevers maakten daar gebruik van, terwijl zij anders een vast contract zouden hebben aangeboden.⁸

De beperkingen die de WWZ stelt, vormen een belangrijke prikkel voor werkgevers om samen met werknemers en hun vertegenwoordigers te zoeken naar wegen om oneigenlijk gebruik van tijdelijke arbeid te voorkomen en een omslag te maken naar meer zekerheid. In diverse sectoren zijn de positieve effecten al merkbaar. Uit verschillende cao-afspraken blijkt de intentie van werkgevers om flexibele arbeid terug te dringen, veelal gecombineerd met maatregelen die de inzetbaarheid van werknemers zowel in als buiten het eigen

Willem Bouwens *Een jaar WWZ: de tussenstand*

werk bevorderen. Zo hebben de universiteiten besloten hun flexibele schil tot maximaal 22% te beperken, spraken de GVB en de bonden af alleen bij 'piek en ziek' externe krachten in te huren en de interne flexibiliteit te verhogen en gaat Heineken het aantal uitzendkrachten beperken en meer investeren in de opleiding en doorstroming van uitzendkrachten naar vaste arbeidsplaatsen. In andere branches proberen werkgevers fluctuaties op te vangen door invalkrachten met een vaste baan in te zetten, bijvoorbeeld uit door meerdere werkgevers in stand gehouden flexpools, of door het gebruik van min-maxcontracten.⁹

Natuurlijk moeten we kijken naar de problemen van specifieke sectoren. Zo kan in bedrijfstakken met veel seizoensarbeid, zoals de land- en tuinbouw, de horeca (bijvoorbeeld strandtenten) en de amateursport, de ketenregeling een obstakel zijn voor de hernieuwde inzet van personeel wanneer tussen het aflopen van het ene en het begin van het volgende seizoen minder dan zes maanden ligt. Het aangaan van een contract voor onbepaalde tijd ligt voor deze werkzaamheden niet voor de hand.

Minister Asscher heeft hierop gereageerd door een wetswijziging door te voeren.¹⁰ Deze houdt in dat bij cao de wettelijke tussenpozenregeling kan worden verkort van zes tot drie maanden voor functies die als gevolg van klimatologische of natuurlijke omstandigheden ten hoogste negen maanden per jaar kunnen worden uitgeoefend. Daarmee lijkt er een adequate oplossing voor de problemen van seizoensgebonden arbeid te zijn gevonden.

Gesloten stelsel van ontslaggronden

Een van de eigenaardigheden van het oude ontslagrecht was dat een werkgever die een werknemer wilde ontslaan twee routes kon bewandelen: de arbeidsovereenkomst opzeggen of een verzoekschrift indienen bij de kantonrechter om het dienstverband te ontbinden. Voor opzegging was een ontslagvergunning nodig van het UWV, die bij de

beoordeling van een verzoek gebonden was aan strikte regels. De kantonrechter had veel meer vrijheid. Deze had bovendien, anders dan het UWV, de bevoegdheid om aan het ontslag een vergoeding te verbinden. Dit leidde er in de praktijk toe dat ook in situaties waarin onvoldoende reden voor een ontslag bestond, toch een ontbinding werd uitgesproken en de rechter de onredelijkheid van dat ontslag compenseerde door het toekennen van een (hogere) vergoeding.

Onder de WWZ heeft de werkgever niet meer de vrije keuze tussen opzegging en rechterlijke ontbinding. Verder gelden de strenge regels waar onder het oude recht alleen het UWV zich aan moest houden nu ook voor de ontbindingsprocedure. Bij een ontslag wegens disfunctioneren is het bijvoorbeeld niet meer voldoende om aan te tonen dat de werknemer ongeschikt is voor de overeengekomen arbeid, maar moet ook worden bewezen dat hij daarop door de werkgever tijdig is aangesproken, en dat hij voldoende kans heeft gehad om zijn functioneren te verbeteren. Ten slotte is vereist dat de werkgever aantoonde dat herplaatsing van de werknemer, al dan niet met behulp van scholing, in een andere passende functie binnen het bedrijf niet mogelijk is.

Een in de praktijk veelgehoorde klacht is dat daardoor de flexibiliteit uit het systeem is verdwenen. Dit zou ertoe leiden dat werkgevers zich niet meer wagen aan een ontslagprocedure en werknemers hoge vergoedingen bieden om hen te bewegen in te stemmen met het ontslag. Deze uitkomst zou op gespannen voet staan met de doelstelling het ontslagrecht goedkoper, eerlijker en eenvoudiger te maken.

Recent verschenen cijfers van het UWV leren dat ontslag op bedrijfseconomische gronden of vanwege langdurige arbeidsongeschiktheid niet wezenlijk moeilijker is geworden. Minder dan 15% van de aanvragen op deze gronden wordt afgewezen.¹¹ Ontbinding van de arbeidsovereenkomst door de rechter om andere, in de persoon van de werknemer gelegen redenen is blijkens empirisch onderzoek uitgevoerd bij

Willem Bouwens *Een jaar WWZ: de tussenstand*

vier rechtbanken ogenschijnlijk wel lastiger geworden. Het percentage afwijzingen is meer dan verdubbeld (van 15% naar 38%).¹²

Toch zijn deze cijfers voor mij geen reden om een versoepeling van het gesloten stelsel van ontslaggronden te bepleiten. Werk is van cruciaal belang als bron van inkomsten, vanwege de mogelijkheden tot zelfontplooiing en de aan het werk verbonden sociale contacten. De wet dient de werknemer daarom te be-

Het ontslagrecht is terecht aangepast

schermen tegen willekeur bij de beëindiging van de arbeidsovereenkomst. De oude ontbindingspraktijk, waarin ontslag in feite kon worden afgekocht, reduceerde de ontslagbescherming tot een te begroten kostenpost voor de werkgever en stimuleerde hem niet om een zorgvuldig personeelsbeleid te voeren.

Het nieuwe systeem spreekt mij daarom meer aan. Is er geen redelijke grond voor ontslag, dan dient de rechter niet tot ontbinding over te gaan. Dit dwingt de werkgever zijn werk alsnog, en nu beter, te doen. Wel zouden sommige rechters de wettelijke bepalingen wat minder streng kunnen uitleggen. De in de wet neergelegde open normen bieden een mate van flexibiliteit die rechters vooralsnog deels onbenut laten.

Verder merk ik op dat we uit het hogere percentage afwijzingen niet zonder meer mogen afleiden dat een ontslag in de praktijk moeilijker is geworden. Uit de eerder aangehaalde onderzoeken blijkt namelijk ook dat partijen veel vaker dan voorheen (alsnog) overeenstemming over het ontslag bereiken zonder dat het UWV of de kantonrechter een oordeel hoeven te geven.¹³ De wet lijkt derhalve – conform de bedoeling van de regering – partijen meer houvast te bieden om

er onderling uit te komen. Mogelijk worden daarom meer dan voorheen alleen de moeilijke en slecht voorbereide zaken aan de rechter voorgelegd. Dat het in deze zaken vaker tot een afwijzing komt, is vanzelfsprekend.

Uit de onderzoeken blijkt bovendien dat de aan een schikking verbonden ontslagvergoeding – anders dan werd verondersteld – veel lager ligt dan voor de invoering van de WWZ.¹⁴ Er is derhalve vooralsnog geen reden om de wet op dit punt als mislukt te beschouwen.

Transitievergoeding

Of de werknemer aanspraak kon maken op een ontslagvergoeding, en op welk bedrag, hing onder het oude recht af van de ontslagroute die de werkgever had gekozen. Als de arbeidsovereenkomst met een ontslagvergunning van het UWV was opgezegd, had de werknemer in beginsel geen recht op een ontslagvergoeding. In ontbindingsprocedures was toekenning van een vergoeding aan de werknemer wel gebruikelijk. Deze werd vastgesteld door gebruik te maken van de kantonrechtersformule, waarbij als uitgangspunt gold dat de werkgever voor elk dienstjaar een maandsalaris vergoeding moest betalen.

Deze verschillende uitkomsten waren niet of nauwelijks te rechtvaardigen. Het oude systeem werd daarom door de wetenschap en de praktijk scherp bekritiseerd. Bovendien kwamen werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd of met een flexibel contract (uitzend- en oproepkrachten) niet voor een ontslagvergoeding in aanmerking. Dit gegeven vormde voor werkgevers een stevige financiële prikkel om gebruik te maken van dergelijke contracten.

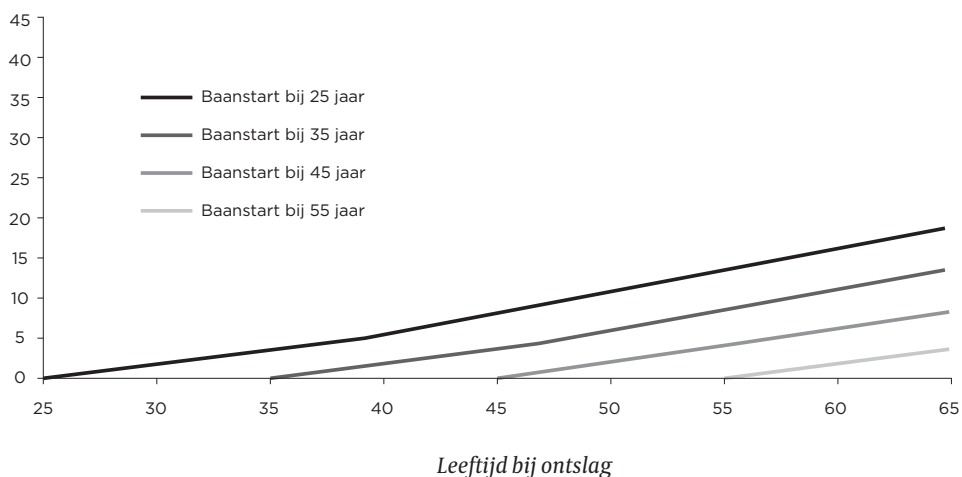
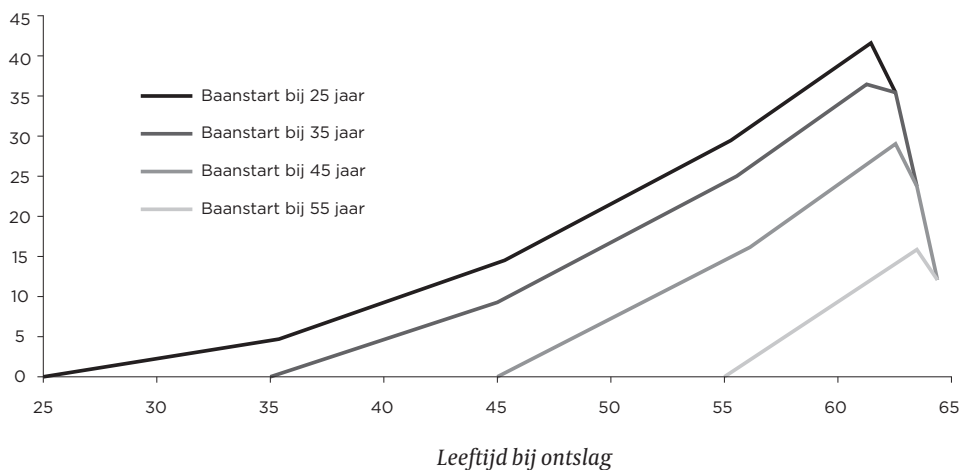
Een van de grote winstpunten van het nieuwe ontslagrecht is dat het voor de aanspraak op en de hoogte van een ontslagvergoeding niet meer ter zake doet hoe de arbeidsovereenkomst is geëindigd. Wanneer de arbeidsrelatie ten minste 24 maanden heeft geduurd en deze op initiatief van de werkgever wordt

Willem Bouwens *Een jaar WWZ: de tussenstand*

beëindigd, is in beginsel een transitievergoeding verschuldigd. Dit is niet alleen het geval wanneer een arbeidsovereenkomst wordt opgezegd of door de rechter ontbonden, maar ook als de werkgever na twee jaar een contract voor bepaalde tijd niet voortzet.

De transitievergoeding is over de eerste tien jaar gelijk aan een derde maandsalaris per dienstjaar. Over de periode daarna wordt een vergoeding van een half maandsalaris per dienstjaar opgebouwd. De vergoeding is gemaximeerd op € 76.000 of – wanneer dat

Figuur 1 Hoogte van ontslagvergoeding volgens de kantonrechtersformule (boven) en de transitievergoeding



Bron: Kamerstukken II, 2013/14, 33 818, nr. 7, pp. 70-71.

Willem Bouwens *Een jaar WWZ: de tussenstand*

hoger is – een jaarsalaris. Bovendien moet een werkgever die zich ernstig verwijtbaar heeft gedragen ook een transitievergoeding betalen als de werknemer zelf ontslag neemt of zijn dienstverband niet verlengt. In dat geval kan de werknemer eveneens in aanmerking komen voor een additionele vergoeding. De bedoeling is dat deze extra vergoeding alleen aan de orde is in uitzonderlijke situaties. De transitievergoeding is in het algemeen aanmerkelijk lager dan de vergoeding die met toepassing van de kantonrechtformule werd verkregen.

De transitievergoeding is het minst geslaagde onderdeel van de WWZ

Daar staat tegenover dat de werkgever nu ook een vergoeding moet betalen als hij opzegt met een ontslagvergunning van het UWV. Voor werkgevers die in het verleden niet voor de ontbindingsprocedure maar voor de UWV-route kozen, waaronder veel MKB'ers, komt de nieuwe regeling dus neer op aanmerkelijk hogere ontslaglasten. Het is een van de vele bezwaren die tegen de regeling van de transitievergoeding worden ingebracht.¹⁵

Voor enkele andere bezwaren heeft minister Asscher inmiddels een wetswijziging aangekondigd.¹⁶ Zo komt er een bijzondere regeling voor het ontslag van langdurig zieke werknemers. Werkgevers hebben in dat geval al twee jaar loon doorbetaald en hebben vanwege de reïntegratieverplichting ook andere kosten gemaakt. Om tegemoet te komen aan de bezwaren van werkgeverszijde zonder de betrokken werknemers te benadelen wil de regering werkgevers uit de werkloosheidskassen compenseren voor de verschuldigde transitievergoeding. Verder heeft zij aangekondigd om de mogelijkheden te verruimen om in cao's van de wettelijke tran-

sitievergoeding af te wijken als er sprake is van een bedrijfseconomisch ontslag.

Andere bezwaren hangen samen met de grondslagen voor de transitievergoeding. Deze is volgens de regering bedoeld als compensatie voor het ontslag en als middel om de overgang naar een andere baan te vergemakkelijken.¹⁷ De transitievergoeding is echter ook verschuldigd wanneer de werknemer geen nadeel ondervindt van het verlies van zijn baan, bijvoorbeeld omdat hij aansluitend ander werk vindt. Verder is er geen enkele bestedingsbeperking in de wet opgenomen. De ontvanger kan de vergoeding dus ook besteden aan de kosten van levensonderhoud of de aanschaf van een caravan.

Ook twijfelt men of de kloof tussen tijdelijk en vast kleiner wordt. Wanneer de arbeidsovereenkomst eindigt voordat twee jaar zijn verstreken, hoeft de werkgever geen transitievergoeding te betalen. In de praktijk vormt de regeling daarom – naast de beperkingen van de ketenregeling – voor diverse werkgevers een extra reden om de duur van opeenvolgende tijdelijke dienstverbanden bewust te beperken tot minder dan 24 maanden.

Een volgend bezwaar hangt samen met het feit dat de transitievergoeding in het kleinbedrijf ook moet worden betaald bij gedwongen bedrijfsbeëindiging wegens ziekte of pensioenering. Dit kan er in de praktijk toe leiden dat de werkgever het zich eigenlijk niet kan veroorloven om te stoppen met zijn bedrijf, aangezien de transitievergoeding ten laste komt van de in de onderneming opgebouwde pensioenvoorziening.

Verder krijgen werknemers ook een transitievergoeding uitgekeerd als de onderneming in financiële nood verkeert. De betalingsverplichting kan het bedrijf in dat geval in nog grotere problemen storten en zelfs leiden tot een faillissement. De aangekondigde verruiming van de mogelijkheid om bij cao van de wettelijke vergoeding af te wijken kan enige verlichting brengen, maar zal dit probleem zeker niet volledig wegnemen.

Willem Bouwens *Een jaar WWZ: de tussenstand*

De transitievergoeding hoeft niet te worden uitgekeerd als de werkgever failliet gaat. De jaren die de werknemer bij de failliete werkgever in dienst is geweest, tellen echter wel mee als een doorstartende onderneming de overgenomen werknemers op enig moment in de toekomst wil ontslaan. Dit lijkt op het eerste gezicht een voordeel voor de werknemers, maar kan zich in de praktijk als een boemerang tegen hen keren. Het kan er immers toe leiden dat doorstartende werkgevers een strengere selectie toepassen wanneer zij het oude personeel van het failliete bedrijf overnemen. Met name ouderen en werknemers met een zwakke gezondheid zullen daarvan de dupe worden.

Alternatief

Bij de zoektocht naar alternatieven voor de transitievergoeding is een voorstel van de Brabants-Zeeuwse Werkgeversvereniging (BZW) het bekijken waard.¹⁸ De BZW stelt voor de transitievergoeding te vervangen door een 'individueel mobiliteitsbudget' voor iedere werknemer, vast of flex. Dit budget is een spaarpotje, onder te brengen bij een fonds waarin de werkgever maandelijks geld stort. De werknemer mag dit potje meenemen als hij vertrekt, maar hij kan het ook bij ontslag inzetten voor van-werk-naar-werktrajecten, bijscholing en ontwikkeling.

Het door BZW gepresenteerde voorstel sluit aan bij een systeem dat in 2002 in Oostenrijk werd geïntroduceerd. Ook ik heb eerder voor de invoering van een dergelijk systeem gepleit.¹⁹ Bij ontslag zou de werknemer in dat geval – niet-inachtneming van de opzegtermijn door de werkgever daargelaten – alleen nog aanspraak kunnen maken op een vergoeding indien sprake is van ernstig verwijtbaar gedrag van de werkgever.

BZW wil behalve de transitievergoeding ook de WW door het individueel mobiliteitsbudget vervangen. Dat gaat mij te ver. In mijn optiek dient het om een additionele voorzie-

ning te gaan. Wel zie ik net als de werkgeversorganisatie reden de (sectoraal verdeelde) Opleidings- & Ontwikkelingsfondsen in het nieuwe systeem te laten opgaan. Ten slotte zou ik de bestedingsbeperkingen van het 'rugzakje' iets ruimer willen stellen, in die zin dat de werknemer het budget ook zou moeten kunnen aanwenden voor de financiering van zorgverlof of een *sabbatical*.

De voordelen zijn duidelijk. Het huidige stelsel, waarin de transitievergoeding toeneemt naarmate de dienstbetrekking langer duurt en waarop de werknemer geen aanspraak kan maken als hij zelf ontslag neemt, beloont stilzitten. In het voorgestelde stelsel zouden werknemers van baan kunnen wisselen zonder de opgebouwde aanspraken op een beëindigingsvergoeding te verliezen. Daarmee wordt een belangrijk mobiliteitsbeperkend element weggenomen. Ook krijgen werknemers tijdens de arbeidsovereenkomst zelf veel meer regie over hun ontwikkelings- en ontplooiingsmogelijkheden en het combineren van betaalde arbeid met zorgtaken.

Omdat alle werknemers vanaf de eerste dag van de dienstbetrekking aanspraken opbouwen, is er minder reden om mensen korter dan 24 maanden in dienst te houden. Daarnaast voorkomt de maandelijks bijdrageverplichting dat werkgevers pas met de verplichting worden geconfronteerd op een moment dat de penibele financiële toestand betaling van een ontslagvergoeding eigenlijk niet meer toelaat. Voordeel is ten slotte dat de werknemer bij een eventueel faillissement toch een vergoeding krijgt en dat de jaren die het overgenomen personeel bij de failliete onderneming heeft gewerkt, geen belemmering meer vormen bij de indiensttreding bij de doorstartende onderneming.

Slotbeschouwing

Uit het voorgaande blijkt dat de WWZ een groot aantal verbeteringen heeft gebracht. De mogelijkheden om contracten voor bepaalde tijd te

Willem Bouwens *Een jaar WWZ: de tussenstand*

gebruiken voor structurele arbeid zijn beperkt; er is een einde gemaakt aan een praktijk waarin een gebrek in de ontslaggrond in feite door werkgevers kon worden afgekocht, en de merkwaardige verschillen in uitkomst, afhankelijk van de ontslagroute, zijn verdwenen.

Steeds meer sociale zekerheidstaken zijn op het bordje van de werkgevers gekomen

Ook de introductie van de transitievergoeding vind ik een verbetering ten opzichte van het oude recht, maar ik beschouw die vergoeding wel als het minst geslaagde onderdeel van de WWZ. Mijns inziens kunnen we deze beter vervangen door een individueel mobiliteitsbudget voor iedere werknemer.

Daarmee is echter niet het hele verhaal verteld. De krampachtigheid waarmee met name kleine werkgevers het aangaan van contracten voor onbepaalde tijd trachten te vermijden, maakt duidelijk dat de arbeidsovereenkomst te zwaar belast is. Een belangrijke oorzaak van het toegenomen ontwijkingsgedrag is gelegen in het feit dat de overheid de laatste decennia uit macro-economische overwegingen (beperking van de uitkeringslasten) steeds meer risico's bij werkgevers heeft neergelegd.²⁰ Zo blijkt uit onderzoek dat de

verplichting om bij arbeidsongeschiktheid wegens ziekte het loon twee jaar door te betalen bij maar liefst 45% van alle werkgevers leidt tot extra voorzichtigheid bij het omzetten van een tijdelijk in een vast contract.²¹

Daarbij komt dat de overheid het inschakelen van zzp'ers zeer aantrekkelijk maakt. Deze groep kan door fiscale en andere faciliteiten aanzienlijk goedkoper werken dan bedrijven met personeel met een arbeidsovereenkomst. Dit heeft een versturende werking op de arbeidsmarkt.²²

De toegankelijkheid van de bescherming die de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd biedt, staat als gevolg van de geschetste ontwikkelingen zwaar onder druk. De grote uitdaging voor de komende jaren is daarom de aan de arbeidsovereenkomst verbonden lasten te reduceren. Ook minister Asscher lijkt zich dat te realiseren, getuige de kabinetsreactie op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar zzp'ers. De minister kondigt daarin een aantal maatregelen aan om het werkgeverschap aantrekkelijker te maken.²³

Ik wijs verder op de SER-adviesaanvraag van eind december 2015. De SER wordt daarin onder meer gevraagd te adviseren over een sluitend stelsel voor loondoorbetaling bij ziekte voor zowel werknemers als zzp'ers, en daarbij de mogelijkheid te betrekken om een algemene basisverzekering voor alle werkenden tot stand te brengen. De totstandkoming van een dergelijke verzekering zou naar mijn mening een welkome stap vormen voor de herwaardering van de arbeidsovereenkomst.

Noten

- 1 Mark Rutte & Diederik Samsom (2012), *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA*, p. 33.
- 2 Zie Richtlijn 1999/70/EG van de Raad van de EU.
- 3 OESO (2016), *Strictness of employment protection – temporary contracts*, te raadplegen via: stats.oecd.org.
- 4 Vgl. *Kamerstukken II*, 2013/14, 33 818, nr. 3, p. 10.
- 5 Vgl. Paul de Beer e.a. (14-3-2016), 'Doorgesloten flexibilisering schaadt bedrijfsleven', in: *De Volkskrant*.
- 6 AWWN (2016), *Verslag enquête werking Wwz*.
- 7 A.R. Houweling e.a. (2016), *VAAN-VvA Evaluatieonderzoek WWZ 2016*, p. 61.
- 8 AStri (2011), *Evaluatie maatregel verruiming ketenbepaling*.
- 9 Zie bijv. art. 3.6 van de cao voor het Primair Onderwijs 2016-2017.
- 10 *Kamerstukken II*, 2015/16, 34 408, nr. 8.
- 11 Tweede voortgangsbrieff WWZ:

Willem Bouwens *Een jaar WWZ: de tussenstand*

- Kamerstukken II*, 2015/16, 34 251, nr. 18, p. 7.
- 12 Houweling e.a., *VAAAN-VvA Evaluatieonderzoek*, p. 25.
- 13 Zie ook de analyse van de door FNV behandelde ontslagdossiers in het vierde kwartaal van 2015, waaruit blijkt dat ten opzicht van het vierde kwartaal van 2014 de gang naar de kantonrechter is afgenomen van 14% naar 9% en via het UWV van 21% naar 6%: FNV (2016), *Wet werk en zekerheid werkt goed*.
- 14 Houweling e.a., *VAAAN-VvA Evaluatieonderzoek*, p. 11 en pp. 27-28. De overeengekomen vergoedingen liggen veelal tussen de transitievergoeding en de oude (neutrale) kantonrechtersformule in.
- 15 Zie ook Stichting van de Arbeid (18-4-2016), *Uitkomsten overleg over ervaren knelpunten met betrekking tot de uitvoering van de Wet werk en zekerheid*.
- 16 *Kamerstukken II*, 2015/16, 34 351, nr. 16.
- 17 *Kamerstukken II*, 2013/14, 33 818, nr. 3, p. 38.
- 18 Jule Hinrichs & Johan Leupen (15-3-2016), 'Met dit voorstel heffen we het verschil tussen vast en flex op', in: *Het Financieel Dagblad*, p. 2.
- 19 W.H.A.C.M. Bouwens (2008), *Ontslagvergoedingen op een dynamische arbeidsmarkt*, p. 45 e.v.
- 20 Vgl. S.S.M. Peters (2016), 'Arbeidsrechtelijke lastendruk en ondernemersbescherming', in: *Tijdschrift voor Recht en Arbeid* 2016/32.
- 21 G. Brummelkamp, L. de Ruijck & W. Roozendaal (2014), 'Prikkel en knelpunten. Hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven', p. 40.
- 22 Zie ook de conclusies van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar zelfstandigen zonder personeel, Den Haag 2015.
- 23 *Kamerstukken II*, 2015/16, 31 311, nr. 131.



RACE FOR PM
CAMERON
11/10
PADDYPOW

Virgin
3675
#boost

RACE FOR PM
FARAGE
50
PADDYPOW

Virgin
41358
#boost

BREXIT: TUSSEN HOOP, VERBAZING EN ONTLUISTERING

Met een gerust hart gingen we 23 juni naar bed, verbaasd keken we vrijdagochtend naar de uitslag en ronduit verontwaardigd constateerden we de dagen erna dat het Brexit-kamp geen idee had. Het toch al gebutste Europees project kreeg een nieuwe opdoffer, zoveel is zeker. Maar of die fataal is, moet nog blijken.

Wat wel zeker lijkt, is dat het anders moet. Met het Verenigd

Koninkrijk, met de EU en vooral met de onbegrensde globalisering. Want als de Brexit één zaak overtuigend heeft duidelijk gemaakt, is het dat een groeiend gedeelte van de bevolking zich niet meer thuis voelt in de huidige

Unie van de onbegrensde interne markt, falende instituties en gebrekkige democratische zeggenschap.

Drie redacteuren van S&D bogen zich over de vraag: hoe nu verder? Over hoop, verbazing en ontluistering.

Uit de puinhopen van de Brexit een sociaal Europa

Dat het vertrek van de Britten negatieve consequenties heeft voor de EU en het VK, is een behoorlijk understatement. De vraag is nu of deze dreun ook een wake-upcall voor links betekent. Een ander en sociaal Europa kan, maar dan moet het roer wel om.

NIK JAN DE BOER

Redacteur S&D

Voor het eerst in de geschiedenis verlaat een lidstaat de Europese Unie. De voorstanders van lidmaatschap, Cameron voorop, bleken niet in staat om de Britse bevolking te weerhouden van de lokroep van het Leave-kamp. Het Britse referendum is de meest recente uiting van een politieke transformatie die zich in heel Europa voltrekt. Ondanks de mondiale financiële crisis van 2008 en het wijdverspreide besef dat de huidige vorm van economische globalisering te veel verliezers kent, zijn het niet de linkse partijen maar juist de rechtspopulisten die in de meeste Europese landen terrein winnen. Brexit zal de positie van Marine Le Pen en Geert Wilders versterken, Polen en Hongarije zijn al afgegleden naar meer autoritaire regimes en zelfs in Duitsland heeft het Alternative für Deutschland politiek momentum.

Waar zijn de linkse ideeën die op deze ontwikkelingen een helder antwoord bieden en een positief toekomstperspectief schetsen? Politiek links weet zich nauwelijks staande te houden in het debat over de EU en heeft geen overtuigend verhaal over hoe de waarden van de sociaal-democratie in een veranderde

wereld gerealiseerd kunnen worden. Nu de toekomst serieus op het spel staat zijn we gedwongen om het Europese project beter te waarderen en te werken aan een socialere, rechtvaardigere en democratischere Unie.

Een campagne van valse beloftes

De officiële Leave Campaign steunt op drie centrale beloftes: minder geld naar Brussel, minder immigratie en meer zeggenschap over wetgeving.¹ Wat het VK na de Brexit waarschijnlijk krijgt, is evenveel kosten en immigratie, en minder zeggenschap. De drie campagneleuzen stuiten vooral op één groot probleem. De beloftes van minder geld naar Brussel, minder immigratie en meer zeggenschap zijn niet te verenigen met de toezegging dat het VK wel toegang houdt tot de Europese interne markt.²

Zo berust de £ 350 mln die volgens het Leave-kamp wekelijks aan de EU betaald moest worden, op een onjuiste voorstelling van zaken. Dankzij een door Thatcher bedongen korting draagt het VK £ 276 mln bij aan de EU. Ook is de £ 115 mln die de Britten wekelijks uit de

Nik Jan de Boer *Uit de puinhopen van de Brexit een sociaal Europa*

EU-begroting ontvangen voor boeren, regio's en wetenschap onvermeld gebleven.

Daar komt nog bij dat blijvende toegang tot de Europese interne markt allesbehalve gratis is: 'There is no such thing as a free lunch'. Hoewel Noorwegen en Zwitserland geen lid zijn van de Unie, hebben ze wel toegang tot de vrije interne markt. Alleen zijn de voorstanders van de Brexit wel vergeten te vermelden dat ze daarvoor een flinke prijs moeten betalen. Noorwegen, dat lid is van de Europese Economische Ruimte, draagt een bedrag bij dat vergelijkbaar is met dat van een EU-lidstaat, en Zwitserland, dat via een serie verdragen toegang heeft tot grote delen van de interne markt, betaalt maar liefst 55% van de Britse bijdrage per hoofd van de bevolking.³ Tel daar de economische schade bij op die het VK zal ondervinden als gevolg van de onzekerheid na de Brexit, en er blijft niets over van de vermeende kostenbesparing.⁴ Integendeel, de kans is groot dat het de Britten behoorlijk wat geld gaat kosten.

Ten tweede zou de Brexit zorgen voor minder immigratie. Prominente Brexiteers als Boris Johnson en Michael Gove stelden dat het recht van EU-burgers om in het VK te werken ten einde zou komen.⁵ De nieuwe premier Theresa May heeft de toon enigszins gematigd en spreekt over het terugbrengen van migratie tot 'sustainable levels'.⁶ Het lijkt echter buitengewoon onwaarschijnlijk dat de EU-lidstaten onbelemmerd verkeer van goederen, diensten en kapitaal gaan toestaan als hun eigen burgers niet in het VK mogen werken. In Noorwegen en Zwitserland kunnen EU-burgers ook gewoon aan de slag. Kortom: als het VK toegang wil houden tot de interne markt dan moet het zeer waarschijnlijk ook het vrij verkeer van werknemers accepteren.⁷

Ten derde beweren de Brexiteers dat de voorrang van het Europees recht op het nationaal recht bij een Brexit komt te vervallen en dat het VK dus weer zeggenschap over zijn eigen regels krijgt en aldus democratischer zal worden. Maar ook hier geldt dat het VK

de Europese regels over de interne markt zal moeten uitvoeren als het vrije toegang wil houden. Net als Noorwegen en Zwitserland hebben ze dan echter geen zeggenschap over de totstandkoming van die regels. Voor het VK is het vooral problematisch dat het invloed zal verliezen op de regulering van de financiële sector die 7% van het Britse bbp uitmaakt.⁸ Hoewel er legitieme zorgen zijn over het democratische gehalte van de EU, laat de Brexit zien dat uittreding niet noodzakelijk meer soevereiniteit of democratie oplevert.

Blijvende toegang tot de Europese interne markt is allesbehalve gratis

Het is pijnlijk dat het Remain-kamp ondanks deze valse beloftes toch verloor. In een interview werd Gove gevraagd om een economische expert te noemen die Brexit een goed idee vond. Hij antwoordde: 'I think the people in this country have had enough of experts' en 'you're on the side [...] of the elites, I am on the side of the people'.⁹ Gove's woorden volgen een inmiddels beproefd recept. Het wantrouwen richting een elite van experts en politici wordt gemobiliseerd om de positie van de tegenstander te ondermijnen. Britse politici hebben zelf aan dat wantrouwen bijgedragen, omdat ze de EU in de afgelopen veertig jaar de schuld van vrijwel alles hebben gegeven. De liefde voor het Europees project was bovendien nooit heel erg warm, maar hooguit instrumenteel.

In een campagne van drie maanden bleek het onmogelijk om het vertrouwen te herstellen. Het Remain-kamp miste een principiële argument voor Europa en voerde een campagne op basis van angstbeelden.¹⁰ Daarnaast heeft de financiële crisis de autoriteit van

Nik Jan de Boer *Uit de puinhopen van de Brexit een sociaal Europa*

veel economische experts ondergraven, is het verhaal van Europa als economische welvaartsmachine sinds de eurocrisis minder geloofwaardig geworden, en lijkt de belofte dat Europese integratie iedereen ten goede komt, simpelweg niet te kloppen.¹¹

Globaliseringsverliezers

Een veelgehoorde verklaring voor de Brexit is dat de verliezers van globalisering zich grotendeels tegen de Europese Unie keerden. Het is een analyse die links zich moet aantrekken.¹² Het klassieke idee is dat economische globalisering de welvaart van iedereen vergroot. De praktijk is echter dat zij winnaars en verliezers kent. Ze vergroot klassenverschillen tussen hen die de vaardigheden en opleiding hebben om van globalisering te profiteren en zij die dat niet hebben: tussen kansrijken en kansarmen. Voor de eerste groep biedt globalisering kans op een betere baan en een hoger inkomen, voor de tweede is het vooral een bedreiging van baanzekerheid en inkomen.¹³

De EU is zowel onderdeel van het probleem als van de mogelijke oplossing. Problematisch is het dat de Unie in belangrijke mate een marktproject is gericht op vrijhandel en deregulering. De meest prangende uiting hiervan vormt het vrij verkeer van kapitaal. Dat stelt bedrijven in staat om zich te vestigen in de fiscaal meest aantrekkelijk lidstaat en zo min mogelijk belasting af te dragen. Het gevolg is belastingconcurrentie tussen de lidstaten. Multinationals en rijken kunnen zo belasting ontwijken, terwijl gewone burgers de lasten van grote bezuinigingen dragen.¹⁴ Bovendien is het voor individuele lidstaten moeilijker om financiële markten te reguleren die als gevolg van dit kapitaalverkeer diepgaand met elkaar zijn verweven.

De eurozone staat daarnaast voor een gigantische uitdaging, omdat het opgeven van de eigen munt een belangrijke beperking betekent van de mogelijkheid om nog een eigen econo-

misch beleid te voeren. Het antwoord van de EU op de eurocrisis is hoofdzakelijk een model van strenger toezicht op nationale begrotingen. Lidstaten dienen zich te houden aan het stabiliteitspact, waarop wordt toegezien door de Europese Commissie zonder dat deze zelf een sterke democratische legitimatie heeft.

Het belangrijkste slachtoffer daarvan is de democratie. Er vindt nauwelijks nog politieke strijd plaats over het economisch beleid en de macht van de uitvoerende macht en technocratische instituties is sterk gegroeid ten koste van

Gezamenlijk kunnen de EU-lidstaten weer greep krijgen op de globalisering

de representatieve organen zoals het Europees Parlement en nationale parlementen. De wens om nationale soevereiniteit te behouden lijkt hier juist het probleem en niet de oplossing.¹⁵

Toch biedt de EU ook de mogelijke oplossing, omdat de lidstaten samen weer greep kunnen krijgen op de geglobaliseerde markten. Dan moet politiek links wel een beter verhaal formuleren over hoe dat moet en hoe je Europa rechtvaardiger maakt. Momenteel heeft iemand die niet profiteert van de globalisering weinig reden om PvdA te stemmen. Hooguit blijft de status quo behouden. Maar veel beter zal het niet worden, aangezien de partij aan de wieg stond van de meeste ingrijpende economische hervormingen en Europese besluiten van de afgelopen decennia. De belofte dat de Europese integratie ook hun ten goede zou komen, is niet waargemaakt, terwijl men wel de pijn van de 'noodzakelijke ingrepen' na de crisis voelt. Het simpele 'nee' van iemand als Wilders is voor deze gedesillusioneerde en in de steek gelaten mensen vooralsnog veel aantrekkelijker.

Nik Jan de Boer *Uit de puinhopen van de Brexit een sociaal Europa*

Een ander Europa?

Een betere visie op de EU laat zich ook niet makkelijk formuleren. Na de Brexit roept vrijwel iedereen dat het tijd is voor een ander Europa, maar er is geen overeenstemming over de manier waarop het anders zou moeten.¹⁶ Na de Tweede Wereldoorlog bracht de Europese samenwerking vrede en veiligheid, daarna welvaart, maar de laatste jaren lijkt Europa vooral een bezorger van crises: eerst de euro-, daarna een vluchtelingen- en nu een veiligheids crisis. Die crises overschaduwden het hele debat en maken het zeer lastig om de EU te verdedigen. De Unie functioneert slecht en het enige argument lijkt dat het alternatief nog slechter is.

De eerste stap naar een ander Europa is de erkenning dat de EU niet één bepaald, vaststaand doel dient, maar dat er verschillende strijdende politieke visies zijn. De EU zal deze politieke conflicten beter moeten internaliseren in de Europese instituties. Dat betekent een democratischere EU waarin verschillende politieke partijen tegenovergestelde voorstellen kunnen formuleren over doel en richting van het Europese project. Het Europees Parlement speelt hierin een cruciale rol en moet zich ontwikkelen tot het voornaamste politieke strijdtoneel.¹⁷

Dit vergt ook dat de belangrijkste beleidsvoorkeuren niet langer in de EU-verdragen, maar in secundaire wetgeving worden neergelegd. De verdragen zijn slechts bij unanieme

instemming van de lidstaten te wijzigen, maar hun bepalingen en de interpretaties van het Hof van Justitie hebben voorrang op het nationale recht. Het gevolg is dat er grote macht ligt bij het Hof in de interpretatie van de verdragen. Door de omvang van de verdragen terug te brengen en bijvoorbeeld de rechten van economisch vrij verkeer en mededingingsbepalingen in secundaire wetgeving neer te leggen, ontstaat er meer ruimte voor politieke correctie op de macht van het Hof en is meer politieke strijd mogelijk.¹⁸

Ten tweede zullen linkse partijen de verliezers van globalisering een beter verhaal moeten bieden. De sociaal-democratie is er om mensen de voorwaarden te bieden het beste van hun leven te maken: goed werk, zekerheid, hulp bij tegenslag, goed onderwijs en goede zorg zodat ieder mens kan leven in werkelijke vrijheid. In de wereld van vandaag zijn de voorwaarden voor het bereiken van dat ideaal sterk veranderd.

De politiek is de laatste jaren nauwelijks in staat gebleken om de onderliggende problemen van de economische crisis aan te pakken, terwijl we enorm hebben bezuinigd op de verzorgingsstaat. Essentiële elementen van een nieuwe linkse agenda zijn het tegengaan van groeiende ongelijkheid, het bestrijden van belastingontwijking, een ambitieus klimaatbeleid en een betere regulering van financiële markten. Om die doelen te bereiken is Europa hard nodig.

Noten

- 1 Zie www.voteleavetakecontrol.org/why_vote_leave.
- 2 Zie www.theguardian.com/politics/2016/jun/27/eu-referendum-reality-check-leave-campaign-promises en www.newstatesman.com/politics/uk/2016/06/how-brexit-campaign-lied-us-and-got-away-it.
- 3 Zie het rapport van Jean-Claude

de Piris waarin hij de verschillende alternatieven voor EU-lidmaatschap voor het VK uiteenzet: Jean-Claude Piris (2016), *If the UK votes to leave, The seven alternatives to EU membership*, Centre for European Reform, www.cer.org.uk.

- 4 Zie www.theguardian.com/business/2016/jul/08/brexit-fallout-the-economic-impact-in-six-key-charts.

- 5 Zie www.theguardian.com/politics/2016/jun/27/eu-referendum-reality-check-leave-campaign-promises.
- 6 Zie www.theguardian.com/politics/2016/jul/20/theresamay-drops-migration-target-deadline-after-mocking-corbyn-in-pmq.
- 7 Zoals de Franse president Hollande onlangs onderstreepte: www.theguardian.com.

Nik Jan de Boer *Uit de puinhopen van de Brexit een sociaal Europa*

- com/politics/2016/jul/21/may-gets-hollande-ultimatum-free-trade-depends-on-free-movement, en ook Merkel benadrukte: www.reuters.com/article/us-britain-eu-germany-idUSKCN0ZE0SC.
- 8 Zie Niamh Moloney (2016), 'Financial Services, the EU, and Brexit: An Uncertain Future for the City?', in: *German Law Journal*, Brexit Supplement, pp. 75-82.
- 9 Zie www.youtube.com/watch?v=GGgiGtJk7MA.
- 10 Zie ook het interview met Jürgen Habermas: 'Core Europe To The Rescue: A Conversation With Jürgen Habermas About Brexit And The EU Crisis', op: www.socialeurope.eu.
- 11 Economische experts zijn inmiddels ook erg kritisch op hun eigen discipline. Zie bijvoorbeeld Stephen S. Roach, voormalig chief economist van investeringsbank Morgan Stanley en fellow aan Yale University: www.project-syndicate.org/commentary/find-solutions-for-free-trade-backlash-by-stephen-s-roach-2016-07, en Dani Rodrik: www.project-syndicate.org/commentary/anti-globalization-backlash-from-right-by-dani-rodrik-2016-07.
- 12 Dat is overigens zeker niet de enige verklaring. Over de verschillende verklaringen, zie Marcel ten Hooven (6-7-2016), 'Bang voor terugval en verlies', in: *De Groene Amsterdammer*.
- 13 Zie Dani Rodrik: www.project-syndicate.org/commentary/anti-globalization-backlash-from-right-by-dani-rodrik-2016-07, en in uitgebreidere zin: Dani Rodrik (2011), *The Globalization Paradox*, New York & Londen: W.W. Norton & Company.
- 14 Over de gevolgen van belastingconcurrentie, zie Philipp Genschel & Peter Schwarz (2013), 'Tax Competition and Fiscal Democracy', in: Armin Schäfer & Wolfgang Streeck (red.), *Politics in the Age of Austerity*, Cambridge & Malden: Polity, pp. 59-83; over de Nederlandse situatie recent in S&D: Flip de Kam, 'Belastingparadijs Nederland: de weg naar het einde', *S&D* 2016/3, pp. 5-12.
- 15 Zie bijvoorbeeld de analyses (met verschillende conclusies) van Jukka Snell, 'The Trilemma of European Economic and Monetary Integration, and Its Consequences', *European Law Journal*, 2016/2, pp. 157-179 en Ben Crum, 'Saving the Euro at the Cost of Democracy?', *Journal of Common Market Studies*, 2013/4, pp. 614-630.
- 16 Zie ook de kritiek van Christoph Möllers (1-7-2016), 'They Do What They Want, But Do They Also Know What They Want?', *German Law Journal*, (Brexit Supplement), pp. 71-74.
- 17 Zie in die richting bijvoorbeeld ook Mark Dawson & Floris de Witte, 'From Balance to Conflict: A New Constitution for the EU', *European Law Journal* 2016, nr. 2, pp. 204-224.
- 18 Zie ook Dieter Grimm, 'The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case', *European Law Journal*, 2015/4, pp. 460-473 & Fritz Scharpf (2015), 'After the Crash: A Perspective on Multi-level European Democracy', *European Law Journal*, nr. 3, pp. 384-405.

De noodzaak van een Europa van waarden

De Brexit heeft aangetoond dat Europa socialer moet. Als dat niet op Europees niveau verwezenlijkt kan worden, is het aan nationale overheden om in te grijpen.

MARIJKE LINTHORST

Redacteur S&D

In 1978 studeerde ik af op een scriptie met de titel: *Fiscale en budgettaire aspecten van de Europese integratie*. Ik onderzocht onder andere de verschillende belastingstelsels in de Europese Gemeenschap (toen nog bestaande uit zes landen). Die liepen nogal uiteen. Zo kwam in Italië 70% van de belastingopbrengst uit indirecte belastingen. In andere landen lag deze verhouding omgekeerd. Mijn conclusie was dat als een gemeenschappelijke markt het uiteindelijke doel was, er niet te ontkomen viel aan harmonisatie van de belastingen. Een gezamenlijke markt veronderstelt immers vergelijkbare concurrentievoorwaarden.

Er moeten, ook in die tijd, mensen zijn geweest op politiek, bestuurlijk en beleidsniveau die zich deze consequentie realiseerden. Toch is er geen enkele poging gedaan om te komen tot wat we nu zouden noemen: een gelijk speelveld. Integendeel. Er is niet gekoerst op het creëren van een gemeenschappelijke markt, maar op het vormen van een zo groot mogelijke markt. Daarbij werden vooral de belangen van de werkgevers behartigd. Waarschijnlijk vanuit de gedachte dat het bedrijfsleven werkgelegenheid en productie creëert,

die uiteindelijk aan de samenleving als geheel ten goede komen.

De werkelijkheid is anders. We hebben de EU laten gebruiken als vehikel om het water (lonen, arbeidsvoorwaarden) naar het laagste punt te laten stromen. En de lidstaten zelf concurreren vrolijk met gunstige fiscale constructies om bedrijven naar hun land als vestigingsplaats te halen. Een Europa van waarden? Een Europa van (kortetermijn)gewin is een betere benaming.

Na het Brexit-referendum klinkt op verschillende plaatsen de roep dat Europa 'socialer' moet, dat er een 'andere EU' moet komen, waarin werkgelegenheid een belangrijke plaats inneemt. De eerste vraag die hierbij opkomt is: hoe geloofwaardig is deze oproep als hij gedaan wordt door mensen die al jaren, soms decennia, aan het Brusselse roer staan en tot op heden weinig noemenswaardigs hebben gedaan om aan dat sociale Europa vorm te geven? Wat dit betreft lijken de Brusselse politici de betekenis van het Britse referendum nog niet te doorgronden. Het nee van 52% van de kiezers was niets minder dan het uitdelen van een brevet van onvermogen aan de EU-leiders.

Marijke Linthorst *De noodzaak van een Europa van waarden*

De tweede, meer wezenlijke vraag is: hoe realistisch is een sociaal Europa?

De Europese werkelijkheid

In 1978, en zelfs in 1993 toen de EU werd opgericht, was het goed mogelijk geweest om een gemeenschappelijke markt met vergelijkbare arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming te realiseren. De EU bestond in 1993 uit twaalf lidstaten. Daar zaten weliswaar een paar zwakke broeders bij (Griekenland, Spanje, Portugal en Ierland), maar de basis van de andere acht was stevig genoeg om deze vier landen geleidelijk op hetzelfde niveau te brengen.

Nu hebben we te maken met 27 landen met een totaal verschillende sociale infrastructuur. Dat is goed te zien aan de hoogte van het wettelijk minimumloon (WML) in de verschillende landen. Luxemburg staat aan de top met € 1923 per maand. In Ierland, Nederland, België, Frankrijk en Duitsland schommelt het WML rond de € 1500. Vergelijk deze bedragen met de minimumlonen in Polen en Estland (circa € 450), Kroatië en Slowakije (circa € 400), Roemenië (circa € 240) en Bulgarije (€ 215). En het einde is nog niet in zicht. In kandidaat-EU-land Albanië bedraagt het minimumloon € 150.

Voor een gelijk speelveld binnen een EU met open grenzen zijn er drie opties denkbaar: het middelen van minimumlonen, het in forse stappen optrekken van de lage minimumlonen naar het niveau van de groep waar Nederland zich in bevindt, en het geleidelijk verhogen van de lage minimumlonen. Het eerste is sociaal onaanvaardbaar (en politieke zelfmoord voor de politici van de rijke westerse landen); het tweede brengt de economische groei van met name de Oost-Europese lidstaten in gevaar; in het laatste geval zal de huidige situatie nog jaren, zo niet decennia, voortduren en worden de arbeidsvoorwaarden van werknemers en zzp'ers in de rijkere West-Europese landen uitgehold door de concurrentie van hun collega's uit de Oost-Europese lidstaten.

Er worden op EU-niveau wel pogingen gedaan om in ieder geval binnen de afzonderlijke landen oneerlijke concurrentie ('social dumping') tegen te gaan. Eurocommissaris Marianne Thyssen heeft een wetsvoorstel ingediend waarbij iedereen in een land hetzelfde verdient voor hetzelfde werk en ook dezelfde sociale premies afdraagt, ongeacht waar zijn formele werkgever gevestigd is. Tekenend voor de situatie is dat elf landen, waaronder Polen, de verantwoordelijke eurocommissaris voor dit wetsvoorstel een 'gele kaart' hebben gegeven. Vanuit het belang van deze landen is dat begrijpelijk. Zij verliezen inkomsten aan premies en belastingen, en waarschijnlijk nog belangrijker: als Oost-Europese werknemers niet langer goedkoper zijn, worden ze ook minder aantrekkelijk voor werkgevers. Inmiddels is duidelijk dat Thyssen de gele kaart naast zich neerlegt.

Wat dit in de praktijk betekent, moet nog worden afgewacht. Het wetgevingsproces moet nog beginnen. Maar zelfs als het wetsvoorstel voortvarend wordt aangenomen en ingevoerd, zijn de mazen groot. Gedetailleerde werknemers mogen twee jaar lang de sociale premies afdragen in het thuisland. Je hoeft niet heel veel fantasie te hebben om te bedenken hoe dit soort uitzonderingen creatief benut kunnen worden. De wet van minister Asscher om de positie van tijdelijke werknemers te versterken kan wat dit betreft als voorbeeld dienen. Volgens de wet zijn werkgevers verplicht om werknemers na twee tijdelijke contracten een vast dienstverband aan te bieden. Ik zie om mij heen voorbeelden te over van mensen die na twee tijdelijke contracten gewoon geen contract meer krijgen aangeboden.

De nationale werkelijkheid

In één opzicht hebben de critici van de Brexit gelijk: veel zaken waar burgers over klagen zijn niet de schuld van 'Brussel', maar van nationale politici. Een belangrijke oorzaak ligt in

Marijke Linthorst *De noodzaak van een Europa van waarden*

het feit dat politici en commentatoren ervan overtuigd lijken dat vrijhandel alleen maar welvaart oplevert. In *Nieuwsuur* van 4 juli jl. meldde premier Rutte dat de EU ons twee miljoen banen oplevert. Tegelijkertijd ziet Rutte niets in een minimumloon voor de hele EU. Ik ben het met hem eens dat dit (in ieder geval voorlopig) niet realistisch is. Maar het zou de premier sieren als hij aan zou geven hoe hij denkt te bevorderen dat óók Nederlandse werknemers in aanmerking komen voor die twee miljoen banen. Als niet alle werkgevers

Veel zaken waar burgers over klagen zijn niet de schuld van 'Brussel', maar van nationale politici

aan dezelfde arbeidsvoorwaarden gehouden zijn wordt in ieder geval een deel van de Nederlandse werknemers weggeconcurrerd. Dat gebeurde bijvoorbeeld bij de bouw van twee elektriciteitscentrales in Eemshaven. Bij de bouw zijn '23.000 buitenlandse arbeidskrachten werkzaam geweest, waarvan de meeste uit andere EU-lidstaten. Dit terwijl het noorden van Nederland in verband met de hoge werkloosheid was aangewezen als bouwlocatie. In de praktijk zijn echter nauwelijks werklozen bij de bouw ingezet.¹

Werkgevers en werknemers hebben tot op zekere hoogte verschillende belangen. Die werden tot voor kort gemitigeerd door de wederzijdse erkenning van een gezamenlijk belang: goede arbeidsverhoudingen. De overheid speelde daar nadrukkelijk een rol in. De laatste jaren is het belang van goede arbeidsverhoudingen op de achtergrond geraakt. Werkgevers zijn op grote schaal op zoek gegaan naar goedkopere werknemers. Daarmee maken ze het voor de fatsoenlijke werkgevers,

met name in de bouw en het transport, steeds moeilijker om wel aan goede arbeidsvoorwaarden vast te houden.

In deze strijd is de 'overheid als marktmeester' ver te zoeken. Het is soms tenenkrommend hoe politici als knipmessen buigen om bedrijven naar hun land te halen. Nu er een kans is dat de financiële instellingen uit Londen vertrekken, staan Parijs, Amsterdam en Frankfurt in de rij als nieuwe vestigingsplaats in de EU. De in Nederland geldende beperking van bonussen voor bankiers zou voor Amsterdam nadelig kunnen uitpakken. Maar premier Rutte meldde alvast dat het met de maximering van bonussen in de praktijk niet zo'n vaart zou lopen.

Waar zijn onze zelfbewuste politici gebleven? Politici die tegen werknemers én werkgevers durven te zeggen: 'Fijn als u zich hier wilt vestigen, maar we hebben hier wel een aantal regels. Als u gebruik wilt maken van onze infrastructuur, ons rechtssysteem, onze goed opgeleide werknemers en onze gezondheidszorg, dan moet u daar, net als iedereen, een eerlijke bijdrage aan leveren. Wij laten onze samenleving niet kapot maken door oneerlijke concurrentie.'

Werkgevers die voor een dubbeltje op de eerste rang willen zitten doen mij denken aan het reclamespotje van de autocoueurs Tim en Tom. Ze ruïneren een golfterrein of komen als idioten een hotelkamer binnen gescheurd, waarbij ze onderweg van alles omgooien en dan roepen: 'Van wie is auto X daar beneden? Wist je dat je daar zoveel euro per jaar op kan besparen?' En weg scheuren ze weer, de omstanders achterlatend in de ravage. Nietsontziend om een paar euro uit te sparen.

De verkiezingen van maart 2017

De mogelijkheid van een Nexit kan een rol gaan spelen bij de komende verkiezingen. Het is een voorbeeld van het of-of-denken dat de laatste jaren dominant is geworden. Of je bent voor de EU en dus voor volledige vrijhandel.

Marijke Linthorst *De noodzaak van een Europa van waarden*

Of je wilt fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden en dan ben je dus tegen het vrije verkeer van personen, een van de grondslagen van de EU. Het is een wijdverbreide simplificatie van de werkelijkheid. Zo stelt Tom-Jan Meeus in de *NRC* van 25 juni jl.: 'Sociaal-democraten kunnen dus twee dingen doen: redelijke oplossingen blijven zoeken; of, gezien alle onvrede over de EU en andere vrijhandelsregimes, de weg terug naar het verleden nemen: het belang van de werknemers weer expliciet tegenover het werkgeversbelang plaatsen. Polariseren om de eigen positie te markeren. Na decennia waarin deze partijen hun electorale kansen ten dele opofferden aan de wereldeconomie, kun je na het drama van deze week wel voorzien wat hun les wordt: de wereldeconomie opofferen aan hun electorale kansen.' Waar die redelijke oplossingen uit bestaan werkt Meeus niet uit. En wat bedoelt hij met: de wereldeconomie opofferen aan electorale kansen? Is hij ervan overtuigd dat opkomen voor een fatsoenlijke behandeling van werknemers tot schade aan de wereldeconomie leidt? En zo ja, wat betekent dit dan?

De verkiezingen zouden moeten gaan over de vraag wat voor samenleving wij willen en wat er op Europees en nationaal niveau voor nodig is om die te realiseren. Voor de PvdA is al veel werk verzet. In het project 'Van waarde' van de Wiardi Beckman Stichting worden vier waarden genoemd die Nederlandse burgers belangrijk vinden: bestaanszekerheid, fatsoenlijk werk, verheffing en binding.

Het beschermen van deze waarden is niet nieuw voor de sociaal-democratie. Alleen vraagt het huidige tijdsgewricht om nieuwe instrumenten om die bescherming te realise-

ren. De eerlijkheid gebiedt te erkennen dat de huidige EU-regels de positie van werknemers in Nederland, maar ook in landen als België en Duitsland, verzwakt hebben. Het wordt tijd om de balans weer meer in evenwicht te krijgen. Als de EU Nederlandse werknemers niet beschermt, moet de nationale overheid dat doen. Dat staat op geen enkele manier op gespannen voet met het vrije verkeer van personen en diensten. Iedere EU-onderdaan mag in Nederland komen werken onder de Nederlandse voorwaarden; hetzelfde geldt voor elke ondernemer. Het is een noodzakelijke stap om een verdere race naar de bodem te voorkomen.

Inmiddels heeft premier Valls van Frankrijk aangekondigd dat hij de detacheringsrichtlijn (de huidige, maar ook de nieuwe van eurocommissaris Thyssen) eventueel niet zal uitvoeren, als deze niet wordt aangepast.² PvdA-Kamerlid John Kerstens liet op de radio weten hier ook wel iets in te zien. Nu de partijtjop nog.

Het zou mooi zijn als het speerpunt van het verkiezingsprogramma zou bestaan uit de terugkeer van de overheid als marktmeester. Nog mooier zou het zijn als de PvdA van tevoren onderzoekt welke partijen dat ook willen, en als die partijen zouden afspreken na de verkiezingen samen te werken. En het aller mooist zou het zijn als dat tot uitdrukking komt in een schaduwkabinet, zoals Joop den Uyl dat in 1972 presenteerde. Dan hoeven kiezers niet op een partij te stemmen waarbij het altijd maar de vraag is met welke partijen die gaat samenwerken. Maar kunnen zij kiezen voor een concreet programma, waarvan zij weten dat het ook wordt uitgevoerd als die partijen de meerderheid halen.

Noten

1 Minister Asscher in een brief aan de voorzitter van de Eerste Kamer (13-6-2016).

2 Valls staat inmiddels ook kritisch tegenover de nieuwe richtlijn van eurocommissaris Thyssen: hij vindt dat gedetacheerde werknemers ook hun

sociale-zekerheidsbijdragen moeten betalen in het land waarin zij werken.

Stemmen en regeren in de westerse storm

De Brexit-stem is onderdeel geworden van een in kracht toenemende storm gericht op het westerse politieke en maatschappelijke centrum. Na de stommiteiten en de kater van het referendum krabbelt de Britse regering onder leiding van Theresa May verrassend snel weer op. Door het opeisen van de volle verantwoordelijkheid bestrijdt May de splijtende krachten van populisme en regeringsonmacht. Daar kan men elders in Europa wat van leren.

TOM EIJSBOUTS

Redacteur S&D, hoogleraar Europees recht, UvA

Het Britse referendum was geen toonbeeld van democratische politiek, bij de politici noch bij de campagnevoerders en stemmers. Aan de kant van de politici nam David Cameron, uit louter partijpolitiek motief, de onverantwoorde gok om het referendum uit te roepen, terwijl hij weigerde om een scenario voor de eventuele uitstap te maken. Toen het slecht uitpakte liet hij het opruimen van de rommel over aan zijn tegenstanders, die vervolgens elkaar en zichzelf uitschakelden.

Aan de kant van het referendum waren de campagnes en waarschijnlijk ook de stemmen in belangrijke mate gebaseerd op angst, afkeer en bedrog. De Remain-campagne kon niet duidelijk maken waarom men in de EU wilde blijven, behalve uit angst voor de gevolgen van het alternatief. De exit-campagne appelleerde aan de emotionele afkeer van globalisering, het establishment, immigranten en de Europese

Unie, en was gebaseerd op leugens en mythes. De Leave-stem ten slotte resonanceerde feilloos met Camerons gok: miljoenen kiezers kozen liever voor een riskante en onbekende toekomst dan voor een bekende toekomst zonder veel perspectief. Liever het establishment een stevige hak zetten, ook al kan je dat zelf aardig bezuren, dan die kans laten lopen. Deze keuze is de motor achter elke populistische beweging.

Nu kun je ook bij verkiezingen wel zulke elementen van angst, afkeer, gokken en elkaar een hak zetten aanwijzen, maar die worden dan in toom gehouden doordat je bij een verkiezing altijd vóór iets en iemand moet kiezen. De uitdrukkelijke tegenstem is doorgaans uitgesloten.¹ Bij een referendum kun je uit volle borst tegenstemmen. Dan ligt oververtegenwoordiging van wrok en emotie meer voor de hand. Maar op zulke negatieve input kun je geen politiek baseren en geen centrum in stand houden.

Tom Eijsbouts *Stemmen en regeren in de westerse storm*

De uitslag sloeg inderdaad in als een bom, met allereerst gevolgen voor het Europese establishment in Groot-Brittannië en elders. Ook al is de uitspraak niet bindend, deze heeft wel zeer grote normatieve of dwingende kracht.² Deze zomer werd getekend door een serie van aanslagen in Europa, door een staatsgreep in Turkije en president Erdogans grootscheepse zuiveringen. Donald Trump werd de Republikeinse presidentskandidaat voor de Amerikaanse verkiezingen. Het vluchtelingenprobleem bleef de geesten in Europa scheiden. En er was de dreiging van ineenstorting van het Italiaanse bankstelsel en het komende Italiaanse referendum. Al deze ontwikkelingen samen krijgen de gedaante van een in kracht toenemende storm gericht op het westerse politieke en maatschappelijke centrum.³

In dat licht moet ook het antwoord van Westminster op deze stem worden gelezen. Het zal nog jaren duren voordat dit antwoord in zijn geheel geformeerd is. Voor de stemming zei Robert Harris, romanschrijver en kenner van de politiek: 'Als het Remain-kamp wint, zullen zelfs veel Leave-stemmers stiekem opgelucht zijn en zal er een collectieve zucht van verlichting klinken. (...) Als we stemmen om de Unie te verlaten wordt het een zeer lang en lastig proces. En de Conservatieve Partij zou heel goed kunnen imploderen.'⁴

Deze redelijke voorspelling geeft achteraf een goed idee van de reële dreiging. Stel je voor dat de Tories inderdaad waren ingestort en dat de bal was komen te liggen bij de diep verdeelde Labour-partij! Dat het direct anders zou lopen dan je mogelijkwerwijs kon voorspellen, dat de Tories in enkele dagen compleet herrezen, bewijst nog eens hoe groot het wendings- en herstelvermogen is van de politiek, als het erop aankomt.

Coup de théâtre

In de ochtend van 24 juni maakte David Cameron vanaf 10 Downing Street bekend dat hij de uitvoering van het referendumbesluit aan zijn

opvolgers zou overlaten. De volgende dag al beschreef een zekere Teebs, blogger voor *The Guardian*, vlijmscherp welke 'coup de théâtre', welke totale omkering van het spel daarmee plaatsvond: 'Gisterenochtend om 9.15 uur vernietigde Cameron in één slag het resultaat van het referendum en vernietigde daarmee de politieke carrières van Johnson en de andere Brexiteers, die hem zoveel leed hadden gekost, afgezien nog van zijn eigen politieke carrière. (...) Het wachten is alleen nog op iemand die het lef heeft om te zeggen dat Brexit niet te verwezenlijken is zonder een ondraaglijke hoeveelheid leed en afbraak.'⁵

Hoe slaagt iemand erin om de draai, de *spin* van de werkelijkheid zo goed en zo snel te vatten, en er een eigen draai aan toe te voegen als Teebs deed? Inderdaad, Johnson zou zich een goede week later terugtrekken als kandidaat-opvolger, en mede-Brexiteers Michael Gove en Andrea Leadsom verdwenen van het toneel. Zelfs UKIP-leider Farage stapte op. Door de verantwoordelijkheid voor het vervolg geheel bij zijn tegenstanders te leggen, had Cameron hun bluf doorzien en doorgeprikt.

Of dat een kwestie van kiene berekening vooraf was, zoals Teebs impliceerde, kan men in het midden laten. Het is ook politieke intuïtie om de zwartepiet, en de verantwoordelijkheid, bij de tegenstander te leggen. Dat was zeker niet wat Cameron had gezegd te zullen doen; eerder het tegenovergestelde. Bij een overwinning van het Brexit-kamp zou hij direct de procedure starten.

Maar waar slaagt men erin zo in te spelen op diezelfde *spin* van de werkelijkheid, als in de politiek zelf? Veel sneller dan gedacht, zelfs door de *Guardian*-blogger, herpakten de Britse Conservatieven zich met de benoeming van Theresa May tot politiek leider van de Tories en tot premier.

Voordat zij op het toneel verscheen werd het gedoe onder de Tories nog als een mengsel van klucht en drama afgedaan. Met May aan het roer was er onmiddellijk rust in de gelederen en kon worden begonnen aan

Tom Eijsbouts *Stemmen en regeren in de westerse storm*

het herstel van het gezag. Haar eerste zetten waren briljant. Eerst maakte ze Johnson onschadelijk door hem wel in het kabinet op te nemen, maar zonder enige zeggenschap over de uittreding. Zijn politieke vuurpost op de flank, de column in *The Telegraph*, moest hij opgeven, inclusief het honorarium daarvoor van £ 250.000 per jaar.⁶

Minister David Davis, die de uittreding moet regelen (en zegt dat graag te doen), heeft op zijn beurt geen zeggenschap over de handelsakkoorden die de EU-relaties moeten vervangen; dat heeft collega Liam Fox. Maar deze heeft weer niets te vertellen over het meest gevoelige punt, migratiebeleid. Dat komt bij een overtuigd Remainer, Amber Rudd, op Binnenlandse Zaken. Deze heeft direct openlijk afstand genomen van de 'reductie met tienduizenden' van de immigratie, een doelstelling uit het Tory-manifest. Bovendien heeft May elk van deze departementen ondergebracht in aparte onderraden van het kabinet die zij zelf voorziet.

Dit staaltje machtsverdeling zorgt ervoor dat niemand zijn eigen plan kan gaan trekken, het verzekert de eenheid van beleid onder de eerste minister en smooit dissidentie. En om te verzekeren dat de uitslag goed kan betijen heeft Theresa May inmiddels met de Schotse premier Nicola Sturgeon afgesproken om artikel 50 (uittreding uit de EU) pas te activeren wanneer er daarover een akkoord is tussen hen. Die afspraak is natuurlijk direct uitgebreid tot Wales en Noord-Ierland. Vervolgens heeft de regeringsadvocaat in de rechtszaak gesteld dat de uittredingsprocedure niet vóór volgend jaar wordt gestart.⁷

De inhoud: 'Make Brexit work for Britain'

Zo wordt de door Cameron verkwanselde politieke verantwoordelijkheid voor de gang van zaken eerst weer opgeëist en dan direct ingezet. En de inhoud? Op gezag van deze eerste 'moves' kunnen we verwachten dat May eruit zal slepen wat er te halen valt. Het zal

haar gaan om de beveiliging en versterking van de eenheid van haar Verenigd Koninkrijk, van zijn rol in de wereld en in Europa. En om de hervorming van het onderwijs en de sociale verhoudingen, als je haar moet geloven. In haar eerste kabinetsbijeenkomst maakte May duidelijk dat het haar ging om 'Britain' en 'om de kansen die uittreding biedt': 'It will be the responsibility of everyone sitting around the Cabinet table to make Brexit work for Britain ... And it will also be their duty to deliver success on behalf of everyone in the

May focust zich op de kansen die uittreding biedt, zoals de hervorming van onderwijs en sociale verhoudingen

UK, not just the privileged few. That is why social justice will be at the heart of my government. (...) We will not allow the country to be defined by Brexit; but instead build the education, skills and social mobility to allow everyone to prosper from the opportunities of leaving the EU.⁸

Je moet het maar verzinnen: laat iedereen profiteren van de kansen van ons vertrek uit de EU. Het belangrijkste dat May zal nastreven is uitdrukkelijke ondersteuning van al haar maatregelen door parlement en publiek. Want haar claim van verantwoordelijkheid moet uiteindelijk worden geaccepteerd door de vertegenwoordigende instanties en door het volk, via wetten en verkiezingen.

Moeten we het nu nog hebben over wat er in detail gaat gebeuren? Of Brexit doorgaat in harde of zachte vorm, met een 'bang' of met een 'whimper', of helemaal niet? Daarover is weinig verstandigs te zeggen. Het hangt allemaal af van de ontwikkeling van de gebeurtenissen en van de onderhandelingen. Boven-

Tom Eijsbouts *Stemmen en regeren in de westerse storm*

dien is het veel belangrijker en interessanter om te zien of en hoe het politieke centrum in het VK zich herstelt van deze populistische dreun. Daarmee kan het ertoe bijdragen dat het Europese centrum elders niet blijft afkalven onder politieke lijdzaamheid tegenover populistten.

De stem en het politieke bedrijf

Al vaak is betoogd dat referenda en andere vormen van directe democratie storend kunnen zijn voor het politieke bedrijf. Dat is evident. Ze werken onverantwoordelijkheid in de hand bij de regering en ze passeren de vertegenwoordigende instantie, het parlement. Maar daarmee zijn ze niet noodzakelijk ondemocratisch. Wat stoort kan heilzaam werken, zowel inhoudelijk als structureel.

Dat geldt ook voor het referendum, maar dan moet het wel goed beantwoord worden door de politiek. Dit is de grootste uitdaging van de referendum-trend voor het politieke bedrijf in heel Europa. En in dat licht moet het vervolg van de gang van zaken in Londen worden bezien. Mits verder goed uitgespeeld, kan Westminster zijn drama tot een les maken: hoe om te gaan met referenda. Althans, hoe je kunt omgaan met de uitslag van een referendum. Wat de politici kunnen doen in de aanloop erheen is een andere kwestie.⁹

Een goed politiek bedrijf beweegt, als een spoel, in een krachtenveld tussen twee polen: die van verantwoordelijkheid en die van vertegenwoordiging. Het handelend deel van het bedrijf, de regering, wordt vooral gedreven door het motief van verantwoordelijkheid, dat wil zeggen de noodzaak en de wens tot handelen in de werkelijkheid. Het wetgevende en controlerende deel van het bedrijf, het parlement, wordt gedreven door het motief van vertegenwoordiging, dat wil zeggen uitdrukking geven aan de belangen, wensen, angsten enz. van het publiek.

De twee polen worden constitutioneel en institutioneel uiteengehouden; dat is goed,

want daartussen draait het politieke bedrijf.¹⁰ Tussen regering en parlement zijn er sterke riemen, in een mechanisch beeld: voor de 'overbrenging' van de krachten in het drijfwerk. De regering wordt in haar handelen gedreven door de eisen en mogelijkheden van de werkelijkheid (vooral gebeurtenissen en crises van allerlei aard) en door haar akkoorden en voornemens. Ze wordt daarin gecontroleerd en geremd door het parlement als vertegenwoordiger. De parlementaire

Het is triest dat de Britse hervormingen alweer van rechts moeten komen

vertegenwoordigers worden op hun beurt gedreven door hun banden met het publiek en geremd door de banden van de meerderheid met de regering. Zo worden de eisen en mogelijkheden van de werkelijkheid vanuit de regering via parlement en partijen naar de bevolking vertaald en, omgekeerd, de wensen van onderop via partijen en parlement overgebracht naar de macht.

Referenda en andere vormen van directe democratie worden doorgaans ingeroepen wanneer politieke partijen intern verdeeld zijn. Zo ook in het VK. Het Britse probleem zit bij de politieke partijen, schrijft John Lanchester in een heel mooi essay in de *London Review of Books*. De kwesties die moeten worden beslist vinden geen uitdrukking in tegenstellingen tussen de partijen. 'The trouble with where we are now is that the configuration of the parties doesn't match the issues which need to be resolved. To simplify, the Tories are a coalition of nationalists, who voted out, and business interests, who voted in; Labour is a coalition of urban liberals, who voted in, and the working class, who voted out.'¹¹

Tom Eijsbouts *Stemmen en regeren in de westerse storm*

Een referendum passeert het drijfwerk van de representatieve politiek en richt zich direct tot de macht. Anderen dan de gekozen vertegenwoordigers gaan dan aan de haal met de belangen van het publiek, geven er hun eigen geluid aan, met versterking van angsten en moralistische impulsen, het drama van de afzonderlijke gebeurtenissen en de emoties in het algemeen, ongeremd door de band van verantwoordelijkheid, en dus ongeremd door de feiten en de werkelijkheid. Vanuit de vleugels van de emotie, de verontwaardiging en het politiek moralisme wordt het centrum uiteengetrokken, in dit geval daarbij stevig geholpen door terreur en vluchtelingendrama's, die ook emoties oproepen.

Het centrum

Het politieke bedrijf heeft de grootste moeite om het centrum – het politieke, maatschappelijke en morele middenveld – vast te houden. Toegeven aan de verleiding van nieuwe referenda, zoals Cameron deed, leidt tot situaties van onmacht en tot nog grotere frustratie bij het publiek. In Zwitserland, waar een oude referendumcultuur bestaat, mag het referendum nooit als instrument worden gebruikt door de politiek. Deze moet zelf de verantwoordelijkheid nemen en vertegenwoordiging afdwingen. Dat gaat het beste via verkiezingen, die door het veelvoud van issues en de koppeling aan regeringsverantwoordelijkheid centrumzoekend zijn.

Je kunt je voorstellen dat je via verkiezingen nu ook de volksuitspraak over de Brexit kunt overrulen. Maar het heeft nu geen zin om direct op verkiezingen over de Brexit aan te sturen. Het zou in de huidige situatie voor beide partijen een recept voor zelfmoord zijn. Er zit dus niets anders op dan rustig te onderhandelen, de tijd zijn werk laten doen in de partijtwisten, en het resultaat van de uittredingsonderhandelingen te zijner tijd bij wet door te voeren, ondersteund door de hervormingen waartoe het referendum aanleiding

geeft. Het is niet onwaarschijnlijk dat May tegen die tijd verkiezingen nodig heeft om haar gezag op te vijzelen en een eigen mandaat van de kiezers te veroveren. Op dat moment zal ze nu al gaan aansturen.

Als dat lukt heeft het oudste politieke stelsel van Europa, het Britse, de heikele kwestie die het zich uit handen heeft laten slaan, toch weer onder controle, en wel via de klassieke middelen. En heeft het aan de rest van Europa laten zien hoe om te gaan met populistische krachten: de verantwoordelijkheid ten volle zelf nemen en de vertegenwoordiging van het electoraat terugwinnen via overtuigende verkiezingen.

Men kan vertrouwen hebben in Theresa May. Niet alleen in de persoon maar eigenlijk nog belangrijker: in het feit dat iemand van dit kaliber uit het politieke midden zo bijna vanzelfsprekend, zij het geholpen door de domigheden van haar collegae, de weg naar de top vond. Dat is een gezondheidsattest van de Britse politiek, in ieder geval aan de rechterzijde. May moet nu proberen de (ouder wordende) rabiataat-nationalistische vleugel van de Tories naar de zijlijn te rangeren.

Voor de linkerkant zijn de vooruitzichten minder gunstig. Corbyn, ongehinderd door regeringsverantwoordelijkheid, neemt de vrije hand om de leden van Labour op te zetten tegen zijn parlementaire fractie. Het lijkt een beetje op wat Trump met de Amerikaanse Republieken doet. In het VK beschadigt dat vooral de zaak van links.

Voor de vele kansarme Britten is het triest dat hervormingen in hun land nu alweer van rechts moeten komen, net als onder Thatcher, en niet van links of uit het midden, zoals in andere Europese landen en bij ons. Je kunt toch beter door links en/of door het midden dan door rechts met de nieuwe (harde) werkelijkheden geconfronteerd worden én hier tegen beschermd worden. Uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie zal geen soelaas bieden voor de reële machteloosheid bij die vele Britten, noch voor het verlies

Tom Eijsbouts *Stemmen en regeren in de westerse storm*

van welvaart en zekerheden waarvan die stem uitdrukking was.

Make Brexit work for Europe

Het is onwaarschijnlijk dat de trend van het 'neverendum' in Europa snel te stoppen is. De trek vanuit het politieke centrum naar de maatschappelijke vleugels gaat door. We moeten ermee leren leven, maar hoe? Het Britse geval geeft nu al goede indicaties en zal dat hopelijk blijven doen. Les één is helder: de regering moet volle verantwoordelijkheid nemen in elke situatie die zich voordoet, ook al heeft ze die niet gewild. Niet anderen, zoals de EU, de schuld in de schoenen schuiven. Het ontlopen van verantwoordelijkheid door politici is de eerste bron van populisme. Angela Merkel heeft dat het duidelijkst laten zien met haar 'Wir schaffen das' van een jaar

geleden, zojuist op 28 juli demonstratief herhaald. Het is eigenlijk onbegrijpelijk hoe mensen haar dit motto kwalijk nemen. Is het niet vanzelfsprekend dat een regering tegenover een nieuw probleem stelt: we spelen het klaar? Wat anders? Het is ook de houding van Theresa May: Brexit is besloten, we zeuren niet maar maken er iets van: 'Make Brexit work for Britain'. Geen wonder dat deze twee het zo goed kunnen vinden. Ik stel me zo voor hoe Merkel haar nieuwe collega in Berlijn speelt: trakteerde op een eigen, Europese versie hiervan: 'Make Brexit work for Europe!'

Op diezelfde donderdag 28 juli waarop Angela Merkel in Berlijn tegen alle verwachting in haar beroemde motto stoer herhaalde, werd Hillary Clinton in Philadelphia verkozen tot kandidaat voor de Democraten. Merkel, May, Clinton: drie redenen voor westerse hoop in deze bange dagen.

Noten

- 1 Die affirmatieve dwang van de verkiezing is een niet altijd onderkende kracht ervan: je kunt niet tegenstemmen en een partij kan niet de Tegenpartij heten. Zelfs om negatieve gevoelens uit te drukken stemt men toch op iemands verantwoordelijkheid. Een referendum daarentegen kan puur afwijzing van verantwoordelijkheid inhouden.
- 2 Normatieve kracht, of gezag, is heel iets anders dan morele kracht. De normatieve kracht van dit besluit is geweldig groot (ook al is het niet bindend), maar de morele kracht is heel beperkt en in ieder geval onbepaald. Het is vooral een bruto feit, waarvoor nog (morele) betekenis gezocht moet worden. Dit geeft Theresa May enerzijds geen keus om van het besluit terug te komen, zoals ze direct volledig begreep, maar anderzijds

alle mogelijkheid om het haar eigen vorm en politieke, morele, inhoud te geven.

- 3 Getuige alleen de kop van een hoofdartikel in *NRC/H* (16-7-2016): 'Het weefsel van de Europese integratie kan ontrafelen', een echo van de kop op pagina 1 van de *International NYT* (27-6-2016): 'Brexit provokes a caustic postwar unraveling'. Maar de *INYT* had het over een ontrafeling van de hele westerse orde, niet alleen de EU.
- 4 In de Franse krant *Libération*, 23-06-2016, p. 7. Harris zag in het Britse referendum een Europese vorm van Trumpisme. Ik vind dat een goede typering.
- 5 'With one fell swoop, yesterday at 9:15 am, Cameron effectively annulled the referendum result, and simultaneously destroyed the political careers of Boris Johnson, Michael Gove and leading Brexiters who cost him so much

- anguish, not to mention his premiership. (...) All that remains is for someone to have the guts to stand up and say that Brexit is unachievable in reality without an enormous amount of pain and destruction, that cannot be borne.', www.theguardian.com/politics/live/2016/jun/25/brexit-live-emergency-meetings-eu-uk-leave-vote#comment-77205935.
- 6 Zie www.mirror.co.uk/news/uk-news/boris-johnson-quits-250000-year-8442212. Johnsons carrière is dus niet vernietigd, zoals Teebz had voorgezegd. Maar hij is wel aardig ingepakt en monddood gemaakt. Voor het afbinden van de nationalistische Tory-vleugel is dat waarschijnlijk net zo effectief.
 - 7 Zie www.theguardian.com/politics/2016/jul/19/government-awaits-first-legal-opposition-to-brexit-in-high-court?CMP=share_btn_link.

Tom Eijsbouts *Stemmen en regeren in de westerse storm*

- 8 Zie www.theguardian.com/politics/2016/jul/19/brexit-morning-briefing-new-cabinet-theresa-may.
- 9 In zijn editorial voor het komende nummer van de *European Constitutional Law Review* (2016/3) maakt de Zwitserse kenner Andreas Auer een belangrijk onderscheid tussen 'bottom up'- en 'top down'-referenda. Echte 'bottom up'-referenda, zoals die in Zwitserland, zijn grondwettelijk voorgeschreven of worden op volksinitiatief uitgeschreven. Ze zijn bindend.
- 10 'Top down'-referenda, zoals het Britse, worden door regering of parlement uitgeschreven en zijn dus instrumenten in handen van de macht. Zulke referenda lenen zich ruimschoots voor misbruik en moeten eigenlijk worden verboden, vindt hij.
- 11 'Brexit Blues,' *LTB* (28-7-2016), p. 5. Artikel eenvoudig te vinden op internet. Lanchester geeft een uitstekende analyse, maar heeft nog niet gezien hoe sterk en handig May opereert. Hij hecht zelfs geloof aan de gedachte dat de hele geschiedenis tot en met haar komst een complot was van de aartsconservatieve Tories, die van Cameron (en Johnson) af wilden, maar Cameron eerst nodig hadden om de verkiezingen te winnen. Zoals de meeste complottheorieën lijkt me ook deze niet waar.

Het schijnhuwelijk tussen decentralisaties en de sociaal-democratie

Veel sociaal-democraten zien decentralisatie als wondermiddel: dichter bij de burger, goedkoper en minder bureaucratie. Soms is het inderdaad de beste optie, maar vaak ook niet. Onderken dat, maak van decentralisatie geen doel op zich en gebruik het alleen als de sociaal-democratie ermee gediend is.

ARIE DE JONG

Research fellow bij de WBS

Op 1 januari 2015 traden drie decentralisaties in het sociale domein in werking. Met de Jeugdwet werden de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten bij de jeugdzorg stevig uitgebreid, ook financieel. De provincie verdween uit beeld. Verder gaf het kabinet met de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 de herinrichting van de langdurige zorg vorm. Ouderen en patiënten met een matige zorgvraag blijven thuis wonen en ontvangen hun zorg in de directe omgeving. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning, begeleiding en verzorging, terwijl het tegelijkertijd veel lastiger gemaakt is om gebruik van deze zorg te maken. Bovendien werd de extramuraal verpleging overgeheveld naar de Zorgverzekeringswet. En dan is daar de Participatiewet. Naast de bijstand en de sociale werkvoorziening, die al sinds een aantal jaar tot het takenpakket van de gemeenten behoren, moeten gemeenten nu ook de uitkeringsverstrekking en reïntegratie van jonggehandi-

capten met arbeidsvermogen – die voorheen onder de Wajong vielen – in goede banen leiden. De lokale overheden dienen daarnaast het beschut werk (of een alternatief daarvoor) vorm te geven.

Dit artikel gaat niet over hoe deze drie operaties zijn verlopen en is ook geen tussenbalans. Die analyses verschijnen al op verschillende plaatsen. Mij gaat het om de bestuurlijke kant van het verhaal. Welke vormen van decentralisatie zijn er eigenlijk? Welke lessen kunnen we trekken uit eerdere decentralisaties? Waarom is het middel onder sociaal-democraten zo populair? En vooral, is dat terecht?

Decentralisatie als politiek of ideologisch concept

Laurens Raijmakers onderscheidt in zijn proefschrift *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van*

Thorbecke (2014) vijf motieven voor decentraliseren: betere werking van de overheid; schaal-grootte; evenwichtigere spreiding van macht en behoud van (individuele) vrijheid; redenen geworteld in het verleden; en de burgerzin vergroten en het stelsel verbeteren.

Hoewel deze inventarisatie van ruim 150 jaar parlementaire geschiedenis interessant is en zeker houvast biedt bij het bestuderen van decentralisaties, blijven enkele relevante invalshoeken onderbelicht. Zo is de beleidstaal die je in een 'memorie van toelichting' aantreft vaak sociaal en politiek wenselijk.

Bovendien wordt de ware agenda van parlement en regering vaak verhuld. In Nederland is de centrale overheid leidend: daar worden de taken, bevoegdheden en procedures geregeld. Het Rijk bemoeit zich daarom met alle beleidsdomeinen. Er is daardoor sprake van een intrinsieke spanning, aangezien het Rijk taken en bevoegdheden kan toedelen of afnemen, en tegelijkertijd zelf ook actor is in het systeem. Bij de beoordeling om bepaalde taken en bevoegdheden toe te kennen of af te nemen, kunnen bestuurlijke (hoe richt je het goed in) en inhoudelijke overwegingen (wat wil je en wat mag dat kosten) strijdig met elkaar zijn. In toenemende mate speelt de budgettaire factor een dominante rol. Zo komen sommige decentralisaties op lastige beleidsterreinen neer op het verplaatsen van het probleem van landelijke naar lokale overheid, of het zijn verkapte bezuinigingen.

Tot slot maakt het nogal wat uit over welk beleidsterrein het gaat. Sommige lenen zich nu eenmaal beter voor decentralisatie dan anderen. Bij infrastructuur zijn bijvoorbeeld alle overheidsniveaus betrokken.

De decentralisatieladder

Daarnaast is er de kwestie van de definiëring. Hoewel het eenvoudig lijkt, is daar vaak onduidelijkheid over. Het simpele antwoord luidt dat er sprake is van een decentralisatie als lagere overheden, dat wil zeggen gemeenten of provincies, een taak krijgen waar eerst een

hogere overheidsinstantie, het Rijk, verantwoordelijk voor was.

Deze definitie is echter beperkt. Zo zie je vaak dat gemeenten in feite gewoon een extra taak met allerlei uitvoeringsvoorschriften opgelegd krijgen. Ze hebben dan geen enkele vrijheid om hun beleid en prioriteiten vorm te geven. Gemeenten zijn in dat geval niet meer dan een uitvoeringskantoor van het Rijk. Bij 'echte' decentralisaties heeft de gemeente in mijn ogen de vrijheid om autonoom te opereren. Om na te gaan of het om decentralisatie gaat, en om wat voor soort, heb ik een decentralisatieladder gemaakt. Deze trap heeft vier treden:

- ▶ Het Rijk geeft gemeenten de ruimte om te beslissen of ze wel of niet een taak of bevoegdheid oppakken. Dat kan expliciet, maar ook stilzwijgend. Wanneer het niet uitdrukkelijk geboden of verboden is, kan een gemeente bijvoorbeeld zelf beslissen een taak of bevoegdheid op te pakken of af te stoten. Er is geen wet die gemeenten opdraagt sportbeleid te voeren, toch doen ze het.
- ▶ Het regelen van de financiering van taken en bevoegdheden. Weliswaar hebben gemeenten een eigen belastinggebied, maar de meeste taken en bevoegdheden kunnen alleen worden uitgeoefend met een bijdrage uit de rijksbegroting. Deze kan variëren van een één-op-één-declaratie van de uitgaven tot een toevoeging aan het gemeentefonds als dekking. Daartussen zijn varianten, waarbij doeluitkeringen en koppelsubsidies altijd een grote populariteit hebben genoten.
- ▶ Het bepalen van de inhoud en prioriteiten van het beleid. Daarbij zijn er grote verschillen. Zo dienen gemeenten zich te houden aan regels over de hoogte en toekenning van een bijstandsuitkering (beleidsvrijheid is daarbij afwezig), maar kan een gemeente zelf bepalen of zij straatmeubilair, vuilnisbakken en lantaarns neerzet (beleidsvrijheid maximaal).

- Het inrichten en organiseren van de uitvoering. Ook als de lokale overheid niet of nauwelijks wat te zeggen heeft over het beleid, kan de uitvoering bij de gemeenten liggen. De uitgifte van paspoorten is een taak die tot in detail op centraal niveau wordt bepaald, maar geschiedt door de gemeenten. Bij veel onderwerpen is er een mengsel van gedetailleerde voorschriften en onderdelen waar men in meerdere of mindere mate vrij kan handelen.

Lessen uit eerdere decentralisaties

De decentralisatie in de drie sociale domeinen was niet de eerste en zal ook zeker niet de laatste zijn. Allereerst valt op dat lokale bestuurders, gemeenteambtenaren, instellingen en belangenorganisaties snel wennen aan de nieuwe gang van zaken. Met de uitvoer van het invoeringsplan communiceert de rijksoverheid intensief met gemeenten. Bovendien organiseert men conferenties en bezoeken bewindslieden *best practices*. Samen met de VNG en andere belangenorganisaties houdt de rijksoverheid een vinger aan de pols en worden er constant evaluaties gemaakt. En niet onbelangrijk: er is aandacht en geld voor opstartproblemen en knelpunten.

Gemeenten krijgen de tijd om voorbereidingen te treffen en doen dat ook. Men stelt projectleiders aan, werkt samen met andere gemeenten in regionaal verband en vraagt waar nodig om extern advies. Anders dan het gangbare beeld verlopen de decentralisaties dus ook bij de gemeenten vrij soepel. Zo staat de in 2006 ingevoerde Wet maatschappelijke ondersteuning na enkele opstartproblemen nu goed op de rails. Cliënten weten waar ze aan toe zijn en aanspraak op kunnen maken, en gemeenten werken in regionaal verband samen voor een doelmatige aanpak.

Daarnaast hebben decentralisaties vaak maar een houdbaarheid van ongeveer tien jaar. Dat is niet per se inherent aan decentralisatie, maar komt voort uit de motieven om te decentraliseren. Vaak is dat vanwege de

urgentie van een maatschappelijk vraagstuk. Door te decentraliseren maak je het beter hanteerbaar, maar los je het niet voor de eeuwigheid op. Het blijft daarom op de bestuurlijke agenda staan. Als beleidsmakers na een aantal jaar constateren dat centraliseren misschien toch beter is, dan is die stap even snel gemaakt. De politie was bijvoorbeeld tot voor kort de verantwoordelijkheid van gemeenten met meer dan 25.000 inwoners, maar is nu in handen van de minister van Veiligheid en Justitie. Decentraliseren als tussenstap is dus niet ongebruikelijk.

Verder wordt een decentralisatie zelden in één keer doorgevoerd. Overhaast alles op de schop gooien is onverstandig, aangezien te veel vastigheden op losse schroeven komen te staan, het veranderingsproces onbeheersbaar dreigt te worden en je van tevoren onmogelijk alle gevolgen kunt overzien. Pas als beetje bij beetje de contouren duidelijk worden, kunnen beleidsmakers bepalen of er hier en daar een aspect moet worden aangepast.

Bijna alle partijen zien gemeenten als een verlengstuk van Den Haag

Tot slot is het niet zo dat decentralisatie automatisch tot meer differentiatie leidt. Deels komt dat door disciplinerende activiteiten: de informatie vanuit de centrale overheid en de VNG. Belanghebbenden en de publieke opinie zorgen op hun beurt eveneens voor convergentie. Succesvolle *best practices* vinden navolging, missers leiden tot risicomijdende maatregelen, en bovendien zoeken inwoners of belangenorganisaties, die zich benadeeld voelen ten opzichte van andere gemeenten die het beter doen, soms met succes de rechter op.

De grote decentralisaties uit het verleden droegen doorgaans het karakter van bestuur-

lijke, bureaucratische en financiële operaties. De wil om te veranderen kwam vooral voort uit budgetoverwegingen: meer efficiëntie voor minder geld. Decentraliseren was een nuttig middel om te bezuinigen of een verkaptte methode om de rechten van burgers te beperken. Technocratisering in plaats van het hervreiden van verantwoordelijkheden.

De Wet werk en bijstand (WWB) uit 2004 is een mooi voorbeeld van dit decentraliseren met een puur financieel motief. Gemeenten waren al verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand en het begeleiden naar werk. Door het financiële risico volledig bij hen te leggen, maar over de hoogte van het bedrag zelf te blijven beslissen, dwong de regering gemeenten om in hun bestand te gaan snijden en het aantal bijstandsuitkeringen drastisch te verminderen.

Huidige politiek

Wanneer deze lessen worden doorgetrokken naar de drie decentralisaties van 2015 mag worden verwacht dat gemeenten, inwoners en andere belanghebbenden binnen enkele jaren aan de nieuwe situatie wennen en de kinderziektes zijn verholpen. Dat betekent niet dat de situatie van voor 2015 binnen bereik ligt. Daarvoor zijn de feitelijke bezuinigingen te groot. Wel is men tegen die tijd gewend aan de pijnlijke gevolgen van de bezuinigingen.

Overigens lijkt het kabinet-Rutte-Asscher het lastig te vinden om zeggenschap richting de lagere overheidsniveaus te delegeren. Terwijl het regeerakkoord vol stond met verregaande plannen om de slagkracht van deze overheden te verbeteren, zijn de ambities inmiddels naar beneden gesteld. De sterke landsdelen, waarin ook de waterschappen op moesten gaan, zijn er niet gekomen: het wetsontwerp om Noord-Holland, Utrecht en Flevoland te laten fuseren is niet eens besproken en het kabinet heeft de Kamer beloofd dat de waterschappen zelfstandig kunnen blijven. Het opschalen van gemeenten is eveneens een kwestie van vrijwilligheid gebleven.

Ook de vergroting van het belastinggebied van gemeenten is helaas een brug te ver gebleken. Onder druk van D66 heeft het kabinet nog wel de toezegging gedaan de lasten op arbeid naar gemeentelijke belastingen te verschuiven, maar dat zal pas op zijn vroegst in 2019 gebeuren.

Deze gang van zaken kun je zien als het wijken voor de weerstand. Het zou ook kunnen dat er onvoldoende analyse ten grondslag ligt aan bestuurlijke ideeën in politieke programma's of dat opvattingen over de inrichting van het openbaar bestuur binnen sommige politieke partijen niet bestaan of onvoldoende doordacht zijn.

Enkele partijen spreken zich in hun partijprogramma expliciet uit voor (gemeentelijke) decentralisatie: PvdA, SP, CDA, D66 en SGP. VVD, ChristenUnie en GroenLinks stellen zich neutraal op, waarbij de laatste partij een staatscommissie bepleit die met een zwaarwegend advies moet komen. PVV, PvdD en 50Plus zijn tegen. Dat een krappe meerderheid voorstander is, betekent nog niet dat er in de toekomst automatisch meer gedecentraliseerd gaat worden. Onderling verschillen de argumenten van de voorstanders namelijk nogal.

De vraag is verder of de standpunten die zijn opgenomen in de partijprogramma's ook geïnternaliseerd zijn in de betreffende partijen. Halen politici het programma erbij als er een keuze gemaakt moet worden? Juist als het gaat om bestuurlijke onderwerpen, ligt opportunisme op de loer. Als het erop aankomt, zien bijna alle politieke partijen de lokale overheid als een verlengstuk van Den Haag.

Decentralisatie en de sociaal-democratische politiek

Het streven naar decentralisatie kent in de publieke opinie een positieve connotatie. Aangekleed met argumenten als 'dichter bij de burger' en 'op zo'n laag mogelijk niveau leggen' kom je er ver mee. Decentraliseren lijkt vaak een doel op zich te zijn. Ook voor de PvdA. Ten onrechte, want hoewel decen-

tralisatie op terreinen als bouwen, wonen, lokale infrastructuur en sport een goede zaak is, kent het instrument van uit een sociaal-democratisch perspectief behoorlijk wat tekortkomingen.

Decentralisatie houdt in dat er tussen gemeenten grote verschillen kunnen optreden. Verschillen die strijdig zijn met de sociaal-democratische principes van rechtvaardigheid, toegankelijkheid en solidariteit. Wanneer die uitgangspunten in gevaar komen en burgers geen gelijke rechten meer dreigen te hebben, is het op zijn minst verwonderlijk als de PvdA voor decentralisatie pleit. Zeker wanneer kwetsbare groepen als ouderen, jongeren met psychische problemen, jonggehandicapten en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt hiervan slachtoffer dreigen te worden, is voorzichtigheid geboden.

Wat maakt toch dat de PvdA-fractie zich vierkant achter het kabinet heeft geschaard? Behalve uit een weinig doordachte afweging kan de keuze alleen worden verklaard uit de wens om de oplopende uitgaven in de zorg te verlagen door de verantwoordelijkheid van de uitvoering bij gemeenten te leggen. Dat dit onvermijdelijk verschillen oplevert voor burgers ten aanzien van het recht op publieke diensten en de kosten (inclusief een eigen bijdrage), past weliswaar niet in het denken van de PvdA, maar is dan de onvermijdelijke prijs om de uitgaven te beheersen.

De plannen werden gemaakt toen de portefeuilles in het sociale domein vooral door wethouders van de PvdA werden behartigd. Die lieten weten dat ze de taken graag wilden oppakken en dat ze er klaar voor waren. Het zou heel goed kunnen dat na de verloren raadsverkiezingen van 2014 de lokale vertegenwoordigers van de PvdA daar nu anders naar kijken.

Decentralisatie kan een goed middel zijn, maar is dat vaak niet. Onderken dat de digitale revolutie ervoor zorgt dat de afstand van de burger tot de overheid veel kleiner is geworden, waarbij het voor de burger niet relevant is of een instantie in een ministerie of het gemeentehuis huist. Als het vanuit een oogpunt van sociale rechtvaardigheid en een eerlijke verdeling nodig is, is het verstandig taken (weer) te centraliseren.

Wat in ieder geval helpt als je kiest voor decentralisatie op grote schaal, is de armslag van gemeenten te vergroten door het gemeentelijke belastinggebied flink te vergroten. Uiteraard kan daardoor de omvang van het gemeentefonds worden beperkt. Kortom: de PvdA doet er goed aan haar ideologische principes voorop te zetten en bestuurlijke uitgangspunten daaraan ondergeschikt te maken.

Dit artikel is een samenvatting van het onderzoek dat Arie de Jong de afgelopen tijd naar decentralisatie deed. Het gehele rapport verschijnt als e-pub op www.wbs.nl.

Literatuur

Judith van der Veer (2013), *Centrale Wmo als route naar verandering*.

Laurens Raijmakers (2014), *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke*, Deventer: Kluwer.

Toekomst voor de cao — cao van de toekomst (deel 2)

Paul de Beer schreef in *S&D* 2016/2 dat de cao's ook in de 21ste eeuw nog relevant zullen zijn. Klopt, maar dan zijn er wel aanpassingen nodig.

LENI BEUKEMA & IVO KUIJPERS

Lector Hanzehogeschool & onderzoeker sociale zekerheid

In februari 2016 hield de Tweede Kamer een plenair debat over de ontwikkelingen in de cao en de effectiviteit van het instrument algemeen verbindend verklaring (avv). Directe aanleiding waren de moeizame onderhandelingen tussen sociale partners over de vernieuwing van een aantal cao's van begin 2015. Een jaar later vond het debat uiteindelijk plaats en bleek de acute zorg bij de politiek wat minder, aangezien de meeste cao's al afgesloten waren, al dan niet na serieuze strijd.

Zeker voor Nederlandse verhoudingen was er in 2015 sprake van veel stakingen en sociale onrust. Zo beleefde de grootmetaal het langste arbeidsconflict sinds de jaren tachtig en werd uiteindelijk een moeizaam compromis bereikt. Ingrijpend was de (juridische) strijd over de cao voor de ambtenaren, en ook het niet ondertekenen door de FNV van een aantal belangrijke cao's in de detailhandel (zoals de warenhuizen) was bijzonder. In de laatste twee gevallen werd wel een handtekening gezet door andere bonden, waardoor de stap naar de avv gezet kon worden.

In het Kamerdebat stonden deze ontwikkelingen niet op de agenda. Zijdelings maakten Kamerleden wel opmerkingen over de conflicten, maar de kern van het debat was de onvre-

de van een aantal partijen over de inhoud van de door de sociale partners gemaakte afspraken. Onvrede over de bescherming van oudere werknemers en de positie van de sectorale scholingsfondsen. Alle partijen verklaarden in koor dat de cao hen nog steeds lief was. Alleen die afspraken dus.

Een debat van gemiste kansen. Zorgen over de ontwikkelingen van de arbeidsverhoudingen en daarmee over de cao als instrument om die verhoudingen te reguleren zijn terecht, maar ondanks het veelvuldig gebruik van het woord modernisering ontbrak er een visie op de vernieuwing van de cao. Moderniseren is immers niet hetzelfde als wat minder regels of bepalingen.

De vraag is dan ook of moderniseren in dit geval wel een juiste term is. Het gaat eerder om hoe je op de transitie van arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen moet reageren. De cao is van oudsher gericht op werknemers met een vast dienstverband. Door de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt is het bereik aan het afnemen, onder meer door de groei van de flexibele schil. Ook de inzet van zzp'ers heeft een eroderende werking op de cao, omdat velen van hen — al dan niet gedwongen — tegen lagere tarieven werken en geen bijdrage

leveren aan de bestaande collectiviteiten. Bovendien zijn veel bedrijven in handen van buitenlandse hedgefondsen en ondernemingen die nauwelijks een boodschap hebben aan de Nederlandse polder en zijn tradities — zie het conflict in de grootmetaal en de situatie bij sommige warenhuizen.

Op termijn dreigt daarmee het draagvlak en het bereik van de cao — en dus een van de hoekstenen onder de Nederlandse arbeidsverhoudingen — ondergraven te worden. Want juist daar lag het succes van Nederlandse polder: de cao als (juridisch) instrument van ordening en regulering van de concurrentie- en arbeidsverhoudingen. Deze functie heeft nog steeds brede steun.¹ Bij een onderzoek van de Sociaal Economische Raad (SER) uit 2012 op verzoek van de toenmalige minister van Sociale Zaken Henk Kamp over het draagvlak voor het cao-stelsel antwoordde de SER unaniem dat de cao niet ter discussie stond. Sterker de SER wees op de grote betekenis ervan voor de Nederlandse arbeidsverhoudingen, voor de overlegconomie en een stabiele sociaaleconomische ontwikkeling.

Over het nut van de cao is men het dus eens in de polder, maar is dat ook het geval over de mogelijkheden? Kan de cao nog steeds fungeren als instrument voor regulering van concurrentie op arbeidsvoorwaarden? Kan zij nog voldoende bescherming bieden aan werkende mensen? En als dat zo is, kan zij dan nog haar bredere functie behouden en blijven fungeren als kerninstrument van de regulering van arbeidsverhoudingen in de Nederlandse polder? Of zijn er in die polder aanpalende speelvelden nodig, en welke zouden dat dan kunnen zijn? Voordat we deze actuele kwesties bespreken, gaan we echter eerst terug naar de oorsprong om het actuele debat in een historisch perspectief te plaatsen.

De oorsprong van de cao

De eerste arbeidsovereenkomst werd in 1894 gesloten na een korte staking in de Amsterdamse Diamantindustrie. Daarna volgden in

relatief korte tijd veel bedrijven en sectoren. Zeker ook met steun en initiatief van werkgevers voor wie de cao het instrument tot regulering van lonen en werktijden werd en zo een instrument om de concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te gaan.

In 1914 wordt de eerste cao voor een sector (de grafische industrie) afgesloten. De vakbeweging is aanvankelijk verdeeld over het nut van cao's. Christelijke en katholieke bonden zijn enthousiast. Zij zien de cao als 'vredesinstituut' dat de klassenstrijd overbodig maakt.

Een belangrijke vraag blijft wie er wel en wie niet onder de cao valt

Hendrik Diemer noemde de cao rond 1900 zelfs een 'voorbehoedmiddel voor openlijke strijd'. Om die reden leefde er binnen de socialistische vakbeweging juist twijfel over de cao, maar men erkende ook dat het een bruikbaar instrument was om gelijkere krachtsverhoudingen te bereiken. Met de pacificatie van de Nederlandse arbeidsverhoudingen, de geleidelijke opbouw van de sociale zekerheid, kreeg ook de cao een vaste regeling. In 1927 werd zij bij wet geregeld.

De algemeen verbindend verklaring

Een belangrijke vraag blijft wie er onder de cao valt. Een cao is een afspraak tussen een vakbond en een werkgever. Moet de baas dan ook ongeorganiseerde arbeiders cao-loon betalen? Daar breekt men zich jarenlang het hoofd over. De Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst bepaalt dat een werkgever die partij is bij een cao deze voortaan moet toepassen op georganiseerde én ongeorganiseerde werklieden. Daarover worden in 1937 met de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend

dend verklaren van de cao nadere afspraken gemaakt.

De algemeen verbindend verklaring ordent hierbij op twee wijzen: zij ordent de concurrentie op de afzetmarkt en zij brengt ordening op de arbeidsmarkt aan. Het effect van de avv is dat alle werkgevers binnen de betreffende bedrijfstak en alle bij hen in dienst zijnde werknemers aan hetzelfde rechtsregime onderworpen zijn.

De avv gaf aanleiding tot een discussie die ook in de afgelopen jaren weer is opgeleefd: het onverbindend kunnen verklaren van onderdelen van de cao. Een principiële discussie aangezien de cao een overeenkomst is tussen private partijen, resultaat van uitruil van belangen tussen die partijen, en het de vraag is tot hoever de overheid onderdelen wel of niet mag verwerpen. Het selectief shoppen in bepalingen, die een kabinet of Kamermeerderheid niet bevalt, maakt de overheid immers onderdeel van het onderhandelingsproces.

Volgens de wet uit 1937 kan de minister van Sociale Zaken een avv blokkeren als het 'algemeen belang' niet wordt gediend of een belangrijke meerderheid van de werknemers binnen de bedrijfstak buiten de cao zal vallen. Conform de Nederlandse arbeidsverhoudingen is de politiek daar over het algemeen prudent mee omgegaan, hoewel er ook geregeld wel bedreigd wordt met ingrijpen. Zo dreigde oud-CNV'er en toenmalig minister Aart Jan de Geus in 2004 cao's waarin afspraken werden gemaakt over het compenseren van inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid niet te avv'en.

Cao: afspraken waarover en voor wie?

De cao's zijn in de loop der jaren enorm uitgedijd. Waar oorspronkelijk arbeidstijden, verzekeringen voor barre tijden en lonen werden geregeld, zijn met name in de periode waarin de verzorgingsstaat is opgebouwd nieuwe terreinen de cao binnengekomen. Het betreft onder meer opleidingen via de opleidingsfondsen, diversiteitsbeleid van ondernemingen, functieclassificatie. Daarmee zijn cao's en

avv niet alleen op welbegrepen eigenbelang gericht. Zij dienen een belang dat breder is dan dat van de directbetrokkenen.

Daarnaast zorgt dit stelsel voor gelijkere concurrentieverhoudingen bij grensoverschrijdende arbeid, omdat de belangrijkste cao-bepalingen, die avv zijn, ook gelden voor werknemers die vanuit het buitenland in Nederland zijn gedetacheerd.² In het verkeer tussen werkgevers en werknemers is de cao de plek waar zaken geregeld worden. Daarmee is de cao als instrument niet alleen centraal in regulering van de concurrentieverhoudingen, maar ook in de institutionele vormgeving van de overlegeconomie in de polder.

Dat maakt de discussie over het belang van de cao niet alleen actueel, maar ook van levensbelang voor de betrokken institutionele partijen. Die discussie spitst zich toe op een aantal punten: voor wie gelden de afspraken op het moment dat het aantal vaste werknemers afneemt ten opzichte van de flexibele schil? Hoe maken we afspraken waarvan de naleving gehandhaafd wordt? Hoe geven we vorm aan de toenemende differentiatie tussen werkenden en de noodzaak tot het leveren van maatwerk voor individuele bedrijven en hun werknemers? En wat is de legitimiteit van de afspraken in die sectoren waar met name de vakbeweging nauwelijks leden heeft?

Kernthema's

Zoals gezegd richt het politieke debat zich op het 'moderniseren' van specifieke onderdelen van de cao. Onzes inziens is dat meer een vorm van selectief shoppen in onwettelijke regelingen dan een bijdrage aan daadwerkelijke modernisering van de cao. Het aloude handboek is zeker aan herziening toe en dat gebeurt ook al in de praktijk.

Pogingen tot vernieuwing van de cao gaan tot nu toe met name uit van het idee dat werknemers meer individuele keuzevrijheid moeten hebben: de cao is niet voor iedereen hetzelfde. Een van de varianten is het cafetaria-model, waarin werknemers binnen

collectieve kaders enige individuele keuzevrijheid hebben. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en vakbonden werken bijvoorbeeld aan het project 'Cao van de toekomst'. Hierin wordt de cao-inhoud gemoderniseerd en speelt men in op individuele behoeften. En in de verzekeringsbranche zijn de I-deals geïntroduceerd: op maat gemaakte vrijwillige afspraken tussen werknemer en werkgever over arbeidsvoorwaarden, in aanvulling op de cao.

Deze vernieuwingen komen tegemoet aan de toenemende diversiteit onder vaste werknemers, maar of dat een voldoende en duurzame oplossing is voor de arbeidsverhoudingen in de 21ste eeuw valt te bezien. Probleem blijft dat het arbeidsvoorwaardenoverleg niet meer de dynamiek van de economie volgt. Alleen herziening van het handboek blijkt onvoldoende als fundamenteel antwoord op de snelheid van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en bijbehorende regulering van de veranderende arbeidsverhoudingen.

Maar wat zou er dan moeten gebeuren? Wat zijn de vraagstukken waar de cao voor de komende jaren een antwoord op zal moeten geven? Om antwoorden te krijgen zijn we te rade gegaan bij een aantal experts met kennis van de onderhandelingspraktijk. Ook hier blijkt unanieme overeenstemming over het nut van de cao als zodanig. Over de verbouwing ervan komen een aantal thema's naar voren.

Vast, flexibel en zelfstandigen zonder personeel

Het bereik van de cao wordt door de groei van de flexibele schil en het aantal zzp'ers op de arbeidsmarkt kleiner. In beginsel valt arbeid op basis van flexibele contracten en tijdelijke arbeid onder de cao. Voor uitzendarbeid is een eigen cao van kracht, maar er zijn ook uitzonderingen, waardoor werknemers met een tijdelijk contract buiten de werkingssfeer van de cao vallen. Met name stagiairs en vakantiekrachten vallen soms geheel buiten de cao, alhoewel dit verschijnsel afneemt (tussen

2005 en 2012 van 44% naar 19%). Sommige groepen zijn ten dele uitgesloten, zoals sommige flexkrachten.

Ook door de toename van de zzp'ers, die als ondernemers in beginsel niet onder een cao vallen, neemt het bereik verder af. Dat hoeft uiteraard geen probleem te zijn als er sprake is van daadwerkelijk zelfstandig ondernemer-

Vernieuwingen moeten tegemoetkomen aan de toenemende diversiteit onder werknemers

schap, maar dat is in veel sectoren niet het geval. In de bouw en de zorg is de groei van zzp'ers de laatste jaren veelal niet vrijwillig, maar is er sprake van schijnconstructies, gecombineerd met zeer lage tarieven. Veel van de schijnzelfstandigen zijn goedkoper dan vaste werknemers door het afzien van sociale zekerheid of het reserveren van een potje voor scholing.

Maatregelen om die ontwikkeling af te remmen hebben tot nu toe weinig resultaat gehad. Een hernieuwde poging tot regulering vindt momenteel plaats in de bouw-cao, waar het aantrekken van de markt weer nieuwe perspectieven opent. Het idee is dat in een inclusieve cao door een heldere definitie van het fenomeen van zzp'ers een afbakening plaats kan vinden tussen 'echte' zelfstandigen en schijnconstructies. Een modelcontract voor zzp'ers in de cao kan dienen als uitgangspunt voor het contract met de opdrachtgever. Regulering van het geven van de opdracht aan zzp'ers vindt plaats middels een ID-systeem. Met andere woorden: alleen bonafide constructies worden toegelaten op de bouwplaats. Iedere werkende die niet onder de definitie van zzp'er valt, wordt opgevat als werknemer. Geholpen door de wetgeving

inzake regulering van de veranderende arbeidsverhoudingen en inzake schijnconstructies tracht men op deze manier de *race to the bottom* te stoppen.

Representativiteit

De terugloop van het aantal vakbondsleden en de afname van brancheorganisaties roepen vragen op over hun representativiteit: namens wie spreken de onderhandelaars eigenlijk? De achteruitgang staat uiteraard niet op zich. Overall is sprake van een daling van traditionele organisaties, zie ook de achteruitgang van politieke partijen en andere 'klassieke' vertegenwoordigende organen. Ook internationaal is het ledenaantal van de vakbeweging dalende, met gemiddeld 10%. In absolute cijfers daalde het aantal vakbondsleden van 1.935.300 in 1999 naar 1.734.400 in 2015.³ Overigens is in de categorie 'overige vakverenigingen' het ledental de afgelopen vijftien jaar verdubbeld en is hier inmiddels ruim 14% van de georganiseerde werkenden georganiseerd. Vaak gaat het hier om kleinere beroepsverenigingen.

Deze daling is mede een gevolg van de doorzettende individualisering van onze samenleving. Hoogleraar arbeidsrecht Evert Verhulp stelt daarover dat 'het verzet tegen het collectieve vooral ideologisch is. Het gebeurt vanuit een maatschappijvisie waarin individuen vinden dat ze het recht hebben hun eigen lot geheel zelfstandig en zonder inmenging van wie dan ook te bepalen'.⁴

De vraag is hoe op die ontwikkeling te reageren. Al jaren is de vakbeweging bezig met het zoeken naar nieuwe leden, onder meer middels organisatie als instrument voor heropleving van collectieve belangenbehartiging. Dit werpt in een aantal sectoren zijn vruchten af, maar werkt slechts voor een beperkt aantal branches. Vanwege het activistische karakter is het effect voor andere sectoren soms zelfs contraproductief: niet iedereen identificeert zich ermee.

Wat wil deze doorgaande daling zeggen voor de cao? De grootste vakbond FNV heeft

inmiddels een aantal discussies op gang gebracht. Henk van der Kolk van FNV Bondgenoten merkte in 2008 in het tijdschrift *Zeggenschap* al op: 'Als werknemers geen lid willen worden, dan moeten we daar onze consequenties uit trekken. Het heeft geen zin een cao af te sluiten in een sector zonder leden. In de eerste plaats omdat er dan toch niets met de afspraken gebeurt, en in de tweede plaats omdat we geen energie meer willen steken in sectoren waar werknemers kennelijk geen behoefte hebben aan onze aanwezigheid. Misschien dat ze wel lid willen worden als ze erop achteruit gaan, omdat er geen cao meer is.'⁵

Deze opmerking luidde een tweede relevante ontwikkeling in: de FNV heeft besloten niet meer te tekenen voor verslechtingen. Deze houding heeft de verhouding met andere delen van de vakbeweging op scherp gezet, aangezien die wel hun handtekening zetten. In de recente strijd over de cao's in de warenhuizen en de ambtenaren weigerde de FNV te tekenen. Het voordeel voor de FNV is dat ze geen vuile handen maken door een compromis te sluiten. Daartegenover staat dat ze ook volledig buitenspel staan en het lastig is om weer aan de onderhandelingstafel te komen.

Dat een andere aanpak wellicht verstandiger is, bewijzen de acties rondom de verhoging van het minimumjeugdloon. In *Young & United* traden groepen vanuit verschillende delen van de vakbeweging op met andere jongerenorganisaties. Zij richtten zich daarbij niet alleen op de werkgevers, maar vooral op de politiek. Het voorlopig resultaat mag er zijn: minister Lodewijk Asscher deed een toezegging om de maximale leeftijd voor het minimumjeugdloon naar 21 te verlagen en het minimumjeugdloon zelf te verhogen. Tot slot is men binnen de vakbeweging naarstig op zoek naar hernieuwd contact met leden, niet alleen op sectoraal, maar ook op regionaal niveau. Onder meer opvang van ontslagen werknemers, zzp-trainingen en loopbaanadvies passeren hierbij de revue.

Zoals opgemerkt is desorganisatie niet alleen iets wat de Nederlandse vakbeweging

raakt. Brancheorganisaties hebben eveneens te kampen met ledendaling en maken moeilijke tijden door. Paul de Beer beschreef in de voorlaatste *S&D* al het belang dat werkgevers hechten aan cao-afspraken.⁶ Hoewel nu nog zo'n 80% van de werkgevers bij een brancheorganisatie is aangesloten, is het de vraag of Nederland het Duitse voorbeeld, waar werkgevers de brancheorganisaties massaal de rug toekeren, gaat volgen.

Daarbij komt de ontwikkeling dat veel bedrijven in Nederland in handen zijn van buitenlandse hedgefondsen en andere aandeelhouders die minder belang hechten aan sectorale collectieve afspraken. 'Onderhandelen met Hoogovens is toch heel anders dan met Tata Steel', zo verzekerde een vakbondsbestuurder ons.

Daarnaast zien we ook aan werkgeverskant freeridersgedrag waarbij individuele bedrijven de cao omzeilen door het vergroten van de flexibele schil en de inzet van zzp'ers. De Beer constateert dat zij daarmee het effectieve bereik van cao's ondergraven.

Tegelijkertijd zijn er de werkgevers die draagvlak voor afspraken rond arbeidsvoorwaarden als centraal thema oppakken, en daarbij het antwoord vooral op bedrijfsniveau zoeken. Zo organiseren ze referenda onder alle werknemers (ook niet-vakbondsleden) en probeert men via sociale media te achterhalen wat werknemers denken. De manier waarop betrokkenheid wordt georganiseerd verschilt sterk, omdat de omstandigheden in het bedrijf of in de sector leidend zijn.

Polderen waarover?

Naast desorganisatie aan beide kanten van de onderhandelingstafel is er nog een opmerkelijke ontwikkeling. Uit de moeizame onderhandelingen in een aantal sectoren blijkt volgens betrokken onderhandelaars van beide kanten dat er steeds vaker geen gezamenlijke inhoudelijke visie meer is over de toekomst van de sectoren. Normaal gesproken starten cao-onderhandelingen ermee dat de

onderhandelaars gezamenlijk een toekomstvisie voor de eigen sector bespreken. Het is een startpunt waarin beide partijen een kader creëren waarbinnen belangen uitgeruild worden.

Die kaders lijken nu in veel gevallen te ontbreken, of anders niet meer gezamenlijk te formuleren vanwege de economische veran-

Hedgefondsen hebben weinig boodschap aan het poldermodel

deringen. Hier zijn ook de verschillen binnen de geledingen van werkgevers zichtbaar. Waar onderhandelaars vanuit de kant van bedrijven, die op langere termijn opereren, zoeken naar een toekomstvisie, zijn met name de hedgefondsen minder geïnteresseerd.

Het gevolg is dat er nauwelijks meer een inhoudelijke basis is voor een bevestigende belangenuitruil, met als resultaat onwil en spraakverwarring aan de onderhandelings-tafel. Uiteraard zijn er ook veel voorbeelden waarin dit niet het geval is, maar de vraag is of dit een trend is die in de toekomst door zal zetten.

Sectorale cao's en regionale ontwikkelingen

Cao's worden afgesloten op bedrijfs- of sector-niveau. De kwestie rond avv ligt met name bij de laatste groep. Zo'n 90% van de werknemers valt onder een sector-cao. De bestaande indeling in sectoren brengt een aantal vraagstukken met zich mee.

Een belangrijke kwestie is dat de traditionele grenzen tussen sectoren ten dele aan het vervagen zijn. Uiteraard waren er vroeger ook 'grensconflicten' of overlap, maar de laatste jaren is er steeds meer sprake van overlap tus-

sen sectoren. Zie bijvoorbeeld de bouwplaats, waar werknemers vallen onder een groot aantal verschillende cao's met eigen regelingen en bepalingen. De vraag is hoe op die overlap te reageren. Zeker voor de vakbeweging is dat een ingewikkeld dilemma. Hoe spreek je werknemers aan: als werknemers op een bouwplaats, of als installateurs met eigen arbeidsvoorwaarden en scholingsregelingen?

Naast overlap is er eveneens een spanningsveld tussen sectorale en regionale arbeidsmarkten. Zo heeft men in de regio Eindhoven gespeeld met de gedachte om een eigen reeks afspraken rond bedrijfsoverstijgende regionale kwesties te ontwikkelen. Ook in West-Brabant werkt men aan regionale afspraken. Doel van dergelijke coördinatie is het verbeteren van de mobiliteit en specifieke aandacht voor werk-naar-werk-trajecten.

In West-Brabant zijn in 2016 inmiddels 1000 werkgevers en 60.000 werknemers verenigd in het Transferium-programma. Vanaf mei 2016 worden mensen die door een reorganisatie hun baan verliezen, niet meer ontslagen, maar worden opgenomen in het Transferium-programma. Daarvoor geven werknemers het recht op een WW-uitkering op, maar ze krijgen wel begeleiding van werk naar werk in de vorm van bijscholing of tijdelijke detachering. Men betaalt die trajecten deels met geld dat normaal gesproken naar een sociaal plan gaat. Een tussenkomst van uitkeringsinstantie UWV wordt zo vermeden. De regionale afspraken richten zich nu nog uitsluitend op secundaire arbeidsvoorwaarden.

Bovendien vervagen sectorale grenzen door de opkomst van de interneteconomie verder. Een van de functies van de cao is marktoordening en regulering van de (sectorale) arbeidsverhoudingen. De avv past hierbij; ook niet-aangesloten leden die wel onder een sector vallen zijn gehouden aan dezelfde arbeidsvoorwaarden. Het probleem is dat de concurrentie van bijvoorbeeld warenhuizen niet alleen betrekking heeft op de fysieke winkels, maar ook op internetwinkels en ketens.

Sterkere regionale coördinatie en versterking van mogelijkheden voor intersectorale mobiliteit vragen om ruimte voor decentrale afspraken. Daarmee kunnen afspraken die binnen sectoren zijn gemaakt worden doorkruist. Met name voor de vakbeweging komt daarbij de aloude keuze tussen decentraal en centraal bovendrijven. De centralisering binnen de vakbeweging, met name de FNV, is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Gezien de interne perikelen rond de fusie en het op één lijn krijgen van verschillende culturen is dat ook niet verwonderlijk. De keuze voor een sectorale opbouw versterkt het centrale karakter van de organisatie. Wanneer de rust echter enigszins is wedergekeerd, is herbezinning op de verhouding regionaal-sectoraal noodzakelijk en kan de ruimte voor regionale differentiatie en bijbehorende coördinatie toenemen.

Tot slot

Als het gaat over de toekomst van de cao zien we een onderscheid ontstaan tussen de cao als instrument ter regulering van concurrentieverhoudingen op de arbeidsmarkt en de cao als hoeksteen van de Nederlandse arbeidsverhoudingen.

Wat het eerste betreft is de opgave tot modernisering niet gering, maar wel algemeen gedeeld: meer differentiatie en keuzemogelijkheden, meer betrokkenheid van alle werkenden bij de totstandkoming en meer aandacht voor de naleving (en naleefbaarheid) van afspraken. De oude kern van de cao, namelijk uitruil van tijd en geld, kan opnieuw de basis van de afspraken worden. Per bedrijf en sector kan vervolgens bezien worden welke aanvullende afspraken nodig en wenselijk zijn. De softwarepakketten voor implementatie van grotere individuele keuzevrijheid zijn al lang en breed ontwikkeld.

De differentiatie impliceert een vergroting van de handelingsruimte van werkenden en daarmee een heropleving van het gesprek over (mede)zeggenschap in ondernemingen. Deze toename van differentiatie van cao-

afspraken komt tegemoet aan ontwikkelingen en wensen van de kant van werkenden en werkgevers. In de praktijk is hier op tal van onderdelen ook sprake van. Zo zijn er cao's op maat, individuele regelingen.

Voor de cao als hoeksteen onder de Nederlandse arbeidsverhoudingen ligt dat anders. Daar is nog een wereld te winnen. De geschie-

Als je onzekerheid over de toekomst wegneemt, worden je medewerkers vanzelf flexibeler

denis van de cao en de ordening van de Nederlandse arbeidsverhoudingen hebben altijd parallel gelopen aan de ontwikkeling van de sociale zekerheid.

Ook nu is dat het geval. Het gegeven dat er grote groepen werkenden inmiddels onverzekerd werkzaam zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt, heeft ook grote gevolgen voor de werknemers die via de cao wel bijdragen aan de sociale regelingen en zichzelf daarmee (gedeeltelijk) uit de markt prijzen. Zoeken naar nieuwe vormen van zekerheid, waarbij ook de brede groep zzp'ers betrokken wordt, maakt de inzet van nieuwe regelingen voor ziekte, arbeidsongeschiktheid, pensioen, scholing en ontwikkeling nodig. Regelingen die wel aansluiten bij een flexibelere arbeidsmarkt waarbij werkenden vaker van werkgever en opdrachtgever en van sector wisselen. Op sommige terreinen zie je al stappen in deze richting, zoals de architecten-cao, waar zelfstandigen ook onder vallen.

Als je onzekerheid over de toekomst wegneemt, worden je medewerkers vanzelf flexibeler, aldus een van onze gesprekpartners. Dit geldt op het niveau van de afzonderlijke on-

derneming, maar ook op dat van de arbeidsmarkt als geheel. Wanneer de arbeidsmarkt om meer wendbaarheid vraagt, kan bescherming niet meer alleen via afspraken op sector-niveau tot stand komen.

Dat wil zeggen dat bepaalde onderdelen die nu onder de cao vallen ergens anders ondergebracht moeten worden. Daarbij gaat het met name om de weerbaarheid van werkenden, ofwel het investeren in en beschermen van mensen. Zo zouden er bovensectorale, nationale regelingen moeten komen voor de sociale zekerheid, inclusief pensioenen en scholing, waarbinnen individuele potjes opgebouwd kunnen worden. Werkenden kunnen dan hun scholingsrechten en de opgebouwde budgetten meenemen naar andere sectoren en andere arbeidsruilrelaties.

Bovendien ligt het voor de hand dat er nationale fondsen komen van waaruit werkenden kunnen investeren in scholing en ontwikkeling. Zo zouden ook de opleidingsfondsen bovensectoraal georganiseerd kunnen worden met de door ons al langer bepleite individuele opleidingsbudgetten.

Voor de vakbeweging betekent dit nieuwe kansen, omdat het speelveld wordt verruimd en men bij de bovensectorale arrangementen de kwestie van eigenaarschap opnieuw ter discussie kan stellen. Nu zijn het paritaire fondsen. De vraag is of dat ook zo moet blijven en of het niet uitsluitend fondsen van werkenden moeten zijn. De scholing moet werkenden in staat stellen zich weerbaar en flexibel op de arbeidsmarkt te bewegen. Waar de financiering via nationale potten de individuele keuzemogelijkheden vergroot, kunnen regionale arrangementen de ruimte bieden om die keuzes ook te baseren op regionale mogelijkheden.

Deze bijdrage is het resultaat van een rondgang langs een aantal spelers aan verschillende cao-tafels.⁷ Hun visies hebben we in dit artikel verwerkt, maar we zijn zelf verantwoordelijk voor de inhoud en de conclusies.

Noten

- 1 Paul de Beer (2016), 'Toekomst voor de cao – cao van de toekomst', in: *S&D* 2016/2.
- 2 SER (2013), *Verbreding draagvlak cao-afspraken*.
- 3 Zie www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/44/aantal-vakbondsleden-blijft-teruglopen.
- 4 Zie www.ser.nl/nl/publicaties/ser/2013/september2013/draagvlak-voor-cao.aspx.
- 5 Zie *Zeggenschap Tijdschrift over arbeidsverhoudingen* 2008/3.
- 6 De Beer, 'Toekomst voor de cao'.
- 7 Gesprekspartners waren Ron van Baden (FNV-regio Zuidoost), Klara Boonstra (Hoogle-
raar beleids- en internationaal recht VU, Amsterdam en beleidsjurist van FNV), Daan Hermes (voorzitter onderhandelingen CAO-retail), Wim Kooyman (oud-HRM-directeur van KLM/Air France) en Henk van der Schaft (projectleider ZZP/FNV-Bouw).

Nederland is klaar om te reguleren; nu de landelijke politiek nog

Cannabis mag in Nederland wel verkocht, maar niet geteeld worden. Volgens een onderzoek van Motivaction is 70% van de Nederlanders voor regulering van de cannabisteelt. De vraag is natuurlijk of dit gezien alle internationale afspraken wel mogelijk is.

TOM BLICKMAN

Onderzoeker bij het Transnational Institute

'Het failliet van het gedogen', zo presenteerde de bestuurlijke werkgroep Modernisering Cannabisbeleid, ingesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), haar rapport in november 2015.¹ De werkgroep bestond uit een aantal lokale bestuurders uit verschillende partijen die er verschillende opvattingen op nahielden over de regulering van cannabis. Het rapport is in feite de eindconclusie van dit debat: gedogen, ooit de (tijdelijke) oplossing van het 'cannabisprobleem', werkt niet meer.

2016 is de veertigste verjaardag van het officiële gedoogbeleid. In 1976 presenteerden de toenmalige ministers van Justitie en van Volksgezondheid, Dries van Agt en Irene Vorrink, de wijziging van de Opiumwet. Vanaf toen werd er een formeel onderscheid gemaakt tussen drugs met een aanvaardbaar (cannabis) en een onaanvaardbaar risico (heroïne etc.) en werd de bestaande praktijk van het gedogen ook strafrechtelijk mogelijk gemaakt. Dat laatste werd in de loop der jaren

verder verfijnd tot de AHJOG-I criteria via de richtlijnen van het Openbaar Ministerie.

De toenmalige ministers waren zich echter terdege bewust van de beperkingen van het nieuwe drugsbeleid door het Enkelvoudig Verdrag van 1961 van de Verenigde Naties. In een brief aan de Tweede Kamer van 4 januari 1974 schreven zij: 'De Regering zal in internationaal overleg nagaan of het mogelijk is met name het Enkelvoudig Verdrag aldus te wijzigen dat het nationale staten vrij staat, indien zij dit wensen, een afzonderlijk regime in te voeren voor henneproducten.'²

De regering nam inderdaad stappen om tot een wijziging van het Enkelvoudig Verdrag te komen, maar stootte haar neus al gauw bij landen als Duitsland, Frankrijk en Zweden, alsmede bij de International Narcotics Control Board (INCB).

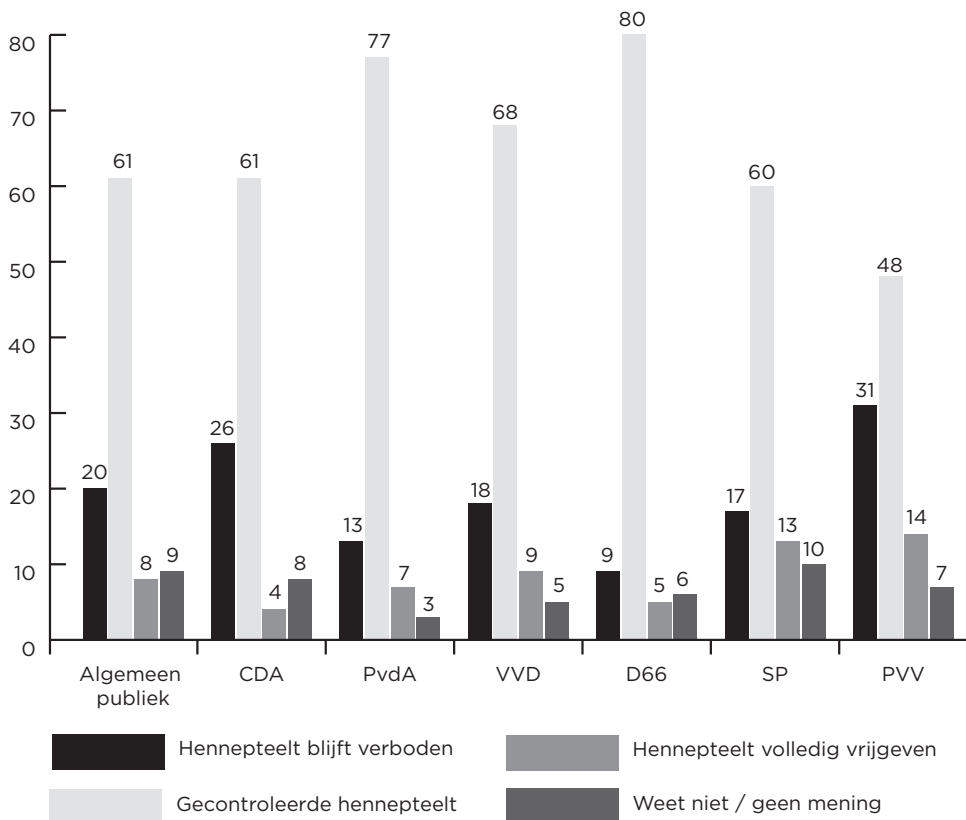
'Teelt, handel en gebruik van wiet moet strafrechtelijk irrelevant worden. Dat is de enige oplossing,' zegt voormalig CDA-premier

Dries van Agt nog steeds.³ 'Dit is een kraakhelder signaal aan de politiek. Los het probleem van de illegale bevoorrading van coffeeshops op.' Van Agt en zijn ambtenaren waren ervan uitgegaan dat het wettelijke onderscheid tussen harddrugs en softdrugs een eerste stap was op weg naar legalisering van cannabis. 'Wij zagen wel dat er op het punt van de handel een acrobatische toer moest komen om deze wet te realiseren voor zijn werkelijke doel: cannabis weghalen uit de criminele sfeer.' Maar tot op de dag van vandaag is dat niet gebeurd.

Nederland is klaar om te reguleren

Een 'position paper' van het VNG-bestuur omarmt het rapport van de werkgroep dat oproept tot een consistent beleid voor de hele keten (productie, verkoop en gebruik) en pleit voor een landelijk programma waarin Rijk, Openbaar Ministerie, politie en lokaal bestuur samen een aantal experimenten uitvoeren.⁴ In juni dit jaar steunde 89,5% van de gemeenten deze oproep van de VNG tot modernisering van het cannabisbeleid.

Figuur 1 Draagvlak gecontroleerde teelt naar stemgedrag 2012



Het aantal respondenten dat in 2012 op GroenLinks, ChristenUnie, Partij vd Dieren of 50PLUS stemde was te gering om betrouwbare uitspraken over te doen.

Ook de publieke opinie ondersteunt de regulering van de cannabisteelt. Volgens een onderzoek van Motivaction is 70% van de Nederlandse bevolking het eens met de regulering; 61% is voorstander van gecontroleerde teelt en 9% voor het volledig vrijgeven.⁵ Het onderzoek toont aan dat als de politieke partijen hun eigen kiezers serieus zouden nemen, er in de

Ook de publieke opinie ondersteunt de regulering van cannabisteelt

Tweede Kamer een overweldigende meerderheid zou zijn voor het reguleren van de teelt van cannabis. Zelfs een grote meerderheid van de kiezers van de VVD en het CDA staat achter regulering.

Verder zijn ook de redenen waarom Nederlanders voor zijn interessant: vermindering van de overlast van illegale kwekerijen (55%), hennepsteelt is niet langer interessant voor criminele organisaties (54%) en het maakt een eind aan een tegenstrijdig beleid (37%). De kiezer heeft dus donders goed door wat de landelijke politiek weigert op te lossen. Gevraagd naar de prioriteiten van de politie vindt slechts 5% van de Nederlanders dat de politie zich moet bezighouden met hennepsteelt; de aanpak van geweldsdelicten staat een stuk hoger op de lijst (61%).

De rechterlijke macht krijgt zo langzamerhand ook genoeg van het onvermogen van de landelijke politiek om het cannabisbeleid te regelen. Er zijn inmiddels talloze vonnissen waarin een rechterlijk pardon wordt uitgesproken wat betreft een grotere handelsvoorraad dan de huidige 500 gram die vanwege de AHJOG-I criteria wordt gedoogd.⁶ Op basis van zo'n kleine handelsvoorraad valt geen coffeeshop te runnen. In april 2005 vatte Jules Wortel, toenmalig raadsheer in de Hoge

Raad, het denken van de rechterlijke macht al eens goed samen: 'Ik ben ervan overtuigd dat de toekomstige historicus die ons tijdperk gaat beschrijven zich, wat onze moeizame relatie met "cannabis sativa L" betreft, zal verbazen over de geldverslindende koppigheid waarmee wij, organen van justitie, met een onuitvoerbare opdracht blijven rondtobben.'⁷ De hennep overspoelt het Nederlands rechtssysteem, constateerde *NRC Handelsblad* onlangs nog.⁸ De rechters kunnen alle zaken nauwelijks meer aan.

Ontbreken van materiële wederrechtelijkheid

Gezien de steun voor regulering in de publieke opinie en democratisch gekozen gemeenteraden, en de weerzin bij de rechterlijke macht, is het de vraag of het huidige cannabisbeleid van het kabinet zo langzamerhand niet leidt tot het ontbreken van materiële wederrechtelijkheid ten aanzien van wietkwekers die zich zoveel mogelijk aan het maatschappelijk aanvaardbare houden. Van het ontbreken van materiële wederrechtelijkheid kan sprake zijn als de belangen die de overtreden bepaling geacht wordt te beschermen niet gediend zijn bij strikte gehoorzaamheid aan de wet. Deze kwestie wordt op het moment uitgevochten in de Nederlandse rechtbanken.

Belangrijk zijn de vonnissen tegen wietkwekers uit het Groningse Bierum die in alle openheid kweekten voor gedoogde coffeeshops, netjes hun elektriciteitsrekening betaalden en hun inkomsten opgaven aan de Belastingdienst. De Rechtbank in Groningen verklaarde in oktober 2014 de telers wel schuldig, maar legde geen straf op omdat de teelt veilig en verantwoord had plaatsgevonden. Verder gaf de rechter ook een duidelijk signaal over de groeiende onvrede onder rechters over het huidige beleid: 'De Rechtbank acht in dit kader van belang dat er in Nederland – in weerwil van het verbod in de Opiumwet – sprake is van een beleid waarbinnen verkoop van softdrugs van door de overheid gedoogde

coffeeshops, gedoogd wordt. Nu de verkoop van softdrugs uit deze coffeeshops gedoogd wordt, impliceert dit ook dat de coffeeshops bevoorraad worden en mitsdien dat ten behoeve van die aanvoer, ook geteeld wordt. Over de vraag hoe die bevoorrading dan plaats moet vinden laat het beleid zich niet uit.⁹

Het vonnis werd echter vernietigd door het Hof in Leeuwarden. Volgens het Hof zou er geen sprake zijn van het ontbreken van materiële wederrechtelijkheid zoals de Groningse Rechtbank had beslist, dat wil zeggen dat in Nederland wietteelt 'niet meer als een strafbaar feit wordt beleefd en dien ten gevolge strafoplegging door de samenleving in brede zin als onrechtvaardig wordt ervaren'. Het Hof stelde dat vast moet staan dat er 'een hoge mate van maatschappelijke consensus is over de voorwaarden waaronder de hennep teelt gedoogd zou kunnen worden', en die is er volgens het Hof niet. De rechters zijn niet van mening dat de 'brede maatschappelijke discussie thans zo ver is gevorderd dat het telen van hennep niet langer strafbaar geacht moet worden'.¹⁰

In de zaak tegen Nederlands bekendste ideële wietkweker, Doede de Jong, besliste hetzelfde Hof echter wel voor een rechterlijk pardon.¹¹ In de Bierumse zaak is beroep in casus ingesteld dat waarschijnlijk in het najaar voor de Hoge Raad komt.¹² Gezien de duidelijke steun van de VNG en de publieke opinie voor een regulering wordt het interessant wat de Hoge Raad gaat beslissen. Concluderen dat de 'brede maatschappelijke discussie' nog niet zo ver gevorderd is dat hennep teelt niet langer strafbaar is, lijkt welhaast onmogelijk.

Desondanks nam de Tweede Kamer in mei 2015 met krappe meerderheid (75-70) de motie-Oskam aan, die de regering verzocht 'gemeenten geen enkele ruimte te geven om onderzochte plannen naar gereguleerde wietteelt ook daadwerkelijk in de praktijk te realiseren'.¹³ Zoals de opiniepeiling van Motivaction aantoonde, kunnen de politieke partijen die de motie steunden (VVD, CDA en PVV), moeilijk aanspraak maken op de steun

van hun eigen kiezers. De krappe meerderheid staat ook in schril contrast met de overweldigende meerderheid van de eveneens democratisch gekozen gemeenten, inclusief VVD- en CDA-raadsleden, die wel willen reguleren.

Internationaal recht

Een belangrijk argument van het kabinet is dat de regulering van cannabis voor recreatief gebruik niet is toegestaan vanwege de VN-drugsverdragen. Om dit te onderbouwen liet minister Opstelten de zaak bestuderen door twee specialisten in internationaal recht van de Radboud Universiteit, Piet Hein van Kempen en Masha Fedorova. En inderdaad is het niet toegestaan volgens de verdragen. Ze concluderen niet alleen dat er 'juridisch geen ruimte [is] voor het reguleren van cannabis teelt ter bevoorrading van coffeeshops of in het kader van cannabis social clubs', maar eveneens dat het tot nu toe gevoerde coffeeshopbeleid 'moeilijk verdedigbaar' is onder internationaal recht. Het rapport verwerpt daarnaast 'de redenering dat uitbreiding van het coffeeshopgedoogbeleid naar cannabis teelt ten behoeve van coffeeshops zo'n kleine stap is dat, indien het huidige gedoogbeleid toelaatbaar is, die uitbreiding ook toelaatbaar moet zijn'.¹⁴

Opstelten maakte daar dankbaar gebruik van om zijn onverzettelijke houding tegen elk experiment te legitimeren. Hij vergat in zijn begeleidende brief aan de Tweede Kamer echter te vermelden dat op basis van de in de Radboud-studie gevolgde redenering coffeeshops ook niet zijn toegestaan, ondanks het voorbehoud dat Nederland heeft kunnen maken bij de toetreding tot het Sluikhandelverdrag uit 1988.¹⁵

De conclusie is dat regulering van cannabis teelt en -handel voor recreatief gebruik zou moeten samengaan met hervorming van de VN-drugsverdragen. In het belang van het in stand houden van het internationaal recht is het niet wenselijk om bindende internationale verdragen in de prullenbak te mikken,



of verplichtingen die politiek even niet goed uitkomen te schenden – ‘pacta sunt servanda’. Dat zouden we ook niet accepteren als landen dat doen met mensenrechtenverdragen of antiproliferatieverdragen.

Herziening van de VN-drugsverdragen zou uitlopen op een diplomatieke nachtmerrie

De politieke realiteit is op dit moment dat een herziening van de VN-drugsverdragen zou uitlopen op een diplomatieke nachtmerrie: de diepe tegenstellingen bemoeilijken het vinden van een nieuwe consensus. Daarom is het belangrijk om in de tussentijd de ingebouwde manoeuvreer- en interpretatieruimte van de verdragen ten volle te benutten. Het Radboud-rapport gaat niet echt in op de verschillende opties voor verdragsrechtelijke veranderingen, amendementen, het vergroten van interpretatieruimte, herclassificering, voorbehouden en eventuele onderlinge (‘inter se’) aanpassingen, die alleen van toepassing zijn op een groep gelijkgezinde landen.¹⁶

Opties binnen de verdragen

In een briefing heeft het Transnational Institute een aantal van die opties verder uitgewerkt.¹⁷ Eén optie is bijvoorbeeld de weg die Bolivia heeft gevolgd, na een poging om via een amendement het verbod op traditioneel gebruik van cocobladeren uit de verdragen te verwijderen. Die poging werd verijdeld door bezwaren van een aantal landen. Bolivia trad vervolgens uit het Enkelvoudig Verdrag van 1961 om daarna opnieuw in te treden met een voorbehoud aangaande de bepalingen rond het cocoblad.¹⁸ Dat werd uiteindelijk geac-

cepteerd door de VN, toen bleek dat te weinig verdragspartijen daar een bezwaar tegen indienden.¹⁹

Een dergelijke stap is ook mogelijk met cannabis, hoewel te verwachten valt dat op dit moment meer – en mogelijk te veel – landen bezwaar zullen maken. De internationale situatie is echter aan het veranderen. Uruguay heeft de hele keten van teelt tot verkoop wettelijk gereguleerd en Canada heeft aangekondigd dat in het voorjaar van 2017 te zullen doen. Ook in de VS – het land dat indertijd het verzet tegen de stap van Bolivia leidde – zal het beleid op den duur veranderen. Vier staten (Colorado, Washington, Oregon en Alaska, evenals Washington D.C.) hebben cannabis inmiddels gereguleerd en de verwachting is dat Californië en andere staten zullen volgen na referenda tijdens de presidentsverkiezingen in november dit jaar.

Deze reguleringen overtreden de verplichtingen die uit de VN-drugsverdragen voortvloeien, en leken een paar jaar geleden louter hypothetisch, maar zijn de realiteit van vandaag. Onder dergelijke omstandigheden is het niet moeilijk te begrijpen dat deze landen de spanningen met de verdragen door de regulering van cannabis liever ontkennen, uit de weg gaan of voor zich uit schuiven.

Kortom, de optie om het ‘Bolivia-scenario’ te volgen ligt open voor de toekomst, maar ditmaal door een groep gelijkgezinde landen, waarvan één en mogelijk twee G7-landen. Nederland zou zich daarbij aan kunnen sluiten. Hoe meer landen dat doen des te onwaarschijnlijker een bezwaar van voldoende andere landen wordt.

Deze optie kan worden gecombineerd met de optie van ‘inter se’ modificatie, een optie die voortvloeit uit het Weens Verdragenverdrag van 1969. Volgens artikel 41 is het mogelijk dat twee of meer partijen onder bepaalde voorwaarden een overeenkomst sluiten tot wijziging van het verdrag tussen hen onderling.²⁰ De opstellers van het Verdragenverdrag beschouwden de mogelijkheid van onderlinge modificatie als een basisprincipe van het in-

ternationaal recht, en de kwestie werd in 1964 uitgebreid besproken door de International Law Commission: 'Het ging om het verzoenen van de noodzaak om de stabiliteit van verdragen veilig te stellen, met de vereisten van een vreedzame verandering.'²¹

Een groep gelijkgezinde landen kan middels die procedure onderling afspraken maken over bepaalde voorbehouden, terwijl ze hun verdragsverplichtingen met andere landen onveranderd overeind houden. Een dergelijk uitzonderingsregime kan de opmaat zijn voor een latere hervorming van de verdragen in hun geheel. Op de korte termijn zou die groep gelijkgezinden een periode van 'princiële niet-naleving' kunnen innemen.

Hoewel, zoals gezegd, zo'n positie niet ideaal lijkt, is een openlijke erkenning van het niet naleven van het verdrag te prefereren boven de hypocrisie van het ontkennen van evidente verdragschendingen; een positie die op dit moment wordt ingenomen door de VS. Daarom zou principiële niet-naleving tijdelijk moeten zijn, met als doel om de nieuwe nationale wetgeving binnen afzienbare tijd weer in overeenstemming te brengen met aangepaste verdragsverplichtingen. Bovendien moet zo'n positie worden onderbouwd met valide redenen en indien mogelijk met beroep op verplichtingen van andere verdragen.

De Europese dimensie

Vergelijkbare problemen zijn er wat betreft de Europese Unie. De VN-drugsverdragen zijn een integraal onderdeel van het Europees recht. Er zijn bovendien verplichtingen binnen de Unie vanwege de noodzaak om negatieve effecten van het wegvallen van controles aan de binnengrenzen van de Unie te compenseren.²² Het Kaderbesluit illegale drugshandel (2004/757/JBZ), dat voortbouwt op het Schengenacquis en het EU Gemeenschappelijk Optreden illegale drugshandel (96/750/JBZ), vormt binnen de EU het basisinstrument voor harmonisatie van de strafbaarstellingen en strafbepalingen met betrekking tot de

illegale drugshandel. Al deze instrumenten bevestigen de verplichtingen die uit de VN-drugsverdragen voortvloeien, en lidstaten moeten erop toezien dat daaraan 'nauwgezet en doeltreffend wordt voldaan'.²³

Deze instrumenten richten zich niet specifiek op het gebruik van cannabis. Dat wordt overgelaten aan de lidstaten zelf, gezien het feit dat verschillende Europese landen een zeer divers beleid voeren; van nultolerantie in Zweden tot de coffeeshop in Nederland en decriminalisering in Portugal en Tsjechië. Kwesties van gebruik en teelt, productie en handel zijn echter niet zomaar uit elkaar te trekken, zoals blijkt uit de prejudiciële beslissing in de zaak *Josemans versus Maastricht (C-137/09)* en de conclusie van de advocaat-generaal van het Europese Hof, Yves Bot uit Frankrijk.²⁴

De opinie van Bot is echter gestoeld op dubieuze aannames wat betreft de schadelijkheid van cannabis en is doordeesemd van een 'botte' afkeer van het Nederlandse beleid. Bot wordt niet voor niets door sommigen omschreven als een 'duikboot' van voormalig president Jacques Chirac die halverwege de jaren negentig het 'perfidie' Nederlandse drugsbeleid wilde indammen door een Europese harmonisering.²⁵ In ieder geval hanteert hij dezelfde dubieuze argumenten tegen het Nederlandse beleid als Chirac toentertijd, onder meer dat cannabis een 'stepping stone' is naar het gebruik van harddrugs, een theorie die in de wetenschap allang is ontkracht. Waaruit maar weer blijkt dat vigerend recht en morele oordelen vaak moeilijk uit elkaar te houden zijn, ook al worden ze verpakt in een ogenschijnlijk neutrale presentatie van feiten.

Wat betreft een harmonisering aan de gebruikskant lijkt het principe van proportionaliteit en subsidiariteit binnen de EU, die de verschillende benaderingen in Europese landen vanwege de historische en culturele verschillen eerbiedigt, aan kracht te winnen.²⁶ Als het gaat om de teelt en handel is de kwestie echter ingewikkelder, gezien de mogelijke grensoverschrijdende effecten. Artikel 2 (lid 1 aanhef

en sub b) van het Kaderbesluit verplicht tot strafbaarstelling van cannabisteelt ‘wanneer daarvoor geen rechtvaardigingsgrond aanwezig is’. Deze bepaling zou het legaliseren of decriminaliseren van cannabisteelt voor recreatief gebruik uitsluiten, behalve als het bedoeld is voor persoonlijk gebruik.²⁷ Dit verbod is gestoeld op de overtuiging dat de illegale

In veel Europese steden is de kentering richting regulering al ingezet

drugshandel een bedreiging vormt voor de gezondheid, de veiligheid en de levenskwaliteit van de burgers van de Unie, alsmede voor de wettige economie, de stabiliteit en de veiligheid van de lidstaten.²⁸

Daarbij is het van belang om de effectiviteit van het huidige prohibitieve nationale en Europese drugsbeleid onder de loep te nemen. De VNG stelt nu juist dat een regulering van cannabisteelt in een gesloten en transparante keten een betere waarborg is om de achterliggende doelen van het Kaderbesluit te realiseren. En ze staat hierin zeker niet alleen. Hoewel de nationale overheden in Europa de regulering van de cannabisketen aan de andere kant van de oceaan liever negeren, zijn er op lokaal niveau in verschillende Europese landen diverse initiatieven geïnitieerd door lokale overheden en basisbewegingen rond Cannabis Social Clubs (CSC). Verschillende steden of stadsdelen in Duitsland – Friedrichshain-Kreuzberg in Berlijn, Frankfurt, Hamburg, Bremen, Keulen – dringen aan op een regulering, net als Kopenhagen in Denemarken en Zürich, Genève, Bern en Bazel in Zwitserland. In Spanje zetten naast de autonome regio’s Navarra, Catalonië en Baskenland steden als San Sebastian en Barcelona zich in voor de regulering van CSC’s, waarvan er naar

schatting al zo’n 1.000 bestaan. Die CSC’s ontstaan nu ook in België.²⁹

Een tijdelijke principiële niet-naleving van de VN-drugsverdragen zou weerslag moeten vinden in de Europese regelgeving. Die steunt immers voornamelijk op de internationaal-rechtelijke verplichtingen van de VN-verdragen. Een andere mogelijkheid in Europees verband is om een uitzondering te krijgen wat betreft cannabis. Een voorbeeld is de uitzondering die Zweden heeft bedongen voor het gebruik van snus, een soort pruimtabak die traditioneel wordt gebruikt. Bij toetreding tot de EU in 1995 bedong Zweden een uitzondering op het verbod van productie en gebruik van snus dat in de EU geldt. In de nieuwe Richtlijn 2014/40/EU werd deze uitzondering bevestigd.³⁰ Of een land naderhand een uitzondering kan bedingen is niet geheel duidelijk, maar de reservering van Bolivia inzake coca in het Enkelvoudig Verdrag schept mogelijk een precedent.

Nog een andere mogelijkheid is om te kijken naar de maatregelen die de regering-Obama heeft getroffen na de cannabisregulering in Colorado en de staat Washington. Het Cole-memorandum van de viceminister van Justitie staat in feite die regulering onder voorwaarden toe, hoewel zij in strijd is met de federale wetgeving.³¹ Een van die voorwaarden is het voorkomen van ‘lekken’ van cannabis naar staten waar cannabis niet legaal is; een andere voorwaarde is het voorkomen dat de opbrengsten ten goede komen aan criminele verbanden. Als dat mogelijk is in een federale staat als de Verenigde Staten, waarom zou het dan niet kunnen in een confederaal verband als de Europese Unie?

Deze opties zijn misschien niet zozeer een kwestie van juridische mogelijkheden maar meer van politieke wil en moed, en diplomatieke vaardigheden, om de noodzakelijke hervormingen aan te gaan. Niettemin kunnen andere internationaalrechtelijke verplichtingen helpen om de politieke wil en moed enigszins te stutten en mogelijk ook om een ‘rechtvaardigingsgrond’ te vinden binnen het Europese Kaderbesluit.

Mensenrechten

Dat beroep op verplichtingen van andere verdragen wordt aangereikt door een tweede rapport van de Radboud Universiteit, dat concludeert dat cannabisteelt en -handel voor recreatief gebruik op basis van positieve mensenrechtenverplichtingen door overheden gereguleerd kan worden toegestaan wanneer deze regulering mensenrechten beter beschermt dan een totaal verbod op drugs, zoals vastgelegd in de drugsverdragen.³² Bovendien moeten staten internationaalrechtelijk prioriteit geven aan die positieve mensenrechtenverplichtingen boven hun verplichtingen uit de drugsverdragen.

Om te bepalen of zulke verplichtingen de drugsverdragen kunnen overreden zijn vijf primaire voorwaarden voor gereguleerde legalisering noodzakelijk, aldus de Radboud-studie:

- ▶ Er moet sprake zijn van een belang dat mensenrechtenbescherming vereist;
- ▶ De staat moet aannemelijk maken dat het gereguleerd toestaan van cannabisteelt en handel tot een effectievere mensenrechtenbescherming zal leiden;
- ▶ De beslissing tot regulering moet maatschappelijk draagvlak hebben en op democratische besluitvorming op nationaal niveau steunen;
- ▶ Er moet sprake zijn van een gesloten systeem, zodat het buitenland geen nadeel van de regulering ondervindt. Deze verplichting komt voort uit een afweging tussen de positieve mensenrechtenverplichtingen en de verplichtingen uit de VN-drugsverdragen, en de Europeesrechtelijke invulling daarvan;
- ▶ De staat is verplicht een actief ontmoedigingsbeleid van cannabisgebruik te voeren.

Het is aan de politiek om te bepalen wanneer precies aan die voorwaarden wordt voldaan. Maar als dit het geval is, is het onder het huidige internationaal recht gelegitimeerd om

mensenrechtenverplichtingen prioriteit te geven boven daarmee conflicterende verplichtingen onder de VN-drugsverdragen, aldus de Radboud-studie.

Een consistent Nederlands cannabisbeleid heeft zich nooit kunnen ontwikkelen vanwege de internationale druk om binnen de perken van de VN-drugsverdragen te blijven. Het is duidelijk dat er in deze kabinetsperiode geen verandering van beleid zal plaatsvinden. De VNG richt zich met haar initiatief duidelijk op de formatie van een nieuw kabinet na de verkiezingen van maart 2017. Gezien de politieke verhoudingen op dit moment is het echter aannemelijk dat er in de volgende coalitie een partij zal zitten die een veto zal proberen uit te spreken over regulering van de achterdeur in de onderhandelingen voor het nieuwe regeringsakkoord. Dit mechanisme heeft er decennialang voor gezorgd dat er amper noodzakelijke hervormingen zijn doorgevoerd in het cannabisdossier, tenzij het een verdere repressieve aanscherping van het huidige beleid betreft.

Wat de toekomst brengt is onzeker. Misschien is het tijd voor een typisch Nederlandse oplossing als het ingewikkelde en politiek gevoelige beleidsdossiers betreft. We hebben in de Nederlandse polder een sociaal akkoord, een woonakkoord, een energieakkoord. Waarom dan geen nationaal wietakkoord?³³

Gidsland of niet

Er bestaat geen twijfel meer over het brede maatschappelijke draagvlak in Nederland voor een legale regulering van de gehele cannabismarkt; publieke opinie, gemeenten en rechters wijzen allemaal duidelijk in die richting. Daarnaast beginnen beleidsontwikkelingen internationaal flink vaart te krijgen: de kastanjes die Van Agt en Vorrink indertijd niet uit het vuur durfden te halen worden nu door Uruguay, Canada en de Verenigde Staten opgepakt.

De VN-drugsverdragen vormen onmiskenbaar een juridische belemmering voor

cannabisregulering en Nederland moet daar zorgvuldig mee omspringen. De principiële niet-naleving van bepaalde achterhaalde verdragsverplichtingen en beargumenteerde burgerlijke ongehoorzaamheid op gemeentelijk of staatsniveau zijn waarschijnlijk een onvermijdelijke tussenfase om de drugsverdragen op langere termijn te kunnen moderniseren.

Er zijn wel degelijk internationaalrechtelijke opties en procedures voorhanden om de juridische spanningen en conflicten als

gevolg van cannabisregulering op termijn op te lossen. Gelijkgestemde lokale overheden in Europa moeten gezamenlijk de druk opvoeren om de nationale overheden te overtuigen stappen te ondernemen in internationaal verband om tot hervorming van de verdragen over te gaan.

Andere landen nemen op dit moment het voortouw. De vraag is dus: blijft Nederland achterlopen, proberen we die ontwikkelingen af te remmen, of sluit ons land zich daar actief bij aan?

Noten

- 1 VNG (2015), *Het failliet van het gedogen: Op weg naar de cannabiswet*, Rapport van de bestuurlijke werkgroep Modernisering Cannabisbeleid, www.vng.nl/files/vng/rapport_werkgroep_cannabisbeleid_20151119.pdf.
- 2 Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (4-1-1974), 'Brief over Achtergronden en risico's van druggebruik aan de Tweede Kamer', Tweede Kamer 1973-1974, Nr. 11742/3. www.resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19731974%3A0003158.
- 3 Tom-Jan Meeus (6-12-2014), 'Oud-premier Van Agt: het gedoogbeleid is absurd', in: *NRC Handelsblad*, www.nrc.nl/nieuws/2014/12/06/oud-premier-van-agt-het-gedoogbeleid-is-absurd.
- 4 VNG (2016), *Position paper cannabisbeleid*, www.vng.nl/files/vng/brieven/2016/attachments/12_modernisering-cannabisbeleid_position-paper.pdf.
- 5 P. Jobsen & B. van der Velden (8-6-2015), *Draagvlak geregeleerde hennepcultuur*, Motivac-tion, 8 juni 2015; www.detransparantketen.nl/upload/files/Onderzoek%20motivac-tion.pdf. Deze opiniepeiling staat niet alleen. Volgens Peil.nl van Maurice de Hond steunde in december 2013 65% van de Nederlanders een regulering van de teelt zoals in Uruguay. En zie (15-12-2013), 'Opiniepeiling: Meerderheid Nederlanders voor legaliseren Marihuana', in: *The Post Online*, politiek.tpo.nl/2013/12/15/opiniepeiling-meerderheid-nederlanders-voor-legaliseren-marihuana/.
- 6 Zie o.a.: Elsje Jorritsma & Freek Schravessande (16-9-2015), 'Wiet — de rechter is er wel klaar mee', in: *NRC Handelsblad*, www.nrc.nl/handelsblad/2015/09/16/wiet-de-rechter-is-er-wel-klaar-mee-1536588.
- 7 Mr. J. Wortel, zitting (19-4-2005), 'Arrest Hoge Raad', Grif-fienr. 02037/04, www.deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:PHR:2005:AT4351.
- 8 Freek Schravessande (21-7-2016), 'Een plantage op zolder om uit de schulden te komen', in: *NRC Handelsblad*, www.nrc.nl/nieuws/2016/07/21/een-plantage-op-zolder-om-uit-de-schulden-te-komen-3343767.
- 9 Rechtbank Noord-Nederland, Locatie Groningen (11-10-2014), Afdeling Strafrecht, www.deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBN NE:2014:5043.
- 10 Gerechtshof Arnhem-Leeu-warden (9-9-2015), *Verkort ar-rest van de meervoudige kamer voor strafzaken*, www.deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHARL:2015:6566.
- 11 Gerechtshof Arnhem-Leeu-warden (29-10-2015), www.deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHA RL:2015:8144.
- 12 Spong Advocaten (26-8-2015), *De ideale wietkwekers in hoger beroep*, www.spong.nl/actueel/26-08-2015_deidealewietkwekersinhogerberoep.
- 13 Zie ook: www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015Z08026&did=2015D16330.
- 14 P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.I. Fedorova (2014), *Internati-onaal recht en cannabis. Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsre-gelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabis*, p. 228. Zie verder ook: www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2014/03/21/rapport-internationaal-recht-en-cannabis/rapport-internationaal-recht-en-cannabis.pdf.
- 15 Tweede Kamer (5-9-2014), *Brief over problematiek rond de pro-*

- ductie van hennep, www.rijks-overheid.nl/binaries/rijks-overheid/documenten/kamerstukken/2014/09/05/brief-problematiek-rond-de-productie-van-hennep/lp-v-j-0000006312.pdf.
- 16 Zie ook: M. Jelsma & T. Blickman (14-5-2014), *Internationaal recht en cannabis: Rondetafelgesprek coffeeshopbeleid Commissie Veiligheid en Justitie*, www.tni.org/en/node/21128.
- 17 D. Bewley-Taylor, M. Jelsma, S. Rolles & J. Walsh (2016), 'Cannabis Regulation and the UN Drug Treaties: Strategies for Reform', in: *Washington Office on Latin America*, 2016/6, www.tni.org/files/publication-downloads/cannabis_regulation_and_the_un_drug_treaties_june_2016_web_o.pdf.
- 18 Zie ook: M. Jelsma & T. Blickman (11-1-2013), *Schijnheilig bezwaar van Nederland tegen het kauwen van coca bladeren*, www.tni.org/en/issues/unscheduling-the-coca-leaf/item/4272-schijnheilig-bezwaar-van-nederland-tegen-het-kauwen-van-coca-bladeren. Zoals in dit artikel wordt aangetoond heeft Nederland zich met zijn bezwaar in eigen voet geschoten. Nederland keerde zich tegen de door Bolivia gehanteerde procedure, kennelijk zonder zich te beseffen dat die procedure weleens in het voordeel van Nederland zou kunnen werken, in het bijzonder wat betreft een toekomstig cannabisbeleid. De vraag is of het hier een kortstondige blindheid voor toekomstige Nederlandse belangen betrof, druk van een of meerdere G8 landen óf een poging van het kabinet het binnenlandse debat te frustreren door beleidsinitiatieven op buitenlands terrein. Nederland had namelijk geen bezwaar aangekend tegen de poging van Bolivia om via een amendement het Enkelvoudig Verdrag aan te passen.
- 19 Een derde van de 184 verdragslanden (62) zou formeel bezwaar moeten aantekenen om een voorbehoud ongeldig te maken. In dit geval deden slechts 18 landen dat, waaronder Nederland.
- 20 Zie voor: Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, www.wetten.overheid.nl/BWBO0003441/1985-05-09#Verdrag_2. De voorwaarden zijn dat het 'noch het genot der aan de andere partijen op grond van het verdrag toekomende rechten, noch het nakomen van hun verplichtingen aantast'; en 'zich niet uitstrekt tot een bepaling, waarvan niet mag worden afgeweken als dit onvereenigbaar is met de doeltreffende verwezenlijking van voorwerp en doel van het verdrag in zijn geheel.'
- 21 International Law Commission (1965), 'Summary Record of the 745th Meeting: 15 June 1964,' A/CN.4/SR.745, in: *Yearbook of the International Law Commission*, 1964 vol. 1, p. 144, www.legal.un.org/ilc/documentation/english/summary_records/a_cn4_sr745.pdf.
- 22 Kempen & Fedorova, *Internationaal recht en cannabis*, p. 103 en pp. 137-138.
- 23 Artikel 7 van het *Gemeenschappelijk Optreden illegale drugs-handel* (96/750/JBZ), 17 december 1997, www.eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1996:342:FULL&from=NL.
- 24 'Josemans tegen Maastricht', Zaak C-137/09, *Conclusie van Advocaat-Generaal Y. Bot*, 15 juli 2010, curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=78677&pageIndex=0&doclang=NL. In zijn arrest gaat het Europese Hof niet in op de kennelijk niet-relevante overpeinzingen van de advocaat-generaal over het Nederlandse cannabisbeleid, die niet van belang waren voor een beslissing in het hoofdgeding.
- 25 T. Boekhout van Solinge (2002), *Drugs and decision-making in the European Union*, www.cedro-uva.org/lib/boekhout.eu.pdf.
- 26 F. de Witte (2013), 'Sex, drugs & EU law: The recognition of moral and ethical diversity in EU law', in: *Common Market Law Review*, 50, pp. 1545-1578.
- 27 Volgens artikel 2, lid 2, van het *Kaderbesluit* (2004/757/JBZ) vallen gedragingen van de betrokkenen die uitsluitend beogen te voorzien in hun persoonlijk gebruik als omschreven in het nationale recht van iedere lidstaat buiten de maatregelen van Kaderbesluit waarin is afgesproken dat opzettelijke gedragingen bestraft dienen te worden wanneer daarvoor geen rechtvaardigingsgrond aanwezig is: het produceren, vervaardigen, extraheren, bereiden, aanbieden, te koop stellen, distribueren, verkopen, afleveren, ongeacht de voorwaarden, handelen, doorvoeren, vervoeren, in- of uitvoeren van drugs. Zie: *Kaderbesluit illegale drugshandel* (2004/757/JBZ), 25 oktober 2004, www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:335:0008:0011:NL:PDF.
- 28 Aldus punt 1 van de aanhef van het Kaderbesluit 2004/757/JBZ.
- 29 T. Blickman, 'Cannabis policy reform in Europe: Bottom up rather than top down', in: *TNI Series on Legislative Reform of Drug Policies*, No. 28, 2014/12, www.druglawreform.info/images/stories/documents/dlr28.pdf. In dit verband zouden gelijkgestemde lokale overheden een voorbeeld kunnen nemen aan hun voorgangers die in de jaren 90 de *European Cities on Drug Policy* (ECDP) vormden. Deze steden bundelden hun krachten om

- een meer pragmatisch, minder prohibitionistisch drugsbeleid – waaronder de decriminalisering van cannabis – te bepleiten, en startte een reeks innovatieve schadebeperkende maatregelen zoals heroïnesubstitutieprogramma's, sociale integratie door middel van woning- en werkprogramma's, drugsgebruiksruimtes en heroïne op recept.
- Een ECDP 2.0 die de regulering van cannabis op de agenda zet is meer dan ooit noodzakelijk.
- 30 Richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad, 3 april 2014, www.ec.europa.eu/health/tobacco/docs/dir_201440_nl.pdf Het gebruik van kaderbesluiten is met het Verdrag van Lissabon afgeschaft. Op dit terrein wordt nu gebruikgemaakt van richtlijnen. Pikant detail is dat Zweden waarschijnlijk de grootste tegenstander is van een regulering van cannabis.
- 31 J.M. Cole, Deputy Attorney General, U.S. Department of Justice (29-8-2013), 'Guidance Regarding Marijuana Enforcement', *Memorandum for all United States Attorneys*, www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf.
- 32 P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.I. Fedorova (2016), *Internationaal recht en cannabis II. Regulering van cannabis teelt en -handel voor recreatief gebruik: positieve mensenrechtenverplichtingen versus VN-drugsverdragen*, Deventer: Kluwer, www.ru.nl/publish/pages/797850/internationaal_recht_en_cannabis_ii.pdf.
- 33 T. Blickman (17-12-2016), 'Het is de hoogste tijd voor een wietakkoord', in: *Trouw*, www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/4209375/2015/12/17/Het-is-de-hoogste-tijd-voor-een-wietakkoord.dhtml.

A.L. Snijders

Kiloknaller

Ik schrijf graag over kleine realiteit, een man die op een zomeravond onder een boom naar muziek van Rachmaninoff luistert, of een jonge vrouw die in een stationsrestauratie een afscheidsbrief aan haar ontrouwe minnaar schrijft. Dat zijn mijn onderwerpen. Maar soms lukt het me niet de grote realiteit uit mijn hoofd te zetten. In de nacht dat de nieuwsdienst schakelde tussen Nice en Ankara was er geen houden aan.

‘In de nacht dacht ik dat de coup van het leger geslaagd was, ik dacht aan de vreemde omstandigheid dat in Turkije sedert Kemal Atatürk het leger de hoeder van de seculiere staat is, terwijl Erdogan zich heeft ontpopt als restaurateur van de islam. Maar in de morgen bleek alles anders, ik was niet goed op de hoogte. Dit werd des te pijnlijker toen ik bij de bakker aan de praat raakte met twee Turkse kennissen, aan wie ik vertelde dat ik gehoopt had dat de seculiere staat door de overwinning van het leger een steun in de rug zou krijgen en hoe ik me vergist had toen ik ’s morgens het nieuws hoorde. Ze lachten vriendelijk, zij hadden geen moment getwijfeld aan de overwinning van Erdogan. Ik wist toch wel dat de helft van de bevolking bij vrije verkiezingen op hem gestemd had, terwijl de andere verdeeld was? En wist ik niet dat de legertop de laatste tien jaar over de hele breedte vervangen was? En was ik niet op de hoogte van de economische vooruitgang onder Erdogan? En had ik nooit gehoord van de invloed van brood en spelen? Brood en spelen waren in orde in Turkije. En toen zeiden mijn Turkse kennissen — nog steeds met een wellevende glimlach — dat het ze tegenviel dat mijn kennis van hun geboorteland zo oppervlakkig was, en dat het ze nog meer tegenviel dat ik als democraat een militaire coup goedkeurde. Ik kon er niets tegenin brengen, en ik begreep dat het een averechts effect zou hebben als ik zou vertellen dat ik vaak vlees koop bij een Turkse slager en dat ik een boek over Mustafa Kemal Atatürk gelezen heb. Ik zou in hun ogen altijd een flinterdunne praatjesmaker blijven.’

Na publicatie ontving ik een reactie van een lezer die me enthousiast maakte met ‘een politieke kiloknaller’.

‘Ik begrijp uw verwarring. Het begrip democratie krijgt in onze tijd een hoerige betekenis. Een begrip dat zich leent voor volksmenners en dictators in spe. Een bevolking die meent dat democratie alleen iets van doen heeft met delen en optellen, achtereenvolgens door twee en plus één, laat zich omvormen tot onderdrukkers van de afwijkingen. En zeker in landen waar de wil van de Allerhoogste en de aldus gevormde rekenkundige volkswil aan elkaar geklonken worden is het nadenken en het uiten van inzichten die dat oplevert een levensgevaarlijke onderneming.

Daarom bespeurde ik bij mijzelf, net als u, een lichte voorkeur voor het slagen van de coup. Liever kemalist dan erdocraat. Een gok wellicht, maar de democratie van de huidige leider van Turkije leidt vrijwel zeker tot een religieus gekleurde dictatuur, twee kwaden voor één prijs. Een politieke kiloknaller.’

WBS Jaarboek 2015

De belofte van een ander Europa

Onder redactie van

Frans Bieckmann & Monika Sie Dhian Ho

Het politieke proces in Europa stagneert, de immigratie- en vluchtelingen-crisis werden onderschat, veel mensen beschouwen de Europese eenwording niet langer als een positief perspectief op vrede, welvaart en veiligheid, maar als een drijvende kracht achter maatschappelijke neergang.

Voor veel sociaal-democraten zou Europa een continent moeten zijn dat zich mondiaal onderscheidt door relatief sterke rechtsstaten, gematigde inkomensverschillen, een hoge levenskwaliteit en een verlichte rationele cultuur. Maar zijn deze idealen van een sociaal-democratisch Europa nog wel levensvatbaar?

In het nieuwe jaarboek werd aan een reeks gezaghebbende publicisten en wetenschappers de vraag voorgelegd wat op hun terrein van onderzoek nog van waarde is en waarom, hoe die waarden gewaarborgd zijn, waardoor ze onder druk staan, en wat er moet worden gedaan in Europees verband. Het boek beoogt een bijdrage aan een nieuw links elan in Europa te leveren dat opnieuw door waarden wordt gedragen.

Omvang 320 pagina's | €24,90 | ISBN 978 94 6164 414 5

Verschijnt binnenkort

- 3 *Redactioneel* Komkommertijd
4 *Column* **Menno Hurenkamp** Onafhankelijk?
-
- 5 **Ruud Koole** Clinton, Sanders & de interne partijdemocratie
12 **Jaco Dagevos & Arend Odé** Gemeenten volop aan de slag met integratie statushouders
-
- De WWZ in de strijd tegen flexibilisering*
20 **Fabian Dekker** Flexibilisering: geen tijd te verliezen
25 **Willem Bouwens** Een jaar WWZ: de tussenstand
-
- Brexit: tussen hoop, verbazing & ontluistering*
36 **Nik Jan de Boer** Uit de puinhopen van de Brexit een sociaal Europa
41 **Marijke Linthorst** De noodzaak van een Europa van waarden
45 **Tom Eijsbouts** Stemmen en regeren in de westerse storm
-
- 52 **Arie de Jong** Het schijnhuwelijk tussen decentralisaties en de sociaal-democratie
57 **Leni Beukema & Ivo Kuijpers** Toekomst voor de cao – cao van de toekomst (deel 2)
66 **Tom Blickman** Nederland is klaar om te reguleren; nu de landelijke politiek nog
-
- 78 **A.L. Snijders** Kiloknaller

DOEKO BOSSCHER

'Socialisme' is in de Verenigde Staten geen vies woord meer,
met dank aan Bernie Sanders

PAUL BORDEWIJK

Een tandje minder populisme graag

PAUL DE BEER

Pensioenen – Mogen we a.u.b. zelf beslissen?



Redactioneel

Progressief

Zal er de komende jaren ooit iets van linkse samenwerking terecht komen? Erik Meijer breekt er in dit nummer van *S&D* (weer) een lans voor. En gelijk heeft hij. Want het is onthutsend om te zien dat er peilingen verschijnen waarin de linkse partijen samen ongeveer evenveel zetels halen als de PvdA nu in zijn eentje heeft – en dat iedereen dit ter kennisgeving aanneemt. De crisis op links is groter dan de schade van regeringsdeelname. Veel zal afhangen van het mandaat dat de nieuwe lijsttrekker van de PvdA, zich toe-eigent. Programmatisch gezien zijn de marges op links makkelijk te overbruggen. De sfeer waarin Sanders over socialisme praat zoals Doeko Bosscher dat verderop in dit nummer beschrijft, is er een die men ook hier deelt – de ongelijkheid moet minder worden, niet meer. Maar GroenLinks is blij met een herwonnen eigen profiel en de SP wil wraak op, ja op wat eigenlijk? Dus van die kant is niet veel enthousiasme te verwachten. Een nieuwe lijsttrekker van de PvdA zal de eerste handreiking moeten doen. Bijvoorbeeld door de belofte bij deelname aan een nieuwe regering alleen uitgesproken linkse ministers te benoemen, die het pensioenstelsel democratiseren (zoals Paul de Beer verderop bepleit), de Europese interne markt zo te ordenen dat het sociaal beleid uit de verf komt (Ben Crum) en zich niet door rechtsstaat-vijandige referenda van de wijs laten brengen (Tom Eijsbouts). Het is een van de weinige manieren om de langzamerhand steeds meer op campagnes en steeds minder op maatschappelijke bewegingen rustende sociaal-democratie in contact met anderen te brengen. Met alleen referenda lukt dat herstel van de band met de kiezer in ieder geval niet, zoals Paul Bordewijk verderop laat zien. Praten over binding en progressief Nederland is één ding, concreet aanwijzen hoe en met wie je gaat leveren is iets anders en minstens zo belangrijk.

Referendum: geniet, maar met mate

Door **Tom Eijsbouts**

Redacteur S&D

Dat een referendum onder bepaalde omstandigheden goed kan zijn in een moderne democratie zullen weinigen nog betwisten. Het breekt impasses open en ventileert opgekrop-te emoties. Maar nu in Hongarije de regering het referendum misbruikt om haar kiezers tegen Europese besluiten over vluchtelingen op te zetten, en nu de Bosnische Serviërs het referendum als strijdbijl gaan hanteren tegen hun Bosnische landgenoten, de Kroaten en de Bosniakken, zodat daar binnenkort weer oorlog gaat uitbreken, moet het voor ieder duidelijk zijn dat 'het referendum' *niet* zonder meer 'de oplossing' is van 'het probleem van de representatieve democratie'. Dus kan het verse PVV-pamflet van Baudet en Cliteur onder de titel *Echte Democratie. Het probleem van de representatieve democratie & het referendum als oplossing* alleen al op grond van zijn titel worden afgeserveerd.

Maar dat zou kansen laten liggen, zoals de kans om te overdenken waarom volksverlokkers zo van dat referendum houden. En: waartoe de trend van 'Neverendums' gaat leiden als we er geen paal en perk aan stellen. De aardigste vraag, ten derde: wat is de aard van het *gezag* van het referendum? Daar is iets vreemds mee.

Op de vierkante centimeter gaat dit stukje zich niet druk maken om alle soorten referenda: correctief of regelend, bindend of niet, grondwettelijk of niet, en alle procedures.

De eerste vraag luidde: wat maakt het referendum zo aantrekkelijk voor bepaalde types en tegelijk zo gevaarlijk? Het Bosnische geval is instructief. Op 25 september hield de regering van de Servische Republiek, een

van de twee deelrepublieken van Bosnië en Herzegovina, een referendum over de vraag of 9 januari een feestdag moet worden. Op die dag werd in 1992 de Servische Republiek uitgeroepen, wat het begin was van de oorlog daar.

Dit was een nieuwe oorlogsverklaring aan de buurrepublieken. De regering kreeg bijna 100% steun voor dit plan en natuurlijk gaat die geest niet meer in zijn fles terug. Wat is de aantrekkelijkheid van een referendum? Dat is die van de directe inschakeling van het gevoel, dus het volksgevoel, en zijn dienaren: de zenuwen en de zintuigen, met uitschakeling van de remmende krachten van overweging en afweging. De roes van de dronkenschap, zeg maar. Die is vaak nuttig, mits met mate genoten, maar niet voor grote besluiten. De eerste roes kan ook de aarzeling voor het volgende glas wegnemen. Daar moet je voor oppassen.

Dat voert naar de tweede vraag: waartoe zal de trend van Neverendums leiden als we er niet mee oppassen? Waartoe leidt oplopende dronkenschap? Eerst tot schijnbroederschap en dan tot ruzie. Het referendum, onmatig gebruikt, is een splijtzwam, zoals zelfs die brave Zwitsers zich beginnen te realiseren.

Dan die derde, interessantste, vraag, naar het gezag van de volksuitspraak. Het constitutionele hof van Bosnië had het referendum aldaar verboden. Maar dat maakt voor het *gezag* van de uitspraak niets uit. Want de rechter is niet meer dan een strootje tegenover de ontketende krachten.

Een bekend adagium (van de Amerikaanse senator Hiram Johnson in 1917) luidt: 'The first casualty when war comes is truth' (het eerste slachtoffer van de oorlog is de waarheid). Over referenda kun je zeggen: het eerste slachtoffer van het referendum zijn

recht en politiek. Het verbod van een rechter wordt eenvoudig opzijgezet door een referendum. En daarmee het gezag van het recht en van de politiek. Zie de referenda bij ons, over het EU-grondwettelijke verdrag in 2005 en recentelijk over Oekraïne en ook Brexit. Geen bindende kracht, maar niemand kan of durft er een strobreed in de weg te leggen. Rechters niet, wetgevers niet.

Hoe kan dat? Er zijn mensen die denken dat het referendum zijn kracht ontleent aan het feit dat hier 'het volk' spreekt, als hoogste gezag in de staat. Maar dan zou de uitslag ook het hoogste, of laatste, gezag dragen dat de staat te bieden heeft, minstens hetzelfde gezag als een uitspraak van de wetgever.

Dat is niet zo. Een wet is bindend. Het referendum is bij ons doorgaans raadgevend, heeft dus geen gezag van recht. Daar heeft niemand moeite mee. Het pamflet van Baudet en Cliteur stelt voor om het referendum wel gezag van wet te geven. Dat is in hun ogen dus logisch: maximaal gezag. Maar het is ook zo fout als het maar kan, zeker wanneer er geen enkele rem aan wordt gesteld (zoals ook Baudet en Cliteur voorstellen): alles is referendabel. Dat vraagt enige uitleg.

Wat maakt de volksuitspraak zo oerkrachtig dat je er een hele staat mee naar je hand kunt zetten en naar de verdommenis kunt helpen (zoals Hitler dat deed), de EU er een spaak in het wiel kunt gooien (zoals Orban doet met zijn referendum over een EU-besluit), er een afscheiding mee kunt teweegbrengen (zoals Poetin deed in de Krim en zoals ze in Catalonië doen) of er een oorlog mee kunt uitlokken (zoals in Bosnië geprobeerd wordt)?

Het antwoord op deze vraag is eenvoudig en verhelderend, maar lastig te verteren. Het referendum heeft een enorm gezag, maar geen overwegend rechtsgezag. Zijn gezag

staat altijd ten dele buiten dat van de staat en zijn instellingen. Daarom wordt het gebruikt bij een grondwetsherziening, zoals in Zwitserland. Het gezag van het referendum is als dat van een buitengebeuren, van een overstroming of een onvoorziene gebeurtenis zoals de val van de Muur in 1989. Het is vooral blind *feitelijk* gezag.

Daarom hoeft de stem bij referenda, anders dan bij een wetgevende maatregel, ook niet gemotiveerd te worden. Daarom kan de uitslag achteraf ook alle denkbare uitleg krijgen, net zoals blinde, onvoorspelbare historische gebeurtenissen. Het is inderdaad zoals eenieder telkens na een referendum weer beseft: het volk is sterk en gevoelig, maar primitief; het is aanstichter van blinde gebeurtenissen.

Let wel, ons leven en ons samenleven kunnen niet zonder het gezag van blinde feiten: dood en geboorte, dijkdoorbraak, feiten van geluk of feiten van ongeluk. Sterker: verkiezingen hebben ook veel van zulk feitelijk gezag. Zelfs de wet heeft het brute gezag van geschiedenis nodig: zij kan niet zonder plaats en datum. Maar verkiezingen en de wet hebben daarbij het overwegende gezag van recht en van politiek, het gezag van gepoogde redelijkheid, gelijkheid, afweging, motivering, van beheerste en genuanceerde conflictbeslechting.

Wie de referenda principieel gelijkstelt met de wet, of de wet door referenda vervangt, levert de sleutels van recht en politiek (voertuigen van redelijkheid, afweging en motivering) over aan de macht van het gevoel, van de sterkste of van de straat. Daar gaan als eerste recht en politiek aan kapot – voertuigen van de elite, inderdaad. Dat is dan ook waar het de pamflettisten om te doen is.

Behoud ons pensioenstelsel, maar democratiseer de besluitvorming

Het huidige pensioenstelsel lijkt mensen steeds onzekerder te maken. Daarom willen sommigen het heft in eigen handen nemen. Dit is echter niet de oplossing. Hoe kan het dan wel anders?

PAUL DE BEER¹

Redacteur S&D

Nederland heeft een van de beste pensioenstelsels ter wereld. Toch dient het ingrijpend te worden aangepast. Dat is, kort samengevat, de boodschap van een reeks rapporten en adviezen die de afgelopen jaren over het Nederlandse pensioenstelsel zijn geschreven. Ook de verantwoordelijke staatssecretaris, Jetta Klijnsma, is die mening toegedaan, getuige haar brief van 8 juli 2016 aan de Tweede Kamer. 'Er zijn (...) fundamentele aanpassingen nodig om het pensioenstelsel aan te laten sluiten op de veranderende samenleving,' schrijft zij, maar vervolgens ook: 'We moeten niet uit het oog verliezen dat de basis van ons pensioenstelsel sterk is.'

Er is de afgelopen jaren inderdaad meer dan genoeg voorgevallen om kritisch naar het bestaande pensioenstelsel te kijken. De belofte dat iedere werknemer een gegarandeerd waardevast pensioen opbouwt, bleek sinds het uitbreken van de crisis in 2008 niet langer houdbaar. Niet alleen worden de meeste pensioenen (en de pensioenopbouw van de werknemers) al jaren niet meer aangepast aan de

inflatie (de zogeheten indexatie), inmiddels hebben vele pensioenfondsen hun pensioenen zelfs moeten verlagen ('afstempelen') omdat de dekkingsgraad van het fonds te laag is.

De discussie over het pensioenstelsel die hierdoor op gang kwam, ging aanvankelijk niet over een fundamentele hervorming, maar vooral over de 'hardheid' van de pensioentoezeggingen. De sociale partners kwamen in het pensioenakkoord van de Stichting van de Arbeid (Star) van 2010 en het 'uitwerkingsmemorandum' van een jaar later overeen om in de toekomst geen harde pensioengarantie meer te bieden, maar alleen een reële ambitie te formuleren. Dat 'reële' had niet primair de betekenis van realistisch of realiseerbaar, maar gold vooral als contrast met het huidige 'nominale' pensioen. Terwijl de huidige pensioentoezeggingen zijn geformuleerd in euro's en geen rekening houden met het uithollende effect van inflatie (althans, als er geen indexatie plaatsvindt), zou de toekomstige pensioenambitie moeten worden geformuleerd in termen van een reëel bedrag, dus

gecorrigeerd voor inflatie. Het zou echter niet langer om een harde toezegging gaan, maar alleen om een nastrevenswaardig doel.

Dit pensioenakkoord stuitte op grote weerstand binnen de FNV, met name bij de twee grootste vakbonden, FNV Bondgenoten en AbvaKabo FNV, die het als een ‘casinopen-sioen’ bestempelden. Hun verzet mondde uit in een interne crisis die de FNV bijna uiteen deed spatten, resulteerde in het aftreden van een aantal hoofdrolspelers en vormde de aanleiding voor een ingrijpende reorganisatie waarbij de grootste FNV-bonden samengingen in een ongedeelde FNV.

Terwijl de FNV met zichzelf bezig was, ging de pensioendiscussie verder en nam de jaren daarna een onverwachte wending. Hoewel het pensioenakkoord formeel nog gold, verdween het voorstel voor een pensioenstelsel op basis van een reële ambitie geleidelijk naar de achtergrond. In plaats daarvan kwamen andere thema’s naar voren, die ook centraal stonden in de Nationale Pensioendialoog die PvdA-staatssecretaris Klijnsma in 2014 organiseerde: keuzevrijheid, solidariteit, collectiviteit en verantwoordelijkheid. Ineens bleek ook de zogenaamde doorsneesystematiek — ongeacht de leeftijd betaalt iedereen dezelfde premie en bouwt daarmee evenveel pensioen op — een steen des aanstoots voor de critici van het bestaande stelsel. Allerlei kenmerken van het pensioenstelsel die weinig met de financiële houdbaarheid te maken hebben, werden nu ook onderwerp van discussie. En wijzigingen daarin — zoals het afschaffen van de doorsneesystematiek — betekenen al snel een fundamentele wijziging van het bestaande stelsel.

De discussie culmineerde in het SER-advies ‘Toekomst pensioenstelsel’ uit 2015, dat vier varianten van een toekomstig pensioenstelsel bespreekt, die elk fundamenteel verschillen van het bestaande stelsel. In de eerste variant, die nog het dichtst bij het bestaande stelsel ligt, wordt de doorsneesystematiek afgeschaft. In de tweede variant wordt een nationaal pensioenstelsel ingevoerd waar alle werkenden, inclusief zelfstandigen, onder vallen. De derde

en vierde variant betreffen een vorm van een persoonlijk pensioenvermogen oftewel een individueel pensioenpotje, dat overigens wel collectief wordt beheerd. Het reële contract dat de Star in 2011 had voorgesteld, komt alleen nog voor als subvariant I-B, waaraan de SER verder weinig aandacht schenkt. Hoewel de SER geen keuze maakt uit de vier varianten, klinkt in het advies een voorkeur door voor de vierde variant, het persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodekking. De Raad stelt ‘dat een weloverwogen overstap op ter-

Persoonlijk pensioenvermogen betekent een fundamentele breuk met het bestaande stelsel

mijn naar deze variant een goed perspectief zou kunnen bieden om de sterke punten van het stelsel te behouden en de tekortkomingen weg te nemen’ (SER 2015: 12).

Anders dan deze zin suggereert, zou de invoering van een stelsel op basis van een persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodekking een fundamentele breuk met het bestaande stelsel betekenen. Of daarmee werkelijk de sterke punten van het bestaande stelsel behouden blijven, is de vraag. Doordat de discussie over het toekomstige pensioenstelsel een erg technisch karakter heeft, lokt ze tot nog toe weinig maatschappelijke discussie uit. Voor de meeste mensen is hun pensioen nu eenmaal een ver-van-mijn-bed-show. Letterlijk, omdat het moment dat zij met pensioen gaan nog ver in de toekomst ligt. En figuurlijk, omdat het pensioen een uiterst taaie en ingewikkelde materie lijkt. Dat is jammer, want hierdoor wordt de discussie over ons pensioen vooral gevoerd door pensioendeskundigen, volgens wie het inderdaad om een ingewikkelde technische kwestie gaat die we maar

beter aan hen kunnen overlaten. Maar wie garandeert dat hun keuzes en beslissingen in het belang zijn van de gewone burger? Het pensioen is veel te belangrijk om aan technocraten over te laten.

Even opmerkelijk is dat in die discussie bijna niemand meer voor behoud van het bestaande stelsel (een van de beste ter wereld!) pleit – wellicht uit angst om voor behoudzuchtig te worden versleten of als behartiger van de gevestigde belangen van ouderen te worden aangezien. Er is daardoor een reëel gevaar dat er de komende jaren fundamentele veranderingen in het pensioenstelsel zullen worden doorgevoerd die ons later zullen bezuren.

In dit artikel betoog ik dat de voorstellen voor hervorming van het pensioenstelsel voorbijgaan aan het wezenlijke probleem: de fundamentele onzekerheid van het pensioen. Daardoor bieden de aangedragen alternatieven niet werkelijk een oplossing voor de problemen van het stelsel, maar dreigt wel een aantal essentiële kenmerken van het bestaande stelsel te worden prijsgegeven.

De kern van het pensioenstelsel

Hoe technisch en ondoorgrondelijk de huidige pensioendiscussie ook moge zijn, in essentie is het pensioen niet zo ingewikkeld. Werknemers leggen jaarlijks geld in in een gezamenlijke pot. Als zij met pensioen gaan, wordt hun pensioen uit die pot betaald. Daarbij spelen drie factoren een rol: het bedrag dat de werknemers (de actieve deelnemers) inleggen, het bedrag dat aan de gepensioneerden wordt uitgekeerd en het rendement op het belegde vermogen, waardoor het spaargeld vanzelf aangroeit. Over de eerste twee factoren kunnen we kort zijn. De jaarlijkse inleg is gelijk aan het aantal werknemers maal de premie die zij (en hun werkgever) afdragen. De hoogte van die premie kunnen we zelf bepalen. Het uit te keren bedrag is gelijk aan het aantal gepensioneerden maal het gemiddelde pensioen dat zij ontvangen. Bij de huidige uit-

keringsregelingen (ook wel *defined benefit* of DB geheten) wordt dit pensioen bepaald door het gemiddelde loon en het aantal jaren dat men premie heeft betaald. Bij een volledige pensioenopbouw zou men recht hebben op een pensioen van 70% van het gemiddelde loon over de gehele loopbaan. De belangrijkste onzekere factor hierbij is hoe oud de gepensioneerden worden en dus hoe lang we hun pensioen moeten betalen (het zogenaamde langlevensrisico).²

Verreweg de grootste onzekerheid zit in het rendement op het belegde vermogen. Dit kan van jaar tot jaar fluctueren en hangt in hoge mate af van de vraag waarin het vermogen wordt belegd – staatsobligaties, aandelen, *private equity*, financiële derivaten, vastgoed, enz. Het belang van het rendement wordt duidelijk als we ons realiseren dat 1% verschil in jaarlijks rendement na veertig jaar bijna 50% verschil in gespaard vermogen oplevert (doordat over het behaalde rendement ook weer nieuw rendement wordt behaald) – en dus in principe ook 50% verschil in pensioen. Als je de komende veertig jaar jaarlijks één euro inlegt en het rendement bedraagt 2% per jaar, dan groeit het gespaarde bedrag over veertig jaar aan tot € 60. Bij een rendement van 4% groeit het aan tot € 95 (57% meer). Dit rekenvoorbeeld laat ook zien dat zelfs bij een laag rendement het uiteindelijk gespaarde bedrag gemakkelijk anderhalf maal zo groot kan zijn als wat men in totaal heeft ingelegd (in dit voorbeeld € 40).

Toekomst fundamenteel onzeker

De grote onzekerheid over het rendement op het belegde vermogen vormt het lastigste aspect van het pensioenstelsel. Daardoor is het niet duidelijk of een gegeven pensioeninleg voldoende zal zijn om in de toekomst de pensioenen te betalen. De gebruikelijke manier om met deze onzekerheid om te gaan is een *schatting* te maken van het toekomstige rendement. Op grond daarvan kan men berekenen hoeveel vermogen men nodig heeft

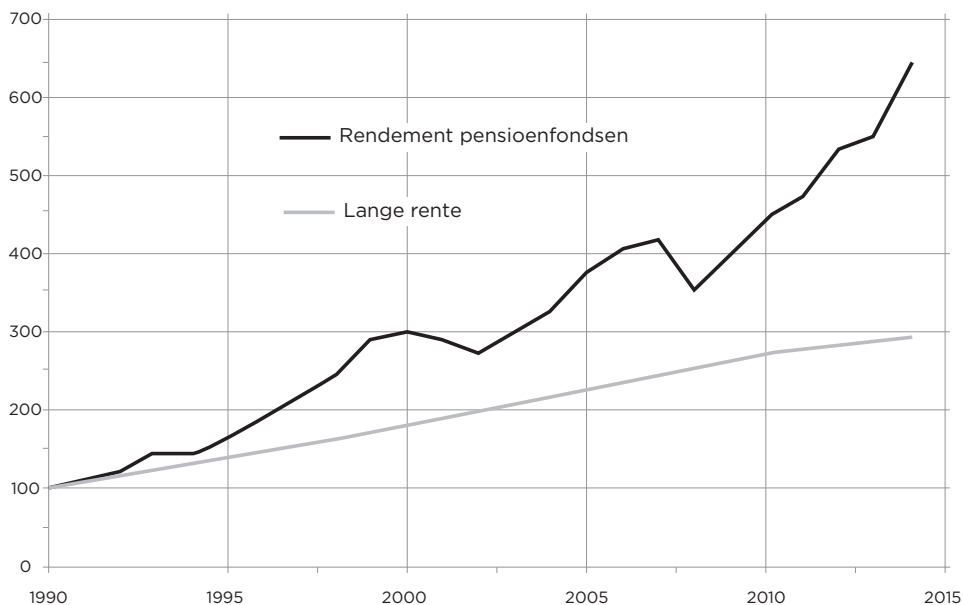
en hoeveel premie men moet inleggen om in de toekomst de toegezegde pensioenen te kunnen betalen. Zoals uit bovenstaand rekenvoorbeeld blijkt, kan een klein verschil in de verwachting van het toekomstig rendement al een groot verschil in uitkomst betekenen.

Omdat de schatting van het rendement te optimistisch kan zijn, hanteert De Nederlandsche Bank, die toezicht houdt op ons pensioenstelsel, een andere regel. Zij berekent hoeveel de pensioenfondsen in kas zouden moeten hebben indien zij het pensioengeld geheel risicovrij zouden beleggen, zodat de onzekerheid over het toekomstig rendement wordt geminimaliseerd. Met behulp van de risicovrije rekenrente wordt de dekkingsgraad bepaald die pensioenfondsen nodig hebben om aan hun toekomstige verplichtingen te kunnen voldoen.³ Als de dekkingsgraad te laag

is, dient een pensioenfonds ofwel het vermogen te vergroten, door de pensioenpremie te verhogen of door een bijstorting door de werkgever, ofwel de pensioenaanspraken te verlagen.

Het gebruik van de rekenrente om de dekkingsgraad van pensioenfondsen vast te stellen is om twee redenen niet zinvol. In de eerste plaats heeft de rekenrente niets te maken met het werkelijke rendement van pensioenfondsen en zegt de dekkingsgraad dan ook weinig of niets over de toekomstige financiële positie van pensioenfondsen. Immers, pensioenfondsen beleggen voor een groot deel in risicovollere financiële producten zoals aandelen en vastgoed. Het rendement daarop is onzeker en in ieder geval niet gelijk aan de rekenrente. Figuur 1 laat zien dat het rendement van pensioenfondsen de afgelopen 25 jaar weliswaar

Tabel 1 Cumulatiefrendement pensioenfondsen en lange rente, 1990–2014 (1990 = 100)



De lange rente betreft de rente op 10-jaars Nederlandse staatsobligaties.

Bron: Bureau Bosch (2011) en DNB (rendement pensioenfondsen); OESO (lange rente); eigen berekeningen

sterk fluctueerde, maar gemiddeld aanzienlijk hoger was dan de lange rente (op basis van 10-jarige Nederlandse staatsobligaties). Terwijl € 100 die de pensioenfondsen in 1990 belegden in 2014 zou zijn aangegroeid tot € 648, zou € 100 die in staatsobligaties was belegd minder dan de helft daarvan hebben opgeleverd (€ 298).

In de tweede plaats suggereert het gebruik van de rekenrente dat er een risicovrije belegging mogelijk zou zijn, waardoor toekomstige pensioenen daadwerkelijk gegarandeerd kunnen worden. Dat is echter een illusie, zelfs als pensioenfondsen hun vermogen geheel in Nederlandse staatsobligaties zouden beleggen.

Dit raakt aan het achterliggende probleem dat de veronderstelling dat de toekomst weliswaar onzeker is, maar dat deze onzekerheid valt te calculeren, onjuist is. Zeker op de termijn waarmee pensioenfondsen moeten rekenen – tot vijftig jaar of meer vooruit – is de toekomst *fundamenteel* onzeker, dat wil zeggen dat de toekomstige onzekerheid zich juist *niet* leent voor kansberekeningen. Iedere kansberekening op deze termijn berust op drijfzand. Dit heeft te maken met het feit dat de kans op een extreme gebeurtenis veel groter is dan in de gebruikelijke kansberekeningen wordt verondersteld. Er duiken steeds weer ‘zwarte zwanen’ op (de term is van Nassim Nicholas Taleb), waarvan we het bestaan vooraf voor onmogelijk hielden. We worden telkens geconfronteerd met uitzonderlijke gebeurtenissen waarmee niemand rekening had gehouden. Nou ja, bijna niemand. Achteraf blijkt er altijd wel iemand te zijn die het ondenkbare toch voorzien had, maar helaas weten we van tevoren niet wie een profeet is en wie een fantaseer.

De val van de Muur, de aanslagen van 11 september 2001, de opmars van internet en mobiele telefonie, de kredietcrisis en daaropvolgende economische crisis, de massale vluchtelingenstroom naar Europa: het is een kleine greep uit de vele onvoorziene gebeurtenissen die een belangrijk stempel hebben gedrukt op de afgelopen dertig jaar. Ongetwijfeld zullen zich de komende dertig jaar – een

periode die ruim binnen de tijdshorizon van pensioenfondsen valt – opnieuw tal van onverwachte gebeurtenissen voordoen die van grote invloed kunnen zijn op de rendementen – en misschien ook op de premie-inkomsten en de uitkeringen – van de pensioenfondsen. Bestaat de EU over dertig jaar nog? Zal er een wereldwijde pandemie uitbreken? Zullen robots de mens werkeloos maken? Het heeft geen zin om hierover verwachtingen te formuleren, laat staan kansberekeningen te maken, want de meest ingrijpende gebeurtenissen zullen we waarschijnlijk over het hoofd zien. Simpelweg omdat we ze anders zouden voorkomen of veranderen (vgl. Taleb).

Streven naar zekerheid leidt tot onnodig pessimisme

De onvoorspelbaarheid van de toekomst blijkt ook al als we slechts tien jaar terugkijken. Vóór de economische crisis hadden de meeste pensioenfondsen een riante dekkingsgraad en leken de pensioenaanspraken in beton gegoten. Inmiddels weten we dat dit een illusie was en hebben meerdere pensioenfondsen de pensioenen moeten verlagen. Ook als zij erin slagen de dekkingsgraad weer naar een acceptabel niveau te tillen, biedt dit geen garantie dat zij in de toekomst niet weer in problemen zullen komen door een te lage dekkingsgraad. Het omgekeerde kan evengoed het geval zijn: dat de huidige dekkingsgraad te laag is, sluit althans uit dat deze in de toekomst door een stijging van de rekenrente ‘vanzelf’ weer omhoog gaat. Het berekenen van dekkingsgraden is dan ook niet meer dan een boekhoudkundige exercitie die weinig met de werkelijkheid te maken heeft.

Je zou kunnen tegenwerpen dat de rekenrente wordt gebruikt als een voorzorgsprincipe. Juist omdat de toekomst onzeker is, proberen we de risico's te beperken door uit te gaan van een conservatieve veronderstelling over het toekomstig rendement. Dan is er minder gevaar dat de pensioenfondsen later met een tekort worden geconfronteerd.

De keerzijde van dit voorzorgsprincipe is dat we nu pijnlijke beslissingen moeten nemen die ten koste gaan van bepaalde groepen. Immers, doordat de risicovrije rekenrente een pessimistische schatting is van het toekomstig rendement, is het goed denkbaar dat het werkelijke rendement hoger zal blijken te zijn dan de (huidige) rekenrente. Zoals we hierboven zagen, behaalden de pensioenfondsen de afgelopen kwarteeuw een rendement dat gemid-

In theorie kan in het laatste jaar voordat je met pensioen gaat een groot deel van je pensioen verdampen

deld het dubbele bedroeg van de lange rente. Hoewel dit geen enkele garantie biedt voor de toekomst, laat het wel zien dat het heel goed mogelijk is dat we meer pensioenvermogen zullen opbouwen dan waarvan de huidige berekeningen uitgaan. Dat klinkt mooi. Maar een pensioenfonds waarvan de huidige dekingsgraad door de lage rekenrente onder de 100% ligt, wordt wel gedwongen om de huidige pensioenen en de pensioenopbouw van de werkenden te verlagen. Blijkt het toekomstige rendement beduidend hoger dan de rekenrente, dan is er achteraf ten onrechte gekort op de pensioenen en pensioenopbouw. Voor de huidige werkenden kan dat gemakkelijk worden goedge maakt door hun pensioen alsnog te verhogen. Maar de huidige gepensioneerden zullen daar weinig of geen baat bij hebben: een deel van hen zal inmiddels overleden zijn en anderen zullen jarenlang van een lager pensioen hebben moeten rondkomen. Hoewel een pensioenkorting in principe zowel de huidige gepensioneerden als de huidige werkenden raakt, hebben de laatsten dus veel meer kans dat die korting later alsnog wordt goedge maakt. Dit asymmetrische effect van pensioen-

kortingen krijgt in de discussie opmerkelijk weinig aandacht. Sterker nog, in de maatschappelijke discussie is er meer aandacht voor het risico dat er voor jongere generaties in de toekomst onvoldoende pensioenvermogen beschikbaar zal zijn dan dat de ouderen nu ten onrechte op hun pensioen worden gekort.

Dan maar alle zekerheid opgeven?

Een alternatief voor een pensioenregeling die pretendeert een bepaalde pensioenuitkering te garanderen, is een regeling die geen toezegging doet voor het toekomstige pensioen, maar dit volledig laat afhangen van het behaalde rendement op het pensioenvermogen. In een zogeheten beschikbare premieregeling (*defined contribution* of DC) ligt de jaarlijks in te leggen premie vast, maar het pensioen niet. De premie-inleg wordt bepaald op basis van het gewenste pensioen en het verwachte toekomstige rendement. Blijkt het gerealiseerde rendement op het gespaarde vermogen hoger dan waarvan men was uitgegaan, dan heeft de deelnemer geluk en zal het pensioen hoger zijn. Maar valt het gerealiseerde rendement tegen, dan moet hij genoegen nemen met een lager pensioen.

Het voordeel hiervan is dat een pensioenfonds geen minimale dekingsgraad hoeft te realiseren, waardoor een daling van de rekenrente geen (directe) gevolgen heeft voor de pensioenen. Het nadeel is natuurlijk dat je geen enkele zekerheid hebt over het toekomstige pensioen. Als het pensioenvermogen op het moment dat je met pensioen gaat, tegenvalt, bijvoorbeeld door dalende aandelenkoersen, dan krijg je een veel lager pensioen dan waarop je had gerekend. In theorie kan in het laatste jaar voordat je met je pensioen gaat, door een beurskrach een groot deel van je pensioen verdampen.

Individueel pensioen met collectieve risicodekking

Ogenschijnlijk is er een mooie tussenweg mogelijk door een beschikbare premieregeling

te combineren met een vorm van collectieve risicodekking. Dit is de variant van een 'persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodekking' die door de SER is gesuggereerd en die momenteel hoge ogen gooit in het pensioendebat. In haar recente kamerbrief spreekt staatssecretaris Klijnsma nog geen voorkeur uit, maar noemt deze variant wel 'interessant' en stelt 'dat het zinvol is deze verder te onderzoeken'.

In dit systeem bouwen werkenden met hun jaarlijkse pensioeninleg een persoonlijk pensioenpotje op. Een deel van de pensioenpremie wordt in een collectieve pot gestort die als buffer dient om schokken op te vangen. Als op het moment van pensionering je persoonlijke pensioenvermogen, als gevolg van tegenvallende beleggingsopbrengsten, lager is dan verwacht, wordt dat ten dele gecompenseerd door geld over te hevelen van de collectieve pot naar de individuele pot.

Op verzoek van de SER heeft het Centraal Planbureau berekend hoe hoog het pensioen zal zijn dat men onder dit systeem ontvangt bij verschillende veronderstellingen over de toekomstige rendementen. Deze berekeningen zijn om twee redenen onthutsend. Allereerst blijkt de variatie in de verwachte hoogte van het pensioen enorm te zijn. In een 'goedweerscenario' (met een kans van 5%) is het pensioen in alle varianten meer dan anderhalf maal zo hoog als het gemiddelde loon waarop het pensioen gebaseerd wordt. In een 'slechtweerscenario' (eveneens 5% kans) bedraagt het pensioen slechts een derde van het gemiddelde loon. Als het meezit zal het pensioen dus ruwweg vijf keer zo hoog zijn als wanneer het tegenzit! Dit onderstreept de fundamentele onzekerheid over ons toekomstig pensioen. En dan is deze berekening alleen gebaseerd op de 'bekende' onzekerheden die in de kansberekening worden meegenomen. De 'onbekende' onzekerheden (de zwarte zwanen van Taleb) worden in de verkenning alleen in een voetnoot genoemd als 'parameterrisico'. Doordat de kansverdeling waarop de berekeningen gebaseerd zijn,

onjuist kan blijken te zijn, is de feitelijke onzekerheid nog veel groter!

De tweede onthutsende constatering is dat de mogelijkheid om deze onzekerheid op te vangen met een collectieve buffer, zeer beperkt is. Zo verhoogt een collectieve buffer van 20% het verwachte niveau van het pensioen in een slechtweerscenario slechts van 28,8% naar 33,5% van het vroegere loon.⁴

Pensioen is fundamenteel onzeker

De uitkeringsregeling en de premiereregeling gaan beide uit van de veronderstelling dat er sprake is van calculeerbare risico's. In de uitkeringsregeling wordt geprobeerd, door een behoudende rekenrente te hanteren, de kans op tegenvallers zo klein mogelijk te maken. In de premiereregeling wordt de kans op mee- en tegenvallers simpelweg geaccepteerd door deze in de pensioenuitkering te laten doorwerken. En bij een persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling wordt gepoogd de onzekerheid enigszins te temperen door een collectieve buffer op te bouwen.

Al deze systemen gaan voorbij aan het feit dat de toekomst fundamenteel onzeker is. Daarvoor bieden ze dan ook geen oplossing. Feitelijk verschillen de varianten alleen in de wijze waarop mee- en tegenvallers worden verdeeld. Bij een uitkeringsregeling worden deze over alle deelnemers en gepensioneerden gespreid, bij een premiereregeling komen ze volledig bij de individuele deelnemers terecht en bij een persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling is er sprake van een combinatie van beide. De varianten kenmerken zich dus door respectievelijk maximale, minimale en gematigde solidariteit. Zowel bij de premiereregeling als bij het persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling worden nu al de regels vastgelegd op basis waarvan alle denkbare – en liefst ook ondenkbare! – toekomstige mee- en tegenvallers zullen worden verdeeld.

Dat is net zoals een regering die nu al het beleid voor de komende dertig of veertig

jaar zou vastleggen, rekening houdend met alle mogelijke toekomstige gebeurtenissen. Er zouden dan ook maar eens in de veertig jaar verkiezingen nodig zijn. Dat niemand dit bepleit, betekent dat we het geen probleem vinden dat we nu nog niet weten hoe de regering bijvoorbeeld in 2036 op een diepe economische crisis zal reageren – of juist op een ongekende bloeiperiode. We vertrouwen erop dat we tegen die tijd in verkiezingen onze voorkeur tot uitdrukking kunnen brengen. Maar waarom zouden we van onze pensioenregeling dan wel verwachten dat we nu al precies weten hoe hoog het pensioen onder alle denkbare omstandigheden zal zijn?

Geen nieuwe formule, maar een nieuwe procedure

In plaats van te zoeken naar een nieuwe formule voor de verdeling van de risico's in het pensioenstelsel, kunnen we beter denken aan een nieuwe besluitvormingsprocedure. In plaats van nu al vast te leggen hoe we in de toekomst zullen handelen als zich een onvoorziene situatie voordoet, kunnen we beter afspreeken op welke wijze we dan tot een besluit zullen komen. Analooq aan het politieke model ligt het dan in de rede om te kiezen voor een model van representatieve democratie. Democratie, omdat alle belangen dienen te worden meegewogen. Representatief, omdat we niet kunnen verwachten dat iedereen zich grondig in de pensioenproblematiek verdiept en de meeste mensen de besluitvorming waarschijnlijk liever overlaten aan specialisten in wie zij voldoende vertrouwen hebben. Dit laatste sluit overigens niet uit dat er bij belangrijke besluiten ook een algemene raadpleging van de betrokkenen plaatsvindt door middel van een referendum.

Het is wel van groot belang dat bij die democratische besluitvorming alle belangen vertegenwoordigd zijn. Juist omdat er bij pensioenen belangentegenstellingen kunnen zijn tussen verschillende generaties, is het essentieel dat de besluitvorming niet wordt

gedomineerd door een bepaalde generatie. Dat is de reden waarom niet iedereen erop vertrouwt dat de huidige vakbonden, waarin de ouderen oververtegenwoordigd zijn, een evenwichtige afweging maken tussen de verschillende belangen. Het zou dus goed zijn als in het vertegenwoordigende orgaan dat over pensioenen beslist, alle generaties evenredig vertegenwoordigd zijn. Idealiter zouden we zelfs een stem willen geven aan toekomstige

In een nieuwe procedure moeten verschillende groepen gerepresenteerd worden

generaties, aangezien we mede van hen afhankelijk zijn als we risico's met meerdere generaties willen delen. Het is een interessante puzzel hoe we de belangen van de toekomstige generaties in het besluitvormingsorgaan kunnen laten vertegenwoordigen.

Zelfs bij een evenredige vertegenwoordiging van alle belangengroepen is het niet uitgesloten dat een bepaalde groep simpelweg vanwege het getal de besluitvorming domineert. Zo is nu al bij 39% van de pensioenfondsen het aantal gepensioneerden groter dan het aantal actieve deelnemers (bron: DNB). De gepensioneerden zouden dan in theorie het pensioenvermogen geheel voor hun eigen pensioen kunnen aanwenden, zodat er niets meer voor de jongeren overblijft. Om dit te voorkomen dient er bij de besluitvorming een of andere vorm van gekwalificeerde meerderheid te zijn. Dit zou kunnen inhouden dat men niet alleen een meerderheid van de stemmen moet hebben, maar bijvoorbeeld ook minimaal een derde van de stemmen van elke generatie. Deze voorwaarde zou stimuleren dat men bij de besluitvorming niet slechts naar een meerderheid, maar naar brede over-

eenstemming streeft, waardoor alle groepen zich voldoende in het genomen besluit kunnen vinden.

In dit alternatief zou de essentie van het huidige pensioenstelsel gehandhaafd worden, maar worden de pensioenregelingen op twee punten aangepast. In de eerste plaats wordt de

Met een democratische procedure kan geanticipeerd worden op omstandigheden en verwachtingen

garantie van een nominaal pensioen vervangen door de ambitie van een reëel pensioen, zoals voorgesteld in het pensioenakkoord van de Stichting van de Arbeid uit 2010. Dit lijkt een grotere verandering dan het is, want de kortingen van de afgelopen jaren hebben laten zien dat de huidige garantie ook allerminst 'hard' is. Bovendien is een nominale garantie weinig waard als inflatie de koopkracht van het gegarandeerde pensioen sterk kan uithollen.⁵

In de tweede plaats hoeft de dekkinggraad niet langer te worden berekend op basis van de risicovrije rekenrente, maar uitgaande van een gematigde ('prudente') verwachting van het toekomstige rendement. Vervolgens kun je een aantal alternatieve berekeningen uitvoeren voor verschillende toekomstige rendementen om in onderling overleg tot een keuze te komen. Als de oudere deelnemers naar het oordeel van de jongeren te optimistisch zijn, zullen zij er gezamenlijk uit moeten komen en wellicht voor een iets lager verwacht rendement kiezen. Dit kan dan betekenen dat ofwel de pensioenpremie moet worden verhoogd, ofwel de pensioenaanspraken en pensioenopbouw moeten worden beperkt.

Uitgaan van een gematigd toekomstig rendement lijkt wellicht strijdig met de fundamentele onzekerheid van de toekomst.

Maar om een premie te kunnen vaststellen die uitzicht biedt op het nagestreefde pensioen, moet je je wel op enige verwachting van het toekomstige rendement baseren, hoe onzeker deze ook is. Daarbij dien je je ten volle bewust te zijn van de mogelijkheid dat je er volledig naast zit. Daarom is het ook niet zinvol om nu al precies vast te leggen hoe je in de toekomst met mee- en tegenvallers omgaat. Blijken de rendementen gedurende een reeks van jaren tegen te vallen, dan kun je — opnieuw in onderling overleg — de verwachtingen en dus ook de pensioenpremies of pensioenaanspraken weer bijstellen. Dit is het grote voordeel van een democratische besluitvormingsprocedure boven een vaste beslissingsregel: je kunt telkens weer het beleid van het pensioenfonds aanpassen aan veranderde omstandigheden en verwachtingen en zo recht doen aan de fundamentele onzekerheid.

Die democratische besluitvorming kan natuurlijk ook andere aspecten van het pensioenfondsbeheer betreffen, zoals de aard van de beleggingen. Zo zouden de deelnemers gezamenlijk kunnen besluiten welk soort beleggingen zij moreel aanvaardbaar vinden en welke niet.⁶

Herstel van vertrouwen

De afgelopen jaren heeft het vertrouwen van de bevolking in het pensioenstelsel een knauw gekregen doordat eerder gewekte verwachtingen niet konden worden waargemaakt. Bovendien lijken veel mensen er onvoldoende vertrouwen in te hebben dat degenen die nu over hun pensioen besluiten, de juiste beslissingen nemen. Daardoor lijken steeds meer mensen van mening dat zij beter zelf de verantwoordelijkheid voor hun pensioen kunnen nemen. Op grond van onderzoek naar de financiële kennis en het financiële inzicht van de gemiddelde burger kunnen we voorspellen dat deze individuele afwegingen tot grote ongelukken zullen leiden, waarbij velen later spijt zullen krijgen van de beslissingen die zij hebben genomen. Dit zal het vertrouwen in

het pensioenstelsel uiteindelijk nog verder ondermijnen.

Het voorstel voor een persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodekking gaat weliswaar minder ver, omdat het pensioen nog steeds collectief wordt uitgevoerd, maar komt toch in belangrijke mate tegemoet aan dit sentiment, omdat iedereen een eigen pensioenspaarpot krijgt. Dat versterkt het beeld dat het pensioen in essentie geen collectieve maar een individuele voorziening is, waarin hooguit een vorm van risicodeling, maar geen echte solidariteit past. Omdat die risicodeling, zoals we zagen, nauwelijks bescherming biedt, is de kans groot dat het vertrouwen in het pensioenstelsel hierdoor uiteindelijk nog verder zal afbrokkelen.

Als het vertrouwen in de besluitvorming over de pensioenen is geschokt, terwijl we toch nog altijd een van de beste pensioenstelsels ter wereld hebben, is de oplossing natuur-

lijk niet om het stelsel overboord te zetten, maar om de besluitvormingsprocedure te veranderen. We moeten de burgers weer vertrouwen bieden in het bestuur van de pensioenfondsen door de democratische legitimiteit van het pensioenfondsbestuur te vergroten. De beste manier om dit te realiseren is door het bestuur te laten kiezen door de belanghebbenden – werknemers, ex-werknemers (de zogeheten slapers) en gepensioneerden – en de besluitvorming zodanig in te richten dat met alle belangen rekening wordt gehouden. Dat biedt niet meer zekerheid over het toekomstige pensioen dan in de huidige situatie. Dat is nu eenmaal onmogelijk vanwege de fundamentele onzekerheid van het pensioen. Maar het geeft belanghebbenden wel de zekerheid dat als zich over tien of twintig of dertig jaar een onverwachte gebeurtenis voordoet, rekening zal worden gehouden met hun gerechtvaardigde belangen.

Literatuur

- Bureau Bosch (2011), *Performances en dekkinggraden. Nederlandse pensioenfondsen 1990-2010*, Nuenen.
- SER (2015), *Toekomst Pensioenstelsel, Advies 15/01*, Den Haag:

- Sociaal-Economische Raad. SER (2016), *Persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling*, Verkenning. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Star (2010), *Pensioenakkoord voorjaar 2010*, Den Haag: Stichting van de Arbeid.

- Star (2011), *Uitwerkingsmemorandum Pensioenakkoord 2010 en Beleidsagenda 2020*, Den Haag: Stichting van de Arbeid.
- Taleb, Nassim Nicholas (2007), *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*, London: Penguin Books.

Noten

- 1 Dit artikel is voor een belangrijk deel gebaseerd op een essay dat is geschreven in opdracht van de Brancheorganisaties Zorg (BoZ). De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust volledig bij de auteur.
- 2 De sterkere stijging van de gemiddelde levensverwachting dan verwacht (het zogenaamde macro-langlevensrisico) is ook een van de redenen waardoor de pensioenfond-

- sen in financiële problemen zijn gekomen. Inmiddels is dit probleem opgelost door de afspraak dat de pensioenleeftijd in het vervolg periodiek zal worden aangepast aan de levensverwachting, zodat het gemiddelde aantal jaren dat pensioengerechtigden een pensioen ontvangen in de toekomst gelijk zal blijven.
- 3 Bij een rekenrente van 3% betekent dit bijvoorbeeld dat tegenover een pensioentoezegging van één euro over dertig jaar nu een vermogen van

minimaal $1/(1,03)^{30} = € 0,41$ dient te staan.

- 4 Overigens is in de berekeningen van het CPB ook de onzekerheid over het toekomstige pensioen in het huidige stelsel nauwelijks kleiner dan in de alternatieven van de SER. Dit komt doordat de berekeningen ervan uitgaan dat ook in het huidige stelsel de beleggingsopbrengsten min of meer automatische doorwerken in de hoogte van het pensioen. In werkelijkheid ligt in het huidige stelsel echter niet

vast hoe met grote meevallers of tegenvallers wordt omgegaan, zodat een dergelijke berekening voor het huidige stelsel weinig realiteitswaarde heeft.

- 5 1% (extra) inflatie holt de waarde van één euro pensioen na 30 jaar met 25% uit.
- 6 Deze afweging kan niet door individuele deelnemers worden gemaakt, omdat dit het

rendement op de beleggingen kan beïnvloeden, hetgeen zou doorwerken in het gezamenlijke pensioenvermogen.

Een tandje minder populisme graag

Het regeerakkoord zou geen referendum overleefd hebben

Het is noodzakelijk dat politieke partijen en het parlement ook via directe wegen met het electoraat praten. Populisme en democratie horen bij elkaar. Maar wanneer de PvdA zich uitlevert aan het bindend referendum maakt ze het te bont.

PAUL BORDEWIJK

Publicist en oud-wethouder van Leiden

Er zijn twee elementen in ons politieke bestel waar de PvdA zich opnieuw op moet bezinnen: de rechtstreeks gekozen partijleider en het referendum. Beide zijn geïntroduceerd om mensen meer bij de politiek te betrekken. Maar beide elementen blijken ook tot grote complicaties te kunnen leiden. Het referendum heeft ons de onontwarbare knoop van het associatie-akkoord met Oekraïne opgeleverd. En bij de Labour Party, maar ook elders, zien we wat er gebeurt wanneer iemand tot partijleider wordt gekozen die door de zittende partijtop niet wordt geaccepteerd.

Het gaat hierbij om de tegenstelling tussen representatieve en plebiscitaire democratie, en tussen populisme en democratie, twee termen die staan voor de invloed van het volk op de regering. Democratie komt van het Griekse 'demos', populisme van het Latijnse 'populus', allebei woorden die in het Nederlands met 'volk' worden vertaald. Toch zijn populisme

en democratie woorden met een geheel verschillende lading, en gedeeltelijk ook met een verschillende betekenis.

Tegenwoordig noemt haast iedereen zichzelf democraat, zelfs Noord-Korea pretendeert een democratische volksrepubliek te zijn. De term populist daarentegen is een pejoratieve term die men vooral voor anderen gebruikt. Wanneer je invloed van het volk op de regering positief waardeert, heb je het over democratie, waardeer je hem negatief dan spreek je van populisme.

Er is geen partij in ons land die zichzelf populistisch noemt, en sinds de KVP is opgegaan in het CDA noemt alleen de VVD zich nog een volkspartij. Daarmee kun je je voor een definitie van populisme niet beroepen op het beginselprogramma van een partij die zichzelf populistisch noemt, maar ben je vooral afhankelijk van de manier waarop die term gehanteerd wordt door degenen die anderen populisme verwijten.

De termen populisme en democratie onderscheiden zich niet alleen in de mate waarin er waardering mee wordt getoond voor volksinvloed op de regering. De term ‘populisme’ wordt ook gebruikt voor een specifieke opvatting over hoe de democratie zou moeten werken. Volgens de populistten bestaat er zoiets als een algemene volkswil die tegenover de wil van de elite staat. Bestuurders en politici dienen zich naar die volkswil te gedragen en niet naar hun eigen opvattingen.

Geschiedenis

Hoewel tegenwoordig nagenoeg iedereen zichzelf als democraat aanduidt, is de geschiedenis van de democratie geen geschiedenis van louter enthousiasme. Na de experimenten met democratie tijdens de Bataafse Republiek had iedereen er in Nederland zijn buik vol van. Pas vijftig jaar later, in 1848, kregen we dankzij Thorbecke weer een beetje democratie in Nederland. Dat werd langzaam uitgebreid tot in 1917 het algemeen kiesrecht werd ingevoerd.

Dat was vooral het streven van de sociaal-democraten geweest. Die hoopten daarmee een politieke meerderheid te creëren die de inrichting van de maatschappij zou veranderen en zo de leefomstandigheden van de arbeiders zou verbeteren. Die socialistische meerderheid kwam er echter niet, omdat de confessionele arbeiders hun eigen afweging maakten, en op protestantse of katholieke partijen stemden.

Sociaal-democraten konden dat maar moeilijk verkroppen, omdat het de gedachte doorkruiste van de tegenstelling tussen arbeiders en kapitaal die naar hun mening bepalend moest zijn in de politiek. Na de Tweede Wereldoorlog zou de aanval op de confessionele partijen met verhevigde kracht worden voortgezet, met het streven naar de ‘Doorbraak’.

Die tegenstelling tussen arbeiders en kapitaal lijkt als twee druppels water op de tegenstelling tussen volk en elite die als kenmerk van het populisme wordt beschouwd. Niet

voor niets heette het dagblad van de SDAP *Het Volk*. Het gewone volk werd ook verheerlijkt in de affiches van Albert Hahn en afgezet tegen de decadente kapitalist met zijn sigaar en hoge hoed. De SDAP was in die tijd ook voor het referendum.

Tegenstanders van het algemeen kiesrecht schreven over de democratie zoals er nu over het populisme wordt geschreven. Neem de reactionair G.J.P.J. Bolland, hoogleraar filosofie in Leiden, in zijn rede *De Teekenen des Tijds* uit 1921: ‘Eene ware of boven partijzucht verhevene en het belang des geheels beoogende geestelijke grootheid brengt zij [de democratie] niet aan het bewind, wel onbekwame en beunhazende praatjesmakers, die onbekommerd om ’s lands belang in de volksvergadering en volksvertegenwoordiging den gemeenen man partijdig naar den mond praten, en sterk zijn in het vitten op alles en nog wat, in het uitsmeren en uitschreeuwen van zoogenoemde volksgrievens, maar zonder degelijkheid van kennis en onmachtig tot daadwerkelijke bevordering van maatschappelijke wenschelijkheden of redelijke begrepen nationale welvaart.’¹

Dat ging dus niet over Wilders of over Henk Krol, en ook niet over Donald Trump, maar over Troelstra en Albarda, en over vooruitstrevende politici uit de RKSP als Aalberse. Dergelijke kritiek op de democratie zou in de jaren daarna bon ton worden, en maken dat in veel omringende landen dictators de macht konden grijpen en de democratie ter zijde schuiven. Ook na de Duitse bezetting waren er nog sterke stromingen in ons land die de democratie bestreden, zowel links (de CPN) als rechts (onder de Engelandvaarders²).

De sociaal-democratische ideoloog W.A. Bongers trachtte in de jaren dertig dergelijke kritiek op de democratie te pareren met de stelling dat het selectiebeginsel essentieel is voor de democratie, zowel binnen private verenigingen als binnen de staat.³ Hij noemde democratie ‘gecontroleerd vertrouwen’.⁴ In het verzuilde Nederland zoals beschreven door Lijphart⁵ betekende dit dat de politieke toppen van de zuilen van hun achterban de

ruimte kregen om compromissen te sluiten, terwijl die achterbannen met de rug naar elkaar toestonden.

Ze gingen niet alleen naar de eigen kerk, ze lazen de eigen krant, luisterden naar de eigen radio-omroep, waren lid van de eigen vakbond, stuurden hun kinderen naar de eigen school, en deden liefst ook nog hun boodschappen bij de eigen kruidenier. Maar ze vertrouwden hun eigen politieke voorlieden bij het sluiten van de noodzakelijke compromissen. Op deze wijze is Nederland decennialang bestuurd, en dat heeft ons land na de Tweede Wereldoorlog geen windeieren gelegd.

Streven naar rechtstreekse democratie

In de jaren zestig kwam er echter veel kritiek op deze 'regenteske' wijze van besturen. Ambitieuze jongeren zagen de toegang tot de macht versperd door het gecontroleerde vertrouwen in de zittende politici, en begonnen juist voor meer rechtstreekse invloed van de kiezers op het bestuur te pleiten, waarbij het volk gesteld werd tegenover de 'regenten'. In plaats van gecontroleerd vertrouwen moest er georganiseerd wantrouwen komen. De kiezer moest meer te zeggen krijgen, en dat leidde tot pleidooien voor allerlei plebiscitaire elementen in de politiek.

De oprichting van D66 was het duidelijkste symptoom van deze plebiscitaire golf, met pleidooien voor referenda, rechtstreeks gekozen regeringsleiders op nationaal en lokaal niveau, een districtenstelsel waardoor de band tussen kiezers en parlementariërs veel nauwer zou worden, en referenda. Maar D66 stond niet alleen in zijn streven de positie van de kiezers ten opzichte van de gekozen politici te versterken.

Binnen de PvdA bepleitte Nieuw Links een verantwoordingsplicht voor individuele Kamerleden tegenover 'hun' kiezers, wat een of andere vorm van districtenstelsel noodzakelijk maakte, en deelname aan kabinetten alleen wanneer een voor de verkiezingen gepubliceerd minimumprogramma verwe-

zenlijkt zou worden. In hun gezamenlijke programma *Keerpunt 72* bepleitten PvdA, D'66 en PPR een gekozen formateur. Dat programma zelf was ook een poging de kiezers meer duidelijkheid te bieden, maar bleek een blok aan het been toen de drie partijen voorzienbaar geen meerderheid behaalden in de Tweede Kamer.⁶

Ik ben geneigd deze ontwikkeling te zien als een vorm van populisme, waarbij de tegenstelling tussen volk en elite is gheherdefinieerd als een tussen de kiezer (enkelvoud!) en de regenten. Maar het paradoxale is dat dit nieuwe populisme samenging met de opmars van hoogopgeleiden in de politiek, zeker binnen de Partij van de Arbeid. Provo Roel van Duyn had bepaald een toon gezet met zijn geschimp op het klootjesvolk dat een nieuwe ijskast en een auto wilde.

Populisme en democratie zijn woorden met een verschillende betekenis

In de praktijk liet men zich steeds minder gelegen liggen aan de opvattingen van laagopgeleiden, maar introduceerde men allerlei postmaterialistische programmapunten waarvoor de steun in de maatschappij heel twijfelachtig was. Hans Wiegel had wel een beetje gelijk toen hij in reactie daarop de VVD de enige volkspartij noemde. Volgens sommigen was hij de echte populist, maar hij verzette zich juist tegen de plebiscitaire democratie. Dat verzet zou in 1999 een hoogtepunt bereiken, toen tijdens de nacht van Wiegel diens stem in de Eerste Kamer de doorslag gaf bij het verwerpen van een grondwetswijziging die een bindend referendum mogelijk moest maken.

D'66-politicus Aad Nuis verklaarde later deze paradox vanuit 'het onbewuste isolement van de weldenkenden', die ten onrechte

het ideaal van de mondige burger verwarden met de bestaande werkelijkheid waarin mensen vatbaar zijn voor 'nauwelijks beredeneerde vlagen van hevige opwindung'.⁷ Toen men zich dat realiseerde was het 'kroonjuweel' van het referendum voor D66 een molensteen om de nek geworden, vooral wanneer het ging over Europa. Volgens Thom de Graaf dreigt het referendum in verkeerde handen te vallen,⁸ maar dat kun je van het algemeen kiesrecht ook zeggen.

Plebiscitaire elementen

Sinds de jaren zestig hebben allerlei plebiscitaire elementen hun intrede gedaan in ons democratische stelsel. Soms zijn dat nieuwe ongeschreven staatsrechtelijke regels die strikt worden nagestreefd, soms formele procedures waarbij de bedoeling juist genegeerd wordt.

Om met dat laatste te beginnen: sinds de jaren zeventig zijn er allerlei inspraakprocedures, vooral bij gemeentes, die in het beleidsproces niet worden gezien als serieuze momenten van heroverweging, maar als hobbels die moeten worden genomen. Sinds 2006 maakt het Reglement van Orde van de Tweede Kamer het burgerinitiatief mogelijk, maar het wordt amper gebruikt.

Van veel groter invloed waren de plebiscitaire elementen die geïntroduceerd zijn in de ongeschreven regels van ons staatsrecht. Zo is het regel geworden dat na de val van een kabinet geen nieuw kabinet kan worden gevormd zonder nieuwe verkiezingen. Dat heeft de macht van de gekozen Tweede Kamerleden ingeperkt, want die stellen zo met het ten val brengen van een kabinet hun eigen positie in de waagschaal.

Een andere ongeschreven regel is geworden dat de lijsttrekker van de grootste partij die deelneemt aan een coalitie de premier wordt. Daarmee zijn Tweede Kamerverkiezingen tot op zekere hoogte ook verkiezingen van de minister-president geworden. Maar het is niet voldoende om lijsttrekker van de

grootste partij te zijn, want er is juist geen ongeschreven regel dat de grootste partij ook deel gaat uitmaken van de coalitie. De PvdA heeft dat tweemaal gemerkt, in 1977 en in 1982, toen CDA en VVD het onderling veel meer eens waren over het te voeren beleid dan met de PvdA.

Het is goed om te benadrukken dat het geen automatisme is dat de grootste partij in het kabinet komt, omdat de PVV de neiging heeft dat wel te claimen, en met een opstand dreigt van de daar-moet-een-piemel-in-roepers wanneer die partij na de volgende verkiezingen als grootste partij buiten het kabinet gehouden zou worden. Mensen moeten zich realiseren dat daar niets ondemocratisch aan is. Het gaat erom welke combinatie kan steunen op een meerderheid in de Tweede Kamer.

In ons systeem kan de regering ook op elk moment naar huis worden gestuurd door elk van de coalitiepartijen, zonder dat het kabinet zich daarbij op een rechtstreeks kiezersmandaat kan beroepen. Daarmee heeft de Nederlandse premier niet het eigen mandaat dat de Amerikaanse president heeft, maar wordt de heilloze polarisatie tussen de president en een politiek vijandig congres (die de Amerikaanse politiek de laatste tijd kent) vermeden.

Gemeentebesturen

De behoefte de kiezer meer duidelijkheid te geven over wat er met zijn stem zou gebeuren, heeft in de jaren '70 van de vorige eeuw ook op gemeentelijk niveau tot allerlei stembusakkoorden geleid. Daarmee werd gebroken met het tot dan toe overheersende patroon dat de wethouderszetels evenredig aan de zetelaantallen in de gemeenteraad verdeeld werden, wat destijds door velen als een ongeschreven regel van het gemeenterecht werd beschouwd. In plaats daarvan worden de wethouderszetels sinds die tijd verdeeld over een coalitie van partijen die de meerderheid in de raad heeft.

Aanvankelijk waren dat coalities die zich voor de verkiezingen gepresenteerd hadden, later steeds vaker coalities die na de verkiezingen werden gevormd, zoals dat landelijk ook het geval bleef, met een na de verkiezingen geschreven collegeprogramma. Het voordeel van dergelijke coalities is dat ze de bestuurskracht ten goede komen, mede omdat de wethouders zich tegenover hun fractie op het collegeprogramma kunnen beroepen, maar je kunt niet zeggen dat daarmee ook de positie van de kiezer versterkt is.

Intussen heeft zich, door de dualisering, nog een andere wijziging in de positie van de wethouders voorgedaan. Anders dan voor 2002 zijn wethouders nu geen lid meer van de gemeenteraad, waardoor de gemeenteraad onafhankelijker tegenover het college is komen te staan. Je hoeft ook geen lid van de gemeenteraad meer te zijn om tot wethouder gekozen te worden, zoals ook ministers niet alleen uit de Tweede Kamer worden gerekruteerd.

Dit is juist een selectionistisch en geen plebiscitair element, omdat de gemeenteraad ruimere selectiemogelijkheden heeft gekregen, en niet meer beperkt is tot degenen die door de kiezer tot gemeenteraadslid zijn gekozen. Dit werd indertijd ook al door Bongers bepleit.⁹ Bart Tromp, anders een geharnast tegenstander van de plebiscitaire democratie, vond het echter te ver gaan: 'Het komt erop neer dat de kiezer elke invloed op de samenstelling van het gemeentebestuur is ontnomen.'¹⁰

De burgemeester

Sinds de jaren zestig wordt er ook veel gediscussieerd over de benoeming van de burgemeester. Dat heeft niet geresulteerd in een rechtstreeks gekozen burgemeester, zoals gewild door D66 en soms door de PvdA, VVD en de SP, maar in meer invloed van de gemeenteraad op de benoeming van de burgemeester. De facto bepaalt de gemeenteraad bij een vacature wie de nieuwe burgemeester wordt.

Dit kan niet als een plebiscitair element worden beschouwd, omdat de zittingsduur van de burgemeester niet samenvalt met die van de gemeenteraad, en daardoor de benoeming van de burgemeester, anders dan die van de wethouders, geen deel uitmaakt van de coalitievorming na de verkiezingen. De burgemeester staat buiten de lokale politiek, komt meestal ook van buiten de gemeente, en kan lid zijn van een partij die niet in het college of zelfs niet in de gemeenteraad vertegenwoordigd is. Burgemeesters treden ook niet af wanneer hun partij de raadsverkiezingen verliest en daardoor geen wethouders meer levert. De kiezer heeft dus geen enkele invloed op de burgemeestersbenoeming.

Dat de kiezer meer te zeggen wilde hebben, bleek toen D66 werd opgericht

Dat zou veranderen wanneer, net als in België, de zittingstermijn van de burgemeester gelijk zou worden aan die van de gemeenteraad, zodat bij de coalitievorming ook besloten wordt wie burgemeester wordt. Het ligt dan voor de hand dat analoog aan de minister-president de lijsttrekker van de grootste collegepartij burgemeester wordt, waarmee de burgemeester ook politiek leider van het college zou worden, en zijn feitelijke positie meer overeenkomt met de beeldvorming.

De verkiezing van de burgemeester wordt dan ook inzet van de raadsverkiezingen, zonder dat het risico ontstaat dat de rechtstreeks gekozen burgemeester voortdurend in conflict komt met een vijandige gemeenteraad, met allerlei juridische kwesties als gevolg. Voor het functioneren van de gemeentepolitiek is de zittingsduur van de burgemeester daarmee veel belangrijker dan de vraag of de

burgemeester nu formeel benoemd wordt door de Koning of door de gemeenteraad.

Interne partijverkiezingen

Een versterking van de plebiscitaire democratie zien we binnen veel politieke partijen. De tendens is dat op congressen niet alleen afgevaardigden van lokale afdelingen maar alle leden stemrecht hebben, en dat er voor de functie van lijsttrekker en partijvoorzitter interne verkiezingen worden gehouden waarbij alle leden en soms ook sympathisanten hun stem kunnen uitbrengen.

Dit kan grote problemen opleveren wanneer iemand met geheel andere opvattingen dan de partijleiding gekozen wordt. In Amerika verscheurt de presidentskandidatuur van Trump de Republikeinse Partij. De Democraten konden Bernie Sanders slechts van de kandidatuur afhouden met allerlei chicanes, en door de stemmen van de superdelegates. Jeremy Corbyn wist wel leider van de Labour Party te worden, maar werd daarna afgezet door de fractie, waarbij de campagne over de Brexit gebruikt werd als stok om de hond te slaan. Bij zijn campagne om herkozen te worden kreeg hij te maken met dezelfde chicanes als Sanders. Het scheelde een haar of Rita Verdonk was in 2006 tot lijsttrekker van de VVD gekozen, en dat had dezelfde problemen gegeven.

In de PvdA heeft de rechtstreekse verkiezing van de lijsttrekker voor de Tweede Kamerverkiezingen tot nu toe goed uitgepakt, omdat er geen kandidaat is gekozen die de goedkeuring van het partijbestuur niet kon wegdragen. Maar tweemaal hebben we meegemaakt dat er door het congres een partijvoorzitter werd gekozen die niet de instemming had van de zittende macht. Marijke Hees werd via een bevriende journalist snel afgeserveerd. Ruud Koole wist zich te handhaven maar werd wel met allerlei pogingen geconfronteerd hem buiten de verkiezingscampagne van 2002 te houden.¹¹ In 2009 koos de partij Thijs Berman tot lijsttrekker bij de Europese Verkiezingen,

die weinig op had met het tamelijk eurosceptische verkiezingsprogramma, anders dan de door hem verslagen Jacques Monasch. Dat verkiezingsprogramma heeft dan ook weinig effect gehad.

Dergelijke interne verkiezingen kunnen een grote stimulans voor de partij opleveren en ook tot een noodzakelijke bijsturing van de partij leiden wanneer de leiding zich te veel geïsoleerd heeft van de leden en de kiezers. Maar er is ook het risico van een kandidaat met een sterke eigen profilering die andere keuzes maakt dan de partij eerder gemaakt heeft. De opkomst van Trump en Corbyn zou reden voor de PvdA moeten zijn zich de vraag te stellen of men zo iets wil riskeren. Maar als men die keuze toch maakt, moeten degenen die geen vrede hebben met de uitkomst, zoals nu in Engeland, daar de consequenties uit trekken en opstappen. Dat is een kwestie van integriteit.

Referenda

Het onderwerp waarbij de plebiscitaire en de representatieve democratie het meest tegenover elkaar staan, is uiteraard het referendum. Na de komende Tweede Kamerverkiezingen dient de nieuwe Tweede Kamer met twee-derde meerderheid te beslissen of het bindend referendum in de Grondwet wordt opgenomen. De PvdA was een van de initiatiefnemers hierbij, maar inmiddels is het enthousiasme danig bekoeld. Van degenen die van plan zijn op de PvdA te stemmen is nog slechts 5% voor een bindend referendum.¹²

De praktijk van de raadplegende referenda die tot nu toe gehouden zijn, is dat voorstellen waar in de gemeenteraad of de Tweede Kamer een brede politieke meerderheid voor was, heel vaak door een meerderheid van de opgekomen kiezers worden afgewezen. Daardoor is na de referenda in Amsterdam en Rotterdam in 1995 over de stadsprovincies de reorganisatie van het binnenlands bestuur in het slop geraakt.

In 2005 werd de Europese grondwet met een grote meerderheid afgewezen. Aange-

nomen mag worden dat wanneer er tijdens Rutte II een referendum was gehouden over de verhoging van de AOW-leeftijd, de inperking van de WW-duur of de verhuurdersheffing, deze essentiële onderdelen van het kabinetsprogramma ook zouden zijn afgeschoten. Misschien is het niet toevallig dat de mogelijkheid een referendum aan te vragen pas is ingegaan toen dergelijke maatregelen niet meer konden worden teruggedraaid.

Bij referenda komt de kloof tussen hoogopgeleiden en laagopgeleiden, en daarmee die tussen hoge en lage inkomens tot uitdrukking. Die mentale scheiding is in de loop van de tijd vergroot, en daardoor heeft men minder inzicht in elkaars positie.¹³ Bij de Europese Grondwet zag je een duidelijke correlatie tussen de welvaart van een gemeente en het percentage voorstemmen. Laagopgeleiden en laag betaalden zitten zelf niet of nauwelijks in de Tweede Kamer. Daarmee spelen hun waarden en normen en hun belangen een kleinere rol in de politieke besluitvorming dan bij referenda, en valt goed te verklaren dat bij referenda besluiten van gemeenteraden of de Tweede Kamer zo vaak worden afgewezen. Dat is ook de reden dat Bovens en Wille voor referenda pleiten.¹⁴

Vierdeling in de politiek

Bij de ondervertegenwoordiging van de standpunten van laagopgeleiden in de representatieve politiek speelt ook de hedendaagse vierdeling in de politiek een rol. Lange tijd kon je standpunten ordenen langs de as sociaal – liberaal, waarbij links probeerde door de breideling van het kapitalisme verschillen in welvaart te beperken, terwijl rechts dat op zijn beloop liet. Nu is daar een tweede links – rechts as bijgekomen, waarbij links staat voor diversiteit en internationale solidariteit, en rechts voor de belangen van de eigen autochtone bevolking. De PvdA is links-sociaal, D66 links-liberaal, VVD en CDA zijn rechts-liberaal, en de PVV is rechts-sociaal. In Amerika wordt links-sociaal gerepresenteerd door Bernie

Sanders, links-liberaal door Hillary Clinton, rechts-liberaal door Jeb Bush, en rechts-sociaal door Donald Trump.

Daarbij heeft rechts-sociaal een probleem. Er zijn heel veel mensen rechts-sociaal. Die vinden dat een regering vooral voor zijn eigen mensen moet zorgen. Ze zijn voor nationale solidariteit, want daar profiteren ze van, maar ze zijn tegen internationale solidariteit, want dat gaat ten koste van hen. Dat laatste is ook zo: wanneer we eerst vaststellen hoe hoog de belastingen maximaal mogen zijn, en daarna hoe we de belastingopbrengst verdelen, zijn sociale zekerheid en ontwikkelingshulp elkaars concurrenten. Huisvesting van asielzoekers gaat ten koste van autochtonen die op de wachtlijst staan. Pas door de huidige vluchtelingenstroom zijn gemeenten zich de nieuwe woningnood gaan realiseren.

Bij referenda wordt de kloof tussen hoog- en laagopgeleiden zichtbaar

Het probleem van rechts-sociaal is dat er zich heel weinig hoogopgeleiden in dit kwadrant bevinden. Hoogopgeleiden die zich door hun eigen belang laten leiden, komen vanzelf bij rechts-liberaal uit. Hoogopgeleiden die oog hebben voor de noden in de wereld, maar wel graag een goedkope werkster hebben, komen uit bij links-liberaal. Hoogopgeleiden die daarnaast een grotere gelijkheid in ons land voorstaan, zijn links-sociaal. Maar rechts-sociaal moet het hebben van mensen die wel voor een grotere gelijkheid binnenslands zijn, maar die onverschillig staan tegenover de rest van de wereld. Zulke mensen vind je alleen onder degenen die zelf belang hebben bij die gelijkheid, en voor zover die hoog opgeleid zijn, zijn ze mislukt in hun carrière.

Toch heb je voor een politieke partij hoogopgeleiden nodig. Ze moeten kunnen organiseren, programma's kunnen schrijven, het woord voeren in de Tweede Kamer. Daardoor worden rechts-sociale partijen vaak geleid door opportunisten. Hans Janmaat en Pim Fortuijn hadden een hele reis door het politieke spectrum afgelegd voor ze leider van de Centrum Partij en de LPF werden.

Geert Wilders zat in de VVD bij rechts-liberaal, en heeft louter om meer kiezers te trekken sociale standpunten aan zijn programma toegevoegd, die ook een weinig doordachte indruk maken. Bij Donald Trump ging het verlangen om president te worden vooraf aan de programmatische bezinning, en het lijkt alsof hij toen ter inspiratie maar oude videobanden van Archie Bunker ging bekijken.

Daarom krijgen juist sociaal-rechtse politici vaak het verwijt van populisme: ze zeggen wat het volk wil horen, maar ze weten wel beter. Maar sociaal-democraten zijn ook geneigd om partijen met standpunten die verder uit het midden liggen op de schaal sociaal-liberaal als populistisch aan te merken, zoals de SP. Ook Bernie Sanders kreeg het verwijt van populisme.

De PVV

Sociaal-rechtse partijen gaan door incompetentie snel ten onder aan interne ruzies. Dat zag je al bij boer Koekoek, en daarna bij de Centruumpartij en de LPF. Om dat te voorkomen heeft Wilders alle macht naar zichzelf getrokken. Intern kent de PVV geen enkel plebiscitair element en is de partij super selectionistisch. Dat voorkomt niet dat zich regelmatig afsplitsingen voordoen. Wanneer de PVV de 29 zetels haalt waarop de partij in de eerste helft van oktober in de peilingen stond, kun je de volgende Kamerperiode nog veel meer afsplitsingen verwachten.

Naast de interne ruzies zijn er voor mensen die het programmatisch eens zijn met de PVV nog meer redenen om toch niet op die partij te stemmen. In het rechts-sociale

kwadrant bevonden zich ook de nationaal-socialisten. Verschillende buitenlandse rechts-sociale partijen hebben daar ook hun wortels. De PVV is wat dat betreft atypisch vanwege de nadrukkelijke keuze voor Israël, maar net als indertijd de NSB koestert men wel de prinsenvlag en de meeuw als symbool. De manier waarop Wilders over moslims spreekt roept ook sterke associaties op met antisemitisme.

Daarbij komt dat de PVV en andere sociaal-rechtse partijen ongerustheid oproepen of de rechtstaat bij hen wel in goede handen is. Ook dat is een element van het populisme. Soms vraag je je af of Wilders de lijsten, met de namen van de rechters en de hoogleraren die ontslagen moeten worden als hij aan de macht komt, al klaar heeft liggen.

De PvdA moet in de nieuwe Tweede Kamer geen steun verlenen aan het bindende correctieve referendum

Al met al zijn er dus genoeg redenen om ook wanneer je wel sympathie hebt voor de standpunten van de PVV, niet op die partij te stemmen. Uit de onderzoeken door Maurice de Hond blijkt ook dat er meer sympathie is onder bevolking voor typische PVV-standpunten dan je op grond van de aanhang van die partij (eind augustus 22%) zou vermoeden. 46% wil geen asielzoekers meer toelaten, 42% wil de boerkin verbieden en 35% wil alle azc's sluiten.¹⁵ Dat betekent dat dergelijke standpunten een reële kans maken bij een referendum, terwijl er in de politiek terecht maar weinig steun voor is.

Omdat PVV-standpunten onder de bevolking sterker leven dan in de Tweede Kamer tot uitdrukking komt, spreekt Wilders van een 'nepparlement'. Zijn adviseurs Baudet en Cli-

teur bepleiten dat nieuwe wetten onderworpen moeten kunnen worden aan een bindend referendum en dat middels een volksinitiatief ook bestaande wetgeving inclusief internationale verdragen aan een bindend referendum onderworpen kunnen worden.¹⁶ 'Echte democratie' heet hun rapport, waarmee ze impliciet onderschrijven dat de huidige Tweede Kamer een nepparlement is, omdat die de volkswil kan negeren.

Ik ben het daar niet mee eens, maar het verbaast mij wel dat deze opvatting niet binnen Eerste en Tweede Kamer mag worden uitgedragen. Je hoeft ook geen adviseur van de PVV te zijn om als norm te hanteren dat wetgeving in overeenstemming moet zijn met de wil van het volk. Recent nog bepleitte Van der Meer in dit blad referenda als correctiemogelijkheid van de representatieve democratie, wanneer er besluiten genomen worden die niet door de meerderheid gedeeld worden.¹⁷

In een representatieve democratie zijn het echter de verkiezingen die de burger de mogelijkheid geven het beleid te corrigeren, door de politici te vervangen.¹⁸ Dat vereist rechten voor minderheden, persvrijheid, en een onafhankelijke rechtspraak om daarop toe te zien. Het populisme daarentegen leidt door het geloof dat het volk één geheel is al snel tot tirannie van de meerderheid, waarbij politieke tegenstanders onvoldoende ruimte krijgen om hun kritiek te uiten en de rechtspraak niet meer onafhankelijk is. Daarmee komt de mogelijkheid van zelfcorrectie in gevaar. Aan weerszijden van de oostgrens van de Europese Unie zien we dat gebeuren: Polen, Hongarije, Rusland, Turkije.

Conclusie

Van de plebiscitaire elementen die mede onder druk van het populisme hun intrede hebben gedaan in de Nederlandse politiek zijn er twee die heroverweging verdienen: de rechtstreeks gekozen partijleider en het referendum. In beide gevallen kunnen er botsende legitimaties ontstaan.

De rechtstreeks gekozen partijleider kan heel andere ideeën hebben dan de eerder gekozen functionarissen, wat een verwoestend effect kan hebben op een partij. In Amerika zie je dat bij de verkiezing van Trump tot presidentskandidaat voor de Republikeinen, en in het Verenigd Koninkrijk bij de keuze voor Jeremy Corbyn. In Nederland was het bij de VVD gebeurd wanneer Rita Verdonk lijsttrekker was geworden.

De PvdA moet zich afvragen of men zoiets ook wil riskeren. Het schijnt dat vanuit het partijbestuur Myrthe Hilken benaderd is om mee te doen aan de verkiezingen voor het lijsttrekkerschap, om zo wat reuring in de tent te brengen. Dat was ook de reden dat Jeremy Corbyn de eerste keer mocht meedoen. Maar wat zou het betekenen wanneer zij zou winnen? Dat kun je niet uitsluiten: het referendum over de Europese Grondwet werd indertijd ook gehouden om zo de tegenstanders hun plaats te wijzen.

Urgenter is onze positie inzake het referendum, omdat het nieuwe verkiezingsprogramma daar wat over zal moeten zeggen. Voorstanders hanteren als norm dat de wetgeving in overeenstemming dient te zijn met wat de meerderheid van de bevolking wil. Wil die af van het vluchtelingenverdrag, dan zeggen we dat op.

Daartegenover staat de opvatting dat politieke partijen concurreren om het vertrouwen van de kiezer. En dat het daarbij niet alleen gaat om politieke standpunten, maar ook om de reputatie en het gezag die die partijen en hun politici zich verworven hebben als bestuurders, zoals dat bij voorbeeld tot uitdrukking komt in de premierbonus. In dat geval hebben Kamerfracties het recht om hun eigen afweging te maken, en moet je dat niet doorkruisen met referenda. Anders ontstaat ook het probleem wat een regering aan moet met een onwelgevallige referendumuitspraak, zoals over het associatieverdrag met Oekraïne of de Brexit.

Al met al lijkt mij dus de meest te verdedigen opvatting dat politici hun eigen mandaat hebben en bij verkiezingen verantwoording

afleggen hoe dat gebruikt is. De PvdA zal dus in de nieuwe Tweede Kamer geen steun moeten verlenen aan het bindende correctieve referendum, en bij volgende raadplegende referenda de ruimte moeten claimen om afstand te nemen van de uitslag. Dat sluit niet uit dat het bij op zichzelf staande overwerpen, waarbij niet de belastingdruk of internationale samenwerking in het geding is en waar veel mensen zich over opwinden, een referendum een goed middel kan zijn om het conflict te beslechten, zoals bij de donorregistratie.

Kamerleden moeten zich bij het indienen van wetsvoorstellen afvragen: zou dit een referendum overleven?

Tegelijkertijd moet men er rekening mee houden dat partijen bij volgende verkiezingen zullen worden afgerekend op de ingenomen standpunten. Het is roekeloos om zich blind te staren op het eigen mandaat en geen rekening te houden met het draagvlak daarvoor bij de bevolking en de eigen kiezers in het bijzonder, ook al roept dat het verwijt van populisme op. Zo heeft de PvdA veel te weinig oog gehad voor de negatieve gevolgen van de multiculturele samenleving en de effecten van de uitbreiding van de Europese Unie op de arbeidsmarkt.

Traditioneel heeft de PvdA altijd kiezers gemobiliseerd op de tegenstelling sociaal – liberaal, ook kiezers die op lijn links – rechts ver van ons af stonden. Nu zien we dat PvdA en VVD het prima eens kunnen worden over de afbraak van de verzorgingsstaat, maar dat er

vanuit de PvdA-achterban voortdurend gedoe is over asielkwesties. Die zijn belangrijk, maar men moet zich realiseren dat men daarbij op dun ijs schaatst.

Bij de keuze tussen elementen uit de plebiscitaire en de representatieve democratie moeten partijen in de eerste plaats consistent zijn. Wanneer je interne verkiezingen organiseert moet je het resultaat daarvan accepteren, en niet de winnaar beentje proberen te lichten want hij je niet aanstaat. Evenmin moet je vier jaar lang kabinetsbeleid steunen dat de kiezers volledig negeert en tegelijkertijd het gewicht van referenda vergroten. Kamerleden zouden zich veel vaker de vraag moeten stellen: wanneer er over dit wetsontwerp een referendum zou worden gehouden, zou het het dan halen? En zo nee, waarom stem ik er dan toch voor? Dat valt soms te rechtvaardigen, maar vaak ook niet. Het bindend correctief referendum dwingt zo'n houding af, maar maakt het nagenoeg onmogelijk voor Tweede Kamerleden om bewust van de meerderheid van de kiezers af te wijken. Dat doet onrecht aan het eigen mandaat van het parlement, maar leidt ook tot allerlei complicaties wanneer er zich meerderheden aftekenen voor onderling inconsistente standpunten. In dat opzicht kies ik voor minder populisme: ik ben tegen het bindend referendum.

Maar ik denk wel dat nu het dedain voor de kiezer en met name de laagopgeleide kiezer met een laag inkomen te groot is. Het duidelijkste voorbeeld daarvan is hoe langzaam het tot Den Haag is doorgedrongen welke rampzalige effecten de uitbreiding van de EU op de arbeidsmarkt heeft gehad. Daarom pleit ik wel voor een meer op de kiezer gerichte houding. Wie het daar mee eens is, zal dat meer democratie noemen, anderen zullen daar populisme inzien. Daarmee zijn we terug bij de curieuze relatie tussen deze twee termen.

Noten

- 1 G.J.P.J. Bolland (1921), *De Teekenen des Tijds*, Leiden, derde druk, p. 17.
- 2 W. Drees (1958), *Van mei tot mei*, p. 221; H.C. Posthumus Meyes (1958), *De enquêtecommissie is van oordeel*, p. 304.
- 3 W.A. Bonger (1936), *Problemen der Democratie*, tweede, populaire uitgave, Amsterdam, De Arbeiderspers, p. 36.
- 4 W.A. Bonger, *Democratie en Selectie, in Waakzaamheid*, tweede reeks nr. 6, zie: www.dbnl.org/tekst/bongoo5de-moo1_01/bongoo5de-moo1_01_0001.php, p. 2.
- 5 A. Lijphart (1984), *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*.
- 6 P. Bordewijk (1973), 'Bindende afspraken vooraf', in: *Hollands Maandblad* nr. 308-309, pp. 12-16, zie: www.dbnl.org/tekst/_holoo6197301_01_holoo6197301_01_0044.php.
- 7 A. Nuis (2004), *Op zoek naar Nederland*, Augustus, Amsterdam-Antwerpen, pp. 157-158.
- 8 Th. De Graaf (12-10-2016), 'Pas op dat het referendum niet in verkeerde handen valt', in: *NRC Handelsblad*, pp. 16-17.
- 9 Noot 3, p. 104.
- 10 *Het Parool* (16-2-2006), zie: www.barttrompstichting.nl/publicaties/publicaties_item/t/consequenties_van_dualisering.
- 11 R. Koole (2010), *Mensenwerk. Herinneringen van een partijvoorzitter; 2001-2007*, pp. 47, 51.
- 12 Maurice de Hond (28-8-2016), zie: www.noties.nl/v/get.php?a=peil.nl&s=weekpoll&f=2016-08-28.pdf.
- 13 P. Bordewijk (2003), 'Elite kan maar geen referendum winnen', in: *Pluche winter*, zie: <http://www.paulbordewijk.nl/artikelen/188>.
- 14 M. Bovens en A. Tille (2011), *Diplomademocratie*, pp. 127.
- 15 Noot 12.
- 16 Th. Baudet en P. Cliteur (september 2016), *Onderzoeksrapport Echte democratie. Het probleem van de representatieve democratie & het referendum als oplossing*. Forum voor Democratie.
- 17 T. van der Meer (2016), 'Red het referendum', in *S&D 3*, zie: www.wbs.nl/system/files/tom_van_der_meer_-_red_het_referendum.pdf.
- 18 B. Rijkema (2015), *Weerbare democratie. De grenzen van democratische tolerantie*, p. 149.

‘Socialisme’ is in de Verenigde Staten geen vies woord meer, met dank aan Bernie Sanders

Hoewel hij het af moest leggen tegen Hillary Clinton, was het presidentskandidaatschap van Bernie Sanders niet tevergeefs. Hij zette het socialisme weer op de Amerikaanse politieke kaart en ontketende zo een prille revolutie.

DOEKO BOSSCHER

Emeritus hoogleraar eigentijdse geschiedenis

De vraag waarom het socialisme in de Verenigde Staten nooit is aangeslagen, heeft door de jaren heen veel pennen in beweging gebracht. De bekendste studie — net als *Das Kapital* van Karl Marx vaker geciteerd dan gelezen — is het boek *Warum gibt es in den Vereinigten Staaten keinen Sozialismus?* van Werner Sombart uit 1906. Sombart, toen een gerenommeerd econoom/socioloog, trok na ingewikkelde theoretische omzwervingen de conclusie dat hun welvaartsniveau de arbeiders in de VS immuun maakte voor de lokroep van Marx en Engels. Een werknemer die fatsoenlijk te eten heeft, taalt niet naar socialisme. Hoe anders was de situatie in Europa, waar de hongerige massa's hunkerden naar verlichting van hun lot.

Geen succes dus voor *Das Kapital* en de daardoor geïnspireerde beweging die onder meer de Russische Revolutie van 1917 tot gevolg had. Maar de laatste jaren hangt er — zo lijkt het — verandering in de lucht. In 2011 was er de 'Occupy Wall Street'-beweging, die grote maatschappelijke onvrede aan het licht bracht. Thomas Piketty kreeg twee jaar later

ook in de Verenigde Staten veel weerklank met zijn boek *Kapitaal in de 21ste eeuw*. Gerenommeerde economen als Nobelprijswinnaars Joseph Stiglitz en Paul Krugman werden door hem geïnspireerd en pasten in hun eigen werk Piketty's ideeën over kapitaal en bezit toe op de Verenigde Staten. In 2016 trok presidentskandidaat Bernie Sanders overal waar hij met zijn 'socialistische' boodschap verscheen volle zalen.

Is Amerika toe aan radicale ingrepen in de economische verhoudingen?

Een beladen term

Natuurlijk bestaat er in de VS, zoals haast overal, wel een politieke partij die zich 'socialistisch' of 'sociaal-democratisch' noemt. Deze leidt echter van oudsher een marginaal bestaan. Na de Russische Revolutie van 1917 stond in Amerika alles wat leek te wijzen op sympathie voor Lenin en de zijnen onder zware verdenking. De FBI (Federal Bureau of Investigation) toonde stevast warme belang-

stelling, vooral onder J. Edgar Hoover, die in 1924 de leiding kreeg. Het onderscheid tussen revolutionair socialisme (communisme) en de braveren varianten die zich conformeerden aan democratische procedures, viel in de publieke opinie geheel weg.

Tijdens de Koude Oorlog, vanaf 1945, toonde de Amerikaanse samenleving al helemaal geen geduld met 'socialisten'. Alleen in de woelige jaren zestig, toen een kleine kring 'liberals' zichzelf openlijk 'sociaal-democratisch' noemde, stond de deur tussen hen en de rest van de maatschappij (inclusief de overheid) kortstondig op een kier. Het boek *The Other America: Poverty in the United States* (1962) van de zelfverklaarde socialist Michael Harrington maakte indruk op de entourage van president John Kennedy (1961-63) en (vice)president Lyndon Johnson, die na de moord op Kennedy in 1963 in Dallas het hoogste ambt zou bekleden. Harrington mocht zich enige tijd 'adviseur' van de regering noemen en zo een kleine bijdrage leveren aan de grondslagen voor Johnsons 'Great Society'.

Decennia gingen voorbij. En toen was er plotseling het fenomeen Bernie Sanders, die het waagde zichzelf als socialist te affichereren. Hij stapelde het ene succes op het andere. Is Amerika — en vooral de jongeren in dat land — dan toch voor het socialisme gewonnen? Dat valt mee, of tegen zo men wil. De programma-punten van Sanders leveren bij elkaar opgeteld het perspectief op van een soort New Deal à la Franklin Roosevelt (1933-45). Naar Europese maatstaven is het socialistisch gehalte gering.

Geen misverstanden dus. Veel Amerikanen huiveren nog onverminderd bij het horen van het woord 'socialisme'. Is dat geen verkapt marxisme, een soort communisme light? De felste tegenstanders van Obama hebben zich in de lastercampagnes van de afgelopen jaren consequent op drie punten gericht: 1) hij zou door zijn geboorte buiten het grondgebied van de Verenigde Staten grondwettelijk niet bevoegd zijn het ambt van president uit te oefenen; 2) hij was heimelijk een moslim; en 3) hij was al even stiekem een socialist. In bepaal-

de kringen werkten deze beschuldigingen als Haarlemmerolie; het bij elkaar gefantaseerde 'socialisme' van Obama zeker niet in de laatste plaats.

Er zijn geen aanwijzingen dat het socialisme als doorleefde ideologie in minder radicale kringen wél populair is geworden. Het is geen vies woord meer, het klinkt zelfs veelbelovend, maar het gaat — zo zal ik hierna betogen — bij Sanders' aantrekkingskracht om iets anders dan het etiket dat hij hanteert.

Succes bij de jongeren

Sanders' succes bij de jonge kiezers, dat zich in 2015 ineens manifesteerde, was voor velen een raadsel. Hoe kon het dat een senator uit het landelijke en lieflijke Vermont (op vijf na de kleinste Amerikaanse staat in oppervlakte en op één na de kleinste in inwonertal), die nog ouder was dan de gehate babyboomers — hij is van 1941 — zo goed lag bij 'millennials' en de generatie onmiddellijk daarna? De jonge kiezers, met hun meestal goede opleiding en hun vaak stedelijke achtergrond, leken hun held te hebben gevonden. De commentatoren hapten naar adem.

De bewijzen voor Sanders' populariteit stapelden zich op. Begin 2016 bleek uit een opiniepeiling onder jongeren van alle politieke gezindten (Democratisch, Republikeins en ongebonden) dat 31% van de leeftijdscategorie tussen 18 en 26 jaar Bernie Sanders 'het meest van alle politici respecteerde'. President Obama stond op de tweede plaats, Hillary Clinton kreeg 11%. De Republikeinen Donald Trump, Jeb Bush en Ted Cruz eindigden onder de 10%.

Kort na deze peiling vonden de eerste voorverkiezingen plaats. In Iowa, waar traditioneel geen voorverkiezing wordt gehouden maar een 'caucus' (een soort raadgevende partijvergadering), was de uitkomst bij de Democraten nog min of meer onbeslist. Maar bij de eerste echte krachtmeting, in New Hampshire, behaalde Sanders een enorme overwinning op Clinton: 60% tegen 38%. Zijn zege was vooral aan jongeren te danken, zo bleek uit de 'exit-

polls'. Terloops merkten de kranten op dat Sanders ook nog eens de eerste joodse kandidaat in de Amerikaanse geschiedenis was die de hoofdprijs won in een 'primary'.

Het bleef niet bij New Hampshire. Ouderen begonnen aan te haken. Sanders tartte alle traditionele logica van een verkiezingsjaar. Zijn overwinningsscore liep op tot 22 staten (van de 50). Ook het feit dat hij verreweg het populairst was onder de Democraten die vanuit het buitenland schriftelijk hun stem uitbrachten trok de aandacht. Wat betekende dit nu weer? Hoe kwam het dat die wereldwijze *expats* stemden op een 'socialist'?

Bernie moest het hebben van authenticiteit en een boodschap die al zijn tekortkomingen deed vergeten

Niets kon hem deren. Geen groot spreker, geen indrukwekkend stemgeluid, een grijze, stramme oude man: Bernie moest het hebben van eigenschappen als durf en authenticiteit en een boodschap die al zijn tekortkomingen deed vergeten. Dat hij senator was voor het nietige Vermont bleek ineens een voordeel. Hoewel hij al sinds 1991 meedraait in Washington, de eerste jaren als lid van het Huis van Afgevaardigden en eigenlijk nog maar korte tijd in de Senaat, drong hij nooit door tot de machtscentra van de Democratische Partij. In een tijd die gekenmerkt wordt door argwaan jegens 'de elite' beschik je dan over een fraaie uitgangspositie voor een landelijke carrière.

Hillary was ruw wakker geschud. In de maanden die volgden op New Hampshire vocht zij met succes terug. Toch kon zij tot de conventie, die eind juli in Philadelphia plaatsvond, niet op haar lauweren rusten. Het was in belangrijke mate aan de 'gekleurde' kiezers te danken dat zij won in enkele dichtbevolkte

staten die veel gedelegeerden opleverden. Zo sloot zij het lange, pijnlijke politieke voorjaar af met een nog vrij ruime voorsprong op Sanders (17 tegen 13 miljoen kiezers, 2800 tegen 1800 gedelegeerden). Dankzij die marge kon Clinton de Democratische nominatie in een toch nog rustige sfeer aanvaarden. De Sanders-aanhang protesteerde alleen buiten het congrescentrum waar de conventie werd gehouden en Sanders zelf gaf zich gewonnen met een lang uitgestelde maar royale steunbetuiging aan de partijkandidaat. Het tegelijkertijd aangenomen partijprogramma — dat naar Amerikaans gebruik in de praktijk van weinig betekenis zal blijken te zijn — werd echter op diverse punten in de geest van de verslagen kandidaat aangescherpt.

Machinaties

'Bernie' was al in het beginstadium van de campagne afgeserveerd door het establishment in de Democratische Partij. Ook de grote vakbonden spraken zich uit voor zijn concurrent. Niet dat men daar overliep van sympathie voor Clinton, maar men achtte de oude man uit Vermont onverkiesbaar. (Het was een veeg teken dat enkele kleinere bonden, dichterbij de werkvloer, vóór Sanders opteeden.) Het resultaat van de talrijke machinaties in Democratische en Republikeinse gelederen is dat op 8 november 2016 twee eigenlijk ongewenste kandidaten tegenover elkaar komen te staan. Clinton steunt wel op de partijtjigers, die echter beseffen dat het een enorm waagstuk wordt: haar ervaring staat buiten kijf, maar zij is allesbehalve een stemmenkanon. Niemand heeft — raar maar waar — een flauwe idee hoe het electoraat per saldo denkt over het vooruitzicht dat een vrouw het machtigste ambt ter wereld zou gaan bekleden. Gehoopt wordt dat een meerderheid van de kiezers uiteindelijk toch maar op haar zal stemmen, al dan niet met een wasknijper op de neus.

Trump heeft theoretisch nog meer blokken aan zijn been. Hij brengt steeds opnieuw zijn partij in grote verlegenheid. Hoger opgeleiden

vinden hem plat en grof en doen zijn campagneretoriek af als grootspraak. Dat de Republikenen dit ongeleide projectiel niettemin naar voren schoven, al was het met angst en beven, had slechts één reden: zijn onontkoombare populariteit in de voorverkiezingen. Maar of de boze, grillige massa's die in het voorjaar de doorslag gaven in november weer komen opdagen, weet niemand. Elke politieke analist van betekenis beschrijft Trumps aanhangers als onberekenbaar. En of zij überhaupt voldoende in aantal zijn, is al helemaal onzeker. Amerika is in de laatste decennia qua samenstelling van het kiezerspubliek grondig veranderd. In het zuiden zijn ook de laatste belemmeringen voor minderheden om te gaan stemmen langzamerhand geweken. Er zijn verspreid over het land heel veel mensen met een niet-blanke achtergrond bij gekomen. Trump heeft een groot deel van die kiezers met allerlei beledigingen vakkundig van zich vervreemd. Door zich min of meer blind te richten op verontwaardigde blanken die door de economische en financiële crises van de laatste jaren in de knel zijn gekomen, kampt hij nu met een groot probleem: als hij die doelgroep niet in z'n geheel naar de stembus krijgt, loopt het zeker mis.

Het socialisme van Sanders

De jongeren die Bernie Sanders aan het begin van dit verkiezingsjaar aanwezen als de politicus die zij het meest respecteerden, zeiden in andere toen gehouden peilingen ook dat zij 'socialisme' hoger aansloegen dan 'kapitalisme'. Deze opmerkelijke uitslag, een unicum in de Amerikaanse politieke geschiedenis, illustreerde vooral hoe hoog hun nood gestegen was. Ook bewees het dat 'socialisme' deze generatie heel anders in de oren klinkt dan vroegere generaties, nu de Koude Oorlog als context ver achter ons ligt.

In de Verenigde Staten hebben op dit moment te weinig mensen een echte baan, en zeker geen baan die in overeenstemming is met hun opleidingsniveau. Een groot deel van de oude industrie is weggevaagd. Ook op het plat-

teland verloopt de transitie naar moderne producten en productiemethoden moeizaam. Dit treft ook jongeren, zo niet meer. Studieschulden drukken zwaar op huishoudens en individuen. Jonge 'urban professionals' worden in de verstedelijkte gebieden geconfronteerd met torenhoge huren en bijkomende kosten van levensonderhoud. In zulke omstandigheden zou het geen verbazing moeten wekken dat de belofte die het vage begrip 'socialisme' inhoudt, velen aantrekt.

De belofte van het vage begrip 'socialisme' trekt veel jongeren aan

Sanders heeft in de loop van zijn lange politieke carrière meermalen uitgelegd waarom hij zijn ideeën liever niet 'socialistisch' noemde. Hij was zich bewust van de aversie die dat woord opwekte: 'Als ik spreek over socialisme als ideaal, denken mensen meteen aan politieke processen en strafkampen in Siberië'. Maar vanaf 2015 begon hij te merken dat het begrip bij bepaalde categorieën kiezers, die niet met visioenen van stalinistische dwang en met de tegenstellingen van de Koude Oorlog belast zijn, de warme glans van morgenrood kreeg. Vanaf dat moment werd hij minder afhoudend.

Voor alle duidelijkheid liet Sanders het in zijn campagne niet bij vage schetsen van de betere toekomst die zijn socialisme zou brengen. Precies de kwesties die zijn publiek het meest bezighielden, zou hij oplossen door meer overheidsregulering, het aanpakken van kartels in alle sectoren van de economie (inclusief het bankwezen), een rechtvaardig stelsel van sociale zekerheid en gezondheidszorg en betaalbaar onderwijs. Als hij het voor het zeggen zou krijgen, beloofde hij, riep hij onmiddellijk een halt toe aan de uitholling van de middenklasse. Wie of wat rechtvaardigt 'a

massive transfer of wealth from working families to the top one-tenth of 1%? Dat minuscule groepje lieden dat zijn macht misbruikt om de welvaart naar zich toe te harken zou hij een lesje leren. 'The system is rigged' – het is doorgestoken kaart.

Deze 'socialistische' boodschap kreeg vleugels. Tegenover degenen die het langst kopschuw bleven, hamerde hij op de democratie als de enige weg waarlangs zijn betere 'socialistische' samenleving bereikt zou worden.

Nadat tijdens de conventie in Philadelphia de vrede tussen het Sanders- en het Clintonkamp officieel was getekend, annexeerde Hillary in haar campagne veel wensen van haar vroegere rivaal. Zij heeft dan wel de nominatie in de wacht gesleept, maar er moest onverwacht hard voor worden gevochten; hoe weinig mensen er echt warm voor haar lopen is goed tot haar doorgedrongen. De 'beweging' die Sanders is begonnen, en die eerst alleen aansloeg bij degenen die er vanwege hun persoonlijke situatie extra gevoelig voor waren, is nu gekanaliseerd tot onderdeel van de officiële mantra. Langs de zijlijn staat Sanders klaar om Clinton bij te sturen. 'Our revolution continues', is zijn adagium. Nog steeds aarzelt hij niet zich socialist te noemen.

En Nederland?

Is die revolutie ook de onze? Nederland is de Verenigde Staten niet. Om met de termino-

logie te beginnen: het woord 'socialisme' en – belangrijker – de denkwereld die daarmee verbonden is, roepen hier heel andere associaties op. Er bestaat al weer vele jaren een Socialistische Partij en de tijd dat Joop den Uyl politiek en terminologisch trapezewerk moest verrichten om niet alleen bij Nieuw Links krediet te verkrijgen, maar ook de oude garde die de partij ooit had opgericht te vriend te houden, ligt lichtjaren achter ons. De PvdA vermeed toen zelfs de term 'sociaal-democratie' en sprak liever van 'democratisch socialisme' – dan ben je socialist en toch democratisch en is iedereen tevreden.

Maar ook in Nederland gaat achter het struikgewas van termen een groot, ongedefinieerd onbehagen schuil. Hoe reëel dat is, blijft de vraag. Maar nu het zich onmiskenbaar manifesteert, kan er maar beter rekening mee worden gehouden. Zoals in de VS jong en oud snakken naar een eerlijker welvaartsverdeling en een overheid die niet in formules denkt, maar begrip toont voor de zorgen van 'gewone' mensen; zo willen veel Nederlanders verlost worden van ongebreidelde marktwerking. Maatschappelijk nut wordt hoger aangeslagen dan, zoals tot voor kort, nut dat louter door economische wetten wordt gedefinieerd. De Nederlandse politieke partijen zouden er verstandig aan doen gehoor te geven aan de onderstromen waaraan Sanders een stem gaf. Amerika is ver weg, maar ook heel dichtbij.

Brexit dwingt tot herbezinning op de interne markt

In de vorige *S&D* bepleitten Marijke Linthorst en Nik Jan de Boer een socialer 'post-Brexit' Europa. In reactie hierop schrijft Ben Crum dat sociaal beleid vooral een binnenlandse taak is. Na de Brexit is het met name tijd voor een nieuwe agenda voor de interne markt. Dit biedt links de kans om een eigen stempel op het beleid te drukken.

BEN CRUM

Hoogleraar politicologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam & co-directeur van Access Europe, het Amsterdam Centre for Contemporary European Studies

Met de Brexit in het vooruitzicht zijn de resterende 27 lidstaten van de Europese Unie (weer eens) begonnen aan een proces van herbezinning. De Verklaring van Bratislava die zij daarover op 16 september aflegden, vermijdt nadrukkelijk elk vergezicht en is zeer pragmatisch van toon.¹

Met deze terughoudende inzet wordt duidelijk afstand genomen van de benadering van de jaren negentig en vroege jaren 2000, die draaiden om grote vergezichten en nieuwe verdragen. De nieuwe lijn richt zich op het realiseren en zichtbaar maken van resultaten van Europese samenwerking. Donald Tusk, de voorzitter van de Europese Raad, heeft het daarbij in het bijzonder over het bieden van effectieve veiligheid en zekerheid op het gebied van migratie, veiligheid en economische en sociale ontwikkeling.²

Het grote voordeel van Tusks benadering is dat ze geen onmogelijk grote verwachtingen opzweept. Het risico is echter dat een dergelijke benadering enerzijds aanvoer

op een paar concrete maatregelen waarover overeenstemming haalbaar is, maar anderzijds de analyse van fundamentele problemen ontloopt.

Om die fundamentele problemen te adresseren moeten de regeringsleiders, zo betoog ik, zich uiteindelijk wenden tot de kern van het integratieproject: de interne markt. Alleen als zij het dogma van de interne markt ter discussie durven te stellen, kunnen Europese politici aannemelijk maken dat het integratieproject niet alleen een bevoorrechte grensoverschrijdende elite ten goede komt, maar de maatschappij als geheel.

De malaise van de Europese politiek

Als de uitslag van het Britse referendum over EU-lidmaatschap tot onrust heeft geleid onder de andere lidstaten, dan is dat niet zozeer vanwege de onmiddellijke dreiging dat het Britse voorbeeld zal worden gevolgd. In veel opzichten is de Brexit een specifiek Brits probleem.³

Het Britse EU-lidmaatschap heeft altijd geleden aan een gebrek aan overtuiging. In geen andere lidstaat stuit Europese samenwerking op een zo vijandige pers en op een blijvende overtuiging van het eigen mondiale belang. Je kunt zelfs stellen dat als een uittredingsreferendum onder deze — meest optimale — omstandigheden slechts met een meerderheid van twee procentpunten kan worden gewonnen, de kansen op eenzelfde uitslag elders zeer gering zijn.

Tegelijkertijd drukt de Brexit de regeringsleiders onmiskenbaar met hun neus op een bredere malaise in de Europese politiek, waar het onvermogen om een gezamenlijk verhaal over Europese integratie te formuleren samenvalt met een grote electorale druk op de gevestigde politieke partijen.⁴

Terwijl Europese samenwerking onontkoombaar is, lijken de politieke leiders hun verantwoording daarover tegenover de kiezers zoveel mogelijk te willen ontlopen. Logischerwijs dwingen grensoverschrijdende uitdagingen — eurocrisis, toestroom van vluchtelingen, Brexit, internationale handel, terroristische aanslagen — keer op keer tot Europees overleg. Gegeven de grote onderlinge verschillen die deze vraagstukken oproepen, worden doorgaans slechts zeer kleine stapjes vooruit gemaakt, die dan ook nog eens concessies van iedereen vereisen. In de binnenlandse politieke verhoudingen is er daardoor weinig eer te behalen aan de Europese samenwerking. Sterker nog, onder druk van opkomende anti-establishmentpartijen, houden regeringspartijen hun rol in Europa liefst zoveel mogelijk buiten de schijnwerpers van het politieke debat.⁵

De uitnodigingsbrief van Tusk voor de top in Bratislava biedt — bij zorgvuldiger lezing — een nuttige aanzet voor een fundamentele analyse van de situatie waarin de Europese politiek zich bevindt. Terecht wijst hij op gevoelens van onveiligheid en onzekerheid en de perceptie dat de EU die gevoelens eerder versterkt dan dat zij effectieve bescherming biedt. Specifieker — en dit is meer mijn lezing

dan die van Tusk — is er de perceptie dat Europa het vermogen van nationale regeringen om die bescherming te bieden ondermijnt. Dat is ook wat de Brexit-stemming ('take back control') verbindt met het dreigende electorale onbehagen in veel andere Europese landen.

Met haar focus op betere communicatie en concrete initiatieven gaat de Verklaring van Bratislava echter voorbij aan elke diepere analyse van de huidige situatie. Voornemens zoals het versterken van gezamenlijke grenscontroles en de inrichting van een Europees militair hoofdkwartier lijken te veronderstellen dat de oplossing uiteindelijk toch in meer Europa ligt, maar dan toegediend in kleine doses en gericht op zichtbare resultaten.

De Verklaring van Bratislava gaat voorbij aan elke diepere analyse van de huidige situatie

Terecht hebben de voorstellen in het stappenplan van Bratislava over vluchtelingen, terrorismebestrijding en het investeringsfonds weinig opwindend veroorzaakt. In plaats daarvan richten de meeste commentatoren zich op de dieper liggende logica van de fundamenten van de Europese samenwerking. Typerend is dat in de vorige *S&D* zowel Marijke Linthorst als Nik Jan de Boer concludeert dat het passende antwoord op Brexit ligt in een socialer Europa.⁶ Mijn positie is dat sociaal beleid toch vooral een nationale zaak is en blijft. In die zin ben ik sceptisch over pleidooien, zoals van Linthorst, om Europa hogere sociale normen te laten opleggen.

Maar Linthorst en De Boer wijzen in hun analyse ook op de perverse rol van de interne markt, en dat is volgens mij de kern van de zaak. In de rest van deze bijdrage wil ik de analyse van de werking van de Europese markt

en de fundamentele vrijheden waaromheen ze is geconstrueerd verder verdiepen. Deze analyse biedt een basis voor een post-Brexit-agenda die wél de fundamentele problemen van de EU benoemt en daadwerkelijk bereid is de gegeven verworvenheden van de Europese samenwerking ter discussie te stellen.

Een gemankeerde interne markt

Uiteindelijk vormt het principe van vrijhandel in de interne markt het fundament van de Europese samenwerking. Daarbij is het altijd de centrale (Ricardiaanse) veronderstelling geweest dat vrijhandel ten goede komt aan alle betrokkenen. Op geaggregeerd niveau is weinig op deze veronderstelling af te dingen. Zonder twijfel heeft de interne markt een positieve invloed gehad op de economische groei en welvaart in Europa.

Maar aan deze eerste veronderstelling is ook altijd een tweede verbonden, namelijk dat de gerealiseerde economische groei binnen de Europese (welvaarts)staten vanzelf zou 'doordruppelen' naar de minst bedeelden.⁷ Kortom, Europese economische samenwerking zou bijdragen aan de reductie van economische ongelijkheid binnen landen én van economische ongelijkheden tussen landen.

De realiteit is echter dat precies vanaf het moment, eind jaren tachtig, dat Europa vol inzette op de voltooiing van de interne markt, de economische ongelijkheden gestaag steeds verder zijn toegenomen.⁸ Zonder twijfel zijn er grote groepen in de (hogere) middenklasse die, met internationale opleidingen en carrières bij multinationale ondernemingen of organisaties, volop delen in de voordelen van de interne markt. Hoog boven hen op de sociaaleconomische ladder opereert zelfs een kosmopolitische elite wier economische mogelijkheden letterlijk onbegrensd zijn.

Heel anders is de positie van mensen lager op de ladder.⁹ Zij hebben de afgelopen drie decennia gezien hoe hun sociale verzekeringen systematisch gekort werden, terwijl ook hun baanzekerheid steeds meer onder druk

is komen te staan. Bovendien treffen deze onzekerheden niet alleen de traditioneel zwakkere sociale klassen, maar bijvoorbeeld ook veel hoger opgeleide schoolverlaters uit de middenklasse die na hun (internationale) studie het hoofd boven water moeten houden met het ene tijdelijke arbeidscontract na het andere en het groeiende leger zzp'ers voor wie de droom van zelfstandigheid verzuipt in structurele onzekerheid. Voor deze groepen is het nadrukkelijk de vraag of Europese samenwerking, en in het bijzonder de interne markt, de oplossing is voor de onzekerheden die zij ervaren of juist een oorzaak ervan.

De dogma's van de interne markt

De veronderstelde voordelen van de interne markt druppelen dus allesbehalve automatisch door naar alle groepen in de samenleving. Terwijl de vier vrijheden (goederen, diensten, personen en kapitaal) waarop de interne markt is gestoeld als onwrikbare dogma's gelden in Brussel en niet te vergeten in Luxemburg (de zetel van de Europese Gerechtshoven), zijn bij alle deze vrijheden inmiddels ook kanttekeningen te plaatsen. Zelfs het vrij verkeer van goederen, dat in principe het minst problematisch is, roept serieuze afbakeningsvragen op als de bijbehorende principes zonder voorbehoud worden toegepast op goederen van algemeen belang zoals water en energie.¹⁰

Bij het vrij verkeer van diensten speelt de voortdurende kwestie over de mate waarin bedrijven uit andere Europese landen niet alleen de concurrentiepositie van nationale dienstverleners ondermijnen maar ook het beschermingsniveau van nationale regelgeving. Zoals ook bleek in de Brexit-campagne, is die discussie nog heviger als het gaat om het vrij verkeer van personen uit met name Midden- en Oost-Europa. Het vrij verkeer van kapitaal, ten slotte, is nadrukkelijk ter discussie gesteld sinds de financiële crisis. Typerend genoeg worden in veel Europese gremia pleidooien voor het reguleren van vrij verkeer van kapi-

taal echter alweer overstemd door voorstellen die veronderstellen dat verdere volmaking van vrij verkeer van kapitaal noodzakelijk is. Dat geldt in het bijzonder voor de initiatieven rondom een unie van kapitaalmarkten.¹¹

Alle vier de voorbeelden illustreren hoe vrijhandel in de interne markt in Europa een doel op zich lijkt te zijn geworden in plaats van dat deze in dienst staat van het streven naar een welvarende en rechtvaardige maatschappij. Met name voor de Europese Commissie en het Hof van Justitie is het bewaken van de beginselen van de vrije markt – de vier vrijheden, maar ook het non-discriminatiebeginsel en de harmonisatie van regelgeving – een kerntaak in het beschermen van het integratieproces. Aldus zijn deze beginselen diep verankerd in de Europese verdragen, wetten, verordeningen en jurisprudentie van de Unie.

Maar zelfs de verdragsbepalingen laten de nodige ruimte om de interne markt bij te sturen en in dienst te stellen van de Uniedoelstellingen zoals die geformuleerd zijn in termen van groei, sociale vooruitgang, rechtvaardigheid en economische, sociale en territoriale samenhang.¹² In die zin hoeft een hervorming van de interne markt ook niet afhankelijk te worden gemaakt van het moeizame proces van Europese verdragswijziging, zoals De Boer suggereert.¹³ Veeleer is het aan de lidstaten om de maatschappelijke zorgen te beantwoorden met Europese wetgeving die de interne markt duidelijk afbakt en haar uitwassen bestrijdt.

Post-Brexit-agenda voor de EU

Als Europese regeringsleiders daadwerkelijk een verhaal willen bieden over Europa aan degenen voor wie de meerwaarde niet meer vanzelfsprekend is, dan kan er niet langer om de hete brij worden heen gedraaid, zoals in Bratislava, maar moeten ze het lef hebben de kern van de Europese samenwerking kritisch tegen het licht te houden. De interne markt is een hoeksteen (misschien zelfs dé hoeksteen) van de Europese samenwerking;

ze is een belangrijke bron van welvaart en een drijvende kracht achter de samenwerking. Maar het is nu nodig om duidelijk te maken welke waarden de interne markt ook alweer dient; hoe alle Europese burgers, en zeker de minderbedeelden, delen in deze waarden; en welke maatregelen genomen worden om dit te garanderen.

Lidstaten moeten actief de grenzen van de markt beheren

Het begrip van de overheid als ‘marktmeester’ dat Linthorst aanhaalt is daarvoor een mooi uitgangspunt.¹⁴ Maar in tegenstelling tot de nationale initiatieven waar zij op wijst, moet die rol in de eerste plaats invulling krijgen op Europees niveau. Dat betekent dat de lidstaten actief de grenzen van de markt beheren door bijvoorbeeld goederen en diensten van algemeen belang expliciet en gericht uit te sluiten van de werking van de beginselen van de interne markt.¹⁵ Om het grensoverschrijdend verkeer van diensten en werknemers en haar ongewenste neveneffecten onder controle te krijgen, is veel te zeggen voor het vooropstellen van het werklandbeginsel boven het herkomstbeginsel.¹⁶

Wat betreft kapitaalstromen is de uitdaging om te zorgen dat deze dienstbaar (en in proportie) zijn aan de reële economie. Terwijl dat uitgangspunt wellicht een groot deel van de voorstellen voor een unie van kapitaalmarkten ondersteunt, biedt het bijvoorbeeld ook een basis voor een ‘vertragende’ maatregel als belasting op financiële transacties.

Aan de andere kant vergt dit doel ook een herwaardering van de beleidsruimte van de natiestaten.¹⁷ Terecht (en soms ook onterecht) rechtvaardigen nationale overheden veel ingrepen in sociaaleconomische

zekerheden met een verwijzing naar Brussel of, algemener, naar de internationale concurrentiepositie. Na de eurocrisis is deze tendens nadrukkelijk versterkt met de aanscherping van het Europese toezicht op financieel en economische beleid. Maar nu de urgentie voor de meeste landen is afgenomen, lijkt de Brusselse controledrift zich meer tot hoofdlijnen te gaan beperken en ook weer meer te erkennen dat de uiteindelijke verantwoordelijkheden toch nationaal blijven.¹⁸ Dat neemt niet weg dat het belang dat in de EU wordt gehecht aan beginselen van controle en eenvormigheid regelmatig de ruimte dreigt te beperken voor nationale maatregelen gericht op welvaartsvergroting en sociale rechtvaardigheid.

Waar nationale regeringen dus soms meer ruimte mogen krijgen van Brussel in het nastreven van hun sociaaleconomische ambities, vereist hun handelingsvermogen op andere terreinen juist de aanwezigheid van gemeenschappelijke kaders, met name om beleidsconcurrentie te voorkomen. Een actueel voorbeeld is de vermogenswinstbelasting en de wijze waarop lidstaten elkaars belastingbasis ondermijnen door systematische reductie van de tarieven en door afspraken met individuele bedrijven. Dit is bij uitstek een onderwerp waarop Europese minimumnormen noodzakelijk zijn, en het lijkt erop dat zelfs de pioniers van de beleidsconcurrentie (waaronder Nederland) nu bereid zijn zo'n gezamenlijke regeling te ondersteunen.

Besluit

In plaats van het hapsnap-stappenplan van Bratislava zou een Europese Unie die haar relevantie en meerwaarde wil bewijzen er dus goed aan doen om komend voorjaar, bij de zestigjarige verjaardag van de voormalige Europese Economische Gemeenschap, een samenhangend stappenplan voor te leggen waarmee ze de controle over de interne markt herwint. Dat vergt een minder dogmatische en meer dienstbare Europese markt. De ge-

noemde maatregelen beogen zeker niet de interne markt af te schaffen, maar zij hebben wel tot doel haar beter in te bedden en te zorgen dat haar voordelen breed gedeeld worden in de samenleving. Bovendien bevestigen en versterken zij de 'eerstelijns-rol' van nationale overheden in het bieden van sociaaleconomische zekerheid.

Een dergelijke herziening van de interne markt is in het belang van links en rechts, van Noord en Zuid én van West en Oost in Europa, zeker als de zittende politici eurosceptische bewegingen de wind uit de zeilen willen halen. Voor liberalen en centrum-rechts wordt de interne markt uiteindelijk onverdedigbaar als grote maatschappelijke groepen niet in de voordelen delen. Vanuit beleidsmatig oogpunt verdient een systematische correctie van de marktorde dan de voorkeur boven losse lapmiddelen waarmee specifieke groepen gecompenseerd worden.

Voor links opent een herziening van de interne markt belangrijke politieke ruimte. Als een sociaal Europa ooit kans van slagen heeft, dan is de relativering van de Europese markt een noodzakelijke voorwaarde. Belangrijker nog is dat de genoemde maatregelen de politieke speelruimte op nationaal niveau vergroten. Hiermee wordt rechts beleid zeker niet uitgesloten, maar herwinnen linkse partijen weer mogelijkheden om hun eigen stempel op het beleid te drukken. Politieke diversiteit op nationaal niveau is uiteindelijk ook een voorwaarde voor een politiekere unie die niet blind haar eigen technocratische logica volgt, maar afhankelijk van de maatschappelijke wensen haar koers kan corrigeren.

Deze agenda zal het Verenigd Koninkrijk niet terugbrengen in de EU, en is waarschijnlijk zelfs gediend met de Brexit. Maar voor diegenen die wel samen verder willen, lijkt de erkenning dat Europa niet vrijuit gaat in het ondergraven van sociaaleconomische zekerheden een noodzakelijke eerste stap om het vertrouwen te herwinnen in het Europese project en in henzelf als volksvertegenwoordigers.

Noten

- 1 Zie 'Verklaring van Bratislava', 16 september 2016, www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/.
- 2 Zie naast de tekst van de verklaring in voetnoot 1 ook 'Brief van voorzitter Donald Tusk vóór de top in Bratislava', Brussel (13-9-2016), www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/09/13-tusk-invitation-letter-bratislava/.
- 3 Vergelijk Sara B. Hobolt (2016), 'The Brexit vote: a divided nation, a divided continent', in: *Journal of European Public Policy* 23(9), pp. 1259-77.
- 4 Zie Tom Eijsbouts in de vorige *S&D* voor een nauwkeurige analyse van de Britse kant van het verhaal: 'Stemmen en regeren in de westerse storm', in: *S&D* 2016/4, pp. 45-51.
- 5 De klassieke studie is C. van der Eijk & M. Franklin 'Potential for Contestation on European Matters at National Elections in Europe', in: G. Marks & M. Steenbergen (ed.), *European integration and Political Conflict* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), pp. 33-50.
- 6 Marijke Linthorst, 'De noodzaak van een Europa van waarden', in: *S&D* 2016/4, 41-44; en Nik Jan de Boer, 'Uit de puinhopen van de Brexit een sociaal Europa', in: *S&D* 2016/4, 36-40. Vergelijk ook Catelene Passchier in 'Nobody falls in love with a market', in: F. Bieckmann & M. Sie Dhian Ho, *De belofte van een ander Europa* (Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting/Uitgeverij Van Geneep, 2016), hoofdstuk 3. Voor een interessant internationaal voorbeeld, zie Erik Jones 'A compelling vision for Europe' in: *ESharp* (September 2016), www.esharp.eu/opinion/a-compelling-vision-for-europe.
- 7 De formulering van het 'doortruppelen' verwijst hier naar het 'trickle-down effect' waarmee in de jaren tachtig nieuwrechtse pleitbezorgers van belastingverlaging en privatisering van publieke diensten hun voorstellen rechtvaardigden tegenover de minst be-deelden.
- 8 Voor een handzame analyse zie Jason Beckfield 'The End of Equality in Europe?', in: *Current History* 112 (752, maart 2013), pp. 94-99.
- 9 Deze ontwikkeling wordt weerspiegeld in de grote aandacht die er de afgelopen jaren weer is voor het thema economische ongelijkheid. Bekendste voorbeeld is natuurlijk Thomas Piketty, *Capital* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2014). Politiek het interessantst is Anthony Atkinson, *Inequality: What can be done* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2015), en voor het mondiale perspectief Branco Milanovic, *Global Inequality* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2016).
- 10 Vergelijk Amandine Crespy, *Welfare Markets in Europe* (Londen: Palgrave, 2016).
- 11 Zie Europese Commissie, *Action Plan on Building a Capital Markets Union* (COM/2015/0468 final), Brussel (30-9-2015).
- 12 De relevante doelstellingen van de EU staan in Artikel 3,3 van het EU-verdrag. De belangrijkste artikelen met betrekking tot de interne markt, met alle nadere specificaties en voorbehouden, staan in de titels I, II en IV van het derde deel van het EU-werkingsverdrag. Merk daarbij op dat de lidstaten uiteindelijk ook de macht hebben om de verdragen te herzien, en daar vooral in de jaren negentig regelmatig gebruik van hebben gemaakt.
- 13 De Boer, 'Uit de puinhopen van de Brexit een sociaal Europa'.
- 14 Linthorst, 'De noodzaak van een Europa van waarden'.
- 15 De huidige verklaring in Protocol 26 bij het EU-verdrag betreffende de diensten van algemeen belang is daartoe volstrekt onvoldoende.
- 16 Zie Passchier, 'Nobody falls in love with a market', p. 63.
- 17 Zie ook B. Crum, 'A Multi-Layered Social Europe? Three Emerging Transnational Social Duties in the EU', in: A. Crespy & G. Menz (ed.), *Social Policy and the Eurocrisis* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015), pp. 161-181.
- 18 J. Zeitlin & B. Vanhercke, *Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020* (Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 2014).

Opnieuw winnen door links regeren

Links raakt verzwakt en verdeeld. Dat kan anders als linkse partijen er beter in slagen een les te trekken uit hun eerdere ervaringen. Die les is: voor de verkiezingen niet alleen hun verschillen maar vooral ook hun overeenkomsten benadrukken. Onder kiesgerechtigden wordt zo brede steun opgeroepen voor hun gezamenlijke inbreng in een volgende regering.

ERIK MEIJER

Was gedurende een halve eeuw van stedelijk tot Europees niveau politicus ter linkerzijde van de PvdA

Ongunstige peilingen voor regerende sociaal-democraten blijven niet beperkt tot Nederland. De Duitse SPD, de Italiaanse PD en de Oostenrijkse SPÖ ervaren electorale tegenslagen. Zelfs in Frankrijk, waar de PS in 2012 zo sterk werd dat zij in haar eentje kon regeren, valt te vrezen voor terugkeer naar een dieptepunt als in de jaren zestig. Overal leidt angst voor overheidstekorten en achterblijvende economische groei ertoe dat ook linkse regerders prioriteiten stellen die veel minder dan voorheen samenvallen met die in het linkerdeel van de publieke opinie.

Oppositievoeren levert kiezerswinst op, regeren leidt tot verlies. Of toch niet? Creatief en zelfbewust regeren door sociaal-democraten heeft in een aantal gevallen onverwacht veel bijval opgeleverd. Wat waren daarvan de kenmerken? Welke lessen voor hedendaags links regeren kunnen Europabreed worden getrokken uit historische vergelijkingen?

Momenteel zien we vooral in Nederland, Frankrijk en Oostenrijk tegelijkertijd met de ongunstige peilingen de groei van rechts

populisme, niet zozeer gericht tegen de verzorgingsstaat als wel tegen de 'boze buitenwereld', vertegenwoordigd door vluchtelingen, migranten, fundamentalistische moslims, globalisering en Europese integratie. Die stroming dreigt tot een derde kracht te worden, naast de vanouds bestaande politieke tweedeling van links en rechts. Daardoor wordt het voor zowel links als rechts steeds lastiger om los van andere partijen een eigen regeringsmeerderheid te vormen.

Wie van bovenaf zoekt naar stabiliteit en compromissen voor de korte termijn, ontwikkelt een voorkeur voor meedoen in middencollijties. Die garanderen frequent meebesturen, maar zonder overheersende invloed, herkenbaarheid en enthousiasme van een georganiseerde achterban. Dan dienen alle krachten van bestuurlijke ervaring en verantwoordelijkheid te worden gebundeld tegenover de redeloze en roekeloze populistten, die onze stabiliteit en harmonie bedreigen door steun te zoeken bij uiteenlopende groepen 'verliezers' en 'buitenstaanders'. Daartoe wordt aangeslo-

ten bij het model van het in de Benelux-staten en Oostenrijk lange tijd voor elke regeringsvorming onmisbare middenblok. Dit model wordt soms vanuit de VVD bepleit als 'regering van nationale eenheid' die vooral 'op de winkel past'. Partijen die vasthouden aan de meest uitgesproken standpunten passen daar niet in en worden veroordeeld tot oppositie.

Wie daarentegen voorrang geeft aan de lange termijn en betrokkenheid van onderop, wil liever daadkrachtig de leiding nemen op momenten waarop brede publieke bijval ontstaat voor ingrijpende hervormingsplannen. Dit vereist een regering van de meest gelijkgezinde partijen. Versplinterd links kan daar alleen aan bijdragen wanneer het zichzelf veel beter zichtbaar maakt als gezamenlijke beweging op weg naar een betere toekomst voor de grote meerderheid. Die meerderheid bestaat uit groepen mensen van autochtone en allochtone afkomst zonder veel invloed op het economisch beleid, die in de afgelopen decennia het minst geprofiteerd hebben van de groei.

Het succes van de sociaal-democratie was een samenwerking met gelijkgezinde organisaties en partijen

Zo'n aanpak vereist ook het aanhalen van de banden met een veelheid van organisaties die gelijkwaardigheid, leefbaarheid, solidariteit en medemenselijkheid verdedigen tegenover een eenzijdige oriëntatie op markt, concurrentie, groei en winst. Dit streven is een gemeenschappelijke trek van vakbeweging, milieubeweging, patiëntenorganisaties, dierenwelzijnsorganisaties, buurtgroepen, huurdersorganisaties, actiegroepen voor internationale solidariteit, vluchtelingenopvang en dergelijke. In die organisaties aan de linkerkant van het maatschappelijk mid-

denveld participeren veel meer mensen dan in de partijen. Velen van hen vinden het niet belangrijk om één bepaalde partij groot te maken en twijfelen over hun eerste, tweede of zelfs derde partijvoorkeur. Wel kunnen ze enthousiast worden voor het samen tot stand brengen van een regering die voorrang geeft aan levenskwaliteit, bestaanszekerheid, eerlijk delen, publieke voorzieningen, milieuklimaat-natuur en preventie van oorlogen. Daarin past het type regering van linkse eenheid zoals dat recent functioneerde in Noorwegen, Denemarken en IJsland en momenteel in Zweden en Portugal.

Meerderheid voor hervormingen

Gedurende de eerste helft van de twintigste eeuw was de betekenis van de sociaal-democratie meer dan een parlementaire keuzemogelijkheid binnen een meerpartijen-democratie. Een belangrijk deel van de publieke opinie zag haar niet zozeer als tijdelijke regeringspartij, maar meer als duurzame bevrijdingsbeweging op weg naar gelijkwaardigheid, solidariteit, bestaanszekerheid, publieke voorzieningen, democratische zeggenschap en duurzame vrede. Politieke strijd ging vooral om wie de meerderheid zou behalen, de sociaal-democratie die radicaal wilde hervormen of de gezamenlijke 'burgerlijke' partijen die alles zoveel mogelijk bij het oude wilden laten.

In de periode na WO II werd regeren voor sociaal-democraten steeds vanzelfsprekender. Waar dit steunde op een parlementaire meerderheid, zoals in Groot-Brittannië en Zweden, leidde dat tot aandachttrekkende hervormingen. Zo bestaat in Groot-Brittannië nog altijd de in 1947 ingevoerde gratis gezondheidszorg National Health Service. Zelfs waar de sociaal-democratie vanuit een nog-niet-meerderheidspositie toetrad tot bestuurscoalities met partijen aan haar rechterzijde, werd zij daarbinnen de gezichtsbepalende factor. Algemeen ouderdomspensioen, sociale zekerheid, volkswoningbouw, voor de massa

toegankelijk onderwijs en staatsbijdragen voor verliesgevend openbaar vervoer werden gefinancierd door te aanvaarden dat een toenemend deel van ons nationaal inkomen werd opgeëist voor collectieve taken. Links had het initiatief in handen en de meerderheid van de publieke opinie accepteerde dat.

Waar een eigen meerderheid ontbrak, moest wel een prijs worden betaald. Binnenlandse hervormingen werden mogelijk gemaakt in ruil voor instemming met een buitenlands beleid zoals dat werd voorgestaan door rechtse coalitiepartners. Die stelden zich in de Koude Oorlog zeer confronterend op tegenover door communisten geregeerde staten en hadden grote moeite om afscheid te nemen van hun koloniale erfenis. In de eerste decennia na WO II gingen interne partijgeschillen binnen de sociaal-democratie daarom niet alleen over het tempo en de ingrijpendheid van binnenlandse hervormingen, maar in sterke mate ook over medeverantwoordelijkheid voor die buitenlandse politiek.

Zolang in een naoorlogse wederopbouwfase schaarste moest worden verdeeld, en daartoe de arbeidslonen laag werden gehouden, zagen middenpartijen de sociaal-democratie als geschikte partner. Dat veranderde toen het begin jaren zestig beter ging. Grote internationale bedrijven eisten meer vrijheid op voor zichzelf. Traditioneel rechts klaagde over regelzucht en belastingdruk, en rechts populisme begon op te komen. Een groeiende groep opstandige jongeren keek wantrouwig aan tegen 'de politiek'. Sociaal-democraten verloren regeringsposities en kiezersaanhang.

In verschillende Europese landen slaagde de sociaal-democratie erin om zich met succes terug te vechten, door zich opnieuw te profileren als een beweging op weg naar iets beters. Het recept bestond uit grote hervormingsvoorstellen en het daartoe opbouwen van een meerderheid, niet alleen door bundeling met andere linkse krachten in de politiek, maar ook door nauwe samenwerking met gelijkgezinde organisaties in het maatschappelijk middenveld. In verkiezingscampagnes was

het belangrijk dat vooraf al bekend was waartoe en met wie er bij succes geregeerd zou gaan worden. Drie opmerkelijke hoogtepunten waren de regeringen onder aanvoering van Joop den Uyl in Nederland, François Mitterrand in Frankrijk en Olof Palme in Zweden. Daarmee werd ook de grondslag gelegd voor de tot in de jaren 90 dominerende rol van de sociaal-democratie binnen de EU.

Drie hoogtepunten van links regeren

In Nederland had de in 1946 als fusiepartij opgerichte PvdA meer dan haar buitenlandse zusterpartijen angst voor zichtbaar opererende linkervleugels. Alles wat herinnerde aan de radicalere stellingname van de vooroorlogse SDAP werd gezien als belemmering voor een 'doorbraak', de beoogde uitgroei in het politieke midden die liefst een permanente meerderheidspositie zou moeten opleveren. Vanaf 1959 maakten verkiezingsverlies en terugval in de oppositie ruimte voor een geleidelijke accentverschuiving. Vanaf 1967 profileerde zij zich steeds meer als tegenpool van de regerende VVD en eiste zij tevens de positie op van grootste partij in een concurrentiestrijd met het CDA-in-wording.

In die nieuwe opstelling ging de PvdA niet alleen veel soepeler om met critici binnen de eigen partij, maar omarmde zij ook vrijwel alles wat links van het midden buiten de PvdA stond. Vanaf die ommekeer moesten enerzijds PSP, CPN en PPR en anderzijds D66 elke dag opnieuw bewijzen of het nog wel zin had om afzonderlijk door te gaan. Na vijf jaar regeren won de PvdA in 1977 met de premiersbonus tien zetels op haar naaste concurrenten. Op eens was de PvdA de vrijwel alles overkoepelende eenheidspartij van links die ze altijd al had willen zijn.

De Franse SFIO verloor vanaf 1959, na een periode van krachteloos meeregeren, een groot deel van haar aanhang aan de linkse afsplitsing PSU. De communistische PCF handhaafde zich op 26%, dubbel zoveel als SFIO en PSU samen. Dit debacle maakte de latere op-

komst van François Mitterrand mogelijk. Hij trad in vanuit een gematigd links middenpartijtje, maar werd de kampioen van de bundeling van alle linkse krachten en aansluiting bij het progressieve deel van de publieke opinie. Als nieuwe aanvoerder lijfde hij na 1969 het grootste deel van de afgesplitste PSU weer in, sloot al voor de verkiezingen regeerakkoorden met de communistische PCF en maakte zijn partij langdurig de grootste. Tot zijn beleid behoorde de nationalisatie van banken en zware industrie, een 35-urige werkweek, uitbreiding van bibliotheken en cultuurcentra en de start

Linkse partijen blijven elkaar nodig hebben voor het realiseren van hun eigen doelstellingen

van grote milieuvriendelijke investeringen in omvangrijke stadstramnetten en hogesnelheidsspoorlijnen. Van 1981 tot 1995 was hij president van de Franse Republiek.

Zweden was al vanaf 1932 een sociaal-democratisch bolwerk waarin de staat de zwaksten beschermde. In de jaren zestig leek regeringspartij SAP versleten en stond rechts klaar om de macht terug te pakken. Vanaf 1969 koos de nieuwe jonge partijleider Olof Palme voor de aanval met de uitspraak: 'Wij hebben de regeermacht nodig omdat zij de economische macht in handen hebben!' Daarmee wist hij het verlies te beperken en kon hij met een onderbreking doorregeren tot zijn gewelddadige dood in 1986. Langs twee verschillende wegen bouwde hij een sterke positie op. Enerzijds door het omarmen van een vakbondspan om via verplichte werkgeversbijdragen 'werknemersfondsen' te vormen die op termijn het privékapitaal zouden kunnen uitkopen, waardoor in grote bedrijven naar Joegoslavisch model een werknemerscollec-

tief de baas zou worden. Anderzijds door een scherpe stellingname inzake Cuba, Vietnam en Zuid-Afrika, waarover hij demonstratief botste met standpunten van de VS en NAVO. Alleen Palme's inzet op kernenergie was binnen links omstreden. Dat leverde de groene Milieupartij op, waarmee de SAP tegenwoordig samen regeert.

Bondgenoot en concurrent

Een evenredig kiesstelsel zoals het Nederlandse biedt ruimte voor nuances, en maakt een zetelmeerderheid voor één partij vrijwel onmogelijk. Tot 1914 waren bij het samenwerkingsverband Socialistische Internationale niet alleen de opkomende massapartijen aangesloten, maar uit dezelfde landen ook kleinere linkse partijen met afwijkende prioriteiten en werkwijzen. Zulke partijen zijn voor de 'grote' sociaal-democratie niet alleen concurrent, maar ook bondgenoot. Ze blijven elkaar onverminderd nodig hebben voor het realiseren van hun eigen doelstellingen. Na 1914 kunnen we zulke parallelle partijen onderscheiden in drie hoofdgroepen: communisten, links-socialisten en groenen. Hun gemeenschappelijke kenmerk is dat ze zich zeker in hun startfase vooral richten op het voorbereiden van de gewenste ideale samenleving op lange termijn, en wat minder dan de massapartijen op het regeren hier en nu.

De oorsprong van de communisten ligt in een vleugel die vond dat de Socialistische Internationale tijdens de Eerste Wereldoorlog hopeloos had gefaald en dat de in 1917 in Rusland uitgebroken revolutie voor allen het nieuwe voorbeeld moest worden. Pas in het Stalin-tijdperk groeiden communisme en sociaal-democratie ver uiteen; hun meningsverschil over strijdmiddelen, democratie en rechtsstaat werd belangrijker dan hun overeenstemming over alternatieven voor het kapitalisme. Uiteindelijk is deze afscheuring grotendeels teruggevloeid in de moederschoot. Van de grote weglopers deed de Noorse DNA dit het eerst, het laatst volgden de Italiaanse

‘eurocommunisten’ (nu PD) en de voormalige regeringspartijen in Oost-Europa. Inmiddels bestaan in Europa nog wel kleine, zich communistisch noemende restantpartijen, maar als wereldbeweging met een eigen toekomstperspectief is het communisme een stille dood gestorven.

De links-socialisten die rond 1960 in een groot aantal West-Europese landen buiten hun moederpartij kwamen te staan hadden een lange traditie als georganiseerde linkervleugel. Het liefst bleven ze binnen de moederpartij, maar ze vonden dat alles wat deze nastreefde ‘meer, beter en sneller’ zou moeten plaatsvinden. Terwijl de hoofdstroom binnen de sociaal-democratie trots was op de onder haar bestuursverantwoordelijkheid bereikte resultaten, spitsten deze linkervleugels zich toe op strijd voor alles wat nog niet was bereikt uit het oorspronkelijke sociaal-democratische programma.

Die ‘Left Labour’-stroming was sterk geïnspireerd door ideeën over het tot stand brengen van linkse meerderheden zoals bepleit door de Russische dissidente balling Trotski, de bedrijfsdemocratie en de militaire neutraliteit in het Joegoslavië van Tito, en de Indiase geweldloze massa-acties onder aanvoering van Gandhi. Alleen in Scandinavische landen zijn zulke partijen erin geslaagd zich al meer dan een halve eeuw te handhaven als gedoger of regeringspartner van door sociaal-democraten geleide regeringen. In andere landen zijn de afsplitsers voor een deel teruggekeerd naar de moederpartij, voor een deel samengesmolten met gedestaliniseerde communisten en voor een deel opgegaan in de nieuw opgekomen groene stroming.

Het politieke begrip ‘groen’ ontstond midden jaren zestig in de West-Duitse discussie over het ook daar oprichten van een afzonderlijke links-socialistische partij. Reden daarvoor was dat hun hoogopgeleide en minder stedelijke aanhang bovengemiddeld veel aandacht had voor internationale solidariteit, leefbaarheid van leeglopende plattelandsgebieden en vervallende oude stadswijken,

bescherming van natuur en milieu, cultuur, mensenrechten en voedselveiligheid. Sindsdien werd ‘groen’ een scheldwoord voor wie zich losmaakte van de solidariteit binnen de grote arbeiders-eenheidspartij.

Twee decennia later werd ‘groen’ alsnog een geuzennaam die internationaal navolging kreeg. Dit etiket werd tot verzamelpunt voor uiteenlopende groepen, niet alleen afkomstig uit het sociaal-democratische milieu maar ook links en rechts daarvan. Op Europees niveau is de groene stroming nu hecht georganiseerd, maar blijft zij grotendeels beperkt tot welvarende landen met een grote groep kansrijke hoogopgeleiden en veel buiten-Europese kansarme migranten, met veel aandacht voor ingrijpende technologische vernieuwing en veel aandacht voor de kwaliteit van het bestaan. In de minder welvarende staten van Zuid- en Oost-Europa is hun aanhang beperkt gebleven of zelfs periodiek ingestort. De groene stroming staat dicht bij de officiële sociaal-democratie, maar legt andere accenten en heeft andere doelgroepen.

Volstrekt tegengesteld aan communisten, links-socialisten en groenen (die altijd en overal de hoop hebben gehad dat de sociaal-democratie hen zal uitkiezen als voorkeurspartner in regeringscoalities) is de aanpak van de Italiaanse Vijfsterrenbeweging (M5S). Deze populistische protestpartij, met min of meer linkse en groene standpunten, heeft als opvallendste kenmerk dat zij de leiding opeist en daarom niemands bondgenoot wil zijn. Zij gaat niet uit van meerderheidsvorming van links tegenover rechts, maar van het afstraffen van alle oude partijen door de opkomst van compromisloze nieuwe. Bij de parlementsverkiezingen in 2013 vergaarde M5S ruim een kwart van de stemmen, maar zij wees de uitnodiging van de PD om samen een regering te vormen demonstratief af. In 2016 behaalde M5S in een tweestrijd met de tot dan toe besturende PD een ruime meerderheid voor haar burgemeesterskandidaten in Rome en Turijn. Buitenlandse imitators heeft M5S nog niet.

Onder geheel andere omstandigheden heeft Syriza in Griekenland in 2015 de regeermacht verrassend kunnen overnemen van de voorheen sterke sociaal-democratische partij Pasok. Tot dan was Syriza een kleine partij die veel trekken gemeen had met GroenLinks, maar deel uitmaakte van hetzelfde internationale netwerk als de SP. Waar Pasok in 2011 toegaf aan internationale druk om geen referendum te houden over het veiligstellen van de euro als wettig betaalmiddel, zette Syriza dat wel door. Juist die, in buitenlandse ogen onbetekenende ruimte voor het uiten van volksprotest roept voorsnog breed vertrouwen op. Voor eerder door Syriza bepleite beleidsombuigingen richting groen en links bestaat echter geen ruimte.

Samen op achterstand

In Nederland zijn PvdA, SP en GroenLinks samen kwetsbaar zolang het grote publiek niet verwacht dat links in opmars is en nieuwe verbeteringen gaat doorvoeren. Zonder aantrekkelijke verbeterplannen richt de kiezersgunst zich op anderen. De meest opvallende hervormingsplannen bij recente kabinetsformaties waren 'Melkertbanen' (1994), 'Vogelaarwijken' (2006) en 'inkomensafhankelijke zorgpremie' (2012). De thans zichtbare PvdA-inbreng oogt bescheidener: aangescherpte normering van topinkomens en schoonmakers in overheidsdienst nemen. Met zijn Willem Drees-lezing 'Naar een nieuw sociaal contract: over de waarde van de middenklasse' toonde Lodewijk Asscher op 24 september 2015 een inzet in een andere richting dan wat je samen met de VVD kunt bereiken.

De SP had jarenlang de verwachting dat hard werken aan opvallende acties, gericht op het hier en nu, garantie biedt op groot worden en regeringsdeelname. Omdat die aanpak al tien jaar geen verdere groei meer oplevert, komen haar belangenbehartigers, maatschappijhervormers en activisten op een driesprong terecht. De keuze gaat tussen zich aantrekkelijker maken voor rechtse coalitiepartners

óf een sektarische protestkoers naar Italiaans model óf resultaten boeken door het samen met vaste bondgenoten opkomen voor een hervormingsagenda in socialistische richting.

GroenLinks was lang op zoek naar nieuwe aanhang onder succesvolle hoogopgeleide jongeren. Om die niet af te schrikken verwees zij haar linksere oude aanhang met een PSP-CPN-PPR-EVP-verleden vriendelijk door naar de SP. In 2012 verloor zij die nieuwverworven kiezers grotendeels aan de PvdA. Pas onlangs stijgt GroenLinks in de peilingen na hernieuwde aandacht voor verdelingsvraagstukken, rendementsdenken en kritiek op het VVD-beleid.

PvdA, SP en GroenLinks zijn kwetsbaar zolang ze niet samenwerken

De PvdA spant zich in om groot te blijven, de SP rekent er al jaren op de grootste van links te worden en GroenLinks staat in de startblokken om met een gewijzigde aanpak van klein naar middelgroot te klimmen. Ondanks al dit optimisme ziet het er niet naar uit dat een van deze drie afzonderlijk bij de kabinetsformatie in 2017 het initiatief in handen krijgt. Van de partijen die in staat zijn om coalities rondom zichzelf te verzamelen kan de VVD ook na verwacht verlies de grootste blijven. Als zij kiest voor voorzetting van de huidige samenwerking van rechts met links, zal zo'n coalitie ter wille van een meerderheid moeten worden uitgebreid met ten minste twee of drie andere partijen. De middenpartijen CDA en D66, die veelal standpunten innemen tussen VVD en PvdA in, komen dan het eerst in beeld. Dat sluit aan op het eerdere VVD-streven naar een 'regering van nationale eenheid' en ideeën over een hernieuwd middenblok. Dit model is overigens alleen kans-

rijk als de PvdA ook dan opnieuw de grootste partij van links is, en daardoor voor coalitiepartners getalsmatig het aantrekkelijkst. Als het anders uitpakt, kan een andere linkse partij worden uitgenodigd om in zo'n coalitie de PvdA af te lossen, zoals dat – grotendeels buiten de publieke aandacht om – al eerder is gebeurd in gemeenten en provincies.

Initiatief in de kabinetsformatie

Door de huidige verdeling van links over drie middelgrote partijen heeft de VVD veel meer speelruimte dan vroeger, toen de positie van de PvdA dominant was op links. In de wijze waarop de nu grotere VVD omgaat met bestuurlijke coalitievorming valt een patroon te ontdekken. Zij zoekt ruimte om op zoveel mogelijk punten haar eigen agenda door te zetten: meer markt en minder overheid, met als bijproduct tekortschietende bescherming van mens en milieu. Het liefst zoekt zij daartoe bijval vanuit het CDA. Waar dat geen meerderheid oplevert, nodigt zij een van de linkse partijen uit om toe te treden tot haar coalitie, nadrukkelijk met de bedoeling dat andere linkse partijen daarbuiten blijven. Die aanpak bevordert rivaliteit tussen linkse partijen en voorkomt een linkse meerderheid binnen de coalitie. Als tegenprestatie staat de VVD de uitverkoren linkse partner op onderdelen een beleid toe waarmee zij het zelf zeer oneens blijft.

Om een brug te slaan naar de PvdA ging de VVD in 2012 met grote tegenzin akkoord met sterke wijzigingen ten opzichte van Rutte I, aanvankelijk zelfs met de 'inkomensafhankelijke zorgpremie'. Op dezelfde wijze kan zij proberen de SP te interesseren in 'meer thuiszorg en minder eigen risico' of GroenLinks in 'meer vergroening van de economie en minder korting op ontwikkelingshulp'. Als SP of GroenLinks bezwijkt voor de verleiding om via deze omweg eindelijk de lang begeerde regeringsdeelname te oogsten zal het merendeel van hun kiezers dat waarschijnlijk niet waarderen en worden ze weer klein.

Een meerderheid in de publieke opinie en in het georganiseerde maatschappelijk middenveld ondersteunt op veel punten andere oplossingen dan de VVD voorstaat. Wie niet wil dat de VVD in 2017 de hoofdlijnen van het regeringsbeleid uitzet, en daarvoor passende coalitiepartners uitkiest, moet zelf zorgen voor iets dat bij voorbaat sterker is dan de VVD. Samen kunnen PvdA, SP en GroenLinks zo'n positie verwerven, die naar alle waarschijnlijkheid zelfs sterker is dan de in opinieonderzoeken als grootste gepeilde PVV. In 2012 bestond tussen de drie linkse partijen alleen een lijstverbinding, zonder afspraken over hoe ze na de verkiezingen hun positie als grootste blok productief zouden maken. Dat legde aanmerkelijk minder gewicht in de schaal dan de gezamenlijke progressieve 'Keerpunt'-afspraken uit 1972 of de wijze waarop het blok KVP-ARP-CHU zich decennialang in kabinetsformaties niet liet uiteen spelen.

Blokvorming zorgt ervoor dat links binnen bredere coalities niet kan worden afgescheept met een minimum aan bewindslieden en programresultaten. Het veroorzaakt ook invloed op de keuze van benodigde partners buiten het eigen blok. Niet alleen bij de kabinetsformatie maar al bij voorafgaande verkiezingen heeft zo'n blok meerwaarde. Het leidt tot minder vruchteloze twisten over het beleid in de afgelopen jaren en tot meer bundeling van gelijkgezinden voor toekomstplannen. Pas als een zelfbewust links zich manifesteert als herkenbare macht die daadwerkelijk maatschappijverbetering wil doorzetten, roept dat betrokkenheid en bijval op. Demonstratief gezamenlijk optreden brengt ook iets terug van het enthousiasme tijdens de opkomst van de SDAP: de nieuwe krachten van verbetering willen overwinnen op de oude krachten van berusting.

Conclusie

Trouw aan een partij is voor een groot deel van de kiezers steeds minder vanzelfsprekend. Grote electorale successen doen zich

het minst voor bij politiek heterogene coalities die pas na verkiezingen zijn uitonderhandeld en zich overwegend beperken tot oplossingen voor de korte termijn. Daarvan voelt niemand zich de 'eigenaar'. Verkiezingswinst treedt het meest op als de campagne zich toespitst op aandachttrekkende structurele hervormingsplannen waarvan de uitvoering zich uitstrekt over meer dan één parlementaire zittingsperiode, vooral als de daarmee tussentijds bereikte resultaten smaken naar meer. Zulke plannen leveren de meeste betrokkenheid en bijval op als ze

zijn voorbereid in goed samenspel met het linkerdeel van het maatschappelijk middenveld. Uitvoering heeft de meeste kans van slagen als ze tot inzet van regeren worden gemaakt door een al voor de verkiezingen bijeengebrachte potentiële parlementaire meerderheidscoalitie of op z'n minst een als sterkste politieke kracht ervaren links blok. Laat de concurrentiestrijd tussen PvdA, SP en GroenLinks voortaan vooral gaan over wie het beste bijdraagt aan het mobiliseren van maximale steun voor het realiseren van hun gezamenlijke doelstellingen.

‘Ik heb werk!’

Wat gaat er goed en wat gaat er mis met de Participatiewet?

Op 1 januari 2015 ging de Participatiewet in. Bijna twee jaar later lijken werkgevers en gemeenten zich steeds meer bewust te zijn van hun opdracht, maar er zijn nog voldoende uitdagingen. Bas van Drooge verbindt theorie en praktijk en benadrukt de cruciale rol van SW-bedrijven.

BAS VAN DROOGE

Directeur DZB Leiden (SW- en reïntegratiebedrijf Leidse regio)

Het is bijna ongelooflijk om te zien. Binnen drie jaar tijd is het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking van iets onbekends en onaantrekkelijks geworden tot een opdracht voor ons allemaal. Deze zomer schreef staatssecretaris Jetta Klijnsma van Sociale Zaken aan de Tweede kamer dat inmiddels 21.000 van de totaal 125.000 banen die tot 2025 gecreëerd moeten worden, gecreëerd zijn. Dat is goed nieuws! Alle werkgevers weten er nu van en velen praten over vervulling van die banen. Dat is het mooie van de discussie die deze regering met de nieuwe Participatiewet en het sociaal akkoord in het land heeft opgeroepen.

Goed werk is van grote waarde voor een gelukkig leven en veel werkgevers begrijpen die boodschap uitstekend. ‘So far so good.’ Maar de 21.000 gerealiseerde plaatsen zijn vooral voor mensen die al in de oude regelingen, Wajong en Wet sociale werkvoorziening (WSW), zaten. Slechts 3.500 plaatsen worden ingenomen door nieuwe arbeidsbeperkten die in de

Participatiewet instroomden. De mensen in de oude regelingen zijn zo goed als geplaatst en de vraag is dus of we de komende jaren nog wel meer goed nieuws zullen krijgen op weg naar de 125.000 banen uit het sociaal akkoord.

De praktijk is dat veel mensen die wij als gemeente bij het UWV aanmelden voor doelgroepindicaties, worden afgewezen. Dat is slecht voor deze mensen, die wel degelijk op een garantiebaan zijn aangewezen. In de praktijk komen wij bovendien arbeidsbeperkten ‘tekort’ voor de banen die werkgevers aanbieden. Een bizarre situatie. De Participatiewet kan alleen een succes worden als de indicatiestelling verandert en ook zonder tussenkomst van het UWV aan de gemeenten wordt overgelaten. Verder is er nog veel discussie over de betaalbaarheid van de Participatiewet-opdracht voor gemeenten, met name van het beschutte werk voor de zwakste groep. Op beide punten bereidt de staatssecretaris nu wetgeving voor. Gaat het goed komen?

Het bedrijfsleven wil steun

Bij het aan het werk helpen en houden van mensen met een beperking komt het een en ander kijken. Je moet de juiste plek en persoon aan elkaar koppelen. Het inwerken vraagt vaak extra tijd en geduld, en het is soms nodig de organisatie van werk aan te passen. Soms zijn mensen onzeker, hebben een slechte periode of hebben persoonlijk steun nodig. Dat is vanzelfsprekend als iemand verstandelijk beperkt is, autistisch is of met schizofrenie te kampen heeft. Teamgenoten en de direct leidinggevende hebben tips en adviezen nodig. Sociale werkplaats-bedrijven (SW) hebben daarin al decennialang 'hands on'-ervaring. Werkgevers die nu garantiebanen (sociaal akkoord-banen voor arbeidsbeperkten) bieden doen hier een beroep op. Zij onderkennen de waarde van SW-bedrijven en zonder die hulp gaat het gewoon niet goed. Het is daarom zeer belangrijk dat gemeenten kiezen voor de inzet van hun SW-bedrijf.

Verder wordt het tijd dat de reguliere media, in navolging van de SER, de rol van SW-bedrijven ook meer gaan benoemen en niet meer zeggen dat de SW-bedrijven 'op slot zijn gegaan'. Dat lees en hoor je nog steeds; het is onzin en geldt alleen voor nieuwe instroom in de WSW-regeling. De SW-bedrijven blijven gewoon bestaan en doen hun werk met de 100.000 (!) WSW-medewerkers die zij in dienst hebben. En nog belangrijker, zij helpen mensen met een beperking bij 'gewone' niet-SW-bedrijven (in jargon 'reguliere' bedrijven) om die baan te krijgen.

Samenwerking met de markt levert werk en efficiency op

Veel arbeidsbeperkten van voor de Participatiewet (mensen in de WSW-regeling) worden door SW-bedrijven individueel bij reguliere bedrijven gedetacheerd. En er zijn tal van private ondernemers die meedoen. Zo realiseren zij samen grote groepsdetacheringen van WSW'ers, inclusief begeleiding bij reguliere

bedrijven, en zijn er publiek-private samenwerkingen opgezet tussen reguliere bedrijven en het SW-bedrijf.

Marktomstandigheden zorgen dan voor een grote mate van efficiency en de medewerkers voelen meer eigenwaarde en zijn productiever wanneer zij in een gewoon bedrijf werken. Die samenwerking met private partners zie je in productiewerk, catering, hovenierswerk, schoonmaak bij SW-bedrijven als IBN,

Samenwerking tussen SW- en private bedrijven is voor alle partijen financieel voordeliger

Alescon en Atlant, en reguliere bedrijven als Vebego, Dolmans en Gaverland, en er zijn nog veel meer voorbeelden. Mensen blij, ondernemers blij. Het SW-bedrijf zou zijn werkgeversrol dus zoveel mogelijk gezamenlijk moeten organiseren met de private sector. Belangrijk daarbij en mede maatgevend voor zo'n besluit zijn de financiën. Als het goed is, levert zo'n samenwerking ook financieel voordeel voor het SW-bedrijf en daarmee voor de gemeente.

SW-bedrijven kunnen door hun omvang nog een onverwachte rol spelen. Zij kunnen springplank zijn voor startende ondernemers. SW-bedrijven hebben arbeidskrachten, productiefaciliteiten, magazijnen, facturatieafdelingen, post- en distributiefuncties. Bied als SW-bedrijf je faciliteiten aan starters en geef ze een vliegende start. De wederdienst van de groeiende starter is dan: werk voor de werkzoekenden. En de marges die te verdelen zijn met die nieuwe ondernemers en nieuwe producten zijn beter dan die van het traditionele verpakkingswerk bij SW-bedrijven. In Leiden bij ons SW-bedrijf hebben wij dat ervaren met onze chocoladefabriek, maar ook met montagewerk. Een belangrijk deel

van onze financiële verbetering is hiermee gerealiseerd.

SW-bedrijven moeten dus hun samenwerking met het bedrijfsleven sterk doorzetten, want daardoor worden er meer banen voor arbeidsbeperkten gecreëerd voor minder overheidsgeld. Dit betekent wel dat de reguliere bedrijven nu écht werkgever worden. Voor de nieuwe groep mensen met een beperking die nu instroomt, zijn er geen permanente detachingsconstructies vanuit het SW-bedrijf meer, waardoor de Nederlandse overheid de facto straks alle arbeidsbeperkten in dienst heeft en bedrijven maar zeer beperkte werkgeversverantwoordelijkheid dragen. Het Rijk heeft een 'no-risk polis' georganiseerd zodat de hogere ziektebelastingen niet bij de werkgevers terecht komen. SW-bedrijven ondersteunen de werkgevers met een jobcoach. Sommigen zijn sceptisch en denken dat detachering door SW-bedrijven bij reguliere werkgevers het maximaal haalbare is. Maar wij moeten nu doorpakken en het commitment uit het sociaal akkoord waarmaken: mensen met een beperking komen (na een proefperiode) in dienst bij reguliere bedrijven.

Naar nieuw beschermt werk

Wat doen we voor mensen met een beperking die niet met loonkostensubsidie aan een reguliere baan komen? Je kunt zeggen dat die dus per definitie zijn aangewezen op een beschutte plek. Hier loopt de Participatiewet op het ogenblik vast. Want te weinig gemeenten kiezen momenteel voor het organiseren van nieuw beschermt werk. De staatssecretaris bereidt nu wetgeving voor om de gemeenten tot het aanbieden van beschermt werk te verplichten. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten protesteert.

Waarom zijn gemeenten zo terughoudend? Dat komt vooral omdat ze bezorgd zijn over het budget voor de hele groep mensen die via de Participatiewet aan het werk moet worden geholpen. De gemeente betaalt voor een nieuwe beschutte werkplek in de Participatiewet

circa € 16.000 per jaar aan loonkostensubsidie. Dat is 70% van het minimumloon en niet zoveel meer dan de gemiddelde uitkeringslast voor een gemeente wanneer iemand een bijstandsuitkering heeft. Tot zover speelt de gemeente dus ongeveer quitte. Daarnaast betaalt de gemeente € 8.500 per jaar voor begeleiding bij een beschutte werkplek. Ook dat geld krijgt de gemeente van het Rijk. Maar de groep beschutte medewerkers kost het SW-bedrijf meer dan zij opbrengen en het SW-bedrijf is dus genoodzaakt de gemeente daar geld voor te vragen. Hoe hoog dit bedrag is, verschilt sterk per SW-bedrijf, maar dat *additionele* bedrag kan oplopen van enige duizenden euro's tot € 10.000 per plek per jaar. Bovendien zal waarschijnlijk op enig moment door bonden en werkgevers iets afgesproken worden over de arbeidsvoorwaarden voor nieuw beschermt werk. Daarop is immers niet de oude WSW-cao van toepassing. Dit zal mogelijk ook extra kosten met zich mee brengen.

Het kan ook anders. Neem het voorbeeld van Mike, een WSW-medewerker in ons SW-bedrijf. Mike kwam vorige week op me af en riep door het bedrijfsrestaurant:

'Bas, heb jij Rob verteld dat ik zo hard werk?'

'Ja,' zei ik, 'dat heb ik gezien!'

Mike keek niet trots. Ik weet niet of hij dat kan. Maar hij vroeg mij wel naar wat ik over hem had gezegd. Mike is anders dan ik. Dat zie je in zijn gezicht. Dat merk je behoorlijk in zijn gedrag. Ik weet ondertussen dat hij autistisch is. Hij wil aan je zitten, weet niet hoe hij met fysieke afstand tussen jou en hem om moet gaan en is verstandelijk en sociaal beperkt. Maar hij kan dus keihard werken en dat werk levert geld op. Hij maakt stappen in zijn ontwikkeling; sociaal en qua productiviteit. Mike doet repeterend werk en maakt op dit moment onderdelen voor een hightechbedrijf bij Amsterdam. Hij meldt zich eigenlijk nooit ziek en levert kwaliteit. En Mike heeft van zijn ouders geleerd met de bus naar werk te komen. Hij krijgt salaris. Wat hij doet is geen



Lodewijk Asscher op werkbezoek bij Ferro Fix, een particulier Rotterdams metaalbedrijf waar mensen met een SW-indicatie buiten de beschutte werkomgeving werken.

dagbesteding en hij merkt het verschil. Hij heeft dagelijks economisch iets bij te dragen. Mike kan zeggen: 'Ik heb werk!'

De gemeente hoeft voor hem geen bijstandsuitkering te administreren en te controleren en geen dagbesteding te organiseren. Dat scheelt de gemeente vele duizenden euro's. Mike betaalt inkomstenbelasting en sociale premies. Het is zeer waarschijnlijk dat hij minder zorg- of andere lasten maakt dan wanneer hij zijn hele leven niet zou werken. Maar gemeenten overwegen deze financiële voordelen meestal niet, omdat zij die voordelen niet cashen en wel alle voornoemde kosten moeten dekken. Hier gaat het streven van de Participatiewet mank.

De tussenkomst van het UWV belet een goede doorstroom van mensen met een arbeidsbeperking

Ten eerste zouden gemeenten hun kosten- en batenafweging breder moeten maken, gezien het maatschappelijke belang waar zij voor staan. Bovendien moeten wij onze SW-bedrijven efficiënter maken. Mike zou niet productief genoeg zijn om een betaalde baan te rechtvaardigen. De eerste vraag moet echter zijn of de prijs van beschut werk niet nog te hoog is. Hoeveel lager de prijs kan, zal per gemeente verschillen, maar nu al roepen dat 't niet uit kan is niet de weg.

Door jarenlang ombuigen en het aangaan van nieuwe partnerschappen met startende ondernemers hebben we bij ons SW-bedrijf in Leiden de additionele kosten van een beschutte werkplek terug gebracht van € 9.000 per jaar naar € 4.000 per jaar en we zakken komend jaar voor nieuwe beschutte werkplekken nog verder richting nul additionele kosten. Dit kon, mede doordat de gemeente

had besloten dat wij de brede groep werkzoekenden met en zonder beperking naar werk konden begeleiden en nieuw beschut werk konden organiseren. Dan kun je als organisatie doorbouwen; met een SW-bedrijf in een 'sterfhuisconstructie' voor alleen de oude WSW'ers lukt dat niet en wordt alles duurder. Bovendien doen wij aan de inkomstenkant echt goede zaken met de startende ondernemers. Zulke financiële verbeteringen komen niet alleen in Leiden voor. Ook andere SW-bedrijven realiseren verbeteringen. En er staan private ondernemingen op die tegen lagere kosten beschut werk willen helpen organiseren. Dat leidt tot andere conclusies over beschut werk: zo bezien is beschut werk zijn geld zeer waard. Nu zijn de rijksbudgetten om mensen naar werk te leiden de afgelopen én voor de komende jaren zéér sterk gekort. Dat de meeste gemeenten niet zullen uitkomen met het rijksbudget voor beschut werk en garantiebanen is zeer waarschijnlijk, maar voordat die discussie wordt gevoerd moet wel eerst een inspanning worden verricht om de kosten omlaag te brengen.

UWV ertussenuit

Het UWV bepaalt nu wie meetelt voor een garantiebaan met loonkostensubsidie, voor wie beschut werk wordt geadviseerd en wie gewoon zonder subsidie een baan moet kunnen vinden. De normen die het UWV hanteert in opdracht van het ministerie zijn strak. Dat is logisch bij de start van een nieuwe regeling. Alleen, als we niet oppassen gaat de trein hier van de rails. Werkgevers zijn in groten getale bezig om hun maatschappelijke rol op te pakken en bieden de zogenaamde garantiebanen aan die zij volgens het sociaal akkoord moeten bieden. Dit is onze kans. En juist nu zien gemeenten en SW-bedrijven mensen die toch echt arbeidsbeperkt zijn zonder doelgroepindicatie voor een garantiebaan terugkomen van het UWV. Ook zijn er groepen mensen die nog thuis wonen, die door gemeenten niet worden gezien als schoolverlaters en dus geen

uitkering hebben. Zo dreigen we in de komende periode werkplekken voor arbeidsbeperkten bij werkgevers niet te kunnen vervullen door gebrek aan geïndiceerde kandidaten. Doodzonde voor de mensen die juist die baan nodig hebben. De staatssecretaris bereidt wetgeving voor om de 'praktijkroute' mogelijk te maken, waarbij gemeenten zonder tussenkomst van het UWV werkzoekenden plaatsen bij werkgevers, waarna ze de loonwaarde vaststellen en daarmee of het een gesubsidieerde garantiebana zal worden en voor welk subsidiebedrag. Het is enorm belangrijk dat plan door te zetten.

Beschut werk is voor iedereen die het door te grote beperkingen niet lukt met loonkostensubsidie een baan te vinden. Ook daar is geen UWV-toets voor nodig. De gemeente

heeft er immers geen belang bij te veel subsidie te verlenen uit haar beperkte budget. Het recht op een second opinion van het UWV is op zijn plaats, omdat gemeenten om kostenredenen een rem kunnen zetten op toekenning van beschutte plekken.

De staatssecretaris heeft de juiste wetgeving in voorbereiding. Als zij de praktijkroute bij gemeenten instelt waardoor de gang van arbeidsbeperkten naar het UWV wordt beperkt, als SW-bedrijven en gemeenten samen het kostenniveau van beschut werk verlagen en de beschutte werkplekken verplicht realiseren, dan komt het goed met de Participatiewet en de mensen die haar nodig hebben. Bij gebreken noodzaak moet het Rijk financieel bijspringen. Dan kunnen alle arbeidsbeperkten straks zeggen: 'Ik heb werk!'

Verzorgingsstaat: einde of nieuw begin?

Sinds het woord participatiesamenleving voor het eerst viel, lijkt het einde van de verzorgingsstaat in zicht. Dat hoeft echter niet zo te zijn. Misschien is dit slechts een nieuw begin.

► **Rob van Essen**, *Kind van de verzorgingsstaat, opgroeien in een tijdloos paradijs*, AtlasContact, Amsterdam, 2016.

► **Albert Jan Kruijer, Femmianne Brede-wold en Marcel Ham (red.)**, *Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt. Kroniek van een verandering*, Van Genneep, Amsterdam, 2016.

JURRIAAAN FRANSMAN *m.m.v.* JOB VAN AMERONGEN

Beiden zijn oud-deelraadsleden van Amsterdam en respectievelijk voormalig docent Communicatie- en Media Ethiek aan de UvA, trainer morele oordeelsvorming en voorzitter van de Gehandicaptenraad Amstelveen & politicoloog en verpleegkundige.

Als de verzorgingsstaat inderdaad een ‘tijdloos paradijs’ is, zoals de schrijver Rob van Essen suggereert in een essayistische terugblik op zijn jeugd, dan had in de Troonrede van 2013 niet gesproken hoeven worden over de invoering van de ‘participatiesamenleving’ die de verzorgingsstaat zou vervangen. Maar het paradijs was dus niet tijdloos. En de vraag is ook of het wel een paradijs was.

De romancier Van Essen beschrijft met humor en gevoel voor detail zijn (gereformeerde) jeugd in Amsterdam en hoe hij zijn latere linkse leven op verschillende plekken in Nederland slijt. Hij is in 1963 geboren, zat na zijn middelbareschooltijd enige tijd in de bijstand, deed mee aan de grote betogingen, en stond meer in het algemeen midden in de verzorgingsstaat zoals deze misschien wel nooit bedoeld was – met een staat die voor iedere burger alles regelde, aanbood, subsidieerde, koesterde. Opdat het die burger aan niks ontbrak.

Van Essen: “Zoals een vis geen idee heeft wat water is, had ik geen idee van de verzorgingsstaat.” Solliciteren deed je in die tijd om een uitkering te houden. Wie zich zoals Van Essen niet al te comfortabel voelde in het volle licht van de de maatschappij, hoefde weinig moeite te doen om een teruggetrokken leven te leiden. Schuldgevoel, dat zouden misschien Telegraaflezers moeten hebben, maar niet de mensen die van een uitkering leefden. De laatsten waren eigenlijk een soort maatschappijcritici, nobele types die terecht vragen stelden bij de haast, de rijkdom en de scoringsdrift van de kapitalistische welvaartsmaatschappij.

Maar waren die hoogtijdagen van de verzorgingsstaat nou inderdaad de meest gewaagde, meest progressieve periode die Nederland ooit kende? Of bestonden de eenzaamheid, de verveling en de vervreemding waar we ons nu zo’n zorgen over maken toen ook al en zijn die ervaringen voor een



Jurriaan Fransman m.m.v. Job van Amerongen

schrijver als Van Essen misschien dankbaar materiaal, maar betekende het gemak van een gegarandeerde sociale voorziening voor veel andere mensen dat ze anoniem hun dagen sleten? Dat is een vraag die zich onwillekeurig wel opdringt na lezing van *Kind van de verzorgingsstaat*, maar waar je niet echt een antwoord op krijgt.

In *Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt* worden dat soort vergelijkende vragen juist wel beantwoord. Zo impressionistisch als Van Essen is, zo feitelijk is deze studie. Het boek geeft een beeld van het overgangsjaar waarin de drie decentralisaties in het sociale domein definitief werden en de verantwoordelijkheid bij de gemeenten kwam te liggen. Het gaat om de nieuwe Jeugdwet, de Participatiewet en de WMO (Wet maatschappelijke ondersteuning) 2015.

In hun bijdrage 'De beloften van de nabijheid' nemen Thomas Kampen, Femmianne Bredewold en Evelien Tonkens de beleidsnota's van zes gemeenten (Amsterdam, Leeuwarden, Eindhoven, Sittard, Rotterdam en Zwolle) onder de loep. Het verhaal daarin is telkens dat zorg die lokaal wordt geregeld goedkoper en efficiënter is, dat de korting door het rijk op de uitgaven dus verstandig is. In onder meer groepsinterviews wordt aangegeven tegen welke problemen de professionals aanlopen. De conclusie daarvan is dat de onoverzichtelijkheid zich heeft verplaatst van rijksniveau naar lokaal niveau. Immers: professionals weten niet hoe lang zij hun baan behouden, zorgverleners hebben niet meer met een landelijke wet, maar met verschillende gemeenten – ieder met eigen eisen en dus verschillende regelingen – te maken. Dat impliceert dat van een zorgaanbieder die in verschillende gemeentes actief is, verschillende systematiek van verantwoording wordt verlangd. Tel daarbij op het gehele aanbestedingstraject. Vierhonderd gemeenten huren extern advies in om een aanbestedingsbestek te kunnen maken. De zorgaanbieders huren externe expertise in om een zo goed mogelijke bieding te kunnen doen. Deze gelden worden

dus niet uitgegeven ten behoeve van de zorg zelf. En waar het al leidt tot goedkopere zorg, leidt dit tevens tot minimumcontracten en ontslagen.

Rob Arnoldus en Josien Hofs geven in hun bijdrage 'Tegenprestatie met de Participatiewet' een gedetailleerd beeld van de Rotterdamse aanpak. Bijstandsgerechtigden worden verplicht vrijwilligerswerk te doen om niet gekort te worden op hun uitkering. Wat vroeger betaald werk was voor bijvoorbeeld mensen met een lichte verstandelijke beperking, wordt nu door bijstandsgerechtigden gedaan. Door bezuinigingen worden mensen ontslagen en worden verplicht hetzelfde werk als voorheen te doen, zonder salaris maar met behoud van uitkering. Goede vrijwilligers stromen vaak snel door naar een betaalde baan. De organisaties blijven zitten met niet gemotiveerde 'vrijwilligers'. Ook is er een toenemend spanningsveld tussen vrijwilligers, zeker als die goed zijn opgeleid, en de soms minder goed opgeleide professionals. Goed opgeleide mensen die zijn ontslagen of jongeren met een afgeronde opleiding die niet direct aan betaald werk komen, worden nu gedwongen werkzaamheden onder hun eigen niveau te verrichten. En dat betreft vaak werkzaamheden die vroeger door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt werden gedaan. Er is dus aan de onderkant van de arbeidsmarkt sprake van een verdringingseffect.

In zijn bijdrage 'Eigen kracht, je moet het maar hebben' geeft Sjors van Beek aan dat instanties als de Belastingdienst en het UWV vaak mensen in grotere problemen brengen. Een alleenstaande moeder had haar zuster als kinderopvang geregeld. Deze was echter niet als zodanig geregistreerd. De belastingdienst vorderde de uitgekeerde toeslag terug en huisuitzetting was het gevolg. Sociale wijkteams staan dan machteloos. Hier zijn meer voorbeelden van te noemen: deurwaarders die, ook voor gemeenten, innen boven het vastgestelde minimum plafond, terwijl iemand via diezelfde gemeente in de schuldhulpverlening zit.

Jurriaan Fransman m.m.v. Job van Amerongen

In deel twee van het boek (Journalistieke impressies) maken Pieter Hilhorst en Jos van der Lans abstracte problematiek heel tastbaar. Een alleenstaande Arubaanse moeder van twee kinderen komt via haar Almeerse tante bij haar broer in de gemeente H. terecht. Broer zit in de drugshandel. Door de activiteiten van de broer is verhuizing dus geïndiceerd, anders dreigt uithuisplaatsing van de kinderen. De gemeente wil geen urgentieverklaring afgeven en verwijst naar Almere. Maar die weg is afgesloten. De regel tot regiobinding is belangrijker dan het welzijn van de kinderen. Uiteindelijk krijgt deze mevrouw toch een urgentieverklaring, maar de toegewezen urgentiewoning is veel te duur. En deze mag niet zomaar worden afgewezen. Vervolgens krijgt ze toch een goedkopere woning met een

Succes is afhankelijk van een sociaal wijkteam, niet van de betrokkene zelf

lagere huur. Daarna wordt bijzondere bijstand aangevraagd voor de inrichting (tweedehands via de Kringloopwinkel). Daar moeten weer vele formulieren voor worden ingevuld terwijl de gemeente beschikt over de inkomensgegevens. Een (positieve) beslissing laat vier weken op zich wachten. Succes is afhankelijk van een sociaal wijkteam, niet van de betrokkene zelf.

Ook verhelderend is het artikel 'Ondertussen bij de burens', een vergelijking met het Verenigd Koninkrijk en Denemarken van Pepijn van Houwelingen. Met name voor de progressieven in het VK speelt bij decentralisatie de mogelijke rechtsongelijkheid voor burgers die er tussen gemeenten kan ontstaan. Vanwege de geschiedenis wordt deze discussie veel scherper gevoerd dan in Nederland. Ten grondslag hieraan liggen corrupte relaties uit het verleden, tussen kiezer en gekozene,

waarbij we moeten denken aan bevoordelen, inconsequente besluitvorming. Er is ook een term voor, *rotten boroughs*; samengevat, de belangrijkste oorzaak van een (nog) groter wantrouwen jegens de lokale overheid dan bij ons. De gehele politieke cultuur in het VK was en is nog steeds gecentraliseerd, waarbij lokale overheden worden gezien als de uitvoerende arm van de centrale overheid. Er bestaat geen wettelijk kader waarop lokale overheden zich kunnen beroepen en deze doen alleen wat hen jegens de centrale wet is opgedragen. Door de misstanden in het verleden is het met name voor de conservatieven, die de laatste jaren de decentralisaties hebben doorgezet, een ideale *framing* om te spreken over de *loony left* om het wantrouwen te voeden tegenover politici van linkse signatuur die op lokaal niveau nog steeds een belangrijke factor zijn. De discussie in het VK gaat niet zozeer over de inhoud, als wel over verwijten die de linkse en rechtse blokken elkaar maken, zeker nu de conservatieven de decentralisatie benoemen als een transitie van *Big Government* naar *Big Society*.

De vergelijking met Denemarken is interessanter. De transitie daar is ook ingegeven om een grotere betrokkenheid van de burgers te creëren. Maar de zorg en de besluitvorming hierover was eerder een instrument dan een doel op zichzelf. Dat was namelijk het vergroten van de betrokkenheid van de burgers bij de lokale politiek. Bovendien lag er in Denemarken geen bezuinigingsoperatie aan ten grondslag, hetgeen verstandig bleek omdat de kosten aanvankelijk stegen in plaats van daalden. Een lichte kostendaling trad pas op na vier jaar. Van Houwelingen geeft ook duidelijk aan dat selectieve vergelijkingen, of het nu gaat om professionals of politici, om het eigen standpunt te rechtvaardigen en te onderbouwen, eigenlijk misleiding zijn.

Waar de verzorgingsstaat als paradijs ieder eigen initiatief smoorde, lijkt de participatiemaatschappij er blind op te varen. Maar de vraag die scherp aan de orde gesteld wordt door dit jaarboek van TSV is wat er toch met al die begrippen bedoeld wordt: eigen kracht,

Jurriaan Fransman m.m.v. Job van Amerongen

maatwerk leveren, ontzorgen, zelf- en samenredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. Wat is nu eigenlijk de dominante visie op burgerschap en solidariteit? Accepteren we wel of niet dat er mensen zijn die niet zelfredzaam zijn? En kan en mag dat per gemeente verschillen? Is dat moreel te verantwoorden? De samenstellers schrijven: 'Wat we kortom nodig hebben, is een doorwrochte veranderingstheorie. Waarin visie, doelstellingen, instrumenten, activiteiten en verwachte effecten bij elkaar komen.' Door het ontbreken daarvan 'dreigen de activiteiten ongericht te worden, de professionals richtingloos en de situatie van de burgers uitzichtloos'.

Er missen vier dingen in dit boek, die om vervolgstudie vragen. Ten eerste de rol van de gemeenteraad als controlerend orgaan. Een wethouder aanspreken op een maandenlang niet gerepareerde rolstoel of niet toegekende huishulp, doet het altijd goed. Maar een structurele controlerende bijdrage leveren hoe miljoenen in de zorg verantwoord verdeeld moeten worden is iets anders en dat kunnen de meeste gemeenteraden niet. Ten tweede de privacy. Natuurlijk moet de gemeente over informatie van individuele cliënten beschikken, maar (bijna) nergens is gere-

geld wie welke informatie met wie mag delen. Er zijn gevallen bekend waar het hoofd van de afdeling (een manager, geen hulpverlener) toegang heeft tot alle dossiers, waarin ook vertrouwelijk medische informatie staat. Ook bij keukentafelgesprekken worden impertinente vragen gesteld, naar alcohol- en drugsgebruik, psychiatrische (familie) anamnese, verhouding met ouders, dan wel broers en zussen, vriendschappen – terwijl het misschien om een rolstoel of traplift gaat. Ten derde: welke kosten zijn verbonden aan de aanbestedingsprocedures, zowel bij gemeenten als bij de aanbieders? Om een goed bestek te schrijven en een goede bieding te kunnen doen, huren vrijwel alle gemeentes als zorginstellingen externe professionals in. Hoeveel van de besparingen gaat daar weer aan op? En op de vierde plaats, de ontstane rechtsongelijkheid. Met andere woorden: wat in gemeente A wel wordt vergoed, wordt in gemeente B afgewezen. De wetgever heeft deze discussie op voorhand niet willen aangaan door deze anders te benoemen, namelijk "zorg op maat". Pas wanneer uit het antwoord op die vragen blijkt dat burgers nog altijd in hun recht staan, kan gesproken worden van een nieuw begin van de verzorgingsstaat.

A.L. Snijders

Bedelaars

Reinier Vink woonde in dezelfde straat als ik en was even oud. Ik beleefde niets, maar hij had familie in Indië en vertelde verhalen over hun plantages en hun reizen naar Holland. Van hem hoorde ik niet alleen voor het eerst over het Suezkanaal, maar hij vertelde ook het vreemde verhaal over zwemmende bedelaars, die naar de muntjes doken die door de verwende Europese reizigers in het water werden gegooid.

De bedelaars waren zo arm dat ze soms te diep gingen en verdronken. Reinier Vink lachte, het was hun eigen schuld, niemand gaf ze toch opdracht naar het geld te duiken? Ik dacht niet dat het spel was, honger leek me de oorzaak. Wij hadden een leraar op het lyceum die weliswaar klassieke talen onderwees, maar ook lid was van de Communistische Partij, hij vertelde wel eens wat buiten het rooster over honger en ander onrecht. Reinier Vink vond het belachelijk dat leraren hun persoonlijke gedrag in het stemhokje niet voor zichzelf hielden, zij moesten het vak onderwijzen waarvoor ze waren aangenomen en hun hobby's bewaren voor hun vrije tijd. Van Gustave Flaubert zou hij zeker steun hebben ontvangen voor dit standpunt.

Het is trouwens Flaubert geweest die mij als tweede attendeerde op de zwimmers. Hij maakt in het midden van de negentiende eeuw een reis van anderhalf jaar door het Midden-Oosten. Tijdens zijn tocht over de Nijl passeren ze een hoog op een berg gelegen klooster van Koptische monniken, die bij het ontdekken van een schip de gewoonte hebben in groten getale spiernaakt naar beneden te rennen en schreeuwend ('geef ons geld, meneer de christen') naar het schip te zwemmen. Een vrolijke matroos neemt de leiding om ze tegen te houden.

Flaubert schrijft in een brief aan een vriend: 'Om de christelijke monniken te verjagen toonde hij hun zijn pik en zijn kont en deed of hij ze op het hoofd wilde kakken en pissen (ze hadden zich aan de rand van de boot vastgeklampt). De andere matrozen riepen ze scheldwoorden toe, waarbij de namen van Allah en Mohammed herhaaldelijk vielen. Sommigen gingen hen met stokken, anderen met touwen te lijf en Joseph sloeg erop los met zijn keukentangen. Het was een *tutti* van klappen, piemels, blote achterwerken, scheldpartijen en gelach. Zodra je wat geld hebt gegeven, stoppen ze het in hun mond en gaan via dezelfde weg weer terug. Als ze niet op genoemde wijze een flink pak slaag kregen, zouden in zo groten getale komen opdringen, dat er gevaar voor kapseizen van de boot zou zijn' (vert. E. Borger).

HAN ENTZINGER

Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang

RUUD KOOLE

Lessen voor ledendemocratie uit de lijsttrekkersverkiezing



BAREND WIND HARRY BOUWMEESTER & KEES DOL ANITA ENGBERS

(On)gelijkheid op de woningmarkt

Jaargang 73, nummer 6, december 2016

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

Verschijnt zes maal per jaar

Redactie

Paul de Beer
Nik Jan de Boer
Meike Bokhorst
Eva van Burg (*indredactie*)
Tom Eijsbouts
Menno Hurenkamp (*hoofdredactie*)
Ruud Koole
Marijke Linthorst
Monika Sie Dhian Ho
Evelien Tonkens

Redactieraad

Maurits Barendrecht
Liesbeth Noordegraaf
Marc Chavannes (*voorzitter*)
Paul Tang

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting
Emmapark 12
2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail 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.**

Digitaal S&D-archief

Alle S&D-artikelen vanaf 2002
kunt u gratis downloaden van
www.wbs.nl.

Uitgever

Uitgeverij Van Gennep
Nieuwezijds Voorburgwal 330
1012 RW Amsterdam
info@vangennep-boeken.nl
(020) 624 70 33

Abonnementen

Bel (020) 624 70 33 of mail info@vangennep-boeken.nl
voor een abonnement of kennismakingsnummer.

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.

© 2016 Uitgeverij Van Gennep, Amsterdam

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

Redactioneel

Linkse waarden

Nederland, waar de populisten het homohuwelijk en de verzorgingsstaat verdedigen, is een rechts landje dat trots is op zijn linkse waarden. De opgave voor sociaal-democraten is liberalen en populisten klein houden en andere linkse partijen niet vervreemden. Dat vergt ten minste een werkzame, productieve politieke beweging en wat dat betreft is er nog wel wat werk aan de winkel, zoals *S&D*-redacteur Ruud Koole verderop in dit nummer laat zien. Rond de lijsttrekkersverkiezing, waarin Lodewijk Asscher Diederik Samsom versloeg, kwam nog eens indringend naar voren hoe nauw de eenheid tussen partijtop, fractie en vereniging soms was de afgelopen jaren. Het kan zijn dat het moest, maar het sociaal-democratisch profiel werd niet scherper van de reddingsoperatie van het land. Het vergt ook een scherpe keuze voor een sociaaleconomisch, links profiel zoals Paul Tang, fractievoorzitter van de Nederlandse sociaal-democraten in het Europe Parlement, betoogt met een kleine bijdrage aan de start van de verkiezingscampagne. Niet de markt reguleren, maar het kapitalisme temmen. Die opdracht ligt er zeker ook tegen de achtergrond van de verkiezingsoverwinning van Donald Trump. Politicoloog Coen Pustjens liep enkele weken in Amerika rond en zag hoe de Democraten het aflegden tegen het populisme. Door het merkwaardige kiessysteem, jazeker. Maar ook door mis te tasten in taal en voorstellen. Door te weinig afstand te nemen van het *happy go lucky*-denken, waarbij elke willekeurige vorm van economische groei resultaat voor iedereen zou opleveren. Misschien geeft het het Nederlandse electoraat, dat nu massaler dan ooit naar rechts hangt, te denken dat de Amerikanen wind zaaiden en met Trumps hyperkapitalistische kabinet storm oogstten. En keert men dus ten halve. Maar het is verstandiger daar niet op te rekenen.

Fort Europa

Door **Paul Tang**
PvdA-Europarlementariër

Het toneelstuk van Tom Lanoye is zo'n tien jaar oud maar *Fort Europa* is nog altijd actueel: een grimmig stuk waarin de personages zich vastklampen aan hun eigen droom en anderen daarmee om de oren slaan. De een beschimpt de negers, en de ander bespot Amerikanen. De een bezingt ondernemerschap en de ander verlangt naar de Nieuwe Mens. Het is een hooglied van versplintering, met een dagelijkse opvoering op sociale media.

Versterkt door de crisis voelen mensen zich steeds meer op zichzelf aangewezen. De eenzaamheid van eigen verantwoordelijkheid maakt mensen wantrouwend tegenover groepen die iets van hen af kunnen pakken. De boerini is niet los te zien van bankiersbonus en Zwarte Piet niet van de zzp'er.

Het antwoord op de globalisering was vooral meer nadruk op markt en ruimte om te ondernemen. Het Europese model van krachtige verzorgingsstaten en een actieve overheid maakt ruimte voor een Angelsaksisch kwartaalkapitalisme. Publieke kerntaken zijn aan de logica van de markt overgelaten. Typerend zochten de sociaal-democraten een Derde Weg, die de aloude tegenstellingen tussen kapitaal en arbeid en tussen markt en overheid vermijdt. De klassieke linkse tegenstelling werd daarmee opgegeven: arbeid en kapitaal voeren geen strijd, maar werken in elkaars verlengde.

EU-lidstaten kozen niet meer tussen nationale soevereiniteit of een Europees bestuur, maar probeerden orde te scheppen via regels. De politiek koos niet voor het eigen primaat, maar organiseerde eigen machteloosheid. De Europese 3%-norm voor nationale begrotingen was daar het sterkste voorbeeld van. De bezui-

nigen werden steeds gezocht in de onttaking van sociale voorzieningen.

Bedrijven hebben het belang van aandeelhouders vooropgezet; niet langer een trouwe familie van eigenaren maar een internationale schare van beleggers die rendement eisen. Arbeidsverhoudingen moeten sindsdien 'flexibel' zijn. En minder investeringen in ontwikkeling en bijscholing van werknemers hebben op lange termijn een prijs voor de samenleving.

Het kwartaalkapitalisme heeft in enkele decennia als een schimmel het Europese model aangetast. Het lijkt een tegenstelling dat juist de mensen die onzekerheid het hardst voelen, kiezen voor Le Pen, voor Brexit, voor de PVV. Maar het wijst erop dat grote groepen mensen de verwachting hebben verloren dat de Europese politiek verandering kan brengen voor wat betreft hun sociaaleconomische situatie.

Populistisch rechts richt zich op cultuur en identiteit. Dat is electoraal effectief. Maar we moeten de verleiding weerstaan hun discours van verdeeldheid en versplintering te volgen. Het is de klassieke opdracht van links aan te tonen hoe een actieve overheid het verschil kan maken in het leven van mensen, door kapitaal te knechten en de werkende te beschermen. Het vertrouwen in werkgevers moet teruggewonnen worden door de werknemer weer centraal te zetten, niet de aandeelhouder.

Fort Europa lijkt de laatste jaren alleen dichterbij gekomen. Het doembeeld is cultureel, en scherpe sociaaleconomische keuzes zijn nodig om het af te wenden. Die keuzes zullen zich vertalen in hernieuwde spanningen tussen links en rechts, zodat de burger de traditionele partijen niet langer als één pot nat kan beschouwen. We zijn sociaaleconomisch links, of we zijn niet – met zo'n beetje alle Europese sociaal-democratische partijen in zwaar weer is zoveel inmiddels wel duidelijk.

Lessen voor de ledendemocratie uit de lijsttrekkersverkiezing

Tussen 24 november en 8 december konden alle PvdA-leden hun stem laten horen tijdens de interne lijsttrekkersverkiezing. Dit lijkt op het eerste gezicht de ultieme verwezenlijking van ledendemocratie. Maar hebben de leden het echt voor het zeggen?

RUUD KOOLE

Redacteur S&D en hoogleraar politieke wetenschap Universiteit Leiden

Lodewijk Asscher heeft de lijsttrekkersverkiezing bij de PvdA gewonnen: gefeliciteerd! De PvdA gaat met hem als voorman de komende periode in. De partij heeft aldus besloten door middel van een ledenraadpleging. Maar heeft ook de ledendemocratie gewonnen? Ondanks alle retoriek dat ‘de leden het bij de PvdA voor het zeggen hebben’, zoals het op de PvdA-website staat, kan daar het nodige op worden afgedongen. Teneinde lessen te kunnen trekken en verbeteringen te kunnen aanbrengen, is het zinnig om daar stil bij te staan. Om de gebeurtenissen in de PvdA in perspectief te plaatsen, besteed ik eerst aandacht aan ontwikkelingen elders. Daarna komt de interne partijdemocratie van de PvdA aan de orde, waarvan de laatste lijsttrekkersverkiezing de meest recente uiting is. Een nieuwe doordenking van de interne partijdemocratie lijkt geboden.

Verkiezingen van politieke leiders en interne partijdemocratie

De PvdA organiseerde voor de komende verkiezingen voor de Tweede Kamer als enige partij een interne verkiezing van de lijsttrekker. Alle andere partijen, ook zij die eerder wel

ledenraadplegingen hielden om de lijsttrekker aan te wijzen, deden dat niet. Sterker, alle andere partijen gaan met de zittende politiek leider de verkiezingen van 15 maart 2017 in.

De grote aandacht die dit jaar is uitgegaan naar de *primaries* in de Verenigde Staten, maar ook recentelijk naar die voor de rechtse kandidaat voor de Franse presidentsverkiezingen,¹ zou de indruk kunnen wekken dat competitie in voorverkiezingen de dominante wijze is geworden waarop politieke leiders worden aangewezen. Dat is geenszins het geval. Een recente vergelijkende studie in veertien westerse landen van Cross en Pilet, *The Politics of Party Leadership*, laat zien dat het via interne competitie aanwijzen van politieke leiders weliswaar is toegenomen de laatste twintig jaar, maar dat aanwijzing door de partijtop van één kandidaat met een partijcongres dat de keuze van de leider slechts bevestigt (ook wel ‘kroning’ genoemd), nog steeds de meest voorkomende manier van leiderschapswisseling is.² Nu betekent competitie nog niet gelijk dat er ook een ledenraadpleging plaatsvindt. In sommige landen wordt de strijd om het leiderschap bijvoorbeeld uitsluitend binnen de parlementaire fractie uitgevochten. Dat zagen we dit jaar

in de Britse *Conservative Party* na het vertrek van David Cameron, waarbij Theresa May uiteindelijk aan het langste eind trok en de leider van die partij en daarmee ook de premier van het land werd. Daar kwam geen partijlid, laat staan kiezer, aan te pas.

Tegelijk met de verschuiving naar meer competitieve aanwijzing van nieuwe politieke leiders vond vaak ook een uitbreiding van het zogeheten selectoraat plaats: de groep mensen die beslist wie de nieuwe politieke leider zal zijn. Het meest exclusieve selectoraat is de situatie waarin de oude leider persoonlijk de nieuwe leider aanwijst. Bij het meest inclusieve selectoraat mogen ook buitenstaanders (niet-partijleden) de keuze van een politiek leider van een partij meebepalen. Er zijn allerlei tussenvormen en er kan verschil bestaan tussen de formele bevoegdheden en de feitelijke situatie. Wanneer het partijcongres slechts kan applaudiseren voor een door de partijtop aangewezen kandidaat, bestaat het selectoraat formeel uit de congresleden, maar feitelijk uit een heel kleine kring, misschien wel alleen de vertrekkende leider. Die laatste situatie bestaat niet alleen in verre landen of in het verre verleden (in de Mexicaanse PRI heet dat de *dedazo*, de 'vingerwijzing' door de vertrekkende president), maar komt feitelijk ook veel dichterbij voor. Was Joop den Uyl in de praktijk niet doorslaggevend bij de aanwijzing van Wim Kok als nieuwe politieke leider van de PvdA in 1985³ en gold datzelfde niet toen Hans van Mierlo zijn opvolger als D66-leider in mei 1997 aankondigde met: 'Het is een meisje geworden en wij noemen haar Els'⁴

De verschuiving naar een inclusiever selectoraat in verschillende westerse landen kan daarom zijn ingegeven door de oprechte wens om partijleden een grotere stem te geven in de interne partijdemocratie. Deze democratisering is zo een zelfstandig doel. Het gevaar van kliekvorming door een *dedazo* of door besluitvorming in zeer kleine kring, wordt ermee tegengegaan.

Daarnaast worden in de wetenschappelijk literatuur ook andere overwegingen geop-

perd. Het toekennen door de partijtop van meer formele bevoegdheden aan de gewone partijleden zou een manier zijn om het radicale middenkader te omzeilen, en daardoor de feitelijke positie van de partijtop versterken en de interne partijdemocratie juist verzwakken.⁵ Interne partijdemocratie bestaat bij de gratie van de mogelijkheid om interne oppositie te organiseren. Die interne oppositie hoeft er niet te zijn, maar moet wel mogelijk zijn. Dat betekent dat partijleden goed en tijdig geïnformeerd dienen te worden en in de gelegenheid zijn om elkaar te ontmoeten, met elkaar te overleggen en zo nodig met elkaar af te spreken om zich georganiseerd te verzetten tegen de lijn van de partijtop. Het weghalen van bevoegdheden bij georganiseerde interne verbanden (bijvoorbeeld door een partijcongres bestaande uit afgevaardigden van de lokale afdelingen) en deze in handen leggen van een geatomiseerd ledenbestand, maakt het organiseren van interne oppositie een slag moeilijker. Dit geldt a fortiori bij het uitbreiden van bevoegdheden naar niet-partijleden. Ook wanneer het versterken van de partijtop niet het vooropgezette doel was, is het mogelijk wel een onbedoeld effect van zogeheten democratisering.

In de literatuur worden nog andere beoelde en onbedoelde effecten van democratiseringsmaatregelen gemeld. Bovengenoemde studie van Cross en Pilet naar de selectie van politieke leiders onderzoekt daar een aantal van. Het verbaast niet echt dat de meeste leiders terugtreden na een slecht verkiezingsresultaat; wel dat partijen politieke leiders die slechte verkiezingsresultaten op hun naam schrijven strenger straffen dan dat zij electoraal succesvolle leiders waarderen. Dit onderstreept volgens de onderzoekers het idee dat partijen de electorale functie van politieke leiders van groot belang achten: 'perform poorly and the pressure to leave is on'.⁶

Een andere conclusie gaat over het veronderstelde gunstige effect van een leiderschapswissel op het electoraal vermogen van een partij. Dat effect is slechts van korte

duur, als het er al is. Het positieve kortetermijneffect wordt waarschijnlijk veroorzaakt door verhoogde media-aandacht voor een leiderschapsstrijd. Die aandacht is groter bij ledenraadplegingen dan bij andere vormen van competitie, omdat zij langer duren en het beeld kunnen vestigen van een open selectieproces.⁷ Maar dan nog duurt het effect hoogstens een paar maanden. Wat dit betreft is de tijd tussen het slot van de ledenraadpleging in de PvdA en de komende verkiezingen (drie maanden) misschien net niet te lang voor een eventueel positief effect.

De leider wordt door leden harder afgerekend op een tegenvallend verkiezingsresultaat dan door een kleiner selectoraat

Interessant is tevens de bevinding dat het 'politieke leven' van een politiek leider die door middel van een ledenraadpleging wordt aangewezen aanzienlijk korter is dan van een leider die door een beperktere kring wordt geselecteerd.⁸ Dit druist tegen de verwachting in. De verwachting was dat een door de brede kring van alle partijleden aangewezen politiek leider een grotere legitimiteit zou hebben en daardoor ook steviger in het zadel zou zitten. Dat mag wellicht zo zijn voor de periode van zijn of haar mandaat,⁹ maar als het einde daarvan gekomen is de kans groter dat een nieuwe ledenraadpleging dit mandaat niet verlengt; groter althans dan wanneer selectie van de politiek leider in een kleinere groep plaatsvindt. Rechtstreekse verkiezing van de leider door de leden draagt dus het risico in zich van snelle leiderschapswisselingen bij electorale tegenslagen. Leden lijken de politiek leider namelijk harder af te rekenen op een tegenvallend verkiezingsresultaat dan

een kleiner selectoraat doet. De nederlaag van Samsom in de recente strijd om het lijsttrekkerschap past in dit beeld.

Ander recent internationaal vergelijkend onderzoek trekt de interne partijdemocratie breder dan alleen de selectie van de politieke leider en kijkt ook naar de vaststelling van het verkiezingsprogramma, de opstelling van de kandidatenlijst en andere interne besluitvorming. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen op bijeenkomsten gebaseerde interne partijdemocratie (AIPD) en 'plebiscitaire' interne partijdemocratie (PIPD).¹⁰ Bij de AIPD scoort Nederland hoger dan bij de PIPD. De reden hiervoor is dat interne partijdemocratie via afdelingsvergaderingen, regionale bijeenkomsten en partijcongressen bij vrijwel alle partijen aanwezig is, maar dat interne partijdemocratie waarbij partijleden rechtstreeks, dus zonder tussenkomst van dergelijke bijeenkomsten, op basis van *one man, one vote* mee mogen beslissen, minder wijdverspreid is. Opvallend is dat wanneer partijfamilies met elkaar worden vergeleken, PIPD het meest voorkomt bij de sociaal-democratische partijen en het minst bij links-socialistische partijen en extreem-rechtse partijen.¹¹ Deze laatste partijen, die meer dan gemiddeld roepen om directe democratie in de nationale politiek, zijn het meest terughoudend bij de introductie van vergelijkbare instrumenten in de eigen organisatie.¹²

Het onderscheid tussen AIPD en PIPD is van belang omdat het conceptueel om twee verschillende visies op democratie gaat. Soms wordt nogal gemakkelijk gesteld dat directe democratie 'democratischer' is dan minder rechtstreekse democratie. Dat hoeft niet altijd het geval te zijn. Het verschil tussen ontmoetingsdemocratie (AIPD) en plebiscitaire democratie (PIPD) is dat bij de eerste besluitvorming plaatsvindt in bijeenkomsten, waarbij de deelnemers voorstellen bespreken (deliberatie) en vervolgens een besluit nemen, terwijl de tweede zich beperkt tot het nemen van een besluit. Dat is kwalitatief een groot verschil. Wanneer men deliberatie als onlosmakelijk

onderdeel van democratie beschouwt (democratie is niet alleen stemmen, maar ook overtuigen en overtuigd worden), dan is plebiscitaire (directe) democratie juist minder democratisch.¹³ Dat sociaal-democratische partijen relatief hoog scoren op de PIPD-index is in dit perspectief geen pré.

Anderzijds vereist actieve deelname aan deliberatie nogal wat vaardigheden en tijd, die niet iedereen in gelijke mate voorhanden heeft. Grote nadruk op deliberatie kan dan verkeren in verminderde representativiteit van de deelnemers aan het debat: hoogopgeleiden met tijd domineren de discussies. Vroeger werden die in Nederland wel de 'logocraten' of de 'nieuwe vrijgestelden' genoemd; tegenwoordig spreekt men van 'diplomademocratie'.¹⁴

De waarde van interne partijdemocratie wordt doorgaans toegeschreven aan de mogelijkheid van de participanten tot zelfontplooiing (eerdergenoemd zelfstandig doel van democratisering), het bevorderen van een democratische politieke cultuur en een verhoogde legitimiteit van 'party government', waardoor zij bijdraagt aan de kwaliteit van de democratie in het algemeen.¹⁵ Daarnaast worden door partijen bij pogingen tot interne 'democratisering' soms ook andere (secundaire) doelen nagestreefd, zoals het vergroten het zichtbaarheid van de partij onder het grotere publiek en als mogelijk gevolg daarvan betere electorale resultaten.

Hierboven is echter aangegeven dat er bedoelde en onbedoelde effecten van pogingen tot 'democratisering' kunnen zijn die feitelijk de interne democratie verzwakken. Nieuw is dit fenomeen niet. Begin twintigste eeuw al sprak Robert Michels over de 'Ijzeren wet van de oligarchie', waarmee hij bedoelde dat (partij)organisaties, ook formeel democratische, van nature neigen tot dominantie door de (partij)top.¹⁶ Die tendens naar oligarchisering gaat tegenwoordig schuil achter de term 'presidentialisering'.¹⁷ En die kan weer worden gestimuleerd door op het eerste gezicht 'democratische' maatregelen, waarbij leden en

soms zelfs niet-leden formeel meer bevoegdheden krijgen.

Wanneer deze 'democratische' maatregelen niet zijn ingebed in een systeem van *checks and balances* in de partij, kunnen zij juist bijdragen aan minder democratie. Veel politieke macht is dan geconcentreerd in de handen van de politiek leider, die zich beroept op het van de leden gekregen mandaat. Zonder tegenwicht kan die politieke macht ontaarden in minder interne democratie. Maar wanneer bijvoorbeeld een partijbestuur, dat zich ook kan baseren op een mandaat van de leden, zich nadrukkelijk zelfstandig opstelt ten opzichte van de politiek leider, ontstaat een balans die juist ruimte creëert voor interne democratie, ook voor ledenraadplegingen.¹⁸

Macht en tegenmacht zijn daarom essentieel voor het goed functioneren van een democratie; dat geldt evengoed voor de interne democratie van een politieke partij.

Eerdere ledenraadplegingen in de PvdA

De PvdA hield haar eerste lijsttrekkersverkiezing in 2002. Na de enorme nederlaag bij de 'Fortuyn-verkiezingen' in mei 2002 vond dat najaar een ledenraadpleging plaats, waaruit Wouter Bos naar voren kwam als winnaar. Ook in dit geval vond dus een leiderschapswisseling plaats na een electorale nederlaag. Die wisseling kwam echter niet in eerste instantie door een interne competitie. Ad Melkert, die nog op klassieke wijze lijsttrekker was geworden, werd niet in een interne competitie verslagen, maar trad al op de avond van de verkiezingen van mei 2002 terug. De partij zat zonder politiek leider.

Normaal gesproken zou bij een tussentijds terugtreden van de fractievoorzitter de fractie zelf iemand anders uit haar midden tot voorzitter aanwijzen, maar omdat bij deze verkiezingsdreun de post van politiek leider al vacant kwam op de dag van de verkiezingen, wist het partijbestuur te bewerkstelligen dat ook de partij als ledenorganisatie daarbij op een of andere manier zou worden betrok-

ken. Immers, de door de partij aangewezen lijsttrekker werd altijd door de fractie tot voorzitter benoemd. Nu de hele parlementaire periode nog een aanvang moest nemen, lag het voor de hand om de partijorganisatie opnieuw te betrekken bij het aanwijzen van de politiek leider. Na de nodige interne strijd werd besloten tot een ledenraadpleging.¹⁹ Jeltje van Nieuwenhoven was bereid het fractievoorzitterschap op zich te nemen totdat beslist zou zijn wie voortaan de politieke kar zou gaan trekken.

Het partijbestuur besloot leden door ledenraadpleging meer invloed te geven bij het kiezen van een politiek leider

Het ging aanvankelijk nog niet om de verkiezing van een lijsttrekker. Er waren immers geen verkiezingen in het vooruitzicht. Daarom ging de eerste ledenraadpleging voorlopig over de 'politiek leider'.²⁰ Bovendien was het reservoir waaruit kandidaten konden worden gerekruteerd klein. Alleen leden van de Tweede Kamerfractie konden zich kandidaat stellen. Je kunt nu eenmaal niet op een zolderkamertje politiek leider zitten wezen. Daar hoort een plaats in de fractie of het kabinet bij. Wouter Bos en Klaas de Vries stelden zich kandidaat en begonnen hun campagne, maar toen het eerste kabinet-Balkenende in oktober 2002 viel, werden nieuwe verkiezingen uitgeschreven. De ledenraadpleging werd daarom alsnog opengesteld voor alle leden. Uiteindelijk deden, behalve Wouter Bos en Klaas de Vries, ook Jeltje van Nieuwenhoven en Jouke de Vries mee aan de strijd, die nu ging om het lijsttrekkerschap. Bos won deze met 60% van de uitgebrachte stemmen (28%-punt meer dan de nummer twee, Jeltje van Nieuwenhoven) bij een opkomst van ruim 54%.

Tot de ledenraadpleging was door het partijbestuur besloten om de leden meer invloed te geven op het proces van de selectie van de politiek leider. Aan de Nederlandse variant van de *dedazo* (Den Uyl wijst Kok aan, Kok wijst Melkert aan en het partijcongres kan niet anders dan die keuzes bevestigen) kwam hiermee een (voorlopig) einde. Overwegingen om de partij beter te positioneren voor de aanstaande verkiezingen speelden niet; die verkiezingen waren immers niet in zicht toen dat besluit viel. Wel hoopte het partijbestuur dat een ledenraadpleging als 'bijvangst' zou bijdragen aan het revitaliseren van de partij na de electorale dreun. Toen er plots toch verkiezingen in het vooruitzicht kwamen, zou de ledenraadpleging als onderdeel van een bredere 'publieke interventie' kunnen bevorderen dat ook het publieke imago van de partij in positieve zin zou worden bijgesteld.²¹ De partij zou zo de kiezers kunnen laten zien dat er lessen waren getrokken uit de grote nederlaag van 15 mei 2002. Het dagblad *Trouw* meldde later dat dit was gelukt: 'De PvdA verdient een aparte pluim voor deze ledenraadpleging. Partijen hebben alleen nog toekomst als de leden serieus worden genomen en op zaken als de keuze van de leider directe invloed krijgen. De PvdA heeft ook die boodschap van 15 mei goed verstaan'.²² Toen de verkiezingen van januari 2003 vervolgens succes brachten en de PvdA het grote verlies van 15 mei 2002 vrijwel volledig goedmaakte, werd het instrument van de ledenraadpleging ook door andere partijen in Nederland ingevoerd. Goed voorbeeld doet goed volgen.²³ Sinds 2002 werden interne verkiezingen van lijsttrekkers bij Tweede Kamerverkiezingen ook gehouden bij D66 (2006), VVD (2006), GroenLinks (2012) en CDA (2012).²⁴ De PvdA is de enige Nederlandse partij die drie keer een interne verkiezing van de politiek leider organiseerde.

In 2006 stelde zittend politiek leider Wouter Bos zich als enige kandidaat voor het lijsttrekkerschap en werd er dus geen ledenraadpleging gehouden. Ook in andere Nederlandse politieke partijen die over het instrument van

de ledenraadpleging beschikken, geldt dat die niet worden gehouden wanneer er slechts één kandidaat is. Dat ligt voor de hand: wanneer een zittend leider zelf door wil en er zich geen uitdager meldt die een andere koers wil varen, ligt een interne verkiezing niet voor de hand. Er moet immers iets te kiezen zijn. Dat verklaart ook in belangrijke mate het gegeven dat er in 2016 in de andere Nederlandse politieke partijen geen verkiezingen van lijsttrekkers plaatsvonden.

In 2010 vond in de PvdA een wisseling van de wacht plaats van Bos naar Cohen. Er werd echter geen ledenraadpleging gehouden, ook al stonden er verkiezingen voor de deur. Het kabinet-Balkende-Bos was op 20 februari 2010 gevallen over de kwestie van de militaire missie in Uruzgan. Een week later maakte Bos bekend dat hij zich terug zou trekken uit de politiek. Nog dezelfde dag maakte Job Cohen zijn kandidatuur bekend. Achteraf bleek dat deze mogelijkheid drie jaar lang door Bos was voorbereid.²⁵ De Nederlandse *dedazo* leek weer in ere hersteld (Bos wijst Cohen aan), zij het dat de mogelijkheid bestond dat een andere kandidaat Cohen zou uitdagen, omdat de uiterste datum van kandidaatstelling ruim een week later lag. Gegeven de ‘Cohenmanie’ die op de aankondiging volgde (en de zeer geringe tijd die nog restte), verbaast het niet dat er zich geen uitdager meldde.

De situatie in 2012 was weer anders. Cohen was in februari dat jaar, na een interne crisis in de Tweede Kamerfractie, teruggetreden als politiek leider. Het partijbestuur besloot tot het houden van een ledenraadpleging, terwijl er geen verkiezingen in aantocht waren. Net als in de eerste fase van de interne verkiezing in 2002, was het reservoir van mogelijke kandidaten beperkt tot de leden van de Tweede Kamerfractie. Maar anders dan in 2002 vond deze wisseling plaats halverwege de parlementaire periode. Een ledenraadpleging had helemaal niet gehouden hoeven te worden: bij tussentijds terugtreden zou de fractie zelf moeten beslissen wie haar voorzitter wordt voor de resterende periode. In de aanloop

naar de volgende verkiezing kan dan alsnog een interne lijsttrekkersverkiezing plaatsvinden. Het partijbestuur koos anders. De argumentatie dat hiermee de ledeninvloed wordt vergroot, geldt echter slechts het actieve kiesrecht in de partij. Inderdaad mochten leden in het voorjaar van 2012 bepalen wie van de vijf kandidaten de nieuwe politieke leider zou worden. Daar staat tegenover dat het passieve kiesrecht beperkt bleef tot de zittende Kamerleden. En dat is een enorme beperking.

In 2000 overheerste de Tweede Kamerfractie de interne politieke verhoudingen

In 2002 was daar aanvankelijk bij uitzondering voor gekozen, omdat de enkele maanden eerder door de partij aangewezen lijsttrekker (Melkert) zich reeds op de dag van de verkiezing terugtrok. Zoals in de meeste Nederlandse politieke partijen overheerste de Tweede Kamerfractie de interne politieke verhoudingen. Gesproken werd wel over een ‘fractiocratie’.²⁶ Ten tijde van de Paarse kabinetten was die dominantie binnen de PvdA nog eens versterkt. Het meer in evenwicht brengen van de interne verhoudingen was een belangrijk element geweest in de strijd om het partijvoorzitterschap in 2001. De ‘public face’ van de partij en de partijorganisatie mochten niet te zeer samenvallen. Door de leden aan het begin van de parlementaire periode invloed te geven op de keuze van de nieuwe politiek leider, werd gepoogd aan dat evenwicht bij te dragen. Door het ‘geluk’ van de val van het kabinet-Balkenende I kon die eerste ledenraadpleging in 2002 toch nog worden opengebroken.

In 2012, halverwege de parlementaire periode, bestond die uitzonderingssituatie niet. Toch werd een ledenraadpleging gehouden.

Diederik Samsom won deze. Bijna 69% van de leden bracht een stem uit; Samsom kreeg 54% van de uitgebrachte stemmen (22% meer dan de nummer twee, Ronald Plasterk). Toen ruim een maand later het kabinet-Rutte I onverwacht viel omdat Wilders zich terugtrok uit de gedoogconstructie, stelde Samsom zich kandidaat voor het lijsttrekkerschap. Er meldden zich geen tegenkandidaten. Zo snel na de ledenraadpleging van maart een nieuwe interne strijd organiseren, lag ook niet voor de hand. Het betekende wel dat de uitsluiting van kandidaten van buiten de fractie hiermee bevestigd werd. Indien Samsom zonder ledenraadpleging door de fractie tussentijds tot voorzitter benoemd was geweest, en er voor de verkiezing wel een ledenraadpleging zou zijn gehouden, dan had de kans bestaan op deelname van getalenteerde kandidaten van buiten de fractie. Het selectieproces zou opener zijn geweest.

Met Samsom als lijsttrekker won de PvdA 38 zetels. Net als Wouter Bos in 2003 deed hij dat vanuit de oppositie als 'new kid on the block' in een sterke campagne. Na de campagne besloot Samsom al heel snel om met de VVD, waartegen hij zich in de campagne juist had afgezet, samen een regering te vormen.

De 'presidentialisering' van de PvdA

In de aanloop naar de verkiezingen van 15 maart 2017 vond opnieuw een interne strijd om het politiek leiderschap plaats. Voordat het zover was, waren de interne verhoudingen in de partij opnieuw veranderd. De balans tussen externe partijorganisatie en Tweede Kamerfractie was weer ten gunste van de laatste verschoven, en ging gepaard met een concentratie van de macht in handen van (een kleine kring rond) de politiek leider. De PvdA beweegt zich in de richting van 'presidentialisering' van de interne verhoudingen, zoals de nieuwe vorm van oligarchisering wel wordt aangeduid in de literatuur.²⁷ Tegelijkertijd werd in deze periode veelvuldig gesproken van verdere democratisering van de partij. Deze paradox is inderdaad schijn, omdat het

een het ander kan versterken. Enkele voorbeelden mogen dit illustreren.

Zoals hierboven aangegeven, is voor de interne partijdemocratie de aanwezigheid van checks and balances van groot belang. De positie van het partijbestuur lijkt de laatste jaren echter zwakker te zijn geworden. Veel zaken die eerder in het partijbestuur op het partijbureau werden besproken en besloten, waar de Haagse politici getalsmatig in de minderheid waren, zijn onderwerp van overleg gemaakt in een 'strategisch beraad' in Den Haag, waar de Haagse top domineert. Het wekt geen verbazing dat de partijvoorzitter dan gekscherend 'secretaris-generaal' wordt genoemd.²⁸

Binnen de fractie heeft de fractievoorzitter vanzelfsprekend een leidende functie. De neiging om zich met een klein aantal getrouwen te omgeven is echter groot. 'Groupthink' ligt op de loer. Samsom heeft in de zomer van 2016 aangegeven dat hij bij de kabinetsformatie van 2012 de fractie te weinig heeft meegenomen in het proces: 'Ik had de fractie meer moeten bijstaan in het opkomen uit een embryonale fase. Ik had Kamerleden meer moeten coachen, meer een team moeten smeden. Uit de fractie is niet gehaald wat erin zat. Ik heb de couveusebaby verwaarloosd.'²⁹

De kabinetsformatie van 2012, waarin de leden van de fractie bijzonder weinig tijd (een paar uur) kregen om het resultaat van de formatie te kunnen lezen alvorens het te bespreken in de fractie, is vanaf het begin onderwerp van kritiek geweest in de partij. De snelle keuze voor de VVD, waartegen Samsom zich in de campagne nog sterk had afgezet, en het resultaat dat in een snelle formatie was bereikt, hebben een groot deel van de achterban nooit kunnen overtuigen.

Toch heeft het partijcongres zijn akkoord gegeven aan het regeerakkoord. Dat is door de partijleiding daarna vaak als argument gehanteerd om kritiek op onderdelen daarvan te smoren. Het zou goed zijn dit hele proces nog eens te doordenken.

De instemming van een partijcongres met een regeerakkoord mag niet worden uitge-

legd als het akkoord zijn met alle onderdelen. Wanneer het partijcongres stemt over een regeerakkoord, beantwoordt het de vraag: ‘Mag de Tweede Kamerfractie instemmen met het akkoord?’ Het gaat er dus om of de door de fractie gemaakte afweging die leidde tot het voorstel om in te stemmen met het akkoord door het congres gebillijkt wordt of niet. Daarbij moet het partijcongres ervan uit kunnen gaan dat de Tweede Kamerfractie de ruimte heeft gekregen die afweging op zorgvuldige wijze te maken. De gang van zaken in 2012 laat zien dat hier verbetering nodig is.

Als het partijcongres zich akkoord verklaart met die afweging, staat overigens niets in de weg om de fractie te vragen zich in te zetten voor een aanscherping of wijziging van het akkoord op een enkel zeer aangelegen punt. Indien de fractie erin slaagt de coalitiepartner daarin mee te krijgen, is het akkoord op dat punt gewijzigd; zo niet, dan geldt het akkoord. Daarom was het ook niet vreemd dat op hetzelfde congres over het regeerakkoord een motie werd aangenomen die stelde dat de strafbaarstelling van illegalen, die was overgenomen uit het vorige regeerakkoord van de gedoogcoalitie van CDA, VVD en PVV, indruiste tegen de beginselen van de sociaal-democratie. Korte tijd later bleek dat akkoord op verzoek van de VVD wel aangepast te kunnen worden op het punt van de ziektekostenpremie.

De partij bleef aandringen. Het PvdA-congres van april 2013 riep de fractie en haar voorzitter vrijwel unaniem op om zich in te zetten om het strafbaar stellen van illegalen uit het regeerakkoord te schrappen. De reactie van fractievoorzitter Samsom getuigde van weinig begrip voor de interne partijdemocratie: hij zei niets met de motie te zullen doen, omdat hij zich gebonden achtte aan het regeerakkoord. Hij had natuurlijk moeten zeggen dat hij de congressuitspraak serieus nam en zijn best zou doen om die te verwezenlijken, zonder garanties te geven. Door de grote consternatie die Samsoms uitspraak teweegbracht, besloot het partijbestuur vervolgens – op verzoek van Samsom – hierover een ledenraad

te organiseren. Op dat moment ging het mis met de ledendemocratie. Verder spreken kan natuurlijk altijd, maar het partijbestuur had pal moeten staan voor de congressuitspraak en niet moeten meewerken aan het bijeenroepen van een ledenraad met als doel een de partijtop onwelgevallige congressuitspraak weg te masseren. Onder veel druk kwam er een uitspraak van de ledenraad over hetzelfde onderwerp, waarmee de indruk werd gewekt dat de congressuitspraak van de baan was (quod non) en vervangen door een afgezwakte versie. Het beeld in de pers was dat Samsom erin geslaagd was de weerstand in de partij te breken.³⁰ Voorspelbaar was echter dat het chagrijn in de partij over de gang van zaken bleef bestaan.

De pijn voor de interne democratie ligt bij deze gebeurtenis niet in de eerste plaats bij de fractievoorzitter die zich uit een netelige situatie probeerde te redden, maar vooral in het gebrek aan tegenwicht die de partij op het juiste democratische spoor hield. Partijvoorzitter Hans Spekman en zijn bestuur hadden deze verrommeling van de interne partijdemocratie moeten tegenhouden. Te zeer traden fractievoorzitter en partijvoorzitter als eenheid op, waar zij in het belang van de partij juist veel meer hun onderscheiden verantwoordelijkheden hadden moeten nemen.

Dat bleek een patroon te zijn de afgelopen jaren. Herhaaldelijk is in de pers benadrukt dat de ‘vier mannen aan de top’ (Samsom, Spekman, Dijsselbloem en Asscher) hadden afgesproken elkaar niet los te laten, teneinde het kabinet met de VVD overeind te houden.³¹ Dat Asscher en Dijsselbloem als ministers het kabinetsbeleid verdedigen past bij hun ministerschap; zij dragen er dan ook verantwoordelijkheid voor. Samsom ging als politiek leider in de Kamer zitten om het eigen PvdA-geluid te laten horen. Als architect en verdediger van het regeerakkoord kwam dat niet echt uit de verf. Het noodzakelijke tegenwicht had dus van het partijbestuur moeten komen, maar op een groot gevoel voor intern-constitutionele verhoudingen kon de partijvoorzitter niet worden betrappt.

Teloorgang van de ontmoetingsdemocratie

Niettemin werd er in die jaren gewerkt aan vernieuwing van de ledendemocratie. Eind 2012 had de commissie Ledendemocratie, onder voorzitterschap van Han Noten, het rapport *Tussen leden en leiders* opgesteld, dat de basis werd voor besluitvorming over dit onderwerp op het partijcongres van april 2013. Het rapport stelde terecht een aantal zwakke plekken in de interne organisatie vast, maar in plaats van een poging deze te versterken, koos

In het belang van de leden werd de mening van de leden genegeerd!

het voor de vlucht naar voren. Op basis van een enquête-onderzoek onder de partijleden werd geconstateerd dat er te weinig inspraak en tegenspraak was, dat vernieuwingen als de ledenraad niet altijd begrepen werden en dat 'traditionele geledingen als gewestvergaderingen en congres al snel worden ervaren als saai en tandeloos'. Tegelijk werd gesteld dat het 'een valkuil (is) om de vernieuwing van de ledendemocratie te funderen op de opvattingen en voorkeuren van de huidige actieve leden', die in grote meerderheid het enquêteformulier hadden ingevuld.³² In het belang van de leden werd de mening van de leden genegeerd! Zonder grondige analyse werd gekozen voor een richting die de ontmoetingsdemocratie zou ondermijnen ten gunste van de plebiscitaire democratie. Het noodzakelijke evenwicht daartussen raakte uit het zicht.

Bij belangrijke besluiten (van kandidatenlijsten, verkiezingsprogramma's, congresresoluties en de vraag over het wel of niet deelnemen aan een regering) zouden alle leden voortaan 'waar mogelijk' 'realtime online' moeten kunnen stemmen.³³ De 'eenheid van

inhoud, plaats en tijd' moest worden ontkoppeld. De commissie pleitte weliswaar tevens voor 'nieuwe collectiviteiten' om de mogelijkheid van het organiseren van tegenmacht te bevorderen, maar dat werd vervolgens vertaald in strengere eisen voor het indienen van moties en amendementen, en die nieuwe collectiviteiten bestaan slechts digitaal. Niet de overtuigingskracht van het argument, maar de macht van het getal kreeg prioriteit.

De positie van de lokale afdeling, waaraan in *Tussen leden en leiders* nauwelijks aandacht was besteed, werd verder ondergraven in plaats van versterkt. De noodzaak om elkaar in eigen afdeling (of geweest of andere organisatie) te ontmoeten en met elkaar te beraadslagen over hoe en met welke tekst het congres het best kon worden overtuigd verdween immers. Een geheel nieuw systeem werd ontwikkeld. Momenteel, in voorbereiding op het verkiezingscongres van januari 2017, kunnen partijleden via een digitale LedenKamer thuis vanachter hun computer hun inbreng proberen te leveren. Het nieuwe systeem is behalve onpersoonlijk ook tamelijk ingewikkeld. Het maakt het organiseren van tegenmacht eerder moeilijker dan makkelijker.

Hoe goed de intenties ook mogen zijn geweest, de ledendemocratie lijkt erdoor verzwakt. Vanaf het begin is er op de voorstellen van de commissie-Noten fundamentele kritiek geleverd, waar niets mee is gedaan.³⁴ Dat versterkt de indruk dat het belang van de plannen veel meer lag in het bevorderen van het *beeld* van een open partij dan dat het daadwerkelijk de *ledendemocratie* beoogde te stimuleren.

Lijsttrekkersverkiezing van 2016

De ledenraadpleging van 2016 vond plaats onder een ongunstig gesternte. De PvdA had inmiddels drie grote verkiezingsnederlagen achter de rug: bij de verkiezingen voor de gemeenteraden (maart 2014), het Europees Parlement (mei 2014) en de Provinciale Staten (maart 2015). In de peilingen stond de partij

daarna stabiel op nog geen derde van het verkiezingsresultaat bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2012. Voor een deel kan dat aan ontwikkelingen worden toegeschreven die de sociaal-democratie ook internationaal treffen. De modernisering en internationalisering van de samenleving zijn niet voor iedereen even gemakkelijk bij te benen. Juist de traditionele achterban van de sociaal-democratie wordt daarmee geconfronteerd. Daar kwam de financiële crisis vanaf 2008 nog eens bovenop. Ook de middenklasse werd toen geconfronteerd met toegenomen onzekerheid. Omdat juist van de sociaal-democratie wordt verwacht dat zij zich inzet voor de bestaanszekerheid van mensen, en zij niet in staat was die te bieden, kwam zij onder vuur te liggen.

De PvdA versterkte die kritiek nog eens door in 2012 na de verkiezingen plots te kiezen voor een coalitie met de VVD op basis van een regeerakkoord waarin forse bezuinigingen waren opgenomen. Grote delen van de achterban bleven moeite houden met die keuze.³⁵ De signalen die de kiezers via de verkiezingen daarna afgaven, werden niet gebruikt om zichtbaar op een aantal fundamentele punten tot bijstelling van beleid te komen of ten minste te erkennen dat een aantal gemaakte keuzes (zoals de combinatie van de grote decentralisaties in het sociale domein met forse bezuinigingen) onjuist was. Kiezers voelden zich zo niet serieus genomen. Juist een dergelijke erkenning zou kiezers waarschijnlijk ook ontvankelijker hebben gemaakt voor de resultaten die de PvdA in het kabinet wél had weten te bereiken.

In plaats van een voor kiezers zichtbare bijstelling van de inhoudelijk koers van de fractie³⁶ werd gezocht naar andere middelen om het gebutste imago van de partij en haar leider op te poetsen. Een lijsttrekkersverkiezing werd als een dergelijk middel gezien. Dat is risicovol. Zoals hierboven uiteengezet, is het primaire doel van een lijsttrekkersverkiezing het geven van invloed aan de leden bij de aanwijzing van de komende politiek leider. Het opvijzelen van het imago van politiek leider

en/of partij is hoogstens bijvangst, en ook nog zeer onzeker. Om die reden alleen moet je het niet doen, omdat de kans op teleurstelling dan groot is.

In 2016 gold natuurlijk ook de primaire reden en daarom was het goed dat een ledenraadpleging werd gehouden. Maar secundaire doelen werden wel heel belangrijk. Samsom wilde door middel van strijd in een ledenraadpleging zijn eigen positie verstevigen in aanloop naar de echte verkiezingen. Het partijbestuur hoopte op electorale reuring die de zichtbaarheid van de partij zou vergroten en op extra nieuwe leden.³⁷ Of zoals *NRC Handelsblad* schreef: 'Het idee achter de verkiezing is: positieve media-aandacht, stijgende peilingen en een geloofwaardig mandaat voor de lijsttrekker.'³⁸ Ledenraadpleging niet als doel, maar als middel.

De strijd werd uiteindelijk uitgevochten tussen Samsom en Asscher. Drie andere potentiële kandidaten waren inmiddels van het toneel verdwenen. Twee van hen, Pelle Oosting en Gerard Bosman, waren door het partijbestuur niet geschikt bevonden voor het lijsttrekkerschap. Het partijbestuur volgde hier het advies van de adviescommissie kandidaatstelling. Op haar beurt baseerde die zich weer op de profielschets, waarin nationale en internationale ervaring als vereisten waren geformuleerd. Dit past tegenwoordig binnen de regels,³⁹ maar is te betreuren vanuit het standpunt van ledendemocratie. De invoering van het ledenreferendum in 2002 was bedoeld om te voorkomen dat een kleine kring aan de top van de partij bepaalt wie de nieuwe politieke leider wordt. In plaats van een 'zeef aan de top' werd gekozen voor een 'zeef van onderop': de kandidaat moet een bepaald aantal ondersteuningsverklaringen van partijleden kunnen overleggen. Door later in de statuten een eis van geschiktheid op te nemen, die door het partijbestuur moet worden vastgesteld, is de zeef aan de top weer terug.⁴⁰ Het toont gebrek aan vertrouwen in het beoordelingsvermogen van de partijleden. Natuurlijk mag je de lat hoog leggen bij lijsttrekkersverkiezingen

door een substantieel aantal ondersteuningsverklaringen te eisen, die wellicht 'uniek' en 'publiek' zouden moeten zijn (elk partijlid mag slechts één kandidaat ondersteunen en doet dat in alle openbaarheid). En desnoods kan het partijbestuur (of een commissie) aan de hand van een profielschets bepalen of een kandidaat over een minimale geschiktheid beschikt. Die opvatting van het partijbestuur kan voor een kandidaat reden zijn zich terug te trekken; doet hij of zij dat niet, dan wordt de opvatting van het partijbestuur als advies

Het partijbestuur heeft de grenzen van de reglementen opgezocht door het mogelijk te maken om lid te worden en binnen 24 uur stemrecht te verkrijgen

aan de leden bekendgemaakt, die aldus geïnformeerd vervolgens in de ledenraadpleging beslissen.⁴¹ Dan blijven de leden aan zet en wordt 'heroligarchisering' voorkomen.

Ook Jacques Monasch deed uiteindelijk niet mee. Hij trok zich terug, stapte uit fractie en partij, bleef zitten in de Tweede Kamer en richtte korte tijd later een eigen politieke partij op. Daar zouden we het bij kunnen laten, ware het niet dat ook hieruit enige lessen voor de toekomst kunnen worden getrokken. Tevoren had Monasch kritiek geuit op het partijbestuur, op met name twee punten: de invloed van de door de leden gekozen lijsttrekker op het concept-verkiezingsprogramma en het niet-invoeren van de mogelijkheid om niet-partijleden te laten stemmen in de lijsttrekkersverkiezingen.

Wat het eerste betreft had Monasch een punt, al overvroeg hij. In de reglementen van de PvdA (art. 8.8.1) staat vermeld: 'De lijsttrek-

ker is bevoegd het partijbestuur te adviseren over het ontwerpverkiezingsprogramma en de samenstelling van de ontwerp-kandidatenlijst voordat deze worden vastgesteld'. Dat vereist dat een ledenraadpleging enerzijds en de voorbereiding van het concept-programma (en de concept-lijst) anderzijds zodanig op elkaar worden afgestemd dat de door de leden aangewezen lijsttrekker zich nog moet kunnen uitspreken over het concept-programma voordat het door het partijbestuur wordt vastgesteld en de partij wordt ingestuurd. Door dit na te laten handelde het partijbestuur in strijd met de reglementen. De redenering dat de lijsttrekker net als elk ander lid een amendement kan indienen – waarover het congres beslist onder het motto: bij ons zijn de leden de baas! – gaat niet op.⁴² Deze bepaling is in het reglement opgenomen om recht te doen aan het feit dat de zojuist verkozen lijsttrekker een mandaat van de leden heeft gekregen. Door dit te negeren, wordt de leden juist tekortgedaan.⁴³ Een volgende keer zou dit moeten worden voorkomen.

Bij het tweede punt over het toelaten van niet-partijleden handelde het partijbestuur wel conform de reglementen. Daarin staat dat alleen partijleden met stemrechten aan ledenraadplegingen kunnen deelnemen (art 1.15.1). Het partijbestuur heeft de grenzen van de reglementen echter opgezocht door het mogelijk te maken om lid te worden en binnen 24 uur stemrecht te verkrijgen, zodat mensen zich tot op het laatste moment konden opgeven als lid om mee te kunnen stemmen in de lijsttrekkersverkiezing (de zogeheten flitsleden).⁴⁴ Monasch verweet Spekman zijn belofte van het openstellen van voorverkiezingen voor niet-leden niet na te komen, maar de statuten stonden dit eenvoudig niet toe. Spekman heeft daar als partijvoorzitter inderdaad wel steeds voor gepleit. In 2014 werd voorafgaande aan de raadsverkiezingen hiermee in drie plaatsen geëxperimenteerd. Die experimenten mislukten: van de kiesgerechtigden in deze drie gemeenten heeft slechts 0,1% à 0,2% deelgenomen.⁴⁵

Voor het niet doorgaan van open voorverkiezingen op landelijk niveau werd als argument aangevoerd dat dat technisch niet mogelijk was gebleken.⁴⁶ Zo werd uitgestraald dat open voorverkiezingen op zich wenselijk zijn, maar praktisch onmogelijk. Daarmee werd in feite het ideaal van een *ledenpartij* en *ledendemocratie* losgelaten. Het ideaal is kennelijk eerder een *kiezerspartij*, of op z'n best een leden-en-kiezerspartij. Daar kun je voor kiezen, maar je loopt dan niet alleen het risico van een 'coup' van buiten de partij,⁴⁷ maar

Een lijsttrekkersverkiezing is een strijd om de macht

ook het gevaar dat bestaande leden gedemotiveerd worden om zich nog actief in te zetten voor de partij, wanneer een van de belangrijkste besluiten van de partij in handen wordt gegeven van passanten van buiten.⁴⁸

Een lijsttrekkersverkiezing is een strijd om de macht. Goede en neutrale begeleiding door het partijbestuur is daarbij een vereiste. Dat is niet alleen in Nederland zo. In de Verenigde Staten moest partijvoorzitter Debbie Wasserman Schultz van de Democratische Partij opstappen toen uit uitgelekte e-mails bleek dat het nationale partijbestuur tijdens de voorverkiezingen in het voorjaar van 2016 te zeer voor Clinton en tegen Sanders was.⁴⁹ Bij de ledenraadpleging in de PvdA in 2016 zitten ook leermomenten op dit punt. De partijvoorzitter leek in februari dit jaar nog te suggereren een ledenraadpleging niet nodig te achten, toen hij naar aanleiding van kritiek op Samsom zei: 'Ik vind dat wij als Partij van de Arbeid te snel mensen opbranden. Ik denk dat hij alles in zich heeft om een comeback te maken.'⁵⁰ De conclusie in de media was dat hij vond dat Samsom weer lijsttrekker moest worden. Dat beeld staat haaks op de vereiste neutraliteit. Die was ook in het geding toen

het partijbestuur toestond dat Samsom op de ledenraad van 24 september in Eindhoven zijn kandidatuur voor het lijsttrekkerschap mocht toelichten. Zouden alle andere (potentiële) kandidaten een vergelijkbaar partijplatform aangeboden hebben gekregen? Juist bij een zo gevoelige kwestie als de strijd om het leiderschap, maar daar niet alleen, is 'procedurele rechtvaardigheid' van groot belang voor de legitimiteit van de uitkomst van het proces. Mensen accepteren een door hen niet gewenste uitkomst immers makkelijker wanneer zij het gevoel hebben dat de procedure fair was.⁵¹

De strijd tussen Asscher en Samsom

Uiteindelijk bleven Asscher en Samsom als kandidaten over. Aanwezigheid van Bosman of Monasch zou de strijd inhoudelijker hebben kunnen maken. Dan zouden duidelijk verschillende opvattingen over de koers van de partij zijn gepresenteerd, waardoor ook Asscher en Samsom meer kleur hadden kunnen krijgen. Nu stonden er twee kandidaten tegenover elkaar die vier jaar lang in zware tijden de verantwoordelijkheid hebben gedragen voor de samenwerking in het kabinet met de VVD dat bij grote delen van de (deels verloren) achterban nog steeds zwaar op de maag lag. Inhoudelijke verschillen tussen beiden kwamen hierdoor in de publiciteit nauwelijks uit de verf. Voor Asschers 'progressief patriotisme' was minder aandacht dan voor zijn opmerking dat het 'onverantwoordelijk' zou zijn voor de PvdA om met Samsom door te gaan. Het werd, in de woorden van Samsom, 'nasty'. De gehoopte positieve publiciteit voor de partij bleef nagenoeg uit. De ledenraadpleging zelf had geen direct effect op de peilingen.

Dat roept de vraag op of het anders had gekund. Had het partijbestuur c.q. de partijvoorzitter meer regie moeten laten zien en alles op alles moeten zetten om een strijd tussen alleen deze twee partijcoryfeeën te vermijden? Door ofwel Samsom tijdig te overreden zich niet kandidaat te stellen, of Asscher te overtuigen niet tegen Samsom in het krijt te treden,

juist omdat hun verantwoordelijkheid voor de koers van de partij gedurende de afgelopen jaren elkaar niet veel ontloopt. Dit is echt een dilemma. Een zittend politiek leider die door wil gaan werd uitgedaagd door iemand anders uit de partijtop met wie hij jarenlang goed heeft samengewerkt en dezelfde koers heeft gevaren: dat is onontgonnen terrein. Ook vanuit het perspectief van de ledendemocratie is het gewenst dit dilemma te doordenken, zonder hier nu gelijk weer formele regels voor op te willen stellen. Welke keuze werd hier de leden nu precies geboden? Waar moesten leden heen die gefrustreerd zijn over het kabinetsbeleid van de afgelopen periode? Wat is hier de rol van het partijbestuur?

De winst van Asscher past in de eerder vermelde internationale trend dat bij ledenraadplegingen over het politiek leiderschap electorale overwegingen doorslaggevend zijn. Door de verloren verkiezingen in de afgelopen jaren en de voortdurend lage peilingen koesterde een meerderheid van de partijleden de hoop dat met verandering van leiderschap

de electorale kansen zouden keren. Maar het verschil tussen de scores van Samsom en Asscher was niet heel groot (45,5% en 54,5% bij een opkomst van 62%). De waardering voor Samsoms pragmatische inzet en doorzettingsvermogen legde het maar net af tegen de hoop op verandering, die de moraliserende Asscher belichaamde. Ook Asscher is als vice-premier niet echt een 'new kid on the block' en hij kan daarom ook niet opereren vanuit de oppositie. Mirakels zijn nooit uitgesloten, maar moeten ook niet worden verwacht. Op het moment van schrijven van dit artikel lijkt een halvering van het zeteltal al een heel mooi resultaat. Verder herstel van de partij zal vervolgens ook in grote mate afhangen van de kracht van de partij als vereniging van leden. Door de interne checks and balances op orde te brengen, kan die ledenorganisatie de partij door moeilijke perioden loodsen. Daar is echter bezinning op de ontwikkelingen van de laatste jaren voor nodig. Asscher is een bedachtzaam man, hij wil daar ongetwijfeld aan bijdragen. Nogmaals: gefeliciteerd!

Noten

- 1 'Links' in Frankrijk bepaalt zijn keuze pas in januari; dat zal in elk geval een nieuw gezicht zijn, nu François Hollande zich heeft terugtrokken. Hollande was als Franse president zeer impopulair en dreigde zijn Parti Socialiste bij de verkiezingen in april 2017 in zijn val mee te sleuren. Het argument dat hij bij die verkiezingen verantwoording moest kunnen afleggen aan de kiezers, bleek niet doorslaggevend. Wel was enige interne druk nodig om Hollande tot zijn terugtreden te brengen: pas nadat premier Valls erop zinspeelde zich op te werpen als kandidaat, deed Hollande zijn besluit mee. Valls zou vlak daarna inderdaad zijn kandidatuur stellen. Of links in Frankrijk in 2017 een herhaling van de blamage van 2002 zal weten te voorkomen, moet nog blijken. Toen verloor de linkse kandidaat Lionel Jospin de eerste ronde van de presidentsverkiezingen, zodat de tweede ronde ging tussen de rechtse zittende president Jacques Chirac en de extreem-rechtse Jean-Marie Le Pen van het Front National. Linkse kiezers stemden toen tandenknaarsend op Chirac om een overwinning van Le Pen te voorkomen.
- 2 William P. Cross & Jean Benoit Pilet (red.) (2015), *The Politics of Party Leadership. A Cross-National Perspective*, Oxford: Oxford University Press. Daarin met name hoofdstuk 4 van Ofer Kenig, Gideon Rahat & Or Tuttnauer, 'Competiveness of Party Leadership Selections Processes' (pp. 50-72).
- 3 Zie o.a. Anet Bleich (2008), *Joop den Uyl 1919-1987. Dromer en doordouwer*, Amsterdam: Balans, pp. 437-446.
- 4 Menno van der Land (2003), *Tussen ideaal en illusie. De geschiedenis van D66, 1966-2003*, Den Haag: Sdu, pp. 310-312.
- 5 Richard Katz & Peter Mair (1995), 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party', *Party Politics*, vol. 1(5), pp. 5-28.
- 6 Cross & Pilet (red.), *op. cit.*, p. 170; deze bevinding is gebaseerd op het hoofdstuk in deze bundel van Laurenz Ennser-Jedenastik & Gijs Schumacher, 'Why Some Leaders Die

- Hard (and Others Don't): Party Goals, Party Institutions, and How They Interact', pp. 107-127.
- 7 Helene Helboe Pedersen & Gijs Schumacher, 'Parties, Leadership Selection, and Intra-Party Democracy', in Cross & Pilet (red.), *op. cit.*, pp. 149-164.
 - 8 Ibid.
 - 9 Thomas Poguntke & Paul Webb (red.) (2005), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
 - 10 AIPD= Assembly-based Intra-Party Democracy; PIPD= Plebiscitary Intra-Party Democracy. Termen uit Thomas Poguntke et al., 'Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: How parties organize in the 21st century', in *Party Politics*, 2016, Vol. 22(6), pp. 661-678. De PVV werd, vanwege de afwezigheid van partijleden, niet in de vergelijking betrokken. Een voorstel voor een andere index van interne partijdemocratie staat in: Gideon Rahat & Assaf Shapira, 'An Intra-Party Democracy Index: Theory, Design and A Demonstration', *Parliamentary Affairs* (2016), 1-27. Voor de Nederlandse situatie, zie: Paul Lucardie & Gerrit Voerman, 'Democratie binnen partijen', in: Rudy Andeweg & Jacques Thomassen, *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden University Press, tabel 9.1, p. 194; en Gerrit Voerman, 'Kandidaatstelling op landelijke niveau', in: Sarah de Lande et al. (red.), *Politieke partijen: overbodig of nodig?*, Den Haag, Raad voor het openbaar bestuur, 2014, pp. 45-62.
 - 11 Dat juist sociaal-democratische partijen hoog scoren kan een reactie zijn op het gegeven dat hun electorale positie vrijwel overal onder druk staat (zie verderop in dit artikel); de hoop is dan dat plebiscitaire vormen van interne partijdemocratie bijdragen tot herstel van de verloren band met de kiezers.
 - 12 Thomas Poguntke et al., *op. cit.*
 - 13 Of zoals het in de vorige noot genoemde artikel het omschrijft: 'These decisions are made by the lone party member at home on a computer screen, or via the casting of a ballot through the post or a party-run polling station' (p. 671). Het kan natuurlijk voorkomen dat een partijlid uitvoerig thuis debiteert met niet-partijleden alvorens via zijn of haar computer te stemmen, maar het gaat erom dat de mogelijkheid bestaat dat partijleden *elkaar* horen en overtuigen alvorens te stemmen. Zij vormen immers de democratische gemeenschap van de partij.
 - 14 De term 'logocraten' komt van Paul Lucardie (1977), 'Een luchtkasteel voor logocraten: Nieuw Babylon en de jaren zestig in Nederland', *Sociologische Gids*, 44, no. 5/6, pp. 440-452; de term 'nieuwe vrijgestelden' is van Hans Daalder, maar bekend geworden door het boek van Herman Vuijsje, *Nieuwe vrijgestelden: de opkomst van het spijkerpakkenproletariaat*, Baarn, 1977; de term 'diplomatedemocratie' is voorgesteld door Mark Bovens, 'De diplomatedemocratie: Over de spanning tussen meritocratie en democratie', *Beleid en Maatschappij*, jrg. 33 (2006), no. 4, pp. 205-218.
 - 15 Jan Teorell (1999), 'A Deliberative Defence of Intraparty Democracy', *Party Politics*, vol. 5(3), pp. 368-370; Susan Scarrow, 'Democracy within – and without – parties: Introduction', *Party Politics*, 2005, vol. 5(3), pp. 275-282. De Venice Commission van de Raad van Europa verklaarde in 2008: 'Parties are an integral part of a democracy, and their activities should ensure its good functioning. Hence, a commitment to internal democratic functioning reinforces this general function', *Code of Good Practice in the Field of Political Parties, adopted by the Venice Commission at its 77th plenary session, Venice 12-13 December 2008*, art. 17; zie ook art. 101. Daartegenover staat de opvatting dat interne partijdemocratie juist haaks staat op het goed functioneren van de algemene democratie, omdat interne democratie tot verdeeldheid zou leiden. Door die verdeeldheid wordt de kiezer geen heldere keuze geboden, wat slecht is voor het functioneren van de algemene democratie. Een bekende uitspraak van de Amerikaanse politoloog Schattschneider is: 'Democracy is no to be found in the parties but between the parties'; Elmer Schattschneider, *Party Government*, New York, Reinhart, 1942, p. 60. Zie voor een overzicht: Richard S. Katz, 'Party in Democratic Theory', in: Richard S. Katz & William Crotty (red.), *Handbook of Political Parties*, London: Sage, 2006, pp. 34-46.
 - 16 Robert Michels (1925), *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Stuttgart (1ste ed. 1911).
 - 17 Poguntke & Webb (red.), *op. cit.*
 - 18 In een recente studie naar Finse partijen stelt Vesa Koskimaa dat wanneer partijbestuur en de 'public face' van de partijen (ministers, parlementsleden en de politiek leider) te veel samenvallen, interne democratie slechts een façade is voor oligarchie. Vesa Koskimaa (2016), *Towards Leadership Democracy. The changing balance of power in three Finnish political parties 1983-2012*, Tampere, Tampere University Press, , p. 379.

- 19 Zie over deze ledenraadpleging en de daarmee gepaard gaande perikelen: Ruud Koole, *Mensenwerk. Herinneringen van een partijvoorzitter*, 2001-2007, Amsterdam: Bert Bakker, 2010, pp. 201-205, 213-216.
- 20 Staatsrechtelijk was het onmogelijk om te spreken van de verkiezing van de fractievoorzitter door de partijleden.
- 21 Koole, *op cit.*, p. 207.
- 22 Geciteerd in *ibid.*, p. 216.
- 23 In de wetenschappelijke literatuur spreekt men 'institutioneel isomorphisme', dat o.a. door kopieergedrag (mimeetisch isomorphisme) kan ontstaan. Zie o.a.: Paul DiMaggio & Walter Powell, (1983), 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.' In: *American Sociological Review*, 48, no. 2, pp. 147-160.
- 24 Lucardie & Voerman, *op cit.*; zie ook Ruud Koole (2006), 'Lijsttrekkersverkiezingen binnen Nederlandse politieke partijen', *Beleid en Maatschappij*, 33, no. 4, pp. 253-265.
- 25 Thijs Niemantsverdriet, *De vechtpartij. De PvdA van Kok tot Samsom*, Amsterdam: Atlas/Contact, p. 188 e.v.
- 26 Erik Jurgens (21-12-1991), 'Fractiocratie aan het Binnenhof', *NRC Handelsblad*. Zie ook: Rudy B. Andeweg, 'Fractiocracy? Limits to the ascendancy of the parliamentary party', in: Knut Heidar & Ruud Koole (red.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political parties behind closed doors*, Londen: Routledge, 2000, pp. 89-105; Cynthia von Vonno, 2016, *Achieving Party Unity. A Sequential Approach to Why MPs Act in Concert*, Leiden: proefschrift Universiteit Leiden, 2016.
- 27 Zie hierboven; en: Poguntke & Paul Webb (red.), *op cit.*
- 28 Niemantsverdriet, *op cit.* p. 174
- 29 *NRC Handelsblad* (26-8-2016).
- 30 O.a. *NRC Handelsblad* (12-5-2013). Zie ook: Max van Weezel, 'De PvdA worstelt met de interne partijdemocratie', *Vrij Nederland*, 27 mei 2013; Sander Terphuis (2015), *De worstelaar. De Iraanse rebel met een oer-Hollandse naam*, Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker, pp. 226-239.
- 31 Bijvoorbeeld: 'Nu houden we elkaar goed vast, zelfs met deze huidige, waardeloze peilingen. We vertrouwen elkaar, Lodewijk, Diederik, Spekman en ik', aldus Jeroen Dijsselbloem in *Het Parool* (19-12-2015).
- 32 *Tussen leden en leiders. Over de noodzaak van permanente vernieuwing van de partijdemocratie*, PvdA-rapport, 2013, p. 18.
- 33 Arie de Jong schijft daarover: 'Maar is het niet erg vrijblijvend om vanuit de luie stoel en zonder kennis te hoeven nemen van de argumenten die over en weer worden gewisseld, mee te beslissen?' in: 'Het kortzichtige ideaalbeeld van de *homo participiens*. Reactie op het rapport van de commissie-Noten', *S&D* 2013/1, pp. 61-64.
- 34 Zie o.a. Arie de Jong, *op cit.*
- 35 Waarschijnlijk voor een deel ook omdat zij daarin niet werden meegenomen. De door Joop van den Berg geformuleerde formatiewijsheid: 'formeren is elimineren' was niet toegepast (Joop van den Berg, 'Gretigheid kan PvdA opbreken', *NRC Handelsblad*, 22 januari 2007). In plaats van eerst een centrum-linkse coalitie voor te stellen, koos de partijtop direct voor een coalitie met de VVD. Wanneer op de coalitie met de VVD was uitgekomen *nadat* eerst een centrum-linkse coalitie onmogelijk was gebleken, had de achterban wellicht meer begrip getoond. Formeren is ook psychologie.
- 36 In de partijorganisatie werd overigens wel degelijk gesproken over een aanscherping van de inhoudelijke opstelling. Het partijbestuur moedigde op verschillende ledenraden de discussie aan over het door de WBS geïnitieerde Van Waarde-project. In april 2013 nam het partijcongres een Van Waarde-resolutie aan. Maar de effecten daarvan werden voor kiezers niet zichtbaar in de door de PvdA-fractie gekozen opstelling in de actuele politiek. Dit illustreert eerder de afstand tussen ledenopinionies en waargenomen beleid. Wel zichtbaar was de tegelijkertijd spelende kwestie van de strafbaarstelling van illegalen (zie hierboven).
- 37 De dagbladadvertentie, banners op internet en radiospotjes die opriepen een stem uit te brengen in de PvdA-ledenraadpleging getuigen hiervan; bestaande leden had men gemakkelijk via de eigen partijkanalen kunnen bereiken.
- 38 *NRC Handelsblad* (13-10-2006).
- 39 Art 1.17.1. Statuten PvdA.
- 40 Zij past bovendien in een neiging tot centralistische (over)regulering die ook op andere plaatsen zichtbaar is. Waarom moeten kandidaten, zelfs zittende Kamerleden, ook nog (100!) ondersteuningsverklaringen verzamelen als er een kandidaatstelingscommissie is? Waarom wordt aan leden van de Eerste Kamerfractie de staatsrechtelijk onjuiste eis gesteld een regeerakkoord te onderschrijven, aan de opstelling waarvan zij als volksvertegenwoordigers part noch deel hebben gehad?
- 41 Een dergelijke procedure werd bijvoorbeeld toegepast bij de ledenraadpleging voor het partijvoorzitterschap in 2007, die leidde tot de verkiezing van Lianne Ploumen.
- 42 Uitspraak Hans Spekman in het tv-programma *Pauw*, 7 november 2016.

- 43 De checks and balances zitten in de bepaling dat de gekozen lijsttrekker het partijbestuur niets kan opleggen, maar wel kan adviseren. Wanneer een bepaald thema in de persoonlijke campagne van de kandidaat-lijsttrekker prominent heeft gespeeld, en deze kandidaat heeft gewonnen, dan ligt het in de rede dat het partijbestuur aan dat thema serieuze aandacht geeft in het concept-programma.
- 44 In hoeverre het bestuur van een lokale afdeling binnen dat tijdsbestek zorgvuldig kan nagaan of er geen bezwaren bestaan tegen het lidmaatschap van een bepaalde persoon (art. 1.19.2 Reglementen PvdA) is onduidelijk.
- 45 Voerman, *op. cit.* p. 54.
- 46 Inspiratiebron voor Spekman waren de open voorverkiezingen in de Franse PS. In Frankrijk kunnen partijen voor hun interne verkiezingen gebruikmaken van de inwonersadministratie van de staat. Dat kan in Nederland niet. Daar was overigens vanaf het begin voor gewaarschuwd. Daarbij komt dat open voorverkiezingen bij presidentsverkiezingen, waar een absolute meerderheid nodig is voor de winst, eerder voor de hand liggen dan bij verkiezingen voor de Tweede Kamer. Om die absolute meerderheid te behalen is doorgaans de eigen electorale achterban niet genoeg. Het openstellen van de voorverkiezingen is dan een middel om ook de electoraten van andere (linkse) partijen aan te spreken.
- 47 Voerman, *op. cit.*, p. 55. Dat een dergelijke coup niet helemaal denkbeeldig is, bleek bij de recente voorverkiezing van rechts in Frankrijk. Zie: “Bref, j’ai un peu voté comme électeur de droite”, paroles d’électeurs de gauche’, *Le Monde* (22-11-2016).
- 48 Recent onderzoek naar *open primaries* in de Italiaanse PD (partij van ex-premier Renzi) geeft dat duidelijk aan: Giulia Sandri & Antonelle Seddone (2015), *The Primary Game. Primary Elections and the Italian Democratic Party*, Novi Ligure, Edizioni Epoké, p. 150.
- 49 Zie: Ruud Koole, ‘Clinton, Sanders en de interne partijdemocratie’, *S&D* 2016/4, p. 7.
- 50 www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/spekman-samsom-moet-weer-lijsttrekker-pvda-woorden
- 51 Over procedurele rechtvaardigheid, zie onder meer: Tom Tyler (2006), *Why People Obey the Law*, Princeton: Princeton University Press, (2nd ed.).

Stervenshulp is een zwaktebod

Als levensmoeheid gaat gelden als een bijverschijnsel van ouderdom, zullen dan vragen over een samenleving waarin zoveel ouderen dood willen niet minder urgent worden? Sociaal-democraten moeten op hun hoede zijn als het autonome individu op het schild wordt gehesen.

BERT UMMELEN

Publicist

'De afgelopen jaren sprak ik steeds meer mensen die in de knel kwamen met de huidige wetgeving. Zij hebben een diepe wil om te sterven. Niet omdat zij eenzaam zijn, depressief, of psychische problemen hebben. Maar omdat zij vinden dat hun leven voltooid is. Voor deze mensen moet er een antwoord komen.' Zo legde Kamerlid Agnes Wolbert op de PvdA-site uit waarom de fractie het kabinetsplan steunt om stervenshulp mogelijk te maken voor ouderen die dood willen, maar omdat ze in relatief goede gezondheid zijn niet voldoen aan de voorwaarden van de euthanasiewet.

We weten natuurlijk niet met wie ze sprak, maar het waren andere mensen dan die Els van Wijngaarden ontmoette in het kader van haar recente promotieonderzoek.¹ Bij de 25 ouderen die Van Wijngaarden uitgebreid interviewde, en die allemaal zeiden uit het leven te willen stappen omdat ze er 'klaar' mee waren, vond ze niet zozeer een diepe wil als wel diepe twijfel. En ze ontdekte hoezeer hun verlangen naar de dood gevoed werd door gevoelens van eenzaamheid en overbodigheid.

Het verhaal dat Van Wijngaarden vertelt, is het verhaal dat je kan horen van professionals en vrijwilligers in de ouderenzorg. Het

beeld van 'voltooid leven' als een project waar weloverwogen een punt achter wordt gezet, klopt van geen kanten. 'Rommelig, chaotisch en vaak bijna obsessief' (Van Wijngaarden) beschrijft veel beter het mentale proces dat ouderen met een doodswens doormaken. En telkens weer duiken als je doorvraagt dezelfde uitdrukkingen van vervreemding op. Je hoort niet: 'Het is mooi geweest', je hoort dat het leven lelijk is geworden. Ouderen met een doodswens voelen zich zonder verbinding, eenzaam, gemarginaliseerd en nutteloos.

'Voltooid leven' vult een orwelliaans woordenboek aan, waarin woorden minder dienen om gedachten te bepalen dan om ze te verhinderen. 'Zelfbeschikking', 'waardig levenseinde', het zijn sjibbolets die de bokken van de schapen scheiden, de kinderen van het licht van die van het duister. De aanhoudende propaganda voor het 'vrijwillige levenseinde' heeft geleid tot een discours dat praktisch immuun is voor kritiek.

Maar hoe zit het eigenlijk met dat beschikende zelf? Wat maakt een geforceerde dood zo waardig? Waarom zou daarvoor kiezen een blijk van autonomie zijn? En waarom een dodelijk drankje het slotakkoord van de zorg-

Bert Ummelen *Stervenshulp is een zwaktebod*

zame samenleving? Het spreekt, zacht gezegd, niet vanzelf dat een maatschappijkritische en gemeenschapsgerichte politieke stroming als de sociaal-democratie zich mee laat zuigen in dit discours. Afgaande op berichten in de media is er van PvdA-kant wel enige beduchtigheid geweest om het plan voor stervenshulp voor ouderen zonder medisch probleem te omarmen, maar die was van opportunistische aard. Zouden straks in de campagne de bezuinigingen op de ouderenzorg niet op het bord komen te liggen?²

Overbodig

Is een aparte wet voor mensen die 'lijden aan het leven' wel nodig? De adviescommissie-Schnabel vond begin dit jaar van niet.³ De ervaring van 'voltooid leven' hangt vaak samen met de last van ouderdomskwalen en een 'stapeling' daarvan geldt intussen als voldoende grond voor euthanasie.⁴ De euthanasiewet is 'a work in progress'. Welbewust is indertijd gekozen voor een open norm ('uitzichtloos en ondraaglijk lijden'), zodat toepassing mee kon bewegen met opvattingen in de samenleving.⁵ En zo is het ook gegaan. Had de wetgever nog vooral patiënten met terminale kanker op het oog, de rij van gegadigden voor stervenshulp is inmiddels steeds langer geworden.

De grens van terminaliteit is allang gepasseerd. Ook mensen met psychiatrische problemen kregen toegang tot stervenshulp. En als het gaat om somatische problematiek is het anker van de medische classificeerbaarheid gaan krabben. De 'open norm' is geëvolueerd van een in de eerste plaats lichamelijk gegeven naar een steeds ruimere erkenning van subjectieve factoren als draagkracht, kunnen omgaan met emoties en persoonlijke levensloop. Niet voor niets suggereert Schnabel c.s. in 'moeilijke' gevallen een geestelijk verzorger of zingevingsconsulent in het consultatieproces te betrekken. Het is alsof we door een kiertje naar een schuivend mensbeeld kijken: mensen vallen niet samen met hun lichamelij-

ke en cognitieve functioneren. Een 'holistisch' mensbeeld, zoals dat in de palliatieve zorg gemeengoed is, draagt meer en meer de euthanasiepraktijk, ook al valt dat niet meteen uit de wetsgetrouwe verslagen van de Regionale Toetsingscommissies te halen.

De commissie-Schnabel kwam in haar advies met een driedeling. De medische grondslag voor het verlenen van euthanasie kon 'overwegend' zijn of ontbreken, maar er waren ook 'grensgevallen': mensen van wie de doodswens een 'niet overwegende' medische grondslag had. Ook voor hen was het huidige regime volgens de commissie ruim genoeg. Het liet zich lezen als een aansporing aan artsen om niet te schroomvallig te reageren op de zelfdiagnose 'voltooid leven'. Interpretatieve ruimte komt met interpretatieve onzekerheid: goede voorlichting aan artsen over de reikwijdte van de wet was dus van groot belang.

Ouderen zijn de verliezers van de geïndividualiseerde samenleving

De groep ouderen in goede gezondheid die in aanmerking willen komen voor stervenshulp, werd maar 'klein' geacht. Het was een losse plank in een hecht doortimmerd rapport. Niemand weet over hoeveel mensen het gaat. Ook de pleitbezorgers van het recht van ouderen op stervenshulp kunnen er alleen een slag naar slaan. Zij schermen met een onderzoek van de sociologe Frederique Defesche. Die vond in 2010 dat zo'n 70.000 mensen in ons land hun leven als 'voltooid' beschouwen.⁶ Maar dat maakt ze nog niet tot kandidaten. Defesche benadrukt juist de verwevenheid van hun doodswens met aftakeling; dan gaat het dus al gauw om de 'grensgevallen' van Schnabel. Evenmin is de publieke steun

Bert Ummelen *Stervenshulp is een zwaktebod*

die het Burgerinitiatief Voltooid Leven kreeg een indicatie voor de klandizie die zo'n tweede parallelle 'euthanasiewet' zou trekken.

Zelfdoding onder ouderen, niet per se 'onwaardig' gezien de sluiptwegen naar dodelijke middelen, komt zeker voor.⁷ Zelfdoding is niet strafbaar. De kwestie is, zoals een lid van de commissie-Schnabel het stelde: moet de overheid korten op haar opdracht het leven te beschermen door mensen te faciliteren bij hun doodswens?⁸

Curieus is dat de Coöperatie Laatste Wil (CLW), stoottroep van het pro-zelfbeschikingsleger, niet verwacht dat het aantal zelfdodingen onder ouderen als gevolg van de voorziene stervenshulp zal stijgen. Maar mocht dat wel zo zijn, dan 'illustreert het alleen maar de nood, niet het bezwaar', schreven haar voorlieden in een opiniestuk.⁹

Het illustreert wel een bezwaar, alleen is het niet een bezwaar dat de CLW deelt: het bezwaar dat de dood als exit-optie voor ouderen gewoont wordt. Wat wetgeving zoals voorgesteld door het kabinet bewerkstelligt, is acceptatie van doodsverlangen als een bijverschijnsel van oud worden.

'Elk debat dat zich van mensen en hun authentieke behoeften vervreemdt, diskwalificeert zichzelf', schreven ze. Maar is het omgekeerde niet het geval? Diskwalificeren deze schrijvers zichzelf niet door ouderen en hun behoeften los te snijden uit de omstandigheden waarin ze verkeren? Natuurlijk is het nogal eendimensionaal om, zoals de SP doet, over bezuinigingen in de zorg te beginnen, al is de jarenlange onderfinanciering van de verpleeghuiszorg een schande. Het gaat om iets omvattenders. Ouderen zijn de verliezers van de geïndividualiseerde kennissamenleving, waarin traditionele verbanden ontrafelen en de overdracht van ervaring niet meer telt. De advertenties van Zwitserleven gaan niet over oude mensen, maar over oude mensen die jonge mensen imiteren. Oud worden is een zaak van 'nog wel' en 'niet meer' geworden, een meelijwekkend negatief van het dynamische

leven aan de andere kant van de geraniums. Navenant is hun lot. Respect voor ouderen is in de sfeer van de caritas terechtgekomen. We moeten ze goed behandelen, al kost het natuurlijk wel wat.

Naast elkaar?

Kun je twijfels hebben over de noodzaak van nog een wet naast de euthanasiewet, het is ook de vraag of twee regimes – eentje voor zieke mensen, eentje voor ouderen die het leven zat zijn – naast elkaar kunnen bestaan. 'Terra incognita', volgens de commentator van *NRC Handelsblad*.¹⁰ Maar enige terreinverkenning kan geen kwaad. Volgens de klassiek geworden metafoor van Margo Trappenberg is de grens tussen leven en dood als een dichte haag. Daar hebben we, met brede steun en plausibele regels, een hekwerk in aangebracht: de euthanasiewet. En nu willen we er een gat naast knippen.

Waarom zou je als oudere met een doodswens naar het gezeur van je arts luisteren als je hem over kan slaan? Op naar de stervenshulpverlener! Je zegt gewoon dat je niks mankeert, dat je alleen maar het leven zakt bent. Voor Schnabel c.s. stond dit effect vast. Barmhartigheid was het leidende principe van de euthanasiewet geweest. In plaats daarvan het principe van zelfbeschikking tot uitgangspunt maken betekende het openen van een domein waarin de beschermwaardigheid van het leven niet geborgd was.

Natuurlijk wordt dit weersproken door de voorstanders van het kabinetsplan. In de woorden van Wolbert: 'Deze [nieuwe] wet wordt net zo zorgvuldig opgesteld als de euthanasiewet. (...) Er komen heldere criteria, zodat zorgvuldig door professionals getoetst kan worden of euthanasie het enige antwoord is op de hulpvraag.' Ook het concept-verkiezingsprogramma van de PvdA, dat net als de fractie ruimte wil voor stervenshulp bij 'voltooid leven', stelt als voorwaarde dat 'de wens om te sterven op geen enkele andere wijze kan worden weggenomen'.¹¹

Bert Ummelen *Stervenshulp is een zwaktebod*

Het is de taal van de euthanasiewet: die eist immers ook dat het 'uitzichtloze en ondraaglijke' lijden op geen andere manier gestopt kan worden dan door levensbeëindiging. Mede daaraan dankte volgens Schnabel c.s. de arts zijn 'gekwalificeerde positie ten aanzien van de niet-strafbaarheid van levensbeëindiging'. Nu kun je zeggen dat medici geen bijzondere competentie hebben om 'lijden aan het leven' te beoordelen. Maar wat artsen, en zeker huisartsen, wel hebben is een echte rela-

Als er één wet is die geen voltooid leven heeft, dan is het wel de euthanasiewet

tie met de patiënt. Die kennen ze vaak al jaren. Het vormt de context voor beraad en in elk geval ontbreekt het vooropgezette doel van de stervenshulp. Wat dat betreft gelden dezelfde bezwaren die destijds bij de oprichting van de Levensindekliniek naar voren zijn gebracht; en wel des te sterker nu het gaat over zoiets diffuus als levensmoeheid.

'Weloverwogen, intrinsiek en duurzaam' moet volgens het concept-verkiezingsprogramma de wil zijn om niet verder te leven. Wie weet hoe moeilijk artsen het ermee hebben reflecterende gesprekken te voeren met patiënten met een doodswens, moet zijn hart wel vasthouden. En ouderenspsychiaters staan niet te trappelen om een ondersteunende rol op zich te nemen. Het doktert niet lekker als de diagnose 'geen depressie' een vrijbrief voor levensbeëindiging betekent.¹²

Vrucht van pacificatiepolitiek

De euthanasiewet is wel gevierd als een 'paars' wapenfeit. Hier zag je maar eens wat regeren zonder de confessionelen vermocht. In feite

gaat het om een vrucht van goed vaderlandse pacificatiepolitiek. James Kennedy schreef er een boek over, waarin hij ons land prijst voor de manier waarop hier van 1968 tot 1985 (rapport staatscommissie-Jeukens) het publieke debat werd gevoerd. Dat voedde weer de jurisprudentie die de basis zou leggen voor de wet.¹³

In een reactie op een bespiegeling van mij over 'de ondraaglijke lichtheid van het euthanasiedebat'¹⁴ riep Erik Jurgens de bezonnen woorden in herinnering die toenmalig PvdA-senator Fré le Poole in 2001 bij de behandeling van het wetsvoorstel sprak. Zij wees op het ethische spanningsveld waarin beginselen als recht op zelfbeschikking, beschermwaardigheid van het leven, barmhartigheid en solidariteit niet allemaal dezelfde kant op wijzen. Daarom zou het maatschappelijk debat niet met het invoeren van de wet mogen stoppen.¹⁵

Wat een contrast met de olifant die nu door de porseleinkast banjert. Als er één wet is die geen 'voltooid leven' heeft dan is het de euthanasiewet wel. Die is volop in ontwikkeling, en snel gaat het ook. Waarom 'het voortgaande maatschappelijk debat' niet afgewacht, zoals de toenmalige regering zich voornam toen in 2010 het burgerinitiatief 'Uit Vrije Wil' met 120.000 handtekeningen het recht op euthanasie voor zeventigplussers claimde? Waarom polarisatie waar consensusvorming de afgelopen decennia zo vruchtbaar is geweest?

Opiniepeiler De Hond liet al meteen weten dat het kabinetsplan op brede publieke steun kan rekenen. Verbazen kan dat nauwelijks in een tijd waarin de maakbaarheid van het leven wordt gepropageerd. Als je je carrière, het aantal kinderen dat je neemt, en de vorm en duur van je relatie kunt plannen, waarom dan ook niet je dood? Aangemoedigd door reclame, lifestylemagazines en zelfhulpboeken, proberen mensen hun leven te modelleren rond de dominante waarden van vrijheid, zelfstandigheid en zelfontplooiing. Wilsverklaringen reflecteren de gehechtheid daaraan: niets erger dan afhankelijk worden, niet meer je eigen leven kunnen 'managen', aangewezen zijn op anderen.

Bert Ummelen *Stervenshulp is een zwakgebod*

Mythe van autonomie

De Amerikaanse filosofe Margaret Urban Walker schreef over 'de destructieve mythe van de autonomie'. Autonomie is een ontoereikend begrip; het omvat niet de menselijke werkelijkheid van wederzijdse afhankelijkheid en gemeenschap. Het moet als waarde worden verbonden met andere waarden die de sociale natuur van mensen tot uitdrukking brengen.¹⁶

Dezelfde kritiek klonk door in de oratie die Anja Machielse onlangs uitsprak als bijzonder hoogleraar 'empowerment van kwetsbare ouderen' aan de Universiteit voor Humanistiek.¹⁷ Ook in het ouderenbeleid geeft het liberale mensbeeld richting aan politieke keuzes. De overgang van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving betekende de inruil van formele voorzieningen voor hulp die bedoeld is om de zelfredzaamheid van ouderen te bevorderen door belemmeringen in hun functioneren weg te nemen. Maar dat is niet genoeg om sociale insluiting van kwetsbare ouderen te bereiken, omdat het geen recht doet aan de omstandigheden waarin zij vaak verkeren.

Hun kwaliteit van leven hangt niet alleen af van ziekten en beperkingen, maar vooral ook van de mogelijkheden die ze hebben om met moeilijke situaties in het leven om te gaan, zich aan te passen aan fysieke en mentale achteruitgang, het verlies van betekenisvolle anderen te verwerken, en pijnlijke kwesties zoals het gevoel van eindigheid te bespreken.

Voor Machielse impliceert empowerment van kwetsbare ouderen het bevorderen van hun mogelijkheden om sociaal verbonden te blijven. Niet alleen omdat het gevoerde beleid er, vaak ten onrechte, van uitgaat dat mensen over een ondersteunend netwerk beschikken, maar ook omdat sociale verbindingen het fundament vormen voor een leven dat als zinvol wordt ervaren. De ervaring van zinvolheid wordt vooral bepaald door het gevoel onderdeel te zijn van een groter sociaal verband.

Het zou zomaar uit ons beginselprogramma kunnen komen. Sociaal-democraten moeten op hun hoede zijn als het autonome individu op het schild wordt gehesen. Had Marx het niet over 'het bewustzijn' als product van 'het sociale zijn'? Wij zijn vanuit onze traditie nieuwsgierig naar de maatschappelijke omstandigheden waaronder mensen tot hun denken en doen komen. Dat zoveel ouderen het leven niet meer zien zitten, is een alarm-sigitaal. Je kan het alarm uitzetten, maar zo zijn we in onze partij toch niet getrouwd?

De strafbaarheid van euthanasie onderstreept een norm. Levensbeëindiging is normafwijkend gedrag. Die norm is aan het schuiven en dat gebeurt in een samenleving waarin we dagelijks te horen krijgen wat een probleem de vergrijzing wel niet vormt voor de schatkist en het competitieve vermogen van onze economie. Natuurlijk is een recht op stervenshulp voor ouderen die het leven moe zijn geen open uitnodiging. Zeventigplussers¹⁸ zullen zich straks heus niet hoeven te verantwoorden voor het feit dat ze het bijltje er niet bij neergooien, maar hun leeftijd krijgt naarmate 'uitstappen' geaccepteerd raakt impliciet de betekenis van een keuze. Alsof ze als leden van de samenleving eerder een recht *uitoefenen* dan het simpelweg te hebben.

Ouderdom is niet het toetje van het leven en dat zal het niet worden. Maar je kan ook niet zeggen dat het de levensfase is voor de kwaliteit waarvan we onze maatschappelijke energie en creativiteit mobiliseren. Het is niet een kwestie van geld alleen. Waarom niet eens natiebreed 'hackathons' op touw gezet met als inzet de vraag hoe we het leven van ouderen, in en buiten zorginstellingen, zinvoller en leuker kunnen maken?

De dood aanbieden als antwoord op vervreemding is een zwakgebod. Maar tegelijk meer dan dat. Zullen als verlangen naar de dood gaat gelden als een bijverschijnsel van ouderdom, vragen over een samenleving waarin oude mensen zich niet meer thuis voelen niet aan urgentie verliezen?

Bert Ummelen *Stervenshulp is een zwaktebod*

Noten

- 1 E. van Wijngaarden (2016), *Ready to give up on life. A study into the lived experience of older people who consider their lives to be completed and no longer worth living*, Utrecht.
- 2 Een extra bezuiniging van 500 miljoen per 2017 op o.a. de verpleeghuiszorg is gelukkig geschrapt.
- 3 P. Schnabel e.a. (2016), *Voltooid leven. Over hulp bij zelfdoding aan mensen die hun leven voltooid achten*, Den Haag.
- 4 In het jaarverslag 2015 van de Regionale Toetsingscommissies Euthanasie wordt in 183 gevallen 'stapeling van ouderdomsaandoeningen' als grond voor de verleende euthanasie genoemd.
- 5 Zie E. Paans (2006), *De normatieve grondslagen van het Nederlandse euthanasierecht*, Nijmegen.
- 6 F. Defesche (2011), *Voltooid leven in Nederland. Wat ouderen ervaren, willen en doen als zij het leven voltooid vinden*, Assen.
- 7 Over de praktijk van de 'autonome route': B. Ummelen & B. Chabot, 'Zelfeuthanasie als uitweg', *S&D* 2013/6, pp. 6-14.
- 8 M.J. Verkerk (20-10-2016) in *NRC Handelsblad*.
- 9 *NRC* (14-10-2016).
- 10 *NRC* (15/16-10-2016).
- 11 *Een verbonden samenleving*, www.pvda.nl/verkiezingen/verkiezingsprogramma/, p. 49.
- 12 *Trouw* (21-10-2016).
- 13 J. Kennedy (2002), *Een weloverwogen dood. Euthanasie in Nederland*, Amsterdam.
- 14 *S&D* 2016/1.
- 15 *S&D* 2016/2.
- 16 M. Urban Walker (1999), 'Getting out of line. Alternatives to life as a career', in: M. Urban Walker (ed.) *Mother Time: Women, Aging and Ethics*, Lanham.
- 17 De oratie van Anja Machielse is online te vinden via de website van de Universiteit voor Humanistiek: www.uvh.nl en op www.anjamachielse.nl.
- 18 In de Kamerbrief van Schippers en Van der Steur wordt geen leeftijds criterium genoemd; 70-plus was het criterium in het wetsvoorstel van 'Uit Vrije Wil' dat min of meer model staat voor het kabinetsplan.

Stervenshulp bij ‘voltooid leven’: autonomie of mededogen?

In het voorgaande artikel betoogt Bert Ummelen dat stervenshulp een zwakgebod is. Erik Jurgens reageert hierop.

ERIK JURGENS

Oud-lid van de Tweede en van de Eerste Kamer en emeritus hoogleraar staatsrecht

Wie een rustige koers bepleit, waarin echt geluisterd wordt naar argumenten aan beide kanten, heeft het in deze tijd van flitsstandpunten moeilijk. Bert Ummelen gaat al meteen, met argumenten, in op het standpunt waarmee de regering reageert op het advies van de commissie-Schnabel over ‘Voltooid Leven’. Zijn inzet is te waarderen. Dat rapport is immers pas op 4 februari 2016 uitgebracht.¹ Acht maanden later komt de regering met een reactie daarop, die op de hoofdzaak afwijkt van het advies.² Nu al haalt Ummelen het regeringsstandpunt onderuit. Zijn haast is wellicht ingegeven door de tekst van het concept-verkiezingsprogramma van de PvdA, ‘Een verbonden samenleving’. Hij verwijst naar een bijzin daarvan, te vinden op pagina 49. Laten we de tekst als geheel te lezen:

‘Mensen die hun leven voltooid vinden, willen we het recht op stervenshulp geven. Er worden criteria vastgelegd waaronder mensen die een weloverwogen, intrinsieke en duurzame wil hebben om niet verder te leven, menswaardig kunnen sterven, waarbij geldt dat deze wens om te sterven op geen enkele andere wijze kan worden weggenomen. Stervenshulp

dient altijd in samenhang met menselijke waardigheid, goede zorg en beschermwaardigheid van het leven verleend te worden.’

Dat is een hele mondvul, omdat het zoveel voorwaarden stelt. Een weloverwogen afwijking kan op basis hiervan nog volop plaatsvinden. Na twintig jaar als medewetgever in beide Kamers weet ik bovendien hoe moeilijk het is om een dergelijke mondvul uitgangspunten om te zetten in een bruikbare wetstekst.

Wel wordt in de eerste zin de hoofdzaak geformuleerd. Die hoofdzaak is nieuw. Voltooid leven geeft recht op stervenshulp zonder een medisch getoetste aanleiding. Je kunt het daarmee eens, een beetje eens of oneens zijn. Ummelen neemt het meteen op tegen dit programmapunt. Opnieuw moet ik tegen hem zeggen: ‘Rustig aan – Methinks *thou dost protest too much*’. Ik ben namelijk van de categorie ‘een beetje eens’. Eerst wil ik alle genoemde en misschien nog te vinden voorwaarden doorakkeren. Al doende zal immers blijken of er een wetstekst met toelichting uit kan komen; een die ik kan aanvaarden, en die ik ook bruikbaar acht in de praktijk. Maar misschien ook niet.

Erik Jurgens *Stervenshulp bij 'voltooid leven': autonomie of mededogen?*

Wat zegt Ummelen?

Het is natuurlijk nuttig dat Ummelen een aantal problemen aangeeft die we gaan tegenkomen. Ik poog samen te vatten:

- a Het mentale proces van vervreemding, dat gezonde ouderen met een doodswens doormaken, maakt zelfbeschikking moeilijk (Van Wijngaarden).
- b 'Vrijwillig levenseinde' is een sjibbolet dat onvatbaar is voor kritiek.
- c Waarom heet dit waardig sterven?
- d In hoeverre is het standpunt sociaal-democratisch te noemen in een geïndividualiseerde samenleving als de onze?
- e Is het niet overbodig, zo'n nieuwe wettelijke regeling naast de Euthanasiewet (zoals het advies van de commissie-Schnabel stelt)?
- f Is er wel behoefte aan onder ouderen?
- g Kunnen niet-artsen 'lijden aan het leven' beoordelen?
- h Moeten we niet eerst 'het voortgaande maatschappelijke debat' afwachten, in 2010 door de regering aangekondigd naar aanleiding van het burgerinitiatief 'Uit vrije wil'?
- i Behoort de PvdA niet liever kwetsbare ouderen te helpen 'om sociaal verbonden te blijven' (Machielse) in plaats van autonomie voorop te stellen?

Argument a) bestrijdt de vaardigheid van gezonde oude mensen om een 'weloverwogen, intrinsieke en duurzame wil te hebben om niet verder te leven'. Dat is inderdaad een moeilijk punt, maar het geldt net zo voor mensen die wél 'terminaal en ondulzaam lijden', en dus euthanasie kunnen vragen. Diep in de mens zit de wil tot leven, het houdt ons overeind. Is het een afwijking om het tegendeel daarvan te willen? Nee, tenzij het maar een tijdelijke ingeving is. In dat geval moeten we samen proberen de doodswens te doen verdwijnen.

Als ik weloverwogen, intrinsiek (beter: vanuit mezelf) en duurzaam een wil heb om te sterven, dan moet dat vast te stellen zijn. Bij twijfel, afzien. Waarom artsen dat beter zouden kunnen dan professionele stervensbegeleiders (punt g) is niet op voorhand aan te nemen. Artsen zijn immers opgeleid om ziekteverschijnselen op te sporen. Maar we weten nog niet hoe we een stervensbegeleider moeten opleiden. Meteen maar eens beginnen, zou ik zeggen.

In argument b) wordt sjibbolet gebruikt in de zin van politiek correct geacht standpunt, zo neem ik aan. Ik ervaar dat helemaal niet in mijn omgeving. Wel dat nu eens serieus moet worden gekeken naar de mogelijkheden van een 'pil van Drion'. Niet dat over het hoofd wordt gezien welke problemen eraan vastzitten. Daarom schrijf ik dit stukje.

Wat c) waardig sterven is, zal voor verschillende mensen een andere betekenis hebben. We kennen het woord 'creperen'. Dat is het andere uiterste. Wegzinken onder invloed van morfine vinden velen ook niet waardig, omdat je afscheid wilt nemen van je dierbaren, onder ogen ziende hoe het me je is. Socrates en de gifbeker, uiterst waardig. Dat kan niet altijd. Maar bij een overtuiging een voltooid leven te hebben, kan dat wel.

Argumenten d) en i) lijken op elkaar; we zijn gemeenschapswezens. We laten kwetsbare ouderen toch niet in de steek? Probleem is hier de situatie waarin iemand zich niet meer als deel van een gemeenschap ervaart, en zijn eigen beslissing wil nemen om niet meer mee te doen. En nog wel bij iets zeer persoonlijks zoals doodgaan.

De zorg van Ummelen en van Machielse is dat de gemeenschap zich zo weinig solidair gedraagt dat een mens het gevoel krijgt opgedrongen dat hij overbodig is. Dat is inderdaad vreselijk.

Bij de Bosjesmannen in de Kalahari (nomaden die steeds verder moesten trekken op zoek naar water) gold dat iemand die niet verder kon – en daardoor de groep in gevaar

Erik Jurgens *Stervenshulp bij 'voltooid leven': autonomie of mededogen?*

bracht – werd achtergelaten, hoog aan een boom gebonden, om de hyena's te ontgaan. Zo iemand wilde zichzelf dan dood, en was dat meestal ook binnen een etmaal. Zo mag het in een sociaal-democratische samenleving nimmer en nooit gaan (al was dat toen, daar, begrijpelijk). Als iemand die niet ziek is wel-overwogen, uit zichzelf en duurzaam de dood zoekt, dan moet inderdaad eerst worden onderzocht of dit komt door maatschappelijke druk of door verwaarlozing.

Blijven over drie punten e), f) en h), die ik nu wil meenemen in een bespreking van het Schnabel-rapport en van de regeringsbrief.

Stroomversnelling

In het euthanasiedebat, dat gelukkig nog altijd voortgaat, zijn er drie soorten randgevallen die voorwerp zijn van debat. Vooreerst: wat te doen bij gevorderde dementie, als er wel een levenstestament bestaat? Ten tweede: wat te doen voor psychiatrische patiënten die vreselijk lijden? En ten derde het bestaan van het gevoel een voltooid leven te hebben bij sommigen.

Over het derde geval vroeg, en kreeg, de regering het advies van de commissie-Schnabel. Deze adviseerde om nog even niets te doen. De regering wil, blijkens haar officiële reactie op het rapport, wel iets doen (brief van 12 oktober).

De regering heeft zich er niet vanaf gemaakt. De vraag is volgens haar 'op welke manier tegemoet kan worden gekomen aan de wens van deze groep mensen die uitzichtloos en ondraaglijk lijdt aan het leven zonder medische grondslag, om meer regie te krijgen over hun leven.'

Die woordkeus verraadt dat het gaat om erkenning van de autonomie van de mens. De zogenoemde Euthanasiewet 2002 (WTL) gaat uit van barmhartigheid van een arts tegenover een zwaar ziek mens, op grond waarvan de arts aan die wens om te sterven tegemoet mag komen, onder strikte voor-

waarden. Het recht op een voltooid leven gaat daarentegen uit van de autonomie van een op zichzelf gezond mens. Onder evenzeer strikte voorwaarden mogen derden meehelpen aan diens zelfdoding. De commissie-Schnabel acht dit niet nodig, want er zal vrijwel altijd een stapeling van medische klachten zijn op grond waarvan een verzoek om euthanasie gehonoreerd kan worden. Volgens Schnabel en volgens Ummelen (punt f) zou de bedoelde groep nauwelijks bestaan. Daartegen pleit wel het onderzoek van *NRC Handelsblad*, waar 3000 lezers aan meededen, waarvan 45% 60-plussers. Op 1 november 2016 publiceerde *NRC*

De kern van deze discussie is de autonomie van elk mens

een eerste indruk van de resultaten: 45% voelt voor het recht om zelf te beslissen. Sprekende als 81-jarige: ik hoor het ook veel in mijn 'age group'. We weten natuurlijk niet of die 45% dat ook nog vindt op het moment dat zij hun leven feitelijk voltooid achten.

De regering wil een aparte wet (punt e), omdat de grondslag (autonomie) afwijkt van de WTL (barmhartigheid). Zij wil niet onzekerheid brengen over de bestaande toepassing van de WTL. Deze functioneert immers goed, zegt de regering. Jawel, zegt Ummelen, maar het maatschappelijk debat (zijn punt h) is nog niet afgerond. Dit is echter al sinds 2010 gaande, de commissie en de regering hebben dat nu in een stroomversnelling gebracht. Immers, pas als mogelijke beleidsvoornemens bekend worden, wordt het debat concreet. De ontwerptekst in het PvdA-verkiezingsprogramma is een wezenlijk deel van dat debat.

De kern van die discussie zal gaan over het begrip autonomie van elk mens, en over de voorwaarden waaronder aan die autonomie

Erik Jurgens *Stervenshulp bij 'voltooid leven': autonomie of mededogen?*

(beter: zelfbeschikking) gevolgen mogen worden verbonden. Een interessante bijdrage vond ik opnieuw in *NRC Handelsblad*, dat van 26 oktober. Daarin werd Willeke Stadtmann, arts bij de Levenseindekliniek, geïnterviewd. Zij schreef er een boek over.³ Zij stelt in het interview onder meer dat 'het begrip autonomie in Nederland moreel-ethisch onvoldoende is bediscussieerd'. Haar voorbeeld betreft mensen die zelf een doodswens willen uitvoeren, doch elke bijstand weigeren, en daartoe niet kunnen worden gedwongen. Moet die autonomie dan steeds worden ontzien? Opnieuw punt i) van Ummelen.

Over hoever de autonomie van de mens reikt, en over de inhoud van de voorwaarden waaronder een mens stervenshulp mag vragen bij een voltooid leven, is de discussie terecht nog gaande. Bij voorkeur vindt die nu verder plaats aan de hand van een concrete wetstekst met toelichting. Ik vind het jammer dat de uitkomst van die discussie voor Ummelen al vast lijkt te staan. Hij is het nu al oneens. Ik ben het 'een beetje eens', zoals ik schreef, omdat ik de gedachtenwisseling (met een -n!) aan de hand van een concrete wetstekst graag wil afwachten. Daartoe biedt het PvdA-verkiezingsprogramma alle ruimte.

Noten

- 1 'Voltooid Leven', Kamerstuk 32 647 nr. 51.
- 2 'Levensbeëindiging, Brief van de regering aan de Tweede Kamer, 12 oktober 2016', Kamerstuk 32 647 nr. 55, 12 pg.
- 3 *Slotakkoord, 15 misverstanden over euthanasie en hulp bij zelfdoding*, Just Publishers, 2016.

Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang

De grote vluchtelingenstromen van 2015 hebben voor veel opschudding gezorgd. Inmiddels dalen de cijfers weer, maar daarmee is nog niet alles gezegd. Juist nu zijn goed asiel- en integratiebeleid van groot belang.

HAN ENTZINGER

Emeritus hoogleraar integratie- en migratiestudies en voorzitter van het Wetenschappelijk comité van het Bureau voor de Grondrechten van de Europese Unie te Wenen

De komst van asielzoekers naar Nederland is onderhevig aan sterke schommelingen. In 2015 werden ruim 59.000 asielaanvragen ingediend.¹ Dit was een verdubbeling ten opzichte van 2014 en bijna viermaal zoveel als in 2013. Het jaar 2015 brak zelfs een record. Het vorige record lag op 52.500 en werd gevestigd in 1994, op het dieptepunt van de Joegoslaviëcrisis. Zowel in 2015 als in 1994 was sprake van een plotselinge piek gevolgd door een snelle daling; voor 2016 worden ongeveer evenveel aanvragen verwacht als in 2014. Tussen 1997 en 2001 was daarentegen sprake van een veel langere periode met hoge cijfers: het jaarlijks gemiddelde lag toen rond 40.000 aanvragen. Daarna zakte het abrupt om vervolgens een tien jaar lang (2003-2012) op 10.000 à 15.000 per jaar te blijven schommelen (zie Figuur 1).

Veel andere Europese landen hebben met ditzelfde fenomeen te maken. De asielinstroom heeft hierdoor een zekere onvoorspelbaarheid, en dat beangstigt burgers, maar ook autoriteiten. Ik zal hier vooral stilstaan bij de gevolgen van zowel de asielinstroom zelf de

onvoorspelbaarheid ervan. Daarbij gaat het om de gevolgen voor de asielzoekers én voor de Nederlandse samenleving.

Dilemma's

De komst van asielzoekers confronteert de samenleving en uiteraard ook de overheid met een aantal lastige dilemma's, waarop een gemakkelijk antwoord niet altijd voorhanden is. Kern van de zaak is dat asielzoekers uit eigen beweging naar Nederland komen. Weliswaar is Nederland voor velen geen bewuste keus en zijn het vaak de mensensmokers die bepalen waar de reis heengaat, maar de asielzoekers komen zeker niet op uitnodiging of omdat er vraag is naar hun kwaliteiten. Ze zijn er 'opeens' en kunnen in de meeste gevallen op grond van verdragsrechtelijke verplichtingen niet worden geweigerd. Het is in de eerste periode ook niet duidelijk of ze kunnen blijven. Dit ligt anders bij de zogeheten contingentvluchtelingen, waarvan Nederland er jaarlijks enkele honderden uitnodigt en over wie wel van meet af aan duidelijkheid en zekerheid bestaat.

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

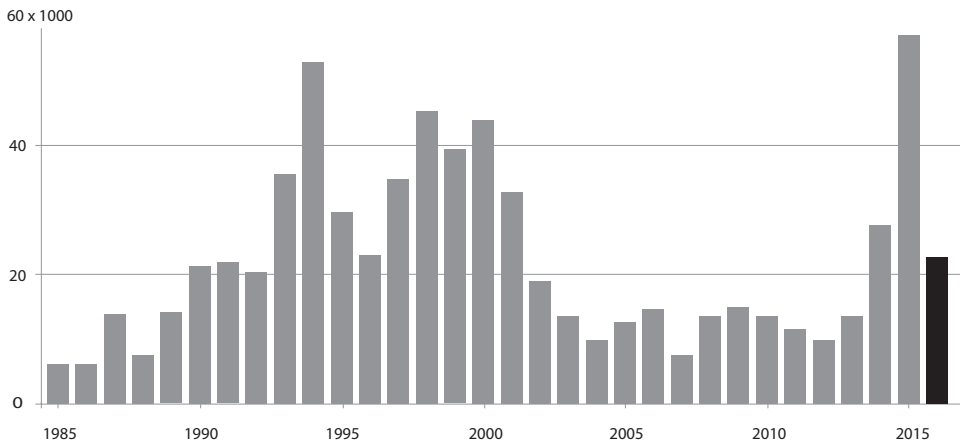
Zolang hun asielaanvraag loopt, hebben asielzoekers het recht in Nederland te blijven, maar het is dan nog onduidelijk of zij zich hier uiteindelijk langdurig of zelfs definitief kunnen vestigen. Is het verstandig dan al in hun integratie te gaan investeren? Of kan dit valse verwachtingen wekken, of zelfs de kans vergroten dat zij daadwerkelijk blijven? Sommigen menen dat van een actief integratiebeleid een aanzuigende werking kan uitgaan, maar het blijkt lastig aan te tonen of dit waar is.

Inmiddels heeft Nederland, net als veel andere Europese landen, de nodige ervaring opgebouwd met de behandeling van asielaanvragen. Jarenlang werd in Nederland ongeveer de helft daarvan gehonoreerd en de rest afgewezen of ingetrokken, bijvoorbeeld omdat de betrokkene het land inmiddels alweer had verlaten. De laatste jaren is het percentage ingewilligde asielverzoeken geleidelijk gestegen. Dit is vooral het gevolg van verschuivingen in de belangrijkste landen van herkomst. Nederland ontvangt tegenwoordig relatief veel asielzoekers uit notoir onveilige landen als Syrië en Eritrea, en hun aanvragen

worden vrijwel altijd ingewilligd. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Duitsland. Daar zijn in de afgelopen jaren veel aanvragen ingediend door mensen die uit veilig geachte landen komen, bijvoorbeeld in de westelijke Balkan, en wier motieven eerder economisch dan politiek zijn. Men kan veel begrip hebben voor hun economische nood, maar voor hen is het asielsysteem niet bedoeld. Wel vormen zij een extra belasting voor dit systeem, waardoor degenen voor wie het wel is bedoeld – in de media wel aangeduid als 'echte vluchtelingen' – vaak extra lang op een beslissing moeten wachten.

Wij zijn hier meteen al gestuit op een belangrijk dilemma: hoe zo spoedig mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over een asielaanvraag zonder daarbij afbreuk te doen aan de eisen van zorgvuldigheid? Dit is in het belang van degenen die mogen blijven, omdat die dan snel aan een integratietraject kunnen beginnen. Daarnaast is het belangrijk dat ook degenen die niet mogen blijven snel duidelijkheid hebben. De ervaring leert dat de kans op vertrek afneemt naarmate iemand langer in

Figuur 1 Totaal aantal asielaanvragen in Nederland, 1995 – oktober 2016



Bron: IND, CBS

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

een land kan blijven 'hangen'. Bovendien vormen uitgeprocedeerde asielzoekers zonder geldige verblijfspapieren een belasting voor bepaalde voorzieningen en voor de openbare orde. De recente discussies over illegaal verblijf en over 'bed-bad-broodregelingen' hebben laten zien hoe hoog de maatschappelijke en politieke emoties rond deze problematiek kunnen oplopen.

Toch is dit lang niet het enige lastige dilemma waarmee de komst van asielzoekers ons confronteert. Ik zal achtereenvolgens een aantal aangrijpingspunten voor beleid onder de loep nemen en daarbij laten zien welke dilemma's er spelen en waar mogelijke oplossingen liggen. Ik volg min of meer de stappen in het integratieproces van een vluchteling, zonder voorbij te gaan aan de manier waarop de ontvangende samenleving hierop reageert. Achtereenvolgens komen aan de orde: de eerste opvang van asielzoekers, het belang van verblijfszekerheid, inburgering, het drieluik 'huisvesting, werk en onderwijs', en ten slotte een aantal culturele aspecten. Aan het slot van dit betoog pleit ik voor een meer gerichte benadering van de integratie van vluchtelingen. In navolging van Penninx & Garcés-Mascareñas (2016: 158) versta ik hier onder 'integratie': het proces waarbij men een geaccepteerd onderdeel van een samenleving wordt.

Eerste opvang

Sinds eind jaren tachtig wordt de overgrote meerderheid der asielzoekers in Nederland centraal opgevangen. Voordien verbleven de meesten in kleine groepjes in normale woningen, maar na een aantal betreurenswaardige incidenten is toen overgegaan tot centrale opvang. Ook de groeiende aantallen en de aanhoudende schaarste aan woningen maakten dit noodzakelijk. Centrale opvang houdt in dat enkele honderden asielzoekers (meestal tussen 300 en 1000) op één locatie worden gehuisvest, totdat zij duidelijkheid hebben over hun aanvraag.

Hier loopt het echter nogal eens spaak. Een belangrijke oorzaak hiervan vormen de al genoemde fluctuaties in de toestroom en de onvoorspelbaarheid hiervan. Moet het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) in tijden van geringe toevloed toch een grote reserve opvangcapaciteit aanhouden? Dat is een kostbare zaak, waarvoor politiek de handen niet eenvoudig op elkaar zijn te krijgen. Maar het afbouwen van overcapaciteit in rustige jaren betekent dat bij een plotselinge toestroom de opvangmogelijkheden tekortschieten. Alle zeilen moeten dan worden bijgezet om nieuwe

De onvoorspelbaarheid van de toestroom van asielzoekers is problematisch voor de opvangcapaciteit

ruimte te vinden en om lokale overheden hals-overkop over te halen in te stemmen met de komst van asielzoekers. In het afgelopen jaar hebben we in plaatsen als Steenbergen, Geldermalsen en het Drentse Oranje gemerkt hoeveel tegenstand en tumult dit kan losmaken.

Het probleem van te weinig opvangcapaciteit wordt niet alleen veroorzaakt door een plotselinge hoge instroom. Een mogelijk nog belangrijker oorzaak is dat eerder gearriveerde asielzoekers in de asielzoekerscentra (azc's) blijven wonen nadat hun aanvraag is ingewilligd, omdat er te weinig woningen beschikbaar zijn waarheen ze kunnen worden 'uitgeplaatst'. Het tekort aan voldoende opvangruimte in de azc's dat hiervan het gevolg was, leidde ertoe dat een groot deel van de in 2015 toegestroomde asielzoekers aanvankelijk moest worden ondergebracht in diverse noodopvanglocaties, zoals sporthallen of tentenkampen. Dit leidde tot veel 'gesleep' met asielzoekers door het hele land; een verre

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

van ideale start voor mensen die tijdens hun vlucht dikwijls ook al veel ontberingen hebben doorstaan.

Verblijfszekerheid

Niet alleen in de opvang van asielzoekers treden bij een plotselinge grote toestroom capaciteitsproblemen op, ook bij de verwerking van de asielaanvragen zelf speelt dit in sterke mate. Elk asielverzoek moet door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) afzonderlijk in behandeling worden genomen en op zijn merites worden beoordeeld. Hoeveel tijd dit kost, hangt sterk af van het vluchtverhaal en het varieert ook per land van herkomst. Het verifiëren van een vluchtverhaal is meestal lastig en daarom tijdrovend. Toch moet dit gebeuren, omdat je alleen in aanmerking komt voor erkenning als vluchteling als je kunt aantonen dat je, zoals het Vluchtelingenverdrag (1951) het zegt, redenen hebt voor 'a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion'.

Daarnaast zijn er nog de asielzoekers die weliswaar niet persoonlijk aan een van de bovengenoemde criteria voldoen, maar wel afkomstig zijn uit een land of gebied in oorlog. Het is in strijd met de mensenrechten om iemand onder die omstandigheden terug te sturen. Ook zij komen daarom meestal in aanmerking voor een verblijfstitel. Momenteel is dit het geval met nagenoeg alle Syriërs. Deze verblijfstitel is qua rechtspositie niet exact gelijk aan het vluchtelingschap, maar de verschillen zijn beperkt. Beide categorieën samen worden ook wel aangeduid als 'statushouders'. Ik gebruik hier in principe voor beide typen statushouders de term 'vluchtelingen'.

De plotselinge grote toestroom van asielzoekers in 2015 heeft ook tot serieuze capaciteitsproblemen geleid bij de IND. Het horen van asielzoekers is tijdrovend en moet uiteraard zorgvuldig gebeuren, door medewerkers die goed voor hun taak zijn toegerust. Die zijn

niet op een termijn van enkele weken te vinden en op te leiden. Daarom liep de wachttijd in het najaar van 2015 snel op tot meer dan een halfjaar. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat ook mensen gehoord moeten worden wier aanvraag op het eerste gezicht al kansloos is. Helaas zijn er ook asielzoekers die zich uitgeven voor iemand anders, die ten onrechte claimen afkomstig te zijn uit een land in oorlog, zoals Syrië, of die zich schuldig hebben gemaakt aan oorlogsmisdaden. Zij leggen met hun aanvraag beslag op de beperkte capaciteit van het asielsysteem. De handelwijze van zulke mensen maakt het bijvoorbeeld onmogelijk alle Syriërs die naar Nederland komen meteen asiel te verlenen.

De lange duur van de asielpcedure leidt in samenleving en politiek tot tegenstrijdige reacties, net als de soms tekortschietende kwaliteit van de eerste opvang. Sommigen menen dat hiervan een zekere afschrikwekkende werking uitgaat. Hoe onaantrekkelijker die eerste periode en hoe langer de wachttijden, des te groter het aantal potentiële asielzoekers dat besluit naar een ander land te gaan of zelfs helemaal niet te komen. Voor deze opvatting is weinig empirisch bewijs te vinden. Economisch gemotiveerde migranten uit de westelijke Balkan, bijvoorbeeld, blijven komen, terwijl ze weten dat hun kans op een verblijfstitel minimaal is. Ditzelfde geldt voor veel migranten uit Afrika. Veel van deze migranten vragen trouwens nooit asiel aan, maar verdwijnen rechtstreeks in de illegaliteit.

Tegenover degenen die menen dat van een lange wachttijd een ontmoedigende werking uitgaat op nieuwe asielaanvragen, staan zij die benadrukken dat een gebrek aan verblijfszekerheid schadelijk is voor een voorspoedige integratie van de nieuwkomers die mogen blijven. Uit ervaring blijkt, zo redeneren zij, dat al vrij snel na aankomst – op enkele uitzonderingen na – duidelijk is wie wel en wie niet mogen blijven. Voor degenen die wel mogen blijven, kan het integratieproces niet vroeg genoeg beginnen. Aangezien verblijfsze-

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

kerheid blijktens onderzoek een belangrijke en noodzakelijke voorwaarde is voor succesvolle integratie, dient die zo snel mogelijk te worden gegeven.

Tegenstanders van deze opvatting redeneren dat hiervan een aanzuigende werking kan uitgaan op anderen, die daarom zullen besluiten naar Nederland te komen in plaats van naar een ander land. Zo trachten de meeste lidstaten van de EU al jarenlang de instroom te beperken door minder genereus te zijn dan hun burens. Het bezwaar van zo'n 'race to the bottom' is niet alleen dat de start van het integratieproces voor eenmaal toegelaten vluchtelingen zwaarder wordt, maar ook dat in de publieke opinie gemakkelijk

Vluchtelingen die goed Nederlands spreken, hebben twee tot drie keer meer kans op werk

het beeld ontstaat dat elke vluchteling er één te veel is. Slechts enkele landen — met name Zweden en Duitsland — zijn erin geslaagd een meer verwelkomend imago op te bouwen. Zo schreef bondskanselier Merkel geschiedenis met haar fameuze uitspraak 'Wir schaffen das' op het hoogtepunt van de vluchtelingen crisis in september 2015 — tot het moment waarop ook zij die uitspraak moest nuanceren onder druk van een grote instroom en een steeds kritischer wordende publieke opinie. Ook op dit punt liggen de dilemma's dus voor het oprapen!

Inburgering

Kennis van taal en gewoonten is onontbeerlijk voor een vlotte integratie van elke nieuwkomer in een samenleving. Voor Nederland is

onderzocht dat vluchtelingen die goed Nederlands spreken twee tot drie keer meer kans hebben op werk (Dagevos 2011). Daarom is het belangrijk zo snel mogelijk met inburgering te beginnen. De inburgeringsplicht geldt niet voor asielzoekers zolang hun aanvraag loopt. Het officiële argument hierbij is dat dan nog altijd niet zeker is of de betrokkene in Nederland kan blijven, maar in feite gaan hiermee kostbare maanden en soms zelfs jaren verloren. Weliswaar staan de meeste azc's tegenwoordig oogluikend toe dat vrijwilligers daar taalcursussen geven, maar die zijn qua opzet dikwijls vrijblijvender en minder professioneel.

In feite dient zich hier weer hetzelfde dilemma aan dat we al eerder tegenkwamen: door vooruitlopend op de statustoekenning alvast te beginnen met het werken aan integratie kan men valse verwachtingen wekken, maar door te lang te wachten raken de betrokkenen gedemotiveerd en wordt de kans kleiner dat zij snel op eigen benen kunnen staan. Verveling en ledigheid in de asielopvang zijn hiervan het gevolg; soms leiden die tot ruzies en geweld. Asielzoekers hebben vaak traumatiserende ontberingen doorstaan en zijn onzeker over hun toekomst. Juist dan zou afleiding in de vorm van arbeid of scholing welkom zijn. Echter, asielzoekers mogen maar in zeer beperkte mate werken. Ook hier bestaat weer de angst voor aanzuigende werking. Bovendien bouwen werkende asielzoekers rechten op in het socialezekerheidsstelsel, en dat kan uitzetting bemoeilijken indien de asielaanvraag wordt afgewezen. Analoge redeneringen gelden op het gebied van scholing, behalve waar het leerplichtige kinderen betreft, die een fundamenteel recht op onderwijs hebben.

Zodra asielzoekers formeel vluchteling zijn geworden, verandert alles. Zij worden dan inburgeringsplichtig, al wordt die plicht opgeschort totdat zij daadwerkelijk het azc hebben verlaten, wat soms nog lang kan duren. Inburgeringsplichtig zijn betekent dat men binnen drie jaar de inburgeringstoets

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

moet halen, en hier dienen zich opnieuw problemen aan. Terwijl tot 2013 de gemeenten een belangrijke rol speelden bij het toeleiden van nieuwkomers naar cursussen, is dit nu in beginsel hun eigen verantwoordelijkheid. Het inburgeringsbeleid van de overheid is in de afgelopen jaren systematisch ontmanteld, net als het integratiebeleid in zijn totaliteit. De gedachte is nu dat nieuwkomers zelf hun weg moeten vinden, en dit geldt ook voor vluchtelingen, al kunnen die in de praktijk nog wel vaak rekenen op enige maatschap-

Maar 38% van de vluchtelingen haalt het inburgeringsexamen op tijd

pelijke begeleiding vanuit organisaties als VluchtelingenWerk. Niettemin blijkt het voor velen bijzonder lastig om na een moeilijke en onzekere tijd in de opvang plotseling op eigen benen te staan, een goede cursus te vinden en hiervoor een lening af te sluiten. Recente cijfers laten zien dat slechts 38% van de vluchtelingen binnen de hiervoor geldende periode van drie jaar het inburgeringsexamen haalt (Ministerie SZW 2016). Dit is aanzienlijk lager dan het percentage geslaagden onder de overige inburgeraars, dat met 62% ook niet bijzonder hoog ligt. Vluchtelingen die binnen drie jaar hun examen halen, hoeven de afgesloten lening niet terug te betalen. Het lage slagingspercentage betekent voor velen dus een extra financiële last juist in de eerste jaren van het integratieproces.

Naar de oorzaken van de slechte resultaten die vluchtelingen in de inburgering behalen is enig onderzoek verricht (o.a. Witvliet et al. 2013). Behalve de labiele psychische situatie waarin velen ook na statusverlening vaak nog

verkeren, spelen organisatorische problemen een rol, zoals het gebrek aan kinderopvang en te grote niveauverschillen tussen cursisten in één groep. Verder is er het feit dat een deel van de vluchtelingen zo laag is opgeleid dat zij aan drie jaar niet voldoende hebben om het Nederlands op het vereiste niveau onder de knie te krijgen. Het aandeel analfabeten onder de vluchtelingen, vooral die uit sommige Afrikaanse landen, is aanzienlijk. Vermoedelijk speelt ook het gebrek aan begeleiding een rol: onder het stelsel dat tot 2013 van kracht was, lag het percentage binnen de termijn geslaagde vluchtelingen enkele tientallen procentpunten hoger dan nu (62% voor het cohort 2009; Ministerie SZW 2016).

Huisvesting

Inburgering vormt een eerste belangrijke stap op weg naar integratie, maar de 'echte' integratie wordt doorgaans afgemeten aan de participatie in belangrijke maatschappelijke sectoren als huisvesting, arbeid en onderwijs. Ook hier doen zich weer tal van lastige (beleids)vragen en dilemma's voor.

Allereerst de huisvesting, een terrein waarop de overheid relatief sturend kan optreden. Zodra een asielzoeker is erkend als vluchteling, komt deze met het hele gezin (indien daarvan sprake is) in aanmerking voor 'uitplaatsing' naar een woning. Elke gemeente in Nederland heeft de verplichting een bepaald percentage van de vrijkomende sociale huurwoningen beschikbaar te stellen voor deze vluchtelingen. Het probleem is evenwel dat de doorstroming in de sociale huursector in veel gemeenten stagneert en dat er dus te weinig woningen vrijkomen, temeer omdat elke gemeente natuurlijk ook nog in andere urgente gevallen mensen aan een woning moet helpen. Hierbij komt dat de laatste jaren door verkoop en sloop de omvang van het bestand aan huurwoningen is teruggelopen. Veel gemeenten, vooral in de grote steden, kunnen daarom niet aan hun verplichtingen voldoen.

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

Het gevolg is dat vluchtelingen vaak nog lange tijd in de asielopvang moeten blijven. Niet alleen staat dit een vlotte start van het integratieproces in de bredere Nederlandse samenleving in de weg, ook worden hierdoor opvangplaatsen in beslag genomen die, zeker in de afgelopen periode, hard nodig zijn voor nieuwe asielzoekers. Van de ruim 30.000 personen die op 1 november 2016 in de asielopvang verbleven, waren ruim 13.000 statushouders. Veel asielzoekers moesten hierom uitwijken naar noodopvang.

Het lijkt dus van belang de uitstroom vanuit de azc's krachtiger te stimuleren. Maar hoe, gegeven het gebrek aan passende woonruimte? Hier doen zich wederom diverse dilemma's voor, waarvoor overigens hier en daar wel creatieve oplossingen zijn gevonden in de afgelopen periode. Zo zijn diverse leegstaande kantoorpanden omgebouwd tot

woonruimte, sommige gemeenten hebben containerwoningen geplaatst, terwijl meer dan voorheen alleenstaande vluchtelingen samen in één woning worden gehuisvest.

Bij de huisvesting van vluchtelingen doet zich naast genoemde problemen ook nog het probleem voor dat de meeste woningen logischerwijs beschikbaar zijn in gemeenten met veel leegstand. Dit gaat echter vaak samen met een zwakke economische structuur. Dikwijls betreft het gemeenten in de perifere gebieden van Nederland. Sommige van deze gemeenten staan zeer welwillend tegenover de komst van vluchtelingen – soms ook meer dan het hun toegewezen contingent – omdat dit kan betekenen dat met sluiting bedreigde voorzieningen als basisscholen, winkels of gezondheidscentra wellicht kunnen blijven bestaan.

Het nadeel echter is dat in dergelijke plaatsen de werkgelegenheid vaak beperkt is,

Tabel 1 *Indicatoren van de sociaaleconomische positie van migrantengroepen, in procenten*

	<i>Nettoparticipatie op de arbeidsmarkt (2012)</i>	<i>Personen met bijstandsuitkering (september 2013)</i>	<i>Personen in arm huishouden (2011)</i>	<i>Kinderen in arm huishouden (2011)</i>
Afghanen	42	26	32	42
Irakezen	39	37	36	45
Iraniërs	60	24	19	17
Somaliërs	26	53	53	67
Turken	52	10	20	26
Marokkanen	46	15	23	30
Surinamers	61	9	10	12
Antillianen	57	13	16	17
Allochtonen*	53	13	19	25
Autochtonen	70	2	5	7

*** Niet-Westerse allochtonen totaal**

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

evenals de mogelijkheden om in de directe nabijheid inburgeringscursussen te volgen. Bovendien woont een daar gehuisveste vluchteling vaak relatief ver weg van familieleden of vrienden die elders in het land zijn gehuisvest. De praktijk wijst uit dat een niet gering deel van deze vluchtelingen na betrekkelijk korte tijd verhuist naar een grotere plaats, vaak in de Randstad, waar men anoniemer door het leven kan gaan en zo nodig gemakkelijker kan terugvallen op landgenoten of op bepaalde voorzieningen voor de eigen groep, en waar ook meer werk en opleidingsmogelijkheden zijn. De vraag of dit al dan niet bevorderlijk is voor integratie in de bredere samenleving, is zonder nadere precisering lastig te beantwoorden.

Werk

Er bestaat nauwelijks verschil van mening over het grote belang dat vluchtelingen zo spoedig mogelijk na inwilliging van hun asielaanvraag aan het werk gaan. Hier doen zich in de praktijk echter grote problemen voor. De arbeidsparticipatie onder vluchtelingen is zeer laag, ook na vele jaren nog, en stijgt in de loop der jaren tergend langzaam (Engbersen et al. 2015). Slechts weinig vluchtelingen slagen erin werk te vinden dat een acceptabel en stabiel inkomen biedt. Dit impliceert dat velen langdurig in armoede leven en afhankelijk blijven van sociale voorzieningen (zie Tabel 1). De soms gehoorde bewering dat vluchtelingen naar Nederland of elders in West-Europa zouden komen voor de sociale zekerheid, valt lastig te onderbouwen (vgl. Spahn 2015), maar een feit is wel dat een langdurige afhankelijkheid van sociale voorzieningen de bereidheid tot acceptatie van nieuwe vluchtelingen negatief kan beïnvloeden, althans onder een deel van de bevolking.

Een belangrijk deel van de kennis die nodig is om als nieuwkomer in een samenleving te integreren, wordt via het onderwijs overgedragen. Daarom is het van groot belang dat ook

het onderwijsstelsel voldoende rekening houdt met de specifieke situatie van vluchtelingen. De dilemma's rond de inburgering en de problematiek van de waardering van buitenlandse diploma's kwamen al ter sprake. Het zijn vooral de volwassenen die hiermee te maken krijgen. Voor kinderen en jongeren zijn met name het basis- en voortgezet onderwijs van belang.

Zoals eerder vermeld, hebben asielzoekers van de leerplichtige leeftijd op grond van internationale verdragsverplichtingen recht op onderwijs. In de praktijk betekent dit voor Nederland dat vrijwel alle kinderen van de basisschoolleeftijd al enkele weken na aankomst

De arbeidsparticipatie onder vluchtelingen is zeer laag

naar school gaan. In de meeste grotere azc's wordt onderwijs gegeven in klassen met uitsluitend asielzoekerskinderen, op de kleinere locaties gaan deze kinderen doorgaans naar plaatselijke scholen.

Het zal niet verbazen dat zich ook hierbij problemen en dilemma's voordoen. Uiteraard zijn er de taalproblemen, al pakken kinderen de taal doorgaans veel sneller op dan hun ouders, zeker omdat zij op school Nederlands moeten spreken. De taal is echter niet het enige probleem. Veel kinderen zijn getraumatiseerd door de vlucht en door wat daar vaak aan voorafgegaan is. Zij hebben vanzelfsprekend forse leerachterstanden opgelopen, waardoor zij dikwijls met Nederlandse kinderen van enkele jaren jonger in eenzelfde klas belanden. Bovendien is in de asielfase nog niet duidelijk of een kind al dan niet in Nederland kan blijven. Daarnaast zijn er de zeer frequente verhuizingen van het ene naar het andere azc die kinderen de mogelijkheid ontnemen in hun nieuwe omgeving te wortelen. Vaak ontstaat pas na inwilliging van het asielverzoek wat meer rust en stabiliteit.

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

Al deze problemen vragen om leerkrachten die niet alleen toegewijd zijn, maar ook de nodige specialistische kennis in huis hebben. In Nederland is de laatste decennia veel kennis en ervaring verworven over de omgang met kinderen van niet-Nederlandstalige nieuwkomers, zij het niet primair met een vluchtelingenachtergrond.

De afschaffing van het zogeheten doelgroepenbeleid en de toegenomen *mainstreaming* in het onderwijs die daarvan het gevolg is, hebben die kennis en ervaring enigszins doen verwateren. Het dilemma dat zich nu voordoet, luidt of omgaan met multiculturaliteit toch weer prominenter op de onderwijsagenda moet komen, dan wel of moet worden vastgehouden aan de meer op aanpassing aan de dominante cultuur gerichte aanpak van de laatste jaren. Dit dilemma zou uiteraard ook spelen zonder de grote toestroom van 2015. Maar de recente komst van veel nieuwe kinderen met cultureel achtergronden die sterk afwijken van de Nederlandse, en ook van elkaar, heeft deze vraag weer hoger op de maatschappelijke en politieke agenda geplaatst.

In het voortgezet onderwijs doen de hier geschetste problemen zich evenzeer voor en rijzen gelijksoortige vragen. Het probleem is hier dat veel jongeren door de oorlogssituatie waaruit zij afkomstig zijn geen stevige kennisbasis hebben en dat het daarom lastig is hen voldoende te motiveren. De schooluitval is groot en te weinig algemene en vakopleidingen zijn voldoende op dit soort situaties toegesneden. Zo dreigt een verloren generatie te ontstaan.

Ten slotte nog een kanttekening bij de positie van hoogopgeleide vluchtelingen. Er wordt wel verondersteld dat een groot deel van de recent naar Nederland gekomen asielzoekers hoogopgeleid is, met name de Syriërs en Irakezen. De gedachte hierbij is vaak dat hoogopgeleiden gemakkelijker aan de slag komen en mede daardoor sneller integreren, ook omdat zij meestal goed Engels spreken. Nader onderzoek toont aan dat dit maar in zeer beperkte mate het geval is. Bovendien is gebleken dat vluchtelingen met een in eigen land behaald hoger-onderwijsdiploma ook grote moeite hebben in Nederland werk te vinden, zeker op een niveau dat past bij hun opleiding. Alleen

Tabel 2 *Opvattingen over de komst van vluchtelingen onder de Nederlandse bevolking (18+), 2016 (in procenten)*

	zeer oneens	oneens	neutraal	eens	zeer eens	weet niet
‘Nederland moet meer vluchtelingen opnemen dan het nu doet.’	26	30	26	12	4	2
‘Er komen te veel vluchtelingen naar Nederland.’	3	16	23	27	27	3
‘Nederland zou de grenzen moeten sluiten voor vluchtelingen.’	14	35	23	14	11	4
‘Het is onze morele plicht vluchtelingen voor oorlog en vervolging toe te laten.’	5	10	20	50	13	3

Bron: Continu Bevolkingsonderzoek, SCP, 2016/2

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

vluchtelingen die in het Nederlands hoger onderwijs hun diploma hebben behaald, blijken werkzaam te zijn op hetzelfde niveau als autochtone Nederlanders met hetzelfde diploma. Zij hebben er echter wel veel langer over gedaan om een baan te vinden; de werkloosheid onder hen is dan ook aanzienlijk hoger dan onder qua opleiding vergelijkbare autochtonen (Bakker 2016).

Culturele aspecten

Hiervoor kwam het belang van de culturele factor in het integratieproces al naar voren. Participatie in belangrijke maatschappelijke instituties als huisvesting, werk en onderwijs is bijzonder belangrijk, maar elk integratieproces heeft ook een culturele dimensie. Dan gaat het om de vraag in hoeverre de nieuwkomer zich aanpast aan de dominante waarden en gedragsregels in de nieuwe samenleving, en andersom in hoeverre die samenleving bereid is de nieuwkomer te accepteren.

Wat het laatste betreft, valt op dat Nederlanders over het algemeen meer bereid zijn vluchtelingen te accepteren dan migranten die om andere redenen komen. Uit opinieonderzoek blijkt stelselmatig dat op de komst van vluchtelingen positiever wordt gereageerd dan op immigratie in het algemeen. Tegelijkertijd valt ook vast te stellen dat de komst van vluchtelingen zeker in het afgelopen jaar tot een forse polarisatie in de samenleving heeft geleid. Tabel 2 laat recente cijfers van het Sociaal en Cultureel Planbureau zien, waaruit misschien de belangrijkste conclusie is dat de categorie 'neutraal' bij elke uitspraak opvallend klein is. Doorgaans is de middenpositie bij opiniepeilingen zeer gewild, maar over deze thematiek heeft kennelijk welhaast iedereen een mening. Opmerkelijk is vooral dat een (grote) meerderheid van de Nederlandse bevolking het wel als een morele plicht beschouwt vluchtelingen toe te laten, terwijl eveneens een meerderheid vindt dat Nederland niet meer vluchtelingen moet opnemen

dan nu. De helft van de bevolking wil zelfs de grenzen voor hen sluiten. Als ergens een dilemma voor de politiek ligt, dan is het wel hier. Een draagvlak lijkt wel aanwezig, maar erg stevig is het niet.

Natuurlijk is ook de vraag relevant in hoeverre nieuwkomers, en in het bijzonder vluchtelingen, bereid zijn rekening te houden met de Nederlandse cultuur, en zich daaraan aan te passen (Entzinger 2014). Deze vraag is in Nederland onder veel migrantengroepen veelvuldig onderzocht, maar onder vluchtelingen slechts zelden. Over het algemeen lijkt de bereidheid tot aanpassing onder vluchtelingen groter dan onder andere migranten (zie bijv. CBS 2012: 155). Voorts is opvallend dat de islam, door sommigen beschouwd als een obstakel voor integratie in een westerse samenleving, onder de meeste vluchtelingengroepen uit islamitische landen veel minder wordt gepraktiseerd dan onder de Nederlanders van Turkse en zeker die van Marokkaanse herkomst (Maliëpaard & Gijsberts 2012).

Conclusie

De vluchtelingen crisis van 2015 heeft wederom aangetoond hoe grillig en onvoorspelbaar de komst van asielzoekers kan zijn. Intussen is het aantal asielaanvragen in Nederland weer substantieel gedaald, maar het is verstandig ermee rekening te houden dat een plotselinge stijging zich zo weer kan voordoen. Daarom is het van belang een beleid te ontwikkelen dat weloverwogen anticipeert in plaats van paniekerig reageert.

In de eerste plaats dient de periode van onzekerheid over het al dan niet kunnen blijven voor asielzoekers zo kort mogelijk te duren. Dit betekent dat voldoende opvangcapaciteit snel voorhanden moet zijn, maar het betekent vooral dat de verwerking van de aanvragen door de IND sneller moet verlopen, uiteraard zonder hierbij concessies te doen aan de zorgvuldigheid. Hoe sneller de IND kan werken, des te minder opvangcapaciteit noodzakelijk

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

is. Dit kan onder meer worden bereikt door het aanvragen van asiel door mensen afkomstig uit veilige derde landen zoveel mogelijk te ontmoedigen, deze aanvragen nog sneller af te handelen en de betrokkenen daadwerkelijk terug te sturen. Zo blijft er meer beoordelingscapaciteit beschikbaar voor degenen die werkelijk te vrezen hebben voor vervolging in eigen land. Uiteraard zijn nog veel meer maatregelen denkbaar waarmee de vluchtelingenstroom beter kan worden gekanaliseerd, maar die liggen vooral op het terrein van internationale samenwerking, vrede en veiligheid, en een betere verdeling van taken binnen de Europese Unie. Dit artikel richt zich vooral op maatregelen die de integratie van eenmaal erkende vluchtelingen in Nederland kunnen bevorderen.

Op dit punt valt zeker het een en ander te verbeteren. Allereerst lijkt het verstandig al meteen na de allereerste selectie van aanvragers, waarbij de volstrekt kansloze asielzoekers eruit zijn gevallen, te beginnen met de eerste stappen op het pad van de integratie. De ervaring leert dat de overgrote meerderheid van degenen die na de eerste selectie nog in de procedure zitten, zal blijven, en de kans dat hiervan een aanzuigende werking op nieuwe asielzoekers uitgaat lijkt gering. Maar weinig vluchtelingen zullen voor een land kiezen omdat het integratiebeleid er zo goed is of omdat ze daar snel de taal kunnen leren. Doorslaggevende factoren zijn wel dat het er veilig is en dat de kans op honorering van asiel er groter is dan elders. Dat laatste blijkt overigens in Nederland niet het geval te zijn (Leerkes 2015). Bij dit alles zou het helpen als de asielzoekers niet van de ene naar de andere locatie worden gesleept en er in principe op kunnen rekenen dat ze, als ze daadwerkelijk mogen blijven, in de stad of regio waar ze zijn opgevangen een woning krijgen toegewezen. Enkele gemeenten zijn hiermee al aan het experimenteren, en dit lijkt zeer bevorderlijk voor een rustig verloop van de eerste periode in Nederland.

Als we vervolgens proberen een gezamenlijke noemer te ontdekken in de vele vragen en dilemma's waarvoor de integratie van vluchtelingen ons stelt, dan valt op dat tal van systemen en procedures in de Nederlandse samenleving niet of onvoldoende zijn toegesneden op de specifieke problemen die deze nieuwkomers ervaren. Dat is niet onlogisch, want ze zijn daarvoor nooit ontworpen. De in-

Inburgering veronderstelt een mate van zelfredzaamheid die men niet kan verwachten van vluchtelingen

burgering, bijvoorbeeld, veronderstelt zeker tegenwoordig een mate van zelfredzaamheid die men misschien nog wel kan verwachten van gezinsmigranten, maar niet van vluchtelingen. Gezinsmigranten komen meestal in een omgeving terecht waar veel meer kennis over de Nederlandse samenleving bestaat en brengen bovendien veel minder traumatische ervaringen mee dan vluchtelingen. Daarom valt tot op zekere hoogte te billijken dat de overheid het integratiebeleid voor nieuwkomers de afgelopen jaren sterk heeft versoerd, zo niet heeft afgeschaft. Veel recente nieuwkomers blijken inderdaad zonder steun of interventie van bovenaf hun weg wel te vinden. Hierbij speelt wellicht ook een rol dat het gemiddelde opleidingsniveau van nieuwkomers tegenwoordig aanzienlijk hoger ligt dan enkele decennia geleden. Hogeropgeleiden vinden hun eigen weg wel, mits aan enkele basisvoorwaarden is voldaan, zoals voldoende verblijfszekerheid en een effectief antidiscriminatiebeleid.

Voor vluchtelingen ligt dit allemaal anders. Zij hebben meestal niet bewust voor Nederland gekozen en Nederland heeft evenmin om

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

hen gevraagd. Op de arbeidsmarkt is niet per definitie vraag naar hun kwaliteiten en vaardigheden, en veel vaker dan andere migranten belanden zij in een situatie van afhankelijkheid van allerhande voorzieningen, of het nu gaat om gezondheidszorg, uitkeringen of woningen. Veel wetten en regels staan in de weg bij de vervulling van hun specifieke integratiebehoeften. Zo is werken of het volgen van een opleiding met – al dan niet gedeeltelijk – behoud van een uitkering niet mogelijk. Dit dwingt degene die een baan krijgt aange-

Door regels blijft veel talent onbenut

boden die baan meteen te accepteren, ook al ligt die ver onder zijn of haar niveau. Bepaalde studiefaciliteiten zijn soms gebonden aan een maximumleeftijd of aan andere beperkingen. Vluchtelingen zijn veelal ouder dan andere studenten, en doen soms ook langer over een studie; zij hebben daar dus extra veel last van. Er zijn sowieso te weinig mogelijkheden voor bij- en omscholing van vluchtelingen die een niet-erkend diploma of beroepservaring uit hun land meebrengen en ook te weinig mogelijkheden om inburgering, opleiding en werk met elkaar te combineren. Daarbij komt nog dat het huisvestingsbeleid ertoe leidt dat vluchtelingen dikwijls belanden in 'uithoeken' van het land, waar de mogelijkheden voor werk en opleiding beperkt zijn. De aanschaf van huisraad en het volgen van de inburgeringscursus dwingt sommige vluchtelingen hoge schulden te maken, die nog lange tijd als een molensteen om hun nek hangen.

Gelukkig is de afgelopen tijd het besef gegroeid dat vluchtelingen op hun weg naar integratie te veel structurele barrières ontmoeten. Het is verheugend te zien dat nu ook de regering erkent dat inburgering en

integratie eigenlijk moeten beginnen in de asielopvang, ook al laat de praktische toepassing van deze visie nog op zich wachten. Het is verheugend dat op het gebied van huisvesting diverse gemeenten creatieve oplossingen hebben bedacht en geïmplementeerd. En het is verheugend dat er hier en daar iets meer flexibiliteit lijkt te komen in de starre regels voor uitkeringsgerechtigden. Zulke regels zijn misschien noodzakelijk om reïntegratie van de gemiddelde Nederlandse werkloze burger te bevorderen, maar bij vluchtelingen belemmeren zij vaak een effectieve en duurzame arbeidsdeelname. Juist hierdoor blijft op termijn veel talent onbenut, en blijven vluchtelingen langer dan strikt nodig in de marge van de samenleving.

Al deze redenen bieden volgens mij voldoende legitimering om te pleiten voor herinvoering van een actiever integratiebeleid uitsluitend voor vluchtelingen. Zo'n beleid zou op rijksniveau de kaders moet bieden waarbinnen gemeenten, uitvoeringsinstanties, scholen en andere instellingen en organisaties effectief kunnen handelen. Het zou zich vooral moeten toespitsen op het bieden van meer maatschappelijke begeleiding aan vluchtelingen, op het creëren van meer en betere mogelijkheden voor her- en bijscholing, op het bevorderen van arbeidsparticipatie, met name via bedrijfsstages en door (normafwijkende) inzet van uitkeringsgelden. Ook zou het verstandig zijn vluchtelingen niet meer zelf te laten betalen voor hun inburgering en hun iets langer dan andere nieuwkomers de tijd te geven om het examen te halen.

Dit alles vraagt om aanpassing van wet- en regelgeving op diverse terreinen, zodat beter rekening kan worden gehouden met de specifieke noden en behoeften van vluchtelingen, een relatief gemakkelijk af te bakken categorie van beperkte omvang. Het tot stand brengen hiervan zal zeker de nodige overredingskracht en politieke moed vergen, maar het is de moeite waard. Uit humanitair

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

oogpunt: vluchtelingen verkommeren nu nog te vaak aan de rand van onze samenleving. En uit welbegrepen eigenbelang: veel vluchtelingen zijn uiterst gemotiveerd om in Nederland

een nieuw bestaan op te bouwen. Door hun nu meer kansen te bieden, kunnen we in de toekomst veel beter gebruik maken van hun talenten.

Dit artikel is een voorpublicatie van een hoofdstuk uit het boek 'Over de grens. Vluchten naar Europa', dat begin 2017 verschijnt. Redactie: René Cuperus, Annelies Pilon en Monika Sie Dhian Ho.

Noot

- 1 Dit aantal is (evenals alle andere in deze alinea en de figuur genoemde aantallen) met inbegrip van tweede en volgende aanvragen door een

asielzoeker die al eerder een aanvraag had ingediend, en met inbegrip van asielaanvragen door nareizende gezinsleden. Houdt men geen rekening met deze categorieën, dan liggen de hier genoemde

cijfers ongeveer een kwart lager. In 2015 werden bijvoorbeeld in Nederland ruim 43.000 eerste asielverzoeken ingediend.

Literatuur

- Bakker, Linda (2016). *Seeking Sanctuary in the Netherlands. Opportunities and obstacles to refugee integration*. Dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- CBS (2012). *Jaarrapport Integratie 2012*, Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Dagevos, Jaco (2011). 'Positie op de arbeidsmarkt'; in: Edith Dourleijn & Jaco Dagevos (red.). *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*; Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, pp. 108-125, i.h.b. tabel B5.3.
- Engbersen, Godfried, Jaco Dagevos, Roel Jennissen, Linda Bakker & Arjen Leerkes, m.m.v. Jeanine Klaver & Arend Odé (2015). *Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten*, WRR-Policy Brief 4; Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Entzinger, Han (2014). *Voortgaande immigratie en nieuwe maatschappelijke scheidslijnen. Een verkenning van mogelijke ontwikkelingen*. Working Paper 1; Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Leerkes, A. (2015). *How (un)restrictive are we? 'Adjusted' and 'expected' asylum recognition rates in Europe*. Cahier 2015-10; Den Haag: WODC Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Maliepaard, Mieke & Mérove Gijsberts (2012). *Moslim in Nederland 2012*; Den Haag; Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ministerie SZW (2016). *Briefinzake inburgering van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 11 oktober 2016*. 32 824 nr. 161.
- Penninx, Rinus & Blanca Garcés-Mascareñas (2016). 'Integration Policies of European Cities in Comparative Perspective: Structural Convergence and Substantial Differentiation'; *Migracijske i etničke teme* 32(2): 155-189.
- Spahn, Jens (2015). *Ins Offene. Deutschland, Europa und die Flüchtlingsdebatte*. Die Debatte. Freiburg: Herder.
- Witvliet, Miranda, Marja Paulussen-Hoogbeem & Arend Odé (2013). *Inburgering en participatie. De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving*; Amsterdam: Regioplan.

Het averechtse effect van het gepolariseerde integratiedebat

Recentelijk bleek dat veel Nederlanders van Turkse afkomst zich ‘nog steeds’ erg betrokken voelen bij Turkije. Dat moet wel betekenen dat zij ‘slecht geïntegreerd’ zijn. Of niet?

MARIEKE SLOOTMAN

Universitair docent migratie en integratie aan de UvA

Een focus op Turkije of op de Turkse identiteit, zo betoog ik in dit artikel, is een slechte graadmeter als het gaat om ‘integratie’ in de zin van zich Nederlands voelen. Tevens wijs ik erop dat niet etnische identificatie maar het gepolariseerde debat – waarin identificatie als Turks beschouwd wordt als ‘slecht geïntegreerd’ – een averechts effect heeft op identificatie als Nederlands. Met andere woorden: ik laat zien dat etnische identificatie niet noodzakelijkerwijs een gebrek aan integratie weerspiegelt. De veronderstelling dat dit wel zo is, heeft een uitsluitende werking en staat identificatie als Nederlands in de weg. Dit artikel bevat dus geen evaluatie van de ‘staat van integratie’ of van het integratiebeleid, maar werpt een kritisch licht op de focus op etnische identiteit binnen het debat over integratie.

Het streven van de Partij van de Arbeid naar een verbonden samenleving waarin we ‘samen één’ zijn, is gediend bij een meer ontspannen omgang met etnische identiteit. Het ‘stevig’ aanspreken van Turkse organisaties en van Nederlanders met een Turkse achtergrond omdat dat zij de Turks-islamitische identiteit zouden versterken, uit angst dat dit

de verbondenheid met Nederland in de weg staat, heeft op deze verbondenheid een schadelijk effect. Ik pleit voor een beter begrip van de betekenis van etnische identiteit voor Nederlanders met een etnische minderheidsachtergrond. Daarbij doe ik enkele suggesties die hopelijk leiden tot een minder gepolariseerd debat, afnemende gevoelens van uitsluiting en toenemende sociale cohesie.

Een averechts effect van een gepolariseerd maatschappelijk beeld

De definitie van ‘geslaagde integratie’ is de laatste decennia verschoven van sociaaleconomische naar sociaal-culturele integratie, waarmee vaak wordt bedoeld dat mensen zich identificeren als Nederlands, zich in Nederland thuis voelen en zich volledig hebben aangepast aan de zogenaamde Nederlandse cultuur (Duyvendak 2011; WRR 2007: 28). Dit vindt zijn weerslag op het politieke debat, in het integratiebeleid en in verkiezingsprogramma’s, alsmede in de rapportages van het CBS/SCP, die steeds meer gericht zijn op de sociaal-culturele ‘afstand’ tussen geselecteerde etnische minderheden en de rest van de Ne-

Marieke Slootman *Het averechtse effect van het gepolariseerde integratiedebat*

derlandse samenleving; die overigens wordt verondersteld opmerkelijk homogeen te zijn. Ook de zorg over de sterke verbondenheid van sommige Nederlanders met Turkije is een duidelijk voorbeeld van het belang dat wordt gehecht aan sociaal-culturele aanpassing.

Deze zorg is echter voornamelijk gebaseerd op de veronderstelling dat verbondenheid met Turkije verbondenheid met Nederland in de weg staat; op een *zero-sum*- of enkelvoudige notie van verbondenheid en identiteit. Hieruit komt ook de bezorgdheid over dubbele nationaliteiten voort: iemand die naast een Nederlands ook een Turks paspoort heeft zou zich niet loyaal kunnen voelen aan Nederland, zo is de gedachte.

Onderzoek laat zien dat deze veronderstelling, dat etnische en nationale identificaties elkaar uitsluiten, onterecht is. Etnische identificatie als Turks of Marokkaans kan wel degelijk samengaan met nationale identificatie als Nederlands. Mijn onderzoek, deels gebaseerd op een survey die is afgenomen in 2006 en 2007 onder duizend Turks- en Marokkaans-Nederlandse jongeren, laat zien dat een derde van deze respondenten een sterke identificatie als Marokkaans/Turks combineert met een sterke identificatie als Nederlands (zie voor meer details van deze survey: Crul & Heering 2008).

Ook de recente SCP-studie 'Werelden van verschil' (2015) laat zien dat het voor Marokkaans- en Turks-Nederlandse jongeren deels heel vanzelfsprekend is om beide identiteiten te combineren (pp. 168, 226-7). Ook vrijwel alle universitair geschoolde Turkse en Marokkaanse Nederlanders die ik heb geïnterviewd (zie de details in Slootman 2014) voelen zich zowel Nederlands als Marokkaans/Turks: zij combineren de 'Nederlandse' directheid met de 'Marokkaanse' gastvrijheid; zij dromen in het Nederlands en spreken Turks met hun ouders; zij hebben het 'Nederlandse' individualisme geïnternaliseerd en worden warm van Turkse muziek; ze vinden het fijn om op vakantie te gaan naar Marokko of Turkije, en vinden het nog fijner om na een paar weken

weer naar Nederland terug te keren; ze hebben ouders die elders zijn opgegroeid, terwijl zij hier zijn opgegroeid en hun toekomst hier is. Deze meervoudige of gelaagde identiteit is natuurlijk niet uniek voor deze respondenten; zo beschrijft Verhagen (2016) de gelaagde identificatie van Europese immigranten in Amerika, een eeuw geleden. Kortom, etnische identificatie hoeft identificatie als Nederlands niet in de weg te staan.

Etnische identificatie kan wel degelijk samengaan met nationale identificatie als Nederlands

Toch is de werkelijkheid complexer. Hoewel de geïnterviewden op een vanzelfsprekende manier beschreven waardoor zij zich zowel Nederlands als Marokkaans/Turks voelden, vonden zij het lastig deze twee identiteiten daadwerkelijk te combineren. Ze ervoeren een voortdurende druk om kleur te bekennen, om een keuze te maken of zij zich nu Nederlands óf Turks voelden; een keuze die geen recht deed aan hun ervaringen en zorgde voor geworstel. Dit geworstel werd gevolgd door een ongekende rust toen zij zich – tegen de druk in – in dubbele termen gingen identificeren. Zoals een van hen het verwoordde: 'En als je dat [die dubbele identiteit] accepteert en erkent, dan krijg je ook rust. Dan krijg je ook de mogelijkheid om na te denken: hé, wat zijn nu gewoon Nederlandse elementen en wat zijn nu Turkse elementen? Hoe kan ik daar positief mee omgaan? Dan wordt het zelfs een positief verhaal. Want je krijgt geen onderliggend verlangen meer naar een ruk naar rechts of naar links. Je bent gewoon... Ja... Ja, ik heb echt het gevoel dat ik (...) mijn balans in mijn etnische dingen terug heb gekregen.'

Marieke Slootman *Het averechtse effect van het gepolariseerde integratiedebat*

Die dubbele identiteit wordt echter vaak niet erkend door anderen. De Nederlandse identiteit wordt hun vaak ontzegd, terwijl zij de etnische identiteit krijgen opgedrukt. Zo worden ze, in lijn met de enkelvoudige gedachte van verbondenheid en identiteit, nadrukkelijk aangesproken als (slechts) Turks en Marokkaans, en krijgen ze regelmatig de vraag waar ze 'echt' vandaan komen – waarmee nadrukkelijk niet geïnformeerd wordt naar hun Nederlandse geboorteplaats, maar naar de buitenlandse geboorteplaats van hun ouders. Soms leidt dat ertoe dat individuen zich dan

'Ik word negen van de tien keer niet als Nederlander aangesproken maar als Marokkaans, terwijl ik me voor mezelf een Nederlandse Marokkaan voel'

ook maar niet als Nederlands identificeren, zoals onderstaand citaat illustreert: 'Ja, nu ik erover nadenk, ik word negen van de tien keer niet als Nederlander aangesproken maar als Marokkaans, terwijl ik me voor mezelf een Nederlandse Marokkaan voel (...), dus béide. In de Marokkaanse gemeenschap is het niet gebruikelijk dat je zegt: ik ben Nederlander. Maar dan begin je altijd van: ik ben Marokkaan. Dat heeft er heel erg mee te maken hoe de buitenwereld kijkt tegen je Marokkaan-zijn. Zie je, ik noem mezelf maar geen Nederlander, want je wordt niet als Nederlander gezien.'

Voor sommigen gaat dit nog verder. Voor hen heeft het gepolariseerde beeld niet alleen effect op hoe zij zich presenteren, maar versterkt het eenzijdige etiket 'Marokkaans', 'Turks' of 'moslim' dat zij continu door de buitenwereld opgeplakt krijgen een diepere

oriëntatie op deze identiteiten. Een van de geïnterviewden vertelt: 'Nu, op een op andere manier wordt één identiteit steeds prominenter. Of je Marokkaan of moslim bent, wordt steeds prominenter (...) wat er gebeurt, bij mij, is – ik word daarin geduwd, impliciet of onbewust door mensen die mij daar vragen over stellen, of die in de krant daarover schrijven en die analyses loslaten op de tweede en derde generatie en weet ik wat allemaal, en dan wat er gebeurt is dat ik steeds meer ga nadenken over mijn identiteit van: wat is die? En dan moet ik opeens in mijn hoofd bepaalde keuzes gaan maken. Daar waar ik voorheen een identiteit had van – dat past allemaal op elkaar, enzovoorts. (...) dat je je meer bewust wordt van hoe je gevormd bent en hoe je dat naar buiten toe sterker gaat articuleren. (...) nu wordt het bijna een soort make or breakpoint van dat het iets is van: take it or leave it, het hoort bij me en het is iets belangrijks voor me. (...) Je gaat meer nadenken over je identiteit, dus daardoor ga je jezelf meer vormen, doordat je bewuster keuzes gaat maken. En die ga je dus ook meer articuleren.'

Een andere geïnterviewde legt uit dat zij zich steeds meer richt op haar wortels en haar geloofsgenoten, doordat ze zich steeds minder geaccepteerd voelt in Nederland als moslim met Marokkaanse achtergrond. Ze licht toe dat je tenslotte een gemeenschap nodig hebt waar je je welkom voelt en waar je jezelf kan zijn.

De laatste citaten laten zien dat de nadruk op etniciteit en religie als sociale scheidslijnen zorgt voor een 'reactieve identiteit'. Die nadruk zorgt er niet alleen voor dat individuen niet aan het label Marokkaans of Turks (of moslim) kunnen ontkomen, het zorgt er ook voor dat ze zich nadrukkelijker tot deze identiteit moeten verhouden, en dat ze zich er soms ook meer in gaan verdiepen en sterker mee gaan associëren. Oftewel, de maatschappelijke nadruk op etniciteit en religie als zogenaamd relevante scheidslijnen zorgt er juist voor dat

Marieke Slootman *Het averechtse effect van het gepolariseerde integratiedebat*

eticiteit en religie steeds helderder worden als maatschappelijke scheidslijnen; een soort *self-fulfilling prophecy*.

Deze nadruk op etniciteit en religie als maatschappelijke scheidslijnen is in de laatste jaren alleen maar verder toegenomen, zo blijkt uit 'Werelden van verschil'. De jongeren die voor dit SCP-onderzoek (2015) zijn geïnterviewd, geven talloze indringende voorbeelden van de uitsluitende en denigrerende uitingen in het maatschappelijk debat en in persoonlijke interacties. Zij voelen zich als tweederangsburgers behandeld wanneer minister Asscher antisemitisme explicieter verwerpt dan islamofobie (p. 208), of door uitspraken zoals die van Aboutaleb: 'Rot op, wanneer je in Nederland je plek niet kunt vinden.' Zij voelen zich aangesproken, achtergesteld en voelen zich 'nooit Nederlander genoeg'. De onverminderde nadruk op hun etniciteit, in combinatie met de stigmatisering en het meten met twee maten, maakt dat velen zich steeds sterker gaan oriënteren op hun etnische identiteit, cultuur en sociale netwerk.

De pertinente nadruk op het feit dat 'allochtonen' zich thuis zouden moeten voelen in Nederland – en de argwaan die deze nadrukkelijke eis uitstraalt – heeft dus tot gevolg dat Nederlanders met een etnische minderheidsachtergrond zich juist steeds minder thuis voelen, en zich steeds minder vaak expliciet als Nederlands presenteren, of zelfs ook voelen (zie ook Slootman & Duyvendak 2015). Een averechts effect dus.

Deze conclusie, dat polarisatie identificatie als Nederlands verzwakt, wordt onderstreept door het feit dat het SCP in zijn rapport relatief veel Turkse en Marokkaanse Nederlanders rekent tot de categorie 'gematigde segregatie' (een tamelijk normatief etiket voor een groep die zich kenmerkt door frequente interacties met Nederlanders in combinatie met een relatief zwakke identificatie met Nederland) en dat deze groep een relatief sterk gevoel van achterstelling ervaart (p. 104, 109). Dus nee: identificatie is niet noodzakelijkerwijs

zero-sum, en dubbele identificatie is zeer goed mogelijk. Maar tegelijkertijd heeft het gepolariseerde debat wel tot effect dat voor velen hun identificatie met Nederland afneemt en tegelijkertijd hun etnische identificatie toeneemt.

Inzoomen op etnische identiteit

Identificatie als Turks of Marokkaans is dus deels reactief. Maar deze etnische identificatie is voor velen niet slechts reactief; er zijn ook andere redenen voor etnische identificatie. Beter begrip voor wat Turkse of Marokkaanse identiteit voor de betrokkenen zelf inhoudt, kan helpen deze niet langer als tegengesteld aan de Nederlandse identiteit te zien; wat hopelijk leidt tot een minder krampachtige en wantrouwende omgang met uitingen van deze identiteiten.

Uit de interviews met de universitair opgeleide Turkse en Marokkaanse Nederlanders kwamen verschillende aspecten naar voren die maken dat zij zich (soms) in etnische termen identificeren. Zoals we zagen is dit deels een consequentie van het feit dat deze identiteit voortdurend opgelegd wordt, waardoor deze onontkoombaar is geworden. Daarnaast is het ook een manier om het alomtegenwoordige negatieve stigma te ontcrachten. Wie zijn eigen positie wil gebruiken om te illustreren dat Turkse en Marokkaanse Nederlanders ook arts, burgemeester of consultant kunnen zijn, moet herkenbaar zijn als 'Turks' of 'Marokkaans' en dat label articuleren. Ten derde vormt articulatie van de gedeelde Marokkaanse of Turkse identiteit een manier voor de respondenten om de band met hun ouders te verstevigen en de grote kloof met de leefwereld van hun ouders te overbruggen. Ten vierde is etnische identiteit belangrijk omdat het hen op een specifieke manier gevormd heeft. Wie zij zijn en wat ze meegemaakt hebben is niet los te zien van hun jeugd als kind van hardwerkende Marokkaanse en Turkse migranten in een wereld die steeds meer de schijnwerpers is

gaan richten op etnische verschillen. Veel van hun ervaringen zijn dan ook gekleurd door de betekenis van Turks, Marokkaans, moslim of allochtoon in Nederland. Dit betekent voor velen: dagelijks de vraag krijgen waar je nu écht vandaan komt, en continu sociaal wenselijk gedrag willen laten zien uit angst negatieve stigma's te bevestigen. Tot slot zijn er voor veel van de geïnterviewden ook meer intrinsieke redenen om zich deels Marokkaans of Turks te voelen. De waardering voor Marokkaans eten, Turkse muziek, sociale omgangsvormen, de verbondenheid tijdens de ramadan, de religieuze inspiratie van de islam, en de erkenning van iemands wortels maken dat sommigen zich op sommige momenten (deels) identificeren als Marokkaans of Turks.

Wat nu?

Dit artikel is geen poging om achterstanden, uitsluiting en aanverwante problemen onder het tapijt te vegen. Sterker nog, ik hoop met dit artikel gedeeltelijk bij te dragen aan het oplossen van deze problemen, door de huidige focus op sociaal-culturele integratie als veronderstelde oorzaak voor maatschappelijke problemen (waarbij de gehele verantwoordelijkheid voor deze problemen bij etnische minderheden zelf wordt gelegd) te verplaatsen naar bredere maatschappelijke uitsluitingsmechanismen, zoals de rol van het debat bij identificaties en ervaringen van uitsluiting. Ik zou het wantrouwen en de nadruk op scheidingslijnen tussen een Nederlandse 'wij' en een allochtone 'zij' willen vervangen door ontspannenheid ten aanzien van etnische en religieuze verschillen.

Het politieke besluit om de term 'allochtoon' in de ban te doen, is in dit licht een stap in de goede richting. Meer insluitend is het gebruik van *people-first language*: het

aanduiden van sociale categorieën (slechts wanneer relevant!) met 'burgers die...' of 'Nederlanders met...'. Deze aanduidingen stellen gemeenschappelijkheid voorop en reduceren individuen zo min mogelijk tot hun minderheidsidentiteit.

Een tweede suggestie is om op alternatieve manieren stelling te nemen tegen onwenselijke praktijken, en niet bijvoorbeeld terroristische aanslagen te duiden als aanval op 'onze Nederlandse levensstijl' (waarmee impliciet iedereen tot vijand wordt bestempeld die in eerdere discussies niet tot de 'echte' Nederlanders gerekend werd). In situaties waarin het wenselijk is 'de ander' te benoemen om uit te dragen wat de samenleving bindt, is het veel inclusiever om niet-democratische waarden af te zetten tegen democratische waarden. Extremisme zou zo beter kunnen worden geduid als een directe aanval op 'onze democratische samenleving'; een benaming waar alle Nederlandse burgers, ongeacht etnische en religieuze achtergrond, zich onderdeel van kunnen voelen.

In mijn evaluatie van de relatie tussen etnische en Nederlandse identificatie ga ik in dit artikel voorbij aan de centrale onderliggende aanname: namelijk dat verregaande sociaal-culturele aanpassing voorwaarde is om als volwaardig Nederlands burger gezien te worden. Hoewel ik niet betwist dat onderling begrip sociale cohesie bevordert, moeten we kritischer zijn ten aanzien van gelijkvormigheid als vereiste. We zouden ons, in navolging van Grunberg en Emcke (*de Volkskrant* 27 oktober 2016), nadrukkelijker moeten afvragen of culturele eenvormigheid daadwerkelijk een voorwaarde is voor een gezonde samenleving, en zelfs misschien in hoeverre wederzijds begrip nodig is om elkaar te respecteren en samen te kunnen leven.

Marieke Slootman *Het averechtse effect van het gepolariseerde integratiedebat*

Literatuur

- Crul, M., & L. Heering (2008), *The position of the Turkish and Moroccan second generation in Amsterdam and Rotterdam. The TIES study in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Duyvendak, J.W. (2011), *The politics of home. Belonging and nostalgia in Western Europe and the United States*, New York: Palgrave Macmillan.
- Scholten, P. (2011), *Framing immigrant integration: Dutch research-policy dialogues in comparative perspective*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- SCP (2015), *Werelden van verschil. Over de sociaal-culturele afstand en positie van migrantengroepen in Nederland*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Slootman, M. (2014), *Soulmates. Reinvention of ethnic identification among higher educated second generation Moroccan and Turkish Dutch*, Academisch proefschrift. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Slootman, M., & J.W. Duyvendak (2015), 'Feeling Dutch: The Culturalization and Emotionalization of Citizenship and Second-Generation Belonging in the Netherlands', In N. Foner & P. Simon (Eds.), *Fear, Anxiety, and National Identity. Immigration and Belonging in North America and Western Europe*, New York: Russell Sage Foundation, pp. 147-168.
- Verhagen, F. (2016), 'Turkse vlaggen hebben niets met slechte integratie te maken', www.nrc.nl/nieuws/2016/08/18/turkse-vlaggen-hebben-niets-met-slechte-integratie-te-maken-3822573-a1516751 (geraadpleegd op 21 november 2016).
- WRR (2007), *Identificatie met Nederland*, Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Stop de financialisering van de volkshuisvesting

De Nederlandse sociaal-democratie heeft te vaak op een eenzijdige manier nagedacht over de stimulering van het eigenwoningbezit. De gevolgen voor de vermogensverdeling worden meestal over het hoofd gezien. Een terugkeer naar het bouwen van huurwoningen, zoals bepleit in het huidige PvdA-verkiezingsprogramma, is een stap voorwaarts, maar biedt geen oplossing voor de toegenomen ongelijkheid wat betreft woonvermogen.

BAREND WIND

Promovendus sociologie

Van oudsher is het bouwen van betaalbare en kwalitatieve woningen voor de arbeidersklasse een speerpunt van sociaal-democraten (Genabeek & Rietbergen, 1991). In de gemeente Amsterdam stelde de SDAP zich voor 1914 ten doel alleen te zullen besturen als ze een absolute meerderheid zou halen. Toen dit niet mogelijk bleek, werd meebesturen alsnog aanvaardbaar geacht wanneer de partij de portefeuille volkshuisvesting toegeschoven zou krijgen. Onder de noemer van het wethouderssocialisme gebruikte Floor Wibaut zijn discretionaire ruimte om duizenden huurwoningen voor arbeiders te laten bouwen door woningbouwverenigingen.

Na de Tweede Wereldoorlog heeft de PvdA zich op rijksniveau ingezet voor de bouw van betaalbare en goede huurwoningen in het kader van de wederopbouw (Cammen & Klerk, 2003). Door de toenemende welvaart vanaf de jaren zeventig is de eenzijdige focus

op de productie van meergezinswoningen in de huursector verschoven naar eengezinswoningen in de koopsector. Binnen de PvdA is men pragmatisch met deze verschuiving omgegaan. Zowel op lokaal als op rijksniveau heeft men geprobeerd door te gaan met het realiseren van betaalbare woningbouw, ongeacht de eigendomsvorm.

De gevolgen van de stimulering van het eigenwoningbezit via de gedereguleerde hypotheekmarkt komen nu pas aan het licht: de vermogensongelijkheid is sinds de jaren tachtig enorm toegenomen (Piketty, 2014). Hierin schuilt de ironie. De sociaal-democratie is van oudsher gericht op de opbouw van een welvaartsstaat die via collectieve actie inkomensverschillen beperkt houdt om levenskansen voor iedereen te maximaliseren.

Nu levenskansen meer en meer bepaald worden door vermogen, neemt het belang van de klassieke sociaal-democratische

Barend Wind *Stop de financialisering van de volkshuisvesting*

middelen om gelijke levenskansen te bewerkstelligen af. Bovendien is de PvdA medeverantwoordelijk voor 'gesleutel' aan het volkshuisvestingssysteem, dat de bouw van betaalbare koopwoningen mogelijk heeft gemaakt en uiteindelijk tot een toename van de vermogensongelijkheid geleid heeft. In het huidige verkiezingsprogramma (2017) wordt de huursector weer centraal geplaatst. Het is een terugkeer naar sociaal-democratische uitgangspunten als betaalbaarheid, toegankelijkheid en zeggenschap. De koopsector komt er echter bekaaid vanaf, terwijl een aanpak van dit woningmarktsegment de context vormt voor het slagen van alle andere beleidsmaatregelen.

In dit artikel beschrijf ik de manier waarop verschillende Europese landen sinds de Tweede Wereldoorlog hebben getracht betaalbare huur- en koopwoningen te realiseren. Hierbij zal ik vooral ingaan op de rol en houding van sociaal-democratische partijen. Op basis van gegevens over andere landen beschrijf ik de mechanismen die de vermogensverdeling in Nederland vormgeven. Dit artikel volgt een holistische benadering waarbij zowel inkomenspolitiek als ruimtelijke politiek en woonpolitiek in ogenschouw worden genomen.

Betaalbaar wonen in Europa

In de Noordwest-Europa zijn grofweg drie groepen landen aan te wijzen (waarvan het politieke en economische bestel niet veel verschilt van Nederland) die in de decennia na de Tweede Wereldoorlog op verschillende manieren met volkshuisvestingsvragen zijn omgegaan. Ten eerste de Duitstalige landen, waar het voor de meeste huishoudens voordeliger is om te huren dan te kopen. In deze landen is een koopwoning minder toegankelijk, omdat meer 'eigen geld' meegebracht moet worden om een hypotheek af te kunnen sluiten. De overheid faciliteert de opbouw van vermogen onder huurders fiscaal via *Bauspar*-regelingen zodat huurders de stap naar een koopwoning

kunnen zetten (Donner, 2000). Het bestaan van een grote huursector met grotendeels gereguleerde huren maakt deze eigendomsvorm erg aantrekkelijk.

Ten tweede de Scandinavische landen waar zowel het eigenwoningbezit als de huursector van overheidswege werd gestimuleerd. In deze landen, waar de sociaal-democraten sinds de Tweede Wereldoorlog lange tijd aan

De PvdA is medeverantwoordelijk voor het gesleutel aan het volkshuisvestingssysteem

de macht zijn geweest, is een grote huursector ontstaan met gereguleerde huren en een coöperatieve eigendomssector. Dit heeft geleid tot de bouw van betaalbare rijtjeshuizen voor de 'betere arbeider', vergelijkbaar met de bloemkoolwijken in Nederland.

Ten derde zijn er landen die vooral het eigen woningbezit hebben gestimuleerd, zoals België en Frankrijk. Groot-Brittannië was tot de jaren zeventig te vergelijken met de Scandinavische landen, maar na de grootschalige verkoop van corporatiewoningen onder de regering-Thatcher heeft het land vooral ingezet op de promotie van koopwoningen. In de landen die vooral het eigenwoningbezit hebben gestimuleerd, is de huursector klein en gestigmatiseerd. Bovendien hebben overheden in deze landengroep getracht de transitie van huur naar koop te faciliteren met koopsubsidies voor de lage inkomensgroepen of met gerichte hypotheeksubsidies (Donner, 2000).

Sinds de jaren tachtig heeft de deregulering van de financiële markten voet aan de grond gekregen in Europa. De hypotheekmarkt is tamelijk conservatief gebleven in de Duitstalige landen, maar vrijwel volledig gede-

reguleerd in de Scandinavische landen, Groot-Brittannië en Nederland. België en Frankrijk nemen een middenpositie in. Gedurende de jaren negentig heeft de PvdA de deregulering van de hypotheekmarkt toegejuicht, omdat huishoudens met een beperkt inkomen op deze manier gemakkelijker de stap naar een betaalbare koopwoning konden zetten. Tegelijkertijd heeft het in de meeste landen de woningprijzen opgedreven, omdat dezelfde mensen met een hogere leencapaciteit op dezelfde woningen bieden (OESO, 2014b). Angelini et al. (2013) laten zien dat de deregulering van de hypotheekmarkt ertoe heeft geleid dat mensen op jongere leeftijd de stap naar een koopwoning hebben kunnen maken, en het eigenwoningbezit dientengevolge is gestegen. Van der Heijden toont aan dat de deregulering van de hypotheekmarkt de dynamiek op de woningmarkt heeft veranderd. In landen met een conservatief hypotheekstelsel kopen mensen over het algemeen een woning voor het leven, terwijl mensen in landen met een liberaal hypotheekstelsel vaker van huis wisselen met een speculatief motief. Op basis van cijfers van de OESO kan geconcludeerd worden dat de woningprijzen in Duitsland de inflatie gevolgd hebben, terwijl ze tussen 1980 en 2007 in Nederland verviervoudigd zijn (OESO, 2014b).

De deregulering van de hypotheekmarkt heeft de woningprijzen opgedreven, terwijl de maandlasten voor eigenwoningbezitters gelijk konden blijven. Bovendien heeft het de pieken en dalen in de woningprijscyclus extremer gemaakt, omdat de markt makkelijker oververhit en onderkoeld raakt (Hamnett, 1999). Terwijl zij die zich lange tijd geleden hebben ingekocht in de woningmarkt profiteren van de prijsstijgingen, ervaren jongeren en laaggeschoolden grote problemen. Studies uit verschillende Europese steden laten zien dat starters grote moeite hebben bij het verkrijgen van een koopwoning door de opgeblazen woningprijzen en de enorme groei van het aantal flexibele arbeidscon-

ten (Hochstenbach & Boterman, 2015; OESO, 2014a). In het Verenigd Koninkrijk vreest men voor het ontstaan van een *generation rent*, waarvoor huren het enige alternatief is voor de hypotheek die de bank hun niet wil verstrekken (Lund, 2013). Dewilde en De Decker (2016) laten bovendien zien dat de deregulering van de hypotheekmarkt samenvalt met betaalbaarheidsproblemen voor lage inkomensgroepen in de (private) huursector. Terwijl de huurquote (percentage van het inkomen uitgegeven aan huur) is gestegen, krijgt men er niet meer woonkwaliteit voor terug.

De dynamiek op de woningmarkt is fundamenteel veranderd door een nieuwe urbanisatiegolf

De dynamiek op de woningmarkt is fundamenteel veranderd door een nieuwe urbanisatiegolf, die (nog steeds) plaatsvindt als gevolg van de omslag van een industriële naar een postindustriële economie. Banen zijn in toenemende mate te vinden in grote en economisch dynamische steden, waar gemakkelijk overdracht van kennis plaatsvindt (Bathelt, Malmberg & Maskell, 2004). Bovendien is het voor mensen steeds belangrijker geworden om hun culturele identiteit te ondersteunen met hun woonplaats. Hierdoor zijn bepaalde wijken met een centrale locatie en het juiste culturele klimaat steeds meer in zwang geraakt. In Amsterdam zijn vrijwel alle wijken binnen de ringweg A10 nu het domein geworden van de stedelijke bovenklasse, en van hipsters die minder te besteden hebben maar bereid zijn (of zich gedwongen voelen) om meer dan de helft van hun inkomen aan huur betalen.

Ongelijk woonvermogen

In het publieke debat wordt gevreesd voor een terugkeer van een negentiende-eeuws niveau van ongelijkheid. Wie de woningmarkt in ogenschouw neemt, realiseert zich dat er meer aan de hand is. Piketty's (2014) cijfers laten zien dat de vermogensgroei met name gebaseerd is op de groei van het woonvermogen. Het woonvermogen omvat de waarde van de koopwoning minus uitstaande hypotheekschulden. De groei van het totale vermogen is daardoor een direct gevolg van overheidsbeleid gericht op een uitbreiding van het eigenwoningbezit.

Woonvermogen is zelden afzonderlijk onderzocht. Uit onderzoek verricht in enkele landen blijkt dat woonvermogen gelijker verdeeld is dan financieel vermogen (spaar-gelden, beleggingen en obligaties), maar ongelijker dan het inkomen. Met andere woorden: door overheidsinterventies gericht op de uitbreiding van het eigenwoningbezit en deregulering van de hypotheekmarkt is woonvermogen doorgedrongen tot de (lagere) middenklasse, terwijl financieel vermogen (los van kleine spaarpotjes) een zaak is van de hogere inkomensgroepen (Cowell et al., 2012; Hills et al., 2013), Ludovica Obolenskaya, Polina, *Winners and Losers in the Crisis: The changing anatomy of economic inequality in the UK 2007-2010, 2013*.

Wind et al. (2015) hebben in kaart gebracht hoe de uitbreiding van het eigenwoningbezit in verschillende landen heeft uitgepakt. De meest gelijke verdeling van woonvermogen vinden zij onder de oudere generatie (geboren tussen 1930 en 1949) in de Scandinavische landen en Nederland. Deze generatie heeft kunnen profiteren van bouwsubsidies, een sterk gereguleerde woning- en grondmarkt en een ruim woningaanbod door de grote hoeveelheid nieuwbouw.

In de Duitstalige landen vinden ze relatief kleine verschillen tussen de lagere en hogere klasse wat betreft woonvermogen. Dit komt

doordat eigenwoningbezit onder de lagere klasse ongebruikelijk is, en zij die tóch de stap naar een koopwoning hebben gemaakt, doen dat met hulp van familie (zelfbouw, erfenissen, giften).

In België en Frankrijk, waar van oudsher een groter gedeelte van de bevolking in een koopwoning woont, zijn de verschillen tussen de lagere en hogere klasse wat betreft woonvermogen het grootst. Hier loopt de weg naar een koopwoning vrijwel altijd via een hypotheek, en vertaalt de inkomensongelijkheid zich via het maximale leenbedrag in woonvermogensongelijkheid. Wanneer de ontwikkeling door de tijd in ogenschouw genomen wordt, blijkt de woonvermogensongelijkheid vooral te zijn toegenomen in landen waar de hypotheekmarkt het meest gedereguleerd is. In Nederland, Zweden en Duitsland is het woonvermogen van de arbeidersklasse geboren in een jonger cohort (1950-1962) veel lager dan het woonvermogen van die uit een ouder cohort (1930-1949), omdat zij zich dieper in de schulden gestoken hebben en er langer over doen om deze af te lossen.

Op basis van registergegevens uit Zweden hebben Wind & Hedman (2016) de diepere oorzaken van woonvermogensongelijkheid tussen lagere en hogere inkomensgroepen blootgelegd. Het is waarschijnlijk dat de Zweedse context erg lijkt op de Nederlandse omdat de recente stimulering van eigenwoningbezit (deregulering van de hypotheekmarkt, verkoop van sociale huurwoningen) op een vergelijkbare manier is verlopen. Uit deze studie blijkt dat lagere inkomensgroepen niet alleen goedkopere woningen kopen, en meer moeite hebben met het afbetalen van hun hypotheek, maar ook nog eens minder verdienen op iedere Zweedse kroon die ze in hun woning investeren. Als verklaring dragen de auteurs aan dat de wooncarrières van lagere en hogere inkomensgroepen van elkaar verschillen. Sinds de jaren negentig is de ruimtelijke segregatie van sociale klassen in Zweden steeds verder toegenomen (Andersson & Kahrik,

2015). Er zijn redenen om aan te nemen dat dit in Nederland niet anders is. Wanneer de status van de 'slechte buurten' afneemt en de status van de 'betere buurten' toeneemt, vertaalt dit zich in een polarisatie van de woningprijzen. Hierdoor kunnen hogere inkomensgroepen een hoger rendement op de woningmarkt behalen dan lagere inkomensgroepen.

Woonvermogen en welvaartsstaat verzoend?

De volkshuisvesting is lange tijd beschouwd als de 'wiebelige pilaar' van de welvaartsstaat, omdat de markt een belangrijker allocatiemechanisme is dan bijvoorbeeld de zorg, het onderwijs of de sociale zekerheid (Torgersen, 1987). In de jaren tachtig leek de relatie tussen de welvaartsstaat en eigenwoningbezit tamelijk beperkt (en simpel): landen met veel eigenwoningbezitters hadden een kleinere welvaartsstaat. Wanneer eigenwoningbezitters hun hypotheek afbetalen, zijn ze (door hun hoge maandlasten en verminderde risico op armoede na hun pensionering) minder geneigd om een uitgebreid sociale-zekerheidsstelsel met hoge maandelijkse premies te steunen. De huidige situatie is complexer. Schwartz (2012) beargumenteert dat landen waarin een meerderheid van de eigenwoningbezitters een grote hypotheek nodig heeft om de aankoop te financieren, ook een uitgebreid (collectief) pensioensysteem hebben, omdat zij investeringen met een laag risico en een lange looptijd nodig hebben om waardevolle pensioenen te kunnen uitkeren.

Vanuit de Angelsaksische wereld zijn er, vooral vóór de economische crisis van 2008, stemmen opgegaan om de eigen woning op een veel directere manier aan de welvaartsstaat te verbinden. In de meeste contexten is de (afbetaalde) koopwoning een soort spaarpot die pas gebruikt kan worden op het moment dat deze verkocht wordt. Het idee van *asset-based welfare* is dat het vermogen dat opgesloten ligt in de stenen van de eigen woning,

aangesproken kan worden om te voorzien in financiële zekerheid in tijden van ziekte, werkloosheid of ouderdom. Doling & Ronald (2010) beschrijven hoe asset-based welfare bijdraagt aan een verdere individualisering van het sociale-zekerheidssysteem. In plaats van collectieve arrangementen wordt het individu binnen een dergelijk systeem gedwongen zelf een 'stenen spaarpot' te vullen. Voor overheden is de strategie aantrekkelijk, omdat de kosten voor de sociale zekerheid onder druk van de vergrijzing dreigen toe te nemen.

De studies naar de verdeling van woonvermogen laten zien waarom asset-based welfare geen aantrekkelijke strategie is voor sociaal-democraten. Ten eerste blijken huishoudens in de lagere inkomensgroepen weinig woonvermogen op te bouwen. In landen met een liberaal hypotheekstelsel is dit zelfs nog minder, omdat hypotheeklenemers vaak nog niet volledig zijn afgelost wanneer mensen de pensioengerechtigde leeftijd bereiken. Ten tweede is het onrechtvaardig omdat de dynamiek op de woningmarkt de hogere inkomensgroepen een duw in de rug geeft en zij daardoor meer sociale zekerheid kunnen vergaren zonder meer te hoeven investeren. Ten derde verschilt de dynamiek op de woningmarkt enorm tussen verschillende periodes, regio's en wijken. De sociale zekerheid die opgezet is om verschillen tussen arm en rijk te verkleinen, zal deze verschillen juist vergroten wanneer ze wordt omgevormd tot een systeem gebaseerd op woonvermogen.

Sociaal-democratisch perspectief

Niet de groei van het eigenwoningbezit op zich, maar de manier waarop het eigenwoningbezit in Nederland is gestimuleerd, heeft geleid tot (1) betaalbaarheidsproblemen en (2) een ongelijke verdeling van woonvermogen. Het betaalbaarheidsprobleem wordt herkend in het verkiezingsprogramma voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2017. Het programma doet visionaire voorstellen om huren betaal-

Barend Wind *Stop de financialisering van de volkshuisvesting*

baar te maken: regionale quota voor betaalbare huurwoningen, inkomensafhankelijke huren, een rijksfonds voor stads- en dorpsvernieuwing en nieuwbouw van 700.000 woningen tot 2040. Over het eigenwoningbezit (meer dan 60% van de totale woningvoorraad) is het programma stil. Er wordt alleen voorgesteld dat projectontwikkelaars 15 jaar garantie op een koopwoning moeten geven. Het tegengaan van woonvermogensongelijkheid zou veel centraler moeten staan in onze sociaal-democratische ideologie, omdat het steeds

Het tegengaan van woonvermogensongelijkheid moet veel centraler staan in de sociaal-democratische ideologie

meer de levenskansen van mensen bepaalt. Dit vergt echter een omwenteling in het sociaaleconomische, ruimtelijke en woonbeleid.

De huidige situatie op de arbeidsmarkt verergerd de problemen op de woningmarkt. De inkomensongelijkheid is vanaf de jaren tachtig behoorlijk toegenomen onder invloed van veranderingen in de welvaartsstaat en de toegenomen mondialisering. Dit heeft geleid tot een toename van de lonen aan de bovenkant, en een afname aan de onderkant (Alderson & Nielsen, 2002). Barbieri (2009) laat zien dat vooral landen met een lage tolerantie ten opzichte van inkomensongelijkheid in een lastige paradox terechtgekomen zijn. Onder het strenge regime van arbeidsvoorwaarden is een gedeelte van de bevolking in het postindustriële tijdperk nauwelijks aan een baan te helpen.

Als reactie hierop is in deze landen vaak een grote schil van flexibele werkgelegenheid gecreëerd: tijdelijke banen met weinig sociale zekerheid. Hierdoor kunnen bedrijven gemak-

kelijker hun aantal werknemers, hun salarissen, het aantal te werken uren en de inhoud van het werk aanpassen. Onder jongeren, migranten en laaggeschoolden is flexibele werkgelegenheid in Nederland op dit moment al de norm. Wat betreft het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) loopt Nederland voorop in Europa.

Dit heeft een grote impact op de woningmarkt, omdat de inkomensschommelingen en de onvoorspelbaarheid van het inkomen het moeilijk maken voor mensen om een hypotheek af te sluiten. De politiek zou hypotheekverstrekking kunnen stimuleren om hypotheekaanvragers te versterken. Echter, dit zal de onzekerheid in het systeem alleen maar doen toenemen. Een deel van het toegankelijkheids- en betaalbaarheidsprobleem op de woningmarkt moet gezien worden als een uitwas van een gedereguleerde arbeidsmarkt. Het ligt daarom voor de hand om verder in te zetten op het terugdringen van ongewenst flexwerk en schijnconstructies voor zzp'ers. Het verkiezingsprogramma geeft hiertoe een goede voorzet. Het is essentieel ook de positieve gevolgen hiervan voor de woningmarkt te benadrukken.

De krappe situatie op de Randstedelijke woningmarkten is deels het resultaat van een steeds verdere concentratie van werkgelegenheid in dit gebied. Ruimtelijke-orderingsbeleid van de rijksoverheid heeft actief aangestuurd op het versterken van de economische kracht van de Randstad om de internationale concurrentie aan te kunnen. Dat is gelukt: de steden in de Randstad scoren hoog op allerlei internationale *city rankings*. Het gevolg is echter wel dat afgestudeerden uit Maastricht en masse naar het westen trekken bij gebrek aan hoogwaardige werkgelegenheid in de eigen regio.

Deze trend heeft een wig gedreven in de woningprijsontwikkeling tussen de Randstad en de overige middelgrote steden. De Amsterdamse planoloog Zef Hemel (2016) pleit voor een verdere versterking van de positie

Barend Wind *Stop de financialisering van de volkshuisvesting*

van de hoofdstad om innovatie en groei te bevorderen. Het PvdA-verkiezingsprogramma lijkt hem hierin te steunen en stelt dat steden de ruimte moeten krijgen om zich verder te ontwikkelen. Er wordt echter niet uitgewerkt of de 700.000 woningen die tot 2040 voorzien zijn, in steden als Utrecht of steden als Helmond moeten worden gerealiseerd. Om de verschillen in woningprijsontwikkeling tussen de Randstad en de rest van het land recht te strijken, is het zaak om meer te investeren in de werkgelegenheid en ruimtelijke kwaliteit in middelgrote steden en randgemeenten van de grote steden (zoals Zoetermeer en Almere), die steeds meer het domein van een nieuw precariaat dreigen te worden. De verbetering van het openbaar vervoer (vooral 's nachts) kan de mentale afstand tussen centrum- en randgemeente verkleinen.

Lokaal beleid in de Randstad, gericht op een verbetering van het vestigingsklimaat, heeft ruim baan gegeven aan een tweedeling van de stad. De verkoop van corporatiewoningen op aantrekkelijke locaties heeft geresulteerd in een concentratie van hogeropgeleide, goed verdienende huishoudens in de stadscentra. Waar wijkverbetering — vaak ingezet vanuit een sociaal-democratisch ideaal — eerst nog leidde tot inkomensmenging en een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, gaat het proces nu sneller en is een uitstroom van lage inkomensgroepen een gebruikelijke uitkomst geworden.

Wanneer de druk op de centrale woningmarkten vermindert, kan de tweedeling van deze steden gemakkelijker een halt toegevoerd worden, omdat het realiseren en uitbaten van betaalbare huurwoningen goedkoper wordt. Bovendien is het nodig om gericht te investeren in buurten met een lage sociale status. Het stadsvernieuwingsfonds dat het PvdA-verkiezingsprogramma voorstelt is hiertoe een mogelijk instrument. Bovendien is het goed dat de PvdA zich krachtig blijft uitspreken voor de menging van verschillende sociale groepen. Het aantrekken van

kapitaalkrachtigere bewoners is hiervoor een beproefde strategie. We moeten er echter voor waken dat de sociale mix niet doorslaat. Dit kan bewerkstelligd worden door vast te houden aan een grote sociale huursector. In het bijzonder het vasthouden van sociale huurwoningen in buurten met een hoge sociale status is hiervoor essentieel. In het huidige PvdA-verkiezingsprogramma wordt een sociale mix gepropageerd, omdat dit het contact tussen bevolkingsgroepen stimuleert. Ik wil hier graag aan toevoegen dat het bovendien essentieel is om de vermogensongelijkheid te beperken.

De ongelijkheid tussen lage en hoge inkomensgroepen is mede veroorzaakt door het liberale hypotheekstelsel

De grote ongelijkheid tussen lage en hoge inkomensgroepen wat betreft woonvermogen is mede veroorzaakt door het liberale hypotheekstelsel. Dit stelsel heeft woningprijzen opgeblazen zonder er een toename van woonkwaliteit tegenover te zetten. Het PvdA-verkiezingsprogramma ziet dit over het hoofd door de nadruk te leggen op het oplossen van betaalbaarheidsproblemen in de huursector. Een verscherping van de leencriteria, zoals een verlaging van het hypotheekbedrag ten opzichte van de woningwaarde en het inkomen, zal de woningmarkt kalmeren. Dit heeft als gevolg dat huishoudens meer moeten sparen voordat zij de stap naar een koopwoning maken. Op den duur zal het de betaalbaarheid van het eigenwoningbezit ten goede komen.

In zo'n stelsel is een grote betaalbare huursector onontbeerlijk. Regulering van de huursector, zoals het geval is in Duitsland of Zweden, biedt de middenklasse een fatsoen-

Barend Wind *Stop de financialisering van de volkshuisvesting*

lijke woning voor een redelijke prijs, terwijl de marges voor ontwikkelaars voldoende zijn om te blijven bouwen. Gelukkig voorziet het PvdA-verkiezingsprogramma in dat opzicht in een breed scala aan oplossingen. We moeten ons realiseren dat eigenwoningbezit, net als huren, een sociaal-democratisch antwoord op volkshuisvestingsvraagstukken kan zijn, mits de woning een bescherming vormt tegen de grillen van de markt. In het geval van huurders kan dit door de hoogte van de huren en de kwaliteit te reguleren. Voor kopers is dit mogelijk door de hypotheekschuld – die mensen koppelt aan de financiële markt – te verkleinen.

Conclusie

Woonvermogensongelijkheid is als woningmarktprobleem door sociaal-democraten te lang over het hoofd gezien. Betaalbaarheid van zowel kopen als huren stond lange tijd centraal en het aantal 'knoppen' waaraan gedraaid kan worden, lijkt beperkt: de hoogte van de hypotheekrenteaftrek en huurtoeslag, de doelgroep van de sociale huur en de inslag van het woningwaarderingssysteem. Het PvdA-verkiezingsprogramma voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 doet een aantal visionaire voorstellen om de betaalbaarheid in de huursector te garanderen, maar ziet het eigenwoningbezit over het hoofd. Het is verleidelijk om toekomstige betaalbaarheidsproblemen in de koopsector op te lossen, hypotheekrenteaftrek te laten verstrekken aan mensen met flexibele arbeidscontracten of toe te staan dat de woning als pensioen gebruikt wordt. Deze oplossingen zullen de reeds bestaande woonvermogensongelijkheid tussen lagere en

hogere inkomensgroepen echter alleen maar doen toenemen en bovendien resulteren in een vermindering van levenskansen voor huishoudens met een beperkt inkomen.

We moeten beseffen dat niet alleen woonbeleid, maar ook een interactie tussen inkomenspolitiek, ruimtelijke politiek en woonpolitiek een oplossing kan bieden voor zowel het probleem van betaalbaarheid als van woonvermogensongelijkheid op de Nederlandse woningmarkt. Dit betekent dat het aantal flexibele contracten wordt tegengegaan, dat we investeren in de ruimtelijke kwaliteit, bereikbaarheid en werkgelegenheid in economisch zwakkere steden en randgemeenten, en dat we geld opzietten om in moeilijke tijden te investeren in buurten met een lage sociaaleconomische status. Bovendien betekent dit dat de verstrekking van hypotheekrenteaftrek en een verlaging van het maximale hypotheekbedrag). We moeten de huren reguleren en de sociale huursector in buurten met een hoge sociaaleconomische status beschermen.

Over de woningnood aan het begin van de twintigste eeuw stellen Genabeek & Rietbergen (1990) dat de 'slechte volkshuisvesting werd gezien als een zwakke plek van de te bestormen vesting; de kapitalistische maatschappij' (p. 28). Dat is nu niet anders. In toenemende mate verbindt de woning het individu met de financiële markten, met economische en psychische onzekerheid als gevolg. Sociaal-democratisch woonbeleid kan van zowel de huurwoning als de koopwoning een bescherming maken tegen de grillen van de markt. Het terugdringen van de financialisering van de volkshuisvesting is daartoe een eerste stap.

Literatuur

- Aalbers, M. (2008). The financialization of home and the mortgage market crisis. *Competi-
tion & change*, 12(2), 148-166.
- Alderson, A.S. & Nielsen, F. (2002). *Globalization and the great U-turn: Income inequality trends in 16 OESO countries*.
- Andersson, R. & Kahrik, A. (2015). Segregation dynamics during two decades of economic and institutional change in Stockholm. In T. Tamaru, S. Mar-

Barend Wind *Stop de financialisering van de volkshuisvesting*

- cinczak, M. van der Ham & S. Musterd (eds.), *Socio-economic segregation in European capital cities: East meets west*. Londen: Routledge.
- Angelini, V., Laferrère, A. & Weber, G. (2013). Home-ownership in Europe: How did it happen? *Advances in Life Course Research*, 18(1), 83-90.
- Barbieri, P. (2009). Flexible employment and inequality in Europe. *European Sociological Review*, jcp020.
- Bathelt, H., Malmberg, A. & Maskell, P. (2004). Clusters and knowledge: local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation. *Progress in human geography*, 28(1), 31-56.
- Bourassa, S.C. & Hoesli, M. (2010). Why do the Swiss rent? *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, 40(3), 286-309.
- Cammen, H. & Klerk, L.A. (2003). *Ruimtelijke ordening: van grachtengordel tot Vinex-wijk*: Het Spectrum.
- Castles, F.G. (1998). The really big trade-off: Home ownership and the welfare state in the new world and the old. *Acta Politica*, 33, 5-19.
- Cowell, F., Karagiannaki, E. & McKnight, A. (2012). *Mapping and measuring the distribution of household wealth: A cross-country analysis*.
- Dewilde, C. & De Decker, P. (2016). Changing Inequalities in Housing Outcomes across Western Europe. *Housing, Theory and society*, 33(2), 121-161.
- Doling, J. & Ronald, R. (2010). Home ownership and asset-based welfare. *Journal of housing and the built environment*, 25(2), 165-173.
- Donner, C. (2000). *Housing policies in the European Union: theory and practice*: Donner.
- Freeman, L. (2011). *There goes the hood: Views of gentrification from the ground up*: Temple University Press.
- Genabeek, J. & Rietbergen, L. (1991). *De SDAP en de volkshuisvesting: inhoud en resultaten van het sociaaldemocratische volkshuisvestingsbeleid in Nederland (1894-1940)*. Utrecht: Genabeek & Rietbergen.
- Hamnett, C. (1999). *Winners and Losers: The Housing Market in Modern Britain*. Londen: UCL Press.
- Hay, C. (2009). Good inflation, bad inflation: The housing boom, economic growth and the disaggregation of inflationary preferences in the UK and Ireland. *The British Journal of Politics & International Relations*, 11(3), 461-478.
- Hemel, Z. (2016). *De toekomst van de stad: een pleidooi voor de metropool*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hills, J., Cunliffe, J., Gambaro, L. & Obolenskaya, P. (2013). *Winners and Losers in the Crisis: The changing anatomy of economic inequality in the UK 2007-2010*.
- Hochstenbach, C. & Boterman, W.R. (2015). Navigating the field of housing: housing pathways of young people in Amsterdam. *Journal of housing and the built environment*, 30(2), 257-274.
- Kemeny, J. (1981). *The myth of home-ownership: Private versus public choices in housing tenure*. Londen: Routledge & Kegan Paul.
- Lund, B. (2013). A 'Property Owning Democracy' or 'Generation Rent'? *The Political Quarterly*, 84(1), 53-60.
- Matznetter, W. (2002). Social housing policy in a conservative welfare state: Austria as an example. *Urban studies*, 39(2), 265-282.
- OESO (2014a). *Directorate for Employment, Labour and Social Affairs – Benefits and wages: Statistics*. www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm.
- OESO (2014b). *Economic outlook analysis and forecasts: Focus on house prices*. www.oecd.org/eco/outlook/focuson-houseprices.htm.
- Ronald, R. & Doling, J. (2010). Shifting East Asian approaches to home ownership and the housing welfare pillar. *European Journal of Housing Policy*, 10(3), 233-254.
- Paton, K. (2016). *Gentrification: a working-class perspective*: Routledge.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, MA, Londen.
- Schwartz, H. (2012). Housing, the Welfare State, and the Global Financial Crisis What is the Connection? *Politics & Society*, 40(1), 35-58.
- Schwartz, H. & Seabrooke, L. (2008). Varieties of residential capitalism in the international political economy: Old welfare states and the new politics of housing. *Comparative European Politics*, 6(3), 237-261.
- Torgersen, U. (1987). Housing: the wobbly pillar under the welfare state. *Between State and Market: Housing in the Post-industrial Era*, 116-127.
- Watson, M. (2009). Planning for a future of asset-based welfare? New Labour, financialized economic agency and the housing market. *Planning, Practice & Research*, 24(1), 41-56.
- Wind, B.J. & Hedman, L. (2016). Housing pathways and capital gains on the Swedish housing market between 1995 and 2010. HOWCOME working paper no. 16.
- Wind, B.J., Lersch, P.M. & Dewilde, C. (2015). Housing wealth inequalities across occupational classes: a comparison of European housing wealth accumulation regimes. Howcome working paper no. 9.

Minder eigenwoningbezit door flexibilisering van de arbeidsmarkt

Flexibilisering van arbeidscontracten en het bevorderen van het eigenwoningbezit zijn twee beleidsdoelen die met elkaar lijken te conflicteren. Hypotheekverstrekkers prefereren juist een vast inkomen als basis voor de hypotheek. Zeker ten tijde van een crisis, wanneer financiële instellingen hun criteria voor hypotheekverstrekking aanscherpen, wordt de drempel tot de koopsector nog hoger voor flexwerkers.

HARRY BOUMEESTER & KEES DOL

Universitair docent & onderzoeker aan de faculteit Bouwkunde van de TU Delft

Nederlandse 'flexwerkers' blijken minder vaak naar een koopwoning te verhuizen dan vergelijkbare huishoudens met een vast arbeidscontract.¹ Dit hangt deels samen met een geringere voorkeur voor een eigen woning onder flexwerkers. Maar de analysesresultaten lijken ook te wijzen op een beperktere toegankelijkheid van het eigenwoningbezit voor flexwerkers. De oorzaak kan daarbij op de hypotheekmarkt liggen; de toekomstige oplossingen wellicht ook. De PvdA is in het concept-verkiezingsprogramma voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 positief over de meer dynamische arbeidsmarkt, maar wil de schaduwzijden (onvrijwillige keuze voor flexwerken en onzekerheden) ervan bestrijden. Bieden de politieke voornemens van de partij voor de komende jaren ten aanzien van het

thema wonen voldoende aanknooppunten voor deze flexwerkers?

Nederland is een van de koplopers in West-Europa met betrekking tot de flexibilisering van de arbeidsmarkt. In de eerste helft van de jaren tachtig zijn de overheid, werkgevers en vakbonden overeengekomen om parttimewerk en tijdelijke arbeidscontracten te stimuleren als reactie op de toenmalige grote werkloosheid.² Sinds 1995 is het aandeel van werknemers met een tijdelijk contract binnen de beroepsbevolking verdubbeld van ruim 10% tot ruim 20% in 2013, zo blijkt uit gegevens van Eurostat in 2015. Tot de groep flexwerkers behoren personen met een tijdelijk arbeidscontract én personen met zogenoemde flexibele of nulurencontracten. Bij de tweede subgroep varieert het aantal arbeidsuren per

week of zelfs per dag, waardoor er ook geen sprake is van een vaste inkomstenstroom.

Zijn flexibele arbeidscontracten van invloed op de keuze voor het eigenwoningbezit? Dit thema is zo'n 15 jaar geleden voor het eerst opgepakt in het Verenigd Koninkrijk, waar een toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt leidde tot onderzoek naar de ideologisch sterk omarmde 'home-ownership society'.³ Hypotheekverstrekkers eisen normaal gesproken namelijk een vast en stabiel inkomen uit een zekere en ononderbroken arbeidsbetrekking als voorwaarde voor een hypotheek. Meer recentelijk heeft de snelle groei van het aantal flexwerkers ook in Nederland geleid tot de vraag wat het effect kan zijn op de omvang van het eigenwoningbezit wanneer steeds meer werknemers een niet-constante en variabele inkomstenstroom zouden krijgen.⁴

Internationaal onderzoek toont aan dat demografische en sociaaleconomische factoren een belangrijke rol spelen in de keuze voor eigenwoningbezit

In tegenstelling tot werknemers in loondienst en met een vast arbeidscontract, bouwen flexwerkers minder pensioen op via een verplichte collectieve afdracht aan een pensioenfonds. Een (hypotheekvrije) eigen woning kan dan, als een kosteloos dak boven het hoofd, een belangrijke bijdrage vormen in de financiële huishouding van gepensioneerden.⁵ De toegankelijkheid van het eigenwoningbezit heeft in deze zin nog een extra dimensie voor flexwerkers in vergelijking met huishoudens met een vaste werkbetrekking.

In dit artikel willen we meer empirisch inzicht geven in de relatie tussen flexibele arbeidscontracten en het eigenwoningbezit. Daarbij trachten we antwoord te geven op de onderzoeksvragen: verschillen flexwerkers van werknemers met een vast arbeidscontract voor wat betreft hun preferenties ten aanzien van eigenwoningbezit en de feitelijk gekozen eigendomsverhouding van de woning? En zo ja, spelen restricties bij het verkrijgen van een hypotheek voor woonconsumenten zonder vast arbeidscontract hierbij een rol?

Stabiele huishoudenssituatie belangrijke voorwaarde voor eigenwoningbezit

Er is inmiddels een grote hoeveelheid (inter)nationaal onderzoek over een langere periode beschikbaar, waarin is vastgesteld dat diverse demografische en sociaaleconomische kenmerken van het huishouden een sterke samenhang hebben met de keuze voor eigenwoningbezit.⁶ Daarnaast wordt in meerdere studies de relatie gelegd tussen de actuele woningmarktpositie en het (lokaal of regionaal) beschikbare woningaanbod.⁷ Een vergelijking tussen de eigendomsvoorkeur van flexwerkers en werknemers met een vast arbeidscontract is daarom alleen zinvol als ook deze andere kenmerken van het huishouden in de analyses worden betrokken. Gecorrigeerd voor die kenmerken kunnen eventuele specifieke voorkeuren of keuzes van flexwerkers ten aanzien van het eigenwoningbezit worden vastgesteld.

De aankoop van een eerste koopwoning correleert sterk met een meer stabiele levensfase van het huishouden. De leeftijd van het huishouden is hiermee ook een verklarende factor.⁸ In een meer dynamische levensfase, bijvoorbeeld als jongere alleenstaande, is een hogere mate van mobiliteit op de woningmarkt van belang. De huursector leent zich hier beter voor dan de koopsector.⁹

Daarnaast zijn een middelhoog tot hoog inkomen en een hogere opleiding (als indicator voor het inkomensperspectief van het huis-

houden) belangrijke voorwaarden om in te stromen in de koopsector. De koopwoningen in de woningvoorraad hebben over het algemeen een hogere kwaliteit en daardoor ook hogere prijzen (lees: woonkosten). Bovendien vormt een hoger inkomen een buffer bij het tijdelijk wegvallen van inkomen, waardoor betalingsrisico's beperkt worden.¹⁰ Omdat het inkomen van een huishouden veelal stijgt naarmate de kostwinner ouder is, speelt leeftijd van het huishouden ook hier een rol in de keuze voor het eigenwoningbezit.

De uiteindelijke woningkeuze en waarschijnlijk ook de voorkeur ten aanzien van de eigendomsverhouding hangen niet alleen af van de kenmerken van het huishouden. De huidige woningmarktpositie beïnvloedt deze keuze eveneens. Verhuizingen vanuit de koopsector naar een huurwoning zijn in Nederland vooral te koppelen aan een latere levensfase van het huishouden of aan ingrijpende wijzigingen in de huishoudenssituatie (echtscheiding) of de positie op de arbeidsmarkt (langdurige werkloosheid, arbeidsongeschiktheid).¹¹

Daarnaast spelen de regionale verschillen in de beschikbare woningvoorraad een belangrijke rol in de keuze voor eigenwoningbezit. In Nederland is het aanbod van koopwoningen in de stedelijke woongebieden relatief geringer dan in meer landelijke gebieden. Gegeven de grotere vraagdruk in de stedelijke woongebieden leidt dit ook tot verschillende regionale prijs/kwaliteitsverhoudingen in de koopsector, waarmee vergelijkbare huishoudens toch tot verschillende woningkeuzes zullen komen.

Flexwerkers zijn veelal jonger dan 35 jaar en alleenstaand, en hun inkomen bedraagt gemiddeld circa 60% van dat van huishoudens met een vast werkverband. Hun opleidingsniveau is iets hoger dan onder werknemers met een vast contract.¹² Het is dan ook niet verrassend dat het eigenwoningbezit onder de flexwerkers relatief minder vaak voorkomt. Daarnaast kan er ook een autonoom effect van tijdelijke dienstverbanden bestaan op

de keuze voor een eigen woning. Hypotheekverstrekkers stemmen hun kredietverlening namelijk veelal af op aanvragers met een vaste inkomensstroom. Huishoudens met een variabel inkomen kunnen te maken krijgen met aanvullende eisen, waaronder een (hogere) aanbetaling, risico-opslagen op de rente en een verplichte woonlasten- of werkloosheidsverzekering. De Nationale Hypotheek Garantie (NHG) kan ook meer zekerheid bieden aan de geldverstrekker, maar deze garantie wordt eveneens afgegeven onder bepaalde voorwaarden, waaronder een inkomenstoets over de afgelopen drie jaar.

Daarnaast speelt de conjunctuur vaak een rol in de risicoperceptie van banken. Zo leren internationale studies dat tijdens een opgaande woningmarkt de voorwaarden veelal losser worden, terwijl de teugels worden aangetrokken zodra de markt omslaat.¹³ Ook in Nederland zijn de voorwaarden sinds de start van de crisis in 2008 generiek aangescherpt.

Flexwerkers hebben minder toegang tot eigenwoningbezit

We hebben onze analyses uitgevoerd op de data uit de bestanden van Woononderzoek Nederland (WoON) van 2006 en 2012, verrijkt met gegevens over het 'type arbeidscontract' uit het registratiebestand over de arbeidsmarkt van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het databestand van WoON is gebaseerd op een landelijk dekkende enquête naar kenmerken van het huishouden, de woonsituatie en (gewenst) verhuisgedrag. Aan huishoudens die aangeven binnen twee jaar te willen verhuizen, is ook naar de gewenste woonsituatie gevraagd. Van de huishoudens die in de twee jaar voorafgaand aan de enquête zijn verhuisd (recente verhuizers), is tevens de vorige woonsituatie bevraagd.

In de databestanden van WoON is alleen gedetailleerde informatie beschikbaar over de inkomens van bestaande huishoudens op basis van de registratiegegevens van de

Belastingdienst. De inkomensgegevens van onder andere inwonende potentiële starters zijn hiermee evenwel niet goed vergelijkbaar. Daarom hebben we (potentiële) starters buiten de analyses gelaten.

We hebben logistische regressiemodellen geschat voor de voorkeur naar eigendomsverhouding onder de verhuisgeneigde huishoudens en voor de feitelijke woningkeuze naar eigendomsverhouding van de recent verhuisde huishoudens op basis van WoON 2006 (peildatum januari 2006). Daarnaast hebben we ook twee vergelijkbare modellen geschat op basis van WoON 2012 (peildatum januari 2012). Door de beperking tot de groepen verhuisgeneigde huishoudens en recent verhuisde huishoudens, kan de keuze voor een koop- of huurwoning beter gekoppeld worden aan de actuele arbeidsmarktpositie van de huishoudens. Beide groepen zijn ruim voldoende vertegenwoordigd in het databestand om betrouwbare analyses uit te voeren. De resultaten van deze analyses worden nog uitgebreid gerapporteerd;¹⁴ op deze plaats geven we een korte samenvatting van de resultaten.

In het verklaren van het feitelijk verhuisgedrag naar woningen in de koopsector van doorstromers op de Nederlandse woningmarkt, blijken huishoudenssamenstelling, leeftijd, inkomen en opleidingsniveau alle een significante rol te spelen in 2006. Hetzelfde kan vastgesteld worden met betrekking tot de vorige woningmarktpositie en de mate van stedelijkheid. Daarbij komt de richting van het verband tussen deze verklarende variabelen en de keuze voor een koopwoning over het algemeen overeen met de verwachtingen op basis van de literatuur. Gecontroleerd voor bovengenoemde variabelen, blijkt het toevoegen van de variabele 'arbeidsmarktpositie' de verklaringskracht van het model nog significant te verbeteren. Verhuisde huishoudens met een flexibel arbeidscontract blijken een duidelijk kleinere relatieve kans ($OR=0,412$) te hebben om een koopwoning te betrekken dan huishoudens met een vast arbeidscontract (de

referentiegroep in de modellen; heeft per definitie een $OR=1,0$). Het hebben van een flexibel contract verlaagt dus de kans met zo'n 60%.

Voor een deel hangt dit verschil natuurlijk samen met de voorkeuren van deze flexwerkers; de onzekere arbeidsbetrekking, waardoor inkomensterugval en tijdelijke werkloosheid reële mogelijkheden zijn, vraagt ook om meer flexibiliteit in de woonsituatie en leidt tot meer risicomijding bij de gewenste eigendomsverhouding. Maar de relatieve kans op het willen verhuizen naar een koopwoning is voor flexwerkers ($OR=0,709$) slechts circa 30%

Tijdens een crisis verhuizen flexwerkers nog minder dan huishoudens met een vast arbeidscontract

kleiner dan voor vergelijkbare huishoudens met een vast arbeidscontract, zo blijkt uit het verklaringsmodel voor de voorkeur naar eigendomsverhouding onder de verhuisgeneigde huishoudens. Het eigenwoningbezit is in de eerste jaren van deze eeuw dus minder toegankelijk met een tijdelijk arbeidscontract dan met een vast contract. Dat de flexwerkers tegen restricties aanlopen bij het verkrijgen van een hypotheek, hebben we niet expliciet onderzocht. Maar op basis van onze bevindingen lijkt een dergelijke conclusie niet zo gewaagd.

Tijdens de crisisjaren blijven de hiervoor beschreven verschillen grotendeels bestaan. Natuurlijk wordt er over het algemeen minder verhuisd en zeker minder naar een woning in de koopsector, waardoor de gemiddelde kans op het betrekken van een koopwoning kleiner is dan in de voorliggende jaren.¹⁵ De relatieve kans op het daadwerkelijk verhuizen naar een koopwoning wordt daarbij voor flexwerkers ($OR=0,364$) nog wel iets geringer

Harry Boumeester & Kees Dol *Minder eigenwoningbezit door flexibilisering van de arbeidsmarkt*

ten opzichte van huishoudens met een vast arbeidscontract. In combinatie met een iets hogere relatieve kans voor verhuisgeneigde flexwerkers (OR=0,789) om naar een eigen woning te willen verhuizen, wijst dit toch op een verdere verslechtering van de toegankelijkheid van het eigenwoningbezit voor huishoudens met een flexibel arbeidscontract. De koopwoningen zijn door de prijsdalingen wel beter betaalbaar geworden, maar dus niet toegankelijker door een meer kritische houding van de hypotheekverstrekkers tijdens de economische laagconjunctuur en aangescherpte normering bij de hypotheekverstrekking.

Flexibiliteit arbeidsmarkt vraagt om voldoende huurwoningen en innovatie op hypotheekmarkt

In de huidige context blijken flexwerken en eigenwoningbezit inderdaad minder goed samen te gaan in Nederland. Dit terwijl het eigenwoningbezit in de laatste decennia sterk is gestegen naar bijna 60% van de totale woningvoorraad, en Nederland in Europa koploper is in het aandeel flexwerkers met tijdelijke arbeidscontracten en met variabele contracturen. De twee beleidsdoelstellingen van de overheid – flexibilisering van de arbeidsmarkt en bevordering van het eigenwoningbezit – lijken dus met elkaar te conflicteren. Dit is een situatie om even bij stil te staan; zeker omdat zo'n 20% van alle potentiële en feitelijke doorstromers op de Nederlandse woningmarkt uit flexwerkers bestaat.

Een deel van de flexwerkers heeft zelf geen voorkeur voor een koopwoning als gevolg van het (betalings)risico dat hieraan verbonden zit. Flexwerkers hebben namelijk een grotere kans om geconfronteerd te worden met inkomensfluctuaties. Periodes met een geringer inkomen zijn dan in de huursector eenvoudiger op te vangen, doordat een beroep kan worden gedaan op de bestaande huurtoeslag. Voor deze groep woonconsumenten met een lager inkomen is een (blijvend) voldoende

aanbod aan gereguleerde huurwoningen dus van belang, alsmede een flexibelere uitvoering van de huurtoeslag op basis van actuele informatie over het inkomen. Om de betaalbaarheid van het wonen in de huursector te bevorderen, wordt in het concept-verkiezingsprogramma van de PvdA voorgesteld om inkomensafhankelijke huurprijzen in te voeren. Inkomensfluctuaties van flexwerkers kunnen binnen een dergelijk stelsel sneller verwerkt worden tot meer constante netto huurquotes voor deze groep huishoudens.

Een ander deel van de jongere flexwerkers, ook met een hoger inkomen, zal bovendien mobieler willen blijven op de woningmarkt en daarom eerder kiezen voor de huursector. Zij zullen vaker wisselen van werkgever, waardoor ook de gewenste woonplaats minder vast komt te liggen. Een voldoende voorraad aan goed toegankelijke huurwoningen in het midden- en hogere prijssegment is een belangrijke voorwaarde voor deze groep woonconsumenten om de arbeidscarrière vorm te geven. Een door de PvdA voorgesteld Rijksfonds voor het Wonen, dat onder andere waar nodig ingezet kan worden als een aanjager voor de bouw van middeldure huurwoningen met een huur tot maximaal € 900 per maand, zou kunnen bijdragen aan een voldoende woningaanbod voor deze groep flexwerkers. Daarnaast kan het voorstel om alle mensen met werk mee te laten sparen in het pensioenstelsel tot minimaal de sociale-premiegrens, de noodzaak voor jongere flexwerkers verminderen om vermogen in de eigen woning op te bouwen.

De periode van opeenvolgende flexibele arbeidscontracten zal echter in toenemende mate langer worden; dus ook in de meer stabiele levensfase van het huishouden. Een eigen (grotere) woning zal dan toch wel op het verlanglijstje komen te staan van woningzoekende flexwerkers. De onzekerheid over de stabiliteit van het inkomen kan dan een complicerende factor vormen onder de huidige criteria van hypotheekverstrekkers. Een vast inkomen wordt namelijk nog steeds door veel

hypotheekverstrekkers als een belangrijke voorwaarde beschouwd om in aanmerking te komen voor een hypotheek. Voor deze in omvang groeiende groep zijn vormen van ondersteuning of aanpassingen in de huidige hypotheekverstrekking gewenst.

Het ministerie van BZK start dan ook het Platform Maatwerk, waarin samen met het ministerie van Financiën, toezichthouders en marktpartijen de mogelijke knelpunten rond maatwerkhypotheek in kaart worden gebracht. Het Waarborgfonds Eigen Woningen heeft recentelijk gemeld op korte termijn met een NHG voor zzp'ers (en flexwerkers?) op de markt te komen, waarbij het toetsinkomen op basis van de inkomensgegevens uit de afgelopen drie jaar wordt berekend. En het is niet ondenkbaar dat de SVn (Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederland) naast de huidige zeven specifieke leningen ook een flexwerkerslening zou introduceren, mits dit door de participerende gemeenten wordt ondersteund. Dergelijke garanties verlagen op de korte termijn het risicoprofiel van flexwerkers voor de hypotheekverstrekkers.

Op de wat langere termijn zal deze mismatch tussen de arbeidscarrière en de wooncarrière van huishoudens toch echt opgelost moeten worden door de financiële markt zelf. Hierbij zien wij een parallel met de toename van het tweeverdienersschap in de jaren tachtig, wat uiteindelijk heeft geleid tot de invoering van de tweeverdieners hypotheek in de jaren negentig. Het is te verwachten dat de banken en andere hypotheekverstrekkers deze structurele verschuiving op de arbeidsmarkt (deze nieuwe werkelijkheid) gaan institutionaliseren in hun beleid ten aanzien van het verstrekken van nieuwe hypotheek. De Arbeidsmarktscan van de Hypotheekshop (gericht op competenties, opleiding en werkervaring van flexwerkers en zzp'ers) zou hierin een pioniersrol kunnen spelen. Hetzelfde geldt voor de Perspectiefverklaring van Randstad met betrekking tot de uitzendkrachten op de arbeidsmarkt. In onderling overleg zal die

toekomstverwachting over het huishouden afgestemd moeten worden tussen hypotheekverstrekker en klant. Een LTI-ratio ('loan-to-income'), eventueel met een periodieke (bijvoorbeeld vijfjaars) evaluatie. De langdurige flexwerker zal als consument zelf namelijk ook meer 'flexibel' gaan denken over zijn bestedingspatroon van het huishoudinkomen. Daarbij zullen de variabele uitgaven (zoals vakanties, luxe goederen, ontspanning en kleding) nog meer als sluitpost gaan dienen. Tegelijkertijd past een minder gelijkmatige spreiding van de hypotheekkosten in de tijd ook in het 'flexibele denken' over bestedingspatronen door flexwerkers. Een bijbehorende Flex-hypotheek moet door partijen op de financiële markt uiteindelijk wel ontwikkeld kunnen worden.

De PvdA besteedt in het verkiezingsprogramma geen aandacht aan maatwerk bij het financieren van een eigen woning

Terwijl in het concept-verkiezingsprogramma wel wordt gewezen op de weerbarstigheid van de huurtoeslag en gepleit wordt voor meer maatwerk in het huurprijsbeleid op huishoudensniveau, besteedt de PvdA voorts nog geen aandacht aan maatwerk bij het financieren van de eigen woning. Wel wordt de noodzaak van een forse uitbreiding van de totale Nederlandse woningvoorraad en een voldoende aanbod en beschikbaarheid van sociale koopwoningen op gemeentelijk niveau genoemd. De vraag of het eigenwoningbezit in de toekomst ook voor de flexwerkers in een stabielere levensfase toegankelijk moet zijn, en zo ja, of de overheid de toegankelijkheid tot deze markt moet garanderen, blijft in het con-

cept-verkiezingsprogramma onbeantwoord.
Valt dit thema ook onder het bestrijden van

de schaduwzijde van de meer dynamische arbeidsmarkt door de partij?

Noten

- 1 Dit artikel is deels gebaseerd op eerder werk van beide auteurs: Dol, C.P. & H.J.F.M. Boumeester, 2015, 'Home ownership under changing labour and flex workers – and housing market conditions: Tenure preferences and outcomes among freelancers in the Netherlands', in *EHNR*, 2015, *Housing and Cities in a time of change: are we focusing on People?*, pp. 1-15.; Boumeester, H. & K. Dol (2016), 'Eigenwoningbezit en flexibilisering van de arbeidsmarkt', *Real Estate Research Quarterly*, Vol. 15, pp. 16-30. De kwantitatieve analyses zijn echter verder verfijnd ten opzichte van de genoemde publicaties met het oog op verdere internationale publicaties.
- 2 Remery, C., A. van Doorne-Huiskes & J. Schippers (2002), 'Labour market flexibility in the Netherlands: looking for winners and losers', *Work, Employment and Society*, 16 (3), pp. 477-495.
- 3 Ford, J. & S. Wilcox (1998), 'Owner occupation, employment and welfare: The impact of changing relations on sustainable home ownership', *Housing Studies* 13:5, pp. 623-638; Munro, M. (2000) 'Labour market insecurity and risk in the owner-occupied housing market', *Environment and Planning A*, 32, pp. 1375-1389.
- 4 Dol, K., H. Boumeester & G. Mariën (2014), *De positie van flexwerkers en ZZP-ers op de woningmarkt*, Delft, OTB Research for the Built Environment.
- 5 Doling, J. & M. Elsinga (2013), *Demographic change and housing wealth: homeowners, pensions and asset-based welfare in Europe*, Dordrecht, Springer.
- 6 Mulder, C. & T. Wagner (2001), 'The connections between family formation and first-time home ownership in the contexts of West Germany and the Netherlands', *European Journal of Population*, 17, pp. 137-164; Boumeester, H. (2004), *Duurdere koopwoning en wooncarrière. Een modelmatige analyse van de vraagontwikkeling aan de bovenkant van de Nederlandse koopwoningmarkt*, Delft, DUP Science;
- Beer, A. & D. Faulkner (2011), *Housing transitions through the life course: Aspirations, needs and policy*, Bristol, Policy Press.
- 7 Boumeester, H. (2004), *Duurdere koopwoning en wooncarrière. Een modelmatige analyse van de vraagontwikkeling aan de bovenkant van de Nederlandse koopwoningmarkt*, Delft, DUP Science;
- Helderman (2007), 'Once a homeowner, always a homeowner? An analysis of moves out of owner-occupation', *Journal of Housing and the Built Environment*, 22, pp. 239-261.
- 8 Feijten, P. & C. Mulder (2002), 'The timing of household events and housing events in the Netherlands: a longitudinal perspective', *Housing Studies*, 17, pp. 773-792.
- 9 Beer & Faulkner, *Housing transitions through the life course*.
- 10 Companen (2012), *Koopstarters op de woningmarkt*, Arnhem, Companen Advies voor woningmarkt en leefomgeving.
- 11 Zie noot 6 en 8.
- 12 Zie noot 3.
- 13 Geanakoplos, J. (2012), 'The leverage cycle', *National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual* 2009, 24; Scanlon, K., J. Lunde & C. Whitehead (2011), 'Responding to the Housing and Financial Crises: Mortgage Lending, Mortgage products and Government Policies', *International Journal of Housing Policy*, 11:1, pp. 23-49.
- 14 Dol, K. & H. Boumeester (nog te verschijnen), *Home ownership under changing labour- and housing market conditions: Tenure preferences and outcomes among freelancers and flex workers in the Netherlands*.
- 15 Boumeester, H., K. Dol & G. Mariën (2015), *Verhuiscriteria en feitelijk gedrag op de Nederlandse woningmarkt 2006-2011. Verhuis- en slaagratio's op basis van Verhuismodule WoON 2006 en 2009*, Delft, OTB Research for the Built Environment.

De PvdA en het volkshuisvestingdossier

Door **Anita Engbers**

Voorzitter Werkgroep Huurders van de PvdA

In juni 2012 is de Werkgroep Huurders van de PvdA van start gegaan om te bewerkstelligen dat de belangen van huurders sterker zouden gaan doorklinken in de partijstandpunten. Dat viel nog niet mee, maar na vier jaren van rampspoed voor huurders gloort er eindelijk hoop.

Van meet af aan hebben we ons fel verzet tegen het toenmalige PvdA verkiezingsprogramma en het regeerakkoord. We waren vierkant tegen het voorstel om de liberalisatiegrens te bevroren, omdat het de sociale huursector laat krimpen. Wij zijn als sociaal-democratische huurders juist vóór een brede sociale huursector voor lage- en middeninkomens, met de gemengde wijken.

Ons verzet was tevergeefs. Jacques Monasch kreeg van de fractie ruim baan om de bevroering voor elkaar te krijgen. Met lede ogen zagen wij toen dat zelfs de professionals in de sociale huursector afhaakten bij de Partij van de Arbeid. De huurders hadden dat in 2013 al gedaan vanwege het Sociaal Woonakkoord. Vastgoed Belang, de brancheorganisatie voor commerciële verhuurders, hing intussen de vlag uit.

Natuurlijk zijn er goede dingen gebeurd. De corporatiesector moet zich weer beperken tot de kerntaak. Verder moeten zij over de prestaties die zij willen leveren afspraken maken met de gemeente én met de huurdersorganisatie. Dat brengt een verdere professionalisering en uitbouw van de huurdersparticipatie teweeg. Maar per saldo is deze regeerperiode een verschrikking geweest voor huurders en ook een zwarte bladzijde in de geschiedenis van de sociaal-democratie.

Er is een uitverkoop in gang gezet van sociale huurwoningen aan commerciële ver-

huurders. De huurprijsbescherming en de juridische huurbescherming zijn allebei zwaar aangetast. Dat maakt het voor een volgende, rechtse regering makkelijker om de sociale huursector versneld uit te dunnen en alleen nog maar te reserveren voor de allerarmsten, statushouders, etc.

Huurders die niet meer in de sociale huursector terecht kunnen, zullen door de flexibilisering van het huren geen uitzicht meer hebben op een stabiele woonsituatie. Bovendien heeft de PvdA toegestaan dat commerciële verhuurders nog steeds de huren fors harder mogen laten stijgen dan inflatie, terwijl de verhouding tussen prijs en kwaliteit er nu al beduidend slechter is dan in de sociale huursector. Sparen voor een eigen woning is er voor veel jongeren niet meer bij.

We zien 'scheefwonen' vaak als scheldwoord. Wrang genoeg is het aantal mensen, dat te goedkoop zou wonen, de afgelopen jaren meer afgenomen door inkomensachteruitgang dan door verhuizing. De huurtoeslag biedt lage inkomens onvoldoende compensatie. Een huur van zevenhonderd tot duizend euro is voor middeninkomens veel te hoog.

Het moet écht anders. Gelukkig biedt ons huidige verkiezingsprogramma perspectief. Woningnood wordt weer vertaald in een bouwopdracht. De betaalbaarheid van het huren willen we opnieuw definiëren met behulp van het Nibud. De gehate verhuurdersheffing verdwijnt. De hypotheekrenteaftrek wordt afgetopt op € 500.000 per huishouden; dat drukt ook de huurprijzen (en is goed voor de schatkist).

Woonzekerheid, behoud van gemengde wijken en meer nieuwbouw, huurverlaging en snellere verduurzaming van de bestaande woningvoorraad. We willen weer ellende wenden. Dat werd tijd.

Trump verklaard

Coen Pustjens was de laatste twee weken voor de Amerikaanse verkiezingen in de VS voor een studiemissie. Hij sprak daar met campagne-experts van Democratische en Republikeinse zijde, voerde campagne voor Hillary Clinton in de straten van Philadelphia en verdiepte zich in de verkiezingsresultaten.

COEN PUSTJENS

Internationale Politieke Consultant

Wat iedereen lange tijd voor onmogelijk hield, is gebeurd: Donald Trump is verkozen tot de 45ste president van de Verenigde Staten. Bijna alle experts hadden het bij het verkeerde eind: de media, opiniepeilers, commentatoren en het politieke establishment. Als we niet willen dat vergelijkbare ontwikkelingen zich ook in Europa door blijven zetten, is het essentieel dat Europese sociaal-democraten lessen trekken uit de overwinning van Trump. Ik noem er vier:

Verwaarloos de witte middenklasse niet

Net als in Amerika hebben veel sociaal-democratische partijen de ontevredenheid van de (lagere) middenklasse te lang genegeerd en hen gekleineerd. Hun verzet tegen het toenemende multiculturalisme, migratie en de verworven rechten van de LHBT-gemeenschap, en hun sociaaleconomische achteruitgang zijn door veel sociaal-democratische politieke partijen afgedaan als onbenullige en achterhaalde opvattingen. Zoals Diederik Samsom onlangs terecht zei: 'Dat mensen als Trump een kans krijgen is niet hun verdienste, maar onze tekortkoming.'

Laat duidelijk zijn: dit is geen pleidooi voor sociaal-democraten om achterhaalde of open-

lijk racistische opvattingen te legitimeren. Verre van dat. Maar de analyse van veel Nederlandse politici en media, dat de overwinning van Trump de overwinning van de boodschap van verdeeldheid is, is te kort door de bocht. Data suggereren juist dat Trump op de belangrijkste plekken niet dankzij maar ondanks zijn racistische opvattingen won. Clinton leed haar grootste verlies op de plekken waar eerder grote groepen blanke arbeiders op Obama stemden. Deze groep kiezers zijn veel sociaal-democratische partijen in Europa al jaren geleden verloren.

De winst voor sociaal-democratische partijen ligt in het bestuderen van de Trump-kiezers die normaliter Democratisch stemmen, maar dat nu niet deden. Daar zijn verschillende voorbeelden van. Ten eerste won Trump 10% van de kiezers die het presidentschap van Obama steunen en 23% van de kiezers die vinden dat de volgende president progressiever zou moeten zijn dan Obama. Daarnaast laten exitpolls zien dat Clinton 8%-punt meer kiezers had onder vakbondsleden dan Trump (51% tegen 43%). Obama had in 2012 echter nog 16% meer kiezers onder vakbondsleden dan Romney. Clinton deed het dus bijna twee keer zo slecht. Trump deed het ook 16% beter onder

kiezers uit huishoudens met een inkomen lager dan 30.000 dollar dan Romney. Tot slot is er ook een grote groep Sanders-supporters die voor Trump en niet voor Clinton koos. Dit zijn stuk voor stuk Trump-Democraten, kiezers die normaliter de Democraten steunen maar nu voor Trump stemden. Deze stemmen zijn vergelijkbaar met de kiezers die ook veel sociaal-democraten in Europa zijn kwijtgeraakt aan rechtse populistische of aan andere, linksere partijen.

Sterker nog: iedere sociaal-democraat in Europa zou de onderstaande afbeelding moeten uitvergroten en boven zijn bureau moeten hangen (zie figuur 1). Hierop is te zien welke kiezers sinds de laatste verkiezingen van partij zijn veranderd.

De pijlen naar rechts zijn kiezers die in 2012 op Obama stemden en nu op Trump. De pijlen naar links zijn kiezers die in 2012 voor Romney kozen, maar nu voor Clinton. De trend is glashelder: in de 'Rust Belt', het noordoosten van Amerika, heeft een groot-

schalige migratie van Democratische naar Republikeinse kiezers plaatsgevonden. Deze staten — Ohio, Michigan, Pennsylvania, Wisconsin, Iowa — vormen het gebied waar de zware industrie gevestigd is: de staalindustrie (Pittsburgh), havens (Cleveland), treinsporen (Chicago) en auto-industrie (Detroit). Met uitzondering van Michigan kozen deze staten in 2012 nog allemaal voor Obama. Wisconsin werd voor het laatst in 1984 door een Republikein gewonnen, Pennsylvania en Michigan niet sinds 1988. Nu won Trump er. En het zijn exact deze staten die Trump het presidentschap opleverden en veelzeggend zijn voor het verlies van de Democraten. Juist omdat dit de arbeiders van weleer zijn, die sociaal-democraten al decennia aan het kwijtraken zijn.

Daar komt nog bij dat racisme en xenofobie een sterke correlatie met economische achteruitgang lijken te hebben. Onderzoek van economen Rob Johnson en Arjun Jayadev, die economische achteruitgang tussen 1979

Figuur 1 Kiezers die van stem veranderden tussen de verkiezingen van 2012 en 2016



en 2014 bestudeerden, toont een sterke correlatie tussen werkloosheid en racisme. Hoe hoger de werkloosheid, hoe meer racisme er tegen minderheden is. Een andere studie van de Universiteit van New York uit 2014, van Amy Krosch en David Amodio, laat zien dat raciale animositeit toeneemt in tijden van economische schaarste. En vorig jaar toonden de Duitse wetenschappers Manuel Funke, Moritz Schularick en Christoph Trebesch aan dat rechts-extremistische partijen meer steun en stemmen krijgen in tijden van financiële crisis. Dat betekent niet dat economische achteruitgang racisme kan verklaren, maar laat wel zien dat het een oorzaak is die bijdraagt aan meer racisme.

Als de Democraten de denkbeelden willen uitroeien die president Trump mogelijk hebben gemaakt, dan doen zij er goed aan economische emancipatie voor arbeiders weer centraal te stellen, zoals ze dat vroeger deden. Een dergelijke vernauwing van prioriteiten zou ook voor sociaal-democraten in Europa nuttig zijn. Clinton zei voor de verkiezingen in een interview met *The New Yorker*: 'We have been fighting out elections in general on a lot of noneconomic issues over the past thirty years [...] but we haven't had a coherent, compelling economic case in a while'. Ze had de voorwaarden voor haar eigen electorale ondergang niet beter kunnen schetsen. Met andere woorden: het recht van transgenders om de wc te gebruiken die ze willen (een belangrijk gespreks-onderwerp in de VS) is belangrijk, maar niet van groot belang voor de levens van witte middenklasse in de Rust Belt.

Het verlies van de Democratische partij heeft te maken met de teneurstelling van deze groep kiezers over de economische achteruitgang, de onrechtvaardigheid van het systeem (banken worden gered met hun belastinggeld, terwijl zij hun baan verliezen), de nadelige gevolgen van vrijhandel en globalisering en het gebrek aan kansen. Onderzoek van MIT-economen David Autor, David Dorn en Gordon Hanson laat zien welk effect de Chinese import heeft op Amerikaanse indus-

trie. Hun onderzoek wijst uit dat handel met China tussen 1999 en 2011 twee miljoen Amerikaanse banen heeft gekost. Nog belangrijker is dat de industrieën die hierdoor het hardst geraakt zijn, demografisch sterk geconcentreerd zijn rondom één gebied. U raadt het al: de Rust Belt.

Dezelfde onderzoekers laten in een ander onderzoek zien dat juist deze gebieden vatbaar zijn voor toenemende polarisatie. Kiezers in deze gemeenschappen zijn door de jaren heen conservatiever of juist progressiever gaan stemmen. Kortom, globalisering en de economische consequenties daarvan voor arbeiders spelen een rol in hun politieke voorkeur. Als je China vervangt door de invloed van Brussel en immigratie, zie je in Europa al snel de overeenkomsten met Amerika.

De kiezers van Trump gaven weinig om zijn beleidsvoorstellen

Die conclusies worden door de uitkomst van de verkiezing bevestigd. De helft van de kiezers in Michigan vindt dat internationale handel banen vernietigt, en van hen steunde 57% Trump en slechts 36% Clinton. Van de 31% kiezers die vinden dat internationale handel banen oplevert, stemde 65% op Clinton en maar 31% op Trump. Voor Ohio en Pennsylvania geldt hetzelfde: kiezers die kritisch zijn over handel steunden voor twee derde Trump, terwijl diegenen die er positief over zijn voor twee derde Clinton steunden.

Een stem op Trump is dus de ultieme straf van het gebrek aan perspectief dat deze kiezers door de Democratische partij geboden is. Het is de electorale wraak van de vergeten middenklasse. Als de Democraten hun belofte van sociaal opwaartse mobiliteit hadden ingewilligd of niet afgeleid waren

door het beslechten van sociaal-culturele tegenstellingen, dan was er voor deze groep geen reden geweest om Trump te steunen. Sociaal-democraten moeten een antwoord vinden om dat ongenoegen aan te spreken en met voorstellen komen die de sociaaleconomische emancipatie van die groep opnieuw centraal zet. Deze groepen opnieuw perspectief bieden.

Laat zien voor welke waarden je als partij staat

De Clinton-campagne was een geoliede machine. Veel campagneveteranen van Obama vulden belangrijke posten in een enorme organisatie. Er werden honderden miljoenen meer opgehaald dan bij Trump. De campagne werd vormgegeven op basis van geavanceerde, data-gedreven kiezersidentificatie en mobilisering. En de communicatie bestond geheel uit uitgekierde boodschappen die tot het de bot waren onderzocht door opinieonderzoek, focusgroepen en consultants.

Dat werkte echter precies het profiel in de hand dat kiezers al van Clinton hadden, namelijk een politieke 'insider' die al decennialang onderdeel van het systeem was en ieder woord dat ze uitsprak voorzichtig woog. Daartegenover stond een man die zonder schroom 'zei wat hij dacht' en die beloofde het systeem, waar zoveel mensen met afkeer naar waren gaan kijken, op te blazen.

Een zelfbenoemde populistische held die de frustratie van het gewone volk begrijpt en in klinkklare taal met hen communiceert, net als een gezin aan de keukentafel zou doen. Trump vertelde kiezers met een onbeschaamd pragmatisme wat ze wilde horen; dat de snel veranderende samenleving waar ze in leefden teruggedrongen kon worden tot het nostalgische verleden van Amerika, waarin blanken het voor het zeggen hadden, vrouwen en mannen hun positie kenden, economische groei aan iedereen een baan bood, kleine gemeenschappen overzichtelijk waren en de overheid klein was. Kortom, een verleden dat nooit bestaan heeft.

De tegenstander van Trump was niet Clinton, maar de politieke elite van Amerika, die het gewone volk al lang niet meer begreep noch vertegenwoordigde. Zijn kandidatuur werd een opstand van het volk tegen alle instellingen die hen in de steek hadden gelaten: politici, politieke partijen, het establishment in Washington, Wall Street, de media, Hollywood en academici. Net zoals Brexit een referendum over het ongenoegen rondom immigratie en de Engelse politiek werd.

Het verzet van het Democratische en Republikeinse establishment tegen de kandidatuur en de ongepolijste meningen van Trump bekrachtigde het imago van de politieke buitenstaander alleen maar. Trump werd in de ogen van de Amerikaanse kiezer de 'blauwboordenmiljardair' die de klassieke tegenstelling van wij (het volk) tegen zij (degenen die hen onderdrukken) uitdroeg, net als de meeste populistten dat succesvol in Europa doen. Trump was de Obama van 2016, de 'change'-kandidaat. Van de kiezers die verandering wilden, had maar liefst 83% van de kiezers een voorkeur voor Trump.

Dat is ook de reden dat de kiezers van Trump weinig gaven om zijn 'beleidsvoorstellen'. Sterker nog: veel van zijn voorstellen worden door zijn eigen kiezers als onrealistisch en/of onwenselijk gezien. De muur met Mexico, het meest genoemde beleidsvoorstel, wordt door 59% van Amerikanen afgekeurd, en 70% van de Amerikanen vindt dat immigranten de kans moeten krijgen Amerikaans burger te worden. Slechts 25% van Amerikanen steunt de deportatie van illegalen. Op de verkiezingsdag vond 63% van de kiezers dat Trump de kwalificaties noch het temperament heeft om president te zijn. Al deze zaken deden echter niet ter zake, omdat Trump zich positioneerde tegen de politieke elite. Het profiel en de waarden die hij voorstond waren voor zijn kiezers belangrijker dan de concrete beleidsvoorstellen die hij had.

Clinton wist door kiezersonderzoek maar al te goed dat zij niet populair was, dus richtte zij haar pijlen op Trump. Een stem op haar was

een stem tegen Trump, niet zozeer voor haar. Dat bleek uiteindelijk een funeste fout, omdat ze de Amerikaanse middenklasse geen inhoudelijk en emotioneel alternatief bood tegen Trump. Juist omdat ze zich op de boodschap richtte waarom kiezers niet op Trump moest stemmen, vergat ze te vertellen waarom ze wel op haar moesten stemmen. Kortom, ze vergat de belangrijkste les van de politiek, namelijk dat je een verhaal moet vertellen, laten zien voor welke waarden je staat en waarom jij de persoon bent om voor die waarden te vechten. Dat is misschien wel de belangrijkste les voor sociaal-democraten in Europa, aangezien ook zij al jaren hun verhaal en waarden kwijt lijken te zijn.

Het gevaar van de politieke stolp

Op verkiezingsdag en tijdens de daaropvolgende dagen was ik in Washington, voor 92% Democratisch. Net als in veel andere Democratische bolwerken werd daar met ongeloof gereageerd op de uitslag. Veel mensen die ik sprak, vroegen zich hardop af wie de kiezers van Trump waren en in wat voor land ze leefden. Ze kenden niemand die ook maar enigszins overwogen had op hem te stemmen. Ik herkende dit uit mijn eigen tijd toen ik voor politici werkte. Men verliest dan al snel uit het oog dat politiek er voor de meeste mensen niet toe doet en dat ze er niet mee bezig zijn.

De winst van Trump legde echter een dieper probleem bloot: het totale gebrek aan inzicht van de Democraten over de situatie van een deel van hun kiezers. Clinton bezocht Wisconsin tijdens haar campagne geen enkele keer, ze verloor die staat met minder dan 1%. Democraten namen aan dat staten als Wisconsin, Pennsylvania en Michigan net als in het verleden Democratisch zouden kiezen. Er werd daarentegen wel tijd en geld geïnvesteerd in Arkansas, North Carolina en Iowa, die Clinton dacht te kunnen winnen. Ze verloor in alle drie ruim. Dat de Democratische partij het diepgewortelde ongenoegen onder hun kiezers in de Rust Belt niet zag en begreep is kwalijk.

Het doet denken aan de ontkenning van het multiculturele drama dat sociaal-democraten pas onderkenden na de opkomst van Fortuyn en andere Europese populistten. Politiek gaat over het vertegenwoordigen van de mensen voor wie je zegt op te komen. Het verlies van de Democratische partij in de Rust Belt laat zien dat ze geen enkel benul hadden van wat er in de hoofden van hun kiezers omging.

Er is maar één manier om daarachter te komen, namelijk door met mensen in gesprek te gaan, ze aan te horen en oplossingen te bieden voor hun problemen. Ik heb dezelfde neiging gezien in Nederland. In 2014 was ik betrokken bij de PvdA-gemeenteraadsverkiezingen in Amsterdam. Om de opkomst onder onze kiezers te verhogen ging de campagne de wijken in. Veel kiezers wonen in Noord,

Voor het eerst in de Amerikaanse politieke geschiedenis is sprake van een dubbele fragmentatie

Nieuw-West en Amsterdam Zuidoost. Veelal zogenaamde Vogelaar-wijken met sociaaleconomische achterstand en hoge percentages niet-westerse allochtonen. Wat mij trof, is dat ontzettend veel mensen die betrokken waren bij de campagne bijna nooit in die wijken kwamen. Maar het kan niet zo zijn dat je als partij slechts in bepaalde wijken komt als de verkiezingen eraan komen. De overwinning van Trump laat opnieuw zien hoe belangrijk het is dat sociaal-democratische partijen zich niet opsluiten in de politieke realiteit van een stadhuis of parlement. Er moet een blijvende dialoog zijn met kiezers, om te begrijpen wat hen bezighoudt en welke problemen ze ervaren. Niet uit verkiezingsonderzoek, maar door het gesprek aan te gaan. En niet alleen tijdens verkiezingen.

Overbrug de verschillen

Misschien wel de meest waardevolle en meest zorgelijke les uit de verkiezing van Donald Trump is de diepe verdeeldheid van het land. Op bijna alle terreinen zijn de tegenstellingen gegroeid en diepgeworteld: etniciteit, geslacht, opleiding, leeftijd. Vrouwen stemden anders dan mannen, hoogopgeleiden anders dan laagopgeleiden, allochtonen anders dan autochtonen, jongeren anders dan ouderen, kiezers in steden anders dan zij die in dorpen of op het platteland wonen. Kortom, de Amerikaanse samenleving is op vrijwel alle vlakken gepolariseerd.

Trump won de stem van blanke autochtone kiezers overweldigend, met name in landelijke gebieden en onder mannen. In totaal kreeg Trump 22% meer stemmen van blanke kiezers dan Clinton, 59% van hen koos voor Trump tegen 37% voor Clinton. Onder blanke mannen won Trump de stem van 63% en onder blanke vrouwen 53%. Maar ook binnen de groep blanke kiezers bestaan grote verschillen (zie tabel 1).

Dit verschil is nog groter wanneer we kijken naar leeftijd. Van de jongeren onder 29 jaar koos 55% voor Clinton en 37% voor Trump. Kiezers tussen 30 en 44 jaar kozen voor 50% Clinton en 42% Trump. Trump won meer stemmen in gebieden waar de gemiddelde leeftijd hoger was.

Latijn-Amerikaanse en Aziatische kiezers stemden voor 65% op Clinton en 29% op Trump. Afro-Amerikanen stemden zelfs voor 88% op Clinton en 8% op Trump, een verschil van maar liefst 80%. In gebieden waar minder Latino's en Afro-Amerikanen wonen, deed Trump het beter. Hoe lager het percentage minderheden in gemeenschappen, hoe meer steun hij kreeg. Anders gezegd: hoe blanker de gemeenschap, hoe groter de steun voor Trump. En ook in gebieden waar de laatste 15 jaar veel nieuwe allochtonen zijn komen wonen, maar waar blanken nog steeds in de meerderheid zijn, kon Trump op grotere steun rekenen.

De electorale tweedeling is zelfs duidelijk onder religies. Trump kreeg een meerderheid van de stemmen onder protestanten, katholieken (met uitzondering van Latino's), mormonen en evangelische christenen. Terwijl Clinton de meerderheid van de stemmen onder joden, moslims, hindoes en atheïsten kreeg.

Voor opleiding zien we vergelijkbare cijfers. In gebieden waar meer kiezers hoger opgeleid zijn, kreeg Trump aanzienlijk minder stemmen. Dit is het grootste verschil tussen kiezers met verschillende opleidingen sinds 1980. Ook het verschil in keuze tussen de seksen was sinds 1976 nog nooit zo groot. In stedelijke gebieden won Clinton met 59% van de stemmen, tegen 35% kiezers die voor Trump stemde. In landelijke gebieden koos 62% voor

Tabel 1 Kiesgedrag onder blanke kiezers

	Trump in%	Clinton in%	Marge
Lager opgeleide blanke mannen	72	23	T + 49
Lager opgeleide blanke vrouwen	62	34	T + 28
Hoger opgeleide blanke mannen	54	39	T + 15
Hoger opgeleide blanke vrouwen	45	51	C + 6

Data gebaseerd op resultaten van drie voorlopige exitpolls.
Bron: ABC NEWS

Trump en slechts 34% voor Clinton. Nog een treffend voorbeeld van de verdeeldheid van het land.

Kortom, Clinton won overwegend stemmen van hoogopgeleide, vrouwelijke, stedelijke, jonge en autochtonen kiezers en Trump stemmen van (overwegend mannelijke) lager opgeleide, blanke, oudere, religieuze en provinciale kiezers. En alsof dat nog niet zorgelijk genoeg is, is er voor het eerst in de Amerikaanse geschiedenis een dubbele fragmentatie zichtbaar. Een die niet alleen de verschillen tussen partijen vergroot, maar ook daarbinnen. Er is binnen de Republikeinse partij een breuk tussen de populistische Trump-supporters plus de conservatieve Tea-party beweging, versus de ideologische conservatieve elite die de partij lang geleid heeft. Tegelijkertijd is er binnen de Democratische partij een strijd gaande tussen de gematigde New Democrats, die economisch conservatiever zijn en naar het politieke midden willen opschuiven, en de linkse kerk van Bernie Sanders en Elizabeth Warren, die een duidelijk links profiel voor de partij willen en die in de voorverkiezingen 12 miljoen stemmen kregen. Al met al een tot op het bot verdeelde samenleving.

Hoewel sommige politieke en maatschappelijke tegenstellingen tussen groepen in Europa gelukkig niet zo diep zijn als in de Verenigde Staten, is de polarisatie tussen verschillende groepen ook hier al jaren zichtbaar. Sociaal-democratische partijen spelen traditiegetrouw een belangrijke rol in het verbinden van verschillende groepen mensen. Dit geldt zowel voor het soort kiezers dat ze aanspreken, als het politieke belang dat zij hechten aan het verbinden van verschillende groepen. De situatie in Amerika bewijst eens te meer hoe belangrijk die functie in een samenleving is.

Een nieuwe aanvalsagenda om solidariteit te bekrachtigen en verschillende groepen met elkaar te verbinden is essentieel om te voorkomen dat mensen zich verder van elkaar verwijderen. Als mensen van verschillende etnische achtergronden, inkomensklassen, leeftijden, religies en geslachten elkaar niet

spreken, niet zien en niet tegenkomen, zullen de tegenstellingen alleen maar toenemen, zoals dat in Amerika het geval is. Dat is een ideale voedingsbodem voor populistische Trump, Le Pen, Wilders, Pegida en UKIP om mensen verder tegen elkaar uit te spelen. Met alle gevolgen van dien.

Initiatieven om wijken door sociale woningbouw gemengd te houden, gemengde scholen en klassen te creëren, quota voor vrouwen in het bedrijfsleven en de overheid te introduceren, discriminatie op de arbeidsmarkt tegen te gaan, inkomensverschillen te verkleinen en andere manieren om groepen elkaar te laten ontmoeten, zijn essentieel om hen blijvend met elkaar te verbinden. Die creëren de voorwaarden voor een gemeenschap. Bobby Kennedy zei daarover ooit: 'Als wij onze

De Amerikaanse situatie bewijst weer eens het belang van de verbindende positie van sociaal-democratische partijen in de samenleving

medeburgers uitsluitend als vreemdelingen gaan zien, zullen wij slechts een stad of land met elkaar delen, maar nooit een gemeenschap.' En als sociaal-democratische partijen in Europa die rol niet op zich nemen, zal waarschijnlijk niemand dat doen. Terwijl juist die verbinding nu belangrijker dan ooit blijkt.

De verrassende overwinning van Trump zal nog lang bestudeerd worden. En er zal nog meer over geschreven worden. Maar met verkiezingen in Nederland, Duitsland en Frankrijk in het vooruitzicht is het zaak dat sociaal-democraten deze en andere inzichten zo snel mogelijk leren. Anders hebben wij binnenkort in Europa onze eigen Trumps die de dienst uitmaken.

Links en de zorg

De marktlogica in de zorg werkt niet langer. Daarom moeten we op zoek naar een nieuwe logica: meer samenwerking. Niet langer de logica van de choice, maar van de voice.

DIRK ACHTERBERGH & NICO BERNTS

Ex-voorzitter & voorzitter van de PvdA Werkgroep Patiënt Centraal

In Nederland zijn we er bepaald niet massaal van overtuigd dat we met de gereguleerde marktwerking in gezondheidszorg de goede richting zijn ingeslagen. Met name over de rol van de zorgverzekeraars bestaat veel onbehagen.

Zowel PvdA als CDA wil minder marktwerking in de zorg, zo is in hun verkiezingsprogramma's te lezen. Het CDA wil minder verschillende polissen. De PvdA wil onderlinge concurrentie verminderen en patiënten en burgers meer invloed geven. De SP heeft het idee van een nationaal zorgfonds gelanceerd, waarbij de zelfstandige positie van verzekeraars als contractpartner wordt afgeschaft. Hun rol wordt gereduceerd tot regionaal administratie- en betaalkantoor. Veel is in deze voorstellen nog niet uitgewerkt. Dat leverde kritiek op van zorggeconomen.¹

In de Tweede Kamer had Diederik Samsom kritiek op de SP, omdat er voor het zorgfonds geen financiële dekking zou zijn. Tegelijkertijd staan ook in het PvdA-programma verregaande voorstellen. Zo worden de ziektekostenverzekeraars tot publieke uitvoeringsorganisaties uitgeroepen. Dat heeft veel overeenkomsten met het voorgestelde nationaal zorgfonds, maar verdere uitwerking hiervan ontbreekt in het PvdA-programma.

Hoe dan ook: het is gemakkelijk de linkse voorstellen te bekritisieren, omdat ze nog te

weinig onderbouwd en doordacht zijn. Maar daarmee wordt het signaal van een breed levend onbehagen niet opgepikt. Waar kennen we dit patroon toch van?

In dit artikel gaan we verder in op de rol van verzekeraars in het stelsel van gereguleerde marktwerking. Er wordt veel kritiek geleverd op de machtspositie van verzekeraars. Wij zullen betogen dat hun rol eigenlijk eerder marginaal dan sturend is. Zij hebben weliswaar formele macht, maar weinig echte invloed. Zorgverleners en hun instellingen kunnen best wat meer *countervailing power* gebruiken, maar dan moeten we wel een andere richting inslaan.

Zorgverzekeraars als kwade pier

Zorgverzekeraars kunnen zich niet verheugen in grote populariteit. In 2014 schreef de Raad voor de Volksgezondheid dat het de zorgverzekeraars aan legitimiteit ontbreekt.² In 2016 kwam Wim Groot, hoogleraar economie, in een beschouwing over tien jaar Zorgverzekeringswet tot dezelfde conclusie.³

Waarom doen ze wat ze doen? Welk belang streven ze na? Zijn ze vooral uit op het versterken van de eigen positie, in concurrentie met andere verzekeraars? Dat zijn vragen die bij burgers en zorgverleners leven. Elk jaar is het met Kerstmis weer kiezen geblazen, dan

kan er gewisseld worden van verzekeraar. Met mooie beloftes en dure campagnes worden nieuwe klanten gelokt, maar wordt de zorg daar beter van? Er is ondertussen een woud van polissen ontstaan waar menig burger geen wijs meer uit kan. En aanbieders klagen over al het werk dat het sluiten van contracten met verschillende zorgverzekeraars oplevert. Allerlei zinloze invuloefeningen worden vereist, maar een gesprek over de essentie van de geleverde zorg blijft achterwege. Zorgverzekeraars werken in de ogen van zorgverleners bureaucratisch, en dienen vooral hun eigen belang. In feite worden ze niet vertrouwd.

Wikken en wegen

Wim van de Meren, bestuursvoorzitter van CZ, zei het nog zo mooi: 'We gaan niet inkopen [contracteren] wat aantoonbaar niet goed genoeg, te duur en overbodig is'.⁴ Eigenlijk is dit een volstrekt logische gedachte. Iedereen wil toch, in welk stelsel dan ook, een samenhangend geheel van zorgvoorzieningen: niet te veel, niet te weinig, niet te duur en up-to-date. Dat is geen gemakkelijke opgave. De zorg is een dynamische en telkens veranderende sector. Aan de basis daarvan staat de intrinsieke groei van wetenschappelijke kennis. Hiermee hangt een proces van voortgaande specialisatie en arbeidsdeling samen.

In een dergelijke situatie kan zorg snel overbodig worden als verouderde routines blijven bestaan naast verbeterde methoden. De ontwikkeling van technologie en wetenschap maakt het onvermijdelijk dat we selecteren, aanpassen en veranderen. Wat overigens niet wil zeggen dat alles voortdurend op de schop moet. Er bestaan vele beproefde en waardevolle praktijken in de zorg die vooral niet veranderd moeten worden. Zo kan zorg te duur worden als te snel een nieuwe of specialistische benadering wordt gekozen waar eenvoudiger en beproefde routines nog prima werken. Wat nodig is, in welk zorgstelsel dan ook, is een proces van wikken en wegen,

waarin uiteindelijk een wijs besluit wordt genomen om te vernieuwen waar nodig en te behouden wat waardevol is.

Wie neemt besluiten?

In zo'n proces van wikken en wegen spelen niet alleen wetenschappelijke overwegingen en het streven naar optimale zorg een rol. Hier komen ook institutionele belangen bij kijken. Zorgverleners en instellingen zijn geen engelen die hun eigen belang te allen tijde uit eigen beweging ondergeschikt maken aan het algemeen belang. Veranderen doet soms pijn en gaat ten koste van de eigen positie. Tegenhouden in plaats van verbeteren kan dan het gevolg zijn. En omgekeerd lijken voorgestelde veranderingen soms verdacht veel in het voordeel van een enkele belanghebbende partij.

De grote vraag is nu: kunnen we deze besluitvorming volledig aan de zorgverleners zelf toevertrouwen? En kan dan de rol van verzekeraar, zorgfonds, overheid of marktpartij (welke gedaante de geldverstrekker ook aanneemt) beperkt blijven tot die van betaalkantoor aan zorgverleners en instellingen? Wij menen van niet. Veel kan aan de zorgaanbieders worden overgelaten. Zij zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor kwaliteit. In de zorg is veel creativiteit en kennis aanwezig, gebaseerd op langdurige ervaring. Vaak gaat het goed, maar soms ook niet.

Een wakend oog van buiten blijft nodig. Soms is tegendruk geboden om de stem van de patiënt, van het publieke belang en van het wetenschappelijke inzicht te vertegenwoordigen wanneer institutionele belangen van instellingen en beroepsbeoefenaren daarmee niet in overeenstemming zijn.

Verwachtingen

Deze rol van *countervailing power* is in het huidige stelsel aan de zorgverzekeraars toevertrouwd.⁵ Bij de invoering van de Zorgverzekeringswet in 2006 werd van hen uitdrukkelijk een regierol verwacht. Zij dienden te zorgen

voor een goede prijs, goede kwaliteit en een samenhangend pakket aan zorg. Na tien jaar Zorgverzekeringswet en Wet marktordening gezondheidszorg kan men zich de vraag stellen: hebben zorgverzekeraars die verwachtingen waargemaakt?

Prijs

Beheersing van de zorgkosten was een van de doelstellingen. Al snel bleek echter dat het systeem niet op eigen kracht in staat is tot die kostenbeheersing. De stijging van de kosten in de zorg ging aanvankelijk gewoon door. Dat is ook niet vreemd. In de aanloop naar de stelselherziening werd het stukloon geïntroduceerd: financiering per verrichting. Deze wijze van betalen in het domein van de zorg, waar de vraag oneindig is, maakte kostenbeheersing zonder aanvullende maatregelen onmogelijk.

In 2011 sloot minister Schippers het Bestuurlijk Hoofdlijnenakkoord met de zorgaanbieders, ziekenhuizen en de verzekeraars. Daarbij werd afgesproken dat de kostenstijging in de ziekenhuissector tot 2015 niet meer dan 2,5% per jaar mocht zijn. In 2013 werd dit Hoofdlijnenakkoord vernieuwd; nu met de afspraak dat de kostenstijging tot en met 2017 niet meer dan 1% mocht zijn. In 2013 werd ook het Bestuurlijk Akkoord Huisartsenzorg gesloten.

Daarmee zijn we materieel weer teruggekeerd naar een vorm van budgettering. Alleen heette het nu afspraken met resultaatverantwoordelijkheid. De metro gaat, de ondergrondse railverbinding komt! Pas door een nationaal akkoord, hetgeen niet bepaald een marktinstrument is, ontstond een afvlakking van de kostenstijging. De feitelijke invloed van de verzekeraar werd daarmee gerelativeerd.

Kwaliteit

Een tweede doelstelling was verhoging van de kwaliteit. Verzekeraars zouden zich van elkaar gaan onderscheiden door betere kwaliteit dan hun concurrenten. Het probleem is echter dat dit niet past bij de Nederlandse traditie.

De basis voor de kwaliteitsnormen zijn de professionele standaarden. Dus goede zorg is wat de beroepsgroepen als goede zorg omschrijven. Deze omschrijving geldt voor alle beroepsbeoefenaren, en dus voor alle patiënten. Als een hulpverlener een contract heeft met een verzekeraar vanwege de hoge kwaliteit die hij levert, zal hij die kwaliteit ook bieden aan de patiënten van een andere verzekeraar. Bovendien is het streven van de beroepsgroep erop gericht om zo snel mogelijk alle beroepsbeoefenaren dezelfde kwaliteit te laten leveren.

Er is dus geen concurrentievoordeel te behalen voor de verzekeraar. Daarom is de stimulans tot selectieve contractering op basis van kwaliteitsverschillen een doodlopende weg. Immers, de uitkomst daarvan zal moeten zijn dat de verzekeraars allemaal dezelfde aanbieders contracteren of afwijzen. Zo niet, dan contracteert de een slechte zorg, die door een ander als goede zorg wordt bestempeld en omgekeerd. Variatie hierin tussen verzekeraars holt de geloofwaardigheid van het selectief contracteren snel uit, zowel voor de burger als voor de zorgverlener. De verzekeraars zullen dan verdacht worden van incompetentie bij de beoordeling van kwaliteit.

Paradox

Hier stuiten we op een paradox in het systeem. Het principe op basis waarvan verzekeraars zouden moeten werken, zo was de gedachte bij de stelselwijziging in 2006, was onderlinge concurrentie om de gunst van de verzekerden. De aanname was dat verzekeraars uit concurrentieoverwegingen zich wel zouden moeten onderscheiden bij het contracteren van kwaliteit. Maar in feite werkt het net andersom. Ze moeten juist allemaal tot dezelfde uitkomst komen op straffe van ongeloofwaardigheid.

Bovendien is er een brede consensus in Nederland dat de keuze van de burger voor een verzekeraar geen invloed mag hebben op de kwaliteit van de verleende zorg. De medische indicatie moet leidend zijn, niet de verzekeraar. De kern van het probleem zit in

het gegeven dat de marktlogica niet werkt bij de beheersing van de kosten. En bij de concurrentie op basis van kwaliteitsverschil willen we niet dat die werkt.

Afslanken en schaalvergroting

Als concurrentie op prijs en kwaliteit niet lukt, zoeken verzekeraars naar andere wegen. Een daarvan is het zo goedkoop mogelijk maken van het eigen apparaat. Een goed toegeruste zorginhoudelijke staf loont niet. Daardoor functioneert de verzekeraar onvoldoende als inspirerende gesprekspartner van zorgverleners en hun instellingen, laat staan als autoriteit die gezag inboezemt. Bij gebrek aan inzicht in de zorg klampt men zich vast aan oppervlakkige indicatoren en keurmerken, de beruchte vakjes en vinkjes. Dat kan af en toe goed uitpakken, maar vaak is de zorg niet te vangen in eenduidige en meetbare indicatoren.

Verzekeraars bewandelden nog een andere weg. Zo pogen zij het risico dat zij lopen over de zorgkosten te verminderen door dit te delen. Dit heeft geleid tot een snelle fusiegolf. In veel delen van het land is zelfs sprake van een situatie die verdacht veel lijkt op een regionaal monopolie. Met deze grootschaligheid proberen verzekeraars bij aanbieders zoveel mogelijk af te dingen op de prijs. Daarmee riepen ze hun eigen spiegelbeeld op: ook zorgverleners en instellingen zijn gaan fuseren, waarbij niet de verbetering van de zorg leidend is, maar machtsvorming richting verzekeraars. Met als resultaat grote ziekenhuiscombinaties en megamaatschappen, waardoor de zorg niet goedkoper en beter wordt.⁶ Naar kleinere aanbieders zoals huisartsen en paramedici, die geen affiniteit hebben met grootschaligheid, ontstond een verschil in machtsverhoudingen dat groteske vormen heeft aangenomen en tot verstoring van de relatie heeft geleid.

Schrale relaties

Men zou de huidige relatie tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders kunnen omschrij-

ven als schraal. Verzekeraars handelen als inkopers, gefocust op de prijs van afzonderlijke 'zorgproducten'. Met de verzekerden, in marktjargon ook wel klanten genoemd, is de relatie al even schraal. Ze worden bestookt en verleid met een woud aan polissen waaruit gekozen zou moeten worden. Meestal gaat het om keuzes in bijzaken. Soms gaat het zelfs om niet-toegestane risicoselectie: het werven van 'goedkope' verzekerden.

De enige band met de verzekeraar is die van de klant met de verkoper van de polis: het contact loopt via de anonieme helpdesk en de mooie kleurenfolder, Wie voelt zich nog verbonden met zijn of haar zorgverzekeraar? Zij zijn zo zelf gereduceerd tot producten op een markt waar de klant vrijelijk uit kan kiezen: volgend jaar voor u een ander.

Regionale regie blijft achter

Ziektekostenverzekeraars spelen dus een marginale rol. De borging van de professionele kwaliteit en de bewaking van de kosten is bij anderen belegd: de overheid met nationale akkoorden, de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) met tariefstelling, en beroepsgroepen met hun kwaliteitssysteem onder toezicht oog van Inspectie en Zorginstituut. Er is echter een domein waar een productieve bijdrage van verzekeraars wordt gemist: de regierol in de regio. Deze zou zich moeten richten op de vraag hoe de zorg geleverd moet worden en vooral hoe de afzonderlijke delen op elkaar kunnen worden afgestemd.

Deze afstemming is een belangrijke pijler van de zorgkwaliteit. Voor de meeste patiënten is de kwaliteit van meerdere zorgonderdelen relevant (huisarts, wijkverpleegkundige, ziekenhuis, GGZ). De wijze waarop die onderdelen op elkaar zijn afgestemd, is voor hen bepalend voor de kwaliteit van het zorgproces. Fragmentatie is een van de grote risicofactoren in de zorg. Dit leidt makkelijk tot ondoelmatigheid en overcapaciteit op sommige onderdelen en ondercapaciteit op weer andere onderdelen. Marcel Levi consta-

teert hetzelfde fenomeen en concludeert dat er regionale herijking nodig is: concentratie van complexe zorg, versterking van de eerste lijnszorg.⁷

Zonder ons op dit moment precies vast te willen leggen op een schaalgrootte, zien wij een 'regio' als het gebied waarop die samenhang het best vorm kan krijgen. Groot genoeg om voldoende voorzieningen te herbergen om de basiszorg te bieden; klein genoeg voor overzichtelijkheid, herkenbaarheid en voor zorgaanbieders om zich verantwoordelijk te voelen voor de optimale zorg voor die populatie.

Op dit terrein laten verzekeraars meer na dan dat ze iets verkeerd doen. Verzekeraars hebben zich ontwikkeld tot inkooporganisaties van zorgproducten. Ze hebben niet geïnvesteerd in het betrekken van hun verzekerden bij de besluitvorming over de regionale zorg. Ook hebben ze onvoldoende kennis in huis om een volwaardige gesprekspartner te kunnen zijn voor lokale zorgaanbieders. Ze missen legitimatie bij de bevolking en gezag bij de zorgverleners, twee voorwaarden om iets gedaan te krijgen in de gezondheidszorg. In de zorg is geen sprake van een zakelijke transactie tussen producent en consument. Zorgverlening is omgeven met morele waarden. Bovendien zijn degenen die in de zorg werken ook nog eens hoogopgeleid, en niet a priori geneigd om zich ondergeschikt te maken aan instanties buiten hun eigen professie. Kortom: zonder brede legitimatie door burgers en patiënten en zonder gezag op het gebied van zorg en geneeskunde komt men niet ver.

Zo is er een vacature ontstaan die tot nu toe door niemand is ingevuld. Gezocht: een gezaghebbende instantie die zich bemoeit met de regionale samenwerking en samenhang, spreiding en beschikbaarheid van voorzieningen, met een goed zicht op de regionale zorgvraag. Zonder invulling van deze vacature blijft er te veel onevenwichtigheid in de zorg bestaan: duurder dan nodig en minder goed dan mogelijk.

Kiezende klant heeft niets te zeggen

Een vleugellamme verzekeraar met een kleine gereedschapskist leidt tot een suboptimaal functionerende zorg. Maar grote pretenties en hoge verwachtingen leiden ook tot verwarring en frustratie bij de burgers. Enerzijds wordt aan burgers voorgespiegeld dat zij de klant zijn, dat zij moeten en kunnen kiezen, dat zij centraal staan. Tegelijkertijd wordt diezelfde burger geconfronteerd met zaken die voor hem volstrekt ondoorzichtig zijn. Ziekenhuisafdelingen en poliklinieken worden gesloten of verplaatst, bekende medicijnen zijn ineens niet meer leverbaar, de vrije artskeuze wordt beperkt. Kortom, continuïteit en betrouwbaarheid staan onder druk zonder dat de burger of verzekerde daar enige invloed op heeft.

Veranderingen in de zorg zijn te vergelijken met de Europese Unie of met migratie: het zijn processen waarbij de burger zich verweesd voelt. Ze lijken zich aan iedere controle te onttrekken. Verlies van controle en inzicht, geen betrokkenheid meer en instanties die er makkelijk van verdacht kunnen worden vooral uit te zijn op eigen gewin, dragen bij aan een voedingsbodemp voor een gevaarlijk populistisch klimaat. Al met al komen wij tot de conclusie dat verzekeraars de verwachtingen uit 2006 niet hebben waargemaakt en ook niet konden waarmaken, omdat ze zijn opgepadeld met een logica die niet werkt of niet mag werken.

Logica van de voice

We zullen op zoek moeten naar een andere logica. Waar de marktlogica de keus, 'choice', als uitgangspunt heeft, is er een andere logica die juist de gezamenlijke, openbare beraadslaging en beïnvloedbare besluitvorming benadrukt. We noemen deze de logica van 'voice'.⁸

In de voice-logica vindt openbare deliberatie met belanghebbenden plaats, het proces van het afwegen van belangen en het uitwisselen van inzichten is beïnvloedbaar, en er

is sprake van inspraak en tegenspraak. De uiteindelijke besluitvorming is voor iedereen helder.

Toegepast op de zorgsector: de belangen van zorgverleners en instellingen, de belangen van patiënten en de publieke belangen moeten in het openbaar tegen elkaar worden afgewogen. Tegelijkertijd moet dit proces gevoed worden door zorginhoudelijke expertise en wetenschappelijke kennis.

Verlies aan controle door veranderingen in de zorg maakt burgers vatbaar voor populisme

Zoals boven betoogd laat de zorg zich niet aansturen door simpele marktlogica waar per 'product' naar de beste kwaliteit tegen de laagste kosten wordt gezocht. Toch wordt ons voorgehouden dat alleen marktlogica tot effectief handelen kan leiden. Tegenover de dynamische markt wordt dan een log en bureaucratisch publiek stelsel gezet. Maar dat is natuurlijk niet zo. Zaken zoals selectief contracteren van zorgverleners, het vasthouden aan financiële kaders, het met elkaar vergelijken van resultaten van zorgverleners en daar gevolgen aan verbinden, kunnen zelfs beter in de logica van de voice plaatsvinden. Het verschil zit hem in de manier waarop daarover besloten wordt: door individuele keuzes en concurrentie of door gezamenlijke besluitvorming en de binding van betrokkenen daaraan.

Links moet vooral richting aangeven

Met een verandering van de logica alleen zijn we er nog niet, deze moet ook worden vormgegeven. Duidelijk is wel dat de huidige, 'schrale' verzekeraars niet zijn toegerust om te werken

met de logica van de voice. Moet nu het hele stelsel op de schop? Dat is zoiets als het raken aan een open zenuw. Menigeen ziet met angst en beven een zich jarenlang voortslepende discussie voor zich tussen politici en juristen over 'het stelsel', waarbij de zorg het kind van de rekening wordt.

Een complete stelselwijziging vinden wij niet nodig, en ook niet zinvol. Veranderingen kunnen beter 'al werkende weg' doorgevoerd worden. In Nederland hebben we de gewoonte van paradigmashift naar paradigmashift te (willen) gaan. Als er een idee is om te veranderen moet dat alomvattend zijn en moet het radicaal worden ingevoerd. Een experimentele benadering, al werkende weg, is nodig omdat de zorg zo'n complex en groot domein is dat we nooit in één keer een ingrijpende verandering kunnen aanbrengen. Hier geldt de analogie met het waterbed: steeds als je ergens op drukt gebeurt elders iets wat je niet had verwacht of niet had gehoopt.

Bovendien heeft het systeem van de zorg niet één cockpit; er wordt op meerdere plekken en op verschillende manieren gestuurd. De zorg is geen markt, maar evenmin ontwikkeld door beleidsinitiatieven van overheidsorganen. Voor het grootste deel is de zorg ontstaan — en ontstaan nieuwe zorgverlenende instellingen nog steeds — door een mix van professionele ambitie en initiatieven vanuit de gemeenschap. Gemeenschap, professie, overheid en markt maken de zorg zoals die is, in een ingewikkeld samenspel.

En tot slot staan basiswaarden in de gezondheidszorg, te weten snelle en gelijke toegang tot de zorg, betaalbaarheid en goede kwaliteit, regelmatig op gespannen voet met elkaar en is het zaak om deze met elkaar in een goed evenwicht te houden. Dit alles vraagt dus bij veranderingsprocessen om continue evaluatie, discussie en bijstelling. En het betekent ook dat men (op onderdelen) terug moet durven keren. Net als bij de besturing van de zorg zelf, is wiken en wegen hier de aangewezen werkwijze.

Het huidige stelsel van 'gereguleerde marktwerking' is daarbij flexibel genoeg om

veranderingen aan te brengen zonder dat alles op de schop hoeft. Minstens zo belangrijk hierbij is ons uitgangspunt dat knutselen aan het stelsel (alleen draaien aan bestuurlijke, financiële of juridische knopjes) ons niet gaan helpen. Zonder de keuze voor een andere logica en het organiseren van een draagvlak daarvoor komen we niet verder dan technische aanpassingen.

Zorgpolitiek is niet te reduceren tot management of bestuurlijke maatregelen, het is een ideologisch vraagstuk. Dat heeft rechts goed begrepen toen de logica van de choice werd geïntroduceerd. De invloed van deze logica is nog steeds groot. Links heeft zich tot nu toe te veel beperkt tot het annoteren hiervan zonder daar een andere logica tegenover te zetten. Juist de keuze voor die andere logica en het vinden van draagvlak daarvoor maakt het mogelijk om de richting te bepalen waarin we het huidige stelsel zouden moeten aanpassen.

Want links zal moeten leren leven met het gegeven dat niet meteen de exacte bestuurlijke en juridische vormgeving voorhanden kan zijn. Zonder een helder idee over de bestemming en een duidelijk gevoel over de richting wordt het boven beschreven noodzakelijke wikken en wegen, het onvermijdelijke vallen en opstaan, onmogelijk. Immers: alles wat zich onverwacht voordoet, wordt dan een politiek incident dat weer het begin is van een ander concept of andere oplossingsrichting. Zo lijkt alles in beweging, maar komen we niet vooruit.

Regionale zorgregisseur

De regionale zorgregisseur is de instantie die verantwoordelijk is voor regionale samenwerking en samenhang, de spreiding en de beschikbaarheid van voorzieningen, met een goed zicht op de regionale zorgvraag. Zorgverleners en instellingen die niet voldoen aan de kwaliteitseisen van de beroepsgroep of branche worden niet gecontracteerd. Hetzelfde geldt voor hen die overbodig zijn in het palet van regionale zorgvoorzieningen.

In het eerdergenoemde NRC-artikel (zie noot 6) stelt T. Kliphuis, bestuursvoorzitter van een van de grootste verzekeraars, dat hij niet meer dé regisseur, maar een regisseur wil zijn. 'Wij zijn niet de baas van de zorg, dat moeten we ook niet pretenderen. Nederland wil dat niet, we moeten meer samenwerking met de artsen zoeken.' In feite zegt hij dat formele hiërarchie alleen niet werkt in de zorg. Dat is precies wat wij ook betogen. De regierol vereist in de eerste plaats inhoudelijk gezag gecombineerd met democratische legitimatie. Samenwerking met zorgaanbieders, burgers en patiënten is dan de *modus operandi*. En mocht er geen overeenstemming tot stand komen, dan moet een verstandige regisseur wel een knoop kunnen doorhakken.

In deze opzet kunnen er niet meerdere, met elkaar concurrerende, regisseurs zijn. Er moet sprake zijn van één basispolis voor iedere burger in de regio en één contract per zorgaanbieder. Het vaststellen van het basispakket en het financieel kader blijft de verantwoordelijkheid van regering en parlement. Die stellen ook de bandbreedte van de premie vast.

De huidige verzekeraars vormen zich om tot sociale verzekeraars die vooral georiënteerd zijn op de regio. Veel verzekeraars komen uit een traditie van regionale coöperaties. Deze traditie zou de basis kunnen zijn voor een beweging in de richting van de voice-logica. Daarvoor moeten in ieder geval wettelijke beletsels voor samenwerking worden weggenomen. Verschillende zorgverzekeraars kunnen een regionaal consortium vormen. Zij kunnen landelijk samenwerken als het gaat om bovenregionale zorg. Als concurrentie op premie ophoudt te bestaan, kan ook het dure rondpompen van geld in de vorm van zorgtoeslag worden stopgezet. De ratio voor de nominale premie vervalt dan immers. Deze nominale premie was het noodzakelijke vehikel om concurrentie op prijs mogelijk te maken.

Gezegd moet worden dat de huidige verzekeraars er wonderwel in geslaagd zijn om hun eigen coöperatieve tradities verborgen

te houden en onder te dompelen in de taal van de marktlogica. Zodoende hebben ze zelf bijgedragen aan het ontbreken van legitimatie. De omvorming in de richting van een sociale, regionale verzekeraar zal niet zomaar bij toverslag tot stand komen, omdat linkse partijen dit in hun verkiezingsprogramma opschrijven. Daar is maatschappelijk debat en druk vanuit de samenleving voor nodig. Mocht blijken dat verzekeraars onder invloed hiervan niet gaan bewegen en dus vast blijven houden aan hun huidige schrale positie van zorginkoper, dan zal naar andere vormgeving van de voice moeten worden gezocht. Dan kan gedacht dan worden aan het tot stand brengen van regionale zorgcolleges, die op basis van bovenbeschreven voice-principes werken. De overheid stelt dan naast een nationaal budget (financieel kader) ook regionale budgetten vast, waaruit onder leiding van zo'n regionaal zorgcollege de zorg wordt bekostigd. De verzekeraar zou dan de positie van administratie- en betaalkantoor in kunnen nemen.

Tot slot

Laat de voorstellen in de verkiezingsprogramma's van PvdA en SP het begin zijn van een serieuze zoektocht van links naar de mogelijk-

heid om in de zorg het primaat van kiezen en concurrentie om te zetten in het primaat van delen en samenwerken. Hoe komen we van de kiezende klant naar de medeverantwoordelijke burger?

De halfbakken marktwerking brengt ons niet verder

De halfbakken marktwerking brengt ons niet verder. Een regionaal samenwerkings- en samenbeslismodel met bindende afspraken zou ons bevrijden van een boel bureaucratie en de mogelijkheid bieden om door een krachtige regionale regie betere zorg te bewerkstelligen. Elkaar verwijten dat ideeën onvoldragen zijn, helpt ons ook niet verder. Niemand heeft de wijsheid in pacht. Ook is het louter proclameren van stelselveranderingen vanuit Kamerfractie, partijbureau of programmacommissie onvoldoende. Het aangeven van de richting, het uitwisselen van ideeën en het zoeken van draagvlak met burgers en betrokkenen in de zorg verdient nu de hoogste prioriteit.

Noten

- 1 Groot, W. & H. Maassen van den Brink (31-8-2016), 'Nationaal Zorgfonds is dure grap', *Zorgvisie*; Marcel Canoy (15-8-2016), 'De fantasie van een nationaal Zorgfonds', *Medisch Contact*.
- 2 Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2014), *De stem van Verzekerden*.
- 3 W. Groot (22-1-2016), 'De Zorgverzekeringwet laat zwakke plekken zien', *Zorgvisie*.
- 4 CZ Maatschappelijk Verslag 2014.
- 5 In het huidige stelsel zijn niet alleen zorgverzekeraars te kenschetsen als *countervailing power*. Instituties als ZIN (pakketbeheer), IGZ (inspectie) en NZA (vaststellen van maximum tarieven) kan men tot deze categorie rekenen, op nationaal niveau. In het kader van dit artikel gaan we niet op hun rol in.
- 6 T. Kliphuis, bestuursvoorzitter VGZ (14-5-2016), *NRC*.
- 7 Marcel Levi, 'Tien jaar zorgverzekeringwet, dit kan (en moet) beter', *S&D 2016/3*.
- 8 Evelien Tonkens (2003), 'Mondige burgers, getemde professionals', *NIZW*.

A.L. Snijders

Met een boek in de trein

Als ik in de trein zit, kijk ik naar buiten. Ik zie de binnenkant van het land, vanuit de trein zie ik geen overbevolking. Maar op dit moment rijden we in de mist, dus kijk ik naar de reizigers. Tegenover me zitten een man en een vrouw, uitgeblust. Ik voel me gegeneerd, ik ben bang dat ze mijn gedachten lezen. Ik pak het dagboek van Jules Renard uit mijn tas. Ik sla het open op een willekeurige pagina.

‘Het is altijd verbazend een man en een vrouw lange tijd zij aan zij te zien, zwijgend en kil. Je vergeet dat ze misschien met elkaar slapen.’

Ik voel me betrappt, ik ben ongevraagd in handen van het goedkope toeval geraakt, ik blader verder in het dagboek, ik zoek verlossing.

‘Er wordt een paar schoenen bij hem afgegeven dat moet worden verzoold.
“Komt in orde, mevrouw,” zegt hij. “Ik zal mijn personeel meteen aan het werk zetten.”
De stumper is alleen.’

In Lochem is een schoenmaker die ook sleutels verkoopt. Ik laat er sleutels kopiëren, terwijl ik geen dief ben, en ik breng er mijn schoenen ter reparatie. Ze zijn soms wel veertig jaar oud, ik weet niet of het zuinigheid is of hang naar een parallelle wereld. Ik praat er met niemand over.

‘Voltaire was een uiterst bekwaam zakenman, wat verklaart dat de dichter die hij meende te zijn de tand des tijds niet heeft doorstaan.’

Ik zou graag dichter geweest zijn. Ik had een vriend op het Spinoza Lyceum die op zestienjarige leeftijd prachtige gedichten inleverde bij literaire bladen. Wat is er van hem geworden? Is hij geëmigreerd en heeft hij een lui, tropisch leven geleid in het oerwoud van Brazilië?

‘Men moet niet denken dat uit luiheid niets voorkomt. Wanneer men lui is, leeft men intens, als een haas die luistert. Men zwemt in luiheid als in het water, maar men voelt de lichte aanraking van de planten van het berouw.’

Jules Renard was socialist.

‘De meevallers die ik heb gehad, zijn me bijna altijd door onhandigheid ten deel gevallen.’

‘Het gevaar van succes is dat we er de schrikbarende onrechtvaardigheid van de wereld door vergeten.’

Register S&D 2016

Vetgedrukte cijfers verwijzen naar het editienummer van deze jaargang.

Thema's

- Vijf recepten voor beter werk **1**
- Oekraïne, het referendum & de onderbuik **1**
- Sociaal-democratie: doen de burens het beter? **2**
- Ideeën voor de verkiezingen **3**
- Brexit: tussen hoop, verbazing & ontluistering **4**

Columns

- Beer, Paul de, *Het einde van de nationale politiek* **1-4**
- Linthorst, Marijke, *Second best* **2-4**
- Bokhorst, Meike, *Meer zeggenschap van burgers over regelgeving* **3-4**
- Hurenkamp, Menno, *Onafhankelijk?* **4-4**
- Eijsbouts, Tom, *Referendum: geniet, maar met mate* **5-4**
- Tang, Paul, *Fort Europa* **6-4**
- Engbers, Anita, *De PvdA en het volkshuisvestingdossier* **6-66**

Interventie

- Oulahsen, Faiza
- *Internationale samenwerking voor een betere wereld, niet voor het bedrijfsleven* **3-78**
- Poppe, Frank
- *Lijsttrekkersverkiezingen: geen ordinaire loterij* **3-79**
- Trompeter, Cor
- *Decentraliseren, maar dan hoe het wél moet* **3-80**

Artikelen

- Abdillahi, Ahmed
- *'Je bent een machine die aan en uit wordt gezet'* **2-81**

Achterbergh, Dirk

- *Links en de zorg* **6-74** (zie ook: Bernts, Nico)
- Amerongen, Job van
- *Verzorgingsstaat: einde of nieuw begin?* **5-53** (zie ook: Fransman, Jurriaan)

Barentsen, Barend

- *De publieke sector, de vakbonden en het recht* **2-19**

Beer, Paul de

- *Toekomst voor de cao – cao van de toekomst* **2-11**
- *Een arbeidsmarkt die echt werkt* **3-28**
- *Behoud ons pensioenstelsel, maar democratiseer de besluitvorming* **5-6**

Bernts, Nico

- *Links en de zorg* **6-74** (zie ook: Achterbergh, Dirk)

Beukema, Leni

- *Toekomst voor de cao – cao van de toekomst (deel 2)* **4-57** (zie ook: Kuijpers, Ivo)

Bieckmann, Frans

- *Europa zonder technocratie* **3-40** (zie ook: Sie Dhian Ho, Monika)

Blickman, Tom

- *Nederland is klaar om te reguleren; nu de landelijke politiek nog* **4-66**

Boer, Nik de

- *Trias politica niet opofferen voor ambitieuze klimaatpolitiek* **1-40**
- *Uit de puinhopen van de Brexit een sociaal Europa* **4-36**

Bolhuis, Wimar

- *Sterft, gij oude vormen en gedachten!* **3-60**

Bordewijk, Paul

- *Een tandje minder populisme graag* **5-17**

Bos, Maarten van den

- *Om de gaafheid van het politieke ethos* **3-66**

Bosscher, Doeko

- *'Socialisme' is in de Verenigde Staten geen vies woord meer, met dank aan Bernie Sanders* **5-28**

- Bouwens, Willem
– *Een jaar WWZ: de tussenstand* 4-25
- Bouwmeester, Harry
– *Minder eigenwoningbezit door flexibilisering van de arbeidsmarkt* 6-59 (zie ook: Dol, Kees)
- Casteleijn, Lo
– *Europa biedt houvast in een wankele wereld* 3-43 (zie ook: Krop, Marnix & Wiersema, Jan Marinus)
- Coninck, Heleen de
– *Parijs: een mooi maar boterzacht akkoord* 1-49
– *Overheid aan zet bij vergroening* 3-56
- Crum, Ben
– *Een stapje terug: Europa, de euro- en de vluchtelingencrisis* 1-5
– *Brexit dwingt tot herbezinning op de interne markt* 5-33
- Cuperus, René
– *De SPD: de krakende bijwagen van Angela Merkel* 2-35
- Damen, Marleen
– *'Ik ken de SW-bingo als geen ander'* 2-67
- Dagevos, Jaco
– *Gemeenten volop aan de slag met integratie statushouders* 4-12 (zie ook: Odé, Arend)
- Dekker, Fabian
– *Flexibilisering: geen tijd te verliezen* 4-20
- Dol, Kees
– *Minder eigenwoningbezit door flexibilisering van de arbeidsmarkt* 6-59 (zie ook: Bouwmeester, Harry)
- Dronkers, Jaap
– *Groeiende ongelijkheid vraagt om ingrijpen* 2-48 (zie ook: Elffers, Louise; Karsten, Sjoerd; Velden, Rolf van der & Werfhorst, Herman van de)
- Drooge, Bas van
– *'Dat gesubsidieerde banen alleen maar geld kosten is onzin'* 2-72
– *'Ik heb werk!'* 5-47
- Duyvendak, Jan Willem
– *Zijn we dan niet altijd al modern geweest? Over collectief geheugenverlies in Nederland en de overwinning van de jaren zestig* 1-13
- Eijsbouts, Tom
– *Associatieverdrag is meer dan een tekst, het is een politieke handeling* 1-33
– *Stemmen en regeren in de westerse storm* 4-45
- Elchardus, Mark
– *Solidaire gemeenschappen* 3-33 (zie ook: Sie Dhian Ho, Monika)
- Elffers, Louise
– *Groeiende ongelijkheid vraagt om ingrijpen* 2-48 (zie ook: Dronkers, Jaap; Karsten, Sjoerd; Velden, Rolf van der & Werfhorst, Herman van de)
- Entzinger, Han
– *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang* 6-31
- Jurriaan Fransman
– *Verzorgingsstaat: einde of nieuw begin?* 5-53 (zie ook: Amerongen, Job van)
- Heijden, Kitty van der
– *Van vrome voornemens naar duurzame daadkracht* 3-57
- Jansen, Marc
– *Oekraïne: verdeeld, maar niet verscheurd* 1-27
- Jong, Arie de
– *Het schijnhuwelijk tussen decentralisaties en de sociaal-democratie* 4-52
- Jurgens, Erik
– *Stervenshulp bij 'voltooid leven': autonomie of mededogen?* 6-27
- Kam, Flip de
– *Belastingparadijs Nederland: de weg naar het einde* 3-5
- Karsten, Sjoerd
– *Groeiende ongelijkheid vraagt om ingrijpen* 2-48 (zie ook: Dronkers, Jaap; Elffers, Louise; Velden, Rolf van der & Werfhorst, Herman van de)
- Knoope, Peter
– *Religie als uitweg – Waarom jongeren in Afrika, Azië en de banlieues zich afkeren van de moderniteitsgedachte* 2-54
- Koole, Ruud
– *Toekomst voor de sociaal-democratie* 1-58
– *Clinton, Sanders & de interne partijdemocratie* 4-5
– *Lessen voor de ledendemocratie uit de lijsttrekkersverkiezing* 6-5

- Kraaijeveld, Kees
– *De Nederlandse arbeidsmarkt snakt naar uniformering* 3-30
- Kruyt, Michiel
– *Hoe je de rechtsstaat in Europa wel beschermt* 2-25 (zie ook Piri, Kati & Steutel, Sarah)
- Kuijpers, Ivo
– *Toekomst voor de cao — cao van de toekomst (deel 2)* 4-57 (zie ook: Beukema, Leni)
- Krop, Marnix
– *Europa biedt houvast in een wankele wereld* 3-43 (zie ook: Casteleijn, Lo & Wiersema, Jan Marinus)
- Levi, Marcel
– *Tien jaar zorgverzekeringswet: dit kan (en moet) beter* 3-48
- Linthorst, Marijke
– *Het onderwijs schreeuwt om differentiatie* 3-13
– *De noodzaak van een Europa van waarden* 4-41
- Maij, Marit
– *Turkije: niet wegkijken maar confronteren* 3-75
- Meer, Tom van der
– *Red het referendum* 3-70
- Meijer, Erik
– *Opnieuw winnen door links regeren* 5-39
- Moorman, Marjolein
– *Het ideaal van Theo Thijssen raakt steeds verder uit zicht* 3-18
- Nierop, Annemarieke
– *Een actieonderzoek in de reformistische traditie van de sociaal-democratie* 2-62 (zie ook: Sie Dhian Ho, Monika)
- Odé, Arend
– *Gemeenten volop aan de slag met integratie statushouders* 4-12 (zie ook: Dagevos, Jaco)
- Oudejans, Nanda
– *Vluchtelingenbescherming behelst meer dan het opzetten van wat tenten in de regio* 1-20
- Oulahsen, Faiza
– *Internationale samenwerking voor een betere wereld, niet voor het bedrijfsleven* 3-78
- Piri, Kati,
– *Hoe je de rechtsstaat in Europa wel beschermt* 2-25 (zie ook: Kruyt, Michiel & Steutel, Sarah)
- Poppe, Frank
– *Lijsttrekkersverkiezingen: geen ordinaire loterij* 3-79
- Pustjens, Coen
– *Trump verklaard* 6-66
- Rijk, Mirjam de
– *Wat te doen met de werklust van 2,1 miljoen?* 2-5
- Rottenberg, Felix
– *Radicale analyse — en gematigde oplossingen?* 2-43
- Sie Dhian Ho, Monika
– *Techxit — Europa zonder technocratie* 3-40 (zie ook: Bieckmann, Frans)
– *Solidaire gemeenschappen* 3-33 (zie ook: Elchardus, Mark)
– *Een actieonderzoek in de reformistische traditie van de sociaal-democratie* 2-62 (zie ook: Nierop, Annemarieke)
- Slootman, Marieke
– *Het averechtse effect van het gepolariseerde integratiedebat* 6-44
- Steutel, Sarah
– *Hoe je de rechtsstaat in Europa wel beschermt* 2-25 (zie ook Piri, Kati & Kruyt, Michiel)
- Tabarki, Farid
– *Benut talent beter en neem afscheid van het hokjesdenken* 3-51
- Tonkens, Evelien
– *Bevrijd de zorg uit handen van het markt-denken* 3-46
- Trompetter, Cor
– *Decentraliseren, maar dan hoe het wél moet* 3-80
- Ummelen, Bert
– *Stervenshulp: klaar met liberalisme* 1-36
– *Stervenshulp is een zwaktebod* 6-21
- Velde, Henk te
– *Er is zoveel meer dan het verleden* 1-54
- Velden, Rolf van der
– *Groeiende ongelijkheid vraagt om ingrijpen* 2-48 (zie ook: Dronkers, Jaap; Elffers, Louise; Karsten, Sjoerd & Werfhorst, Herman van de)
- Vermaas, Peter
– *Frankrijk: partij mokt over hervormende voorhoede* 2-30

Werfhorst, Herman van de

- *Waarom de politiek zich druk moet maken om gelijke kansen* 3-53
- *Groeiende ongelijkheid vraagt om ingrijpen* 2-48 (zie ook: Dronkers, Jaap; Elffers, Louise; Karsten, Sjoerd & Velden, Rolf van der)

Westerhoven, Willem

- *Toch nog aan het werk* 2-79

Wiersma, Jan Marinus

- *Europa biedt houvast in een wankele wereld* 3-43 (zie ook: Casteleijn, Lo & Krop, Marnix)

Wind, Barend

- *Stop de financialisering van volkshuisvesting* 6-50

Wijnkoop, Myrthe

- *Vluchtelingenbescherming: 'The decent thing to do'* 3-37

A.L. Snijders

- *Facel Vega* 1
- *Politiek* 2
- *Citaten* 3
- *Kiloknaller* 4
- *Bedelaars* 5
- *Met een boek in de trein* 6



Over de grens – Vluchten naar Europa

Onder redactie van

René Cuperus, Monika Sie Dhian Ho & Annelies Pilon

De Wiardi Beckman Stichting (WBS) onderzoekt de schakels in de migratieketen: van brandhaard tot inburgering en van vertrek naar bestemming. De WBS ging op missie naar de 'opvang in de regio' (Libanon en Jordanië) én naar gemeenten die hier in Nederland vluchtelingen opvangen. Naar de Hongaarse grens én naar het uitzetcentrum op Schiphol. Een boek met bijdragen van wetenschappers, ngo's en politici. Op zoek naar een progressief antwoord op de vluchtelingen-crisis. — *Binnenkort te verschijnen bij Van Gennep.*



Rood-groene politiek voor de 21ste eeuw

Onder redactie van

**Heleen de Coninck, Menno Hurenkamp, Lieke Melsen
& Hans Opschoor**

De sociaal-democratie is van oudsher beter in rood dan in groen, beter in economie dan in ecologie. Met het project 'rood-groene politiek voor de 21ste eeuw' maakt de WBS daar een einde aan. Wat te doen na de energieakkoorden van het kabinet Rutte II, na het klimaatakkoord van Parijs? Oude rotten als Hans Opschoor, Rudy Rabbinge en Jan Pronk slaan de handen ineen met jonge honden als Heleen de Coninck en Socrates Schouten, met wetenschappers als Jozef Keulartz en Joyeeta Gupta en met activisten als Wijnand Duyvendak om een internationaal en groen georiënteerde agenda voor de komende twintig jaar te presenteren. — *Binnenkort te verschijnen bij Van Gennep.*

- 3 *Redactioneel* Linkse waarden
4 *Column* **Paul Tang** Fort Europa
-

- 5 **Ruud Koole** Lessen voor ledendemocratie uit de lijsttrekkersverkiezing
-

Stervenshulp

- 21 **Bert Ummelen** Stervenshulp is een zwaktebod
27 **Erik Jurgens** Stervenshulp bij 'voltooid leven': autonomie of mededogen?
-

Integratie

- 31 **Han Entzinger** Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang
44 **Marieke Slootman** Het averechtse effect van het gepolariseerde integratiedebat
-

Wonen

- 50 **Barend Wind** Stop de financialisering van volkshuisvesting
59 **Harry Boumeester & Kees Dol** Minder eigenwoningbezit door flexibilisering van de arbeidsmarkt
66 **Anita Engbers** De PvdA en het volkshuisvestingsdossier
-

- 67 **Coen Pustjens** Trump verklaard
74 **Dirk Achterbergh & Nico Bernts** Links en de zorg
-

- 82 **A.L. Snijders** Met een boek in de trein
-

- 83 Register S&D 2016