

BERT UMMELEN *Vijftig jaar lidmaatschap: memoires van een volhouder*

Tussen vrees en hoop: de schitterende toekomst van de sociaal-democratie

RUUD KOOLE



Globalisering: waar blijft de moraal?

MET BIJDAGEN VAN
Robert Went, Bart Stellinga & Christiaan VosANNEMARIEKE NIEROP *Vijf jaar Van Waarde*

EN VERDER Klara Boonstra & A.L. Snijders

- 3 *Redactioneel* Zoeken naar antwoorden
- 4 *Column* **Klara Boonstra** Eerst de burger, dan het systeem
-
- 5 **Annemarieke Nierop** Vijf jaar Van Waarde
- 16 **Ruud Koole** Tussen vrees en hoop: de schitterende toekomst van de sociaal-democratie
- 29 **Bert Ummelen** Memoires van een volhouder
-
- Globalisering: waar blijft de moraal?*
- 36 **Robert Went** Bijsturen kan en gebeurt ook
- 45 **Bart Stellinga** De financiële sector: van dominant naar dienstbaar
- 57 **Christiaan Vos** Belastingvlucht, dat zijn wij
-
- 72 **A.L. Snijders** Naar de kelder

Redactioneel

Zoeken naar antwoorden

Op 26 januari reisde Europarlementariër Paul Tang af naar het huis van U2-zanger Bono in Dublin, met onder zijn arm diens brievenbus uit Amsterdam. Een protest tegen de belastingconstructie met brievenbusfirma's in Nederland waardoor Bono, net als veel andere superrijken en multinationals, nagenoeg geen belasting hoeft te betalen. Je opwerpen als pleitbezorger van de allerarmsten en dan zodanig manoeuvreren met je geld dat juist de allerarmsten daaronder lijden is hypocriet, stelt Tang.

Het is precies deze terugkeer van moralisme in het debat over belastingen waar Christiaan Vos voor pleit in dit nummer. Zijn artikel hoort in een serie bijdragen waarin gezocht wordt naar politieke antwoorden op globalisering – een van de grootste uitdagingen van deze tijd.

Bart Stellinga laat zien hoe de financiële globalisering – die de belastingvlucht mogelijk maakt waar Vos over spreekt – zich de afgelopen decennia ontwikkeld heeft, en welke hervormingen na de financiële crisis van 2007-2009 zijn doorgevoerd om deze weer in te dammen. Ook op nationaal niveau moeten we nog veel meer doen om minder afhankelijk te worden van de financiële sector, is zijn boodschap.

Robert Went buigt zich over de vraag wat nationale staten kunnen doen om hun burgers beter te beschermen tegen de negatieve effecten van globalisering. Soms is het verstandig handelsverdragen niet af te sluiten, beargumenteert hij. De serie over globalisering zal een vervolg krijgen in de komende nummers.

We openen dit eerste nummer van het jaar met aandacht voor de PvdA en de zoektocht naar de weg omhoog. Adviezen van drie auteurs, met oog voor lessen uit het verleden: Bert Ummelen na vijftig jaar partijlidmaatschap, Ruud Koole na veertig jaar WBS-werkgroep Partijpolitieke Processen en Annemarieke Nierop na vijf jaar Van Waarde.

Column

Eerst de burger, dan het systeem

Door **Klara Boonstra**

Directeur van de Wiardi Beckman Stichting

Op 22 november 1966 trok Ivo Samkalden, de eerste – en tevens laatste – minister van Justitie van PvdA-huize ooit, de deur van zijn ministerie achter zich dicht. Dat is al meer dan vijftig jaar geleden en hij zat er ook nog eens maar twee korte periodes, van 1956 tot 1958 en van 1965 tot 1966. In het licht van de huidige opleving van aandacht voor de rechtsstaat geeft dat op z'n minst te denken.

Denk aan de oproep van Herman Tjeenk Willink in ons vorige nummer, over de noodzaak van een visie op wat de overheid vermag of moet. De minister van Justitie is toch als het goed is de hoeder van de rechtsstaat, zoals de minister van Financiën dat van de gezonde begroting is. Natuurlijk doet hij dat samen met andere instellingen zoals het parlement en adviesorganen zoals de Raad van State, maar op Justitie wordt bijvoorbeeld getoetst hoe nieuwe wetgeving zich verhoudt tot de grondwet.

Waarom heeft de PvdA deze positie niet vaker geclaimd? Het geloof in het recht als sturingsinstrument is in onze kringen immers groot. En natuurlijk hebben PvdA-bewindslieden op andere ministeries veel recht tot stand gebracht. Denk aan de tours de force in het arbeidsrecht van de vele ministers van Sociale Zaken, de wetten over volkshuisvesting en milieu van die respectieve ministeries, waar wel vaak sociaal-democraten zaten. De aandacht voor de instrumentele functie van het recht wordt over het algemeen goed benut. Als sociaal-democraten zitting nemen

in een regering gaan vakministers vaak enthousiast en ambitieus aan de slag met het bouwen van systemen, onder meer door het ontwerpen van wetgeving.

Maar het recht heeft nog een andere belangrijke functie. Het wil ook waarborgen, bijvoorbeeld tegen al te grote overheidsmacht of onverhoedse wijzigingen in het recht, waarop de burgers tijdig moeten kunnen anticiperen. Ook regelt het de verhoudingen tussen de verschillende onderdelen van de overheid en kan het bijvoorbeeld een rol spelen in de verdeling van taken tussen Rijk en gemeenten. Dat soort rechtsstatelijke waarborgen vinden we vooral in de grondwet, en de internationale verdragen en wetsvoorstellen worden op het ministerie van Justitie tegen die meetlat gelegd. Die grondwet bevat niet alleen de klassieke grondrechten als het verbod op discriminatie, vrijheid van vereniging, meningsuiting en dergelijke. Hij bevat ook de sociale grondrechten die de overheid oproepen zorg te dragen voor goede werkgelegenheid, wonen, onderwijs en toegang tot het recht.

Denken vanuit de grondwet begint altijd met de burger en kijkt dan pas naar het systeem. Eerst garanderen dat schuldsanering toegankelijk is en dan pas de deurwaarder inschakelen. Dat wil niet zeggen dat de waarborgvisie en een instrumentele visie op het recht tegengesteld zijn. Integendeel, ze zijn complementair. En dus moeten ook sociaal-democraten aan beide functies op een evenwichtige manier aandacht schenken.

Misschien in de volgende regering toch maar eens het ministerie van Justitie claimen!

Vijf jaar Van Waarde

Vijf jaar geleden presenteerde de Wiardi Beckman Stichting het project Van Waarde. De omslag in denken die hiermee plaatsvond, biedt houvast voor de toekomst van de PvdA. Maar een pasklaar recept is het niet.

ANNEMARIEKE NIEROP

Medewerker van de Wiardi Beckman Stichting; betrokken bij het WBS-onderzoek Van Waarde en Van Waarde Lokaal

Op 16 februari 2013 presenteerde toenmalig WBS-directeur Monika Sie Dhian Ho onder grote belangstelling van de media het manifest *Van Waarde*. Een paar maanden eerder had de PvdA plaatsgenomen in het kabinet-Rutte II. Het was de tijd dat de economische crisis niet alleen het politieke debat beheerste, maar ook menig huishouden in haar greep hield. In die context werd Van Waarde enthousiast ontvangen: naast de technische uitruil van PvdA- en VVD-wensen was er ideologisch debat. Naast de kundigheid van bestuurders was er ruimte voor bevlogenheid. Naast de gevoelde machteloosheid stond de belofte van ‘samen grip krijgen op het leven’.

Het lijkt lang geleden, die tijd dat Van Waarde voor verhitte avonden in afdelingen zorgde. Soms gaat het er opeens weer veel over. In het boek van Wilco Boom bijvoorbeeld, met de weinig opbeurende titel *De neergang van de PvdA*, wordt Van Waarde vaak genoemd. Lodewijk Asscher zegt hierin, in antwoord op de vraag hoe de PvdA uit de misère kan komen: ‘Wij zullen iedere dag zichtbaar moeten maken dat we een herkenbare sociaal-democratische partij zijn. “Van Waarde” is daarvoor heel belangrijk.’¹

Bij de Wiardi Beckman Stichting dringen mensen er regelmatig op aan dat we het Van

Waarde-project voortzetten. Dat is een compliment dat toekomt aan Monika Sie, die de intellectuele en politieke energie in en rond de WBS tot één krachtig project wist te bundelen. Waar we nu alleen wel tegenaan lopen is dat Van Waarde steeds vaker gebruikt lijkt te worden als meetlat om de ‘idealistische sociaal-democraten’ te scheiden van de ‘technocratische bestuurders’. Een valse tegenstelling, die als we niet uitkijken de partij in tweeën splitst. Om in de toekomst constructief te kunnen voortbouwen op het Van Waarde-project, is het nodig die angel er in elk geval uit te halen. Daarvoor wil ik in dit artikel een voorzet doen, maar ik zal beginnen met schetsen hoe Van Waarde begon en hoe het project vleugels kreeg.

Van Waarde: de aanloop

De titel ‘Van Waarde’ echoot de zachte kracht van Luceberts gedicht ‘De zeer oude zingt’.² Zoals veel mensen slechts één regel van dat gedicht kennen, zo resoneerde van Van Waarde vooral één mantra: *tegen het efficiency-denken, tegen het technocratische denken en tegen het amorele liberalisme*. Niet iedereen was er onverdeeld blij mee. Degenen die in Kamer en kabinet dagelijks armpje drukten met de VVD

en die worstelden met de beperkte mogelijkheden een eigen beleid te voeren in tijden van zware economische tegenwind, werden er vaak mee om de oren geslagen – de wereld waarin zij verkeerden zag er immers verre van post-liberaal en post-technocratisch uit. Critici van het kabinet zagen Van Waarde soms juist als een ideologische schaamlap, die ervoor zorgde dat hun kritiek geen weerklank vond bij PvdA-bestuur en -politici.

Hoewel Van Waarde werd gepresenteerd op een politiek beladen moment, was het niet bedacht om te interveniëren in de actuele politiek van dit derde Paarse kabinet. Het onderzoek startte ook al veel eerder. In december 2009 bracht de Wiardi Beckman Stichting voor het eerst een groep wetenschappers en politici bijeen met de opdracht te komen tot een ‘verbindende politieke visie die voorspelbaar maakt wat de PvdA gaat doen in concrete kwesties, en die richting geeft bij het maken van lastige politieke afwegingen en rechtvaardigingen van besluiten’.³ De kracht van de operatie was – zo was bij aanvang het idee – dat het géén machtspolitieke interventie zou zijn. De groep, die op de WBS-burelen werd aangeduid als de Kompasgroep, zou tussen 2009 en 2013 regelmatig samenkomen.⁴

Het onderzoek moest een oplossing vinden voor het gevoelde programmatische tekort bij de PvdA: het ontbreken van een verbinding tussen beginselen en lopende beleidskwesties. De PvdA ging keer op keer de politieke strijd aan met abstracte principes (solidariteit!) of juist met concrete beleidsinterventies (herziening van de WAO!). Wat overheerste was de bestuurslogica. Wat ontbrak was een eigen overkoepelende politieke visie, een begrijpelijke verbinding tussen sociaal-democratische waarden en idealen en het dagelijks politieke handelen van de PvdA. En wat ontbrak was een aansprekende taal, een eigen idioom waarin dat politieke verhaal wordt verteld. Eerder had de commissie-Vreeman ook al op de lacune gewezen tussen het Beginselmanifest en de concrete verkiezingsprogramma’s, in haar analyse van de verkiezingsnederlaag van de PvdA in 2006.⁵

Meer menselijkheid in de politiek, en meer politiek in het leven van mensen

Er is binnen de Kompasgroep veel gesproken over wat precies dat middenniveau is, tussen beginselen en beleid. En of je op zoek moet naar een ‘middenniveau’ of dat je moet spreken van ‘verbinding’. In het manifest *Van Waarde* staat het er uiteindelijk zo:

‘Van Waarde’ is iets anders dan een beginselprogramma of een verkiezingsprogramma. In beginselprogramma’s worden idealen gesteld in relatief abstracte waarden en in verkiezingsprogramma’s in de vorm van opsommingen van plannen. Met dit manifest willen we dichter op het alledaagse leven schrijven dan in een beginselprogramma. We zullen ons richten op de waarden die mensen onder druk voelen staan, die verbinden met de klassieke missie van de sociaal-democratie, en een visie en programma op hoofdlijnen om die waarden te borgen. Daarmee willen we bijdragen aan meer menselijkheid in de politiek, en meer politiek in het leven van mensen.⁶

Greep op het leven

Van Waarde had tot doel het publieke gesprek tussen burgers en politici aan te jagen, en zo bij te dragen aan de mobilisatie van politiek tegenwicht op onderwerpen waar beleid en wetgeving tekortschoten. ‘Waar het om draait is dat we de mensen weer die greep op het leven geven die de sociaal-democratie aan de vorige generaties heeft weten te bieden’, schrijft Monika Sie in het *Van Waarde*-manifest.⁷

Hiervoor waren drie hoofdvragen geformuleerd, die telkens opnieuw werden gesteld – zowel aan de vele mensen die voor het project

geïnterviewd werden over hun dagelijks leven als aan de betrokken wetenschappers: Wat is van waarde? Hoe staat dat onder druk? Wat staat ons te doen? En er werden vier thema's aangegeven waar in het bijzonder aandacht voor nodig is, omdat de sociaal-democratische waarden daar het meest onder druk staan: bestaanszekerheid, goed werk, verheffing en binding. Het belang van zeggenschap van mensen over hun eigen leven kan gezien worden als een vijfde, overkoepelend, thema.

De keuze voor deze thema's waarop de focus moet komen te liggen, was geïnspireerd op thema's die van oudsher als urgent worden gezien binnen de sociaal-democratie.⁸ De Kompasgroepleden hadden daarnaast ook lang gesproken over de mogelijkheid de veranderde levensloop als thema aan te wijzen.⁹ Over de noemer van de laatste twee thema's (verheffing en binding) was men het overigens niet meteen eens.

Verheffing staat natuurlijk voor het sociaal-democratische streven naar emancipatie, raakt aan onderwijs, maar heeft ook te maken met doorgeven aan anderen van wat het leven de moeite waard maakt. En iedereen heeft nog wel iets wat hij wil doen of bereiken in zijn leven. De term verheffing werd eigenlijk wat te ouderwets bevonden. 'Binding' – ook wel 'verbinding' – was bedoeld als een, ietwat moraliserend, tegenwicht aan individualisering: we hebben altijd elkaar nodig om onze samenleving vorm te geven, maar dat besef lijkt soms weg te zijn. Binding is diffuus, en kan zowel positief zijn (het samen verbeteren van de wijk, voor elkaar zorgen in lichte gemeenschappen) als negatief (bijvoorbeeld in beknottende geloofsgemeenschappen). 'Veiligheid', 'duurzaamheid' en 'integratie' waren eerst benoemd als aparte thema's, maar werden later onder 'bestaanszekerheid' en 'binding' geschaard.

De Kompasgroep besteedde daarnaast veel aandacht aan maatschappijanalyse en aan het sociaal-democratische mensbeeld: elk van de leden had zijn eigen expertisegebied. Voor de liefhebber: veel bijdragen uit de Kompasgroep-

bijeenkomsten zijn gebundeld in *Tegenwicht. Waarom waarden ertoe doen*¹⁰, dat tegelijk verscheen met het manifest *Van Waarde*. Op datzelfde moment verscheen ook *Vooruit. De verzwegen politiek van het dagelijks leven* (Menno Hurenkamp & Monika Sie Dhian Ho), een bundeling van de interviews die voor het onderzoek waren afgenomen.

Kort na de presentatie van *Van Waarde* door de Wiardi Beckman Stichting nam het partijcongres van de PvdA de hierop gebaseerde resolutie aan *Over wat van waarde is*.

Vleugels

Het was voor het eerst sinds lange tijd dat het werk van de Wiardi Beckman Stichting zoveel invloed had. Met name het verhaal van 'goed werk' en 'bestaanszekerheid' vond weerklank, en kan nog dagelijks worden opgetekend uit de mond van Kamerleden, Europarlementariërs, wethouders, raadsleden en PvdA'ers in de afdelingen.

Op veel plaatsen in het land startten mensen al snel initiatieven onder de noemer Van Waarde. Naast de drie Van Waarde-boeken die de Wiardi Beckman Stichting publiceerde¹¹ en de praktische vertaling daarvan in de resolutie *Over wat van waarde is*, kwamen er veelsoortige Van Waarde-discussieavonden bij afdelingen, een door Hans Spekman geïntroduceerde Van Waarde-manier van lokale politiek bedrijven, Van Waarde-stuurgroepen, zoals die in Friesland onder leiding van Lutz Jacobi, Van Waarde-cursussen journalistiek door Jan Schuurman Hess, en Van Waarde-ambassadeurs. Onder de noemer Van Waarde kwamen ook lokale bestuurders bijeen om te discussiëren over wat 'waardeloze politiek' was – waarbij wethouders en gemeenteraadsleden aan elkaar opbiechtten op welke momenten ze beslissingen hadden genomen vanuit 'de logica van het besturen' zonder kritisch na te denken, en zich voornamen het voortaan anders te gaan doen.

De Wiardi Beckman Stichting realiseerde zich dat wat zij had gepresenteerd nogal diffuus uitpakte in de praktijk van lokale en



Amsterdam, 16 februari 2013: Diederik Samsom tijdens de presentatie van Van Waarde. Later verklaarde Samsom zich tegengewerkt te voelen door het project.

landelijke politiek. Van Waarde was tegelijk een manier van onderzoek doen, een manier van politiek bedrijven en een manier om over politiek te praten; van afstemming van al die initiatieven was geen sprake, ook inhoudelijk niet.

Ondertussen startte de WBS op drie fronten zelf ook vervolgprojecten om te laten zien hoe Van Waarde kon worden toegepast. Het actieonderzoek Van Waarde Lokaal moest concrete adviezen opleveren voor het lokale beleid rond zorg, werk en begeleiding van kwetsbare burgers. In het project Van Waarde Internationaal zocht de WBS-staf naar aanknopingspunten voor de omgang met vluchtelingenstromen – een zoektocht die onder andere leidde langs vluchtelingenkampen in Libanon, Jordanië, Griekenland, Hongarije, Denemarken en Zweden en azc's in Haarlem en Nijmegen.¹² En met het project Van Waarde Duurzaam werd in brede kring gezocht naar aanknopingspunten voor een praktische 'rood-groene' politiek.¹³

Samenwerking

Een goede samenwerking tussen Wiardi Beckman Stichting, partijleider, partijbestuur, bewindspersonen en Kamerleden had de Van Waarde-beweging veel sterker kunnen maken. Bij gebrek daaraan gebruikten velen Van Waarde naar eigen inzicht en voor eigen doeleinden. Erger was dat Van Waarde leek te gaan dienen als splijtzwam binnen de partij: tussen de ideologen (met 'veren') en de technocratische bestuurders (zonder 'veren'). Diederik Samsom bijvoorbeeld voelde zich tegengewerkt door het project van de Wiardi Beckman Stichting.¹⁴ Van Waarde werd een meetlat voor ideologische bevlogenheid, waardoor niet alleen Samsom maar ook al degenen die tijdens de lijsttrekkersverkiezing op hem stemden (hij kreeg 45% van de stemmen) impliciet werd aangerekend een ideologische onbenul te zijn. Lodewijk Asscher heette daarentegen wel 'Van Waarde' te zijn, terwijl hij als vicepremier natuurlijk bij uitstek verantwoordelijkheid had gedragen voor het kabinetsbeleid.

Van Waarde is een heel mooie methode om inhoudelijk het debat met elkaar te voeren op het scherp van de snede, maar een heel slechte methode om elkaar persoonlijk de maat te nemen. Daarvoor zijn mensen veel te veelzijdig en is Van Waarde te weinig dogmatisch. Juist de daarin gepropageerde manier van politiek bedrijven – in betrokkenheid met mensen die het betreft – paste bijvoorbeeld ook Samsom bij tijd en wijle erg goed. Zo liep hij als Kamerlid stage bij een wijkverpleegkundige en werkte hij daarvoor een dag in de week als straatcoach in Amsterdam-West.

Geen rigide formule

Ingewikkeld aan Van Waarde is daarnaast dat een verbinding tussen abstracte idealen en praktisch beleid zich niet in één formule laat vangen. Ook niet met de thema's 'bestaanszekerheid', 'goed werk', 'verheffing' en 'binding'. Het is niet zo dat deze vier thema's hét middeniveau vormen tussen idealen en praktijk. Sommige mensen vatten dat wel zo op, en vragen de WBS dan om hulp bij het 'toepassen' van Van Waarde. Ze zien deze thema's als het ware als de moderne equivalenten van de oude sociaal-democratische idealen vrijheid, gelijkheid en solidariteit. Onlogisch is dat niet, want 'bestaanszekerheid', 'goed werk', 'verheffing' en 'binding' zijn natuurlijk niet alleen thema's maar ook waarden en idealen op zichzelf.

Door op deze thema's steeds te bevragen wat van waarde is, hoe dat onder druk staat en wat er moet gebeuren kan een verbindend, actueel politiek verhaal worden verteld. Maar dat verhaal luidt dus wel steeds net anders. Bestaanszekerheid is bijvoorbeeld een thema dat mensen vaker als urgent zullen benoemen in een tijd van economische crisis en groeiende werkloosheid, terwijl in deze tijd meer het gebrek aan 'zekerheid' in bredere zin (wonen, werk, onderwijs, het 'samen' in de samenleving, de gevolgen van klimaatverandering) in het oog springt.

Goed om te noemen is wellicht nog hoe Van Waarde in elk geval *niet* bedoeld is: als het een-

op-een vertalen van onvrede van mensen in politieke actie (dat zou een populistische versimpeling van de werkelijkheid zijn), als een pleidooi om terug te keren naar de verzorgingsstaat van de jaren vijftig (want dat zou gemakzuchtig denken zijn) of als een rigide checklist waaraan al het beleid getoetst kan worden (want dogmatiek lost geen echte problemen op).

Wie is er tegen waarden?

Lastig aan 'waarden' is verder dat ze tamelijk ongrijpbaar zijn: je kunt er eigenlijk niet tegen zijn. Een discussie over waarden verzandt makkelijk in een wensenlijst voor meer geld voor alles: voor onderwijs, gesubsidieerd werk, meer politieagenten op straat en meer handen aan het bed. In de politieke realiteit is het altijd nodig maatregelen tegen elkaar af te wegen. Krijgt de verpleeghuiszorg er de komende jaren twee miljard euro bij? Dan zal dat geld elders minder uitgegeven moeten worden, of als extra belasting moeten worden opgehaald.

'Een grote opgestoken middelvinger richting belastingbetaler', noemde Wouter Bos Van Waarde

'Een grote opgestoken middelvinger richting belastingbetaler', noemde Wouter Bos Van Waarde daarom. Bos had samen met Monika Sie in de commissie gezeten die het Beginselprogramma van 2005 opstelde. 'Van Waarde leest als een eindeloze verlanglijst maar over wie de rekening moet betalen: geen woord. [...] Deze kwetsbaarheid van Van Waarde wreekt zich vooral nu het verhaal verschijnt op het moment dat we aan een regering deelnemen die, mede met onze steun, een van de

grootste bezuinigingsoperaties ooit tot een goed einde probeert te brengen.'¹⁵

In het Van Waarde-essay zit inderdaad geen financieel afwegingskader. Zo was het ook niet bedoeld. Het verschaft in plaats daarvan een perspectief waarmee politici kunnen kijken: of je vertrekt vanuit de beheersbaarheid van de financiën, of vanuit het idee van de dromen die je wilt waarmaken – de kwaliteit van het leven.

Van Waarde Lokaal

Het afwegen van politieke wensen en de beperkte financiële middelen kreeg wel meer aandacht in de concreet opgezette vervolgprouwen van de WBS, zoals Van Waarde Lokaal. Het doel van dit onderzoek was met adviezen te komen voor de lokale politiek op het gebied van zorg, de hulp aan kwetsbare burgers en de begeleiding naar werk. Dat gebeurde door telkens ook naar voorbeelden te zoeken in gemeenten waar het tegen de stroom in wel lukte sociaal-democratische dromen waar te maken, of het beleid in elk geval in die richting bij te sturen.

Met Van Waarde Lokaal had de Wiardi Beckman Stichting het streven om zich ver te houden van de actuele politiek nadrukkelijk losgelaten; dit was een actieonderzoek en bedoeld om politiek bij te sturen. Het onderzoek leunde sterk op de inzet van een groep vrijwillige interviewers – zo'n 130 PvdA-leden – die volgens een vaste interviewmethode verhalen uit het dagelijks leven over werk en zorg optekenden in hun eigen buurt.

Luisteren naar mensen, dat kun je op talloze manieren doen, zeker als je gebruikmaakt van moderne technologie. Er gelden wel een paar stringente regels. De Vlaamse socioloog Mark Elchardus noemt drie onmisbare ingrediënten bij dat luisteren: geduld, respect en aandacht. 'Verder moet met wat wordt opgevangen ook iets worden aangevangen. Het moet worden verbonden met wetenschappelijke analyse en het moet een aanknopingspunt zijn voor beweging, voor collectieve actie,

Den Haag, maart 2016. Richard Kradolfer en Ahmed Abdillahi bij de presentatie van Van Waarde Lokaal in het Provinciehuis Zuid-Holland. Richard Kradolfer is een van de 260 mensen die in 2015 in dienst is gekomen bij de gemeente Den Haag als straatveger. Ahmed Abdillahi combineert drie banen om rond te kunnen komen in Rotterdam en vertelt over zijn zoektocht naar vast werk.



voor het afdwingen en verwezenlijken van oplossingen.¹⁶

Volgens die regels had de WBS het onderzoek dan ook opgezet: interviewers werden geïnstrueerd en controleerden elkaar op 'goed luisteren', de gesprekken werden zorgvuldig uitgeschreven en door de geïnterviewden nagelezen, een (wisselende) groep van wetenschappers en deskundigen kreeg het verzoek de verzamelde verhalen te verbinden met een maatschappijanalyse en met wetenschappelijke studies en de WBS-staf zorgde voor dialoog over de uitkomsten met politiek verantwoordelijken en publiceerde de verzamelde verhalen en adviezen (www.vanwaardelokaal.nl).

Een van de onderzoeken van Van Waarde Lokaal richtte zich op de vraag 'hoe willen we oud worden?', waarbij de WBS interviews afnam met zo'n honderd 65-plussers. Dit resulteerde in negen adviezen aan lokale en landelijke politici.¹⁷ Veel wensen van mensen bleken trouwens helemaal niet om meer geld te draaien, maar om het anders organiseren van regelingen en voorzieningen.

Een ander onderzoek van Van Waarde Lokaal richtte zich op de beschutte werkplekken. Toen januari 2015 de sociale werkbedrijven werden gesloten voor nieuwe instroom van arbeidsbeperkten, was het aan de gemeenten om voor de meest kwetsbare groep toch een of andere vorm van 'beschut werk' te organiseren. Er was becijferd dat er in 2015 zo'n 1600 van deze nieuwe beschutte werkplekken zouden moeten komen. Eind 2015 bleken er evenwel slechts 44 gerealiseerd te zijn.

De Wiardi Beckman Stichting tekende de verhalen op van degenen die het betrof (gehandicapte jongeren die van het Praktijkonderwijs afkwamen, hun docenten, ouders en werkgevers), en ging ook op zoek naar de voorwaarden waaronder het gemeenten wél gelukt was beschut werk voor deze groep te organiseren. Die zoektocht kwam uit bij DZB, het reïntegratiebedrijf van Leiden. Dit voormalig sociaal werkbedrijf lukte het voldoende werk (ook beschut werk) te organiseren voor mensen met een arbeidsbeperking, vooral

omdat de gemeente Leiden aan DZB werk gunde binnen de gemeentelijke organisatie en daar marktconforme prijzen voor betaalde, en omdat DZB veel startende sociale ondernemingen aan zich had weten te binden, door deze bijvoorbeeld te helpen met hun bedrijfsplan.¹⁸

Een ander voorbeeld dat tot inspiratie kon dienen, kwam uit de gemeente Den Haag, die de garnalenpellerij terughaalde naar de stad en 260 werklozen als straatveger in gemeentedienst nam. Zo werd – terwijl de economische crisis op haar hevigst was – werk gecreëerd voor mensen die anders kansloos waren op de arbeidsmarkt. Een invulling van de Participatiewet die haaks stond op die van bijvoorbeeld Rotterdam, waar de sociaal-democraten niet in het college zaten.¹⁹

Nog een voorbeeld: in Zwolle maakte wethouder Nelleke Vedelaar de dagbesteding voor volwassenen tot een algemene voorziening, dus toegankelijk voor iedereen. Vrijwel alle andere Nederlandse gemeenten volgden de bezuinigingslogica en verhoogden in deze tijd juist de drempels voor dagbesteding.²⁰

Leiden, Den Haag en Zwolle laten zien dat het wel degelijk mogelijk is ideologisch geladen beleid te voeren in een tijd van grote bezuinigingsopgaven. Als de verantwoordelijk wethouders in deze steden enkel hadden geregeneerd vanuit de beheerslogica van de financiën, hadden ze als sociaal-democraten lang niet zoveel bereikt.

Af van de beheerslogica

Het is logisch dat velen Van Waarde zagen als een poging tegenwicht te bieden aan het beleid dat de eigen partij in het kabinet voerde, al was het maar vanwege het feit dat Van Waarde min of meer gelijktijdig gepresenteerd werd met het PvdA-VVD-kabinet. Maar het project Van Waarde wordt tekortgedaan als het wordt gereduceerd tot instrument om het kabinetsbeleid van de afgelopen vier jaar te bekritisieren.

Van Waarde kan gezien worden als de eerste serieuze poging in het reine te komen met de overheersende beheerslogica van Paars

Als Van Waarde een paar jaar eerder (of later) was gepubliceerd – in een periode dat de PvdA niet in het kabinet had gezeten – dan was de impact ervan anders geweest. Het ligt voor de hand dat het dan minder kritisch gericht zou zijn geweest op de eigen politici en het gevoerde beleid, meer had gefunctioneerd als een verwerking van de Paarse kabinetten en de erfenis van de Derde Weg, en meer als een nieuw begin. De beheerslogica van de verzorgingsstaat is vanaf Paars tamelijk overheersend geweest binnen de PvdA. Van Waarde kan gezien worden als de eerste serieuze poging hiermee in het reine te komen en weer de kanteling te maken van ‘besturen door te beheersen’ naar ‘besturen vanuit de problemen en wensen van mensen’.

Die omslag maken, dat is de grote verdienste geweest van Van Waarde, al ging het dus gepaard met heel wat frictie. Ik hoop – en verwacht – dat de PvdA verder zal gaan op de ingeslagen weg van waardengedragen politiek. Hopelijk lukt het om dat vanaf nu met vereende krachten te doen. Vanuit de luwte van oppositievoeren zijn de omstandigheden daarvoor in elk geval beter.

Alescon en andere pijnpunten

De discussie voeren vanuit de problemen en dromen van mensen en vanuit onze waarden, en niet vanuit de logica van het besturen, zal ook in de toekomst bij tijd en wijle pijnlijk zijn, omdat het zal botsen met door PvdA'ers gedragen beleid. Bijvoorbeeld – en dat is nodig! – als binnen de partij gediscussieerd wordt over

de toekomst van de sociale werkbedrijven of over de zorg en hulp aan kwetsbare ouderen door de gemeenten, of de begeleiding van langdurig werklozen, of samenleven in een cultureel divers land.

Wat we dan niet moeten doen is daar een bijtjesdag van maken (‘William Moorlag is fout’, ‘Jetta Klijnsma was geen sociaal-democraat’ of ‘onze wethouder is een technocraat’). Dat zou unfair zijn en bovendien niets wezenlijk veranderen omdat we er met z’n allen bij waren de afgelopen jaren toen het gewraakte beleid tot stand kwam. Maar we moeten ook niet bang zijn dat beleid bij te buigen.

Laten we de mensen opzoeken die het aan gaat. In het geval van de sociale werkbedrijven dus degenen die werken voor organisaties als Alescon. Waar lopen zij tegenaan in hun leven? Hoe belangrijk is het voor hen om betaald werk te hebben? Wat hebben ze nodig om hun werk zo goed mogelijk te kunnen doen? Hechten ze eraan zich in hun werk te kunnen ontwikkelen, promotie te maken? Willen ze graag – met hulp en ondersteuning – op de reguliere arbeidsmarkt aan de slag of liever afgeschermd in een beschutte omgeving? Wat is hun grote droom?

Die verhalen moeten we spiegelen aan een maatschappijanalyse (de harde bezuinigingen op de zwakste groepen op de arbeidsmarkt het afgelopen decennium, de grote nadruk die tegenwoordig ligt op ‘eigen verantwoordelijkheid’, de toenemende druk te presteren op de geflexibiliseerde arbeidsmarkt, de opkomst van de kennis- en diensteneconomie, de vlucht die digitalisering en robotisering nemen) en tot politiek maken op basis van onze sociaal-democratische waarden. Natuurlijk horen daar ook een paar ‘red lines’ bij, zoals dat sociaal-democraten nooit een cao moeten willen ontduiken. En natuurlijk moeten ook financiële afwegingen worden gemaakt.

Maar bovenal is het belangrijk een principiële keuze te maken: vinden we dat mensen die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen, toch betaald werk moeten kunnen verrichten? En zo ja, hebben we daar dan vol-

doende geld voor over, niet alleen in de vorm van subsidies, maar ook voor de begeleiding van deze werkenden en hun werkgevers? Als we het daarover eens zijn, hebben we een duidelijk verhaal – een narratief. Dan kunnen we onze beleidskeuzes uitleggen aan de hand van de noden van mensen, en gestoeld op onze idealen (solidariteit) en waarden (goed werk, verheffing, binding).

Toekomst

De opdracht die de WBS met Van Waarde heeft geformuleerd is helder: politiek bedrijven door steeds opnieuw werkelijk te luisteren naar de mensen die het aangaat, met oog voor sociale en maatschappelijke ontwikkelingen en in verbondenheid met onze idealen. Steeds strevend naar samen zeggenschap krijgen

over wat we belangrijk vinden in het leven. In wezen is dat niet veel anders dan wat er gebeurde na de negentiende-eeuwse arbeidsenquêtes, maar dan toegepast in deze tijd en met de bagage van een eeuw politiek bestuurlijke ervaring.

Van Waarde is een schatkist waar de PvdA de komende jaren uit kan putten om de beweging opnieuw kracht te geven en telkens helder te formuleren en te laten zien waar de partij voor staat. Er zijn talloze manieren om erop voort te bouwen. Niet door nog meer Van Waarde-subprojecten te starten, er rigide regels uit af te leiden of elkaar langs een Van Waarde-meetlat te leggen, maar door de omslag in denken vast te houden en het leven van mensen en onze waarden als uitgangspunt te nemen in al ons handelen.

Noten

- 1 Wilco Boom, *De neergang van de PvdA. Prominente sociaal-democraten over de crisis en de weg omhoog*, Nieuw Amsterdam, Amsterdam 2017, p. 23.
- 2 Er is niet meer bij weinig / noch is er minder / nog is onzeker wat er was / wat wordt wordt willoos / eerst als het is is het ernst / het herinnert zich heilloos / en blijft ijlings / alles van waarde is weerloos / wordt van aanraakbaarheid rijk / en aan alles gelijk / als het hart van de tijd / als het hart van de tijd
- 3 Notulen eerste bijeenkomst Kompasgroep, 23 december 2009.
- 4 Leden van de Kompasgroep waren: Lodewijk Asscher, Frans Becker, Paul de Beer, Hans Boutellier, Rutger Claassen, Job Cohen, Heleen de Coninck, Rene Cuperus, Wout Cornelissen, Mark Elchardus, Michiel Emmelkamp, Anton Hemerijck, Sadik Harchaoui, Menno Hurenkamp, Annemarieke Nierop, Felix Rottenberg, Kees Schuyt, Monika Sie Dhian Ho, Adnan Tekin, Evelien Tonkens, Adriaan van Veldhuizen, Catherine de Vries, Naomi Woltring.
- 5 Commissie Vreeman, *De scherven opgeveegd*, 30 mei 2007. In het Beginselmanifest van 2005 ontbraken, zo luidde de diagnose, maatschappijanalyse en maatschappijkritiek, waardoor het op een aantal belangrijke terreinen politieke urgentie miste.
- 6 Monika Sie Dhian Ho, *Van Waarde. Sociaal-democratie voor de 21ste eeuw*, Van Gennep 2013, p. 24.
- 7 Ibid., p. 15.
- 8 Hans Boutellier omschrijft deze thema's mooi in het nawoord dat hij schreef in *Tegenwicht. Waarom Waarden ertoe doen* (red. Menno Hurenkamp, Annemarieke Nierop en Monika Sie).
- 9 Zie het themanummer 'Levensloop' van *S&D*, *S&D 2012/1-2*.
- 10 Menno Hurenkamp, Annemarieke Nierop & Monika Sie Dhian Ho, *Tegenwicht. Waarom waarden ertoe doen*, Van Gennep 2013.
- 11 Deze drie boeken zijn: Monika Sie Dhian Ho, *Van Waarde. Sociaal-democratie voor de 21ste eeuw*, Van Gennep 2013 (een manifest), Menno Hurenkamp, Annemarieke Nierop en Monika Sie Dhian Ho, *Tegenwicht. Waarom waarden ertoe doen*, Van Gennep 2013 (een bundeling van beschouwingen van wetenschappers en deskundigen, eerder gepubliceerd in *S&D*), Menno Hurenkamp & Monika Sie Dhian Ho, *Vooruit. De verzwegen politiek van het dagelijks leven*, Van Gennep 2013 (interviews).
- 12 Zie www.vanwaardeinternationaal.nl; zie: Monika Sie Dhian Ho, Rene Cuperus & Annelies Pilon (red.), *Over de grens. De vluchtelingencrisis als reality-test*, Van Gennep 2017.
- 13 Dit project vond zijn weerslag in: Heleen de Coninck, Menno

- Hurenkamp, Lieke Melsen & Hans Opschoor (red.), *Roodgroene politiek voor de 21ste eeuw. Duurzame waarden voor de sociaal-democratie*, Van Gennep 2017.
- 14 Lees bijvoorbeeld het interview van Wilco Boom met Diederik Samsom: '[...] Terwijl wij er als club vier jaar lang in geslaagd zijn werkelijk elke overwinning, elke stap voorwaarts te beleven én uit te venten als een totale nederlaag. Aangemoedigd door bijvoorbeeld Monika Sie [destijds directeur van de WBS], Felix Rottenberg [de oud-partijvoorzitter die Samsom in 2015 in *Vrij Nederland* diskwalificeerde als 'bedrijfsleider van het kabinet'] en al die anderen die in dat koor graag meededen.' In: Wilco Boom, *De neergang van de PvdA. Prominente sociaal-democraten over de crisis en de weg omhoog*, Nieuw Amsterdam 2017, p. 170. Lees ook het interview in dezelfde bundel met Monika Sie, pp. 207-223.
- 15 Wouter Bos, 'Alle dagen mooi weer, op rekening van een ander graag!', *S&D* 2013/2, pp. 93-94.
- 16 Mark Elchardus, nawoord bij *Vooruit. De verzwegen politiek van het dagelijks leven*.
- 17 Deze adviezen zijn neergeslagen in: Annemarieke Nierop, *Ouder worden in Nederland. Een Van Waarde Lokaal-onderzoek van de Wiardi Beckman Stichting*, WBS, Den Haag 2017.
- 18 Zie: www.vanwaardelokaal.nl/interview/dat-gesubsidieerde-banen-alleen-maargeld-kosten-onzin. DZB en de manier waarop dit bedrijf samen met de gemeente Leiden beschut werk organiseerde, werd als voorbeeld gesteld aan andere gemeenten, maar de WBS noteerde ook dat wat in Leiden kon lukken, in Oost-Groningen of Zeeland niet zonder meer kans van slagen heeft, omdat de arbeidsmarkt en economie daar heel anders functioneren. Bovendien: er bleken ook schrikbarend veel gemeenten te zijn die gewoon geen zin hadden in het organiseren van beschut werk, bijvoorbeeld omdat ze niet geloofden dat de overheid werk moet verschaffen. Daarom bracht de WBS tevens het advies uit aan staatssecretaris Jetta Klijnsma om de organisatie van beschut werk door gemeenten verplicht te stellen. En zo geschiedde per 1 januari 2016.
- 19 www.vanwaardelokaal.nl/interview/met-260-mensen-werden-we-dienst-genomen; www.vanwaardelokaal.nl/interview/we-zijn-er-niet-om-systemen-intact-te-houden
- 20 www.vanwaardelokaal.nl/interview/dagbesteding-als-algemene-voorziening

Tussen vrees en hoop: de schitterende toekomst van de sociaal-democratie

De PvdA zit in zwaar weer. De verkiezingsnederlagen van de afgelopen jaren dreunen nog door. Toch hoeft dit niet te betekenen dat de sociaal-democratie geen toekomst heeft. Die toekomst ligt in een combinatie van vrees en hoop.

RUUD KOOLE

Voorzitter WBS-werkgroep Partijpolitieke Processen en hoogleraar politieke wetenschappen in Leiden

Eerst de vrees.¹ Eind vorig jaar verscheen een aantal boeken waar je nu niet gelijk vrolijk van wordt. Zo kwam de nieuwe Nederlandse vertaling van Oswald Spenglers *Ondergang van het Avondland* uit.² Dit jaar honderd jaar geleden verscheen het eerste deel van dit boek, en nu zijn beide delen opnieuw verschenen, prachtig uitgegeven. Veel kan over dit caleidoscopische, de hele wereld beschrijvende cultboek over verschillende beschavingen worden gezegd en dat is ook gedaan, maar een optimistisch boek is het niet. De westerse cultuur zou volgens Spengler aan rationalisme, geldzucht en massaconsumptie ten onder gaan.

Nu is het honderd jaar later en we bestaan nog steeds. Optimisme krijgt echter weinig kans bij lezing van het erudiete boek van de Duitse historicus (met een Nederlandse moeder) Philipp Blom dat eveneens vorig najaar uitkwam, met als titel: *Wat op het spel staat*.³ Als gevolg van de klimaatverandering en de digitalisering van arbeid is de toekomst geen belofte meer, maar een bedreiging, zo schrijft

Blom. Hoe vaak hoor je niet zeggen dat het tegenwoordig niet meer vanzelfsprekend is dat onze kinderen het beter krijgen dan wijzelf? Door die bedreiging willen rijke landen houden wat zij hebben. Zij 'weigeren de toekomst', want die zit vol bedreigingen. Maar die houding botst met genoemde ontwikkelingen van klimaatverandering en robotisering van de arbeid. En dat zal enorme gevolgen hebben. Volgens Blom staat niets minder dan onze democratische en rechtsstatelijke samenleving op het spel, misschien wel onze beschaving.

Nu is Philipp Blom Oswald Spengler niet, maar hier komen zij toch dicht bij elkaar, al ligt er honderd jaar tussen. Beiden hebben bovendien gemeen dat zij forse kanttekeningen zetten bij het vooruitgangsgeloof van de Verlichting. Het verlichtingsdenken, gebaseerd op de rede, heeft velen geëmancipeerd, maar deze liberale droom is in de loop van de tijd 'gecompromitteerd', zoals Blom zegt.⁴ Hoe verlicht de vrijzinnige elite hier in Europa

ook dacht te zijn, de gelijkwaardigheid van mensen gold lange tijd niet voor de koloniën, om maar eens iets te noemen. Verlichte ideeën hier, suprematie en onderdrukking daar. En de gelijkwaardigheid van vrouwen was lange tijd een onderschoven kindje, ook bij degenen die zeiden de waarden van de rechtsstaat te omarmen. Er waren mensen als Multatuli, Alletta Jacobs, Anton de Kom en Joke Smit voor nodig om dat aan te kaarten.⁵

Kritiek op de Verlichting is natuurlijk niet nieuw. Het begon met de Romantiek en heeft later ook andere vormen aangenomen. Blom noemt er vele. Natuurlijk, het verlichtingsdenken heeft ook de democratische rechtsstaat opgeleverd en dat is een grote verworvenheid, maar het lag tegelijk aan de basis van een 'verabsoluteerd' marktdenken dat rijkdom concentreert in de handen van zeer weinigen en de natuur uitput.⁶ 'Zo wordt de rationaliteit van de verlichting de rationaliteit van de markt, [...] de mensenrechten worden consumentenrechten [...]. Zo is ook het succes van een samenleving weer te geven in het bruto binnenlands product. Het goede leven ligt in de groei van de economie.'⁷ Maar wat als er grenzen aan de groei zijn? Stort dan ook niet dat goede leven in? In zijn nieuwe boek *The Retreat of Western Liberalism*, stelt ook de columnist van *The Financial Times*, Edward Luce, die vraag.⁸

Voor de sociaal-democratie, net als het liberalisme een kind van de Verlichting, zijn dergelijke sombere analyses natuurlijk niet hoopgevend.⁹ En als je dan de volgende morgen de *Volkscrant* in de bus krijgt, die opent met de kop 'Ongelijkheid mondiaal richting recordniveau',¹⁰ moet je oppassen niet in somberte te vervallen.

Gelukkig was daar dan een nieuw boek over de PvdA! Van de journalist Wilco Boom, dat vlak voor Kerst 2017 werd gepubliceerd. Het bevat negentien interviews met sociaal-democraten. Boeiend genoeg, maar het boek heet niets voor niets *De neergang van de PvdA*, ook al luidt de ondertitel: *Prominente sociaal-democraten over de crisis en de weg omhoog*.¹¹ De

weg omhoog: Jesse Frederik, die in dezelfde periode de Den Uyl-lezing hield, zal zich er vermoedelijk niet door hebben laten overtuigen.¹² Terecht kaartte Frederik de kwestie aan van mensen met een financieel probleem die door enorme boeteverhogingen en deurwaarders- en incassokosten door overheidsinstanties steeds verder de schuldenproblematiek worden ingeduwd. Op televisie was zoiets vorig najaar al aangekaart in de serie *Schuldig* van omroep Human.¹³ Wie kreeg er geen sympathie voor Dennis, de langharige eigenaar van een dierenwinkelje in Amsterdam-Noord? Jesse Frederik in zijn mooie Den Uyl-lezing sprak over Sander, Anna en Germaine die wegzakten in de 'schuldenindustrie' die in Nederland is ontstaan. Dat dit kon gebeuren in het moderne Nederland noemt Frederik 'het failliet van de sociaal-democratie' en daarom heeft hij nooit PvdA gestemd.

Zijn anekdotisch verhaal past in een trend, niet alleen in Nederland. Het wemelt van publicaties waarin de electorale achteruitgang van de sociaal-democratie wordt verbonden met het gevoel bij grote delen van de klassieke achterban dat zij in de steek gelaten zijn door de sociaal-democratie. Ook recente academische studies getuigen daarvan. *Why the Left Loses* is de titel van zo'n recente studie.¹⁴ Maar de teneur is anders dan zo rond 1980. Toen sprak de Duits-Britse liberale socioloog Ralf Dahrendorf nog over het einde van de sociaal-democratie, niet omdat zij failliet was, maar omdat ze door haar eigen succes overbodig was geworden.¹⁵ De verzorgingsstaat was het klinkende resultaat.

De huidige studies wijzen op iets anders. Demografische en maatschappelijk ontwikkelingen hebben de sociaal-democratie in een lastige positie gebracht. Volgens nogal wat publicaties zou zij onmogelijk nog tegelijk de belangen van de arbeidersklasse en die van de middenklasse kunnen behartigen. De sociaal-democratie houdt die spagaat niet langer vol. En daar loopt de opkomende etnische scheidslijn nog eens dwars doorheen. Tegelijk is zij in de periode van de Derde Weg te veel mee-

gegaan met liberale zelfontplooiingsidealen van de hogere middenklasse, waardoor 'Tante Truus drie hoog achter' zich niet meer herkende in de sociaal-democratie. De 'moderniseringsverliezers' voelden zich in de steek gelaten.¹⁶ Pim Fortuyn sprak niet voor niets over de 'verweesde samenleving'.¹⁷

Het lijkt wel of de sociaal-democratie nu haar 1672-moment beleeft

Het lijkt wel of de sociaal-democratie nu haar '1672-moment' beleeft. Volgens vele commentaren is zij als beweging *reddeloos*, is haar leiding *radeloos*, die haar achterban vaak weer *redeloos* vindt. En toch gloort er hoop! Maar alvorens daarop in te gaan, eerst een kleine excursie terug in de tijd.

Historische lessen

We schrijven de tweede helft van de negentiende eeuw. Dankzij technologische vooruitgang vindt de Industriële Revolutie plaats, maar deze brengt ook diepe sociale ellende. De liberaal Thorbecke nam dat probleem waar, maar zag geen oplossing. Hij omarmde de vooruitgang, vernieuwde met zijn grondwet van 1848 het Nederlandse politieke bestel op een beslissende manier, maar stond met lege handen tegenover de dissonant van wat de 'sociale kwestie' is gaan heten. 'Wie vindt den toon waarin deze dissonant zich oplost?' vroeg hij zich enigszins vertwijfeld af.¹⁸

Diepe sociale ellende leidde tot massale lethargie en drankgebruik. Het leek onafwendbaar. Natuurlijk: er werden pogingen ondernomen om het drankmisbruik tegen te gaan en om via de *charitas* het leed van de ergste armoede te verzachten. Maar de structurele

technologische en economische ontwikkelingen werden als onvermijdelijk gezien, net als hun consequenties. Religieuze organisaties zagen er Gods hand in; fabrikanten zeiden dat zij door internationale concurrentie niet anders konden dan arbeiders lage lonen te betalen. Hogere lonen zouden tot faillissement leiden en dan zouden de arbeiders helemaal geen werk hebben.¹⁹ En dat wilde toch niemand?

Ook het vroege socialisme, hoe antikapitalistisch ook, leek zich lange tijd neer te leggen bij het onvermijdelijke. Het beriep zich daarbij op Karl Marx, die in hetzelfde jaar dat Thorbecke zijn grondwet opstelde in Europa een spook zag ronddolen: het spook van het communisme. Het lot van de arbeiders zou beter worden, maar pas nadat het kapitalisme door voortdurende kapitaalaccumulatie zijn eindstadium had bereikt, de rijkdom in handen van een kleine groep superrijken zou zijn gekomen, de middengroepen onvermijdelijk zouden zijn geproletariseerd, en de steeds grotere massa van proletariërs niets meer te verliezen zou hebben dan haar ketenen.²⁰ Dan zou de revolutie uitbreken, zouden alle productiemiddelen in handen van de gemeenschap worden gebracht en zou een klasseloze socialistische heilstaat ontstaan. Dit revolutionair marxisme mocht dan een schitterende toekomst voor de arbeidersklasse schetsen, maar wel op de lange termijn na eerst een periode van nog grotere ellende.

Tegen dit determinisme in het denken kwam aan eind negentiende eeuw verzet. Mensen die zich tegen de algemene opinie in niet neerlegden bij onvermijdelijk geachte ontwikkelingen. Die de strijd aangingen en tegenmacht probeerden te organiseren. Bijvoorbeeld door eigen inkoopcoöperaties en later ook woningcorporaties op te richten. Door vakorganisaties in het leven te roepen. Door 'onderlinge' verzekeringen in te richten. En door te proberen via wetgeving de ellende te bestrijden. Sociaal-liberalen, sociaal bewogen christenen en hervormingsgezinde socialisten.

De laatste groep vocht rond 1900 in eigen

gelederen een strijd uit met revolutionaire marxisten. Zij herkenden het gevaar van kapitaalaccumulatie als strijdig met de belangen van de werkende klasse, maar achtten die niet onvermijdelijk. Van deze reformisten was de Duitse sociaal-democraat Eduard Bernstein de grote voorman. Bernstein achtte het kapitalisme niet onverenigbaar met sociale hervormingen.²¹ Hij verwierp de socialistische heilsleer van de revolutionair marxisten, verving het concept van 'revolutie' door dat van 'evolutie', achtte de proletarisering van de midden-groepen niet onvermijdelijk, pleitte voor een voortdurende democratisering van staat en samenleving en daarmee voor het gebruikmaken in plaats van afwijzen van de staat.²² Hij verving, zou je kunnen zeggen, 'socialisme' door 'sociaal-democratie'.²³

Als een van de eerste sociaal-democraten beschouwde Bernstein de democratische rechtsstaat als doel en middel tegelijk. Om een sociaal rechtvaardige samenleving te krijgen waren democratie en gelijke rechten voor ieder noodzakelijk. Maar hij ging verder dan de liberalen, die vonden dat de democratie beperkt moest blijven tot een liefst zo klein mogelijke overheid. Bernstein wilde het bereik van de liberale democratie juist uitbreiden, om haar toekomst veilig te stellen. Want een democratische rechtsstaat kan niet stabiel zijn wanneer de maatschappelijke ongelijkheid te groot is en sociale rechtvaardigheid te zeer ontbreekt. Tegen uitwassen van het kapitalisme moest dan ook actief worden gestreden op basis van normatieve ideeën van sociale rechtvaardigheid en in de vorm van concrete maatregelen. Daar was politieke en maatschappelijke machtsvorming voor nodig. Het sluiten van compromissen hoorde daarbij, maar niet tegen elk prijs en moest altijd verdedigbaar zijn als een stap in sociale richting. Tegenhangen tegen het liberalisme van de bourgeois was een voortdurende noodzaak, maar dat betekende niet per se dat alle productiemiddelen aan een centrale staat moesten worden onderworpen. Dat zou niet alleen de eigen verantwoordelijkheid ondermijnen, het was ook niet nodig, mits de markt

maar getemd zou worden door ingrijpen van de staat. Niet de afschaffing van het kapitalisme, maar de 'breideling', het inperken van het kapitalisme, was het doel.

De verzwakte positie van de SPD in de jaren dertig maakte het mogelijk dat het nazisme zoveel aanhang kon verwerven

Bernsteins ideeën werden destijds fel bestreden in zijn eigen SPD en in de internationale organisatie van sociaal-democratische partijen. In beide verloor hij het pleit. Zijn tegenstrevers, de revolutionair marxisten onder leiding van Karl Kautsky, moesten niets hebben van zijn revisie van Marx' ideeën. Zij hielden vast aan het deterministisch marxistisch dogma dat een socialistische heilstaat beloofde. Dat heeft de SPD sterk verzwakt. Toen in 1929 de beurskrach plaatsvond stond zij met lege handen om de economische crisis te bestrijden. Volgens verschillende auteurs maakte die verzwakte positie van de SPD het mogelijk dat het nazisme zoveel aanhang kon verwerven.²⁴ Als die redenering klopt, toont dat aan hoezeer een sterke, reformistische sociaal-democratie nodig is voor het voortbestaan van de democratische rechtsstaat.²⁵

In Nederland liep het anders. Daar verlieten de revolutionaire marxisten al in 1909 de SDAP.²⁶ Het reformisme in de sociaal-democratie werd de hoofdstroom. Dat ging overigens niet zonder de nodige discussie, maar stelde de SDAP wel in staat in de jaren dertig de nationale staat te accepteren als het kader voor concrete politieke actie. De bestrijding van de economische crisis werd voorgesteld in een Plan van de Arbeid, opgesteld door onder

anderen de latere Nobelprijswinnaar Jan Tinbergen en Hein Vos. De kern ervan was: zorgen voor bestaanszekerheid en een behoorlijk levenspeil. Zij bouwden voort op de ideeën van de Britse econoom Keynes.

Na de Tweede Wereldoorlog zou dat gedachtegoed een belangrijke rol spelen bij de opbouw van de verzorgingsstaat, ook in Nederland. Net als in andere westerse landen werd de noodzaak gevoeld van een compromis tussen kapitaal en arbeid. Bernstein kreeg alsnog gelijk: een stabiele democratie kan niet zonder een stevige sociale basis. De PvdA zette dat nog eens duidelijk uiteen in het dikke rapport uit 1951 *De weg naar vrijheid*, dat voortbouwde op het Plan van de Arbeid. Bestaanszekerheid stond hierin centraal, maar uitdrukkelijk als middel om te komen tot een ‘gemeenschap van vrije mensen’.

De titel gaf al aan dat het de tegenhanger wilde zijn van *The Road to Serfdom* uit 1944 van Friedrich Hayek.²⁷ Hayek was de opponent van Keynes en pleitte voor zo min mogelijk ingrijpen van de staat in het economisch leven; hij zou de godfather van het neoliberalisme worden. *De weg naar vrijheid* stelde nu juist dat een geordende samenleving met collectieve voorzieningen nodig was om ‘menselijke ontplooiing’ binnen een ‘waarlijke gemeenschap’ mogelijk te maken.²⁸

De verzorgingsstaat werd op- en uitgebouwd. De PvdA deed dit samen en soms in concurrentie met anderen, vooral de KVP. De electorale strijd om de katholieke arbeiders zorgde voor een ‘opwaartse rivaliteit’ die uitmondde in de ruimhartige verzorgingsstaat van de jaren zeventig.²⁹ Dat was waarom Ralf Dahrendorf toen sprak van het einde van de sociaal-democratie, omdat zij overbodig zou zijn geworden.

Een paar lessen kunnen we trekken uit dit historisch uitstapje waarin Bernstein centraal is gezet:

- ▶ Les 1. *Geen determinisme*: ga niet uit van onvermijdelijkheden zoals zogenaamde historische wetten, maar heb een open oog

voor nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen.

- ▶ Les 2. Blijf wel *steeds tegenhangen*: ongewenste uitkomsten van ontwikkelingen in het kapitalistische systeem moeten worden tegengegaan, zoals de ondermijning van de collectieve sociale basis die noodzakelijk is voor een stabiele democratische rechtsstaat. Dit ideologisch debat moet gevoerd blijven worden.
- ▶ Les 3. Maak *concrete plannen*: formuleer op basis van het normatieve uitgangspunt van sociale rechtvaardigheid binnen een democratische rechtsstaat concrete plannen die de bestaanszekerheid bevorderen.

Deze lessen dienen als achtergrond voor een schets van de toekomst van de sociaal-democratie.

Hoop

Sinds de jaren zeventig heeft de wereld niet stilgestaan. Oliecrises, economische conjunctuur met pieken en dalen. Bezuinigingen op de voorzieningen van de verzorgingsstaat, migratie, electorale instabiliteit. De val de Muur. De uitbreiding van de Europese Unie. De digitale revolutie. De opwarming van de aarde. Te veel om op te noemen. Wat duidelijk is: links heeft sinds de jaren zeventig het initiatief verloren in het publieke debat. Dat leidt tot een aantal vaststellingen met betrekking tot de sociaal-democratie. Daarin probeer ik die historische lessen te verwerken.

Geen determinisme

De wereld verandert en dat is soms maar goed ook. Maar dat is iets anders dan die werkelijkheid tot norm verheffen. Dat gebeurde vanaf de jaren zestig op verschillende manieren. Met het bereiken van de verzorgingsstaat kwam in de jaren zestig en zeventig zeer sterk de nadruk te liggen op de individuele ontplooiing, waarbij de aandacht voor de daarvoor noodzakelijke collectieve sociale basis helaas op de

achtergrond raakte. Hedonisme ging de boven-
toon voeren. *Individualisering* werd als een on-
ontkoombare trend beschouwd die verder
moest worden gestimuleerd en als uitgangspunt
voor beleid moest dienen.³⁰

De wereld verandert en dat is soms maar goed ook, maar dat betekent nog niet dat we die werkelijkheid ook tot norm moeten verheffen

Let wel: individuele ontplooiing is en blijft
voor de sociaal-democratie een na te streven
doel en heeft ook veel goeds gebracht; maar
het gaat wel om 'verantwoordelijkheid voor
de ontplooiing van eigen wezen' gekoppeld
aan 'verantwoordelijkheid tegenover mede-
mens en gemeenschap', zoals *De weg naar vrij-
heid* het omschreef. Dan ook kan die gemeen-
schap tot bloei komen, zodat ontplooiing voor
zoveel mogelijk mensen kan worden bereikt.

Dat is heel iets anders dan het doorgesla-
gen individualisme van het neoliberalisme,
waarbij het individu heilig wordt verklaard en
de samenleving er niet toe doet. Alles voor je
zelf! Tony Judt noemde het 'limitless personal
advancement'.³¹ Waarden als prudentie en ge-
matigheid werden aan de kant gezet. *Greed
is good! Enrichissez-vous!*

Dat doorgeslagen individualisme is echter
geen onvermijdelijk proces, maar is bewust
politiek aangemoedigd. De uitspraak 'There
is no such thing as society' van Margaret
Thatcher is er het symbool van geworden.
Door die heiligverklaring konden neoliberale
hun doel van een zo klein mogelijke over-
heid proberen te bereiken door zoveel mo-
gelijk tot de verantwoordelijkheid van de
individuele burger te verklaren. De markt

waarop die individuen zich 'rationeel' bege-
ven, zorgt wel voor het noodzakelijke even-
wicht, zo was de redenering.

Die redenering van neoliberalen was vanaf
Hayek in 1944 decennialang voorbereid,³²
maar brak door in de jaren tachtig toen de
herinnering aan de ellende van de jaren der-
tig en de Tweede Wereldoorlog was vervaagd,
de betaalbaarheid van de verzorgingsstaat
door de economische crisis onder druk kwam
te staan en de met die verzorgingsstaat ge-
paard gaande regelgeving door velen –overi-
gens vaak terecht – als verstikkend werd erva-
ren. Dat was het moment om het naoorlogse
compromis van kapitaal en arbeid, waar de
conservatieve liberalen zich zo aan hadden
gestoord, definitief op de mestvaalt van de ge-
schiedenis te gooien. De neoliberalen grepen
de macht, soms via democratische verkiezin-
gen met Margaret Thatcher en Ronald Rea-
gan, maar in elk geval in het publieke debat.
De uitspraak van de Amerikaanse president
Reagan in 1981, '[...] government is not the
solution to our problem; government is
the problem', zette de toon.³³

De sociaal-democratie raakte, net als de
Democratische Partij in de Verenigde Staten,
in het defensief. Uit angst de boot te missen en
waarschijnlijk ook door gebrek aan historisch
besef ging men de ideeënstrijd niet vol aan,
maar probeerde men mee te buigen. In Neder-
land was de econoom en voormalig PvdA-
fractievoorzitter in de Tweede Kamer Thijs Wölt-
gens een van de weinige sociaal-democratische
politici die die strijd wel opzochten. Maar hij
stond geïsoleerd; de Derde Weg overheerste. In
de praktijk probeerde die Derde Weg wel de
harde kanten van het neoliberalisme er wat af
te vijlen en op het Europese continent zorgden
gevestigde instituties van de verzorgingsstaat
ervoor dat het doorgeslagen individualisme
niet voluit tot gelding kwam. Maar in het poli-
tieke en publieke debat overheerste de gedach-
te van de onontkoombare individualisering
van neoliberale snit.

Dat had grote gevolgen. Er ontstond een
sfeer dat succes in het leven een individuele

keuze is. Heb je het niet gemaakt, dan is dat je eigen schuld. Bezuinigingen in het sociale domein konden zo makkelijk worden verkocht door individuele burgers op hun 'eigen verantwoordelijkheid' aan te spreken. Een nog grotere beroep op mantelzorg past daarbij. En als iemand in financiële problemen komt, is dat zijn eigen schuld. Ook hier weer: geen misverstand. Ook voor de sociaal-democratie hebben mensen een eigen verantwoordelijkheid en zijn er geen rechten zonder plichten. Maar daar houdt het niet bij op en hoeft het ook niet bij op te houden. De gemeenschap heeft eveneens een verantwoordelijkheid. En die kan wel degelijk ook nu worden georganiseerd, ook voor mensen als Dennis van het dierenwinkelje in Amsterdam-Noord. Het door neoliberalen gepropageerde hyperindividualisme is niet onvermijdelijk. En dat geeft hoop.

Datzelfde geldt, mutatis mutandis, voor de door neoliberalen omarmde globalisering. Met veel poeha werd beweerd dat 'There is no alternative' (TINA). Opnieuw een uitspraak van Margaret Thatcher, nu over het internationale kapitalisme. Bij ons sprak Bolkestein in dezelfde lijn: globalisering is het onvermijdelijke gevolg van economische krachten en je kunt je dus maar beter aanpassen. 'In die zin ben ik een marxist', zei Bolkestein, en dat is veelzeggend. Globalisering is op zichzelf geen verkeerde ontwikkeling, maar in de neoliberale bijbel komt het woord 'bijsturing' niet voor, alleen 'aanpassen'. Bernstein zou zich in zijn graf omdraaien. Maar de ontwikkeling van het flitskapitalisme is niet zomaar ontstaan. Het was dezelfde Thatcher die de kapitaalmarkten dereguleerde. En het zijn politieke besluiten om regelingen – *rulings* – te treffen met bedrijven, zodat deze weinig belasting hoeven te betalen over winsten. Politieke besluiten kunnen ook weer worden teruggedraaid en daar ligt een rol voor de sociaal-democratie, zeker in Nederland bij dit onderwerp.

Sinds het neoliberalisme wereldwijd doorbraak is de ongelijkheid in de wereld enorm toegenomen. Daarover ging die krantenkop van *de Volkskrant* van 15 december. Het bericht

was gebaseerd op het nieuwste rapport van een internationale groep economen, van wie Thomas Piketty de bekendste is.³⁴ De groei van de ongelijkheid heeft vooral te maken met het feit dat overheden relatief minder te besteden hebben. Door lagere belastinginkomsten verschuift het vermogen steeds meer van overheden naar private partijen. Het ultieme doel van de neoliberalen komt dichterbij: een zo klein mogelijke overheid.

Interessant in het rapport is de constatering dat in 1980 de ongelijkheid in de Verenigde Staten en die in Europa ongeveer even groot waren. Op beide continenten is die ongelijkheid sindsdien toegenomen, maar in de Verenigde Staten vele malen meer dan in Europa. Piketty verklaart dit door het bestaan van het Europese model van verzorgingsstaten, die dempend werken op de ongelijkheid. Het laat zien dat bijsturen mogelijk is als je het maar wilt. En ook dat biedt hoop. Piketty pleit dan ook voor politieke acties om de trend richting ongelijkheid tegen te gaan. De accumulatie van rijkdom moet worden bestreden. Piketty noemt Europese afspraken over hogere winstbelasting als een voorbeeld om dit te bevorderen. De noodzaak van een krachtige sociaal-democratie kan niet beter worden aangetoond. Ook dat geeft hoop.

Tegenhangen

Maar dan moet de sociaal-democratie wel meer gaan tegenhangen en het ideologisch debat niet schuwen. Zij moet de ideeënstrijd met het kale marktdenken en het hyperindividualisme van het neoliberalisme voluit aangaan. De framing van zijn discours doorprikken.³⁵ Uitleggen, bijvoorbeeld, dat de val van het IJzeren Gordijn niet de triomf van het neoliberalisme bewijst, maar juist voortkwam uit het verlangen naar het model van de West-Europese sociale rechtsstaat.³⁶

Laten zien dat het deterministisch denken van neoliberalen ongegrond is. Dat kapitaal-accumulatie kan worden bestreden en aandeelhouderskapitalisme niet de enige vorm

of norm is bij economische bedrijvigheid. Dat sociaal bijsturen wel degelijk een optie is. Dat neoliberale politiek niet alleen leidt tot een toename van ongelijkheid, maar daarmee ook de sociale onderbouw van de democratische rechtsstaat ondermijnt. Dat het neoliberalisme ondanks de naam juist een echte 'gemeenschap van vrije mensen' uit het zicht brengt. Dat juist sociale democratie een noodzakelijke voorwaarde is voor politieke democratie. Dat een ander soort samenleving mogelijk is, waarin utilitair rendementsdenken niet de bovenaan voert, maar waar binnen de kaders van de democratische rechtsstaat de waarden van menselijke waardigheid en sociale rechtvaardigheid centraal staan. Dat is zowel van inhoudelijk als symbolisch belang.

Concrete plannen

Hoe die sociale democratie te bereiken? Niet door naar vroeger terug te verlangen. Niet door alles collectief te willen regelen. Niet door elk compromis af te wijzen. Niet door je af te sluiten van de buitenwereld. Wel door zoveel mogelijk bestaanszekerheid weer voorop te stellen. Het beginselprogramma van de PvdA ging erop in; Jesse Frederik sprak erover; het Van Waarde-project van de WBS noemde het. Zij moet nu ook in het beleid herkenbaar zijn. Dat verwachten mensen van de sociaal-democratie. Daarom was Willem Drees destijds zo populair, ook buiten de kring van de PvdA.

Bestaanszekerheid, door concrete plannen te maken, vooral op gebieden van werkgelegenheid, sociale zekerheid, zorg en volkshuisvesting. Geen kleine, maar een actieve overheid op juist deze terreinen. Daarbij kan de sociaal-democratie de ogen niet sluiten voor forse uitdagingen. Dat was in de negentiende eeuw zo; dat is nog steeds zo.

Philipp Blom legt in *Wat op het spel staat* terecht de nadruk op het belang van de klimaatcrisis en de digitalisering van de arbeid. Ik zou daar nog ten minste twee uitdagingen aan toe willen voegen: migratie en de kloof

tussen laag- en hoogopgeleiden. Ik loop die vier dadelijk één een één langs. Die nieuwe uitdagingen stellen de sociaal-democratie voor lastige keuzes. Juist de sociaal-democratie die wil bijsturen moet weten in welke richting zij wil bijsturen, ook al zijn de marges smal. En die richting moet altijd zijn het bevorderen van bestaanszekerheid.

Zonder politiek ingrijpen komen de gevolgen van de opwarming van de aarde buitenproportioneel terecht bij armere landen en armere mensen

Wat betreft de *klimaatcrisis*: zonder politiek ingrijpen zullen de gevolgen van zowel de opwarming van de aarde als van de maatregelen om die te bestrijden buitenproportioneel neerdalen bij armere landen en armere mensen. Actief klimaatbeleid is daarmee ook een sociaal-democratische opdracht. Dat zal veel overtuigingskracht vergen. Het stimuleren om minder vlees te eten of vliegvluchten duurder maken zal niet iedereen gelijk bekoren. Dan helpt het wanneer mensen ervan kunnen worden overtuigd dat een duurzame economie ook, of misschien wel juist, een prettige manier van leven mogelijk maakt. Tegelijk kan innovatief milieubeleid een bijdrage leveren aan de werkgelegenheid. Groeien binnen de grenzen van wat onze planeet aankan, zoals Kate Raworth het in haar boek over de donut-economie zegt.³⁷ Op dit terrein, net zoals op sommige andere terreinen, is Europese en internationale samenwerking noodzakelijk. Samenwerking die niet, zoals vaak is gebeurd, door obsessieve deregulering de neoliberale agenda bedient, maar die juist constructief is:

gericht op veiligheid, het behoud van de nationale verzorgingsstaten en op een schoon milieu. Hoewel nog niet voldoende, laten de Parijse akkoorden zien dat bijsturen wel dege-lijk mogelijk is.

Blom noemt verder de *digitalisering en robotisering van de arbeid*: hierdoor kunnen veel banen verdwijnen. Lodewijk Asscher vroeg hier eerder ook al aandacht voor. Over de effecten van robotisering op de arbeidsmarkt bestaat nog veel onzekerheid.³⁸ Sommige studies zeggen dat het allemaal best meevalt;³⁹ andere zien zowel baancreatie als baanverlies,⁴⁰ terwijl weer andere – net zoals Blom – juist enorm verlies aan banen vrezen.⁴¹ Zelfs als het netto-effect zou meevallen, is het niet uitgesloten dat in de toekomst veel mensen hun baan verliezen, zonder dat zij in nieuwe gecreëerde arbeidsplaatsen aan de slag kunnen, omdat zij daarvoor de capaciteiten missen. Nadenken over de mogelijke gevolgen daarvan is nodig.

Als ook sommige neoliberalen pleiten voor een vorm van basisinkomen, is het zaak dit idee goed te doordenken

Daarbij hoort het nadenken over vormen van een basisinkomen om het verlies aan inkomen uit werk te compenseren.⁴² Maar als ook sommige neoliberalen daarvoor pleiten (voor het kopen van de producten uit die gerobotiseerde fabrieken moet immers wel koopkracht bestaan) is het zaak dit idee goed te doordenken. Voor veel mensen is een baan niet alleen een bron van inkomen, maar ook een bron van zelfrespect. De kandidaat voor de Franse Parti Socialiste bij de laatste presidentsverkiezingen in Frankrijk, Benoît Hamon, had zijn hele campagne ingezet op de invoering van een

basisinkomen. In plaats van waardering oogste hij vooral hoon: mensen verweten hem dat hij hen daarmee definitief aan hun lot overliet.

Voorwaarde voor een basisinkomen zou juist daarom moeten zijn dat het mensen in staat stelt een zinvol bestaan te leiden. Een combinatie van een basisinkomen met een basisbaan, misschien vooralsnog alleen voor bepaalde groepen, zou kunnen worden overwogen.⁴³ Het begrip arbeidstijdverkorting zou kunnen worden opgepoetst. Lastige materie, maar daarover nadenken is geboden. Daarbij zou aangesloten kunnen worden bij de Labour Party in Groot-Brittannië, die inmiddels een werkgroep aan het werk heeft gezet.⁴⁴

Ten derde de *migratie*: de integratie van nieuwe Nederlanders in de samenleving hoort voor sociaal-democraten vanzelfsprekend te zijn. Rechten en plichten horen daarbij, net als voor elke andere Nederlander. Maar er zijn grenzen aan de migratie. Nederland heeft geen onbeperkt absorptievermogen, zo staat het al in het beginselprogramma van de PvdA. Juist het behoud van de verzorgingsstaat stelt grenzen aan de immigratie. Andersom is ook waar: dat de Verenigde Staten als immigratieland lange tijd een relatief hoog aantal immigranten opnamen, was ook mogelijk door het lage niveau van de *welfare state* daar.

Het is een ongemakkelijke waarheid voor sociaal-democraten: verzorgingsstaten zijn gebaseerd op insluiting en uitsluiting. Dat kan niet anders. En dus kan niet elke migrant die hierheen wil komen, zich hier ook vestigen. Dat betekent onder meer de bewaking van de buitengrenzen van Europa, maar ook intensieve programma's om de economieën en rechtsstaten in de landen van oorsprong sterker en inclusiever te maken. En, voeg ik daaraan toe: een fatsoenlijke behandeling van mensen in vluchtelingenkampen. Wat in dergelijke kampen in Griekenland plaatsvindt, is een schande voor Europa.

Voor politieke vluchtelingen dient Nederland altijd open te staan. Dat houdt in dat onderscheid wordt gemaakt tussen politieke en

economische migranten. Van de laatsten zijn alleen zij welkom die met hun talenten een bijdrage aan de Nederlandse samenleving leveren.

Wanneer statushouders zich in Nederland vestigen, moet worden voorkomen dat de oorspronkelijke bewoners zich verdrongen voelen op de woningmarkt. Dat vereist meer bouwen, meer sociale huisvesting. Een actieve overheid. Veel oorspronkelijke bewoners hebben de sociaal-democratie de rug toegekeerd. Sommigen stemmen nu op populistische partijen en huldigen daarbij soms standpunten over nieuwe Nederlanders die de sociaal-democratie niet voor haar rekening kan nemen. En toch kunnen die mensen worden overtuigd dat zij uiteindelijk beter af zijn met een sterke sociaal-democratie die zich hard maakt voor hun bestaanszekerheid. Dat zal een lang proces zijn, maar niet onmogelijk. Want de opkomst van het populisme is als de kanarie in de kolenmijn. Het is een signaal dat er iets mis is in de samenleving. Dat de bestaanszekerheid voor velen te zeer onder druk is komen te staan. Met René Cuperus zeg ik dat de opkomst van het populisme eigenlijk één grote roep is om méér sociaal-democratie.⁴⁵

Ten vierde: de *tweedeling tussen hoog- en laagopgeleiden*. Die scheiding lijkt steeds structureler te worden. De demograaf Jan Latten maakt dat in een recente studie glashelder aan de hand van partnerkeuze. NRC berichtte erover in een artikel met als kop 'Liefde leidt tot segregatie'.⁴⁶ In het spel van de relatievorming zijn hoogopgeleiden de grote winnaars. Zij trouwen met elkaar, en zelden nog 'omlaag'. Latten verklaart dat door de groeiende bestaansonzekerheid. Jonge mensen lukt het door de flexibilisering van de arbeid moeilijk om aan een vaste baan te komen. Hoe houd je je dan toch staande in de maatschappij? 'Door met iemand te trouwen die je economische en sociale kansen in de samenleving vergroot', aldus Latten. Zo ontstaan er vooral in de grote steden 'powerkoppels' van hoogopgeleiden.

Er bestaat echter geen spiegelbeeldige situatie bij laagopgeleiden. Latten geeft als voor-

beeld: 'Als een vrouw met een bijstandsuitkering gaat samenwonen met een laagopgeleide man met een flexibel contract, raakt zij die uitkering kwijt.' Dan maar niet samenwonen. Laagopgeleiden zullen vaker alleen blijven. Contrasten tussen hoog- en laagopgeleiden zullen toenemen, aldus Latten. Een Randstedelijk gebied waar sociaal succesvolle mensen wonen, met veel vertrouwen in elkaar en in de politiek. En een periferie met achterblijvers: eenling, laagopgeleid, kwetsbaar. Tegenover Lattens analyse stellen anderen dat de kloof tussen hoog- en laagopgeleiden zeker bestaat, maar 'van alle tijden' is.⁴⁷ Dat neemt echter de noodzaak om bij te sturen niet weg. Hoe somber Lattens analyse ook is, hij ziet mogelijkheden om bij te sturen: 'corporaties die kwetsbare mensen niet alleen huisvesten maar ook sociale zorg verlenen; ingrepen op de woningmarkt om een mix van bewoners te creëren'.⁴⁸ Typisch sociaal-democratische ingrepen dus.

Toch kan de sociaal-democratie er niet omheen dat deze tweedeling zich waarschijnlijk doorzet. Dat heeft directe gevolgen voor het klassieke meritocratische ideaal van sociaal-democraten. Dat ideaal kwam tot uiting in het verzet tegen het gezegde: wie voor een dubbeltje geboren is, wordt nooit een kwartje. Maar dat gezegde is ontstaan in de standenmaatschappij van de negentiende eeuw. Toen konden veel getalenteerde mensen niet 'doorleren', omdat er geen geld voor was. Terecht verzette de sociaal-democratie zich daartegen. En nog steeds hoort het bij haar gedachtegoed dat de gemeenschap moet helpen de talenten van alle jongeren te ontplooiën. Maar de situatie is nu anders. De toegang tot het hoger onderwijs is sterk toegenomen, mede dankzij de sociaal-democratie. Het is zaak die toegang te blijven verdedigen.

Tegelijk weten wij dat voor veel jongeren het hoger onderwijs te hoog gegrepen is. En die moeten niet het gevoel worden gegeven dat zij eigenlijk mislukt zijn. Grotere waardering voor het vmbo en het mbo, voor praktische vaardigheden, is hard nodig. En minder nadruk op allerlei 'excellentieprogramma's',

waardoor de massa van leerlingen en studenten *by default* het etiket van ‘niet geslaagd’ krijgt opgeplakt. Het meritocratisch ideaal is gekaapt door de neoliberalen met hun nadruk op ‘succes is een keuze’. Sommige mensen zullen altijd laagopgeleid of op een andere manier kwetsbaar zijn. Niet elk dubbeltje wordt een kwartje, en toch hoort dat dubbeltje er helemaal bij.

Juist het sociaal-democratisch ideaal van ‘Niemand aan de kant’ biedt hier perspectief: soms door migrantenkinderen te steunen bij hun lange mars als ‘stapelaars’ door het onderwijs; dan weer door op te komen voor de ‘kwartjes’ in de lagere middenklasse, ‘Melkertbanen’ te creëren of sociale werkplaatsen open te houden.

De schitterende toekomst van de sociaal-democratie

Tot nu toe is in dit artikel bewust gesproken over de sociaal-democratie en veel minder over de Partij van de Arbeid. Dat komt enerzijds omdat de problematiek veel breder is dan de PvdA. Vergelijkbare ontwikkelingen doen zich in veel Europese landen voor. Anderzijds omdat de sociaal-democratie in Nederland breder is dan de PvdA. Er zitten ook sociaal-democraten in andere partijen en organisaties, ook al is de PvdA bij uitstek de erfgenaam van het reformisme in de sociaal-democratie. Beroemd zijn de woorden van Joop den Uyl dat hij behoorde tot het ‘zondig ras

der reformisten’. Maar juist Den Uyl wist dat te koppelen aan een visie op een andere samenleving. Een samenleving waar sprake is van spreiding van kennis, macht en inkomen.

Dit artikel heeft willen laten zien dat de *noodzaak* voor sociaal-democratische politiek door het neoliberalisme van de afgelopen vier decennia momenteel nog groter is dan in de tijd van het kabinet-Den Uyl. Dahrendorf had ongelijk: de sociaal-democratie is niet overbodig geworden. Ook de *vraag* naar sociaal-democratie is groot: zo kan de opkomst van het populisme worden verstaan, maar vooral de toegenomen onzekerheid bij vele groepen in de samenleving verklaart die vraag. En de *mogelijkheden* zijn aanwezig; op het gebied van milieu, sociale zekerheid, volkshuisvesting en bij de groeiende vermogensongelijkheid. Piketty wees daarop: Europese samenwerking kan de accumulatie van vermogen en daarmee van macht tegengaan en zo ook het voortbestaan van Europese verzorgingsstaten mogelijk maken. Het moet en het kan!

Wanneer de PvdA de ideeënstrijd met het neoliberalisme voluit aangaat en samenwerkt met andere sociaal-democraten in Europa en in andere Nederlandse partijen en organisaties, en wanneer tegelijk de *noodzaak tot*, de *vraag om* en de *mogelijkheden voor* sociaal-democratische politiek aanwezig zijn, dan kan het niet anders dan dat de sociaal-democratie met haar streven naar bestaanszekerheid in een democratische rechtsstaat een schitterende toekomst tegemoet gaat.

Noten

- 1 Dit artikel is een bewerking van een inleiding gehouden op de conferentie ter gelegenheid van het 40-jarig bestaan van de werkgroep Partijpolitieke Processen van de Wiardi Beckman Stichting, Leiden, 26 januari 2018. De auteur dankt de volgende personen voor hun commentaar op een eerdere versie: Paul de Beer, Job Cohen, Marleen Damen, Ad de Graaf, Arie de Jong, Petr Kopecky, Marijke Linthorst, Paul van Tongeren.
- 2 Oswald Spengler, *De ondergang van het Avondland*, deel I en II, Uitgeverij Boom, Amsterdam 2017.
- 3 Philip Blom, *Wat op het spel staat*, De Bezige Bij, Amsterdam 2017.
- 4 Blom 2017, p. 114.
- 5 Zie o.a.: Maartje Janse, *De afschaffers. Publieke opinie, organisatie en politiek in Nederland 1840-1880*. Wereldbibliotheek, Amsterdam 2007, pp. 175-176.
- 6 Blom 2017, p. 134.
- 7 Ibid., p. 135.
- 8 Edward Luce, *The Retreat of Western Liberalism*, Little Brown UK, Londen 2017.

- 9 Tegelijk kan ook de sociaal-democratie er niet omheen dat in de politiek, naast de rede, ook de emotie een belangrijke rol speelt. Zie: Ruud Koole, 'Gepassioneerde redelijkheid: ratio en emotie in de Nederlandse politiek', in: Corrie van Maris et al (red), *Ratio & Emotie; verwoord en verbeeld*, Leiden University Press, Leiden 2010, pp. 77-91.
- 10 *De Volkskrant*, 15 december 2017.
- 11 Wilco Boom, *De neergang van de PvdA. Prominente sociaal-democraten over de crisis en de weg omhoog*, Nieuw Amsterdam, Amsterdam 2017.
- 12 Zie: https://decorrespondent.nl/7731/waarom-ik-me-een-sociaaldemocraat-voel-maar-nooit-pvda-heb-gestemd/627507078957-88fa7639?pk_campaign=sharer&pk_kwd=twitter.
- 13 Zie: www.human.nl/schuldig/over-schuldig.html.
- 14 Rob Manwaring & Paul Kennedy (red.), *Why the Left loses. The Decline of the Centre-Left in Comparative Perspective*; Policy Press, Bristol 2017.
- 15 Ralf Dahrendorf, *After Social Democracy* 1981. Zie ook: Paul de Beer, 'Moderne bestaanszekerheid', in: Menno Hurenkamp, Annemarieke Nierop & Monika Sie Dhian Ho (red.), *Tegenwicht. Waarom waarden ertoe doen*, Van Gennep, Amsterdam 2013, p. 47.
- 16 Hans Peter Kriesi et al., 'Globalization and the transformation of the national political space: Six European countries compared', in: *European Journal of Political Research* 45/2006, pp. 921-956
- 17 Pim Fortuyn, *De verweesde samenleving*, Karakter Uitgevers, Uithoorn 1995/2002.
- 18 J.R. Thorbecke, *Over het hedendaagsch staatsburgerschap*, 1844; opgenomen in J.R. Thorbecke, *Historische Schetsen*, Martinus Nijhoff, Den Haag 1872, pp. 84-96. Thorbecke formuleerde deze zin (p. 95) nadat hij het probleem van kapitaalaccumulatie had beschreven: 'Kapitaal trekt kapitaal aan; waar het is, wil het meerdere wezen. Wanneer met toenemenden rijkdom aan den eenen, armoede aan den andere kant zich uitbreidt; wanneer de rijke nog rijker, hij die weinig heeft, nog armer moet worden; wat is dan wetgeving, die allen Staatsburgerschap aanbiedt onder eene door weinigen bereikbare voorwaarde, wat is die wetgeving, tenzij ironie?'
- 19 Vgl. het verhoor van de fabrikant Regout over kinderarbeid voor de Parlementaire Enquêtecommissie 1886-1887.
- 20 De laatste drie zinnen van het *Communistisch Manifest* luiden: 'De proletariërs hebben daarbij niets dan ketenen te verliezen. Zij hebben een wereld te winnen. Proletariërs aller landen, verenigt U!' Dit is weliswaar een oproep tot actie, alleen niet gericht op hervormingen maar op revolutie.
- 21 Ik ontleen hier het nodige aan Bart Tromp, medeoprichter van de werkgroep Partijpolitieke Processen van de WBS en groot kenner van het gedachtegoed van Bernstein. Zie: Bart Tromp, 'Revisionisme en sociaal-democratie', in: Bart Tromp, *Geschriften van een intellectuele glazenwasser. De draagbare Tromp*, Bert Bakker, Amsterdam 2010, pp. 199-208 (oorspr. 1981); Bart Tromp, 'Eduard Bernstein en het revisionisme', in: Bart Tromp, *De loden bal van het socialisme*, Bert Bakker, Amsterdam 2012, pp. 95-115. Zie ook: Thijs Wöltgens, *De NEE-zeggens of De gevolgen van het economisch liberalisme*. Amsterdam 1996, 120-131.
- 22 Eduard Bernstein, *De voorwaarden tot het socialisme en de taak der sociaal-democratie*, De Arbeiderspers, Amsterdam 1981 (Duits origineel: 1899, 1921).
- 23 Tony Judt, *Ill fares the land. A Treatise on Our Present Discontents*, Penguin Books, Londen 2010, p. 229.
- 24 Jacques van Doorn, *Duits socialisme. Het falen van de sociaal-democratie en de triomf van het nationaal-socialisme*, Mets & Schilt, Amsterdam 2007. Zie hierover ook: Judt 2010, p. 99; Tromp 2010, p. 205.
- 25 Dat was ook de opvatting van de befaamde Britse econoom Keynes. Politiek extremisme kan worden tegengegaan door een actieve staat die anticyclisch economisch beleid voert. Lijnrecht daartegenover staat de opvatting van Hayek die in zijn *The Road to Serfdom* (1944) stelt dat de liberale open samenleving het best kan worden bereikt door de staat uit het economisch leven te houden. Zie: Judt 2010, pp. 99-100.
- 26 Henry Buiting, *Richtingen en partijstrijd in de SDAP: het ontstaan van de Sociaal-Democratische Partij (SDP)*, Stichting Beheer IISG, Amsterdam 1989.
- 27 F.A. Hayek, *The Road to Serfdom*, University of Chicago Press, Chicago 1944.
- 28 *De weg naar vrijheid. Een socialistisch perspectief*, Rapport van de Plancommissie van de Partij van de Arbeid, Arbeiderspers, Amsterdam 1951, pp. 12-13.
- 29 Beeldspraak van Joop van den Berg.
- 30 Vgl. Judt 2010, pp. 88-89.
- 31 Judt 2010, p. 181.
- 32 Bram Mellink, 'Politici zonder partij. Sociale zekerheid en de geboorte van het neoliberalisme in Nederland 1945-1958', in: *BMGN - Low Countries Historical Review* 132(4), 2017, pp. 25-52; Wöltgens 1996, pp. 113-114.

- 33 Inaugurele rede Ronald Reagan als president op 20 januari 1981. Zie: www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=43130.
- 34 *World Inequality Report 2018* (<http://wir2018.wid.world/>).
- 35 George Lakoff, *Don't Think of an Elephant! Know your values and Frame the Debate. The Essential Guide for Progressives*, White River Junction (VT) 2004.
- 36 Wöltgens 1996.
- 37 Kate Raworth, *Donut-economie. In zeven stappen naar een economie voor de 21e eeuw*, Nieuw Amsterdam, Amsterdam 2017.
- 38 Zie voor een overzicht: Peter Smulders, 'Discussie over robotisering en arbeidsmarkt behoeft onderzoeksdata', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 32(1), 2016, pp. 3-5.
- 39 Went, R., Kremer, M. & A. Knottnerus (red), *De robot de baas. De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Amsterdam 2015.
- 40 R van Est en L. Kool, *Werken aan de robotsamenleving. Visies en inzichten uit de wetenschap over de relatie technologie en werkgelegenheid*, Den Haag, Rathenau Instituut 2015.
- 41 C. Frey en M. Osborne, *The future of Employment. How susceptible are jobs to computerization?* Oxford 2013; *TECHNOLOGY AT WORK v3.0. Automating e-Commerce from Click to Pick to Door*, Oxford 2017 (www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/CITI%20REPORT%20ADRoN.pdf).
- 42 Phillipe van Parijs & Yannick Vanderborght, *Basic Income A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy*, Cambridge 2017; Rutger Bregman, *Gratis geld voor iedereen. En nog vijf grote ideeën die de wereld kunnen veranderen*, De Correspondent BV, Amsterdam 2014; Paul de Beer, 'Basisinkomen, basisbaan of gewoon armoede bestrijden?' in *S&D* 2015/3, pp. 87-93; John Harris, 'What happens when the jobs dry up in the new world? The left must have an answer', *The Guardian*, 16 januari 2018.
- 43 De Beer 2015.
- 44 Harris 2018.
- 45 René Cuperus in: *Boom* 2017, p. 66.
- 46 *NRC Handelsblad*, 5 november 2017.
- 47 Herman van de Werfhorst (red.), *Een kloof van alle tijden. Verschillen tussen lager en hoger opgeleiden in werk, cultuur en politiek*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2015. Overigens wordt Lattens waarneming over de partnerkeuze aangevuld met andere onderzoeken. Het Sociaal en Cultureel Planbureau constateert een groeiend verschil tussen hoog- en laagopgeleiden als het gaat om vertrouwen in de politiek; SCP, *Burgerperspectieven 2017/4*, 45-47. Hakhverdian & Schakel (*Nepparlement? Een pleidooi voor politiek hokjesdenken*, AUP, Amsterdam 2017) observeren dat de opvattingen in de Tweede Kamer over onderwerpen als Europa, immigratie en integratie heel goed overeenkomen met die van hoogopgeleide kiezers en veel minder met die van laagopgeleiden (zie ook Bovens & Wille, *Diplomademocratie: over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Bert Bakker, Amsterdam 2011). Het RIVM neemt een verschil in levensverwachting waar tussen beide groepen van 6 à 7 jaar; RIVM, *Volksgezondheid Toekomst Verkenning* (www.vtv2018.nl/gezondheidsverschillen).
- 48 *NRC Handelsblad*, 5 november 2017.

Memoires van een volhouder

Vijftig jaar lidmaatschap van de PvdA is voor Bert Ummelen reden tot reflectie, niet in de laatste plaats op de afgelopen kabinetsperiode.

BERT UMMELEN

Publicist

Ik heb de gouden speld gekregen. Voor doorzettingsvermogen, denk ik. 'Zeg je lidmaatschap van de PvdA niet op, want er komen altijd betere gelegenheden.' Dixit Bart Tromp.

Ik ben nog een kind van de verzuiling. *Het Vrije Volk*, VARA, vakbond, toen nog NVV, en dus de PvdA. De boeken thuis waren van De Arbeiderspers. Zoals baby's tegenwoordig met de navelstreng vastzitten aan internet, zo zat ik bij geboorte vast aan de rode familie.

Die familie is door wat Hofland de 'dekolonisatie van de burger' noemde uit elkaar gegaagd. *Het Vrije Volk* werd nog voordat het zich terugtrok op Rotterdam ingeruild voor de lokale krant. Het eerlijke verhaal van mijn ouders: loyaliteiten sleten bij de sociale klim. Mensen die wat te winnen hadden werden mensen die wat te verliezen hadden. En daar leek de partij van 'zwak, ziek en misselijk' letterlijk geen boodschap meer aan te hebben. Maar ik werd juist lid.

Wat was er allemaal aan de hand vijftig jaar geleden? In mijn Eindhovense stamcafé kozen de jongens van het vormingstoneel Proloog domicilie. Aan de bar herleefde 's avonds de woordenstrijd tussen het links van de kladderadatsch en dat van de stuksgewijze bouwkunde. Leuke jongens trouwens, die Prologers. Vond je hun toneel niet om aan te zien dan zeiden ze dat het om de vorming van arbeiders-

jeugd ging. Vond je hun maatschappijbeeld karikaturaal dan zeiden ze dat ze toneel maakten.

Je had My Lai, de Praagse Lente die meteen een barre winter werd, Bloedige Maandag in het Parijse Quartier Latin, Bobby Kennedy vermoord. En je had hier Nieuw Links. Econoom Reinier Krooshof, een kennis in Eindhoven, had het pamflet *Tien over Rood* mee geschreven en vertelde me enthousiast over de vuurrode feniks die uit de schaduwen van de brave wederopbouwpartij op zou vliegen.

Ik wist het niet zo net. Het elan van Nieuw Links was aanstekelijk, er was voor een jongmens veel aanstekelijks in die tijd. Maar erkenning van de DDR? Uit de NAVO als Spanje lid zou worden? Hmm. Het was ook de tijd van de 'strijdpunten': de PvdA moest een ondergrens stellen aan haar bereidheid tot coalitievorming. Verder moest de verbeelding aan de macht. Ik herinner me het commentaar van een collega op de krant waar ik toen werkte: hier was niet de verbeelding maar de arrogantie aan de macht.

Hoogmoed kwam voor de val: niks tweede kabinet-Den Uyl. Er is na de doodklap van maart veel achteromgekeken, maar te weinig, vind ik, naar dit scharnierpunt in de partijgeschiedenis. De PvdA maakte zich los van het politieke midden; dat moest gespleten worden. Het

geëtt met de confessionelen is toen begonnen. Nooit meer goed gekomen.

De polarisatiestrategie gaf elan aan onze partij, maar de prijs was ernaar. En was die niet te voorzien? Een linkse meerderheid in Nederland, dat ging toch van z'n levensdagen niet lukken. Een jarenlange bondgenoot met wie de historische prestatie was geleverd van een herrezen en sociaal Nederland de gordijnen in jagen, dat lukte daarentegen prima. Ik zag laatst op tv Marcel van Dam die voorstelde Van Agt een bloemetje te sturen met een sorrykaartje. Goed idee.

Ik raakte bevriend met Bart Tromp. Hij was door socioloog Be van Houten, kenner van de denkkanonnen van de Frankfurter Schule, vanuit Groningen naar Eindhoven gehaald en ik had daar een huisje. Bart werd mijn commensaal. Met de linksigheid van de 'nieuwe vrijgestelden' had hij weinig op. De revolutie van de sixties: niet meer dan een stijlrevolutie was het. En daar kwam bij dat de partij een ethos ging omhelzen dat haaks stond op zulke sociaal-democratische waarden als arbeidzaamheid, soberheid en gemeenschap. We smaalden over burgerlijkheid en vergaten dat het onze historische opdracht was de weg naar de burgerij voor arbeiders te openen.

Ik had de jonge Drees in de auto. Moest hem ophalen van het station in Eindhoven naar het open jongeren centrum waar ik de scepter over was gaan zwaaien. We hadden een allochtonendag op touw gezet; naar het hol van de leeuw bracht ik Drees' zoon dus, want die voerde een partij aan die de problematische kanten van de import van 'nieuwe Nederlanders' agendeerde.

DS'70: bij nader inzien eerder verdediger van het sociaal-democratische gedachtegoed dan afvallige. Mea culpa. Onder het motto dat het lokale bestuur politieker moest, hielp ik Tromp mee oude kaders de Eindhovense partij uit te werken. Daaronder mensen die een prominente rol zouden gaan spelen in DS'70. Toch, ik was bij al het geëxalteerde gedoe, het mistasten, wel lid van een club van mensen

die het idee deelden dat je een betere samenleving kon hebben. Die partij mis ik – eigenlijk al lang.

DS'70 was bij nader inzien eerder verdediger van het sociaal-democratische gedachtegoed dan afvallige

We zijn, in de striemende woorden van Tjeenk Willink, een gedepoliteerde bestuurderspartij geworden. Kanjers leveren we voor alle niveaus van het openbaar bestuur. Maar leveren we ook nog de bezielde hervormers die onze partij zo lang aanvoerden? Mensen die zich in tegenspraak voelen met de maatschappelijke orde? Die een perspectief koesteren en voorhouden op een betere, menselijker manier van samenleven?

Als politiek besturen wordt, gaat iets wezenlijks verloren. Filosoof Paul van Tongeren uit mijn geliefde Nijmegen legde in dagblad *Trouw* eens helder uit wat er mis is met zo'n politiek. 'Problemen oplossen zonder dat je te werk gaat vanuit een ideaal, betekent dat je de problemen enkel kunt oplossen vanuit de heersende vanzelfsprekendheid. Als de gezondheidszorg bijvoorbeeld te duur blijkt te zijn, ga je kijken hoe je er het slimst op kunt bezuinigen. Maar je vraagt je niet af: wat is gezondheid eigenlijk? En zorg? Wat wil ik daar eigenlijk mee? Dat vereist namelijk een ideaal.'

Ik las de interviewbundel van Wilco Boom over de neergang van de PvdA. Samsom en Dijsselbloem maken aanspraak op onze traditie verantwoordelijkheid te nemen, desnoods met electoraal risico. Haast was geboden en er zat heus veel verkiezingsprogramma in Rutte II. Nivelleren bijvoorbeeld. Anders dan in omringende landen heeft de crisis hier niet tot

vergroting van inkomensverschillen geleid. Een prestatie. Maar ook een abstractie voor de verzorgende die haar C1'tje de deur uit heeft moeten doen toen ze wegbezuinigd werd en de bemiddelde overbuurman in zijn Volvo naar zijn werk ziet gaan. Over de pijnlijke bezuiniging op de sociale werkvoorziening – hoe niet PvdA wil je het hebben – nu maar even gezwegen.

In de zelfrechtvaardiging van de 'rode ingenieurs' klinkt een toon mee die stoort in een maatschappijkritische partij als de onze. Het is niet Rutte die critici die hem een gebrek aan visie verweten naar de oogarts verwees, maar in de buurt komt het wel. Ach, zo'n Van Waarde-project. Het huishoudboekje van de staat moest op orde, weet je wel. Ideeënontwikkeling voltrekt zich in onze partij langs een parallelspoor, terzijde van het Haagse traject. Maar het viel niet eerder zo op. Voor de praktiserende politici lijkt zo'n wetenschappelijk bureau een zondagsschool; stichtend maar van weinig belang voor het doordeweekse leven. Niet verwonderlijk dat oud-WBS-directeur Monika Sie haar bitterheid over de ontvangst door de 'partijtop' nauwelijks weet te verbergen.

Voor mij was de exercitie van de WBS een hart onder de riem. Toch nog maar even volhouden voor die gouden speld. Het project documenteerde de actualiteit van traditionele sociaal-democratische doelen als bestaanszekerheid, goed werk, binding en verheffing. Maar dat niet alleen. Het liet een ander model van politiek zien: in plaats van top-down, vanuit een bestuurlijke logica beleid maken, eerst eens goed nagaan wat noden en wensen van mensen zijn.

Een offensief tegen de vervreemding van de Haagse kaasstolp. Maar is het alleen een technocratische cultuur die onze partij heeft vervreemd van haar oude achterban? Een bijdrage is vast ook geleverd door de vergadertijgers, de trouwe bezoekers van congressen en partijraden. Mooi, zo'n vitale ledendemocratie. Het zijn gepassioneerde minderheden die ons verder brengen, ze horen ook bij ons, maar je hebt

een probleem als ze je (zelf)beeld als partij gaan bepalen. Voortdurend ging het kabaal de afgelopen jaren over kwesties die ontbreken op de prioriteitenlijst van de kiezers die we willen hebben, houden en terugkrijgen. Niet strafbaar stellen van illegaliteit, nota bene afgeruild tegen een inkomensafhankelijke zorgpremie, bed-bad-brood, *no more black faces*, een feestje bouwen rond de boerkinireken maar dat ze in de volkswijken hun hoofd hebben geschud.

Er wordt over geklaagd dat de PvdA een 'doctorandussenpartij' is geworden. Hebben onze ouders ervoor gezorgd dat we door konden leren, is het weer niet goed. Het is ook compleet naast het punt. Wat de mensen die onze partij de rug hebben toegekeerd missen, is echte belangstelling voor en kennis van hun leven en zorgen. Empathie.

Voor magazine *Volzin* interviewde ik Marleen Barth. En passant zei ik geschrokken te zijn van een tv-uitzending. Een oude alleenstaande vrouw, beide benen vanwege diabetes geamputeerd, werd haar huis in gerold. Geen plek in het verzorgingstehuis; in de participatiesamenleving is mantelzorg immers de nieuwe zorg. Maar er was geen mantelzorger! Ach, vertelde Barth, ik heb na een ski-ongeluk ook eens met een been in het gips gezeten. Moest ik ook koken en redderen.

De jaren tachtig waren voor een naar trouw neigend lid al niet de gemakkelijkste geweest. Hoe konden we de neoliberale leer dat de vloed ook de armetierige bootjes optilt omarmen? Het klonk misschien niet gek, een sociaal-democratische twist geven aan het project van Reagan en Thatcher: de markten liberaliseren en extra groei gebruiken om mooie collectieve zaken te financieren. Wat er feitelijk gebeurde was dat de *raison d'être* van de sociaal-democratie, het kapitalisme 'breidelen', werd prijsgegeven.

Terug naar de roots, de actualiteit van de opdracht die Willem Banning de partij mee gaf. De kapitalistische productiewijze was ongeëvenaard in het voortbrengen van rijkdom, maar die leidde ook tot niet eerder gekende

ongelijkheid en had daarbij de tendens alle menselijke relaties en verbanden te definiëren in termen van winst, efficiëntie en verkoopbaarheid. Breideling van het kapitalisme heeft in onze beweging altijd twee kanten gehad: een economische en een culturele. We keren ons tegen maatschappelijke ontwrichting en ongelijkheid, de economie moet dienstbaar zijn aan de gemeenschap in plaats van andersom. Zo zou de kwaliteit van arbeid voorrang moeten hebben boven het maken van winst. Het keren van de trend naar steeds meer flexwerk en het teruggeven van waardigheid aan laaggeschoolde arbeid waren niet voor niets kernpunten op de Van Waarde-agenda.

De culturele kant van het breidelingsproject is in onze rijen misschien nog meer op de achtergrond geraakt. Verzet tegen het almaar verder doordringen van de logica van het kapitalisme, van wat we tegenwoordig ‘marktdenken’ noemen, buiten de sfeer van de eigenlijke economie. In de zorg, in het onderwijs, in de ruimtelijke ordening. In de manier waarop mensen zich ook buiten de arbeidssfeer tot elkaar verhouden. In wervende teksten omarmen we het verheffingsideaal. Maar de infrastructuur van verheffing (openbare bibliotheken, volkshogescholen, buurthuizen) hebben we helpen afbreken. Lees *Tegen de stroom in* van Wim Meijer.

Ik stond als Amerika-correspondent met mijn collega's op het gazon van het Witte Huis toen Bill Clinton er Wim Kok ontving. ‘You were the first, Wim.’ Kok zal er wat beduusd onder zijn geweest, zijn promotie tot bouwer van de Derde Weg. Hij was geen ideoloog, meer een doener in de politiek: ‘werk-werk-werk’, het precieze antwoord op de op emancipatiegolven uitdijende vraag naar betaalde arbeid. Dat wel.

Wat nog te zeggen over Rutte II? Op het ‘rechtse rotbeleid’ van Rutte I volgde, met de PvdA aan het roer, een hard procyclisch bezuinigingsbeleid. Zoek de verschillen, schreef Wout Cornelissen in *S&D*. Wat in elk geval niet volgde was een inspanning om de verantwoordelijkheid voor dat beleid te passen in het verhaal van onze partij. De rit uitzitten werd een

zelfstandig doel, disciplineren van de fractie – en op zeker moment: negeren van het partijcongres – het middel. Rottenbergs kwalificatie was niet vriendelijk, maar wel ter zake: de politiek leider van de PvdA gedroeg zich als bedrijfsleider van het kabinet.

Lezend in de bundel van Boom bleef ik haken achter Samsoms opmerking dat dat van dat ‘rechtse rotbeleid’ een ‘slip of the tongue’ was geweest. Had hij niet moeten zeggen. Hier was een onverantwoord beeld opgeroepen van melk en honing onder PvdA-bestuur. En melk en honing was er niet te vergeven.

Partijen worden niet afgerekend op hun prestaties maar op de verwachtingen die ze daarover hebben gewekt, daar heeft Samsom een punt. Tegelijk verdoezelt zo’n spijbtuiging over een campagne-uitspraak iets. Verantwoordelijkheid nemen voor het landsbestuur gaat van au. Dat is niks nieuws voor een op meebesturen gerichte partij als de onze. Maar pijnlijke keuzes uitleggen in termen van wat ons drijft, ze op een overtuigende manier verbinden met ons politieke verhaal, dat is niet gelukt. Dat is faliekant mislukt. Daar was geen aandacht voor.

De sociaal-democratie is overbodig als ze haar vermogen verliest voorbij het bestaande maatschappelijk bestel te denken. Of dat niet meer wil. Als ze zich er tevreden mee stelt binnen dat bestel te besturen, wat te schaven en te spijkeren. Met de gouden speld op het revers van mijn jasje probeer ik te bedenken waarom ik me eigenlijk sociaal-democraat noem. Wat zou mijn ‘elevator pitch’ zijn als ze me daarnaar vroegen? Ik geloof dat ik zou zeggen dat het me te doen is om een beschavende kracht in de samenleving. Waarop natuurlijk vele monden zouden opengaan. Hoezo? Hoe dan?

Met René Cuperus schreef ik voor *S&D* een pleidooi voor een ‘postliberale’ agenda. Minder markt en meer samenleving, het maatschappelijk middenveld nieuw leven inblazen, een niet-liberale invulling van de participatiesamenleving, in plaats van een breder ‘ik’ een breder ‘wij’ (ja, we waren de koning voor),

eerherstel voor gelijkheid en mededogen als maatschappelijke waarden, tegen de afreken-cultuur die professionals hun toewijding ont-neemt, meer democratie wagen.

De burgerlijke samenleving moet het hebben van vertrouwen en verbondenheid, en dat zijn andere kwaliteiten dan die van de markt

Wat we de afgelopen kwart eeuw hebben mee-gemaakt is dat je niet tegelijk de economische machinerie van een samenleving in de vrijloop kan zetten en haar sociale en normatieve ar-chitectuur bewaren. De burgerlijke samenleving moet het hebben van vertrouwen en verbondenheid, en dat zijn andere kwaliteiten dan die van de markt. Daar hoor je te concurreren en te calculeren. De basishouding die erbij hoort is wantrouwen.

We zijn gelukkig niet de enigen met zulke gedachten. We zijn geen monopolist als het gaat om het streven naar sociale cohesie, soli-dariteit, goede kansen voor iedereen op een waardig leven, een helpende hand voor pechvogels, een sterke rechtsstaat en een open, seculiere samenleving waarin mensen hun levensbeschouwing kunnen beleven en uit-dragen, maar er net zo goed vrijheid van religiekritiek is. Samenwerking op links is urgenter dan ooit.

Onze idealen kregen vorm in een industriële wereld en in de context van de natiestaat. Ze moeten hertaald worden voor een postindus-triële, ‘geglobaliseerde’ wereld. Wat een klus! Maar we staan er dus niet alleen voor. Ook GroenLinks en SP komen in opstand tegen de Haagse voorstelling dat burgers niets anders dan nutsmaximalisators zijn. Ook die willen verhinderen dat de samenleving steeds verder verdeeld raakt, tussen ‘oude’ en ‘nieuwe’ Nederlanders, hoog- en laagopgeleiden, zelf-verklaarde wereldburgers en kleinburgers. De boel bij elkaar houden is al iets uit de oude doos, het gaat er nu om de boel bij elkaar te bréngen. Links heeft de behoefte aan sociale bescherming laten kapen door rechts-populis-ten. We hadden Fortuyn en Wilders al, nu weer een geparfumeerde versie van Nederland Houzee.

We hebben onszelf als partij veel te verwij-ten. Vooral dat we het antwoord op de hang naar culturele afsluiting schuldig zijn geble-ven. Behoudzucht kan niet het antwoord zijn, net zomin als de ‘progressiviteit’ van een weer-bare en wendbare *new generation*. En dan heb je het zomaar weer over de middelaarsrol van de sociaal-democratie. Openheid naar de we-reld verbinden met gehechtheid aan het erf-goed, de verdelende vraag ‘waar kom *jij* van-daan?’ vervangen door de verbindende vraag ‘waar gaan *wij* naar toe?’, daar zijn we toch voor in de wieg gelegd? Dat moet onze opgave in een links samenwerkingsverband en het fragmenterende Nederland zijn. En waarom zou zo iets tot mislukken gedoemd zijn?

Een partij die een vernield land op de been heeft gebracht moet het klaar kunnen spelen zichzelf uit het slop te halen en weer een be-trouwbaar kompas te bieden.

Ik draag die speld gewoon.



Activisten tijdens de 'STOP THE TROJAN TREATY'-demonstratie in Brussel, 4 februari 2015.

GLOBALISERING: WAAR BLIJFT DE MORAAAL?

Globalisering heet de grootste politieke uitdaging van deze tijd te zijn voor linkse partijen, maar een politiek aanvalsplan – wat te doen aan de negatieve gevolgen van globalisering – ontbreekt. In dit en volgend nummer van *S&D* zoeken we naar antwoorden.

Het idee dat globalisering een soort natuurverschijnsel is, zit diep. Dat moet maar eens afgelopen zijn, vindt **ROBERT WENT**. ‘We moeten het hebben over de wenselijkheid en het tempo van veranderingen.’

BART STELLINGA brengt in kaart welke hervormingen zijn doorgevoerd sinds de financiële crisis van 2007: ‘Zolang we onze grote maatschappelijke afhankelijkheid van financiële diensten niet verminderen, wordt het heel moeilijk om de financiële sector in de hand te houden.’

CHRISTIAAN VOS maakt zich boos over de belastingvlucht van grote bedrijven en rijke individuen. Die bestaat bij de gratie van onze steun hieraan, niet alleen van de Nederlandse regering, maar ook van onze media, academici en fiscalisten.

In het volgende nummer van S&D meer over globalisering en de arbeidsmarkt: hoe te voorkomen dat werkenden wereldwijd tegen elkaar worden uitgespeeld?

Bijsturen kan en gebeurt ook

Het idee dat globalisering een soort natuurverschijnsel is, zit er diep in. Dat moet maar eens afgelopen zijn. De politiek heeft wel degelijk invloed op de weerslag van mondiale ontwikkelingen op nationaal niveau, en kan de spelregels van globalisering veranderen.

ROBERT WENT

Econoom en werkzaam bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Tevens fervent schrijver en twitteraar over economie en globalisering: @went1955 en www.robertwent.nl

'Insisting that "there is no alternative" is yesterday's political slogan.'
— UNCTAD 2017¹

'De Nederlandse linkse politieke partijen hebben nagelaten een structurele analyse te maken van globalisering. Het voorgestelde beleid in de verkiezingsprogramma's van PvdA, SP en GroenLinks is een beperkte lijst met veelal mooie actiepunten, zonder veel samenhang en richting'. Dat schreef ik in 2007 in *S&D*.² In dat artikel introduceerde ik ook al het 'politieke trilemma van de mondiale economie' van Harvard-econoom Dani Rodrik (zie figuur 1). Dat hulpmiddel om de trade-offs en spanningen tussen globalisering, nationale staten en democratie te begrijpen, heeft sindsdien langzaam maar zeker ook in ons land meer aandacht gekregen.³

Het woord 'globalisering' kwam zelfs niet voor in het coalitieakkoord van de regering van CDA, CU en PvdA, die 22 februari 2007 werd beëdigd. Dat was anderhalf jaar voordat de grote internationale crisis uitbrak, die zoals we weten uitliep op jaren van bezuinigen en economische stagnatie. We zijn inmiddels

tien jaar verder. Trump is president van de Verenigde Staten. De meerderheid van de Britten vroeg bij referendum om een Brexit. En in media, door internationale organisaties en door beleidsmakers wordt gesproken over een crisis van globalisering. Van vele kanten wordt gewaarschuwd voor de gevolgen van deglobalisering en nationalisme.⁴ Pregnanter dan ooit ligt daarom de vraag op tafel hoe we, om de woorden van Rodrik te gebruiken, globalisering kunnen redden van haar cheerleaders.⁵

Doodlopende 'derde weg'

De voormalige Amerikaanse president Bill Clinton noemde globalisering ooit 'the economic equivalent of a force of nature, like wind or water', en premier Tony Blair waarschuwde na zijn derde verkiezingsoverwinning het Labour Party congres in Brighton: 'I hear people say we have to stop and debate globalisation. You might as well debate whether autumn should follow summer'.⁶ Blair kwam hiermee dicht in de buurt van Margaret Thatchers beroemde en beruchte adagium 'There Is No Alternative' (TINA).

Robert Went *Bijsturen kan en gebeurt ook*

Het was de tijd waarin het IMF overwoog om in zijn statuten op te nemen dat lidmaatschap van het Fonds onverenigbaar is met enige vorm van controle op kapitaalverkeer. Maar dat voorstel werd in 1997, het jaar waarin in Azië een grote financiële crisis uitbrak, snel weer in de ijskast gestopt. En daar is het niet meer uitgekomen. Het IMF heeft sindsdien een kleine draai gemaakt over de mogelijkheid en wenselijkheid van controles op kapitaalverkeer. Het Fonds adviseert lidstaten nu desgewenst over de trade-offs bij verschillende manieren om de in- of uitstroom van kapitaalverkeer te beperken, en over de beste manier om dat te doen.⁷ En het waarschuwt net als anderen dat de financiële sector in veel landen te groot is geworden,⁸ want een te grote financiële sector is slecht voor de economische groei.⁹

We moeten echter niet al te enthousiast worden over deze veranderingen bij het IMF. ‘Vrij kapitaalverkeer’ blijft het ideaal, het fonds veronderstelt dat landen daar langzaam naartoe zullen groeien. Maar wat de wereld nodig heeft, schrijft Rodrik, is ‘case-by-case, hard-headed pragmatism instead, recognizing that capital controls sometimes deserve a prominent place’.¹⁰

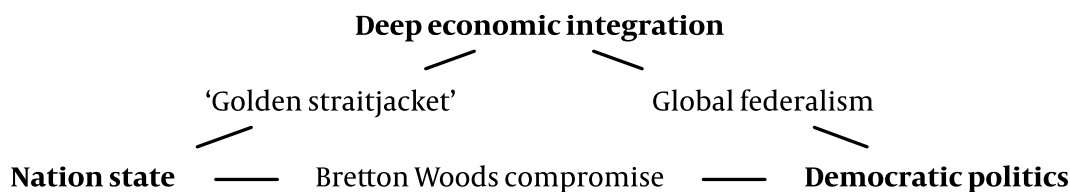
Het idee dat globalisering je overkomt en een soort natuurverschijnsel is, zat (zit?) er diep in bij sociaal-democraten en bij veel andere politieke stromingen. Dat is onjuist. In

de naoorlogse Bretton Woods-periode, die van 1945 tot 1973/4 liep en gekenmerkt werd door een historisch ongekend hoge groei in de rijke landen, is door alle landen het grensoverschrijdend kapitaalverkeer gereguleerd. Onafhankelijke centrale banken waren er in die tijd ook nog niet. Dat veranderde toen die lange periode met jaarlijks stijgende lonen en hoge groei vastliep, en de keynesiaanse recepten die tot dan toe soelaas hadden geboden als het minder ging met de economische conjunctuur, niet meer leken te werken.

Vanaf eind jaren zeventig vond een neo-liberale contrarevolutie plaats, waardoor het functioneren van de wereldeconomie ingrijpend is veranderd.¹¹ Maar het was en bleef een *kapitalistische* mondiale orde, waarin per definitie overheden meer of (dat gebeurde vaker in die tijd) minder een economische rol spelen, waarin de politiek meer of (dat kwam in die tijd vaker voor) minder regels en grenzen aan markten stelt, en waarin landen internationale afspraken maken over grensoverschrijdende transacties en problemen – of niet.

De volgzame houding van Clinton, Blair en vele andere politici, beleidsmakers en opiniemakers tegenover de cheerleaders van globalisering en de grote belangen achter de liberalisering van markten en het kapitaalverkeer – Quiggin heeft het over ‘soft neoliberalism’¹² – staat in schril contrast met de paniekerige verhalen die nu regelmatig

Figuur 1 *Het politieke trilemma van de mondiale economie*



Bron: Went (2007)

Robert Went *Bijsturen kan en gebeurt ook*

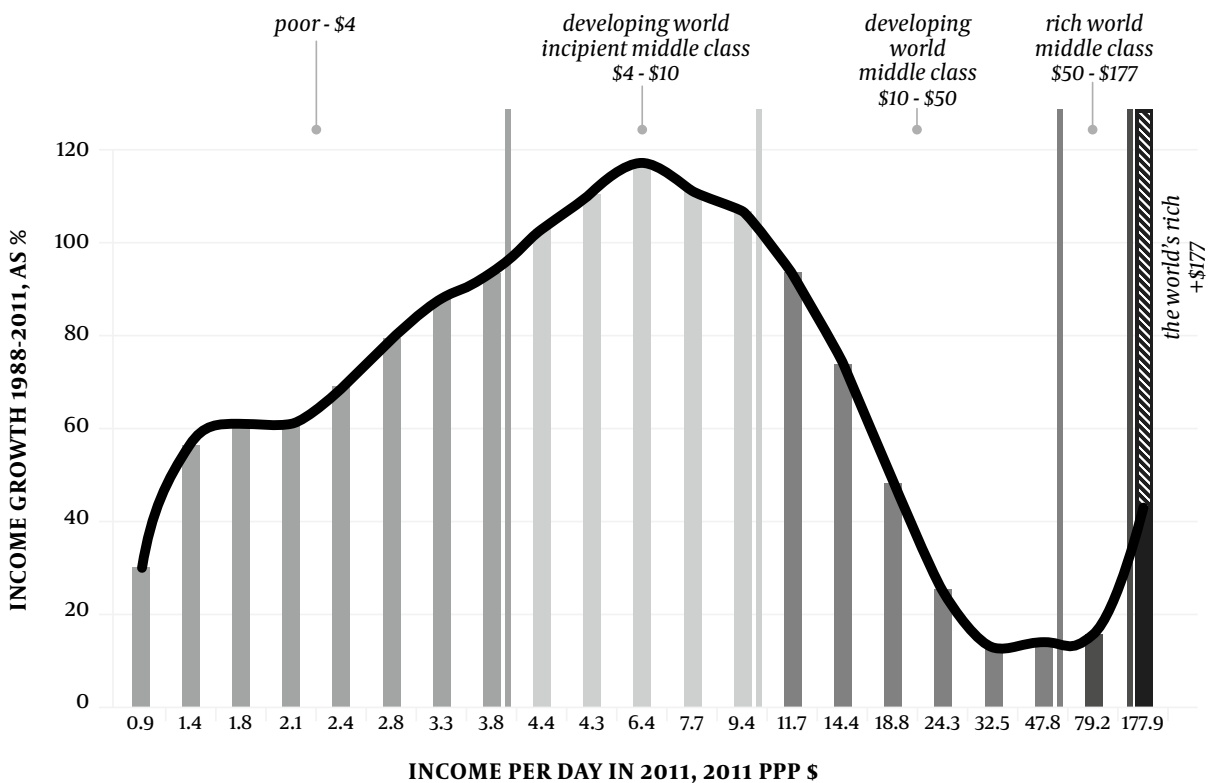
te horen zijn over het risico van een *backlash* tegen globalisering en de gevaren van de-globalisering. Het kan niet allebei waar zijn. Globalisering is een fataliteit waar je je alleen aan kunt aanpassen, en dan kan de voortgang daarvan dus ook niet bedreigd of teruggedraaid worden. Of dat is niet het geval, en dan kan de huidige wijze van globaliseren gemoedereerd en aangepast worden.

De vraag welke van deze twee benaderingen juist is, hoeft in elk geval niet meer gesteld te worden. Voor wie daar nog niet van overtuigd was laten de huidige discussies en ontwikkelingen zien dat globalisering geen fataliteit is.¹³ De bekende historicus Harold James schreef dat "it is conceivable that the world has reached "peak finance" and "peak trade, and possibly "peak globalization".¹⁴

Dominant kapitaal

Maar globalisering heeft toch ook veel goeds gebracht, is vaak de tegenwerping als vraagtekens geplaatst worden bij de huidige manier van globaliseren. En dat is natuurlijk ook zo. Denk aan lagere prijzen voor consumenten. Denk aan de grensoverschrijdende productieketens waarbinnen de productie van goederen en diensten tegenwoordig veel efficiënter kan worden georganiseerd. Denk aan de vele allerarmsten in opkomende landen die uit de armoede zijn gekomen doordat ze deel zijn gaan nemen aan de wereldeconomie. En denk aan de groeiende middenklasse in veel opkomende landen. Die nieuwe welvaart is wel ongelijk verdeeld, laat de inmiddels wereldberoemde olifant van econoom Branko Milanovic zien.

Figuur 2 Branko Milanovics olifant-curve (wereldwijde inkomensgroei, 1988-2011)



Bron: Birdsall, N., 'Middle Class: Winners or Losers in a Globalized World?', Center for Global Development, 3 augustus 2017

Robert Went *Bijsturen kan en gebeurt ook*

De middenklasse in de rijkere landen moet niet zeuren dat zij minder heeft geprofiteerd van globalisering dan arme mensen in China en andere opkomende landen, is daarop soms de reactie: die hadden nog wat goed te maken. Wie kan er tegen zijn dat de armen in de wereld het beter krijgen? Niemand toch? En het is om meerdere redenen zelfs in ons aller belang. Dat verhaal klinkt sympathiek, maar er is wel een probleem mee. Want het laat buiten beeld dat er nog een andere grote winnaar is van de globalisering van de afgelopen decennia: de factor kapitaal.

Voormalig chieft econoom van de Wereldbank Kaushik Basu wijst daar bijvoorbeeld op in een working paper over de veranderingen in de wereld economie:

‘These shifts are good for the world, since they allow poor workers, earlier kept away from the global labor market by virtue of their location and inability to get a visa to work in high-income countries, to now join the global marketplace. But, at the same time, these shifts give rise to greater inequality between the owners of capital and laborers, and the skilled and the unskilled. These shifts constitute a more serious challenge for the world than most people recognize. On the one hand, the share of income accruing to labor, especially in industrialized nations, is rapidly falling. On the other hand, the income accruing to owners of capital, those who own shares, the robots, and the patents, is rising.’¹⁵

Basu is niet de enige die wijst op het afnemend aandeel in nationale inkomens van de factor arbeid. Het IMF doet onderzoek naar de oorzaken daarvan.¹⁶ En in ons land zeggen de president van de Nederlandsche Bank Klaas Knot en oud-minister van financiën Jeroen Dijsselbloem, die om die reden lid is geworden van de FNV, al tijden regelmatig dat de lonen omhoog kunnen, mogen, en moeten.

Het kapitaal is de afgelopen decennia zo dominant geworden in de geglobaliseerde wereld economie dat ook steeds meer beleidsmakers, internationale organisaties en economen pleiten voor sterkere vakbonden en andere *countervailing powers*.¹⁷ Die zijn in veel landen te zwak geworden om voldoende tegenwicht te kunnen bieden tegen te gretig kapitaal. Ook dat is een resultaat van globalisering.

Nog steeds en opnieuw het trilemma

Tien jaar nadat Dani Rodrik het politieke trilemma van de wereld economie schetste, constateert Derbyshire in een boekbespreking in de *Financial Times*:

‘Rodrik’s thesis has aged rather well. Indeed, if anything, the political and economic turmoil that has shaken the world’s major democracies in the 10 years since the global financial crisis shows that the trilemma is sharper and more painful than ever. It also shows that governments are no nearer coming to terms with it than they were when he first formulated it.’ Politieke elites hebben ‘either tried to wish away the trilemma altogether or else sought to “make possible the impossible” by torturing terms like democracy and sovereignty into near-meaninglessness. The consequences have been predictably severe, with populists of various stripes gaining ground across the EU.’¹⁸

Als voorbeeld van fatalisme over globalisering haalt Derbyshire de eerdergenoemde Tony Blair aan op een congres van zijn partij in 2005:

‘The temptation is to use government to try to protect ourselves against the onslaught of globalisation by shutting it out, [...] to think we protect a workforce by regulation, a company by government subsidy, an industry by tariffs. It doesn’t work today.’

Robert Went *Bijsturen kan en gebeurt ook*

De recensie eindigt met de vaststelling dat onder anderen Rodrik heeft laten zien dat ‘there are other options so long as we don’t delude ourselves that we can have it all.’

Dat wordt inmiddels in steeds bredere kring gelukkig ook onderkend. Zelfs de Conservatieve Britse premier Theresa May wil een nieuwe industriepolitiek voor het Verenigd Koninkrijk. En zij pleit voor een *public interest test* om bij voorgenomen overnames van bedrijven te bepalen of die wel mogen plaatsvinden, een discussie die ook in ons land hoog op de agenda staat sinds de dreigende overname van AkzoNobel.¹⁹

Het bestaan van het trilemma van de mondiale economie is een feitelijke vaststelling en geen mening. Verregaande globalisering, democratie, en soevereine nationale staten kunnen niet alledrie tegelijk (zie figuur 3). We moeten kiezen, en ons bewust zijn van de afruil die bestaat tussen hyperglobalisering en de ruimte die je houdt om op nationaal niveau je eigen keuzes te blijven maken. Als een land meer nationale beleidsruimte wil, zal het grenzen moeten stellen aan grensoverschrijdende handel of aan kapitaalverkeer, zoals in de ‘gouden jaren van het kapitalisme’ na de Tweede Wereldoorlog (afgesproken in Bretton Woods) ook gebeurde tot midden jaren zeventig.

Larry Summers, ooit minister van Financiën onder Clinton en voormalig *chief economist* van de Wereldbank, stond bekend als cheerleader van globalisering. Hij pleit nu voor ‘responsible nationalism’.²⁰ In ons land had Lodewijk Asscher het tijdens zijn verkiezingscampagne op vergelijkbare wijze over ‘progressief patriottisme’.²¹ En de Amerikaanse filosoof Kai Nielsen pleit voor wat hij ‘kosmopolitisch nationalisme’ noemt.²² Je kunt moreel kosmopoliet zijn zonder dat je dat ook institutioneel hoeft te zijn, is zijn stelling. Dat betekent concreet dat je streeft ‘naar zelfbeschikking voor de eigen culturele en politieke gemeenschap, gecombineerd met de sociaal-liberale opvattingen dat ieder individu gelijkwaardig is aan de anderen. Dat levert een vorm van nationalis-

me op zonder frustratie over buitenlanders, elites en culturele diversiteit als voornaamste drijfveer.²³

Figuur 3

Menukaart voor globalisering

Sterke natiestaat & democratie:
dan geen globalisering
(afschermen van wereldmarkt)

Sterke natiestaat & globalisering:
dan geen sterke democratie

Globalisering & democratie:
dan geen sterke natiestaat

Bron: Hueck, H. & R. Went, ‘Hoeveel globalisering verdraagt de mens?’, longread RTL Nieuws, 22 maart 2015

Nationale staten en ‘global governance light’

Je kunt een uiterste binnen het trilemma kiezen: beleidsmakers en internationale instituties hadden lange tijd sterk de neiging om steeds verder in de richting van hyperglobalisering te willen gaan. Het zal in de praktijk vaak om gradaties gaan, of om een globale richting die je wil bevorderen. Zo pleit Dani Rodrik ervoor om nieuwe regels en verdragen zo te ontwerpen dat niet langer de factor kapitaal maar de factor arbeid daar beter van wordt.²⁴ Concreet kan dan bijvoorbeeld gedacht worden aan voorstellen om de positie van vakbonden – en meer in het algemeen van de factor arbeid – door en in handelsverdragen te versterken en ILO-normen afdwingbaar te maken.²⁵

Meer in het algemeen betekent de erkenning dat nationale staten niet verdwijnen of minder belangrijk worden in een globaliserende wereldeconomie, zoals nogal eens werd

Robert Went *Bijsturen kan en gebeurt ook*

beweerd,²⁶ en dat de mogelijkheden om met *global governance* zaken te regelen beperkt zijn. Filosoof Kai Nielsen stelt:

*'(W)hile some incautious defenders of neo-liberal forms of globalization have prophesied the demise of the nation-state, nothing like that is happening. But what is happening with capitalist globalization is that nation-states and multi-nation-states as well are being so transformed that they are losing not just absolute sovereignty (something they probably never had anyway) but any meaningful sovereignty.'*²⁷

En Rodrik constateert terecht:

*'[...] democratic governance and political communities are organized largely within nation-states, and are likely to remain so for the foreseeable future.'*²⁸

Een van de conclusies die Rodrik trekt is dat het verstandig is niet zoveel mogelijk mondiaal te willen regelen en coördineren, maar in te zetten op 'global governance light'. Voor sommigen is dat een bittere pil omdat zij iedereen in de wereld een beter leven willen helpen krijgen, en wie wil dat eigenlijk niet? Maar het getuigt van realisme. Want als de Nederlandse overheid niet allereerst voor de mensen in Nederland zorgt, zoals de Amerikaanse dat doet voor de mensen in de VS en de Franse voor de mensen in Frankrijk, wie doet dat dan wel?

Als de Nederlandse overheid niet allereerst voor de mensen in Nederland zorgt, wie doet dat dan wel?

We komen dan op het terrein van de universele rechten van de mens en morele en ethische keuzes. 'Globalization of our economies does not produce globalization of our hearts and minds', zag Michael Ignatieff tijdens zijn onderzoek in lokale gemeenschappen in verschillende delen van de wereld:

*'Even in a globalised world, local sources of moral life – our parents and siblings, our home, our place of worship, the local school, if there is one – are bound to be the primary shaping force of our ordinary virtues. In turn, the states that protect us will always exert a stronger moral influence over us than any external source, whether it be a UN agency, international NGO, or the international media. This is especially the case where the local state in question is democratic and can claim that it speaks in the name of the people.'*²⁹

Waar het om gaat is hoe je nationale voorkeuren en (gepercipieerde) belangen behartigt. Gaat dat ten koste van anderen, of zoveel mogelijk samen met anderen: met zoveel mogelijk positieve en zo min mogelijk negatieve externe effecten? Ignatieff zegt het zo:

'The question becomes how the sovereign can guarantee security and justice for its own people without extinguishing the virtues of generosity and hospitality toward desperate and defenseless people at its gates.'

Voor opkomende landen wordt inmiddels vrij algemeen erkend dat zij recht hebben op 'policy space', om invulling te kunnen geven aan hun ontwikkelingsproject. Rodrik pleit ervoor om in de nieuwe spel- of verkeersregels die we nodig hebben voor de mondiale economie aan alle landen dat recht te geven.³⁰ Het zou mogelijk moeten zijn voor een land om bepaalde goederen te weigeren als die niet voldoen aan de sociale of milieunormen die in dat land de voorkeur hebben.

Waarom mogen van de WTO wel bescher-

Robert Went *Bijsturen kan en gebeurt ook*

mende maatregelen genomen worden als bedrijven zich benadeeld voelen door dumping van bijvoorbeeld zonnepanelen uit China, maar niet als vakbonden klagen over sociale dumping omdat goederen die onder slechte sociale arbeidsomstandigheden zijn geproduceerd worden geïmporteerd?

Tempo en wenselijkheid van verandering

Er is, tot slot, nog een andere manier om naar de opties en trade-offs in het trilemma te kijken. In zijn veelbesproken boek *The Road to Somewhere* stelt David Goodhart dat de hoger opgeleide en vaak meer kosmopolitisch ingestelde *anywheres* (zeg zo'n 25% van de bevolking) de afgelopen decennia vooral het tempo van globalisering bepaald hebben, terwijl de *somewheres* (het overgrote deel van de bevolking) zich daaraan moesten aanpassen.³¹ Behalve over meer ruimte voor eigen keuzes en preferenties moeten we het daarom ook hebben over de wenselijkheid en het tempo van veranderingen. Bijvoorbeeld om de sociale gevolgen beter in kaart te kunnen brengen en die met gericht beleid – dat samen met de betrokkenen wordt ontwikkeld – zo goed mogelijk te proberen te compenseren. Een toekomstig handelsverdrag, dat natuurlijk mini-

maal zou moeten voldoen aan de eisen die de SER daaraan wil stellen, zal dan misschien later ingevoerd worden dan technisch mogelijk is.³² Het is ook mogelijk dat een voorgenomen handelsverdrag zo weinig oplevert dat het beter is er maar niet aan te beginnen.

Een voorbeeld. In opdracht van de minister van ontwikkelingssamenwerking en handel onderzochten onderzoekers het effect op de Nederlandse economie van zes kleine handelsverdragen die in de pijplijn zitten. De kop boven het artikel dat zij daarover in economieblad *ESB* schreven, stelt dapper: 'Handelsverdragen dragen bij aan een economische groei'.³³ Maar wie het stuk leest, zal zich afvragen waarom we al die moeite zouden doen voor een mogelijke cumulatieve groei van 0,5% en 4070 fte's in tien jaar. Het gaat op de schaal van de Nederlandse economie om marginale zaken die bovendien met grote onzekerheden omgeven zijn want het zijn modelberekeningen. Hoe meer de internationale handel al geliberaliseerd is, hoe kleiner de netto-opbrengst van nieuwe verdragen zal zijn. Maar dat zegt niks over de impact op groepen die erdoor geraakt worden. Het kan daarom soms ook wijs zijn om iets *niet* te doen.

Noten

- 1 Unctad, *Trade and Development Report 2017*, Geneva: Unctad 2017 (http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2017_en.pdf).
- 2 Went, R., 'Geen gezicht: de PvdA en globalisering', *S&D* 2007/5, p. 10-17.
- 3 Rodrik, D., *De globaliseringsparadox: Waarom mondiale vrijhandel, de natiestaat en democratie niet samengaan*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2015; Hueck, H. & R. Went, *Hoeveel globalisering verdraagt de mens?*, longread RTL Nieuws, 2015 (www.rtlnieuws.nl/sites/default/files/redactie/public/economievanovermorgen4/index.html); Went, R., 'Leren om beter te globaliseren', *Christen Democratische Verkenningen*, herfst 2017.
- 4 Tong, S., 'What went wrong with globalization', *Marketplace*, 7 augustus 2017, (www.marketplace.org/2017/08/07/world/trade-stories-globalization-and-backlash/what-went-wrong-with-globalization).
- 5 Rodrik, D., *How to save globalization from its cheerleaders*, working paper, 2007 (wdr.drik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/how-to-save-globalization-from-cheerleaders.pdf).
- 6 Beckett, A., 'How Britain fell out of love with the free market', *The Guardian*, 4 augustus 2017 (www.theguardian.com/news/2017/aug/04/how-britain-fell-out-of-love-with-the-free-market#new_tab).
- 7 IMF, *The Liberalization and Management of Capital Flows - An Institutional View*, 2012

Robert Went *Bijsturen kan en gebeurt ook*

- (www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/The-Liberalization-and-Management-of-Capital-Flows-An-Institutional-View-PP4720).
- 8 Donnan, S., 'Financial sector in advanced economies is too big, says IMF', 12 mei 2015, *Financial Times* (www.ft.com/content/4b70ee3a-f88c-11e4-8e16-00144feab7de).
 - 9 The Economist, *Warning: too much finance is bad for the economy*, 18 februari 2015 (www.economist.com/blogs/buttonwood/2015/02/finance-sector-and-growth); WRR, *Samenleving en financiële sector in evenwicht*, WRR-rapport 96, Den Haag: WRR 2017 (www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2016/10/12/samenleving-en-financiele-sector-in-evenwicht).
 - 10 Rodrik, D., *Straight talk on trade: Ideas for a sane world economy*, Princeton: Princeton University Press 2017.
 - 11 Went, R., *The Enigma of Globalization: A Journey to a New Stage of Capitalism*, Londen: Routledge 2002.
 - 12 Quiggin, J., 'Socialism with a spine: the only 21st century alternative', *The Guardian*, 8 oktober 2017 (www.theguardian.com/business/2017/oct/09/socialism-with-a-spine-the-only-21st-century-alternative).
 - 13 Hueck, H. & R. Went, *Vrijhandelsverdragen TTIP en CETA ontberen legitimiteit*, column RTLZ 2017 (www.rtlz.nl/opinie/vrijhandelsverdragen-ttip-en-ceta-ontberen-legitimiteit).
 - 14 James, H., *Deconstructing deglobalization*, Project Syndicate column, 12 september 2017 (www.project-syndicate.org/commentary/three-emotions-underlying-deglobalization-by-harold-james-2017-09?barrier=accessreg).
 - 15 Basu, K., 'Globalization of labor markets and the growth prospects of nations', *World Bank Policy Research Working Paper*, no. 7590, 2016 (<http://documents.worldbank.org/curated/en/290261468194944594/Globalization-of-labor-markets-and-the-growth-prospects-of-nations>).
 - 16 Dao, M., M. Das, Z. Koczan & W. Lian, 'Drivers of Declining Labor Share of Income', IMF blog, 12 april 2017 (blogs.imf.org/2017/04/12/drivers-of-declining-labor-share-of-income/).
 - 17 Galbraith, J.K., *American Capitalism - The Concept of Countervailing Power*, Londen en New York: Routledge 1952 (1993).
 - 18 Derbyshire, J., 'Why governments can't have it all: Must democracy, sovereignty and economic integration remain incompatible today?', *Financial Times*, 28 juli 2017 (www.ft.com/content/63246e18-72b4-11e7-aca6-c6bd07df1a3c).
 - 19 Hueck, H. & R. Went, *Bedrijfsovernames? Laten we het eens over de toekomst van onze economie hebben*, longread Follow the Money, 2017, (www.ftm.nl/artikelen/12-vragen-en-antwoorden-over-ceos-bedrijfsovernames-en-industriepolitiek?share=1).
 - 20 Summers, L., 'Voters deserve responsible nationalism not reflex globalism', *Financial Times*, 10 juli 2016 (www.ft.com/content/15598db8-4456-11e6-9b66-0712b3873ae1).
 - 21 Zie ook: Haidt, J., 'The Ethics of Globalism, Nationalism and Patriotism', *Minding Nature*, september 2016, (www.humansandnature.org/filebin/pdf/minding_nature/sep_2016/Ethics_of_Globalism_Jon_Haidt.pdf).
 - 22 Nielsen, K., 'Towards a liberal socialist cosmopolitan nationalism', *International Journal of Philosophical Studies*, 2003, 11:4, pp. 437-463.
 - 23 Thomas, C., 'Europa moet het kosmopolitisch nationalisme een plek geven', *De Groene Amsterdammer*, 4 oktober 2017 (www.groene.nl/artikel/europa-moet-het-kosmopolitisch-nationalisme-een-plek-geven).
 - 24 Rodrik, D., *Populism and the economics of globalization*, draft paper 2017 (wdrodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/populism_and_the_economics_of_globalization.pdf); Rodrik, D., *Straight talk on trade: Ideas for a sane world economy*, Princeton: Princeton University Press 2017.
 - 25 Crawford, R., 'What would it take for trade deals to protect workers' rights?', *Touchstone blog*, 3 augustus 2017 (<http://touchstoneblog.org.uk/2017/08/take-free-trade-deals-protect-workers-rights/>); Helgesen, L. & H. Hansen, 'Fighting Populism And Protectionism With Workers' Rights', *Social Europe*, 10 oktober 2017 (www.socialeurope.eu/fighting-populism-protectionism-workers-rights/); Smith, A. en L. Campling, 'Anchoring Labour Rights More Effectively In EU Trade Agreements', *Social Europe*, 13 juli 2017 (www.socialeurope.eu/anchoring-labour-rights-effectively-eu-trade-agreements).
 - 26 Went, R., 'Globalisering: onbekend en omstreden', *ESB*, juli 2007, pp. 10-14.
 - 27 Nielsen, K., 'Towards a liberal socialist cosmopolitan nationalism', *International Journal of Philosophical Studies* 2003 11:4, pp. 437-463.
 - 28 Rodrik, D., *Straight talk on trade: Ideas for a sane world economy*, Princeton: Princeton University Press 2017.

Robert Went *Bijsturen kan en gebeurt ook*

- 29 Ignatieff, M., *The ordinary virtues: Moral order in a divided world*, Cambridge MA: Harvard University Press 2017.
- 30 Rodrik, D., *De globaliseringsparadox: Waarom mondiale vrijhandel, de natiestaat en democratie niet samengaan*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2015.
- 31 Goodhart, D., *The Road to Somewhere: The populist revolt and the future of politics*, London: Hurst & company 2017.
- 32 SER, *Advies TTIP: Transatlantic Trade and Investment Partnership*, SER-advies 16 april 2016, Den Haag: SER. www.ser.nl/~media/db_adviezen/2010_2019/2016/ttip.ashx
- 33 Oomes, N., T. Smits & J. Witteman, 'Handelsverdragen dragen bij aan economische groei', *ESB*, 13 april 2017 ([wesb.nu/esb/20023215/handelsverdragen-dragen-bij-aan-economische-groei](http://www.esb.nl/esb/20023215/handelsverdragen-dragen-bij-aan-economische-groei)).

De financiële sector: van dominant naar dienstbaar

We zijn nog veel te afhankelijk van de financiële sector, vooral door onze verslaving aan schulden. Daardoor zijn we extra kwetsbaar voor nieuwe crises. Dat is in belangrijke mate een nationaal vraagstuk dat aangepakt kan worden met gericht sociaaleconomisch beleid. Ook is het nodig dat financiële instellingen veel meer ten dienste van de samenleving gaan opereren dan ze nu doen.

BART STELLINGA

Wetenschappelijk medewerker 'Financialisering' en 'Geldschepping' bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel

De financiële crisis van 2007-2009 toonde twee gezichten van ons financiële stelsel. Aan de ene kant liet de crisis zien hoezeer financiële spelers een eigen leven waren gaan leiden. Het traditionele huis-tuin-en-keukenbankieren was overvleugeld door de wereld van razendsnelle transacties, oneindig ingewikkelde financiële producten en toenemende verwevenheden met spelers in het 'schaduwbankwezen'. Aan de andere kant was de samenleving juist in steeds meer opzichten afhankelijker geworden van de financiële sector. Er was sprake van een 'financialisering' van huishoudens, bedrijfsleven en semipublieke instellingen door hun veel grotere afhankelijkheid van uiteenlopende financiële diensten.

Na de crisis moesten politici onderkennen dat ze de financiële sector veel te veel hadden overgelaten aan de financieel experts, en dat de focus te eenzijdig had gelegen op de inter-

nationale concurrentiepositie van nationale kampioenen. Het was duidelijk dat de politiek weer intensief betrokken moest zijn bij de financiële sector en dat het ook hoog tijd was een perspectief te ontwikkelen op de maatschappelijke positie van de sector. Politici en beleidsmakers streefden daarbij vooral naar het indammen van excessen.

Minder aandacht was er voor de vraag hoe de maatschappelijke bijdrage van de financiële sector kon worden vergroot en de maatschappelijke afhankelijkheid ervan vermindert. Deze vraag staat in dit artikel centraal. Ik begin met een schets van het beleid zoals dit zich in aanloop naar de crisis ontwikkelde. Daarna bespreek ik in hoeverre de sindsdien doorgevoerde beleidshervormingen echt een fundamentele verandering vormen en welke stappen nog te zetten zijn.

Bart Stellinga *De financiële sector: van dominant naar dienstbaar*

Het pre-crisisbeleid

In de naoorlogse periode zagen Europese overheden de financiële sector als een essentiële schakel binnen het bredere macro-economische beleid. Deze schakel zou het beste tot z'n recht komen via een duidelijke inkadering en aansturing van de activiteiten van financiële spelers. Alle overheden maakten linksom of rechtsom beleid om de groei, de allocatie en de prijs van krediet te sturen. Zij legden internationale kapitaalstromen aan banden. Ook legden zij financiële instellingen beperkingen op wat betreft hun internationale bewegingsvrijheid: banken konden dus niet zomaar in een ander land een vestiging openen. Daarnaast hanteerden beleidsmakers met het oog op financiële stabiliteit een structuurbeleid om te voorkomen dat verschillende typen banken op elkaars speelterrein zouden komen of dat zij zouden fuseren met niet-bancaire spelers. Deze sturende maatregelen waren doorgaans eenvoudig af te dwingen, aangezien financiële spelers toch al noodgedwongen een nationale oriëntatie hadden en zich in bepaalde activiteiten specialiseerden.¹

Dit beleid was deels pragmatisch – ingegeven door de specifieke noden van de tijd – maar had zeker ook een fundament in economische denkkaders. Het keynesiaanse denken kreeg steeds meer aanhang in zowel wetenschappelijke als politiek-bestuurlijke kring. Een cruciale component van dit denken is dat vrijemarktwerking destabiliserende effecten kan hebben: acties van individuele marktspeelers kunnen op macroniveau tot ongewenste uitkomsten leiden. De overheid had dan ook een belangrijke ordenende en sturende taak. Dit gold bij uitstek voor financiële diensten: juist door het macro-economische belang daarvan was stevige overheidssturing essentieel.²

Vanaf de jaren zestig kwamen er barsten in deze beleidskaders. Financiële spelers gingen de overheidssturing steeds meer als knellend en beperkend ervaren. Zij vonden verschillen-

de manieren om deze beperkingen te omzeilen, waardoor grenzen tussen spelers vervaagden en financiële globalisering op gang kwam. Dit alles werd flink versneld door technologische innovaties – waarbij met name de ontwikkeling van de computer van cruciaal belang was.

Bovendien liep het vertrouwen in overheidssturing in de jaren zeventig een flinke deuk op toen overheden geen antwoord leken te hebben op de economische problemen – stagnatie en sterke inflatie. Vanaf die tijd wonnen economische theorieën en scholen aan populariteit die veel positiever dachten over vrijemarktwerking en veel negatiever over overheidsinterventie. Deze presenteerden de financiële sector als een grotendeels *passieve* schakel in economische processen – een 'doorgeefluik'. Ook zouden financiële markten niet fundamenteel verschillen van andere markten. Net als voor andere sectoren zou moeten gelden: vertrouw op marktwerking.³ Hoewel financieel beleidsmakers veel pragmatischer waren ingesteld, lieten zij zich wel degelijk inspireren door deze nieuwe denkkaders.

Meer bewegingsvrijheid

Sindsdien zetten overheden in op het stimuleren van bewegingsvrijheid voor financiële spelers en stromen. De gedachte was dat dit uiteindelijk via efficiëntere dienstverlening en financiële innovatie zou bijdragen aan economische groei. Beleidsmakers ontmantelden de naoorlogse regels die de prijs, groei en allocatie van krediet beïnvloedden. Rond de jaren tachtig waren alle restricties zo goed als verdwenen, wat de deur openzette voor een sterke groei van kredietverlening.

Ook faciliteerden overheden financiële globalisering. Medio jaren negentig hadden EU-lidstaten alle restricties op de in- en uitstroom van kapitaal ontmanteld. Daarnaast gaven beleidsinitiatieven op Europees niveau een stevige impuls aan de interne markt voor financiële dienstverlening. Financiële instellingen

Bart Stellinga *De financiële sector: van dominant naar dienstbaar*

kregen met het paspoortstelsel de vrijheid om, eenmaal gevestigd in een EU-lidstaat, in alle EU-landen een filiaal op te zetten, met het thuisland als toezichthouder. Overheden harmoniseerden wetgeving met het oog op het creëren van een gelijk speelveld, bijvoorbeeld met het *Actieplan voor financiële diensten* (1999). Kortom, liberalisering, privatisering en globalisering waren het devies.⁴

Daarnaast ontmantelden overheden het structuurbeleid, zodat banken de vrijheid kregen uiteenlopende financiële activiteiten te ontplooien. Het eerdere uitgangspunt dat een gesegmenteerde sector bijdraagt aan financiële stabiliteit, werd afgedaan als onjuist: juist instellingen met een gediversifieerd bedrijfsmodel zouden goed in staat zijn risico's te spreiden en efficiënter te opereren. In Nederland kwam rond 1990 het structuurbeleid feitelijk ten einde toen enkele grote fusies werden goedgekeurd. ABN fuseerde met Amro, ING kwam tot stand door fusies tussen Postbank, NMB en Nationale-Nederlanden, en Fortis kwam voort uit VSB, AMEV en AG Groep. Vanaf dat moment werd het Nederlandse financiële landschap gedomineerd door een klein aantal grote bedrijven.⁵

Microprudentieel stabiliteitsbeleid

Het naoorlogse sturende beleid had als wenselijk bijeffect dat financiële instabiliteit en crises nauwelijks voorkwamen. In de woorden van Goodhart: 'the controlled, constrained financial system was just a safe, but dull place'.⁶ Deze situatie veranderde zoals gezegd ingrijpend door de toenemende bewegingsvrijheid van financiële instellingen. Beleidsmakers zagen zeker de risico's hiervan. Met het ontmantelen van veel regels kwamen er dan ook veel nieuwe regels bij: beleid specifiek gericht op financiële stabiliteit.

In tegenstelling tot het naoorlogse beleid was dit beleid echter primair gericht op individuele instellingen – het zogeheten micropudentieel perspectief. Dit perspectief houdt

in dat zolang individuele instellingen financieel gezond zijn, het systeem als geheel stabiel zal blijven. De kapitaaleisen ontwikkeld door het Bazelse Comité (het samenwerkingsverband van centrale banken van een tiental OESO-landen) vormden de kern van dit nieuwe beleid. Deze eisen, in 1988 bekrachtigd in het Bazel I-akkoord, verplichtten banken om genoeg eigen vermogen te hebben om onvoorziene verliezen op te kunnen vangen. De eisen hadden dus betrekking op de buffers van banken in verhouding tot de genomen risico's, maar zij legden nauwelijks beperkingen op aan die risico's zelf. Beleidsmakers zagen kapitaaleisen dan ook als een marktvriendelijke manier om banken te beschermen tegen mogelijke problemen.⁷

Binnen de kaders van het microprudentieel beleid vertrouwden beleidsmakers ook steeds meer op het risicomanagement van de instellingen zelf. Dit kreeg zijn beslag in het Bazel II-akkoord (2004), waarmee banken met een geavanceerd risicomanagementsysteem meer vrijheid kregen om zelf in te schatten hoeveel eigen vermogen ze nodig hadden. Toezichthouders wilden hiermee publieke en private belangen verenigen: banken zouden risico's beter managen en meer vrijheid krijgen. Ook zetten zij met dit akkoord in op het versterken van de marktdiscipline, primair door meer transparantie te eisen van financiële instellingen. Hiermee hoopten toezichthouders dat marktpartijen – beleggers, kredietbeoordelaars, analisten – banken beter konden monitoren en afrekenen op risicovol gedrag.⁸

Technocratisering van beleid

Daarnaast was sprake van een depolitisering en technocratisering van beleid. Politici benaderden financiële regulering als een technische en apolitieke activiteit die maar beter kon worden overgelaten aan experts. Beleid werd dan ook steeds meer ontwikkeld in supranationale beleidsfora waarin expertise een belangrijker criterium was dan democratische

Bart Stellinga *De financiële sector: van dominant naar dienstbaar*

controlemechanismen. Deze technocratisering ging gepaard met een grote invloed van transnationale financiële instellingen.

In veel gevallen ging het om een soort hybride publiek-private beleidsfora, waarbij grote multinationale financiële spelers samen met experts de internationale regels ontwikkelden. Niet voor niets hadden veel belangenorganisaties in de tien jaar voorafgaand aan de financiële crisis een belangrijk deel van hun lobbyinspanningen naar internationaal niveau verplaatst, om zo direct de ontwikkeling van regels te beïnvloeden. In de praktijk hadden deze beleidsfora een grote vrijheid om beleid op een specifieke manier uit te werken, vaak niet of nauwelijks gecontroleerd door politici op Europees of nationaal niveau.⁹

Terughoudendheid en privaat initiatief stonden centraal. Dit had invloed op zowel de inhoud van het beleid als de reikwijdte daarvan. In aanloop naar de crisis bleven zodoende belangrijke delen van het financiële systeem gevrijwaard van overheidsregulering of toezicht. Complementair aan deze teruggetrokken overheidshouding was het feit dat veel gebruik werd gemaakt van zelfregulering. De gangbare filosofie was dat centralistisch beleid traag, inefficiënt en bureaucratisch was, terwijl zelfregulering als snel, efficiënt en innovatief werd gekarakteriseerd. Invloedrijke internationale organisaties als het Internationaal Monetair Fonds en het Financial Stability Forum (FSF) droegen dan ook doorgaans zelfregulering uit als meest wenselijke beleidsstrategie.¹⁰

Financialisering van de samenleving

De crisis maakte pijnlijk duidelijk dat de financiële sector te veel een eigen leven was gaan leiden. Deze *framing* laat echter een cruciale pre-crisis-ontwikkeling onderbelicht: de economie en samenleving werden ook steeds afhankelijker van het financiële systeem.¹¹ Dit wordt ook wel de 'financialisering' van de samenleving genoemd. Private schulden namen

explosief toe. In Nederland kwam dit voornamelijk door de sterke groei van schulden van huishoudens, vooral in relatie tot de financiering van huizen.

Daarnaast stonden huishoudens via pensioenfondsen in grotere mate bloot aan de volatiliteit van financiële markten. Ook het bedrijfsleven werd sterker beïnvloed door financiële markten dan voorheen. Grote bedrijven lieten zich in hun strategie en bedrijfsvoering beïnvloeden door financiële indicatoren zoals beurskoersen en kredietbeoordelingen. Het Nederlandse midden- en kleinbedrijf is zeer afhankelijk van bancair krediet, terwijl het topzware bankwezen zich juist minder afhankelijk maakte van het midden- en kleinbedrijf. Door dit alles ontstond een grotere discrepantie tussen de behoeftes van de economie en de taakinvulling van de financiële instellingen.

De zeer hoge Nederlandse hypotheekschulden kunnen niet los gezien worden van de hypotheekrenteaf trek

Vanzelfsprekend zijn deze ontwikkelingen in bepaalde mate beïnvloed door het veranderende financiële-sectorbeleid, maar minstens even belangrijk zijn het sociaaleconomische beleid (woningmarkt, belastingen, sociale zekerheid), het marktordeningsbeleid (consumenten, *corporate governance*) en het verzelfstandigingsbeleid. De sterke groei van huishoudschulden kan bijvoorbeeld niet los worden gezien van het sociaaleconomische beleid. Het woningmarktbeleid in veel landen stimuleerde huiseigenaarschap. Denk in Nederland aan de Nationale Hypotheek Garantie en (in mindere mate) de Wet be-

Bart Stellinga *De financiële sector: van dominant naar dienstbaar*

vordering eigenwoningbezit. De op slot zittende huurmarkt droeg verder bij aan een sterke populariteit van koopwoningen. Ook speelde het belastingstelsel een cruciale rol. De zeer hoge Nederlandse hypotheekschulden kunnen niet los gezien worden van de hypotheekrenteaftrek. Pensioenbeleid stimuleert hoge maar niet direct toegankelijke private besparingen, waardoor mensen relatief hogere schulden moeten aangaan om huizen te financieren. We zouden hier dus kunnen spreken van een impliciet 'financialiseringsbeleid'.¹²

De crisis: 2007-2009

Tijdens de financiële crisis implodeerde de mondiale private schuldenberg die in het decennium daarvoor was opgebouwd. Deze schuldenberg was het resultaat van destabiliserende zelfversterkende effecten tussen kredietgroei en prijsstijgingen van activa (huizen en complexe financiële producten) die met dit krediet gefinancierd werden.¹³

Het epicentrum van de crisis lag in de Verenigde Staten. In de jaren ervoor hadden stijgende huizenprijzen een sterk aanzuigende werking gehad op kredietverstrekkers, wat weer bijdroeg aan verder stijgende huizenprijzen. Cruciaal was ook een financiële innovatie: 'securitisatie'. Dit houdt in dat banken een zeer grote hoeveelheid hypotheekbundelen en in 'stukken' verkopen aan andere financiële spelers, zoals pensioenfondsen en verzekeraars. Omdat banken hiermee de hypotheek 'van hun balans' haalden, konden ze financiële regelgeving omzeilen en weer nieuwe hypotheek verstrekken. Deze hypotheekpakketten waren erg populair, ook onder Europese financiële instellingen. Ze leken volstrekt veilig en gaven toch een aardig rendement. Ook toezichthouders zagen weinig reden tot zorg: door securitisatie waren risico's immers verspreid over een grote hoeveelheid partijen die elk individueel wel tegen een stootje zouden kunnen. Het systeem leek dus veilig.

Deze aanname bleek volstrekt misplaatst.

Financiële dynamiek had de Amerikaanse huizenmarkt flink oververhit. Kort door de bocht: in plaats van dat banken hypotheekpakketten maakten om risico's te verspreiden, creëerden zij risico's (dubieuze hypotheekpakketten) om hypotheekpakketten te verkopen. Toen medio jaren 2000 hypotheekrentes begonnen te stijgen, nam het aantal wanbetalingen toe en daalden huizenprijzen sterk. De hypotheekpakketten die eerst zo veilig leken, waren nu zeer verdacht. Kredietbeoordelaars herzag hun voorheen zo positieve oordeel voor tal van deze producten. Omdat financiële instellingen dermate met elkaar verknoot waren geraakt en niemand precies wist wie in welke mate blootstond aan de problemen op de Amerikaanse huizenmarkt, leidde dit alles tot zeer grote paniek onder financiële instellingen over de hele wereld (met name in Europa en de VS). Toen Lehman Brothers (waarbij veel instellingen zich hadden verzekerd tegen verliezen op hypotheekpakketten) in september 2008 failliet ging, was de chaos ten slotte compleet. Door groot onderling wantrouwen droogden interbancaire markten op en stond het financiële systeem aan de rand van de afgrond. Alleen door gecoördineerde acties van overheden en centrale banken werd een totale implosie afgewend.¹⁴

Hoewel het epicentrum van de crisis in de VS lag en veel Europese financiële instellingen (waaronder ABN Amro en ING) via dat kanaal in problemen raakten, was in de jaren daarvoor ook in Europese landen sprake van toenemende financiële fragiliteit. De eurocrisis die vanaf 2010 losbarstte kan niet los worden gezien van de zeer sterke groei van grensoverschrijdende kredietstromen in de periode daarvoor. Landen als Griekenland, Spanje en Ierland hadden met de invoering van de euro en de liberalisering van kapitaalstromen ineens toegang tot zeer goedkoop krediet. Door de financiële crisis hield dit echter ineens op en kwamen ook deze landen in de financiële problemen, met alle gevolgen van dien.¹⁵ Bovendien zorgden de zeer sterk gestegen

Bart Stellinga *De financiële sector: van dominant naar dienstbaar*

private schulden bij veel Europese landen voor een schuldenkater. In Nederland werkte dit met name door via de huizenmarkt. Toen huizenprijzen daalden zagen veel huizenbezitters hun financiële positie sterk verslechteren. In reactie daarop gingen zij meer en sneller aflossen op hypotheekleningen en minder consumeren, wat op geaggregeerd niveau weer bijdroeg aan verslechterde economische omstandigheden.¹⁶

Lessen van de crisis

De financiële crisis heeft geleid tot een ongekend aantal initiatieven om tot betere regulering te komen. Met het Bazel III-akkoord zijn de eisen strenger geworden voor zowel de kwaliteit van het kapitaal als de hoogte van de kapitaalratio. Nieuw is dat dit akkoord eisen stelt aan de omvang van liquiditeitsbuffers, om te waarborgen dat banken stabielere financieringsbronnen hebben en dat zij ook in tijden van stress aan betalingsverplichtingen kunnen voldoen.

Beleidsmakers hebben ook de reikwijdte van toezicht en regelgeving vergroot. Hedgefondsen, kredietbeoordelaars en derivaten vallen niet langer buiten formele beleidskaders. Ook op institutioneel vlak is veel gebeurd. Europese bevoegdheden zijn in een aantal gevallen flink versterkt. Met de oprichting van de bankenunie heeft de Europese Centrale Bank toezichthoudende taken gekregen voor belangrijke banken. Bovendien heeft een nieuwe Europese autoriteit – de centrale resolutieautoriteit – bevoegdheden gekregen om in te grijpen bij een bank in problemen en zo nodig deze ordentelijk af te wikkelen.¹⁷

Bij veel van deze veranderingen gaat het vooral om een versterking van de pre-crisisbeleidskaders in plaats van een ingrijpende transformatie daarvan.¹⁸ Op een aantal vlakken zijn er wel aanzetten geweest tot meer fundamentele aanpassingen. Welke lessen kunnen we trekken uit de crisis, wat is daarmee gedaan, en welke verdere stappen zijn er nodig?

Systeemperspectief op stabiliteit

De crisis laat een grote tekortkoming zien van het pre-crisisbeleid: door de focus op de financiële gezondheid van individuele instellingen vergaten toezichthouders te letten op de gezondheid van het systeem als geheel. Sterker nog, de crisis laat zien dat wat goed is voor iedere individuele speler op systeemniveau juist negatieve gevolgen kan hebben. Wanneer banken verliezen lijden is het vanuit microprudentieel oogpunt wellicht verstandig ze aan te moedigen om bezittingen te verkopen, maar op macroniveau kan dit het juist erger maken. De diagnose was dan ook dat stabiliteitsbeleid onvoldoende *macroprudentieel* van karakter was.

Macroprudentieel beleid heeft expliciet als doel om systeemrisico's – stabiliteitsrisico's met negatieve macro-economische gevolgen – tegen te gaan. Het gaat hierbij om structurele systeemrisico's, dus bijvoorbeeld het *too big to fail*-probleem veroorzaakt door systeeminstellingen. Het gaat ook om systeemrisico's die zich over langere tijd opbouwen, dus de *boom bust*-dynamiek van financiële markten.¹⁹

Op Europees niveau is de *European Systemic Risk Board* (ESRB) – formeel onderdeel van de ECB – opgezet om nationale autoriteiten te waarschuwen voor systeemrisico's. Ook heeft de ECB in de context van de bankenunie specifieke bevoegdheden op dit terrein. Macroinstrumenten zijn vooral gericht op kapitaaleisen: toezichthouders kunnen banken hogere kapitaalbuffers opleggen indien zij hen als systeemrelevant identificeren of als zij de opbouw van systeemrisico's signaleren. Daarnaast hebben veel landen – waaronder Nederland – limieten gesteld aan de omvang van hypotheekleningen. Deze limieten hangen vaak af van de waarde van het huis of van het inkomen van de schuldenaar.²⁰

Macrobeleid is nog in grote mate *work in progress* en het is te vroeg om te oordelen of het wel of niet succesvol is of zou kunnen zijn. Het grote voordeel ervan is dat het een expli-

Bart Stellinga *De financiële sector: van dominant naar dienstbaar*

ciete poging is om de macro-economische dimensie van het financiële systeem een plek te geven in het beleid. Tegelijkertijd is de invulling ervan betrekkelijk smal: het beleid beperkt zich hoofdzakelijk tot het bankwezen, specifiek: tot kapitaalregulering. In andere relevante domeinen – bijvoorbeeld liquiditeitsregels – zijn nauwelijks formele macroprudentiële instrumenten, en macroprudentiële autoriteiten hebben niet of nauwelijks bevoegdheden in de niet-bancaire sector. Ook is de doelstelling van het beleid vooralsnog redelijk beperkt: toezichhouders hopen dat de extra eisen banken in staat stellen om beter met schokken om te kunnen gaan, maar zij verwachten niet dat dit schokken zal voorkomen of significant verkleinen. Kortom, de ambitie lijkt behoorlijk beperkt.

Daarnaast bestaat het gevaar van hokjesdenken. Microprudentiële regulering en monetair beleid hebben een grote invloed op financiële stabiliteit. Ook speelt sociaaleconomisch beleid een belangrijke rol (zie hieronder). Met het optuigen van een *apart* beleidsterrein voor financiële stabiliteit (macroprudentieel beleid) bestaat de kans dat systeemrisico's uiteindelijk toch weer tussen wal en schip zullen vallen. Als problemen zich lijken op te bouwen zouden monetaire en microprudentiële autoriteiten kunnen wijzen naar de macroprudentiële toezichthouder om iets te doen. Die lijkt echter te weinig slagkracht te hebben om tegengas te kunnen geven.

Coherentie in beleid en samenwerking tussen de verschillende toezichthouders is van groot belang. Juist in de financiële sector – waar autoriteiten zich vastklampen aan het zogeheten Tinbergenprincipe van strak afgebakende verantwoordelijkheden – is deze samenwerking essentieel. Ook hebben macroprudentiële autoriteiten nu nog vaak een lagere formele positie dan andere autoriteiten. Zo moeten de acties van de ESRB worden goedgekeurd door de raad van bestuur van de ECB, terwijl die focust op prijsstabiliteit. Kortom, de macroprudentiële autoriteiten zouden

meer bevoegdheden en een sterkere institutionele verankering kunnen krijgen.

Te veel bewegingsvrijheid

De crisis toont daarnaast de schaduwkanten van grote bewegingsvrijheid voor financiële spelers en geldstromen. Universele banken – dus banken die tal van verschillende financiële activiteiten combineren – werden steeds dominanter, vaak ten koste van meer gespecialiseerde instellingen. Dit zorgde wellicht voor meer diversiteit op bedrijfsniveau, maar juist voor eenheidsworst in het bankwezen. Op bedrijfsniveau was sprake van risico-diversificatie, op systeemniveau juist van risico-opbouw.²¹

Het is de Europese Commissie helaas niet gelukt om binnen de universele banken de risicovolle delen te 'omheinen'

Het is dan ook niet verwonderlijk dat beleidsmakers hebben geprobeerd om nieuwe 'schotten' in het systeem te plaatsen. Op Europees niveau is dit mislukt. Het lukte de Europese Commissie niet voldoende steun te vinden voor een voorstel om binnen de universele banken de risicovolle delen te 'omheinen'. In oktober 2017 trok de Commissie het voorstel daarom terug. Wat bij deze discussie opvalt is de framing van het probleem: beleidsmakers zagen schotten vooral als manier om het *too big to fail*-probleem van universele banken op te lossen. De Commissie kon dan ook de bankenunie (en de resolutiemechanismen) aanwijzen als reden waarom structuurmaatregelen niet langer nodig waren.

Bart Stellinga *De financiële sector: van dominant naar dienstbaar*

Deze framing negeert echter het eenheids-worstprobleem veroorzaakt door de dominantie van universele banken. Het debat over een structurele hervorming zal dus opnieuw moeten worden gevoerd, maar nu met als expliciete doelstelling de diversiteit in het bankwezen te vergroten. Indien het opbreken van universele banken op korte termijn geen haalbare optie is, ligt het voor de hand om kleinere, gespecialiseerde banken expliciet te steunen.

Grensoverschrijdende financiële stromen speelden een belangrijke rol bij het veroorzaken en verergeren van de crises – niet alleen die van 2007-2009 maar vooral ook de eurocrisis die daarna losbarstte. Zoals hierboven aangegeven werd de zeepbel in de VS in belangrijke mate met Europees krediet gefinancierd. Ook de problemen in Griekenland, IJsland, Spanje en Ierland hadden alle kenmerken van een ‘sudden stop’-crisis, waarbij financiers van het ene op het andere moment proberen hun geld weg te halen en weigeren om nieuw krediet beschikbaar te stellen.²² Ironisch hieraan is dat toen niet-westerse landen in de jaren tachtig en negentig door vergelijkbare crises werden getroffen, dit door westerse landen werd afgedaan als ‘kinderziekten’. De boodschap was dat slechte beleidskaders het probleem waren, niet vrije kapitaalstromen. De eurocrisis liet zien dat ook Europese beleidskaders de destabiliserende werking van korte-termijnkapitaalstromen niet konden voorkomen.

Staat financiële globalisering nu onder druk? Om die vraag te kunnen beantwoorden, moet onderscheid gemaakt worden tussen wat er feitelijk is gebeurd in de sector en wat er is veranderd op beleidsgebied. Hoewel er recentelijk oplevingen zijn, is er sinds de crisis sprake van een toenemende fragmentatie van het Europese financiële systeem. Veel indicatoren geven aan dat de integratie van Europese kapitaalmarkten nu op het niveau zit van 1999 – de start van de Economische en Monetaire Unie (EMU). Deze ontwikkelingen worden ten dele door toezichthouders afgedwongen die bewust streven naar een nationale heroriën-

tatie van financiële stromen. In belangrijke mate zijn deze ontwikkelingen echter het gevolg van overwegingen van private spelers.²³

Uit andere ontwikkelingen blijkt dat de wenselijkheid van internationaal georiënteerde spelers en markten niet fundamenteel ter discussie staat. Op het gebied van de vrijheid van kapitaalstromen hebben Europese beleidsmakers in ieder geval geen ingrijpende verandering doorgevoerd. Kapitaalcontroles zijn in principe taboe en alleen in het geval van een acute crisis – zoals in IJsland, Cyprus en Griekenland – hebben de genoemde landen dergelijke maatregelen genomen.

In dat opzicht lijkt er in Europa geen steun voor een terugkeer naar het naoorlogse idee dat grenzen aan financiële globalisering essentieel zijn voor een zelfstandig macro-economisch beleid, of dat kapitaalcontroles financiële stabiliteit kunnen bevorderen. Opvallend genoeg heeft het IMF het onvoorwaardelijk positieve perspectief op vrije kapitaalstromen van vóór de crisis deels herzien. Onderkend wordt dat beperkingen in sommige situaties financiële stabiliteit kunnen bevorderen, bijvoorbeeld wanneer zij worden gebruikt om de vorming van zeepbellen door een overvloedige instroom van krediet tegen te gaan.²⁴

Ten minste drie zaken belemmeren een zinnig debat over nut en noodzaak van financiële globalisering. Ten eerste worden kapitaalstromen ten onrechte gezien als van eenzelfde orde als goederen- en dienstenstromen. Financiering is echter een pijler onder het functioneren van de hele samenleving, dus je moet er veel voorzichtiger mee omspringen. Financiering heeft ook eerder zelfversterkende dan zelfcorrigerende mechanismen: overvloedig kredietaanbod kan door opwaartse prijseffecten juist *nog meer* financiering aantrekken.

Ten tweede wordt financiële globalisering vaak gezien als een alles-of-niets-verhaal: je kiest ervoor of je legt het helemaal stil. Dat negeert het feit dat er verschillende vormen van financiële globalisering mogelijk zijn.

Bart Stellinga *De financiële sector: van dominant naar dienstbaar*

Financiële globalisering primair in de vorm van korte-termijnkredietstromen is gevaarlijk, maar in de vorm van lange-termijn-eigen-vermogeninvesteringen vaak juist positief.

Ten derde wordt voor eventuele begrenzing slechts één beleidsinstrument – kapitaalcontroles – overwogen, en wordt dat vervolgens uit praktische overwegingen afgedaan als onwenselijk. Er zijn echter meerdere beleidsinstrumenten te verzinnen om kapitaalstromen te beïnvloeden. Denk bijvoorbeeld aan macro-prudentieel beleid dat specifiek let op de weerbaarheid van landen voor de in- en uitstroom van krediet. Autoriteiten kunnen bijvoorbeeld financiële instellingen extra eisen opleggen als zij te afhankelijk worden van de instroom van kortlopend krediet.²⁵

Een minder afhankelijke samenleving

De hierboven gemaakte punten raken allemaal aan het doel om de financiële sector weer beter te verankeren in de economie. Het streven is dat de sector minder een eigen leven leidt en weer meer betrokken raakt bij het reilen en zeilen van de samenleving als geheel. Aan de andere kant is een belangrijke les van de crisis ook dat de samenleving te afhankelijk is geworden van de financiële sector. Met name een hoge private schuldenlast kan op macroniveau tot grote problemen leiden.

Nederland staat via de huizenmarkt in belangrijke mate bloot aan financiële dynamiek. Bij stijgende huizenprijzen voelen huiseigenaren zich rijker en gaan zij meer lenen en meer consumeren. Wanneer de economie hapert en huizenprijzen dalen proberen mensen massaal hun financiële positie te verbeteren door schulden af te lossen, wat bijdraagt aan de economische problemen. Netto is het gevolg hiervan echter negatief: de nadelen in de *bust* overtreffen de voordelen in de *boom*. En ook voor huishoudens zelf zijn de negatieve gevolgen van problematische schulden natuurlijk groot.²⁶

De les is dan ook dat iets gedaan moet worden aan de schuldverslaving in de samenle-

ving. Er is een aantal maatregelen doorgevoerd om het aangaan van hoge schulden te ontmoedigen. Hierboven noemde ik al de aanscherping van leennormen. Bovendien maakt de Nederlandse overheid werk van het terugdringen van de fiscale voordelen van het aangaan van hypotheekschulden en wordt de Nationale Hypotheek Garantie versoberd. Maar ondanks de hervormingen stimuleert het regeringsbeleid nog steeds het aangaan van schulden. Structureel gezien zit er nog steeds een aanzienlijke bevoordeling van schulden in het belastingregime. Deze schuldenbias is overigens niet uniek voor Nederland – andere landen lijden er ook aan. De hoge *loan-to-value* ratio's van Nederlandse hypotheeken zijn wel uitzonderlijk. Voor het bedrijfsleven geldt eveneens dat de schuldenbias niet wezenlijk is verminderd. Dit geldt ook voor financiële instellingen: zij mogen immers een deel van hun rentelasten aftrekken van de belastbare winst.

Juist op het terrein van de maatschappelijke afhankelijkheid van de financiële sector zijn dus nog stappen te zetten. Het directe aangrijppingspunt zit hier ook veel meer in sociaaleconomisch beleid – pensioenen, woningmarkt, belastingen – dan in financiële regulering in enge zin. Het is belangrijk om naar meer beleidscoherentie te streven. De hoge Nederlandse hypotheekschulden zijn bijvoorbeeld niet los te zien van de organisatie van het huursegment. Zolang voor veel starters huren onmogelijk of onaantrekkelijk is, zullen zij (zonder eerst te sparen) hun toevlucht zoeken op de koopmarkt. Ook heeft het relatief verplichtende karakter van het pensioenstelsel invloed op de hoeveelheid geld die mensen zelf kunnen inleggen bij aanschaf van een huis – al is bij aanpassing hiervan natuurlijk de nodige voorzichtigheid geboden.²⁷

Kortom, de kruisverbanden tussen deze beleidsterreinen en de relatie met het functioneren van de financiële sector moeten nog veel scherper in het vizier komen. Vanzelfsprekend is dit dus geen pleidooi om tekortkomingen bij

Bart Stellinga *De financiële sector: van dominant naar dienstbaar*

financiële instellingen maar op het bord van huishoudens te leggen. Op beide terreinen zijn stappen nodig om het evenwicht te herstellen tussen samenleving en financiële sector.

Rol van de politiek

Ten slotte leert de crisis ons dat beleidsvorming zeker geen apolitieke, technische activiteit is die volledig kan worden overgelaten aan experts en vertegenwoordigers van financiële instellingen. Politiek leiders – die het bankwezen met grote sommen geld van de rand van de afgrond moesten redden – namen vanaf eind 2008 het voortouw bij het formuleren van de post-crisishervormingsagenda. Voorheen betrekkelijk onafhankelijke spelers zoals het Bazelse Comité kregen te maken met hervormingsopdrachten (inclusief deadlines) en verloren daarmee hun nagenoeg exclusieve invloed op de vormgeving van beleid. Ook zijn parlementsleden veel nadrukkelijker betrokken geraakt bij financieel beleid: zij spreken over het belang van ‘leverage ratios’ en ‘central clearing’ alsof ze nooit anders hebben gedaan. Daarnaast is er minder afkeer van ‘nationale koppen’ op beleid. Op een aantal beleids-terreinen hebben nationale overheden niet gewacht op internationale actie, maar zelf actie ondernomen.²⁸

Veel beleid komt tot stand binnen dezelfde a-politieke beleidsfora als voor de crisis

Toch zijn er ook signalen dat het wel meevalt met de politisering van beleid. Veel beleid komt nog steeds grotendeels tot stand binnen dezelfde beleidsfora als voor de crisis, die in belangrijke mate onafhankelijk zijn van poli-

tieke invloed. Ook weten de grote financiële instellingen de ingangen naar deze beleidsfora makkelijk te vinden. Bovendien zien we een zekere mate van beleidsmoeheid: nu we tien jaar verder zijn ontstaat langzaam het idee dat financiële regulering ‘klaar’ is en dat we ons weer op andere zaken kunnen richten. Dit is een zorgelijke trend: juist de financiële sector kenmerkt zich door een grote dynamiek, wat betekent dat beleidsmakers – en politici! – voortdurend alert moeten blijven of nieuwe ontwikkelingen aanleiding geven tot het verder herzien van beleid.

Daarmee blijft echter wel de vraag onbeantwoord hoe een zinnige politieke betrokkenheid kan worden vormgegeven. Dat financieel beleid geen apolitiek domein is, betekent natuurlijk niet dat experts buitenspel moeten worden gezet. Integendeel, juist om tot goede democratische besluitvorming te komen is betrokkenheid van deskundigen essentieel. Een belangrijk probleem echter was dat voor de crisis sprake was van *groupthink* onder de beleidsverantwoordelijken. Het is dus zaak te zorgen voor genoeg diversiteit wat betreft de aannames en invalshoeken van de experts die verantwoordelijk zijn voor beleidsontwikkeling. En om voldoende tegenmacht te organiseren: ‘waakhonden’ die beleidsprocessen in de gaten houden en enigszins tegenwicht kunnen bieden aan de sectorlobby. Ten slotte kunnen ook politici wel wat hulp gebruiken. Juist bij de financiële sector kan alleen al het technische karakter van veel onderwerpen de politiek buitenspel zetten.

Rijkskennisinstellingen zoals CPB en CBS zouden op deze terreinen kunnen bijdragen aan een betere en meer gestructureerde informatievoorziening.²⁹

Een permanente politieke opdracht

De financiële sector was in aanloop naar de crisis te veel een eigen leven gaan leiden. Ongebreedelde financiële globalisering was hiervan een belangrijke component. In de

Bart Stellinga *De financiële sector: van dominant naar dienstbaar*

loop der tijd werd vergeten dat het faciliteren van meer bewegingsvrijheid voor financiële stromen en spelers een *middel* zou moeten zijn om het financieel systeem efficiënter en stabiel te maken – het werd veeleer een doel op zich. Bovendien gingen politici en beleidsmakers de financiële sector steeds meer zien als iedere andere sector – inclusief de focus op de internationale concurrentiepositie van nationale kampioenen. Het feit dat de financiële sector primair bedoeld is om de samenleving te ondersteunen raakte steeds verder uit het zicht.

Financiële dienstverlening is echter zo fundamenteel voor het functioneren van de samenleving dat we het ons niet kunnen permitteren haar als eigenstandige sector te beschouwen. Er is sprake van een permanente politieke opdracht om te zorgen dat financiële instellingen opereren ten dienste van de samenleving. Dat is geen eenvoudige taak. Het is ook niet iets dat ‘van bovenaf’ kan worden opgelegd. Ook financiële instellingen zelf moeten in woord maar vooral in daad uit-

dragen dat zij onderdeel zijn van de samenleving. Ook al zijn veel banken formeel private instellingen, zij hebben wel een publieke taak. Daar past maatschappelijk verantwoord gedrag bij: een veel grotere focus op de bijdrage aan houdbare economische ontwikkeling en minder op kortetermijnwinsten.

Na de crisis hebben beleidsmakers vooral geprobeerd de financiële sector weer ‘terug in zijn hok’ te krijgen. De grote maatschappelijke afhankelijkheid van financiële diensten zijn bij deze hervormingen onderbelicht gebleven. Zolang we deze afhankelijkheid – en met name onze verslaving aan schulden – niet verminderen, wordt het heel moeilijk om de financiële sector in de hand te houden. Dat vereist verdere aanpassingen van sociaaleconomisch beleid; het beleid bij uitstek waar de nationale politiek invloed op heeft. De opdracht hierbij is de samenleving weerbaarder te maken voor financiële dynamiek. Dit kan dan indirect ook bijdragen aan een minder opgeblazen financiële sector.

Noten

- | | | |
|---|---|---|
| <p>1 Stellinga, B., ‘Europese financiële regulering voor en na de crisis’, WRR-Working Paper no. 15, Den Haag: WRR 2015, hoofdstuk 2.</p> <p>2 Chwieroth, J.M., <i>Capital Ideas. The IMF and the Rise of Financial Liberalization</i>, Princeton, NJ: Princeton University Press 2010.</p> <p>3 Blyth, M., <i>Great Transformations. Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century</i>, Cambridge: Cambridge University Press 2002.</p> <p>4 Organisation for Economic Cooperation and Development, <i>The OESO Report on Regulatory Reform</i>, volume 1: sectoral Studies, Parijs: OESO</p> | <p>1997; Abdelal, R., <i>Capital Rules. The Construction of Global Finance</i>, Cambridge [MA]: Harvard University Press 2007.</p> <p>5 Organisation for Economic Cooperation and Development, <i>Banks under stress</i>, Parijs: OESO 1992; Eerden, L.A. van, ‘Structural regulation of the banking industry in the Netherlands: a shift of power, 1980-95’, pp. 363-382 in M. Bovens, P. ’t Hart & B. Guy Peters (red.) <i>Success and Failure in Public Governance. A Comparative Analysis</i>, Cheltenham/Northampton, MA: Edward Elgar 2001.</p> <p>6 Goodhart, C., ‘The changing role of central banks’, <i>BIS Working Papers</i>, 2010, nr. 326, p. 8.</p> <p>7 Hellwig, M., ‘Capital regulation after the crisis: Business</p> | <p>as usual?’, <i>Preprints of the Max Planck Institute for Research on Collective Goods</i>, 2010, nr. 31.2010.</p> <p>8 Tarullo, D., <i>Banking on Basel. The Future of International Financial Regulation</i>, Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2008.</p> <p>9 Mügge, D.K., <i>Widen the Market, Narrow the Competition</i>, Colchester: ECPR Press 2010.</p> <p>10 Pagliari, S., ‘Who Governs Finance? The Shifting Public-Private Divide in the Regulation of Derivatives, Rating Agencies and Hedge Funds’, <i>European Law Journal</i> 2012, 18, 1, pp. 44-61.</p> <p>11 Turner, A., <i>Between Debt and the Devil. Money, Credit, and Fixing Global Finance</i>, Prince-</p> |
|---|---|---|

Bart Stellinga *De financiële sector: van dominant naar dienstbaar*

- ton, NJ: Princeton University Press 2016; WRR, Samenleving en financiële sector in evenwicht, WRR-rapport nr. 96, Den Haag: WRR 2016, hoofdstuk 5.
- 12 Ibid., hoofdstuk 7.
- 13 Turner, A., *Between Debt and the Devil*.
- 14 Financial Services Authority, *The Turner Review*, Londen: FSA 2009.
- 15 Lane, P.R., *Capital Flows in the Euro Area*, Economic Papers 597, Brussels: EC 2013.
- 16 WRR, *Samenleving en financiële sector in evenwicht*, hoofdstuk 5.
- 17 European Commission, *Economic Review of the Financial Regulation Agenda*, Commission Staff Working Document, Brussel: EC 2014 (ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/general/20140515-erfra-working-document_en.pdf).
- 18 Helleiner, E., *The Status Quo Crisis. Global Financial Governance After the 2008 Financial Meltdown*, Oxford: Oxford University Press 2014.
- 19 Borio, C., 'Implementing the macroprudential approach to financial regulation and supervision', *Banque de France, Financial Stability Review*, september 2009.
- 20 European Systemic Risk Board, *A review of Macroprudential Policy in the EU in 2016*, Frankfurt am Main: ECB 2017.
- 21 Haldane, A.G., *Rethinking the Financial Network*, Speech delivered at the Financial Student Association, Amsterdam, 28 april 2009.
- 22 Lane, P.R., *Capital Flows in the Euro Area*, Economic Papers 597, Brussel, EC 2013.
- 23 European Central Bank, *Financial Integration in Europe*, Frankfurt am Main, ECB 2015.
- 24 International Monetary Fund, *The liberalization and management of capital flows: an institutional view*, Washington, DC, IMF 2012.
- 25 International Monetary Fund, *Increasing Resilience to large and volatile capital flows: the role of macroprudential policies*, Washington, DC, IMF 2017.
- 26 WRR, *Samenleving en financiële sector in evenwicht*, hoofdstuk 5.
- 27 Ibid., hoofdstuk 8.
- 28 Helleiner, E., *The Status Quo Crisis*.
- 29 WRR, *Samenleving en financiële sector in evenwicht*, hoofdstuk 8.

Belastingvlucht, dat zijn wij

Grote bedrijven spelen landen tegen elkaar uit om zo weinig mogelijk belasting te betalen. Ondertussen wassen ze hun handen in onschuld, want ze houden zich toch aan de wet? Het aanpakken van belastingvlucht vergt meer dan alleen betere regels. Nodig is een nieuwe moraliteit, niet alleen bij bedrijven, maar ook bij overheden, onder academici, in de media en bij fiscalisten.

CHRISTIAAN VOS

Fiscaal econoom en filosoof

Was het toch bijna gelukt. Op initiatief van Europarlementariër Paul Tang (PvdA) stemde het Europees Parlement in december 2017 over de vraag of Nederland een belastingparadijs was. Beter gezegd: of Nederland zou moeten behoren tot de lijst van 17 landen die volgens de Europese Commissie weigeren hun belastingwetgeving in lijn te brengen met internationale standaarden tegen schadelijke belastingconcurrentie.¹ Formeel kunnen alleen niet-EU landen op deze lijst komen. Het voorstel strandde op stakende stemmen: 327 voor en 327 tegen.

Jammer, want het initiatief van Paul Tang was relevant. Willen we belastingvlucht tegen kunnen gaan dan moeten we, behalve zorgen voor betere belastingwetten en een betere handhaving daarvan, bereid zijn naar onszelf te kijken. Als je niet ziet dat je zelf onderdeel van het probleem bent, dan komen die betere wetten niet binnen handbereik. Politieke erkenning van onze rol bij het mogelijk maken van belastingvlucht is dus van wezenlijk belang.

Maar Nederland is een hardnekkige ontkenner gebleken. Toen Barack Obama Nederland in 2009 een belastingparadijs noemde, reageerden wij geprikkeld. Wij zijn geen belastingparadijs! De Tweede Kamer legde dit standpunt in 2013 zelfs vast in een motie, met als argument dat we geen laag belastingtarief kennen en dat we volledig meewerken aan internationale verplichtingen op het gebied van fiscale transparantie en gegevensuitwisseling. Dat mag dan waar zijn, maar Nederland vervult wel een belangrijke rol bij het faciliteren van belastingparadijzen die wél een laag belastingtarief hebben en niet transparant opereren.

We zijn een onmisbare keten in de schakel van mondiale belastingontwijking. Zonder Nederland als financiële draaischijf in de wereld zouden belastingparadijzen veel moeilijker bereikbaar zijn voor multinationals en vermogende particulieren. Nederland als tussenstation voorkomt dat belasting geheven wordt als er gelden naar belastingparadijzen worden overgeboekt. We zijn dan misschien

Christiaan Vos *Belastingvlucht, dat zijn wij*

niet de bankovervaller, maar wel de chauffeur van de vluchtauto.

Internationale belastingontwijking en regelconcurrentie

In dit artikel wil ik een bijdrage leveren aan het wereldwijd ingezette proces om belastingvlucht tegen te gaan. Dat balletje begon heel aardig te rollen vanaf 2013, nadat in het Verenigd Koninkrijk bij hoorzittingen van het Britse parlement onder leiding van Margaret Hodges duidelijk werd hoe weinig belasting met name Amerikaanse multinationals in het Verenigd Koninkrijk betaalden. Toenmalig premier David Cameron nam de multinationals onder vuur. Bedrijven als Starbucks en Amazon zouden geen morele scrupules hebben.²

Het was Cameron die het onderwerp via de G8 naar de G20 en de OESO bracht. De OESO heeft daarop met het anti-BEPS-project³ een internationaal kader geschetst waarmee belastingontwijking tegengegaan zou moeten worden en presenteerde in 2015 vijftien actieplannen hiervoor. De uitvoering van die plannen blijkt echter nog niet zo eenvoudig. Wel zijn binnen Europa meerdere richtlijnen om belastingontwijking tegen te gaan ingevoerd.⁴ Deze richtlijnen pakken een deel van de huidige problemen aan, maar de effectiviteit op langere termijn wordt alom betwifteld. In Nederland zijn er parlementaire onderzoeken⁵ naar belastingontwijking ingesteld en wordt de nationale wetgeving op belangrijke onderdelen aangepast, bijvoorbeeld bij het toezicht op trustkantoren.⁶

Maar Nederland wordt in Europa ook gezien als lid van een 'coalition of the unwilling', zo berichtte de NOS eind 2017, mede naar aanleiding van door UvA-onderzoeker Martijn Nouwen in Brussel opgediepte geheime notulen. Nederland blijkt vaak dwars te liggen als in Europa maatregelen tegen belastingontwijking op tafel komen. Ook het cadeau van € 1,4 miljard aan buitenlandse investeerders – met de afschaffing van de

dividendbelasting - laat zien dat Nederland nog altijd belastingconcurrentie boven internationale belastingcoördinatie stelt.

Het is in belangrijke mate door dit handelen uit – al dan niet welbegrepen – eigenbelang dat er een wereldwijde markt is ontstaan waarin de staten de producten zijn, waar internationale ondernemingen de kopers zijn en waar de prijzen bepaald worden door onder meer het milieurecht, het arbeidsrecht, de bescherming van intellectuele eigendom en privacy en natuurlijk ook het belastingrecht.

De idee dat staten door te concurreren met regelgeving de welvaart van hun bevolking duurzaam kunnen vergroten, is een neoliberale mythe

Deze markt van landen die fungeert als katalysator van globalisering, is een van de grote problemen van deze tijd. Het gevolg is internationale belastingontwijking – maar het is veel breder. De idee dat staten door met regelgeving en belastingrecht te concurreren de welvaart van hun bevolking duurzaam kunnen vergroten, de facto door deregulering en belastingfaciliteiten, is een neoliberale mythe. 'Regelconcurrentie' is geen goede concurrentie. Het leidt niet tot innovatie of betere producten zoals concurrentie in het bedrijfsleven. Het leidt wel tot schralere publieke voorzieningen en het heeft de machtsverhoudingen tussen het internationale bedrijfsleven enerzijds en individuele staten anderzijds uit balans gebracht. We hebben uitverkoop gehouden.

Christiaan Vos *Belastingvlucht, dat zijn wij*

De progressieve oppositiepartijen kunnen niet op hun handen blijven zitten; ze moeten tot actie overgaan. Natuurlijk hebben we betere belastingwetten en betere internationale belastingverdragen nodig, en ook moet de handhaving daarvan beter geregeld worden. Dat spreekt voor zich en dit wordt door alle politieke stromingen wel erkend. Dat is vooral een kwestie van fiscale techniek. Bovendien is het geen eenvoudige opgave. Maar er is veel meer nodig dan het aanscherpen van wetten en het verbeteren van de handhaving, en daar gaat deze bijdrage over. Nodig is een weefsel van progressieve oplossingen.

De EU als verzorgingsstaat voor multinationals

Het nadenken over zo'n weefsel begint met een herijking van de positie van multinationals en vermogende particulieren. In de termen van politiek filosoof en economisch antropoloog Karl Polanyi (1886-1964) moeten we inzetten op 're-embedding' van multinationals en vermogenden.⁷ Dat kan niet zonder aan het DNA te sleutelen van de Europese Unie, die mede door de perverse werking van de vier fundamentele vrijheden steeds meer op een verzorgingsstaat van multinationals is gaan lijken.

De zorg voor onszelf en de ander, nationaal en internationaal, moet op een andere manier centraal komen te staan. De huidige benadering, die vrijwel uitsluitend is gebaseerd op economische afwegingen, moet verrijkt worden met morele afwegingen. Belastingen zijn meer dan alleen een middel om met andere staten te concurreren. Belastingen maken collectieve voorzieningen mogelijk en kunnen bijdragen aan een rechtvaardigere verdeling van inkomen en vermogen, nationaal en internationaal. Met onze belastingen bepalen we wat voor land we willen zijn. In onze belastingen spiegelt zich onze identiteit. Belastingen zijn behalve een economisch vooral ook een moreel fenomeen.⁸

Er moet veel meer aandacht komen voor de legitimiteit van ons belastingstelsel. Burgers hebben daar recht op. Die legitimiteit wordt niet alleen bepaald door de wetgever, maar voor een belangrijk deel ook door de manier waarop burgers met hun belastingwetgeving omgaan. Dat is wel gebleken uit de verschillende onthullingen over fiscale sluiproutes de afgelopen jaren, waarbij het credo lijkt te zijn geweest 'alles mag wat niet verboden is'. Dat is een te enge opvatting van hoe burgers zich tot elkaar verhouden, daar zal vrijwel iedereen het mee eens zijn. We zijn namelijk niet alleen gehouden aan de formele wetten, ook buitenwettelijk verhouden we ons tot elkaar. Wetgeving alléén kan belastingvlucht dan ook niet voorkomen, aandacht voor het morele handelen is daarvoor de sleutel.

In deze bijdrage onderzoek ik de aard van het probleem van belastingvlucht door te kijken naar wie of wat er verantwoordelijk voor is. Ik concentreer me op de te bestrijden belastingvlucht, de 'enablers' daarvan, de verhouding markt en staat, belastingen als moreel fenomeen, de rol van Europa en op onze individuele verantwoordelijkheid. Ik concludeer dat we behoefte hebben aan een *trias economica*, naar analogie van de *trias politica* waarbinnen verschillende machten zich door het ontwerp zelf in evenwicht houden, zodat geen van de machten de overhand kan krijgen. De *trias economica* staat voor een nieuwe, meer geïntegreerde benadering van hoe we onze samenleving moeten besturen. Uitgangspunt is telkens het borgen van evenwicht tussen markt, staat en samenleving. Tot slot vul ik dit concept van *trias economica* in met concrete voorstellen.

Belastingvlucht

De onthullingen van achtereenvolgens Luxleaks, de Panama Papers en recenter de Paradise Papers verhalen over belastingontwijking en -ontduiking. Het laat de gretigheid van multinationals zien die met behulp van

Christiaan Vos *Belastingvlucht, dat zijn wij*

een leger fiscalisten het onderste uit de kan weten te halen. Maar Luxleaks toont ook overheden die met gunstige fiscale regels doelbewust belastingdeals met deze multinationals mogelijk maken. De Panama Papers laten iets anders zien: het midden- en kleinbedrijf, artiesten en politici die geld of transacties met schijnstructuren op frauduleuze wijze willen verbergen. En de Paradise Papers voegen hier een vierde verhaal aan toe: dat van de zeer vermogenden van deze aarde die er alles aan doen om hun economisch handelen onzichtbaar te maken. Hier geen schijnstructuurtjes zoals in Panama, maar hoogwaardig juridisch advieswerk.

Het verschil tussen belastingontwijking en belastingontduiking is vanuit beleidsmatig perspectief niet zo belangrijk – we willen het allebei niet

Belastingontwijking en belastingontduiking lopen in mijn verhaal door elkaar heen. Dit juridische onderscheid – het eerste is legaal maar het tweede niet – is uiteraard relevant, maar vanuit beleidsmatig perspectief is dit onderscheid niet heel erg belangrijk. We willen het allebei niet. Zeker niet als juridisch juist handelen haaks staat op hoe wij vinden dat burgers en bedrijven zich tot de maatschappij zouden moeten verhouden. Dat speelt als er wel naar de letter maar niet naar de geest van de wet wordt gehandeld. Binnen de wet handelen is toch ongewenst als het moreel wringt.

Bovendien zijn wetten nooit perfect. Je kunt niet alles in wetten vatten – we hebben

ook geen wet op vriendschappen – en wetten lopen vaak hopeloos achter. Het internationale belastingstelsel heeft dan ook grote moeite de nieuwe bedrijfsmodellen die bijvoorbeeld door het wijdverbreide webshoppen mogelijk zijn geworden, fiscaal te vangen. Daar komt bij dat agressieve belastingplanning hand in hand gaat met schadelijke belastingconcurrentie tussen staten. Hans Gribnau, hoogleeraar belastingrecht aan de Universiteit van Tilburg, wijst op de wisselwerking tussen de belastingwetgever en belastingplichtigen, met name de grote bedrijven. Het is deze wisselwerking die belastingwetten steeds complexer maakt en heeft geleid tot een almaar uitdijend stelsel van onduidelijke regels die op allerlei manieren uitgelegd kunnen worden. De mindset van belastingwetgever en belastingplichtigen is hierbij volledig rule-based, aldus Gribnau, en dat verdringt de ethiek: het duwt de morele afweging ten onrechte naar de achtergrond.⁹

Ik heb moeite met dit veel gehanteerde onderscheid tussen belastingontwijking en -ontduiking. Het is te theoretisch van karakter, want in de praktijk lopen het legale en illegale dwars door elkaar heen. Overheden en belastingplichtigen spelen een schimmig spel waar niet zelden onder de schijn van juridische correctheid toch illegaal gehandeld wordt. Dit toonde zich zeer duidelijk toen Eurocommissaris Margrethe Verstager onder andere Nederland, België en Ierland gevoelig op de vingers tikte door bepaalde belastingdeals tot illegale staatssteun te bestempelen. Belastingplichtigen gebruiken internationale, op zich legale, structuren vaak ook alleen als rookgordijnen. Hiermee wordt op oneigenlijke wijze getracht de economische werkelijkheid te verhullen. Ze verschuilen zich daarmee achter wetten van belastingparadijzen en geheimhoudingsregimes. Dat mag dan wel binnen de wet zijn, maar niet binnen onze wetten. En dat wringt moreel.

Om het morele aspect van belastingontwijking en -ontduiking te benadrukken, wat vol-

Christiaan Vos *Belastingvlucht, dat zijn wij*

gens mij de kern van het probleem is, wil ik wegblijven van het strikt juridische en kunstmatige onderscheid tussen ontwijken en ontduiken. Ik gebruik de bredere term belastingvlucht. Die doet beter recht aan de publieke verontwaardiging over bedrijven en particulieren die hun belastingplicht willen ontlopen. Het doet ook beter recht aan de kritiek op overheden die middels schadelijke belastingconcurrentie deze belastingvlucht stimuleren en mogelijk maken. De term belastingvlucht zet ook het werk van fiscalisten en juristen die aan internationale structuren bouwen in een ander licht, omdat het inzoomt op meer dan alleen de technische discussie of iets juridisch wel of niet mag.

Belastingvlucht wordt niet mogelijk gemaakt door juridische en fiscale adviseurs alléén. Het is een breed gedragen industrie waarin behalve de vluchtende belastingplichtigen en hun adviseurs zeker ook de staat, de Europese Unie, de academia en de media een aandeel hebben. Daar moeten we wat van vinden en daar moet een politiek antwoord op komen.

Belastingvlucht mogelijk maken

Anat Admati, hoogleraar financiën en economie aan Stanford University in California, is bekend vanwege haar heldere analyses van de financiële wereld, met name van de bancaire wereld zoals die zich heeft ontwikkeld voor en na de kredietcrisis van 2008.¹⁰ In een recent artikel bespreekt ze de motivatie, het handelen (of niet handelen) van individuen binnen het financiële systeem.¹¹ Ze laat zien hoe door een breed scala aan 'enablers' collectief wordt bijgedragen aan het voortbestaan van een toch zeer risicovol financieel stelsel. Het onderliggende probleem is een gevaarlijke mix van perverse prikkels, onwetendheid, verwarring en een gebrek aan het afleggen van verantwoording. Dat doet zich voor bij bankiers, bij overheden, centrale banken, de media en academiëci. 'Willful blindness' van deze enablers, aldus

Admati, lijkt een sleutelrol te spelen, uitmondend in valse claims die het zicht op de werkelijkheid ontnemen en het politieke debat vertroebelen. Haar benadering is goed toepasbaar op de problematiek van belastingvlucht.

De fiscale structuur waardoor Google nauwelijks belasting betaalt, de *Double Irish with a Dutch sandwich*, is er niet zomaar: die moet je bouwen

Zo past in dit beeld de standaardreactie van multinationals als zij aangesproken worden op hun belastingbeleid. Matt Brittin, president van Google EMEA, verklaarde toen hij in 2012 door het Britse parlement werd gehoord dat zijn bedrijf alle belastingen die het verschuldigd is keurig betaalt. Apple, Amazon en recent ook IKEA reageren met gelijke bewoordingen. Brittin stelde voorts dat Google gewoon de internationale belastingwetten moet volgen: 'Belasting betalen is geen kwestie van kiezen.' Dat laatste klopt duidelijk niet. De fiscale structuur waardoor Google nauwelijks belasting betaalt, de zogenoemde *Double Irish with a Dutch sandwich*, is er niet zomaar. Die moet je bouwen, daar kies je voor.

Kunnen we het multinationals kwalijk nemen als ze niet verder kijken dan hun bedrijfsbelang, doorgaans de aandeelhouderswaarde? Menig CFO verdedigt zich door te stellen dat het een verplichting aan de aandeelhouders is om maximaal belasting te besparen. Dit lijkt echter een moeilijk houdbare claim. Ten eerste zullen verschillende aandeelhouders daar verschillend over denken en een bedrijf bestaat ook niet alleen voor haar aandeelhouders. Ten tweede, hoe verhoudt een dergelijke claim zich tot andere claims die dit soort ondernemingen

Christiaan Vos *Belastingvlucht, dat zijn wij*

ook maken, bijvoorbeeld dat ze maatschappelijk verantwoord willen ondernemen? Terecht roept Gribnau bedrijven die dit claimen op hun fiscale beleid ook onderdeel van hun Corporate Social Responsibility-strategie te laten zijn.¹²

Maar wat zou er dan in die CSR-strategie moeten staan? Als bedrijven het handelen van opeenvolgende staatssecretarissen – in Nederland gaat de staatssecretaris van Financiën over de belastingen, niet de minister – als leidraad zouden nemen, dan lijkt belastingontwijking gewoon onderdeel van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Willem Vermeend (PvdA), van 1994 tot 2000 staatssecretaris, liet recent nog door het televisieprogramma *Jan de Belastingman* optekenen dat hij in de jaren negentig met ziel en zaligheid fiscale faciliteiten heeft gecreëerd om internationale bedrijven naar Nederland te halen. Daar hoefde hij zich niet voor te schamen, aldus Vermeend.

In een zeer lezenswaardige reconstructie laat Jesse Frederik van *de Correspondent* zien hoe Joop Wijn (CDA), staatssecretaris van 2003 tot 2006, Nederland fiscaal op de wereldkaart zette door met name de daarna massaal door fiscalisten verkochte BV-CV-structuur mogelijk te maken. Een eigenaardige structuur waarbij Nederland de CV (commanditaire vennootschap) als een Amerikaanse belastingplichtige ziet en daarom geen belasting heft, terwijl de Verenigde Staten de CV als een Nederlandse belastingplichtige zien en dus ook geen belasting heffen. Hiermee wordt in vaktermen ‘stateless income’ gecreëerd. Wijn was zelfs bereid hiervoor een antimisbruikbepaling in het belastingverdrag met de Verenigde Staten eenzijdig buiten werking te stellen.

Van de academische wereld mag een actieve rol verwacht worden, niet alleen ten aanzien van de belastingtechnische aspecten van belastingvlucht, maar ook van de maatschappelijke rol van belastingen en de noodzakelijke morele inbedding ervan. Je hebt natuurlijk de libertarische analyse van de Amerikaanse

filosoof Robert Nozick, die in zijn beroemde in 1974 gepubliceerde boek *Anarchy, State, and Utopia* inkomstenbelasting gelijkstelde aan dwangarbeid. Maar het heeft tot 2002 moeten duren voordat vanuit de academische wereld daar een gedegen antwoord op kwam met het boek *The Myth of Ownership* van de Amerikaanse filosofen Liam Murphy en Thomas Nagel.¹³

Nozick pleit voor persoonlijke vrijheid. Wij zijn eigenaar van onszelf en niemand mag ons dwingen tot iets dat we zelf niet willen. Met herverdelende inkomstenbelasting werken we een deel van de week gedwongen voor de staat, dwangarbeid dus, aldus Nozick. De Oostenrijkse econoom en politiek filosoof Friedrich von Hayek en de Amerikaanse romancier en filosofe Ayn Rand – beiden van grote invloed op de inrichting van onze neoliberale wereld, waarin de zorg voor onszelf de zorg voor anderen meer en meer heeft weggedrukt – bezien belastingen op een vergelijkbare wijze.

Deze cynische, libertarische kijk op belastingen is in de wereld wijdverbreid en heeft een morele rechtvaardiging geboden voor de substantiële belastingvlucht door particulieren. Onderzoek van Gabriel Zucman¹⁴, gelieerd aan de Franse econoom Thomas Piketty, laat zien dat zo’n 8% van het private vermogen in belastingparadijzen is gestald, en dat we volgens zijn berekeningen wereldwijd \$190 miljard belastingopbrengsten mislopen. De schattingen van de OESO lopen zelfs op tot \$240 miljard per jaar.

Net als Nozick nemen Murphy en Nagel de individuele vrijheid tot uitgangspunt, maar zij draaien de redenering om. Onze individuele vrijheid wordt niet aangetast door belastingen, maar daardoor juist mogelijk gemaakt. Zonder belastingen kan een samenleving niet bestaan en kunnen burgers niet floreren. We leven niet in een wereld waarin wij in ons eentje succes hebben. Elizabeth Warren, Amerikaans senator, verwoordde dat op prachtige wijze in haar geëmotioneerde ‘You didn’t build that speech’.¹⁵ In onze wereld

Christiaan Vos *Belastingvlucht, dat zijn wij*

is succes alleen mogelijk als er scholen zijn, als er wegen zijn, als er veiligheid is, brandweer, politie, maar ook rechtspraak, ruimte voor kunst, een schoon milieu en in het algemeen een gezonde en inspirerende leefomgeving.

Dezelfde redenering gaat op voor belastingvluchtelingen. Door weliswaar te handelen naar de letter van de wet, maar niet bij te willen dragen aan de zorg voor de maatschappij die hen in staat stelt goed opgeleide mensen aan te nemen, die hun zieke werknemers opvangt, die hun eigendomsrechten beschermt, parasiteren ze op anderen. Volgens Murphy en Nagel hebben we geen recht op ons inkomen vóór belastingen, waardoor belastingen iets zouden afpakken wat al van ons is, maar hebben we alleen recht op ons netto-inkomen, dus ná belastingen.

Het werk van Murphy en Nagel heeft zijn weg in de academische wereld gevonden. In Nederland onder anderen bij eerdergenoemde Hans Gribnau en de emeritus hoogleraren Richard Happé (Universiteit Tilburg) en Leo Stevens (Erasmus Universiteit). Internationaal met name bij de invloedrijke Allison Christians,¹⁶ die samen met Angela Merkel en Margrethe Verstager op de door de International Tax Review gepubliceerde Global Tax 50-lijst van 2016 stond.

Aan de andere kant: *de Volkskrant* berichtte vorig jaar dat bijna driekwart van de hoogleraren belastingrecht en fiscale economie in Nederland verbonden is aan een advocatenkantoor of accountantskantoor. Daar hoeft niks mis mee te zijn, maar het is wel belangrijk dat het publiek dit weet om publicaties op waarde te kunnen inschatten. Dat is niet altijd het geval. Neem de Rotterdam School of Management die heimelijk door Shell gefinancierd onderzoek bleek te hebben gedaan, zoals vorig jaar zomer bleek uit publicaties van *Follow the Money*. De uitkomsten van dit als onafhankelijk gepresenteerde onderzoek zijn rechtstreeks van invloed geweest op de invoering van voor Shell gunstige belastingfaciliteiten.¹⁷

Het door de OESO ingezette traject om in-

ternationale belastingconcurrentie en de daaruit voortkomende 'race to the bottom' terug te dringen is een positief politiek signaal. Bij de presentatie van de anti-BEPS-plannen in 2015 was Japan optimistisch en verwachtte het dat het project 'een nieuwe tijd' zou inluiden. Duitsland gaf aan een einde te willen maken aan unfaire belastingconcurrentie en zag in het anti-BEPS-project daartoe vooral kansen voor zichzelf, omdat het land zijn concurrentiepositie er juist mee kon versterken. En de Verenigde Staten blijken tot nu nauwelijks bereid eraan mee te werken, ook niet onder Obama. De door Donald Trump eind 2017 gerealiseerde belastinghervorming met substantiële verlaging van de winstbelasting past eerder in een beeld van meer internationale belastingconcurrentie dan van meer belastingcoördinatie. De vraag is dan ook wat er van de anti-BEPS-plannen in de praktijk terecht zal komen.

Europa lijkt wel voortvarend aan de slag te zijn gegaan met de implementatie van de voorstellen van de OESO. Met een tweetal richtlijnen tegen belastingontwijking, aanscherping van informatieverplichtingen en een algemene antimisbruikbepaling als vangnet lijkt het de goede kant op te gaan. Toch is er reden tot zorg. Fiscaaltechnisch zijn de richtlijnen zeker geen sluitend geheel en is aan lidstaten veel ruimte gelaten voor interpretatie. Fiscale soevereiniteit is binnen de Europese Unie nog steeds een heilig huisje. Ierland bijvoorbeeld benadrukt bij herhaling dat het fiscaal soeverein is en zelf wel beslist over zijn lage winstbelastingtarief.

Door een beroep op hun fiscale soevereiniteit laten staten voortdurend zien dat ze de mogelijkheden om hun fiscale vestigingsklimaat aantrekkelijk te houden niet graag afstaan. In die lijn moeten ook de verdere tariefverlagingen van Nederland en Luxemburg worden gezien. Luxemburg schuift zelfs geheel op in de richting van het lage tarief van 12,5% dat Ierland aanhoudt, en met de plannen

Christiaan Vos *Belastingvlucht, dat zijn wij*

van het huidige kabinet komen wij ook aardig in die richting. We kunnen daarom niet te veel verwachten van de 'common approach' van de OESO. In de woorden van toenmalig staatssecretaris van Financiën, Eric Wiebes, speelt er een moeizame zoektocht 'naar een balans tussen behoud van nationale soevereiniteit en gezamenlijke verantwoordelijkheid'.¹⁸ Dit is de achilleshiel van het hele anti-BEPS-project.

Niet alles is wat het lijkt. De fiscaaltechnische materie is complex en het politieke veld waar fiscale soevereiniteit en internationale solidariteit voortdurend met elkaar strijden, geeft veel ruimte voor de valse claims. Valse claims die het zicht op de werkelijkheid ontnemen, het debat vertroebelen en de weg naar schijnoplossingen wijd openzetten. Hier hebben de media een belangrijke rol te vervullen. Helaas vervullen ze die te weinig, ook al, dat zal voor iedereen duidelijk zijn, is het aan de media te danken dat belastingvlucht prominent op de politieke agenda is komen te staan. Zonder Luxleaks, Panama Papers, Paradise Papers en ander diepgravend journalistiek werk was dit waarschijnlijk niet gebeurd.

Toch mag er een tandje kritisch vermogen bij. Een voorbeeld uit vele: toen Margrethe Verstager een boete van € 13 mrd aan Ierland en Apple oplegde vanwege verboden staatssteun werd ze alom geprezen. Ze gaf invulling aan het streven van de Europese Commissie naar 'eerlijke' belastingen. Dat klinkt goed, maar eerlijke belastingen in de ogen van de Commissie zijn geen eerlijke belastingen voor de Europese burgers waar elementen als rechtvaardigheid en welzijn een plek vinden. Nee, volgens de Commissie moeten belastingen vooral eerlijk zijn tegenover bedrijven. Daar ligt de eerste prioriteit. Apple betaalde maar 0,005% belasting. Als dat tarief voor alle bedrijven in Ierland had gegolden dan had de Commissie geen reden gehad, en ook niet het recht, om in te grijpen. Toch wordt Verstager in de media voortdurend geportretteerd als heldhaftige strijdster tegen belastingvlucht. Eind 2017 werd ze mede daarom tot persoon

van het jaar verkozen door *Follow the Money*. Verstager komt een hoop lof toe, maar niet op dit punt. Ze kwam alleen op voor de interne markt van de Europese Unie door het 'level playing field' voor multinationals te herstellen, dat in haar ogen door onder meer Ierland en Nederland was ondermijnd.

Zonder de fiscalisten, advocaten, notarissen en bankiers is belastingvlucht niet mogelijk

Bovenstaande analyse is niet uitputtend, eigenlijk niet meer dan een schets, maar wel illustratief voor de complexiteit van het probleem van internationale belastingvlucht, waar radicale kritiek (belastingvlucht is moreel verwerpelijk) en fundamentele rechtvaardiging (wat legaal is kan niet fout zijn) haaks op elkaar staan. In de analyse ontbreken nog de werknemers bij advieskantoren en financiële instellingen. Zonder de fiscalisten, advocaten, notarissen en bankiers is belastingvlucht niet mogelijk. Zijn zij onderdeel van het probleem? Ja, zeker, maar ze kunnen ook een belangrijk onderdeel van de oplossing zijn, met name daar waar morele afwegingen en juridische mogelijkheden met elkaar in evenwicht gebracht moeten worden. Over deze rol van de werknemer later meer. Eerst wil ik nog de verhouding tussen markt en staat en de rol van de Europese Unie aan bod laten komen.

Markt en staat

Toen de Panama Papers uitkwamen verklaarde toenmalig president van de VS Barack Obama dat het ernaar uitzag dat de boven water gekomen structuren allemaal legaal zijn. En, voeg-

Christiaan Vos *Belastingvlucht, dat zijn wij*

de hij eraan toe: dat maakt het juist zo erg! Onze wetten zijn slecht als er niet meer voor nodig is dan een relatief klein leger fiscalisten en accountants om je te onttrekken aan je maatschappelijke verantwoordelijkheden. Staten moeten daarop aangesproken worden.

Maar dan is wel een mentaliteitsverandering nodig. Dit soort structuren zijn namelijk niet alleen het onbedoelde gevolg van slechte wetten; een groot deel van belastingvlucht wordt door staten nadrukkelijk beoogd. Illustratief is het beschreven handelen van opeenvolgende Nederlandse staatssecretarissen. Daarom neigen staten ook tot verzet als internationale maatregelen hun fiscale soevereiniteit dreigen in te perken. Toch moet de oplossing wel bij betere wetten beginnen, want als gecodificeerd anker van moreel juist handelen is het de wet- en regelgeving die de toon zet voor hoe staat, onderneming en burger met elkaar om behoren te gaan.

De zeventiende-eeuwse politiek filosoof Thomas Hobbes (1588-1679) stelde dat de soeverein het absolute recht had om naar eigen inzicht wetten en regels vast te stellen die noodzakelijk zijn om de 'publique peace' te bewaren.¹⁹ De soeverein had volgens hem ook recht op de voor deze taak benodigde middelen.²⁰ Hobbes benadrukte daarmee het belang van belastingen. Toen al waarschuwde Hobbes voor de problemen die gepaard zouden gaan met het heffen van belastingen, want, zo veronderstelde hij, onderdanen zullen weigerachtig zijn bij te dragen, ook al is dat van belang voor hun eigen bescherming.

Free-riding en parasitair gedrag zijn terugkerende thema's in het werk van Hobbes. En de parallel met hedendaagse parasiterende belastingvluchtelingen die hun 'fair share' aan belastingen niet willen betalen, is gauw gelegd. Het beeld dringt zich op van multinationals en vermogende particulieren die zich hebben teruggetrokken in een aparte schil om de aarde, waar ze doen alsof er voor hen andere wetten en regels gelden dan voor de gewone burger.

Het tegenovergestelde van dit beeld vormt het denken van de al genoemde Polanyi.²¹ Hij betoogt dat economie en samenleving onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Tot de negentiende eeuw stonden markt en samenleving niet naast elkaar, maar was de economie onderdeel van de sociale relaties waar de samenleving uit bestaat. En deze sociale relaties domineerden markt en economie.²² Dit veranderde met de opkomst van de liberale staat. Deze bracht economische groei en welvaart, maar de prijs was grote ongelijkheid en economische onderdrukking van de zwakkeren in de samenleving. Als tegenreactie, zo beschrijft Polanyi, kwamen beschermende - 'embedded' - krachten op uit de samenleving, met name vanuit vakbonden, kerk en politieke organisaties. De sociale geschiedenis van de negentiende eeuw was volgens Polanyi dan ook het resultaat van een dubbele beweging van 'dis-embedded' marktkrachten en 'embedded' maatschappelijke krachten.

Hobbes waarschuwde de soeverein voor de macht van de markt²³, met name voor concentratie van grote particuliere vermogens²⁴ die een bedreiging voor de staat kunnen vormen.²⁵ Maar Hobbes zou zich niet al te veel zorgen maken als multinationals en vermogende particulieren zich 'ontkoppelen' middels belastingvlucht. In *Leviathan* is er geen ruimte voor belastingvlucht, want daarmee ben je niet loyaal aan de staat. Hobbes zou dit aanmerken als 'plain Rebellion'²⁶ en zijn soeverein zou direct optreden.

Hobbes definieert de staat dus niet als een liberale staat die zo min mogelijk dient in te grijpen. Bij de dubbele beweging die Polanyi beschrijft, draait de wereld wel om dit soort liberale staten die voortdurende ontkoppeling stimuleren, vergelijkbaar met nu. De Amerikaanse filosofe Nancy Fraser ziet in het werk van Polanyi dan ook veelbelovende aanknopingspunten voor oplossingen van de meervoudige crisis waar de wereld zich thans in bevindt.²⁷ Net als in het door hem beschreven tijdperk hebben we nu te maken met een fi-

Christiaan Vos *Belastingvlucht, dat zijn wij*

nanciële, ecologische en sociale crisis, maar er ontbreekt een dubbele beweging. Waar de politieke en economische elite zich geschaard heeft achter het neoliberale gedachtegoed, lukt het de oppositie niet zich rond een door solidariteit gedragen alternatief te verenigen, aldus Fraser.²⁸

Fraser benoemt drie, in de academische wereld breed gememoreerde mogelijke oorzaken hiervoor: *falend leiderschap* door gebrek aan charismatische politici; *financialisering* van het kapitalisme, doordat investeerders de 'risky business of production' zoveel mogelijk mijden; en *misframing*: de belangrijkste oorzaak van de crisis is transnationaal, terwijl er een niet of nauwelijks functionerende internationaal georganiseerde oppositie is. Toch kunnen deze drie oorzaken volgens Fraser noch ieder voor zich noch samen verklaren waarom er in de 21ste eeuw geen tegenbeweging is opgekomen. Ze vraagt zich af waarom de samenleving zich niet voldoende beschermt tegen de macht van de markt.²⁹

Ze komt erop uit dat er een derde poot mist aan het concept van de dubbele beweging. Polanyi's kader houdt geen rekening met de dominerende en emanciperende effecten van globaliserende markten. Fraser introduceert daarom het begrip *triple movement*. Ze wil vooral beter inzicht krijgen in waar de markt dominant is en waar deze emanciperend werkt. Als voorbeeld draagt ze aan dat de markt aan veel vrouwen de mogelijkheid heeft geboden zich te bevrijden van het juk van door mannen gedomineerde samenlevingen. Twee van de drie poten van deze triple movement worden altijd gemedieerd door de derde. Om een beter begrip te krijgen van de crisis in het kapitalisme moeten alle drie de poten in hun onderlinge dialectiek geanalyseerd worden.³⁰

Frasers triple movement is zeer bruikbaar om belastingvlucht in een globaliserende wereld en de positie van staten daarin te analyseren. Staten worden door multinationals die voor de laagste belastingtarieven shoppen

gedwongen mee te gaan in een 'race to the bottom' van almaar dalende winstbelastingen. De belangrijkste reden voor staten om dit te doen: de emanciperende marktbelofte van banen en economische groei. Een kwalijk gevolg: toenemende dominantie van multinationals.

Trias economica

Het is deze door Fraser met haar concept van de triple movement blootgelegde dominantie die de kern van het probleem van onze tijd is. Niet alleen de dominantie van multinationals, maar door de toegenomen ongelijkheid in inkomen en vermogen ook de dominantie van rijke individuen. Overheden laten steeds meer hun oren hangen naar deze twee groepen, waarschijnlijk uit angst ze van zich te vervreemden. Dat zou namelijk leiden tot verlies van banen, zo wordt bijvoorbeeld ook door het huidige kabinet betoogd ter verdediging van de afschaffing van de dividendbelasting.

Als de overheid uitverkoop houdt ten gunste van het grootbedrijf en de welgestelden, dan tast dat het vertrouwen van de burger in die overheid aan

Op zich kan dat waar zijn, maar er schorten twee dingen aan deze redenering. Als de overheid uitverkoop houdt ten gunste van het grootbedrijf en de welgestelden, dan tast dat het vertrouwen van de burger in die overheid aan. Er staat dus veel meer op het spel dan alleen verlies van banen. Dat wordt ten onrechte niet meegenomen in de besluitvorming. En, wellicht nog belangrijker: het is nog maar de

Christiaan Vos *Belastingvlucht, dat zijn wij*

vraag wie nu wie nodig heeft. Hebben wij de banen van de multinationals nodig of hebben de multinationals onze gekwalificeerde mensen nodig?

Nederland stelt zich naar mijn mening te afhankelijk op en concurreert vooral op prijs en te weinig op kwaliteit. We zouden een voorbeeld kunnen nemen aan Zweden dat geen krimp gaf toen Nordea, een grote bank, dreigde haar hoofdkantoor naar Finland te verhuizen om de toegenomen regeldruk en hogere belastingen in Zweden te ontlopen. Nordea heeft inmiddels de verhuizing in gang gezet, als het ware trots uitgezwaaid door de Zweedse natie.

Wat Nederland nodig heeft is een perspectiefwisseling en het uitgangspunt van de trias economica past daarin. De trias economica moet het evenwicht tussen markt, staat en samenleving borgen, in algemene zin door bij nieuw beleid maatregelen te toetsen op: 1) het terugdringen van dominantie en 2) het bevorderen van emancipatie in meest brede zin. Ter voorkoming van belastingvlucht denk ik aan:

- ▶ herziening van het DNA van de Europese Unie;
- ▶ harmonisering van de winstbelastingtarieven in de EU;
- ▶ herijking van de fiscale soevereiniteit van lidstaten;
- ▶ het afgeven van een duidelijk moreel signaal;
- ▶ het garanderen van het recht op een integere werkgever.

Herzie het DNA van de Europese Unie

Onlangs nog werd Frankrijk op de vingers getikt door het Hof van Justitie van de Europese Unie.³¹ Een door Frankrijk ingevoerde maatregel tegen belastingontwijking door internationale ondernemingen bleek in strijd met het EU-recht, in het bijzonder met het binnen de Europese Unie geldende recht op vrije vestiging van ondernemingen. Dit recht wordt ge-

garandeerd door de vier fundamentele vrijheden die de basis vormen van de Europese Unie: het recht op vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal.

Ook Nederland is hiervoor vaak op de vingers getikt. Volgens vaste jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie wordt het recht op vrije vestiging van ondernemingen alleen dan niet beschermd als diezelfde onderneming dat recht misbruikt. Daarvan is alleen sprake wanneer zij volstrekt kunstmatige ('wholly artificial') constructies opzetten die geen verband houden met de economische realiteit en bedoeld zijn om ten onrechte een belastingvoordeel te verkrijgen.³²

De brievenbusvennootschappen aan de Zuidas, bijvoorbeeld, worden door het Hof van Justitie niet als 'wholly artificial' gezien. Het kleine beetje economische activiteit dat deze brievenbusvennootschappen kenmerkt, leidt bij het Hof tot volledige verdragsbescherming, ook voor het kunstmatige deel. Voor Nederland, net als voor andere EU-lidstaten, is de speelruimte om nationale maatregelen te nemen tegen internationale belastingontwijking flinterdun. Dat komt door de werking van de vier fundamentele vrijheden.

De EU toont zich meer als een verzorgingsstaat voor multinationals dan als een organisatie die op wil komen voor haar burgers en het mkb

De Europese Unie toont zich meer als een verzorgingsstaat voor multinationals dan als een organisatie die op wil komen voor haar burgers en het midden- en kleinbedrijf. De op het Verdrag van Europese Unie gebaseerde fiscale rechtspraak laat een diepe kloof zien tussen

Christiaan Vos *Belastingvlucht, dat zijn wij*

hoe burgers denken over een 'fair share' aan belastingen en de belastingstructuren waar multinationals mee wegekomen door dus een beroep te doen op fundamentele vrijheden. Maar denk hierbij ook aan het optreden van Eurocommissaris Verstager. Met haar acties tegen verboden staatssteun kwam ze niet op voor de burger, maar voor het level playing field van multinationals en daarmee voor de interne markt die binnen de Unie alle beleidsmaatregelen domineert.

Hier ligt een mooie kans voor de Europese Unie om zich te herpositioneren. Ik pleit hiermee niet voor minder Europa maar voor een ander Europa, waar de markt minder en de burger meer centraal staat.

Harmoniseer de winstbelastingtarieven in de EU

De tot stand gekomen richtlijnen tegen belastingontwijking hebben een zekere harmonisatie van de belastinggrondslagen binnen Europa tot gevolg. Het idee daarbij is dat multinationals daardoor minder mogelijkheden hebben om de verschillende winstbelastingstelsels van de Europese lidstaten tegen elkaar uit te spelen. Dat is ook het idee achter de voorstellen van de Europese Commissie om te komen tot één uniforme winstbelasting, de CCCTB.³³

Een Europese winstbelasting lijkt om verschillende politieke redenen weinig draagvlak te hebben. Maar fiscaal kleeft er ook een groot bezwaar aan, omdat bij één uniforme belastinggrondslag staten alleen nog maar met het belastingtarief kunnen concurreren. En dat stimuleert de race naar de bodem. De Europese Commissie wil namelijk geen geharmoniseerde winstbelastingtarieven binnen de Europese Unie, want dat zou te veel raken aan de fiscale soevereiniteit van de lidstaten.

Of er nu wel of niet een uniforme volledig geharmoniseerde winstbelastinggrondslag komt, of dat de huidige systemen naast elkaar blijven bestaan, het zou zeer wenselijk zijn als

binnen Europa op z'n minst een minimumtarief voor winstbelasting zou worden ingevoerd. Politiek een zeer moeilijk punt want ook dit tast de fiscale soevereiniteit van Europese lidstaten aan. Ierland zal daar dwars voor gaan liggen. Toch, is het van belang hiervoor te blijven pleiten omdat het een evenwichtigere verhouding tussen de lidstaten tot stand brengt en parasitaire belastingconcurrentie uit kan bannen, juist ter bescherming van diezelfde fiscale soevereiniteit.

Herijk de fiscale soevereiniteit van lidstaten

De Duits-Canadese filosoof Peter Dietsch waarschuwt dat belastingconcurrentie de fiscale soevereiniteit van staten ondermijnt, omdat de fiscale politiek van de ene staat de fiscale zelfbeschikking van andere staten verzwakt.³⁴ Immers, belastingconcurrentie leidt ertoe dat andere staten minder mogelijkheden hebben belastingen te heffen. Belastingconcurrentie is een zero sum game, zowel binnen Europa – zie hoe Ierland internationale bedrijven aantrekt met fiscaal beleid – als buiten Europa, waar het rijke Westen met fiscaal beleid een zware wissel trekt op opkomende economieën en zich ontwikkelende landen.

Dietsch pleit ervoor ons begrip van fiscale soevereiniteit te herijken, en ik steun dat pleidooi van harte. Nu draait dat begrip volledig om de rechten van staten, terwijl het ook zou moeten draaien om hun plichten, zoals de plicht tot zorg voor andere staten.³⁵ Fiscale soevereiniteit wordt daarmee uit de strikt juridische context getild en verrijkt met een morele rechtvaardigere fundering.

Geef een duidelijk, moreel signaal af

Het verwijt ligt op de loer. De drie tot nu voorgestelde maatregelen zijn nauwelijks realiseerbare vergezichten. Dat mag dan waar zijn, maar een progressief antwoord op een com-

Christiaan Vos *Belastingvlucht, dat zijn wij*

plex vraagstuk als belastingontwijking kan niet zonder idealen. De trias economica is een helder ideaal, omdat het recht doet aan de moderne samenleving, die een amalgaam is van economische macht en staatsmacht gemedieerd door haar burgers – die bovendien soms een politieke pet op hebben en soms een economische. We zijn allemaal voortdurend onderdeel van elk van de drie poten van de trias economica en alleen evenwichtige verhoudingen daarbinnen kunnen een veilige en duurzame samenleving borgen.

Als we echt iets willen doen tegen belastingvlucht, moeten we bedrijven en vermogende particulieren weer aanspreken op hun plek in de samenleving

Als we echt iets willen doen tegen belastingvlucht, dan moeten we dat signaal stevig afgeven, dan moeten we een einde durven maken aan de verzorgingsstaat voor multinationals en moeten we bedrijven en vermogende particulieren weer aanspreken op hun plek in de samenleving – dat ze daar onderdeel van uitmaken en daaraan moeten bijdragen. Daarvoor zijn betere wetten nodig, maar we moeten ook beter met die wetten omgaan.

De ‘tone at the top’ is daarbij belangrijk, want dat is een richtsnoer voor het handelen van de degenen die belastingvlucht mogelijk maken. De trias economica geeft een helder richtsnoer: de noodzaak tot evenwicht tussen markt, staat en samenleving. Beleidsmaatregelen en gedrag van burgers waardoor dominantie van een van de poten het gevolg is, moeten worden voorkomen. Maatregelen

die waar nodig emancipatie van een van de poten bevorderen moeten worden gestimuleerd, maar hier mag geen dominantie van die poot uit voortvloeien.

Het is belangrijk dat de Nederlandse overheid dit richtsnoer omarmt en gaandeweg omzet in concrete, invoerbare maatregelen. Dat is het doel dat de progressieve oppositiepartijen voor ogen moeten hebben. Onze belastingwetten kunnen we tegen dit licht houden, maar zoals gezegd, met betere belastingwetten alleen komen we er niet. Daarom, tot slot, nog een concreet en snel te realiseren voorstel dat vooral een emanciperende werking heeft voor binnen de wereld van belastingvlucht belangrijke enablers.

Garandeer het recht op een integere werkgever

Ik had het in dit artikel al over de fiscalisten en andere financiële adviseurs die belastingvlucht helpen mogelijk te maken. Missen zij een moreel kompas? Nee, dat denk ik zeker niet, maar ze hebben wel een probleem. Voor een fiscalist is het als werknemer niet zonder risico bezwaar te maken als iets moreel wringt bij het werk dat hij of zij geacht wordt te doen.

In het arbeidsrecht zou het recht opgenomen moeten worden op een integere werkgever. Daarmee maak je werknemers duidelijk dat het goed is als zij hun morele kompas gebruiken tijdens het werk, dat ze het recht hebben een moreel oordeel te vellen. De werkgever moet de plicht krijgen daar ruimte voor te bieden. Wat ik voor ogen heb is wat anders dan een klokkenluidersregeling. Die komt pas helemaal aan het einde als de verhoudingen al verzuurd zijn. Het doel van de maatregel die ik voorsta is om te komen tot een in moreel opzicht veilige werkomgeving. Als werknemers gevraagd wordt mee te werken aan een fiscale structuur die moreel wringt, moeten ze het recht hebben daar vragen over te stellen, deze structuur ter discussie te stellen en uiteindelijk er niet aan mee te werken.

Christiaan Vos *Belastingvlucht, dat zijn wij*

Morele oordeelsvorming niet omdat het moet, maar omdat je er recht op hebt. Met dit recht in de hand ontstaat er meer evenwicht tussen werknemers (de meeste belastingadviseurs zijn werknemers) en hun werkgevers en klanten. En dat is nodig, want het corrupterende effect van organisaties op individuele mensen moet niet onderschat worden. Joris Luyendijk signaleerde het ook in de financiële sector: hier is een mechanisme aan het werk dat immoreel handelen voortbrengt, doordat mensen tot amorele werknemers worden gemaakt.³⁶

De morele mens verdient bescherming.

Het geheel moet deugen. De staat moet zorgen voor goede wetten en de multinationals, de banken en de advieskantoren moeten ruimte bieden voor morele afwegingen. Hans Gribnau stelt terecht dat we in ieder geval van bedrijven die maatschappelijk verantwoord willen ondernemen, mogen eisen dat ze bij de vaststelling van hun belastingbeleid een ethische afweging maken. Ik zou daar dus aan willen toevoegen dat deze bedrijven ook actief moeten voorkomen dat hun organisaties amorele werknemers en amorele adviseurs voortbrengen.

Noten

- 1 De EU-lijst van niet-coöperatieve rechtsgebieden voor belastingdoeleinden, *Ecofin* 5 december 2017, nr. 15429/17.
- 2 Christopher Hope, *The Telegraph*, 4 januari 2013 (www.telegraph.co.uk/news/politics/david-cameron/9779983/David-Cameron-Tax-avoiding-foreign-firms-like-Starbucks-and-Amazon-lack-moral-scruples.html, bekeken 11 januari 2016).
- 3 BEPS staat voor Base Erosion and Profit Shifting (grondslaguitholling en winstverschuiving). Dit zijn de belangrijkste technieken die multinationals gebruiken om belasting te ontwijken. In oktober 2015 kwam de OESO met 15 actieplannen die in de komende jaren verder uitgewerkt en geïmplementeerd moeten worden om BEPS tegen te gaan (zie ook: www.oecd.org/tax/beps/).
- 4 Zie met name: Richtlijn (EU) 2016/1164 van de Raad van 12 juli 2016 tot vaststelling van regels ter bestrijding van belastingontwikingspraktijken welke rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de interne markt, *OJ L* 193, 19.7.2016, pp. 1-14 (ook wel ATAD 1 genoemd) en Richtlijn (EU) 2017/952 van de Raad van 29 mei 2017 tot wijziging van Richtlijn (EU) 2016/1164 wat betreft hybride mismatches met derde landen, *OJ L* 144, 7.6.2017, pp. 1-11 (ook wel ATAD 2 genoemd).
- 5 Deze hebben uitgemond in de Parlementaire ondervragingscommissie Fiscale Constructies, zie verslag *Papieren werkelijkheid* aangeboden aan de Tweede Kamer op 5 juli 2017, Kamerstuk 34 556.
- 6 Zie het concept-wetsvoorstel inzake Wet toezicht trustkantoren 2018 waarmee de regels voor trustkantoren worden aangescherpt en meer bevoegdheden worden toegekend aan toezichthouder De Nederlandsche Bank.
- 7 K. Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, Boston (MA) 2001 (1944).
- 8 Hans Gribnau, hoogleraar belastingrecht aan Universiteit Tilburg, pleit er al geruime tijd voor om belastingen vooral ook als moreel fenomeen te bezien. Zie J.L.M. Gribnau, *Belastingen als moreel fenomeen*, Den Haag: Boom Fiscale Uitgevers 2013.
- 9 H. Gribnau, 'Corporate Social Responsibility and Tax Planning: Not by Rules Alone' (2015) *Social and Legal Studies* 24(2): 225-250.
- 10 Een aanrader is het door Anat Admati en Martin Hellwig geschreven boek *The Banker's New Clothes: What's wrong with Banking and What to Do about It*, Princeton University Press 2013.
- 11 A.R. Admati, 'It takes a Village to Maintain a Dangerous Financial System', verschenen in *Just Financial Markets?: Finance in a Just Society*, ed. Lisa Herzog, Oxford University Press 2017.
- 12 Gribnau, 'Corporate Social Responsibility'.
- 13 L. Murphy & T. Nagel, *The Myth of Ownership*, Oxford University Press, New York 2002.
- 14 G. Zucman, *The Hidden Wealth of Nations*, University of Chicago Press 2015.
- 15 Zie: [youtube.com/watch?v=oAMoBU7lFUA](https://www.youtube.com/watch?v=oAMoBU7lFUA).
- 16 Hoogleraar aan de rechten-

Christiaan Vos *Belastingvlucht, dat zijn wij*

- faculteit van McGill University, Montreal, Canada.
- 17 Zie: www.rtlnieuws.nl/geld-en-werk/erasmus-universiteit-laat-haar-verwevenheid-met-shell-onderzoeken.
- 18 Ministerie van Financiën, 'Kamerbrief appreciatie uitkomst BEPS-project en vooruitblik Nederlands fiscaal vestigingsklimaat', 5.10.2015 (www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2015/10/05/brief-based-erosion-profit-shifting).
- 19 T. Hobbes, *Leviathan* [1651], rev. ed., R. Tuck (ed.), Cambridge University Press, Cambridge 1996, p. 125.
- 20 *Ibid.*, p. 124.
- 21 Polanyi, *The Great Transformation*.
- 22 *Ibid.*, hoofdstuk 4.
- 23 Minder bekend is dat Hobbes ook aandacht besteedde aan economische vraagstukken, met name in de volgende hoofdstukken van *Leviathan*: hoofdstuk 18, 'The Rights of Sovereigns by Institution', hoofdstuk 24, 'The Nutrition and Procreation of a Common-wealth', hoofdstuk 29, 'Those things that Weaken a Common-wealth' en hoofdstuk 30, 'The Office of the Sovereign Representative'.
- 24 Hobbes, *Leviathan*, pp. 229-230: '[...] when the Treasure of the Common-wealth, flowing out of its due course, is gathered together in too much abundance, in one, or a few private men, by Monopolies, or by Farms of the Public Revenues'. Hobbes waarschuwt ook voor 'Popularity of a potent Subject' en voor 'immoderate greatness of a Town, when it is able to furnish out of its own Circuit, the number, and expense of a great Army'.
- 25 In vergelijkbare zin: N. Hertz, *The Silent Takeover: Global Capitalism and the Death of Democracy*, Harper Collins Publishers, Londen 2003.
- 26 Hobbes, *Leviathan*, p. 229.
- 27 N. Fraser, 'Marketization, Social Protection, Emancipation: Toward a Neo-Polanyian Conception of Capitalist Crisis' in C. Calhoun & G. Derluguian (eds.), *Business as Usual, The Roots of the Global Financial Meltdown*, New York University Press, New York 2011, p. 137.
- 28 N. Fraser, 'A Triple Movement? Parsing the Politics of Crisis after Polanyi' (2013) *New Left Review* 81: 121.
- 29 *Ibid.*, pp. 121-127.
- 30 Fraser, 'Marketization, Social Protection, Emancipation', p. 156.
- 31 HvJ EU, 07-09-2017, Egiom SAS, voorheen Holcim France SAS, Enka SA, nr.C-6/16 ECLI:EU:C:2017:641.
- 32 Zie hiervoor de standaardarresten HvJ EU van 12 september 2006, Cadbury Schweppes en Cadbury Schweppes Overseas, C-196/04, EU:C:2006:544, punt 55, en 5 juli 2012, SIAT, C-318/10, EU:C:2012:415, punt 40.
- 33 CCCTB staat voor Common Consolidated Corporate Tax Base en is in oktober 2016 door de Europese Commissie voorgesteld als middel tegen belastingontwijking (zie: https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/company-tax/common-consolidated-corporate-tax-base-ccctb_en).
- 34 P. Dietsch, *Catching Capital, The ethics of Tax Competition*, Oxford University Press, New York 2015, p. 13.
- 35 P. Dietsch, 'Rethinking sovereignty in international fiscal policy' (2011) *Review of International Studies* 37(5): 2107-20, British International Studies Association.
- 36 J. Luyendijk, *Dit kan niet waar zijn*, Atlas Contact, Amsterdam 2015.

A.L. Snijders

Naar de kelder

In de vierde klas bleef ik zitten. Ik wilde van school, maar mijn vader verbood het. Ik bewoog hemel en aarde, maar mijn vader zei: alleen met diploma. Een goede beslissing, want later merkte ik dat ik alles wat ik weet geleerd heb tussen mijn veertiende en achttiende jaar. Bijvoorbeeld hoe de twaalf Ionische steden Herostratos straffen nadat hij de tempel van Efeze in brand gestoken had: zijn naam moest onbekend blijven, mocht door niemand worden uitgesproken, hij werd niet alleen doodgemaakt, hij werd ook doodgezwegen.

Maar ik heb niet alles over hem op school geleerd. In *Verbeelde Levens* van Marcel Schwob lees ik: 'Herostratos' moeder had een opvliegend en hoogmoedig karakter. Wie zijn vader was, wist men niet. Herostratos verklaarde later dat hij de zoon van het vuur was. Op zijn lichaam, onder zijn linkerborst, had hij een maanvormige vlek, die vuurrood werd toen hij werd gemarteld. De vrouwen die bij zijn geboorte aanwezig waren, voorspelden dat hij aan Artemis onderworpen zou zijn. Hij was driftig en bleef maagd.'

De geschiedenisleraar vertelde dat Herostratos de tempel in brand stak omdat hij wilde dat zijn naam onsterfelijk zou worden. Dat was het fundament, gelegd in 1952. In 2010 wordt me duidelijk dat de leraar heeft verzuimd te vertellen dat Herostratos gemarteld is, en dat hij ook niets heeft gezegd over die maanvormige plek. Ik neem hem dat niet kwalijk, het was een goede leraar, die meeslepend vertelde en ook wel eens dronken in het lokaal verscheen als hij de nacht met vrouwen en dobbelen had doorgebracht. Dat was uitzonderlijk in de jaren van de wederopbouw, en deze uitzondering werd geaccepteerd. Nu zijn we overgeleverd aan puriteinen die geëxposeerde schilderijen van naakte vrouwen naar de kelder van het museum laten verhuizen. Mijn verontwaardiging hierover is beschamend, door de lessen van de geschiedenisleraar ben ik er altijd stilzwijgend van uitgegaan dat onze geschiedenis vooruitgang betekent. Het horten en stoten heb ik niet voorzien, mijn diploma's heb ik eigenlijk niet verdiend.

— advertentie —

**ONMISBAAR VOOR IEDEREEN DIE ZICH EEN BEELD WIL
VORMEN VAN DE MANIER WAAROP DE ZORG IN
NEDERLAND VERBETERD KAN WORDEN**

Albert Jan Kruijer
en Clara Pels

vangennep amsterdam



De dag dat Peter de deur dichttimmerde

Waarom mensen die onze hulp
het hardst nodig hebben
niet geholpen worden

vangennep amsterdam

ISBN 9789461641021 | PAPERBACK | 176 PP. | €17,90

derde druk

— advertentie —

HOE STEDELIJKE JONGEREN MET STRAATSOCIALISATIE WEER GELIJKE KANSSEN KUNNEN KRIJGEN

'Socioloog El Hadioui bepleit een nieuwe aanpak.'

Friesch Dagblad

HOE DE STRAAT DE SCHOOL BINNENDRINGT

Denken vanuit de pedagogische
driehoek van de thuiscultuur,
de schoolcultuur en de straatcultuur

Iliass El Hadioui

vangenep amsterdam

vangenep amsterdam

zevende druk

ISBN 9789461644022 | PAPERBACK | 144 PP. | €16,90

Jaargang 75, nummer 1, februari 2018

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
Klara Boonstra
Menno Hurenkamp
Ruud Koole
Marijke Linthorst
Annemarieke Nierop (eindredactie)

Redactieraad

Maurits Barendrecht
Liesbeth Noordegraaf
Marc Chavannes (voorzitter)
Paul Tang

**De redactie verwelkomt
bijdragen ter beoordeling.
Kopij graag toezenden
per e-mail naar send@wbs.nl.**

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting
Emmapark 12
2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail send@wbs.nl

Lay-out & omslag

Uitgeverij Van Gennep

Abonnementen

Bel (020) 606 07 21 of mail
info@vangennep-boeken.nl
voor een abonnement of kennis-
makingsnummer.

Uitgever

Uitgeverij Van Gennep
Nieuwpoortkade 2A
1055 RX Amsterdam
info@vangennep-boeken.nl
(020) 606 07 21

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.

© 2018 Uitgeverij Van Gennep, Amsterdam

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



Rood-groene politiek voor de 21^e 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.

Omvang 416 pagina's | € 22,50 | ISBN 978 94 6164 453 4

Nu verkrijgbaar!



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.

Omvang 416 pagina's | € 24,90 | ISBN 978 94 6164 459 6

Nu verkrijgbaar!

Globalisering: waar blijft de moraal? (deel 2)



NIK DE BOER Globalisering voor sociaal-democraten: drie lessen

RUBEN ZANDVLIET Het draait om de regels, en die kun je wijzigen

ERIK HORMES &
PAUL TANG

De markt mag niet
groter zijn dan de
democratie

KLARA BOONSTRA

De wonderbaarlijke
vermenigvuldiging
van het werkgeverschap

CASPER GELDERBLOM
& AGNES JONGERIUS

Een vuist maken
over de grenzen
heen

EN BIJDRAGEN VAN Ingo Venzke & Marija Bartl

- 3 *Redactioneel* Emoties
- 4 *Column* **Ruud Koole** Etnische ontzuiling
-
- 5 **Menno Hurenkamp** De koude kant van gelijkheid
- 12 **Meike Bokhorst** Van Bezuidenhout tot Bouwlust
- 22 **Twan van Lieshout** Weg van het redelijke midden
- 26 **Jeroen Recourt** Maak van de rechter een tweedelijnsvoorziening
-
- Globalisering: waar blijft de moraal? (deel 2)*
- 34 **Nik de Boer** Globalisering voor sociaal-democraten: drie lessen
- 38 **Erik Hormes & Paul Tang** De markt mag niet groter zijn dan de democratie
- 44 **Klara Boonstra** De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgeverschap
- 54 **Casper Gelderblom & Agnes Jongerius** Een vuist maken over de grenzen heen
- 62 **Ruben Zandvliet** Het draait om de regels, en die kun je wijzigen
- 74 **Ingo Venzke** Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd
- 87 **Marija Bartl** Voor internationale samenwerking, tegen handelsakkoorden

Redactioneel

Emoties

Politiek bedrijven gaat niet zonder emotie, en juist daarom moeten we zakelijk met die emotie omgaan, betoogt Menno Hurenkamp in het openingsartikel van dit nummer. Hoed u voor pedanterie en sentimentaliteit en weet: ‘wanneer minderheden wat te zeggen krijgen over wat meerderheden mooi vinden, is het beschaving, ook al voelt het niet zo’.

Angst voor onredelijkheid is ook het thema van het artikel waarmee Twan van Lieshout de Banningprijs 2018 won, en dat traditiegetrouw wordt afgedrukt in *S&D*. Hij pleit voor meer politieke hartstocht, niet alleen in woorden maar ook in daden.

Ook in de rechtspraak spelen emoties een grote rol, maar krijgen ze ten onrechte geen plaats, laat Jeroen Recourt zien. Wordt een probleem juridisch, dan nemen jargon en regels het over. Conflicten worden daardoor groter in plaats van kleiner.

Emoties, maar dan van een heel andere orde, waren er natuurlijk ook na de gemeenteraadsverkiezingen van maart. Niet onverwacht, maar toch ligt de uitslag veel PvdA-afdelingen zwaar op de maag. Meike Bokhorst maakte een persoonlijke reportage over vier maanden intensief campagne voeren in Den Haag. De partij zal zichzelf als volksvertegenwoordiging en ledenvereniging opnieuw moeten uitvinden, stelt ze. Lokale afdelingen en wijkteams doen hun best, maar hebben behoefte aan richtinggevende initiatieven vanuit de landelijke partijtop.

Ten slotte is er dit nummer het vervolg op de artikelenreeks over globalisering, met bijdragen van Nik de Boer, Erik Hormes & Paul Tang, Klara Boonstra, Casper Gelderblom & Agnes Jongerius, Ruben Zandvliet, Ingo Venzke en Marija Bartl. Deze bijdragen kunnen gelezen worden als input voor de verkiezingen voor het Europees Parlement, volgend jaar. Veel aandacht is er voor het verbeteren van de positie van werkenden, die onder druk staat door de ratio van internationale ondernemingen. Veel aandacht ook voor het politiseren van ogenschijnlijk niet-politieke regelingen en besluiten. Als politiek emotie is, dan vormen deze bijdragen een pleidooi daar meer ruimte voor te maken in de internationale politiek.

Etnische ontzuiling?

Door **Ruud Koole**

Voorzitter WBS-werkgroep *Partijpolitieke Processen*
en hoogleraar politieke wetenschappen in Leiden

Na de raadsverkiezingen in 2014 opende *NRC Handelsblad* met 'Historische val van de PvdA'. Het commentaar zag, vooral in de steden, een structurele oorzaak: 'Overall verliest de PvdA aanhang onder de kiezersblokken die ze vroeger wel wist te mobiliseren. Dat afhaken is op te vatten als een vorm van etnische ontzuiling. Links heeft niet meer het monopolie op emancipatie.' VVD en D66 zouden daarvan kunnen profiteren, aldus de krant toen.

Het verlies van de PvdA zette door: van 15,3% in 2010, via 10,2% in 2014, naar 7,4% in 2018. De nederlaag van vorig jaar bij de Tweede Kamerverkiezingen dreunde bij de PvdA dit jaar nog door, ook al waren er her en der lichtpuntjes. Ondanks concurrentie van lokale partijen en van andere landelijke partijen die in een gemeente voor het eerst meededen, steeg het percentage iets ten opzichte van de Tweede Kamerverkiezingen in 2017 (5,7%). Maar het hielp niet dat 2018 begon met de kwesties Moorlag en Barth. Het hielp evenmin dat de raadsverkiezingen samenvielen met het referendum over de wet op de inlichtingendiensten (WIV). In het parlement had de PvdA voor de WIV gestemd, maar zij onthield zich van een actieve campagne vóór de wet. De achterban zou uiteindelijk voor de helft vóór en voor de helft tegen stemmen. GroenLinks kon voluit tegen de wet campagne voeren, conform het stemgedrag in de Kamer. Dat droeg bij aan de zichtbaarheid.

Wellicht belangrijker was de omstandigheid dat bij de raadsverkiezingen van 2018

sociaaleconomische kwesties niet domineerden (alleen huisvesting kreeg relatief veel aandacht). In de grote steden speelden eerder discussies over 'identiteit' een rol, zeker waar een partij als Denk aan de verkiezingen deelnam. Voor de PvdA is het goed dat conservatieve kiezers met een migratieachtergrond steeds vaker op een conservatieve partij stemmen, ook al kost dit de PvdA stemmen. Maar wanneer kiezers door een partij als Denk – of het Rotterdamse Nida of de Amsterdamse BIJ1 – sterk worden aangesproken op hun religie of land van herkomst (van hun ouders), dan is er eerder sprake van etnische verzuiling dan ontzuiling.

Voor de PvdA leidt dat soms tot een lastig dilemma. Je mengen in de identiteitsdiscussie die PVV, FvD en Denk voeren, dient alleen maar hun agenda. Het is zaak daar zoveel mogelijk bij weg te blijven. Natuurlijk: bij zeer laakbare uitlatingen moet de PvdA de publiciteit zoeken en een krachtig afkeurend geluid laten horen. Zoals toen Denk Tweede Kamerleden met een Turkse achtergrond die anders denken over de Armeense genocide, wegzette als landverraders.

Zoveel mogelijk wegblijven bij de identiteitsdiscussie à la Denk en PVV mag er echter niet toe leiden dat (jonge) mensen met een migratieachtergrond de PvdA en andere linkse partijen niet herkennen als partijen die voor hen opkomen bij discriminatie op de woningmarkt, de arbeidsmarkt of in het uitgaansleven. Geen identiteitsdiscussie dus, maar wel opkomen voor ieders gelijke rechten en gelijke kansen in de Nederlandse rechtsstaat. Voor emancipatie in de praktijk moeten zij juist op de PvdA kunnen rekenen. Niemand aan de kant!

De koude kant van gelijkheid

We ruziën over identiteit en emotie. Het is verleidelijk om te zeggen dat het zakelijker moet, maar zonder passie gaat dat niet.

MENNO HURENKAMP

Redacteur van S&D en politicoloog aan de UvA

Begin dit jaar zei de directeur van de Jan Pieterszoon Coenschool in Amsterdam een andere naam voor haar school te willen.¹ Dit omdat vanuit het perspectief van de Amsterdamse wijk waar de school staat, de bijdrage van kolonisator Coen aan de Nederlandse identiteit ambigu was. Dat bleef niet zonder gevolgen. *De Telegraaf* sprak van een 'beeldenstorm'. 'Dadelijk veranderen we zeker ook de naam van de Coentunnel', was de voorspelbare retoriek die vanuit de populistische hoek oprees, waarbij men eraan voorbijging dat die bron van files amper een trots bezit is.

Er zou verder weinig aan de hand zijn geweest als Mark Rutte zich niet ook vergaloppeerd had, door daags na het Coengekibbel te ageren tegen het verwijderen van de buste van een andere echte Hollandse wereldveroveraar, Maurits.² Wat een onzinverhaal bleek. Maar de premier van alle Nederlanders gaf een duidelijk signaal af, namelijk dat-ie feiten minder belangrijk vond dan concurrentie met Geert Wilders en Thierry Baudet.

Geen beeldenstormpje in een glas water dus, maar een enorm verhit debat waarin veel mensen zich gekwetst of bedreigd voelen. Linkse mensen willen dat rechtse partijen verboden worden. Ze demonstreren in Amsterdam tegen het Forum voor Democratie. Rechtse mensen willen dat geloof verboden wordt of dat ministers vervolgd worden. Zowel linkse als rechtse mensen willen dat het identiteitsdebat op-

houdt, ofwel omdat het grootkapitaal de tegenstander moet zijn, ofwel omdat het afgelopen moet zijn met al die rare eisen van transgenders en wat niet al. Zo is er bijvoorbeeld een voetbalcommentator van RTL gekwetst dat hij geen andere mensen mag kwetsen. Al met al heeft het Nederlandse publieke debat tegenwoordig veel weg van het 'wereldkampioenschap slachtoffertje spelen', waarbij de echte winnaar natuurlijk zorgt dat-ie zilver haalt zodat-ie kan zeuren dat-ie geen goud heeft.

Omdat dit debat met een schoolnaam begon, bracht me dat in herinnering dat de school waarop ik vroeger zat ook van naam veranderde omdat deze niet deugde. Eind jaren zeventig werd mijn lagere school vernoemd naar een diertje dat leefde in het gebied waar de school en de nieuwbouwwijk gezamenlijk verrezen. Die wijk heette het Hooiland en in hooiland wonen sprinkhanen. Men vond het dus raadzaam de school 'De Hooiwipper' te noemen. Was het anarchie dat men zo'n seksueel geladen naam koos? Hoe dan ook was de staf het begin jaren negentig beu zich te moeten introduceren als leraar van wat klonk als 'De Grasneuker'. En door te kiezen voor 'Het Hof' voegde men zich, zonder dat iemand zich roerde, in de lange rij van scholen die je met een snackbar kunt verwarren - Driehoek, Kruispunt, Schakel, Regenboog. Het geruisloze afscheid van die jaren-

zeventignaïviteit onderstreept nog eens hoe verhit we nu tegenover elkaar staan.

Geen burgeroorlog

Dit debat krijgt nog net wat meer betekenis tegen de achtergrond dat een jaar geleden er een enorme paniek leek te heersen, althans als je de kranten las. Populisten zouden de macht grijpen in Nederland, Duitsland, Frankrijk en Engeland. In verkiezingen over het hele continent zouden 'gewone mensen' de 'elite' aan de kant schuiven en zich bevrijden van dictatuur. Er zou, volgens de journalist Joost Niemöller op 4 februari 2017, een burgeroorlog uitbreken wanneer Geert Wilders geen minister-president werd.³

Er zou een burgeroorlog uitbreken wanneer Geert Wilders geen minister-president werd

Heel opiniemakend Nederland buitelde over elkaar heen om te ontdekken wat 'de gewone man' wilde voor het te laat was. En dat dreigen met een burgeroorlog was geen reden om deze Niemöller op kosten van de publieke zaak op vakantie naar de Malediven te sturen, maar een thema om hem in het *Algemeen Dagblad* over te interviewen.

Wilders verloor, natuurlijk ook omdat hij een concurrent had gekregen in Baudet. En wie nu de kranten leest, ziet dat er een Duitse regering van middenpartijen is gekomen, dat de Britten spijt hebben van hun beslissing om Europa te verlaten, dat de Franse president Macron het racistische Front National voorlopig weer naar de marge drukte. Natuurlijk is er nog altijd Donald Trump, is de sociaal-democratie een ijsschots op weg naar

de zomer, en staat het vast dat Nederland flink naar rechts opschoof onder druk van die dreiging van het populisme. Maar: de politiek maakt plannen, onderhandelt, schiet plannen af en maakt weer nieuwe - kortom, men doet wat beschaafde mensen doen. Niks geen burgeroorlog.

Het is tegen die achtergrond dat de vraag rijst of er niet wat te veel emotie in de politiek is. Mijn opzet was dat te onderzoeken aan de hand van de Amerikaanse filosoof Michael Walzer, die goed is in uitleggen dat het niet veel zin heeft om tegenstellingen langdurig op de spits te drijven. Maar de tekst van Walzer die ik nodig had, stond in een boek dat ik ooit tweedehands bestelde en dat eigendom bleek te zijn geweest van de Groningse filosoof Lolle Nauta. Nauta, die overleed in 2006, was een gezaghebbend man. Een boek van hem hebben, is dat niet zoiets als voetballen met de schoenen van Crujff aan je voeten? Je denkt dat iets van de brillen van de ster op je overgaat. Nauta schreef bijvoorbeeld het werkelijk razend linkse beginselprogramma van de PvdA uit 1977. Dat was een ongelukkige tekst. Niet alleen omdat deze een tweede kabinet-Den Uyl hielp voorkomen. Vooral ook omdat deze de sociaal-democraten de jaren tachtig inleidde met een beeld van de jaren zeventig, zonder een hedendaags verhaal over de verzorgingsstaat.⁴ Naar omvang en functie doet die verzorgingsstaat het nog altijd redelijk, maar het voelt allang niet meer zo en dat komt mede doordat linkse mensen al decennia remmen en nog maar zelden sturen. Een van de verklaringen is dat links mede dankzij dat veel te radicale plan van Nauta niet uit de voeten kon met de rechtse kritiek op de verzorgingsstaat. Misschien moet ik het toevallige bezit van een boek uit diens boekenkast eerder vergelijken met het hebben van de schoenen van Clarence Seedorf, een heel erg goede voetballer die nog weleens een penalty miste.

Het relevante punt is dat ik Nauta eens interviewde en hij toen vertelde over zijn leermeester Helmuth Plessner. De Duitse filosoof Plessner maakte naam in Duitsland tot hij in

1933 vanwege de rassenwetten moest maken dat hij wegkwam. Plessner belandde daarop met hulp van de Nederlandse psycholoog Buitendijk in Groningen. Maar, zo vertelde Nauta, er was geen geld hem een fatsoenlijke leerstoel te bieden. Toch was redding in zicht. Buitendijk had net geld van de Universiteit Groningen gekregen om twee gorilla's te huisvesten, en hij stelde daarop de universiteit voor om het budget van een van die gorilla's te besteden aan de aanstelling van de gevluchte Duitser. Het is een vorm van internationalisering die je tegenwoordig minder treft. Een van de kernthema's uit een beroemd boek van Plessner is: pas op met het verlangen naar de intimiteit van de gemeenschap, koester de anonieme maatschappij.⁵ Hij betrok die stelling contra het op dat moment furore makende boek van de socioloog Ferdinand Tönnies, *Gemeinschaft und Gesellschaft*. Daarin zet Tönnies uiteen dat de vooruitgang misschien welvaart opleverde (*Gesellschaft*) maar daarmee nog geen warmte (*Gemeinschaft*). Plessner vond die analyse niks. Hij maakte zich zorgen om de Duitse jeugd, die zich uitleverde aan anti-individualistische bewegingen.

In zijn tijd waren dat fascisme en communisme, bewegingen waarin men de mens definieert aan de hand van één kenmerk – bloed of bezit – en waarin de gedachte sterk is dat er ooit een tijd was waarin de perfecte gemeenschap daadwerkelijk bestond, toen er nog geen machines waren en niemand zelf dacht. Plessner gebruikt daarvoor nogal abstracte taal over de mens als 'afstand nemend wezen'. Het radicalisme dat hij op het oog had, komt mooi naar voren in *De man zonder eigenschappen* van Robert Musil, dat oorspronkelijk in 1930 verscheen. Hoofdpersoon Ulrich treft daarin regelmatig Hans Sepp, die met zijn jeugdbeweging streeft naar een 'gemeenschap van volmaakt ik-lozen' waarin burgerlijkheden als volwassenheid en huwelijk zijn uitgebannen en 'het Germaanse bloed' uiteindelijk zegeviert.⁶ Plessner zegt daarom, contra de nostalgie: wég met de gemeenschap, alleen in de maatschappij heb je de ruimte om indi-

vidu te worden. In een gemeenschap kun je nooit iets worden, want de groep bepaalt wat je moet zijn. Mensen houden van afstand, zei Plessner, van eenzaamheid desnoods, als ze maar niet permanent onder zogenaamd gelijken hoeven te zijn. Een beetje gemeenschap is goed, maar het is al snel te veel.

Wat de voor een gorilla ingeruilde Duitse geleerde laat zien is dat jezelf worden onder vreemden niet makkelijk is maar wel fijn. Onder mensen die je niet kent, uit de grote stad, uit de moderne maatschappij, loop je de kans belachelijk gemaakt te worden, om je geloof of je huidskleur of je kleren of je taal. Je moet dus je best doen om je waardigheid te bewaren, je moet erover nadenken hoe je je presenteert en hoe anderen jou benaderen. Zonder geweld te gebruiken moet je ruimte scheppen om je inkomen te verdienen zoals je dat het liefste zou doen, te wonen zoals je dat het liefste zou, de partner te vinden die je het liefst wilt hebben. Het ontbindt je en dat maakt je mens, of burger.

Ontbinding is een – niet dé – manier van kijken naar politiek. Politiek gaat ook om de strijd tussen partijen, om macht, om het gevecht tussen elites of om de strijd om gelijkheid. Maar dat is voor een andere keer. De politiek heeft een warme of emotionele kant en een koude of rationele kant en goed burgerschap is dan de thermostaat. Het is behaaglijk warm om je eigen clubje op te zoeken, te loven en te prijzen: eigen volk eerst. Als het te warm onder je voeten wordt, omdat soortgenoten je muzieksmaak of je seksuele voorkeur afwijzen of je een huwelijkspartner opdringen, dan word je een cliché van je gemeenschap. Dan moet je dus je verstand laten spreken en de intimiteit van het dorp verruilen voor de anonimiteit van de grote stad.

Beschaving is op die manier te begrijpen als afkoeling: naarmate de hitte van de menselijke nabijheid afneemt kunnen mensen meer eigen afwegingen maken, en is er dus meer ruimte voor creativiteit en vooruitgang. Minimaliseren van het gevoel was de essentie van de verzorgingsstaat en de wet was het middel.

Schaamte niet voelen, was wat de zeer veel nagevolgde Engelse socioloog Thomas Marshall centraal stelde.⁷ Uitbanning van vernedering was cruciaal: niet meer je hand op hoeven houden wanneer je pech had door werkloosheid of ziekte. De priesters zaten al in het hok, en nu moest de markt erachteraan.

Onderwijs, huurwoningen, bijstand en ouderdomspensioen waren het middel om die uitbanning van vernedering te bereiken. Minder gevoel over je arme of rijke ouders, minder gevoel over je dorp of je afkomst: de regels moesten uitmaken wie erbij hoorde. Voorzieningen, wetten, internationale afspraken moesten zorgen dat dit geregeld werd, ambtenaren moesten ze verzinnen, politici moesten ze goedkeuren, rechters moesten ze controleren en journalisten moesten er lastig over doen. Die afkoeling werkte bevrijdend, in de hele twintigste eeuw konden veel meer mensen op veel meer manieren veel meer hun eigen gang gaan, zichzelf worden onder vreemden.

Weg met het gevoel, dat voelt goed. Het is nog niet makkelijk met die kennis evenwichtig om te gaan. Sentimentaliteit en pedanterie liggen permanent op de loer.

Op je klompen

In de overtuiging dat de burgers het te koud hebben gekregen, pogen politici tegenwoordig de stalwarmte van de natie flink op te schroeven. Dat zijn veelal nogal sentimentele pogingen en dat komt omdat men zich gedraagt als dominee voor de kudde. De politicus meent de gemeenschap te verzinnebeelden en wil niet dat anderen zich onder zijn gezag uit worstelen. Want ieder moet aanvoelen dat luisteren geboden is – de samenleving staat op het spel. Er zijn de makkelijke voorbeelden. Wilders en Baudet die telkens naar het politiebureau rennen voor aangifte, die hun eigen partijgelederen telkens reinigen. Mark Rutte, die tijdens een economische crisis zegt: 'Laat mij mijn werk doen en koopt u gewoon die auto', en die tijdens de verkiezingscampagne zegt:

'Doe normaal of ga weg'. Buma die wil dat we het volkslied zingen.

Wanneer minderheden wat te zeggen krijgen over wat meerderheden mooi vinden, is het beschaving, ook al voelt het niet zo

Het sentimentele schemerde bijvoorbeeld ook door in de manier waarop ook wij, fatsoenlijke mensen, spraken over het schilderij 'Hylas en de nimfen' van John William Waterhouse, dat in het kader van een actie verwijderd werd uit de Manchester Art Gallery. Wie was er niet verontwaardigd dat het schilderij met blote meisjes uit een museum werd gehaald? Wie had er niet het idee dat het nu weleens genoeg was? Want dit rook toch wel erg naar een actie van doorgedraaide feministen die samenzweren met radicale moslims. 'Despotisch', in de woorden van Afshin Ellian, maar die schrijft in *Elsevier*, misschien dus minder verrassend.⁸ Maar ook Labour-huiskrant *The Guardian* brak er de staf over, en noemde het autoritarisme.⁹ Het is, excuus, sentimenteel gezeur van oude mannen die vasthouden aan een wereld die voorbijgaat. Wanneer minderheden wat te zeggen krijgen over wat meerderheden mooi vinden, is het beschaving, ook al voelt het niet zo. Sterker, juist omdat het niet zo voelt. En dat schilderij hangt weer waar het hing.

De kunst is vooral de sentimentaliteit in eigen kring te betrappen. Als het verplichten van het Wilhelmus voor het CDA de manier is om te zeggen: luister naar mij in plaats van me tegen te spreken, dan is de zwakke poging tot modernisering van de arbeidsmarkt dat misschien wel voor de PvdA op een economische manier. 'Ons soort mensen' zegt graag: wat nou trots op Nederland, we zijn trots op

onzelf. Maar, het is in het verlengde van de studie van Arlie Hochschild al vaak gezegd, er zijn ook mensen die wat minder met hun carrière bezig zijn en die trots zijn op een leven in regelmaat.¹⁰ Uit angst dat de economie het begeeft wordt tamelijk behoedzaam omgesprongen met multinationals en krijgen bijvoorbeeld mensen in de sociale werkvoorzieningen te horen dat ze eigenlijk een échte baan moeten willen. Waarbij er de afgelopen jaren amper omheen gedraaid is dat het anders te duur wordt, lees: dat de onderkant er een beetje gevoel voor moet hebben dat de samenleving anders grote risico's loopt. Stel je voor dat er een conflict komt, met werkgevers en grote ondernemers, die misschien hun gedrag moeten aanpassen. Dan zijn de gevolgen niet te overzien, dat voel je op je klompen aan.

Pedant

We hebben, zo schrijft Michael Walzer in het eerdergenoemde stuk dat ik van de weeromstuit bijna vergat, onszelf nagenoeg afgeleerd om emotie in de politiek als iets waardevols te zien.¹¹ We slaan scepsis en ironie hoger aan dan dogmatiek en orthodoxie, uit angst in de greep van retoriek en geweld te raken. Maar wat we de juiste verhouding tussen de twee vinden, is een product van de tijd. Het gevoel of de emotie waar we nu mee worstelen, dat was drie eeuwen geleden het domein van de aristocratie, die op zoek naar 'eer' en 'glorie' het land verdedigde terwijl de burgers zich 'vrij voelden' en dat vertaalden naar lekker centjes tellen. Maar halverwege de negentiende eeuw ziet het beeld er heel anders uit, dan is het vooral 'rationeel' hoe de arbeidersbeweging haar belangen verdedigde, en 'passie', 'emotie' en religie vooral iets voor het lompenproletariaat, het plebs.

Elke opstand waarvan we de resultaten nu redelijk vinden, van slaven tot vrouwen tot arbeiders, had in de ogen van tijdgenoten iets onzindelijk, iets emotioneel. Het rationele van de socialistische beweging bracht ook concentratiekampen, zoals de emotioneel

gedreven identiteitsclaims van vrouwen of etnische minderheden de moraal behoorlijk verzakelijkten. Het zijn allemaal omkeringen van jewelste. De moraal dáárvan is dat je zake-lijk om moet gaan met emotie, want het is een reuze productief en vooral ook niet te vermijden ding.

Dat is nog niet zo makkelijk. Veel van wat verstandig bedoeld is om 'boze burgers' blij te krijgen, pakt nogal pedant uit. Pedant betekent: zo slim dat anderen het er benauwd van krijgen. De oorzaak van de politieke spanning wordt dan niet bij burgers zelf gezocht, maar bij de commercie, internet of geloof, dat zijn allemaal oorzaken van domheid. Waarop het zeer rationele, stevast met zeer gezaghebbende cijfers onderbouwde advies is: beperk de hoeveelheid televisie of op zijn minst de commerciële televisie, leg Facebook aan banden, tem de islam en als dat allemaal niet lukt, laat dan de scholen onderwijzen dat tv, internet en geloof je dom maken. Zodat de mensen slimmer worden, en uiteindelijk gaan zien dat wij het beste met ze voor hebben.

Dit soort denken is natuurlijk sterk bij de PvdA, maar ook bij zelfbenoemde erfopvolgers van Drees die problemen, oorzaken en oplossingen graag bij de islam zoeken, zoals Wierd Duk of Eddy Terstall of Martin Bosma. Of neem de hautaine manier waarop Hillary Clinton sprak over de achterban van Donald Trump als 'a basket of deplorables'.¹² Minister van Binnenlandse Zaken Kaja Ollongren gebruikte niet de woorden van Clinton om de afschaffing van het referendum te verdedigen, maar wel haar sfeer: sommige mensen verdienen gewoon niet beter. Men wéét dingen over 'de gewone man' die anderen niet weten, en kan zich er niet bij neerleggen dat die gewone man de verkéerde dingen eet of doet of zegt of gelooft. Wat er hier sluimert is het idee dat Marx toch gelijk had met zijn analyse over vals bewustzijn: mensen zien hun échte belangen niet, gelijkheid komt pas in beeld wanneer de massa wordt wakker geschud, en dan laat men hoofddoek en hamburger wel staan en is het referendum niet nodig. Maar eerst

even luisteren naar de meester, want die heeft ervoor geleerd.

Promovendum

Verstandig zijn, afkoeling brengen, kan ook zonder vals bewustzijn, dus met geloof in de individuele kracht van mensen. Maar dan is het dus een keuze om boos te zijn, waardoor het niet makkelijker wordt mensen serieus te nemen. Sommige politici ontpoppen zich met deze gedachte als een soort 'Promovendum'-pedanten: wie dom is betaalt meer premie. Wie elke dag McDonalds eet, moet zijn maagverkleining zelf betalen en verder zijn mond houden. In de beste van alle werelden vond je deze mensen bij de VVD, maar de ontwikkeling van bijvoorbeeld het inburgeringsbeleid door de jaren heen laat zien dat ook de PvdA er niet vies van is: wie niet toegeeft dat wij het beste land van de wereld hebben, komt er niet in.

Of neem het 1015-Groen-D66-Links-achtig idee dat de dialoog de hoogste vorm van samenleven is en dat na een goed gesprek iedereen het altijd eens wordt. Het antwoord op de moeizame verhouding tussen maatschappij en politiek is in het perspectief van deze mensen veelal: méér politiek. Burgertoppen, burgerinitiatieven, G1000s, inspraak, referenda, deliberatie en andere vormen van permanente dialoog moeten wat er ook leeft aan onvrede temmen. Zaaltsjes in, zaaltsjes uit, praten met de mensen. Maar niet iedereen houdt van 'politiekje spelen', omdat ze geld verdienen of

sporten of televisiekijken leuker vinden, en daarom was er de representatieve democratie. Dat er grote maatschappelijke problemen zijn waar mensen boos over zijn zoals de Europese Unie die maar doordendert en waar je geen zier aan doet op deze manier, maakt hier geen indruk. Dat iedere vorm van gesprek intimiderend is voor mensen die niet zo van praten houden of er niet goed in zijn, tja. Jacques Wallage legt ze nog wel een keertje uit dat ze het verkeerd zien, dat ze hun belangen uit het oog verliezen.¹³

Te voorspellen valt dat in het kader van de verdere opwarming van de politiek Thierry Baudet binnenkort van de Jac. P. Thijsse-school eist dat deze van naam verandert. Want zo'n milieuactivist mag toch niet het straatbeeld bezoedelen? Het afkoelende antwoord is dan allicht dat er scholen zijn die achterstand reproduceren en scholen die voorsprong reproduceren, die van de titel ROC of vmbo af willen omdat daar een stigma aan kleeft, en dat je daar amper iemand boos over hoort. Belangrijker is te zien dat er inderdaad een behoorlijk koude kant aan vrijheid en gelijkheid zit. Sterker, dat dit goed is en dat dit met passie verdedigd moet worden, omdat pedanterie en sentimentaliteit permanent op de loer liggen. Waar wil je ruzie over zoeken, en welk conflict laat je liever rechts liggen? Of anders gezegd, aan het gymnasium kleeft helemaal geen stigma, integendeel – dus waarom niet alle middelbare schooltypen gewoon gymnasium niveau 1, 2, 3 en 4 genoemd?¹⁴

Noten

- 1 Dit is een bewerking van een lezing die Menno Hurenkamp op 18 februari 2018 hield voor de 'Bilthovense Kring voor Wijsbegeerte en Psychologie'.
- 2 Zie onder meer *Het Parool*, nieuwsberichten en achtergrondinterviews van 15, 16, 17 januari en *De Telegraaf* van 17

- en 18 januari, allemaal via de website; Mark Rutte in het radioprogramma *Oog op Morgen* van 19 januari; de vermeldingen op het Twitter-account van PVV-Kamerlid Martin Bosma rond deze tijd.
- 3 *Algemeen Dagblad*, 4 februari 2017, 'Onvrede die kan omslaan in haat', terug te vinden via de website.

- 4 Mede-auteur Wouter Gortzak draait er niet echt omheen dat het programma de plank missloeg. Vgl. Wouter Gortzak, 'De politieke lading van beginselen. Een terugblik op 1977 zonder gene', in: *S&D* 2001/2, pp. 44-48. Ook Bart Tromp breekt er fors de staf over, maar geeft zich ook bloot als iemand die het erg

- leuk vindt om eeuwig te twisten door Nauta te prijzen dat hij als enige het vermaledijde programma wél is blijven verdedigen. Vgl. Bart Tromp, *Het sociaal-democratisch programma. De beginselprogramma's van SDB, SDAP en PvdA 1878-1977*, Bert Bakker, Amsterdam 2002, p. 399.
- 5 Plessner, H., *The limits of community: A Critique of social radicalism*, Humanity Books 1999 (Vertaling van Plessner, H. [1924]. Grenzen der Gemeinschaft. F. Cohen).
- 6 Robert Musil, *De man zonder eigenschappen*, Meulenhoff, 1988, pp. 719-724. Vertaald door Ingeborg Lesener.
- 7 Thomas Marshall, *Citizenship and social class*, Cambridge University Press, Londen 1963; Menno Hurenkamp, *Met opgeheven hoofd. Sociaal burgerschap aan het begin van de 21e eeuw*, Van Gennep, Amsterdam 2017.
- 8 Afshin Ellian schreef in *Elsevier*, 7 februari 2018: 'Het nieuwe reactionaire conformisme verzamelt diverse -ismen om de geschiedenis te herschrijven. We hebben het hier dus niet alleen over het feminisme. Ook het egalitarisme is in het geding. Alle boeken, schilderijen, naamboorden [*sic*], standbeelden, films, muziek en artiesten moeten langs de meetlat van dit conformisme worden gelegd.'
- 9 Jonathan Jones schreef in *The Guardian* op 31 januari 2018: 'Creativity has never been morally pure. Not so long ago, in the 90s, art was deliberately shocking and some were duly shocked to visit galleries and be shown Myra Hindley, unmade beds and toy Nazis. Now the tables have turned, and it's cool to be appalled by – in this case – art made over a century ago. I can't pretend to respect such authoritarianism. It is just the spectre of an oppressive past wearing new clothes – and if we fall for the disguise we sign away every liberal value.'
- 10 Arlie Hochschild, *Strangers in the Land: Anger and Mourning on the American Right, a Journey to the Heart of Our Political Divide*, The New Press, New York 2016.
- 11 Michael Walzer, *Politics and Passion*, Yale University Press, New Haven 2004.
- 12 Hillary Clinton zei op 9 september 2016: 'You know, to just be grossly generalistic, you could put half of Trump's supporters into what I call the basket of deplorables. Right? They're racist, sexist, homophobic, xenophobic – Islamophobic – you name it. And unfortunately, there are people like that. And he has lifted them up. He has given voice to their websites that used to only have 11,000 people – now have 11 million. He tweets and retweets their offensive hateful mean-spirited rhetoric. Now, some of those folks – they are irredeemable, but thankfully, they are not America. But the "other" basket – the other basket – and I know because I see friends from all over America here – I see friends from Florida and Georgia and South Carolina and Texas – as well as, you know, New York and California – but that "other" basket of people are people who feel the government has let them down, the economy has let them down, nobody cares about them, nobody worries about what happens to their lives and their futures; and they're just desperate for change. It doesn't really even matter where it comes from. They don't buy everything he says, but – he seems to hold out some hope that their lives will be different. They won't wake up and see their jobs disappear, lose a kid to heroin, feel like they're in a dead-end. Those are people we have to understand and empathize with as well.'
- 13 Jacques Wallage, 'De politiek kan het niet alleen', *S&D* 2017/6.
- 14 Ik meen dat het voorbeeld van voormalig voorzitter van de MBO-raad Jan van Zijl komt.

Van Bezuidenhout tot Bouwlust

Meike Bokhorst stond achttiende op de kandidatenlijst voor de PvdA Den Haag bij de gemeenteraadsverkiezingen in maart. Ze overwon haar schroom, belde samen met partijgenoten aan bij talloze deuren en bestookte vrienden via Facebook met campagneboodschappen. Een persoonlijke reportage over vier maanden campagne voeren en verbinding zoeken in een stad van gescheiden werelden.

MEIKE BOKHORST

Redacteur van S&D en werkzaam bij de WRR en de Universiteit Utrecht

In Den Haag is de PvdA gehalveerd van 6 naar 3 zetels.¹ In 2010 haalde de PvdA er nog 10 zetels en in 2006 15.² De lokale partij Groep de Mos is de grootste geworden met 8 van de 45 raadszetels en ook VVD en GroenLinks wonnen stemmen. De PvdA haalde in Den Haag 6,4% van de stemmen, tegenover 9,6% in Rotterdam, 10,6% in Amsterdam en 6,2% in Utrecht. Landelijk haalde de PvdA 7,4% van de stemmen.

Met de andere kandidaten en actieve leden trok ik vier maanden lang door de straten, buurthuizen en zalen. Ondanks de intensieve en grootschalige campagne bleek het moeilijk om mensen te overtuigen te gaan stemmen en voor de PvdA te kiezen. Waarom stemmen steeds minder mensen op de PvdA? En wat leren al die gesprekken op straat en de ervaringen in uiteenlopende wijken over de toekomst van de PvdA als brede, verbindende volkspartij?

Kleur bekennen over hoogbouw in Bezuidenhout

In het welvarende Bezuidenhout draaien de hoogopgeleide bewoners de rolverdeling met de politiek om. De bewonersorganisatie heeft de politici uitgenodigd om in winkels te reageren op de standpunten die voortkomen uit een enquête onder de bewoners. Aan het einde van de middag is er een slotdebat met de lijsttrekkers over alle stellingen en reacties. Er komen tientallen politici van alle partijen op af.

De VVD deelt gratis koffie uit en de bus van Groep de Mos schalt door de luidspreker: 'Hallo allemaal, wat fijn dat je er bent!' Er zijn maar een paar bewoners in de winkels en het buurtcentrum. Mensen blijken op straat niet makkelijk te enthousiasmeren voor de gemeenteraadsverkiezingen. Daar lopen alle partijen tegenaan.

De gemeente heeft plannen voor hoogbouw, vooral aan de randen van de wijk. De vertegenwoordigers van de bewonersorganisatie vertrouwen de verkiezingsbeloftes van de politieke partijen niet en willen voor de verkiezingen duidelijke afspraken maken over een hoog-laagbouwakkoord met de gemeente. Alleen de PvdA stemt tegen, want er moeten in de gemeente 40.000 nieuwe woningen bij. Dat betekent misschien wel op meer plekken de hoogte in bouwen, als dat de leefbaarheid en het groen niet schaadt. Dat is een eerlijk verhaal en de PvdA reserveert er ook als enige partij een miljard euro voor. Maar dat levert bij de huidige bewoners niet heel veel stemmen op. De PvdA haalt hier 7% van de stemmen, tegenover 20% voor D66, 17% voor de VVD en 15% voor GroenLinks.

Onderzoek doen onder tevreden bewoners in het Zeeheldenkwartier

In het Zeeheldenkwartier wonen – op het centrum na – de meeste kandidaten van alle politieke partijen, maar zijn de problemen ook het meest overzichtelijk. Bij onderzoek in de buurt klagen mensen over hondenpoep, parkeeroverlast en hard rijdende auto's die 's avonds van de coffeeshops weggrijden. Met wat meer ondergrondse containers, parkeerplaatsen en drempels zouden de bewoners geholpen zijn. Verder zijn de bewoners tevreden en hebben ze weinig nodig van de politiek. In ieder geval niet van de PvdA, al waarderen mensen dat we langskomen. D66, GroenLinks en VVD zijn ook hier favoriet.

Bloemkool eten met vluchtelingen en ouderen bij Resto VanHarte in Mariahoeve

Wij trekken vooral naar de lastige wijken en de moeilijk te bereiken doelgroepen. In Mariahoeve doneren we bij Resto VanHarte voor veertig buurtbewoners een diner met soep, bloemkool, gehaktbal en aardappelkroketjes. De bewonersorganisatie is blij met de hoge

opkomst en de actieve betrokkenheid van het PvdA-wijkteam Haagse Hout.

De Syrische, Iraakse, Eritrese en Algerijnse vrouwen aan tafel kunnen de Hollandse pot niet echt waarderen. Ze zijn vooral druk met elkaar en met het maken van groepselfies waarbij iedereen een digitale bloemenkrans om zijn hoofd gefotoshopt krijgt. De Syrische geschiedenislerares is bijna twee jaar in Nederland met man en kinderen. Ze vindt de Nederlandse taal erg moeilijk, werkt niet en wil graag terug naar huis. De Griekse scholiere Agapi is ook bijna twee jaar in Nederland en spreekt vlekkeloos Nederlands. Ze ging van de schakelklas naar drie vwo en heeft zelfs nog tijd over voor vrijwilligerswerk bij Resto VanHarte. Aan een andere tafel vertellen vier dames met een Turkse achtergrond over hun project om vrouwen uit hun isolement te halen en heeft een dame een wijk-Facebook opgezet.

Een tafel verderop zit een man van 93 jaar die tot voor kort nog actief was in de huurderscommissie van de woningcorporatie. Hij heeft zijn wijk achteruit zien gaan door 'de komst van die bruinen'. Hij heeft de problemen vaak op de agenda gezet, maar de corporatie en de politiek hebben er te weinig aan gedaan. En nu kan hij met niemand meer praten in zijn portiek. De Turkse buurvrouw zegt nauwelijks gedag. Zijn zoon was tot voor kort PvdA-burgemeester, maar zelf zal hij nooit op die partij stemmen. Een andere oude meneer die we in de wijk al meermalen hebben gesproken, gaat helemaal niet stemmen: 'Ik ken niemand van de kandidaten voor de gemeenteraad.'

Twifelen tussen PVV en D66 met een Turkse kiezer op de Haagse markt

Op de Haagse markt delen de jongeren van NIDA cake uit en zet de PvdA geregeld veel flyers weg. Een marktkoopman roept dat de mensen die flyers toch niet kunnen lezen, omdat ze analfabeet of buitenlands zijn. Een blanke man roept boos dat de PvdA alleen aan migranten flyers geeft. Een Engelstalige man

prijst ons juist dat we hier campagne voeren. Hij adviseert om echt met de mensen in gesprek te gaan in de wijkcentra waar ze hun activiteiten organiseren.

Soms blijven mensen staan om te praten. Velen geven aan de PvdA niet meer te vertrouwen als gevolg van het kabinetsbeleid. Een Turkse man vertelt dat hij zeker geen PvdA stemt vanwege alle bezuinigingen op de sociale voorzieningen. Het liefst wil hij helemaal weg uit Nederland. In Turkije zijn de publieke voorzieningen voor zorg, onderwijs en wonen veel goedkoper en beter. Of hij vertrekt naar China met zijn Chinese vrouw. Hij vindt dat er te veel buitenlanders zijn in Den Haag en wil PVV stemmen. Maar hij twijfelt ook nog over D66.

Langs zwaar vergrendelde deuren van een nieuwbouwstraat in Transvaal

In de buurt achter de Haagse markt doet achter elke deur iemand van een andere nationaliteit open. Mensen klagen over parkeeroverlast in de straat, terwijl de private parkeergarage bij de markt vrijwel leeg staat. Bewoners van een nieuwbouwstraat kijken 's avonds wantrouwend door de ruit en moeten eerst een heleboel sloten openen voordat ze met ons kunnen praten. Er wordt veel ingebroken in auto's en huizen. En er is overlast van Marokkaanse jongeren op het pleintje, waardoor kleine kinderen niet veilig kunnen spelen.



Meike Bokhorst tijdens het flyeren.

Een mevrouw die mantelzorg verricht en in het ziekenhuis op de operatiekamer werkt, vertelt dat veel mensen de zorgkosten niet kunnen betalen, dat ze veel problemen tegelijk hebben en zichzelf verwaarlozen. De zorgverzekering vinden mensen te duur en van de gemeentelijke voorzieningen hebben ze geen weet. De politiek moet daar wat aan doen en ze is blij dat wij komen luisteren.

We vertellen dat we voor mensen met lage inkomens een gemeentelijke zorgverzekering hebben ingesteld waarvoor geen eigen risico geldt. Dat heeft de PvdA deze periode geregeld. Zulke gesprekken zijn effectief, maar meer dan vier of vijf mensen per uur spreken we niet. De PvdA doet deze gesprekken daarom het hele jaar door. Het doel is om informatie te vergaren over woonomstandigheden en zicht te krijgen op problemen zoals leefbaarheid en laaggeletterdheid.

Bij een avondactie voor nog meer beschutte arbeidsplaatsen (stipbanen) bij zorginstellingen, bibliotheken en wijkcentra is het erg rustig op straat. Overal staan nieuw gebouwde scholen en wijkvoorzieningen. Er is afgelopen jaren zichtbaar geïnvesteerd in publieke voorzieningen en de PvdA-wethouder heeft veel mensen in onder andere deze wijk aan het werk geholpen. De jeugdwerkloosheid is meer dan gehalveerd. Dat lijkt zich nog niet te vertalen in veel steun. Op het adres van de bewonersorganisatie hangt in de etalage een poster van de Islam Democraten. Deze partij haalt in Transvaalkwartier ook de meeste stemmen (28,7%).

Een Haags bakkie doen in de koffietent in Laakkwartier

Ook in de meest diverse wijk van Den Haag, het Laakkwartier, zijn veiligheid, zorg en identiteit een thema. Er zitten veel stickers op de deuren over camerabewaking en waakzame honden. Een hondensticker waarschuwt de onwelkome bezoeker: 'Ik ben in drie seconde bij de deur, hopelijk rent u harder dan ik.' Op een andere deur staat zelfs een pistool afgebeeld: 'Attentie inbre-

kers, zorg dat u uw I.D. bewijs bij u draagt zodat wij uw nabestaanden kunnen informeren.'

Een Surinaamse meneer gaat niet stemmen, omdat hij al zo lang op de wachtlijst staat voor een seniorenwoning en er geen goedkope huisvesting is voor zijn inwonende zoon. Wij leggen uit dat de PvdA veel betaalbare woningen wil gaan bouwen in de stad. Wanneer we verder willen lopen, komt de armlastige zoon de straat in rijden in een glimmende sportauto. Een Nederlandse meneer wil geen PvdA-flyer, want hij heeft geen enkel vertrouwen in de politiek. Zijn arbeidsongeschiktheidsuitkering is van het ene op het andere moment met honderden euro's per maand achteruitgegaan en daarom vindt hij de PvdA onbetrouwbaar. Bij het debat over het Nationale Zorgfonds heeft hij toenmalig minister Asscher daar nog persoonlijk op aangesproken. Die zei dat het kabinet er niets aan ging veranderen. Hij wil uiteindelijk toch een flyer en geeft nog een advies: 'Je moet echt niet voor de PvdA gaan flyeren!'

Tussen het folderen door warmen we even op in de koffietent. Onze lijsttrekker Martijn Balster gaat onvermoeid in discussie met zijn oude glazenwasser die op Forum voor Democratie stemt. Foto's hangen aan de muur van eerdere bezoeken van politici, zoals Wouter Bos. Maar nog meer van Geert Wilders, Richard de Mos en zijn lijstduwer Raymond van Barneveld. Groep de Mos wordt hier de grootste met 16% van de stemmen.

Feesten op een massameeting met de Hindoestaanse gemeenschap

Na twaalf jaar wethouderschap organiseert Rabin Baldewsingh nog een massameeting annex campagnebijeenkomst. Hij motiveert de Hindoestaanse gemeenschap om toch voor zijn partij te blijven stemmen, ook al heeft zijn partij hem niet herkozen in de interne lijsttrekkersverkiezing. Hij vraagt alle kandidaten naar voren en geeft aan dat hij op het jonge Hindoestaanse talent op de lijst zal stemmen. Die haalt 982 voorkeurstemmen.



Toch is het dilemma voelbaar. Jongeren van de tweede generatie willen op hun eigen kwaliteiten beoordeeld worden, hun etniciteit ontstijgen en niet een vertegenwoordiger worden van één doelgroep. Emancipatie betekent volgens de wethouder ook dat je vrij bent om te kiezen en niet hoeft te stemmen op wat je ouders of de voorgangers in de gemeenschap stemmen. Hij wil vooral een gezellige avond en heeft voor honderden mensen nasi gekookt. Hij gelooft in de verbinding tussen groepen ongeacht afkomst, geloof of klasse. In de beslotenheid van de zaal lukt dat met de wethouder als middelpunt. In de stad is dat een steeds grotere opgave.

Voorlichting geven aan de expats in het centrum

Die gescheiden werelden tussen verschillende bevolkingsgroepen zijn ook goed zichtbaar in het stadhuis. Het ene weekend wordt in de raadzaal een toneelstuk opgevoerd over de relatie tussen politiek en burgers, waarbij de zaal vol blanke Nederlanders zich bij de nazit beklaagt over politici die niet luisteren. Het andere weekend is er in het stadhuis een diversiteitsfeest met vooral de klassieke Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse migrantengroepen, die massaal voor de stelling stemmen dat het prima is als iedereen in zijn culturele hokje blijft.

En weer een ander weekend is het stadhuis omgetoverd in een grote markthal voor de 'Feel at home international community fair'. Daar komen vooral de hoogopgeleide Fransen, Scandinaviërs, Canadezen, Britten, Pakistanen, Indiërs et cetera op af. Voor de 'expats' wordt zelfs een Engelstalig 'municipal elections debate for The Hague city council' georganiseerd in het gemeentemuseum. Samen met de kandidaten van D66 leggen we uit dat genaturaliseerde migranten na vijf jaar voor de gemeenteraad mogen stemmen of zelfs direct als ze EU-burger zijn. Velen hebben daar geen weet van. Een Poolse man die net als wij een rode jas draagt, is blij

met de informatie: 'Dan ga ik op Mark Rutte stemmen!'

Laveren tussen bierdrinkers en hoerenlopers in de Stationsbuurt

De Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten wonen in wijken met veel private verhuur, zoals de Stationsbuurt tussen Den Haag Centraal en Hollands Spoor. Deze buurt heeft strakke, gerenoveerde straten en pleinen, maar ook veel oude huizen, verloederde straatjes en rommelige plekken. De hoerenlopers in het red light district kijken argwanend naar onze rode outfits. Op de trappen in het donker zitten soms blowende jongeren en drinkende arbeidsmigranten die niet gestoord willen worden. In de overdekte portieken blijven je voeten aan de treden plakken van alle omgevallen bierblikjes.

De hoerenlopers in het red light district kijken argwanend naar onze rode outfits

De stappenteller tikt na een paar uurtjes flyeren al snel op meer dan honderd verdiepingen. Als we eenmaal boven in het portiek aankomen en we treffen alleen maar nee-nee-stickers, ontglipt ons weleens een vloek. Of een verzuchting dat wij onze doelgroep zo nooit bereiken. Want hebben niet alle progressieve, milieubewuste kiezers zo'n sticker op de deur? Hoe moeten zij dan weten dat in Den Haag de PvdA de initiator van het klimaatpact was? Of bereiken al onze Facebook-filmpjes en tweets wel de mensen buiten onze bubbel? Hoe kan het dan dat progressieve jongeren massaal naar D66 en GroenLinks gaan?

In gesprek met twintig Schilderswijk Moeders

In het kader van de permanente campagne en ombudswerk gaan we zoveel mogelijk in gesprek met mensen en leggen we duurzame relaties met organisaties. In buurthuis De Mussen bezoeken we opnieuw de Schilderswijk Moeders. De achttien vrijwillige moeders helpen zo'n driehonderd gezinnen. Gezinnen met een migratieachtergrond maken relatief weinig gebruik van hulpverlening. Er is veel wantrouwen jegens instanties en onwetendheid bij hulpverleners. De Schilderswijk Moeders helpen geïsoleerde vrouwen om contact te leggen met professio-

nele hulpverleners. Deze preventieve aanpak met vrijwilligers bespaart ook een hoop kosten, zo blijkt uit de verkenning *Bereikt en geholpen* van het Kennisplatform Integratie & Samenleving.³ De moeders zijn blij met ons bezoek en wij spreken onze waardering uit voor hun werk.

Vrouwen weten via de Schilderswijk Moeders de schuldhulpverlening of jeugdzorg beter te vinden. Ze zijn zelfbewuster geworden en zijn ook beter geïnformeerd om keuzes te maken op het gebied van onderwijs, hulp of zorg. De vrijwilligers zijn het eerste aanspreekpunt en bieden een luisterend oor. Ze kunnen de problemen niet oplossen maar mensen wel doorverwijzen.



Ze hebben ook meer tijd om een vertrouwensband op te bouwen dan professionele hulpverleners. De politiek moet zorgen voor structurele subsidie voor het buurthuis om informatietekort, communicatieproblemen en taalbarrières in de Schilderswijk te slechten. De directeur van De Mussen is erg blij met de door de gemeente gesubsidieerde stipbanen en de wijkaanpak van de PvdA. De Schilderswijkmoeders vinden dat er ook Schilderswijkvaders zouden moeten zijn, maar zo'n initiatief komt hier niet van de grond.

Vrijwilligerswerk doen in het Vadercentrum Adam Laakkwartier

De vaders kunnen in het Laakkwartier wel naar het Vadercentrum Adam voor veel verschillende activiteiten. Er is een ontmoetingsruimte, werkplaats, kleermakerslokaal, keuken en cursuslokaal met computers voor taallessen, EHBO-cursussen, voorlichting en andere activiteiten. Het Vadercentrum biedt mannen in achterstandssituaties tal van mogelijkheden zich te ontwikkelen en hun maatschappelijke positie te versterken. Voor de vrijwilligersactie *NL Doet* interviewen wij met tien kandidaten de vrijwillige medewerkers van het vadercentrum.

De honderdvijftig vrijwilligers begeleiden allerlei type mensen, van ex-gedetineerden tot vluchtelingen. Die melden zich bijvoorbeeld bij de weggeefwinkel, omdat ze spullen nodig hebben. Mensen krijgen een gesprek waarom ze hulp nodig hebben en worden begeleid naar trainingen en activiteiten. De weggeefwinkel is geen doel, maar een middel om kwetsbare mensen met veel problemen te bereiken. Vrijwilligers maken mensen wegwijs naar instanties van de gemeente, verslavingszorg en schuldhulpverlening.

Twee vrijwilligers vertellen dat ze ooit zelf bij het vadercentrum terecht zijn gekomen omdat ze hulp nodig hadden. Zij kunnen zich goed verplaatsen in de problemen van de doelgroep. Door het werk in het vadercentrum leren vrijwilligers allerlei nieuwe vaar-

digheden en krijgen ze meer contacten. De burgemeester, wethouders en raadsleden bezoeken het centrum regelmatig. De coördinator van het centrum heeft een groot netwerk in de buurt en is kandidaat-raadslid voor GroenLinks, waar hij 695 stemmen voor binnenhaalt en die hij tot tweede partij maakt van Laak.

Met de rode dubbeldekbuss rijden door Morgenstond, Moerwijk en Bouwlust

Voor de grootschalige flyeroffensieven trekken wij in de weekenden met de rode dubbeldekbuss met tientallen leden door de flatwijken van Escamp. Tot vier keer toe flyeren we dezelfde straten in Morgenstond. In Moerwijk en Bouwlust wapperen de groengele flyers van Groep de Mos / Hart voor Den Haag uit alle brievenbussen. Ook bij de brievenbussen met de nee-nee-stickers.

Groep de Mos heeft veel kandidaten en wijkvertegenwoordigers in deze wijken wonen. Elke fractievergadering bespreekt Richard de Mos de reacties uit de wijken en 'de mails uit de burgerij'. Dat is ook het verschil met de PVV. Of in de klare taal van De Mos: 'Geert Wilders komt een keer in de vier jaar een hondje aaien in Loosduinen, wij zijn er elke week.'⁴ Het bedienen van burgers en ondernemers en de zichtbaarheid op straat en in de media leveren zijn partij in Escamp 24% en in Loosduinen 28% van alle stemmen op.

Wij hebben in deze wijken niet of nauwelijks kandidaten wonen en het is lastig om er vrijwilligers te vinden. Het is dus soms folderen tegen de klippen op. Ook tegen een negatief landelijk beeld valt niet op te folderen. Eén meneer komt de PvdA-flyer zelfs terugbrengen, want die hoeft hij echt niet. We voeren veel gesprekken in de winkelcentra en delen rozen uit. De PvdA leverde afgelopen periode de wijkwethouder voor Escamp, is er veel geweest en heeft veel in de wijk gedaan. Maar meer dan 7,3% van de stemmen levert dat niet op. Toch stappen de leden met toemalige energie de rode bus in en uit. Als het

niet voor deze keer is, dan alvast voor de volgende keer. Maar voor welke opgave staat de PvdA en wat valt er te leren van de situatie in Den Haag?

Vierendeling

De PvdA heeft geen natuurlijke achterban meer en wordt als het ware gevierendeeld. De traditionele arbeiders- en middenklassen trekken naar leefbaarheids- of identiteitspartijen, zoals Groep de Mos (van 3 naar 8) of de PVV (van 7 naar 2). In zuidwest-Den Haag is dat een kwart van de stemmen. De mensen met een migratieachtergrond gaan naar etnisch geprofileerde partijen, zoals Islam Democraten, Partij van de Eenheid, NIDA (elk een zetel) of bij landelijke verkiezingen naar Denk (ruim 7%). In de Schildersbuurt is dat bijna de helft van de stemmen. De hoogopgeleide pragmatisten gaan naar D66 (van 8 naar 6 zetels) en de klimaatbewuste progressieven gaan naar GroenLinks (van 2 naar 5 zetels).

De PvdA krijgt steeds meer concurrentie en de kiezers krijgen steeds meer keuze. De PvdA heeft ombudsteams, wijkteams, doet veel werkbezoeken en intensieve wijkonderzoeken. Maar bij lokale partijen is de individuele belangenbehartiging en identificatie sterker ontwikkeld. De PvdA heeft #1 Den Haag tot inzet van de verkiezingen gemaakt, maar mensen die zich achtergesteld en gediscrimineerd voelen, gaan voor eigen etnische partijen.

D66 is tegenwoordig ook gehuisvest in de Schilderswijk en is in trek bij jongeren van de tweede generatie. De PvdA heeft het Haagse klimaatpact geïnitieerd, maar GroenLinks heeft groen als identiteit. En dan is er nog de grootste en lastigste groep van afgehaakte, onverschillige of onbenaderbare burgers. Meer dan de helft van de kiezers blijft thuis. En in de wijken waar de PvdA haar campagne op richt stemmen nog minder mensen, zoals Bouwlust (34%) en Morgenstond (39%). De vierdeling van de PvdA roept de vraag op of het nog mogelijk is om verschillende groepen te verenigen in een progressieve volkspartij.

Lokale ontworteling van progressieve 'kosmopolitici'

De PvdA Den Haag heeft een zeer diverse kandidatenlijst naar geslacht en herkomst, met veel jonge talentvolle professionals. Dat zijn ook vaak hoogopgeleide 'kosmopolitici', die na hun studie in Den Haag bij de overheid zijn komen werken. Er zijn relatief weinig geboren en getogen Haagse volksvertegenwoordigers en vrijwilligers met wortels en woningen in de volkswijken.

De tweede en derde generatie arbeiderskinderen maken van de PvdA ook elders in het land een partij van hoog- en middelbaar opgeleiden. De partij gaat in zekere zin aan het eigen succes ten onder. De praktijkgeschoolden gaan naar andere partijen met sociaal-cultureel meer behoudende opvattingen, zoals de SP, PVV of de lokale leefbaarheidspartijen. Mensen stemmen op mensen die op hen lijken of waarmee ze zich kunnen identificeren.

Als we met bussen, auto's en trams kilometers van de ene naar de andere kant van de stad moeten rijden om mensen die we in het dagelijks leven niet tegenkomen te overtuigen op ons te stemmen, dan is dat lastig. De keerzijde van deze diplomademocratie⁵ en dit gebrek aan lokale wortels geldt evenzeer voor andere progressieve partijen, zoals GroenLinks en D66. Het roept de vraag op hoeveel solidariteit er is op te brengen tussen hoogopgeleide kosmopolieten en praktijkgeschoolde lokalisten.

De opkomst van belangenpartijen, leefbaren en lokalen laat zien dat mensen zich bij hun stemgedrag steeds meer laten leiden door individuele belangen en lokale voorkeuren. Dat is een teken van emancipatie van burgers en zelfbeschikkingsrecht van bewoners, maar het leidt ook tot versnippering van volkspartijen en tot fragmentatie in de gemeenteraad met vijftien partijen.

De PvdA heeft bij sommigen nog het imago van een bestuurderspartij van de grote infrastructuurwerken en bouwprojecten voor de lange termijn. Nu het tijdperk van het wethouderssocialisme voorbij lijkt en de navelstreng

met het gemeentebestuur op veel plekken doorgeknipt is, dient de partij zichzelf als volksvertegenwoordiging en ledenvereniging opnieuw uit te vinden. Lokale afdelingen en wijkteams doen kleinschalige pogingen van onderop. Maar het organiseren van verbindende gesprekken en activiteiten vraagt ook om nieuwe initiatieven vanuit de landelijke partijtop.

Versnippering van een volkspartij in gescheiden werelden

De grote afstand die veel kiezers voelen tot de politiek in het algemeen en de PvdA in het bijzonder valt niet makkelijk te overbruggen. Sommige deuren blijven gesloten, al zijn er ook mensen die wel met ons willen praten. Wat valt er van de situatie in Den Haag te leren over de toekomst van de PvdA als brede, verbindende volkspartij? Den Haag is een stad die net als Amsterdam en Rotterdam voor de meerderheid uit minderheden bestaat. Van de jongeren heeft zelfs 60% een migratieachtergrond. De kans dat je iemand van een andere herkomstgroep tegenkomt, is statistisch gezien nergens zo groot als in Den

Haag. In de praktijk is Den Haag een stad van gescheiden werelden, van het zand en het veen.⁶

Hoe kan de PvdA samen met andere progressieve en lokale partijen de gescheiden werelden bij elkaar brengen met een verbindend verhaal? De diversiteit van de stad is niet zonder meer een verrijking en het gaat niet vanzelf goed. De diversiteit naar herkomst zet de sociale cohesie onder druk en gaat gepaard met gevoelens van onveiligheid en verlies. Mede dankzij de PvdA heeft het stadsbestuur flink geïnvesteerd in de renovatie van woonwijken, publieke voorzieningen en banen. Wij hebben geen getto's of banlieues en geen grote werkloze onderklasse of kansloze generatie. Maar sociale bindingen tussen mensen met een migratieachtergrond en mensen met een sterk doorleefde Nederlandse identiteit zijn minder maakbaar.

In een stad met zoveel nieuwkomers en passanten zijn sociale waarden en verbindende volksvertegenwoordigers belangrijker dan ooit. Juist dan is de sociaal-democratische ambitie van Joop den Uyl urgent om 'de boel bij elkaar te houden'.

Noten

- 1 Meike Bokhorst is redacteur van *S&D*. Zij dankt kritische meelezer voor commentaar op eerdere versies. In het bijzonder Godfried Engbersen, Ruud Koole, Martijn Balster, Wimar Bolhuis, Paulien van der Hoeven, Jacques Wallage en Lobke Zandstra. De verantwoordelijkheid voor de tekst ligt bij de auteur.
- 2 Zie ook Wimar Bolhuis, 'Hoe de PvdA Den Haag verloor', *S&D* 2014/2.
- 3 Zie www.kis.nl/artikel/het-rendement-van-de-schilders-wijk-moeders.
- 4 Zie www.volkskrant.nl/opinie/een-wandeling-met-richard-de-mos-voor-wie-populist-geen-scheldwoord-is~a4580263/.
- 5 Mark Bovens & Anchrit Wille, *Diplomademocratie: Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Bert Bakker, Amsterdam 2011.
- 6 Zie ook: Jennissen, Engbersen, Bokhorst & Bovens, *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*, WRR, Den Haag (verwacht); Bovens, Dekker & Tiemeijer (red.), *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*, SCP en WRR, Den Haag 2014.

Weg van het redelijke midden

De sociaal-democratie heeft geen nieuwe waarden nodig. Ze hoeft er slechts twee te laten vallen: redelijkheid en spaarzaamheid.

TWAN VAN LIESHOUT

Freelancejournalist te Madrid

‘Veel beloven en weinig geven doet de gekken in vreugde leven.’ Niet alleen het favoriete spreekwoord van wijlen mijn grootmoeder, maar ook een verwijt van Wouter Bos aan Jan-Peter Balkenende tijdens de Algemene Beschouwingen in 2005. Balkenende sprak namelijk veel over waarden, maar gaf hier - in navolging van zijn leermeester Amitai Etzioni - geen invulling aan. Nu, een klein decennium later, kan de PvdA deze woorden beter zelf ter harte nemen.

De PvdA verkeert al een aantal jaren in crisis. Naast de traditionele stapel verkiezingsnederlaagrapporten was het *Van Waarde*-rapport symptomatisch. Hoe kun je iemand om steun vragen als je zelf niet meer kunt uitleggen waarom hij of zij op je moet stemmen?

Hoe duidelijker de waarden van een partij, hoe sneller kiezers haar hun steun zullen geven. Minder belasting betalen, minder regels en een liberale samenleving bij de VVD, vergroening van de economie en duurzaamheid bij GroenLinks. Waarden die appelleren aan wat burgers in hun dagelijkse leven belangrijk vinden. De waarden die bij de sociaal-democratie horen, hebben in elk decennium hun eigen terminologie gehad (van de socialisatie van de samenleving tot de boel bij elkaar houden), maar zijn toch altijd dezelfde geweest: solidariteit, het helpen van de zwakkeren, het structureel verbeteren van de kwaliteit van leven van de minderbedeelden, het democrati-

seren en verspreiden van kennis, het bieden van gelijke kansen.

Sociaal-democratische waarden zijn vaak universeel. Zelfs een geharnaste rechts-liberaal vindt dat er voor de allerarmsten een vangnet moet zijn. Het idee dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen, is algemeen aanvaard. Het zijn dan ook niet de waarden van de sociaal-democratie waar het misgaat. Het is de geloofwaardigheid, het zijn de uitkomsten wanneer er gekozen moet worden tussen waarden, het zijn de oplossingen of het beleid dat niet correspondeert met de waarden.

Ook het *Van Waarde*-rapport kwam ongeveer op dezelfde bovenstaande waarden uit, en muntte vier kernachtige formuleringen: bestaanszekerheid, verheffing, goed werk en binding. Geen wonder dat het rapport veel steun kreeg. Het was letterlijk ‘herbronnen’. Niet zozeer tot iets nieuws komen, wel werd in *Van Waarde* de missie van de sociaal-democratie op een heldere manier opnieuw beschreven.

Het probleem is echter dat deze waarden weliswaar een warm hart worden toegedragen, van verkiezingsprogramma's tot Dreeslezingen, maar dat er beleid volgt dat diametraal op deze waarden staat. De partijtop omarmde in 2014 het rapport, Samsom noemde het ‘geen koerswijziging’. Sterker nog, het zou zogenaamd een steuntje in de rug zijn. Men zou vaker ‘nee’ gaan zeggen in het kabinet, was even de slogan, maar daar werd verder weinig meer van gemerkt. De

rit uitzitten was het doel, de grote akkoorden die al gesloten waren werden verdedigd. En dat leverde beleid op dat haaks stond op het fraaie rapport.

Zonder uitpuittend te willen zijn: van binding naar de participatiemaatschappij van vaandeldragers Klijnsma en Van Rijn, een koers die veel mensen als een kille bezuinigingsslag in zorg- en welzijnsbeleid hebben ervaren. Als Haags inwoner mocht ik meemaken dat de PvdA de bibliotheek van de Schilderswijk probeerde te sluiten: weinig verheffend. Van goed werk naar het afschaffen van het derde WW-jaar en het verhogen van de pensioenleeftijd zonder de groep oudere werklozen enig perspectief te geven. Van bestaanszekerheid naar het verkleinen van de toegang tot de verzorgingsstaat voor arbeidsongeschikten, een rap groeiende flexibilisering van de arbeidsmarkt en ongewenste zzp-constructies. De PvdA heeft vijf jaar het ministerie van Sociale Zaken gerund, maar dan weegt het verlengd vaderschapsverlof voor onze achterban niet op tegen het wegvallen van elke zekerheid op de arbeidsmarkt. ‘Tussen droom en daad staan wetten in de weg, en praktische bezwaren’, dichte Elsschot eens, maar bij de PvdA lijken deze voor veel kiezers gestold te zijn in het partij-DNA.

Hoe komt dit toch? De partij zit immers, ook aan de top, vol met mensen met het hart op de goede plaats. Politici die zich al jaren het vuur uit de sloffen lopen om de samenleving te verbeteren, het hele land door reizen naar soms grauwe zaaltjes om daar weer ontevreden verwijten te horen. Het is niet hun hart voor de zaak waar het misgaat, maar een conflict tussen de typische PvdA-waarden en andere waarden of eigenschappen. Namelijk redelijkheid, spaarzaamheid, onzekerheid of het ontbreken van (intellectueel) lef.

Redelijkheid, compromis, overleg. De hele Nederlandse samenleving is ervan doordrenkt. Redelijkheid is zo aantrekkelijk dat D66 in 1977 ‘Het redelijk alternatief’ koos als titel voor haar verkiezingsprogramma. Niets zo prettig voor een Nederlander als redelijk zijn, niets zo des-

tructief als een ander wegzetten als onredelijk. Dijsselbloem koos het eens als zwaarste diskwalificatie, toen een bankbestuurder er met een ontslagvergoeding van €5,4 mln van door ging: ‘niet redelijk’. De ultieme diskwalificatie: ‘Niemand is gevraagd het onmogelijke te doen, ook zijn we niet verleid tot het onredelijke’, aldus Pechtold na de mislukte formatie in 2017, aangevend dat GroenLinks de partij was die buiten de lijntjes zou hebben willen kleuren.

De redelijke partij haalt onderhandelingstechnisch gezien nooit haar inzet binnen

Ook de Partij van de Arbeid heeft een lange historie van redelijkheid. Compromissen zoeken. Of zoals Samsom het verwoordde toen de inkomensafhankelijke zorgpremie weer werd weggegeven na wat VVD-commotie in 2012: ‘In een samenwerking houd je niet stoïcijns vast aan een maatregel als een van de twee partijen die niet kan dragen, dan zoek je naar een alternatief dat voor beide acceptabel is.’ Besturen is inschikken, de PvdA als vleesgeworden redelijkheid. Links, jawel, maar wel redelijk links (‘geen SP-light’). En dáár moeten van af. Omdat het verlamt. De redelijke partij haalt onderhandelingstechnisch gezien nooit haar inzet binnen.

In mijn tijd als onderhandelaar bij de FNV heb ik vele onderhandelingen meegemaakt. Binnen onderhandelingsituaties hebben beide partijen een eigen ideaal (de waarden), beleid of maatregelen die dat ideaal dichterbij brengen, en een (door de achterban goedgekeurde) onderhandelingsinzet. Op basis van onderhandelingsvaardigheden, numerieke krachtsverschillen (bijvoorbeeld Kamerzetels),

(on)misbaarheid (is er zonder de PvdA een regering te vormen?) of alternatieve vormen van macht (publieke opinie, actiebereidheid) volgt een resultaat. Dat resultaat dient weer voorgelegd te worden aan de achterban. Liefst met meer dan één uur bedenktijd voor een coalitieakkoord.

Het probleem van de PvdA is dat ze haar idealen niet ten volle door durft te vertalen in beleid. Dit vertaalt zich stevast in een te gematigde onderhandelingsinzet. We zijn voor bestaanszekerheid, en willen het liefst dat mensen dit invullen via werk, maar komen niet met oplossingen die bijdragen aan de werkgelegenheid. We durven er zelfs, op een groep symbolische schoonmakers na, niet voor te kiezen dat de overheid bij het falen van de markt een deel van deze werkgelegenheid weer zelf gaat invullen, waarbij bovendien het welzijn van de Nederlandse burgers op tal van gebieden (zorg, onderwijs, veiligheid) versterkt kan worden.

Sterker nog, op het moment dat de PvdA moet kiezen tussen enerzijds het versterken van de publieke sector en werkgelegenheid, en anderzijds een zogenoemd evenwichtig begrotingsbeleid, kiest ze voor het laatste. Dit zorgt ervoor dat de Nederlandse sociaal-democratie automatisch verdediger is van de status quo. Ze komt niet met offensieve plannen waarbij de veldslag op rechts-liberale grond plaatsvindt, maar is enkel bezig de pijn te verzachten en schade te voorkomen op eigen terrein.

Cru is dat dit niet per se een afgeleide is van de tijdgeest, de economische omstandigheden of welke externe factor dan ook. Het is een eigen keuze. De partij kan zelf haar inzet bepalen, gaat zelf over wat een acceptabel onderhandelingsresultaat is, kan zelf nieuw beleid initiëren en daarvoor de Bühne op gaan. Maar ze doet het niet, uit angst om als onredelijk weggezet te worden.

Nergens is dit de afgelopen vijf jaar zo duidelijk geweest als binnen de financiële kaders. Normaal gesproken zou een sociaal-democraat de begrotingsregels als middel beschouwen ten bate van ons doel, namelijk

onze waarden als een eerlijke verdeling van kennis, macht en inkomen. Maar inmiddels is het financiële kader een doel op zich geworden dat bovendien vanwege zijn aard de andere waarden langzaam maar zeker ondergeschikt maakt en wurgt. Het kabinet-Rutte-Asscher, zoals de PvdA het kabinet in het begin graag wenste te noemen, had twee pijlers: bezuinigingen zodat er een structureel evenwicht op de begroting zou ontstaan, en de pijn die hierdoor (en door de economische crisis) werd veroorzaakt eerlijk te delen.

Waar tijdens het fameuze kwartetspel van Wouter Bos het eerste punt een VVD-kaart zou zijn geweest, en het tweede een PvdA-kaart, lijkt een bestudering van het verkiezingsprogramma *Nederland sterker en socialer* van 2012 een genuanceerder beeld te geven. 'De overheidsfinanciën dienen op orde te worden gebracht. Dit betekent dat er de komende jaren grote besparingen moeten worden gerealiseerd en hervormingen in gang moeten worden gezet. Daarmee maken we vanaf 2013 een begin. Aan het einde van deze kabinetsperiode zal er weer zicht zijn op een structureel evenwicht op de begroting', valt te lezen. Dat is interessant, want het programma erkent dat dit bezuinigingsprogramma de koopkracht een slag kan toebrengen en 'de laatste lucht uit de economie kan persen'.

Voor Europa hoopte het programma: 'Weg van de chagrijnige aaneenschakeling van top-overleggen met nieuwe bezuinigingsafspraken, maar gericht op perspectief, op groei en op bestrijding van de werkloosheid.'

Vervolgens is Jeroen Dijsselbloem vijf jaar bij uitstek het symbool geworden van de kille bezuinigingspolitiek die met name Griekenland in een deplorabele staat heeft achtergelaten.

Van Waarde, het rapport dat vooral een ruggensteun zou zijn, schetst een opmerkelijk ander beeld dan het idee van een 'evenwichtige begroting' van Dijsselbloem cum suis. 'Meer anticyclisch beleid in magere jaren: de politieke impasse van de afgelopen tien jaar, waarin grote hervormingen geschuwd werden, vraagt momenteel heftige inspanningen in tijden die

daarvoor eigenlijk niet in aanmerking komen. Juist in economisch heftige tijden is het de taak van de sociaal-democratie de effecten van economische neergang te verkleinen en niet te vergroten. In goede jaren mogen noodzakelijke hervormingen juist niet geschuwd worden. Op die weg dient onze beweging zo spoedig mogelijk terug te keren.' (Resolutie *Van Waarde*, p.10).

Terecht constateert het rapport dat de PvdA terug moet naar anticyclisch beleid. Keynesiaans begrotingsbeleid (waar tijdens de crisisjaren de overheid juist de bestedingen op peil houdt om tijdens goede jaren de uitgaven te beperken of de lasten te verhogen om oververhitting van de economie tegen te gaan) heeft de sociaal-democratie decennialang uitstekend gediend. Niet alleen economisch verstandig, maar ook volledig in lijn met de werkelijke doelen van de sociaal-democratie: het welzijn van alle burgers vergroten, wat vaak alleen mogelijk is met een sterke, niet voortdurend uitgeholde en gesnoeide overheid.

De PvdA gaat al te lang mee in de valse analogie van het huishoudboekje dat op orde dient te worden gebracht, alsof macro-economie net zoiets is als het huishouden van de huismoeke die vlijtig eerst spaart voordat er een aankoopje wordt gedaan. Juist die ontijdige spaarzaamheid als waarde kan de PvdA missen als kiespijn.

Binnen de sociaal-democratie sluimeren deze gedachten al langer, en wordt er door

velen al langer gehoopt op en gedacht over een echt linkse agenda. Een agenda van werkelijke herverdeling, echte gelijke kansen, mogelijkheden voor oudere mensen die hun werk zijn kwijtgeraakt, een publieke sector die haar burgers weer dient in plaats van hen te wantrouwen. Veel zal afhangen van de vraag of de sociaal-democratie deze idealen gratis in een lezing of een talkshow lippendienst bewijst, of dat ze haar waarden stut met werkelijke voorstellen en flankerend economisch beleid. En dat zal gaan schuren, het zal een intellectuele tour de force worden. Want anticyclisch beleid is veelal niet uitvoerbaar binnen de monetair-economische EU-politiek en vergt een nieuwe, kritischere houding ten opzichte van het liberaal automatisme van de muntunie.

Ongetwijfeld zal in rechtsdenkend Nederland een orkaan van verontwaardiging opsteken als links zoals vanouds de publieke sector gaat verdedigen en herstellen. Dus dat gaat naast een doordachte nieuwe economische analyse bovenal (intellectuele) moed vergen. Ja, moed, het geloven in de juistheid van onze waarden, zal misschien de meest doorslaggevende waarde van alle zijn. Opdat we het volk niet langer beschouwen als gekken die je gemakkelijk in vreugde kunt laten leven.

Twan van Lieshout won met dit essay de Banningprijs 2018.

Maak van de rechter een tweedelijnsvoorziening

Juridische procedures helpen vaak helemaal niet om conflicten op te lossen. Wordt een probleem juridisch, dan nemen jargon en regels het over en is de menselijke maat zoek. Voor een betere oplossing van conflicten moet ons juridisch model op de schop, zodat er veel meer ruimte komt voor andere disciplines zoals de gedragswetenschappen, maar vooral voor mensen zelf.

JEROEN RECOURT

Voorzitter van het Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg te Amsterdam, mediator bij Schonewille en Schonewille, rechter-plaatsvervanger bij de Rechtbank Amsterdam, oud-rechter en van 2010 tot 2018 lid van de Tweede Kamer voor de PvdA

Ons juridische model van conflictoplossing voldoet al een hele tijd niet meer. Echtscheidingen escaleren onder de rechter, daders recidiveren op grote schaal, burenruzies etteren na een vonnis gewoon door. De overheid kan haar pretentie van conflictoplosser voor de ergste normovertredingen bij lange na niet waarmaken.

Het begint al met het kleine aantal zaken dat wordt opgespoord, het nog veel kleinere aantal dat wordt vervolgd en het minieme aantal dat wordt berecht.¹ Hierin schuilt een grote mate van willekeur. Die willekeur is er soms zelfs al bij de vraag wie dader is en wie slachtoffer. Na een vechtpartij tussen twee jonge mannen in een buurt kan die vaststelling bijvoorbeeld afhangen van wie er het eerste bij het politiebureau is om aangifte te doen. Het verschil is echter van wezenlijk belang: het slachtoffer wordt vriendelijk bedankt voor de aangifte en kan verder niets anders doen

dan passief en eendimensionaal slachtoffer zijn. De dader is het voorwerp van berechting en wordt ook gereduceerd tot dit deel van zijn handelen.

Voor geen van de partijen is dat bevredigend, maar in het huidige juridische model is er simpelweg geen andere mogelijkheid. Als er straf volgt, herstelt dit niet de gevoelens van onveiligheid in de buurt, worden buurtbewoners, vrienden of familie niet bij de oplossing betrokken en geeft de procedure geen inzicht om de volgende keer voor een andere oplossing te kiezen.

De problemen met onze modellen van conflictbeslechting worden vrij algemeen onderkend en toch gaan we door op de huidige weg. Met bijvoorbeeld het spreekrecht voor slachtoffers² wordt door juristen geschaafd en geschuurd aan het systeem, maar er wordt geen stapje teruggezet of naar alternatieven gekeken.

Doorbreek het monopolie van juristen

Er zijn alternatieven. Echte alternatieven. Maar daarvoor moet de deur open en het monopolie van juristen op conflictbeslechting worden doorbroken. Verdere aanpassing van het bestaande door juristen gedomineerde systeem is niet de oplossing. Voor zo'n systeemwijziging heb je meerdere disciplines nodig. Ik ben er inmiddels van overtuigd dat gedragswetenschappers minstens zoveel weten van het oplossen van conflicten als juristen. Een relatie-therapeut kan stellen vaak beter begeleiden bij hun echtscheiding dan een advocaat. Ook economen kunnen ons veel leren over menselijk gedrag. Juristen laten deze kennis maar mondjesmaat toe in hun procedures.

Een relatietherapeut kan stellen vaak beter begeleiden bij hun echtscheiding dan een advocaat

Ons systeem van conflictbeslechting zou op een goede manier aangepast kunnen worden als we van de rechter een tweedelijnsvoorziening maken. Analoog aan de gezondheidszorg, waar de huisarts de eerstelijnszorg biedt en de specialist de tweedelijns. De toegang tot de rechter moet en mag niet worden geblokkeerd.³ Wel kan de weg ernaartoe met financiële prikkels en gewijzigde regelgeving worden verlegd door eerst uit te zoeken of alternatieven voor de rechter passerend zijn.⁴

Neem het strafrecht als minst voor de hand liggend en toch heel geschikt rechtsgebied. Het is evident dat je twee partijen nodig hebt om een conflict op te lossen. Toch is dit uitgangspunt al lang geleden in ons strafrecht losgelaten. De overheid heeft met succes de praktijk van particuliere vergelding teruggedrongen

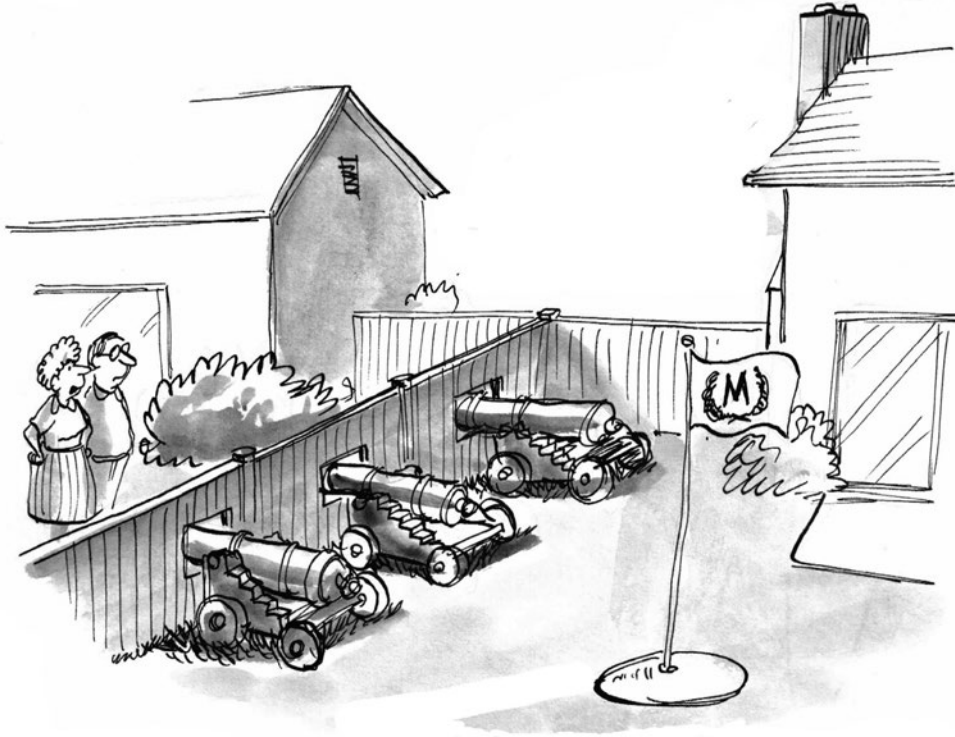
door het slachtoffer uit de procedure te duwen. Het heeft geleid tot een procedure waar veel slachtoffers niet tevreden over zijn, veel daders onbestraft blijven of recidiveren en de samenleving door de jaren heen met grote gevoelens van onrechtvaardigheid en onveiligheid achterblijft.⁵

Het strafrecht kent van oudsher drie doelen. Vergelding, generale preventie en specifieke preventie. Een evident vierde element ontbreekt en dat is herstel. De rechter⁶ is onmisbaar als het om vergelding gaat, maar de andere drie doelen kunnen beter worden gediend door dader en slachtoffer zelf. Of door een psycholoog, door de gemeentelijke afdeling wegbeheer na een ernstig ongeval, door familie en vrienden, opa en oma enzovoorts. Creëer voorafgaand aan de rechter een eerste lijn in de vorm van een loket waar gekeken wordt wat de beste oplossing voor een specifieke zaak is. Dat is lang niet altijd de directe route naar de rechter.

In de praktijk bestaat nu al de zogenoemde ZSM-tafel: een methode om zo snel, slim, selectief, simpel, samen en samenlevingsgericht mogelijk binnen de strafrechtketen strafrechtelijke zaken af te doen.⁷ In aanloop naar de rechter kijken partijen zoals de officier van justitie, reclassering en slachtofferhulp wat de beste oplossing is voor een strafzaak. Dit instrument zou kunnen worden uitgebouwd naar een loket waar de hoofdroute niet automatisch richting de rechter loopt, het slachtoffer wel automatisch als relevante partij wordt gezien en reële alternatieven buiten de gebaande juridische paden beschikbaar zijn. De rechter kan ook altijd later nog worden ingeschakeld om een onderdeel op te lossen, zoals het opleggen van een (rest)straf of het doorhakken van knopen in deelgeschillen.

Mediation helpt

Een andere vorm van conflictbeslechting is mediation in het strafrecht. Rechtbanken experimenteren hier op beperkte schaal al mee.⁸ De strafzaken die door mediation zijn afge-



daan kennen een succespercentage van 80%.⁹ In deze gevallen eindigt de mediation met een overeenkomst tussen dader en slachtoffer die ter beoordeling aan de rechter of officier van justitie wordt voorgelegd.

De winst in deze zaken is groot. Voor dader én slachtoffer omdat beiden kunnen laten zien dat ze meer zijn dan een eendimensionale partij. Omdat ze verantwoordelijkheid kunnen nemen voor de oplossing. Omdat een oplossing die zelf gevonden is veel beter wordt uitgevoerd. Omdat de angst voor een nieuwe confrontatie met de dader (deels) verdwijnt. Omdat het helend kan zijn om te zeggen wat de impact is geweest van een delict en helpend kan zijn om van het slachtoffer te horen wat het met hem of haar heeft gedaan. Omdat de omgeving zich ook makkelijker kan verzoenen met de oplossing. Omdat het langslappende conflicten kan beëindigen.

Wie de magie van een geslaagde strafrechtelijke mediation heeft meegemaakt, snapt en voelt vooral dat hier een conflict op een veel duurzamer en herstellende wijze wordt opgelost dan de overheid ooit vermag met de huidige strafrechtelijke procedures. Alle reden dus om in iedere strafzaak in een vroeg stadium, bijvoorbeeld aan de ZSM-tafel, te kijken of

Laat de meest voorkomende criminaliteit, die in en rond het huis en in de buurt, zoveel mogelijk duurzaam oplossen door mediation

vrijwillige mediation een geschikt middel is.¹⁰ Dat is uiteraard lang niet altijd het geval.

Voor de Holleeder-zaak is mediation niet geschikt. De georganiseerde criminaliteit laat zich niet met mediation bestrijden. De meeste ontkenkende verdachten: niet geschikt. Laat de opsporings- en vervolgingscapaciteit van justitie zich vooral op dit soort zaken richten. Schroef de pakkans hier drastisch op. Maar laat de meest voorkomende en meest gevoelde criminaliteit, die in en rond het huis en in de buurt, zoveel mogelijk duurzaam oplossen door mediation. Hier is vaker ruimte voor dan gedacht, mits uitgevoerd door een professionele en gecertificeerde mediator – of beter nog: twee mediators. De kwaliteit van mediation bepaalt in belangrijke mate het succes ervan. Mediation is een ambacht gelijk aan dat van de rechter of de advocaat. De inzet van professionele mediators en de toets na afloop door de rechter of officier van justitie moeten machtsmisbruik voorkomen.

Kleinere rol voor de rechter

Ook bij het civiele recht en het bestuursrecht kan de rechter het beste in de tweede lijn opereren. Kijk naar de manier waarop we in Nederland in zijn algemeenheid bestuursrechtelijke en civiele conflicten oplossen. Dat doen we met lange en ingewikkelde gerechtelijke procedures, waarbij juridische bijstand altijd verstandig is, en soms zelfs verplicht. Juristen hebben hiervoor een manier van denken met bijbehorend jargon ontwikkeld die buitenstaanders ook echt buitenhoudt. De opleiding tot jurist leert dat er maar één weg is naar conflictoplossing: de bestaande weg die alleen de jurist kent.

Stel, u heeft een (civielrechtelijk) conflict met uw buurman over geluidsoverlast. Als de juridische weg naar conflictoplossing eenmaal is ingeslagen, wordt uw conflict in een juridische mal gegoten. Standpunten worden geherformuleerd en uitvergroet, juridische dreigementen worden geuit, dwangmiddelen toegepast. Vervolgens is het aan de rechter om

in die berg vervormde informatie de ‘feiten’ vast te stellen en hierin de ‘waarheid’ of het ‘recht’ te vinden. Vaak herkent u uw eigen conflict niet meer. Dat subjectieve belevingen, context en emoties een grote rol spelen bij het ontstaan van conflicten en zeker ook bij het duurzaam oplossen van conflicten, wordt in het huidige systeem volledig ontkend.

Dit alles natuurlijk als u het geluk hebt dat u een procedure kunt betalen en deze tot het bittere einde kunt volhouden. Het vraagt immers een stevige financiële investering en een nog groter financieel risico om ‘je recht’ te halen. Degene met de dikste portemonnee en de meeste tijd komt het verst en heeft dus baat bij doorprocederen. Een bekend voorbeeld is de verzekeraar tegen de patiënt met letselschade. De procedure werkt dus in het voordeel van de gevestigde belangen en – verrassend genoeg – ook van degene die vanwege minvermogenheid op toevoeging procedeert tegen iemand die dit zelf moet betalen. De zelfbetaler moet met regelmaat wegens geldgebrek afhaken. De echtscheidingspraktijk kent hiervan schrijnende voorbeelden.

En zelfs als je de procedure wint, kun je de strijd nog verliezen. Dan is de rechter het bijvoorbeeld met je eens dat de tegenpartij je nog geld is verschuldigd, maar helpt dat je niet omdat je het geld niet geïncasseerd krijgt. Of denk aan vechtscheidingen waarin partijen elkaar en hun kinderen om emotionele redenen kapot procederen, waarbij de rechtsbijstand vaak nog gefinancierd wordt door de overheid.

Steeds meer mensen erkennen de problemen rond de bestaande procedures van geschilbeslechting.¹¹ Maar de oplossingen die worden bedacht, zijn bijna allemaal oplossingen die het bestaande systeem alleen een beetje aanpassen. De problemen worden ten onrechte niet herkend als systeemfalen.

Ook ik ben opgeleid in de gedachte dat problemen binnen ons systeem moeten worden opgelost. Ook ik nam aan dat de oplossingen door juristen gegeven moesten worden. En met die gedachte worden nog steeds

vele duizenden rechtenstudenten per jaar klaargestoomd voor de praktijk. In plaats van de rol van de rechter kleiner te maken, worden er voorstellen gedaan om diens rol juist te vergroten. Invoering van de buurtrechter – met de rechter in een soort laagdrempelige bemiddelende, vrede-stichtende rol – is het meest recente voorstel in dit rijtje. De tendens dat de rechter steeds meer een bemiddelende rol op zich neemt, ontkent echter de kern van zijn taak: de knoop doorhakken waar dat moet en dat is lang niet altijd in het midden.

Rechters en rechtsbijstandsverleners zijn en blijven nodig. Iemand moet de knoop doorhakken als partijen er niet zelf uitkomen. Iemand moet gezaghebbend kunnen zeggen dat het nu klaar is. Kennis van het recht is nodig om je juridische positie te kennen en partijen tot een akkoord te laten komen dat ook uitvoerbaar is als bijvoorbeeld de fiscus langskomt. Kortom, juristen hebben een zinvolle en onmisbare taak, maar alleen als we hun positie zuiver houden en hun monopolie doorbreken door het systeem van conflictoplossing te wijzigen.

In de eerste lijn moet gekeken worden of partijen er met professionele hulp zelf uit kunnen komen, voordat het geschil ze uit handen wordt genomen en wordt verengd tot een juridisch geschil. De rechter kan dan in de tweede lijn worden ingezet op punten waar partijen er zelf niet uitkomen.

Deze vorm van conflictoplossing is voor bijna iedereen geschikt. Je hoeft niet gestudeerd te hebben om je belangen en emoties te verwoorden. Mensen zijn hier over het al-

gemeen vrij goed toe in staat. Mits goed begeleid en met input van deskundige kennis over de materie en eventueel bijgestaan door een (rechts)hulpverlener kan bijna iedereen zelf zijn of haar problemen oplossen. Dit is een ervaring die mensen kracht geeft en vormt een voorbeeld voor de hele omgeving hoe met toekomstige problemen om te gaan. Intervisie, visitatie, publicatie van overeenkomsten en media-aandacht voor de uitkomst zorgen voor de nodige transparantie en controle.

Er is nu politieke ruimte voor verandering. Dat blijkt uit de ambitie in het regeerakkoord om te experimenteren met vernieuwingen in de rechtspleging. Dat blijkt ook uit initiatieven als *Divorce Challenge*,¹² waarin op verzoek van de Tweede Kamer juist buiten het bestaande juridische circuit is gezocht naar oplossingen om vechtscheidingen tegen te gaan. Het blijkt uit het vervolg hierop in de vorm van de aanbevelingen van de commissie-Rouvoet.

Vanuit de wetenschap komen eveneens initiatieven. Professor Scheltema heeft een alternatieve visie neergelegd voor geschilbeslechting in het sociale domein.¹³ Een werkgroep onder leiding van HiiL en de NVVR heeft een alternatieve procedure bedacht voor de afhandeling van ernstige verkeersdelicten.¹⁴ Er is een digitale tool die echtparen bij hun scheiding helpt overeenkomsten in plaats van verschillen te vinden.¹⁵ In het medisch tuchtrecht wordt gekeken naar alternatieven voor de huidige onbevredigende juridische procedure. De aanzetten zijn er, het inzicht is er. Het is nu tijd om deze ruimte te benutten, de volgende stap te zetten en er echt werk van te maken.

Noten

- 1 Factsheet strafrechtketen-monitor 2016 (juni 2017, strafrechtketen.nl).
- 2 *Ars Aequi* (code: AA20160665) 1-9-2016 uitbreiding spreekrecht slachtoffers, I.M. Abels.
- 3 Artikel 6 EVRM.
- 4 Denk aan het toewijzen van één (rechts)hulpverlener aan beide partijen, het altijd gemotiveerd beproeven van de mogelijkheid tot mediation,
- 5 Recidivebericht 2015 WODC, *Veiligheidsmonitor 2016*, CBS.
- 6 Waar 'rechter' staat, is in het strafrecht in een toenemend aantal gevallen ook de offi-

- cier van justitie verantwoordelijk voor strafrechtelijke eindbeslissingen met een vergeldend karakter.
- 7 Openbaar Ministerie, *Landelijke invoering van de ZSM werkwijze*, 2012.
- 8 Argentinië en Nieuw-Zeeland hebben mediation in het strafrecht al op grote schaal ingevoerd. België en Duitsland zijn ook al verder dan Nederland met de invoering. Zie ook: Amendement Recourt c.s. over mediation in het strafrecht – Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2017.
- Kamernummer KST34550VI16.
- 9 Mediation in strafzaken, Infoblad 2, november 2017 (rechtspraak.nl).
- 10 Mediation is naar haar aard vrijwillig. Gedwongen mediation bestaat niet. Dit neemt niet weg dat de vrijwilligheid wel gestimuleerd kan worden met voorlichting en voordelen.
- 11 Barendrecht, M., Van Beek, K. & Muller, S., *Menselijk en rechtvaardig. Is de rechtsstaat er voor de burger?* (hiil.org).
- 12 'Motie Recourt over het uitschrijven van een divorce challenge – Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2016'. Kamernummer KST-34300VI140 en brief aan Tweede Kamer van platform Scheiden Zonder Schade van 22 februari 2018.
- 13 Advies Scheltema over integrale geschilbeslechting sociaal domein (Rijksoverheid.nl).
- 14 Ik ben zelf deelnemer aan die werkgroep.
- 15 Rechtswijzer.nl heeft al een poosje met succes gedraaid, maar kreeg de financiering niet rond. Het initiatief is nu bezig met een voorzichtige doorstart.



GLOBALISERING: WAAR BLIJFT DE MORAAAL? (DEEL 2)

Globalisering heet de grootste politieke uitdaging van deze tijd te zijn voor linkse partijen, maar een politiek aanvalsplan - wat te doen aan de negatieve gevolgen van globalisering - ontbreekt. Dit nummer vervolgen we onze zoektocht naar antwoorden, die we het vorige nummer begonnen.

Bijdragen komen van **ERIK HORMES & PAUL TANG** (pak financiële globalisering Europees aan, maar organiseer de bescherming van burgers op nationaal niveau), **KLARA BOONSTRA** (zorg dat internationale bedrijven als Uber en Deliveroo zich aan de lokale mores houden op de arbeidsmarkt), **CASPER GELDERBLOM & AGNES JONGERIUS** (laat werkenden een vuist maken over de grenzen heen, te beginnen bij de Europese Ondernemingsraad), **RUBEN ZANDVLIET** (reguleer niet de import, maar de importeur), **INGO VENZKE** (maak internationale juridische keuzes weer politiek) en **MARIJA BARTL** (intensiveer de internationale samenwerking, maar niet via handelsakkoorden als TTIP).

Globalisering voor sociaal-democraten: drie lessen

De redactie van *S&D* vroeg deskundigen vanuit verschillende disciplines hun licht te laten schijnen op de ontwikkeling van ‘globalisering’ – een fenomeen dat makkelijk wordt gezien als onomkeerbaar en onbestuurbaar. Het resultaat is een reeks analyses en aanbevelingen, in het vorige en het huidige nummer van *S&D*.

NIK DE BOER

Redactielid S&D en onderzoeker EU-recht en financieel recht aan de Universiteit van Amsterdam, verdedigt op 4 mei aanstaande zijn proefschrift 'Judging European Democracy' aan diezelfde universiteit

Het doel van twee *S&D*-nummers over globalisering is niet alleen om kennis te vergaren waarmee we de grote ontwikkelingen in de wereld kunnen begrijpen en duiden. We vroegen de auteurs die we benaderden voor dit onderwerp ook om een stapje verder te gaan: ‘Stel je voor dat iemand die ergens aan de knoppen zit met jouw kennis aan de slag zou moeten gaan, wat zou diegene dan moeten doen?’ En omdat de WBS dit vraagt, zal dat iemand aan de linkerkant van het politieke spectrum zijn. Kun je dan die fenomenaal grote, en daardoor ook wel ontmoedigende discussie over globalisering in meer behapbare stukken hakken, om vervolgens tot een samenhangende agenda te komen?

Wat moeten we doen aan de macht van het internationale bedrijfsleven? Hoe maken we financiële markten rechtvaardiger? Wat kunnen we doen aan de ellendige arbeidsvoorwaarden binnen de productieketen? Hoe zorgen we voor een eerlijke verdeling tussen

de winnaars en verliezers van globalisering? De artikelen bieden een keur aan antwoorden waar sociaal-democraten op allerlei plekken mee aan de slag kunnen. Drie algemene lessen zijn eruit te destilleren.

Les één: het is politiek dus maak het politiek

Een eerste cruciale les is dat de huidige vorm van globalisering geen van God gegeven noodzakelijkheid is waar je geen invloed op zou kunnen uitoefenen. De wereldwijde economische verhoudingen zijn het resultaat van politieke keuzes en juridische constructies. Dat lijkt evident, maar is het gek genoeg niet. Te lang hebben linkse politici zich neergelegd bij het idee dat de huidige inrichting van de mondiale economie de enig mogelijke is. Alsof er geen alternatief zou zijn.

Die boodschap kwam in meerdere bijdragen naar voren, maar wellicht het sterkst in

Nik de Boer *Globalisering voor sociaal-democraten: drie lessen*

die van Robert Went¹ en Ingo Venzke². Went bestrijdt het fatalisme en laat zien dat globalisering geen natuurfenomeen is. Ingo Venzke stelt dat verandering pas mogelijk is als we inzien dat de huidige vorm van globalisering het resultaat is van politieke keuzes. Venzke laat zien hoe de structuur van het internationaal economisch recht depolitisering in de hand werkt: besluitvormingsprocessen zijn op afstand geplaatst van de politiek en belangrijke keuzes worden gemaakt door rechters.

Bart Stellinga³ signaleert in de financiële sector eenzelfde probleem: veel beleid wordt overgelaten aan experts en het bedrijfsleven zelf heeft een dikke vinger in de pap bij hoe dat beleid eruitziet. Christiaan Vos⁴ legt bloot hoe het juridische DNA van de EU en de rechtspraak van het Hof van Justitie het lidstaten bijna onmogelijk maken om belastingontwikkeling effectief aan te pakken. En Marija Bartl⁵ schetst hoe Europese 'supra-regionale' handelsovereenkomsten als TTIP (met de Verenigde Staten), CETA (met Canada) of JEFTA (met Japan) belangrijke politieke kwesties buiten de beslissingsmacht van democratische instituties zetten.

Een eerste stap in het veranderen van de mondiale economische verhoudingen is te beseffen en te erkennen dat die verhoudingen het resultaat zijn van politieke keuzes. Er zijn alternatieven. Wie nalaat die politieke dimensie te erkennen, geeft populistisch vrij spel en geeft de hoop op een sociaal rechtvaardigere wereld op. Een volgende stap is om bij het vormgeven van internationale instituties ruimte te scheppen voor politiek conflict en de vertegenwoordiging van verschillende belangen.

Les twee: tem het kapitaal, versterk de factor arbeid

Een belangrijke les uit deze reeks artikelen over globalisering is dat de factor arbeid een sterkere positie moet krijgen als tegenwicht tegen de dominante factor kapitaal. De factor

kapitaal is de grote winnaar van globalisering, met een grotere ongelijkheid tussen kapitaalbezitters en werkenden tot gevolg (Went). Verandering is mogelijk door bijvoorbeeld de positie van vakbonden in handelsverdragen te versterken en internationale arbeidsnormen afdwingbaar te maken. Een pleidooi dat we ook vinden bij Ruben Zandvliet⁶, die ingaat op de juridisch-technische mogelijkheden die daarvoor bestaan en verder toegepast kunnen worden. Zo zouden er veel betere mechanismen moeten komen om arbeidsnormen te handhaven. De stem van werkenden in arbeidsorganisaties moet gehoord worden.

Casper Gelderblom en Agnes Jongerius⁷ laten zien dat de Europese ondernemingsraad potentieel de werknemersbelangen nog veel beter kan behartigen. De bevoegdheden van de Europese ondernemingsraad zouden daarvoor moeten worden uitgebreid en de rol van vakbonden zou bij wet gegarandeerd moeten worden. Deze vorm van medezeggenschap zou ook moeten leiden tot een Europees wettelijk raamwerk van grensoverschrijdende collectieve arbeidsovereenkomsten. Dat kan alleen als ook onze politici hun nationale focus deels laten varen en hun blikveld verbreden naar de potentie van dit soort transnationale strategieën.

Volgens Bart Stellinga moeten we ook anders gaan kijken naar het vrij verkeer van kapitaal. Grensoverschrijdende financiële stromen speelden een belangrijke rol bij het veroorzaken en verergeren van de crises. Het waarborgen van financiële stabiliteit en het beter verankeren van de financiële sector in de economie vereist een herbezinning op die bewegingsvrijheid van kapitaal. Erik Hormes en Paul Tang⁸ stellen dan ook dat financiële markten stevig moeten worden gereguleerd op Europees niveau. Samen met Christiaan Vos bepleiten zij daarnaast dat de winstbelastingtarieven binnen de EU verder geharmoniseerd moeten worden om een *race to the bottom* tegen te gaan.

Nik de Boer *Globalisering voor sociaal-democraten: drie lessen*

Tegelijkertijd biedt het nationale recht veel mogelijkheden om de positie van arbeid te verbeteren. Door flexibilisering van arbeid worden arbeidsorganisaties steeds meer netwerken van ondernemingen. Ook die ontwikkeling staat niet los van globalisering. Overal worden bedrijven gesplitst, waardoor werkgeversverantwoordelijkheden zoekraken. Een extreem voorbeeld van onthechting vormt een platform als Uber. Toch is ook hier arbeidsbescherming mogelijk: zorg ervoor dat de leidende onderneming verantwoordelijk wordt voor de arbeidsvoorwaarden in de hele keten en pas de wetgeving daarop aan, stelt Klara Boonstra⁹. Om te bewijzen dat dit kan, analyseert ze gerechtelijke uitspraken uit – verrassend – het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

Sowieso moet de moraal een centrale plek krijgen in deze discussie. Bart Stellinga stelt dat financiële instellingen zelf in woord maar vooral in daad moeten uitdragen dat zij onderdeel zijn van de samenleving. Ook al zijn veel banken formeel private instellingen, zij hebben wel een publieke taak. Daar past maatschappelijk verantwoord gedrag bij: een veel grotere focus op de bijdrage aan houdbare economische ontwikkeling en minder op kortetermijnwinst. Dat vereist verdere aanpassingen van sociaaleconomisch beleid; het beleid bij uitstek waar de nationale politiek invloed op heeft.

Christiaan Vos laat zien dat een nieuwe belastingmoraliteit nodig is, niet alleen bij bedrijven, maar ook bij overheden, onder academici, in de media en bij fiscalisten. We moeten af van het idee dat 'regelconcurrentie' goede concurrentie is: 'Met onze belastingen bepalen we wat voor land we willen zijn.' Voor individuele werknemers bepleit hij om in het arbeidsrecht het recht op een integere werkgever op te nemen. Daarmee maak je werk-

nemers duidelijk dat het goed is als zij hun morele kompas gebruiken tijdens het werk en dat ze het recht hebben een moreel oordeel te vellen.

Les drie: ga niet mee in rechtse oplossingen, maar ontwikkel linkse alternatieven

Tot slot: het is niet de taak van linkse politiek om de scherpe randjes van rechts beleid af te halen. Links zou zich moeten inzetten voor progressieve internationale initiatieven om zo een rechtvaardigere wereld mogelijk te maken. Nu wordt de globaliseringsagenda gedomineerd door rechtse ideeën. Het artikel van Ingo Venzke biedt inspiratie voor die andere agenda: wie kijkt naar het verleden leert dat de wereld er heel anders uit had kunnen zien.

Van nieuwe handelsverdragen als TTIP en CETA wordt de wereld niet beter. Marija Bartl toont aan dat de economische voordelen van zulke verdragen hoogst onzeker en beperkt zijn, terwijl ze de ongelijkheid vergroten en belangrijke politieke kwesties buiten de democratische politiek plaatsen. Tal van redenen voor linkse politici om zich tegen de totstandkoming van zulke verdragen te verzetten, zou je zeggen. Toch was het Donald Trump die het einde van TTIP inluidde, niet de Europese sociaal-democraten.

Tekenend is de ideeënarmoede op links voor een rechtvaardigere wereld. Links zou ambitieuze nieuwe voorstellen kunnen ontwikkelen die bijdragen aan het oplossen van prangende sociale problemen, in plaats van te proberen rechtse vrijhandelsinitiatieven sociaal te maken. Bartl stelt terecht dat een internationale agenda op tal van onderwerpen hoognodig is: op het gebied van klimaat, migratie en belastingen. Werk aan de winkel dus.

Nik de Boer *Globalisering voor sociaal-democraten: drie lessen*

Noten

- 1 Robert Went, 'Bijsturen kan en gebeurt ook', *S&D* 2018/1.
- 2 Ingo Venzke, 'Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd', *S&D* 2018/2.
- 3 Bart Stellinga, 'De financiële sector: van dominant naar dienstbaar', *S&D* 2018/1.
- 4 Christiaan Vos, 'Belastingvlucht, dat zijn wij', *S&D* 2018/1.
- 5 Marija Bartl, 'Voor internationale samenwerking, tegen handelsakkoorden', *S&D* 2018/2.
- 6 Ruben Zandvliet, 'Het draait om de regels, en die kun je wijzigen', *S&D* 2018/2.
- 7 Casper Gelderblom & Agnes Jongerius, 'Een vuist maken over de grenzen heen', *S&D* 2018/2.
- 8 Erik Hormes & Paul Tang, 'De markt mag niet groter zijn dan de democratie', *S&D* 2018/2.
- 9 Klara Boonstra, 'De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgeverschap', *S&D* 2018/2.

De markt mag niet groter zijn dan de democratie

De globalisering van kapitaal is van een heel andere orde dan de globalisering van arbeid en productie. Het politieke antwoord erop moet dus ook verschillen. Financiële globalisering kan alleen Europees of wereldwijd hard worden aangepakt. De bescherming van werkenden tegen de gevolgen van de globalisering van arbeid moet juist nationaal worden gezocht.

ERIK HORMES & PAUL TANG

Medewerker PvdA-eurodelegatie & lid van het Europees Parlement voor de PvdA

De globalisering van journalist Thomas Friedman is als een wals: als de wereld al niet plat is, dan wordt zij het wel. Om mee te gaan in de mondiale concurrentie en te profiteren van economische voorspoed zullen landen zich moeten aanpassen. Ook als ze zouden willen, kunnen ze zich niet ontworstelen aan de eisen van internationale markten, aan de 'golden straightjacket' zoals Friedman het noemde, de gouden kooi.

Maar Friedman is uit de mode. In de Verenigde Staten heeft president Donald Trump als slogan 'America first', beschermt hij de staalindustrie met importtarieven en biedt hij de multinationals een beduidend lagere winstbelasting, terwijl in het Verenigd Koninkrijk de Brexiteers 'take back control' roepen en erop koersen de interne markt en zelfs de douane-unie te verlaten. Uitgerend deze twee landen hebben jarenlang gepleit voor mondiale marktordening, in combinatie met nationale democratie en rechtsstaat. Zij breken nu uit de dwangbuis

van geïntegreerde markten en kiezen voor een nationale koers.

Na de wending van de Angelsaksische landen zullen ook de Europese landen een eigen koers moeten bepalen. Ook hier hebben burgers het gevoel de greep te verliezen: de nadruk op economie ten koste van milieu en klimaat, de uitbundige winsten van multinationals tegenover de bescheiden lonen voor werkenden, de dominantie van mondiale markten tegenover de machteloosheid van nationale democratieën. Daar moet een beschermende overheid tegenover staan. Een overheid die alternatieven biedt voor het populistische antwoord dat geen gemeenschappelijk belang maar alleen eigenbelang ziet, en daarom grenzen dichtgooit.

Europa is onderdeel van dat alternatief, juist als het zich ontworstelt aan de door Friedman beschreven gouden kooi. De politiek moet de markt inbinden, en niet andersom. De democratie moet dus altijd groter zijn dan de markt. Het keurslijf van Friedman staat voor een po-

Erik Hormes & Paul Tang *De markt mag niet groter zijn dan de democratie*

litiek van 'There Is No Alternative'. Daar hebben populistische partijen garen bij gesponnen. De traditionele politieke partijen lijken één pot nat te zijn als politieke beslissingen worden afgedwongen door economische omstandigheden, als de marges van de democratie te smal worden.

De econoom Dani Rodrik stelt dat er andere, democratischer vormen van globalisering mogelijk zijn dan we nu meemaken. Hij schetst het trilemma van diepe economische integratie, de autonome natiestaat en de politieke democratie (zie ook het artikel van Robert Went in het vorige nummer van *S&D*). Het is mogelijk twee van de drie te combineren, maar niet alle drie.

De integratie van kapitaalmarkten is vele malen sneller verlopen dan die van de goederen- en dienstenmarkten en zeker dan die van arbeidsmarkten

Logischerwijs is in het trilemma aan de gouden kooi te ontsnappen door economische integratie gepaard te laten gaan met politieke integratie. Maar de huidige scepsis over de Europese samenwerking maakt dat een democratie op bovenstatelijk niveau geen makkelijke optie is. Toch is het wel degelijk een haalbare optie. Rodrik verzuimt namelijk erbij te vertellen dat de globalisering scheef is geweest. De integratie van kapitaalmarkten is vele malen sneller verlopen dan die van de goederen- en dienstenmarkten en zeker dan die van arbeidsmarkten. Dit proces is gepaard gegaan met het fenomeen van belastingont-

wijking, instabiliteit van financiële markten, een toegenomen macht van aandeelhouders, met nadruk op een zeer korte tijdshorizon. Nationale democratieën hebben die ontwikkelingen niet kunnen keren. Het is juist tegen de almacht van kapitaal dat we een beschermend Europa nodig hebben.

De onmacht van de nationale democratie is niet alleen aan globalisering toe te schrijven maar is ook van eigen makelij. Veel politieke partijen hebben de 'golden straightjacket' maar al te graag aangetrokken of zich gemakkelijk laten aanpraten. De maakbare samenleving is losgelaten en het idee van een actiever overheid is beschimpt. Het is geen wonder dat veel kiezers zich door traditionele partijen, in het bijzonder de sociaal-democratische, in de steek gelaten voelen. Zij hebben niets dan het optimisme van 'de rokende schoorsteen' te bieden.

Dat nationale staten in een gemondialiseerde economie niet machteloos zijn en dat politieke keuzes ertoe doen, blijkt onder meer uit de verschillen in ongelijkheid. Met dezelfde mondiale trends laten landen verschillende ontwikkelingen in ongelijkheid zien. Met name de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk hebben sinds Ronald Reagan en Margaret Thatcher de rijken rijker zien worden. Daarentegen zijn de beste voorbeelden in de wereld nog steeds in continentaal Europa te vinden, waar landen een hoge productiviteit weten te combineren met een hoge arbeidsparticipatie en gematigde ongelijkheid.

In een Europese zienswijze op globalisering zou democratie boven markt moet prevaleren. Daarbij vergen verschillende typen globalisering verschillende beleidsantwoorden.

Scheve globalisering

Voor Rodrik lijkt het alsof het grensoverschrijdende verkeer in kapitaal, de internationale handel in goederen en de migratie van werknemers in gelijke mate onderdeel zijn van economische integratie. Dat is niet het geval. De

Erik Hormes & Paul Tang *De markt mag niet groter zijn dan de democratie*

opbouw van kapitaal, zoals historisch beschreven door Piketty¹, is moeilijk los te zien van de liberalisering van financiële markten. Juist de financiële markten zijn sneller en beter geïntegreerd dan andere, terwijl tegelijk het Angelsaksische aandeelhouderskapitalisme werd omarmd. Dit werd in 2008 nog bejubeld door de economen Lans Bovenberg en Coen Teulings in een artikel met de titel *'Rhineland Exit?'*² In datzelfde jaar zagen we de wrange keerzijde van hun verhaal.

Het probleem bij financiële integratie is dat landen tegen elkaar worden uitgespeeld. Twee voorbeelden. In de aanloop naar de kredietcrisis is toegestaan dat banken onder nationaal toezicht hun buffers hebben verlaagd, dat ze complexe, giftige producten op hun balans zetten, dat ze onhanteerbaar groot zijn gegroeid, enz. Dit is geschied onder verwijzing naar internationale concurrentie waarbij financiering overal ter wereld kon plaatsvinden. Landen hadden het idee dat ze geen keuze hadden en zijn meegegaan in de wedloop van renderende, complexe, grote banken, zonder er rekening mee te houden dat de instabiliteit van het systeem weleens verstrekkende gevolgen voor de samenleving kon hebben.

Tweede voorbeeld. In de loop van de tijd zijn landen beland in een wedloop van steeds lagere winstbelasting. Ze hebben belastingconstructies toegestaan en verlagingen van de statutaire tarieven doorgevoerd. De wedloop omlaag was bij uitstek mogelijk in de Europese Unie, waar de economische integratie groot is maar standaarden voor belastingheffing ontbreken. Multinationale ondernemingen kunnen via financieringsmaatschappijen en via intellectuele eigendom hun winsten verplaatsen naar het meest paradijselijke belastingregime. Dit is vooral in het nadeel van landen met hoge statutaire tarieven, waardoor de neerwaartse druk op die tarieven toeneemt.³ Het zijn de kleine landen die schimmige constructies hebben toegestaan en die hebben gemikt op lage tarieven. Inmiddels zijn landen als Luxemburg en Nederland buitengewoon groot in de in-

dustrie van belastingontwijking. Gezamenlijk hebben zij meer ingaande buitenlandse investeringen dan de Verenigde Staten.

Het tij is alleen te keren als landen gezamenlijk optreden en komen tot bindende Europese en internationale afspraken. De eurocrisis heeft de lidstaten met hun neus op het feit gedrukt dat hun lot sterk met elkaar verbonden is. Financiële stabiliteit vraagt om gezamenlijk optreden. Dat is na de crisis gebeurd, maar verre van volledig. Krampachtig nationalisme blijft present, voortkomend uit de misvatting dat wat goed is voor nationale bankiers ook goed is voor de nationale economie. Nog steeds hebben met name Europese banken lage buffers, staan er giftige producten op (zuidelijke) bankbalansen en is er geen gezamenlijke garantie van spaartegoeden in de eurozone.

Bedrijven kunnen bepalen waar ze winsten maken en waar ze winstbelasting betalen – het zou andersom moeten zijn: landen zouden dat moeten bepalen

Evenzo komt aan de race naar de bodem bij de winstbelasting geen einde zolang landen niet wezenlijk andere regels afspreken. Bedrijven kunnen bepalen waar ze winsten maken en waar ze winstbelasting betalen. Het zou andersom moeten zijn: landen zouden dat moeten bepalen. Pas dan wordt de perverse prikkel tot oneerlijke concurrentie tussen landen weggenomen. Een voorstel voor de Europese winstbelasting(grondslag) beoogt juist dat. Maar de steun hiervoor is nog verre van breed. Zeker de Europese belastingparadijzen – Nederland,

Erik Hormes & Paul Tang *De markt mag niet groter zijn dan de democratie*

Malta, Ierland, Luxemburg – zien dit voorstel niet graag. Zij schermen met soevereiniteit. Maar dat is een holle frase. Dat een land het tarief van de vennootschapsbelasting heeft weten te verhogen ligt in het verre verleden. Een handvol lidstaten, waaronder Nederland, heeft opnieuw verlaging op de agenda staan.

Het probleem bij financiële integratie is tevens dat de 'tucht' van de financiële markten is versterkt en dat deze aanzet tot kortzichtigheid, door nadruk op meetbare maatstaven als winst en aandeelhouderswaarde. Die frasen stonden in 1992 in 13% van de jaarverslagen van grote Nederlandse ondernemingen; in 2006 was dit in maar liefst 75% van de jaarverslagen het geval.⁴

Het Unilever van Paul Polman is een voorbeeld van een bedrijf dat tegen de heersende opvatting van beleggers in duurzaamheid op lange termijn centraal zet. Een overnamepoging vorig jaar door Heinz Kraft is mislukt, maar heeft de nadruk op winst wel degelijk vergroot. De gang van zaken onderstrept nog eens de gegroeide macht van aandeelhouders en het verloren terrein van het Rijnlandse model waarin een onderneming de belangen van alle betrokkenen probeert te behartigen. Het gevolg is dat werknemers niet langer als kapitaal maar als kostenpost worden gezien en dat van hen vooral flexibiliteit wordt gevraagd, in de vorm van bescheiden lonen, tijdelijke contracten en flexwerk. De logica die werkt voor markten en aandeelhouders, werkt dus niet voor werkenden.

De 'tucht' door nationale overheden is weg en is overgenomen door een Europees raamwerk van budgettaire regels. Daarbij ligt echter nog steeds de nadruk op het voorkomen van tekorten op de korte termijn. Publieke investeringen hebben hieronder geleden en in economisch slechte tijden is de economische neergang versterkt door harde bezuinigingen. Remmen voor groen en gas geven voor rood: Nederland is daar helaas ook een voorbeeld van. Rutte II, met daarin ook de PvdA, heeft gezwabberd met €6 miljard extra bezuinigingen

in 2014 en €5 miljard aan generiek lagere lasten in 2016, en Rutte III gaat door met een combinatie van €8 miljard meer uitgaven en €6 miljard minder lasten.

De financiële sector is geliberaliseerd, de aandeelhouders zijn oppermachtig en de overheid is lamgelegd. Geen wonder dat de positie van arbeid verzwakt is. De sinds de jaren tachtig dalende arbeidsinkomensquote is daar een graadmeter voor. Het laat zien dat de kapitaal-eigenaren garen hebben gesponnen bij de liberalisering en mondialisering van financiële markten.⁵

Het uitgangspunt is dat de markt nooit groter mag zijn dan de democratie. Er zijn twee manieren om dat uitgangspunt invulling te geven: een grotere democratie of kleinere (financiële) markten. Beide vragen om een ingreep op bovenstatelijk niveau: ideaal gezien op wereldniveau maar praktisch gezien ligt het Europees niveau voor de hand. Een manier om het kapitaal te breidelen is een gezamenlijke belastinggrondslag voor bedrijven. Een andere manier is een sterke regulering van banken en financiële instellingen op Europees niveau, zodat een zwakke bank in het ene land niet belastingbetalers in een ander land raakt. Ten slotte moet controle worden teruggenomen over het budgettaire beleid door de Europese begrotingsregels om te ruilen voor een daadwerkelijk Europese begrotingspolitiek waar democratische keuzes en verantwoording centraal staan.

Globalisering van arbeid, goederen en diensten

In vergelijking met financieel kapitaal is arbeid nauwelijks mobiel. Het is zeker niet zo dat mensen huis en haard verlaten omdat ze de publieke voorzieningen elders beter vinden of, omgekeerd, omdat ze kiezen voor lagere lasten. De (vermogende) Nederlanders in Brasschaat zijn de uitzondering op de regel, en die uitzondering bestaat alleen omdat België op steenworp afstand ligt.

Erik Hormes & Paul Tang *De markt mag niet groter zijn dan de democratie*

De manier om arbeid te beschermen tegen de gevolgen van globalisering moet allereerst nationaal worden gezocht: in een sterke democratie en een sterke natiestaat. Arbeid kan wel mobiel zijn (denk aan de Pool die in een Gronings bouwbedrijf gaat werken), en daarvoor zijn Europese regels nodig, maar dan hebben we het maar over een fractie van de totale beroepsbevolking. De rol van de EU kan verder beperkt blijven tot het ondersteunen van de welvaartsstaten met standaarden, bijvoorbeeld door de doelstelling van volledige werkgelegenheid te verankeren in het Europese monetaire en budgettaire beleid. Hiermee moet de nadruk naar buffers verschuiven bij onder meer overheden en banken, om te voorkomen dat in slechte tijden gewone mensen de rekening moeten betalen.⁶

Het is geen toeval dat kleine, open economieën vaak een grote verzorgingsstaat hebben. Dat is voor landen als Nederland, Zweden en Denemarken een winnend recept geweest om zich te wapenen tegen de uitdagingen van een open economie: verhevigde concurrentie, uitbesteding van banen, de vaststelling dat een industrie die verdwijnt niet meer terugkomt. Het Rijnlandse model blijkt daarin effectiever dan het Angelsaksische model. De Amerikaanse *Rust Belt* is een voorbeeld van wat er gebeurt als een dergelijk absorptiemechanisme ontbreekt. Een actieve overheid kan de werknemers die het slachtoffer zijn van verplaatsing van een industrie een vangnet bieden of omscholen. Zo kan de open economie behouden blijven zonder dat de keerzijden ervan voor werkenden en burgers overheersen.

Niemand zegt dat dit eenvoudig is. En net als Rodrik onderschrijven wij dat protectionisme soms, voor bepaalde sectoren, wél een antwoord kan zijn, met name in opkomende economieën. Maar de impact die de globalisering van werkgelegenheid en productie op een land heeft, is een beleidskeuze. Een keuze die we, in tegenstelling tot financiële globalisering, vanuit onze nationale soevereiniteit kunnen maken. Kijk alleen al hoe verschillend

Nederland, Denemarken en Zweden hun verzorgingsstaat invullen.

Hard op kapitaal, zacht op arbeid

De vergaande integratie van het wereldwijde kapitaal is niet beantwoord met vergaande regels, waardoor het snelle geld zijn eigen regels maakt; gericht op de korte termijn en op winst, in dienst van machtige aandeelhouders. Verschillende vormen van globalisering vergen verschillende antwoorden. Voor financiële globalisering moet gelden: hard op kapitaal. Dat betekent een adequate regulering van banken en van de financiële sector, een einde aan belastingontwijking doordat lidstaten samen optrekken in het belasten van multinationals, en een verscherpte controle op geldstromen die de Unie in- en uitgaan.

Het spiegelbeeld daarvan is 'zacht op arbeid'. Globalisering kan alleen een goedaardige kracht zijn als iedereen ervan profiteert. Een actieve overheid kan markten corrigeren wanneer werkenden als gevolg van globalisering buiten de boot vallen en kan via een uitgebreid stelsel van sociale en publieke voorzieningen de ontstane extra welvaart herverdelen.

Wij hebben daarom een unie van welvaartsstaten voor ogen. Een Europese Unie die erkent dat het bieden van een sociaal vangnet in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van nationale lidstaten is en die tegelijkertijd dienend is om dat vangnet in stand te houden. Dat kan bijvoorbeeld door het tegengaan van oneigenlijke concurrentie op de arbeidsmarkt en door te zorgen voor een stabiliserend economisch beleid. Bovendien heeft de EU de opdracht de landen te ondersteunen, door te helpen met investeringen en veranderingen om de weg naar boven te vinden.

Er is dus niet één antwoord op globalisering. Een binair verhaal mag politiek aanlokkelijk zijn maar leidt uiteindelijk slechts tot het omarmen van extremen. Ons ideaal is een sterk Europa en een sociaal Nederland. Beide kunnen niet zonder elkaar.

Erik Hormes & Paul Tang *De markt mag niet groter zijn dan de democratie*

Noten

- 1 Thomas Piketty, *Kapitaal in de 21ste eeuw*, De Bezige Bij, Amsterdam 2014.
- 2 Lans Bovenberg & Coen Teulings, *Rhineland Exit?*, discussion paper 03/2008 - 055, Netspar 2008 (<http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=93156>).
- 3 Peter Egger, Sergey Nigai & Nora Strecker, *The impact of globalisation on tax structures in OECD countries*, VOX CEPR's Policy Portal 2016 (<https://voxeu.org/article/too-much-globalisation-can-be-taxing>).
- 4 Jack Burgers & Johan Heilbron, *De zaak Organon*, Prometheus, Amsterdam 2018.
- 5 Julia Tanndal & Daniel Waldenström, *Big Bang financial deregulation and income inequality: Evidence from UK and Japan*, VOX CEPR's Policy Portal 2016 (<http://voxeu.org/article/financial-deregulation-and-income-inequality>).
- 6 Henk Nijboer & Paul Tang, 'Nederland moet bij vormgeving nieuwe muntunie richting mee helpen bepalen', *de Volkskrant* 14 februari 2018.

De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgeverschap

Uber en Deliveroo maken winst door hun verantwoordelijkheid voor degenen die voor hen werken van zich af te organiseren. Als je het businessmodel van dit soort bedrijven eenmaal doorgrondt, is het ook mogelijk ze aan te pakken.

KLARA BOONSTRA

Directeur Wiardi Beckman Stichting

Multinationals werken al decennia met grensoverschrijdende productieketens, waarbinnen ze zich nooit bijzonder bekommeren over de werknemersbelangen. In die zin is globalisering niets nieuws. De laatste jaren is daarbij echter een betrekkelijk nieuw verschijnsel waarneembaar. Internationaal georganiseerde ondernemingen die meer grip proberen te krijgen op hun productieketen, trachten vaak in de gehele keten hun werkgeversverplichtingen af te splitsen door de werkenden juridisch elders onder te brengen. Dat beïnvloedt de arbeidsverhoudingen in die internationale productieketens in belangrijke mate negatief: werkenden krijgen minder loon, hun werk is onzekerder, hun uren zijn vaak flexibel.

Waar ondernemingen voorheen verschillende kernactiviteiten en ondersteunende activiteiten herbergden en alle werkzaamheden door eigen werknemers lieten uitvoeren, is een 'gesplitst' ('fissured') productiemodel gemeengoed geworden.¹ Een dienst

of product wordt niet langer door één onderneming, maar door een netwerk van ondernemingen geproduceerd. Die ontwikkeling is zowel nationaal als mondiaal en strekt zich uit over vrijwel elke economische activiteit.² De gehanteerde splitsingsmethodes, zoals uitbesteding, aanbesteding, (onder)aanneming en meerpartijen-arbeidscontracten, leiden tot het uiteenspelen en onderlinge concurrentie van werkenden. Vakbonden, die de belangen van alle werkenden willen behartigen, zijn op deze manier onder grote druk komen te staan.

De ontwikkeling is ideologisch sterk neoliberal gekleurd en wordt in veel landen gefaciliteerd door aanpassingen in het arbeidsrecht, een gebrekkige handhaving van het fiscaal recht door de overheid en perverse prikkels van schuldenfinanciering bij overnames. Ondernemingen met grensoverschrijdende productieketens spelen landen tegen elkaar uit.

Klara Boonstra *De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgeverschap*

Focus van werkgever naar ondernemer

In *De gelukkige onderneming*, het boek over arbeidsverhoudingen dat de Wiardi Beckman Stichting in 2014 uitbracht, schetste ik (zonder die term of Weil op dat moment te kennen) een aantal voorbeelden van zulke gesplitste ondernemingen in Nederland. Ik noemde ze gefragmenteerde ondernemingen en benaderde ze vanuit het arbeidsrecht. Dat wil zeggen, vanuit de optiek van werkgevers die onder de plichten van het arbeidsrecht uit willen en daar ook in slagen door een deel van de arbeid juridisch af te stoten. Het zijn werkplekken waar werknemers van soms zeer veel verschillende werkgevers gezamenlijk aan een dienst of product werken.

Tot laat in de jaren tachtig was in de meeste ondernemingen van enige omvang al het personeel nog in dienst bij die ene werkgever. Dat is niet langer het geval. Vrijwel iedereen die werkt herkent de huidige situatie, waarin veel ondernemingen een flexibele schil van werknemers hebben. Dat zijn voor een deel werknemers die op een of ander flexibel arbeidscontract bij de werkgever werkzaam zijn, maar voor een deel zijn het ook werknemers van een andere werkgever. Niet alleen beveiliging, catering en schoonmaak zijn afgesplitst, ook zijn soms delen van het primaire productieproces ondergebracht bij een andere werkgever, bijvoorbeeld een uitzendbureau of onderaannemer. Daarnaast zijn delen van het productieproces gesplitst, zoals de distributiebedrijven van de supermarktconcerns en de infrastructuur- en leveringsonderdelen van energiebedrijven.

Als arbeidsjurist werkzaam bij de FNV bedacht ik strategieën om de voor werknemers optredende nadelige gevolgen van de splitsing van ondernemingen en productieprocessen te ondervangen. Het splitsen heeft over het algemeen namelijk een neerwaarts effect op het niveau van de arbeidsvoorwaarden bij het afgesplitste deel. In cao's worden afspraken gemaakt die gelijke behandeling beogen tus-

sen vast, flex en extern personeel in één en hetzelfde productieproces. Juridische procedures worden gevoerd met als doel naleving van de gelijke loonbepalingen in cao's. We probeerden het wetgevingsproces te beïnvloeden door het Sociaal Akkoord van 2013. Daaruit vloeide wetgeving voort zoals de Wet aanpak schijnconstructies, die in ketens de verschillende werkgevers aansprakelijk maakt voor de betaling van het loon. Een wet die ook grensoverschrijdende effecten zou moeten krijgen, bijvoorbeeld voor internationaal opererende uitzendbureaus of aannemers. Ook bevatte het akkoord het uitgangspunt dat in ondernemingen de arbeidskosten voor vast en flexibel personeel en die voor zzp'ers moesten worden gelijkgetrokken. Alles om de prikkels tot afsplitsing en dus onderlinge concurrentie op arbeidskosten tegen te gaan.

In de wetgeving zijn tal van bepalingen opgenomen die als het ware arbeidsrechtelijk moeten repareren wat door de splitsing van de onderneming aan werkgeversverantwoordelijkheden onthecht is geraakt. Uit alle macht proberen we door toepassing van het arbeidsrecht de splitsing van productieprocessen die de bron zijn van die ongelijke beloning, tegen te houden – met als argument gelijkheid tussen werkenden.

Splitsingsmotieven van multinationale ondernemingen

Globalisering laat zich op de arbeidsmarkt goed voelen. In de hele westerse wereld zijn vakbonden en politieke partijen ter linkerzijde bezig om de geest van de gesplitste ondernemingen weer in de fles te krijgen. Met incidenteel een succesje, maar over het algemeen houden de resultaten niet over. Eigenlijk zijn we allen Galliërs die in hun kleine dorpje de arbeidsverhoudingen willen repareren. Maar de macht van het geglobaliseerde internationale bedrijfsleven is te sterk en nationale overheden kunnen of willen hier niet op ingrijpen.

De macht van ondernemers en hun aandeel-

Department of the City and County of San Francisco



UBER

HUDSON
PACIFIC
PROPERTIES



Hoofdkantoor van Uber in San Francisco. De constructie van het Uber-imperium is vanuit hier opgezet en de opbrengsten van Uber-bedrijven overal in de wereld komen grotendeels hier terecht.

Klara Boonstra *De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgeverschap*

houders is zo groot dat verbetering en toepassing van het arbeidsrecht er niet tegen kan opboksen. Dat is een goede reden om ons te verdiepen in de motivatie voor het splitsen van een onderneming en in de werkgeversrol. Hoewel werkgever en ondernemer in feite dezelfde (rechts)persoon zijn, heeft elk van deze rollen een heel eigen ratio. Misschien biedt het een aanknopingspunt voor een effectievere manier om met deze ontwikkelingen om te gaan.

Ooit hoorde ik op een conferentie iemand stellen dat op de businessschools wordt gepropageerd dat optimale bedrijfsvoering een flexibele schil van ten minste een derde van de werknemers vereist. Tot nu toe is het me nog niet gelukt dat te verifiëren, maar Weil biedt inzicht in motieven aan ondernemerszijde die een dergelijk standpunt zouden kunnen verklaren. Het is van belang die te kennen, want het bestrijden van zaken gaat over het algemeen beter als het motief van de opponent bekend is.

In grote ondernemingen zijn de arbeidsvoorwaarden over de hele linie beter, daarom willen aandeelhouders deze vaak opsplitsen

Weil verklaart het splitsen van ondernemingen door interne bedrijfseconomische redenen. Uiteraard noemt hij hierbij het ontlopen van aan de arbeidsovereenkomst gekoppelde sociale risico's en waar mogelijk het betalen van lagere lonen. Dat zijn op zich voor de hand liggende motieven. Maar hij legt ook uit hoe dat werkt. In grote ondernemingen tenderen de arbeidskosten naar de bovenkant van de

organisatie. Hoewel de primaire en met name de secundaire arbeidsvoorwaarden verschillen in de onderneming per werknemerscategorie, is er ook een noodzaak tot consistentie in personeels- en beloningsbeleid. Dat leidt er over het algemeen toe dat in grote ondernemingen de arbeidsvoorwaarden van het lagere personeel tenderen naar het personeel in de middelste salarisschalen, dat op zijn beurt neigt naar het hogere personeel. Zo komt het dat arbeidsvoorwaarden in grote ondernemingen over de hele linie hoger zijn; ze zijn als het ware gekoppeld aan die van het hogere personeel, dat de identiteit van de onderneming bepaalt. Het merk of eindproduct van de onderneming wordt daarmee geassocieerd.

Als een deel van het personeel aan de onderkant of in het middenkader wordt afgesplitst en als aparte onderneming verdergaat, zal de arbeidsvoorwaardenvorming los komen te staan. De koppeling met het duurdere personeel vervalt dan over het algemeen. Het aan de onderkant van de salarisschalen afgesplitste deel van de onderneming kan daarbij passend beleid gaan voeren dat leidt tot een lagere loonsom. Dat kan het makkelijkst in een aparte onderneming. Het bestuur van de onderneming zal zelf op deze manier onderzoeken hoe op loonkosten kan worden bespaard, maar nog vaker zien we aandeelhouders aandringen op splitsing van ondernemingen met als doel de aandeelhouderswaarde te vergroten. Dat geldt nog sterker als een bedrijf met schulden is gefinancierd, bijvoorbeeld na een overname. Niet zelden dringen activistische aandeelhouders erop aan dat delen van de onderneming van de hand worden gedaan om de bij de overname gemaakte schulden af te kunnen lossen.

Het is niet moeilijk te zien waarom vakbonden in deze context een deel van hun macht verliezen. Ook voor hen vervalt de mogelijkheid om als inzet collectief de lonen aan de onderkant te laten aansluiten in een loongebouw dat hoog en laag bestrijkt. Zij onderhandelen bijvoorbeeld niet langer voor heel Ahold, maar apart voor het personeel op het

Klara Boonstra *De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgeverschap*

kantoor van de holding, het personeel in de supermarkten van Albert Heijn en het personeel in de distributiebedrijven. Dat heeft gevolgen voor de vuist die kan worden gemaakt.

Dat afsplitsen van delen van het productieproces schept echter ook risico's voor de onderneming die diensten of producten op de markt brengt. De ervaring leert namelijk dat niet alleen sprake is van slechtere arbeidsvoorwaarden zoals lagere lonen, maar ook vaker van regelrechte ontduiking van het arbeidsrecht en slechte arbeidsomstandigheden. De onderneming die de producten en diensten uiteindelijk op de markt brengt, loopt het risico dat er slechter werk wordt geleverd en dat dit haar wordt aangerekend. De consument kan immers niet onderscheiden dat sprake is van verschillende ondernemingen.

Mogelijk houdt ook de overheid de leidende onderneming verantwoordelijk voor de omstandigheden in de afgesplitste onderneming. Dat levert het vlaggenschip een dilemma op. Vanwege reputatie, de kwaliteit van de producten of diensten, continuïteit in de productie of eisen van een consistente productieketen moet de onderneming wel voldoende controle houden over de afgesplitste ondernemingen. Dat heeft een paradoxaal gevolg; een onderdeel van de onderneming wordt weliswaar afgesplitst, maar de leidende onderneming verbindt vervolgens zodanig strenge voorwaarden aan de kwaliteit van de productie dat zij in feite nog steeds de lakens uitdeelt. Wellicht biedt dat een aanknopingspunt voor de hechting van werkgeversverantwoordelijkheden.

Weil vraagt zich af of het 'moederschap' dat het merk van de producten of diensten voert wel eisen kan stellen aan de afgesplitste deelactiviteiten (de 'satellieten'), terwijl het zich vervolgens op geen enkele manier verantwoordelijk acht voor de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden. Wie is eigenlijk de eigenaar van de verantwoordelijkheden op de gesplitste werkplek? Want uit allerlei onderzoek blijkt dat het met arbeidsomstandig-

heden en arbeidsvoorwaarden in die afgesplitste delen over het algemeen slecht is gesteld.

De rijkoverheid en gemeenten moeten hun goederen en diensten inkopen bij ondernemingen die een inclusief personeelsbeleid voeren

Weils opmerkingen slaan op de Verenigde Staten, maar ook bij ons is van deze praktijk sprake, zo blijkt uit onderzoek van de Inspectie SZW.³ Weil stelt dat overheidsbeleid flagrante vormen van afsplitsing moet tegengaan die er enkel op gericht zijn om arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden te verslechteren of de toepassing van het arbeidsrecht te bemoeilijken of ondermijnen. Daarmee hoeven we niet alleen te denken aan betere wetgeving. De overheid kan bijvoorbeeld ook het schoonmaakpersoneel opnieuw aannemen en kan ervoor kiezen alleen goederen en diensten in te kopen bij ondernemingen die een inclusief personeelsbeleid voeren. Niet alleen op rijksniveau, maar ook bij gemeenten en in de semi-publieke sector (scholen, zorgverleners). Wat betreft het bedrijfsleven is duidelijk dat een veel dwingender instrument nodig is om de nadelige gevolgen van deze ontwikkeling werkelijk van een remedie te voorzien. Ook in Nederland.

Onthecht werkgeverschap

Extreme vormen van splitsing van verantwoordelijkheden zien we in wat de platformeconomie of ook wel 'gig economy' wordt genoemd,

Klara Boonstra *De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgeverschap*

en bij een ondernemingsvorm die in Nederland 'contracting' wordt genoemd. Twee voorbeelden van multinationals die ook bij ons actief zijn: taxi(bemiddelings)bedrijf Uber en afvalverwerker BFI⁴. Nederland is koploper flexarbeid en de modellen van deze bedrijven vallen hier in vruchtbare ondernemersaarde. We zien dat beide concerns constructies gebruiken die, anders dan in andere landen, in Nederland nauwelijks worden bestreden, juridisch of op andere wijze.

Het was lange tijd lastig om het businessmodel van Uber precies te doorgronden, maar door een aantal rechtszaken in met name de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk is de modus operandi van het bedrijf transparant geworden. Overigens blijkt die van land tot land te verschillen, al naargelang de kaders van de betreffende wet- en regelgeving.

Uber beschouwt zichzelf als een internet-onderneming die als agent bemiddelt tussen taxichauffeurs en passagiers en ontkent nadrukkelijk dat ze een werkgeversrol ten opzichte van de chauffeurs vervult. Volgens haar levert zij door middel van de Uber-app slechts een elektronische bemiddelingsdienst die de taxichauffeur of -onderneming in staat stelt passagiers te werven en de betaling te regelen. Nadrukkelijk stelt Uber in al haar juridische papieren niet te voorzien in transportdiensten, noch te functioneren als transportbedrijf of -agent. In de overeenkomst die zij sluit met de chauffeurs wordt elk bestaan van een arbeidsrelatie uitgesloten. Uber gaat ervan uit dat de chauffeurs zelfstandig zijn.

De betrekking met de chauffeurs valt volgens Uber onder de wettelijke definitie van de agentuurovereenkomst. Dat is de overeenkomst waarbij de ene partij, de principaal, aan de andere partij, de handelsagent, opdraagt, en deze zich verbindt, voor een bepaalde of een onbepaalde tijd en tegen beloning, bij de totstandkoming van overeenkomsten bemiddeling te verlenen, en deze eventueel op naam en voor rekening van de principaal te sluiten zonder aan deze ondergeschikt te zijn.

Tot wie richt de potentiële passagier zich als hij 'een Uber appt'? Ik neem de casus zoals die in het Verenigd Koninkrijk speelde, omdat die het best is gedocumenteerd. Onder de app op de smartphone zitten drie ondernemingen – rechtspersonen in juridische termen. Allereerst Uber BV, de Nederlandse moederonderneming in Europa die de juridische rechten van de app bezit.⁵ Die moeder heeft twee dochters in het Verenigd Koninkrijk: Uber London Limited, een aldaar geregistreerde onderneming die vergunninghouder is in Londen en onder de Londense taxiwetgeving valt. En Uber Britannia Limited, een bedrijf dat diverse vergunningen buiten Londen heeft.

Deze Uber-familie van ondernemingen presenteert zich op twee heel verschillende manieren aan de wereld. Uber beschouwt de taxichauffeur als haar klant en definieert de passagiers als gebruikers. Aan de potentiële passagier presenteert Uber zich echter anders. Op de website biedt zij zich aan als leverancier van verschillende taxidiensten die door middel van de app op de smartphone, mits verbonden aan een creditcard, kunnen worden besteld.

Op het eerste gezicht lijkt de Uber-app te functioneren als elke taxicentrale waarbij chauffeurs, individueel of als onderneming, zijn aangesloten. Het lijkt alsof de telefonist enkel is vervangen door de app. In werkelijkheid is daarvan echter in het geheel geen sprake. De taxichauffeur heeft zelf namelijk niet zo heel veel ruimte om als zelfstandig ondernemer beslissingen te nemen. Op het moment dat hij de app aanzet is hij geheel ondergeschikt.

De chauffeur krijgt de beschikking over de app en het bijbehorende navigatiesysteem nadat hij zelf de benodigde papieren heeft aangeleverd. Hij moet zelf voorzien in een auto en mag de app alleen zelf gebruiken en niet iemand anders laten rijden. Bij de werving krijgt hij een bepaald gebied aangewezen waarbinnen hij de app kan aanzetten. Als de app aanstaat en een klant meldt zich, heeft de chauffeur tien seconden om een rit te aanvaarden. Als hij niet binnen die tijd reageert, gaat de rit aan

Klara Boonstra *De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgeverschap*

hem voorbij. De chauffeur mag niet de bestemming, de achternaam of het telefoonnummer van de passagier vragen. Hij mag ook niet onderhandelen over de prijs van de rit en het aannemen van fooien wordt ontmoedigd. De prijs wordt door het navigatiesysteem bepaald, niet door de werkelijk gereden afstand als deze daarvan afwijkt. De chauffeur ontvangt eenmaal per week zijn verdiensten, waarvan Uber 25% inhoudt. Als een chauffeur de app aan heeft staan en tweemaal toch niet tijdig op een aanvraag van een rit reageert, wordt een sanctie toegepast. Hij kan de app dan gedurende tien minuten niet gebruiken. Uber vraagt aan passagiers om de chauffeurs te evalueren. Na negatieve 'ratings' kunnen sancties volgen. Uber wentelt op deze manier alle lasten af op de werkenden en houdt zelf de lusten van de overeenkomst.

Een lokale vorm van dienstverlening, taxidiensten, is in korte tijd een internationale digitale business geworden

Als we de constructie duiden in de discussie over globalisering, valt op dat een uitermate lokale vorm van dienstverlening, taxidiensten, in korte tijd een internationale digitale business is geworden. Al lijkt dit productiekentje van diensten kort, van Uber Europe in Amsterdam tot de binnenstad van Londen, wij weten dat in feite de hele constructie vanuit het hoofdkantoor in San Francisco is opgezet en dat de revenuen daar ook grotendeels terecht komen. Het businessmodel van Uber wordt gekenmerkt door een extreme splitsing van alle ondernemers- en werkgeversrollen.

In het Verenigd Koninkrijk stelde het Em-

ployment Appeal Tribunal (een semi-rechterlijk college) de vraag van Weil: moet het Uber wel worden toegestaan eisen te stellen aan de afgesplitste deelactiviteiten (de chauffeurs) om zich dan vervolgens op geen enkele manier verantwoordelijk te achten voor de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden? De taxichauffeurs die een zaak hadden aangespannen tegen Uber vanwege de tekortkomingen in de toepassing van het arbeidsrecht kregen een gunstige uitspraak van het tribunaal.⁶ Dit oordeelde dat Uber's opvatting dat zij slechts een internetdienstverlener is niet juist is en dat Uber een transportbedrijf is.⁷ Vanwege de vergaande controle die Uber uitoefent op de chauffeurs kwalificeerde het tribunaal hen als 'workers'. Een categorie werkenden die wij in Nederland in juridische zin niet kennen, maar die zo iets betekent als 'afhankelijke zelfstandigen'. Op grond daarvan zijn delen van het arbeidsrecht van toepassing, onder meer de minimumloonwetgeving en arbeidstijdenregulering.

De juridische sluier die suggereert dat sprake is van verschillende ondernemingen en dus van een splitsing van verantwoordelijkheden, is hier doorgeprikt. Niet de schijnwerkelijkheid maar de echte werkelijkheid wordt onderzocht en doorslaggevend geacht. Uber is werkgever en waar verantwoordelijkheden waren gesplitst, hecht de rechter deze weer aan elkaar. Zo ook in de Amerikaanse zaak van BFI.

BFI

BFI Newby Island Recyclery⁸ in Californië verwerkt per dag 1200 ton afval. Dat betekent sorteren en selecteren welk afval kan worden gerecycled. BFI heeft ongeveer zestig werknemers in dienst als procesoperator, heftruckchauffeur en ander, merendeels hooggekwalificeerd technisch personeel. In een grote hal staan vier lopende banden opgesteld waarop het afval ligt. Degenen die langs die lopende banden werken, zijn niet in dienst bij BFI maar

Klara Boonstra *De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgeverschap*

bij Leadpoint. Hun arbeidsovereenkomsten zijn veel slechter dan die van de werknemers van BFI. Leadpoint heeft op de werkplek een manager die toezicht houdt op de werknemers van die onderneming. Maar dat doet hij op een manier die totaal is geïntegreerd in het productieproces van BFI.

In de overeenkomst die BFI met Leadpoint heeft zijn verregaande bevoegdheden opgenomen ten aanzien van de werknemers van Leadpoint. Zo doet BFI in feite de werving en bepaalt BFI welke werknemers drugstesten moeten ondergaan. Ook de snelheid van de productie, dus van de lopende band, wordt eenzijdig door BFI bepaald, net als het aantal werkenden op een bepaalde werkplek. Met andere woorden: de 'targets' worden door BFI bepaald, net als de consequenties als ze niet worden gehaald. Die worden niet op Leadpoint, maar op de werkende verhaald.

De vakbond legde aan de National Labor Relations Board de vraag voor of BFI en Leadpoint moesten worden beschouwd als 'joint employers' in de zin van de National Labor Relations Act (NLRA). Dat begrip is niet ontwikkeld om in individuele arbeidsrelaties vast te stellen of sprake is van een arbeidsovereenkomst of met wie deze is overeengekomen; het dient om vast te stellen welke vakbond het recht heeft om met een werkgever te onderhandelen. Een dergelijk recht kennen wij niet in onze wet, hier is dat grotendeels afhankelijk van de machtsverhoudingen tussen en binnen de partijen aan weerszijde van de onderhandelingstafel. In de Verenigde Staten wordt eigenlijk alleen in ondernemingen en niet in hele sectoren collectief onderhandeld; welke vakbond het recht krijgt te onderhandelen wordt door middel van stemmingen onder de werknemers bepaald.

In het licht van de aan het begin van dit artikel beschreven gevolgen van 'gespleten onderhandelen' is wel duidelijk waarom de vakbond met BFI en Leadpoint wil onderhandelen als 'gezamenlijke werkgevers'. Met Leadpoint apart onderhandelen betekent met

een onmachtige partij onderhandelen, omdat BFI feitelijk de partij is die gaat over de arbeidsvoorwaarden. De Board geeft de vakbond gelijk en oordeelt: 'Indeed, given BFI's "ultimate Control" over these matters, it is difficult to see how Leadpoint alone could bargain meaningfully about such fundamental working conditions as break times, safety, the speed of work, and the need for overtime imposed by BFI's productivity standards.' BFI en Leadpoint zijn 'gezamenlijke werkgevers'. Bij de onderhandelingen moeten de belangen van beide groepen werknemers tezamen worden behartigd.

Ook hier is weer sprake van wat we in het ondernemingsrecht noemen het doorprikken van de sluier van de onderneming ('piercing the corporate veil'). Wij kennen die doctrine wel in het Nederlands recht, maar die wordt alleen gebruikt om de aansprakelijkheid van moederondernemingen voor de dochters vast te stellen in de financiële verhoudingen, bijvoorbeeld ten opzichte van aandeelhouders of de fiscus. Als een moeder veel zeggenschap heeft over een dochter, dan worden de handelingen van de dochter de moeder aangerekend.

Gek eigenlijk dat dat leerstuk wel in het ondernemingsrecht heeft postgevat en veel minder in het arbeidsrecht. Wij kennen immers ook zeer veel 'contracting'-situaties die gelijk zijn aan de BFI-casus. Bijvoorbeeld op de bloemenveilig van Aalsmeer, waar het binden van bloemen, voorheen gedaan door de eigen werknemers, is afgesplitst. De werknemers (meestal vrouwen) die er vaak al heel lang werkten, werden door het 'nieuwe' bedrijf vervangen door goedkope tijdelijke buitenlandse arbeidskrachten. Terwijl de werkzaamheden op dezelfde werkplek onveranderd voortgingen.

Lessen trekken: wie bepaalt betaalt

Deze deels buitenlandse voorbeelden laten zien dat niet alleen productieketens zijn geïntegreerd, maar ook de wijze waarop met

Klara Boonstra *De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgeverschap*

arbeid wordt omgegaan. Multinationale ondernemingen zijn over het algemeen alleen verantwoordelijk verschuldigd aan het financiële systeem, dat onophoudelijk één eis stelt: houd de aandelenkoers zo hoog mogelijk door kortetermijnwinst te maximaliseren.

Een manier om dat voor elkaar te krijgen is het afwentelen van een zo groot mogelijk deel van de operationele kosten van de onderneming op de gemeenschap. Het doel is het externaliseren van de kosten en het privatiseren van de winst. Arbeid is in dat licht een productiemiddel dat zo goedkoop mogelijk in het productieproces moet worden ingepast, door een verdeel-en-heersmethode die werknemersbelangen afsplitst en verzwakt.

Nederland als kampioen flexwerken kan daarin worden gezien als voorloper die ondernemingen optimaal bedient. In zekere zin is het bijzonder dat we voor remedies tegen het ongebreideld splitsen van ondernemingen, waardoor werkgeversverplichtingen gefragmenteerd raken, moeten kijken naar Angelsaksische voorbeelden. Over het algemeen wordt het Angelsaksische ondernemingsmodel met bijbehorend laag niveau van arbeidsbescherming geplaatst tegenover ons 'Rijnlandse model', gekenmerkt door een hoog niveau van bescherming van werknemers. Geen wonder dat we aanvallen op die werknemersbescherming ook altijd met arbeidsrecht hebben trachten te weerstaan. Bij elke nieuwe flexvariant – in de jaren negentig de uitzendconstructie, de laatste tien jaar payroll, onderaanneming,

contracting en inhuur van zzp'ers – is de eerste reflex om die werkenden onder te brengen als arbeidscontractant in de onderneming. Het gevolg daarvan is de hierboven beschreven wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgevers- en ondernemersbegrip.

Daarom moeten we onze focus verleggen naar de onderneming die in de vorm van een netwerk met andere ondernemingen een dienst of product levert. We moeten de arbeidsbescherming net zo globaliseren als productieketens. In plaats van splitsen moet worden gewerkt aan hechten. Het motto daarbij moet zijn: wie bepaalt betaalt. Dat wil zeggen dat de leidende onderneming verantwoordelijk gesteld moet worden voor de arbeidsvoorwaarden in de hele keten. Als zij die niet zelf wil dragen, moet ze belast worden, zodat de kosten van de arbeidsbescherming toch zijn gedekt. Uiteraard moet worden verzekerd dat de baten bij de betreffende werkenden terechtkomen. Een eerste stap is de redeneringen van de hier aangehaalde rechtscolleges toepassen op de productieketens van Nederlandse multinationals.

Ons antwoord op de vraag van Weil is duidelijk. Het kan niet zo zijn dat de leidende onderneming wel eisen kan stellen aan de afgesplitste deelondernemingen, zonder vervolgens op enige manier verantwoordelijk te zijn voor de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden. Het businessmodel van Uber kunnen we in Nederland op dezelfde manier ontmantelen als in het Verenigd Koninkrijk. Tegen Deliveroo, dat vergelijkbare argumenten hanteert als Uber, is in januari een rechtszaak gestart. Als de rechter in die zaak stelt dat de huidige constructie conform de wet is, dan moet de wet worden gewijzigd in de zin van de Uber-uitspraak. Ook het Amerikaanse idee van gezamenlijk werkgeverschap moet een plaats krijgen in ons systeem. Initiatiefmogelijkheden te over. Werk aan de winkel voor de wetgever!

**We moeten de
arbeidsbescherming
net zo globaliseren als
de productieketens**

Klara Boonstra *De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgeverschap*

Noten

- 1 Weil David, *The Fissured Workplace: Why work became so bad for so many and what can be done to improve it*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2014. David Weil was ook directeur van de arbeidsinspectie op het Department of Labor onder President Obama.
- 2 Ook multinationale ondernemingen kennen gesplitste, vaak grensoverschrijdende productieprocessen, Ruben Zandvliet schijft daarover in dit nummer van *S&D*, 'Het draait om de regels, en die kun je wijzigen'. In de grandioze documentaire *Inequality for all* vertelt Harvard-hoogleraar Robert Reich (die ook minister van Sociale Zaken onder Bill Clinton was) uit hoeveel schakels de productieketen van de iPhone bestaat en waar de revenuen van deze smartphone terecht komen. Het antwoord is verrassend, zie <https://www.youtube.com/watch?v=UxADtyzvjjk>.
- 3 Zie *Staat van eerlijk werken. Loon naar werken?*, rapport Inspectie SZW.
- 4 Tot 1998 was BFI ook in Nederland actief, in dat jaar werd de onderneming overgenomen door SITA.
- 5 De belasting wordt waarschijnlijk door een zogenaamde rulling naar Nederland geleid. 'Uber ontwijkt omzetbelasting via Nederland' (tv-programma Zembla), 29 november 2017, www.accountant.nl/nieuws/2017/11/uber-ontwijkt-omzetbelasting-via-nederland/.
- 6 Employment Appeal Tribunal, Appeal No. UKEAT/0056/17/DA, 27&28 September 2017, Judgment handed down on 10 November 2017.
- 7 Inmiddels heft ook het Europese Hof van Justitie geoordeeld dat Uber een dienst is op vervoersgebied en geen informatiedienst. Zie EU-Hof van Justitie 20 december 2017, zaak C-434/15, 'Asociación Profesional Elite Taxi vs. Uber Systems Spain SL'.
- 8 *Browning-Ferris Industries of California, Inc., d/b/a BFI Newby Island Recyclery, and FPR-II, LLC d/b/a Leadpoint Business Services, and Sanitary Truck drivers and Helpers Local 350, International Brotherhood of Teamsters, Petitioner. Case 32-RC-109684.*

Een vuist maken over de grenzen heen

Werknemers van multinationals lukt het zelden gezamenlijk tegenwicht te bieden aan hun werkgever als deze banen wil schrappen of vestigingen wil sluiten. Het instrument van de Europese ondernemingsraad zou in potentie veel meer voor hen kunnen betekenen, maar dan moet deze wel tanden krijgen door verbetering van de Europese Richtlijn en moet worden samengewerkt met de vakbeweging.

CASPER GELDERBLOM & AGNES JONGERIUS

Lid van het Europees Vakverbond Jongerencomité voor FNV Jong, respectievelijk lid van het Europees Parlement

'Arbeiders aller landen, verenigt u!' In een tijd waarin werknemers overal ter wereld schijnbaar machteloos moeten toezien hoe een door globalisering gevoede *race to the bottom* lonen laag en werkomstandigheden slecht houdt, klinkt deze linkse oerkreet ten onrechte optimistisch over de potentie van samenwerking tussen arbeiders over de landsgrenzen heen. Terwijl management-structuren sterk zijn geïnternationaliseerd en multinationals in algemene zin wel varen bij deze globaliseringsdynamiek, is het voor de nog grotendeels nationaal georiënteerde arbeidersbeweging en haar sociaal-democratische bondgenoten in de politieke arena uitermate moeilijk gebleken om werknemersbelangen en werknemersvertegenwoordiging effectief op een grensoverschrijdende manier te organiseren.¹

Dat betekent niet dat de arbeidersbewe-

ging zich een passieve houding heeft aangemeten tegenover globalisering, noch dat ze gedoemd is het onderspit te delven. Werknemersvertegenwoordigers en sociaal-democraten over de hele wereld erkennen de noodzaak om oude vormen en gedachten te laten varen en zijn op zoek naar nieuwe strategieën van belangenbehartiging. Met dit artikel beogen wij een bijdrage te leveren aan die zoektocht.

Op korte termijn zien we vooral kansen in het versterken van de positie en bevoegdheden van de Europese ondernemingsraad. Voordat we uiteenzetten hoe dat gerealiseerd zou kunnen worden, en wat die ondernemingsraad op dit moment voor rol speelt, geven we een overzicht van de bestaande strategieën en middelen die kunnen worden ingezet om tegenwicht te bieden aan de macht van internationaal opererende ondernemingen.

Casper Gelderblom & Agnes Jongerius *Een vuist maken over de grenzen heen*

Veel richtlijnen en veel vrijblijvendheid

Zowel in de publieke als in de private sfeer bestaat een breed scala aan handvatten om de effecten van globalisering op arbeidsverhoudingen bij te sturen. Op zichzelf kennen deze allemaal hun beperking, maar tezamen vormen ze een netwerk dat soms wel degelijk voor verandering kan zorgen.²

Op internationaal bestuurlijk niveau hebben de Verenigde Naties, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) wereldwijde richtlijnen opgesteld waar kwalitatief goed werk aan moet voldoen. De Verenigde Naties benadrukken het belang van goed werk en moedigen met hun *United Nations Global Compact* bedrijven aan om zich aan de duurzame ontwikkelingsdoelen te committeren.³ De OESO en de IAO proberen op nationaal overheidsbeleid gerichte standaarden voor goed werk te bevorderen. Voor zowel de initiatieven van de VN als die van de OESO en IAO geldt echter dat de opgestelde richtlijnen door gebrek aan directe handhavingsmechanismen slagkracht ontberen. Doordat de standaarden vrijblijvend zijn, zijn ze weinig effectief.⁴

In Europa hebben beleidsinspanningen om te komen tot standaarden voor sociaal beleid ook concretere gevolgen gehad, hoewel ook hier de effectiviteit te wensen overlaat. Veel van dat soort inspanningen passen binnen het kader van het Europese Sociale Model, dat in de jaren tachtig door Commissievoorzitter Jacques Delors werd ontwikkeld als conceptueel antwoord op het Angelsaksische kapitalisme. Het Europese Sociale Model heeft tot doel een 'balans tussen economische welvaart en sociale rechtvaardigheid' te bewerkstelligen door middel van supranationaal ingestoken harmonisering van nationale welvaartstelsels en sociale beleidsagenda's.⁵ Een concreet voorbeeld hiervan is het streven naar een Europese zorgpas, waarmee EU-burgers in de hele Unie toegang zouden hebben tot medische zorg. Hoewel het sociale model, zeker

aanvankelijk, heeft geleid tot een productieve kruisbestuiving tussen EU-lidstaten wat betreft hun sociale beleid, lijkt het politieke momentum voor harmonisering al langere tijd tanende.⁶

Daar staat tegenover dat verschillende Europese landen, vaak met sociaal-democraten aan het roer, via nationale wetgeving met succes multinationals hebben verplicht verantwoordelijkheid af te leggen over hun personeelsbeleid. De Franse 'Bilan social'-wetgeving uit 1977 was hier een vroeg voorbeeld van, en landen als Duitsland, Oostenrijk en Denemarken hebben sindsdien het Franse voorbeeld gevolgd.⁷ Hoewel dit type wetgeving bemoedigend is, is het beleid van deze landen internationaal gezien eerder uitzondering dan norm.

Een hoopvolle ontwikkeling is daarnaast de groeiende invloed van maatschappelijke bewegingen. Steeds vaker mobiliseren zij met succes de publieke opinie om verbetering van de arbeidsomstandigheden af te dwingen.⁸ Neem de Schone Kleren Campagne, die op basis van consumentenactivisme en bewustwordingscampagnes heeft bijgedragen aan de totstandkoming van nieuwe gedragscodes in de mode-industrie.⁹

Steeds meer multinationals doen aan maatschappelijk verantwoord ondernemen, maar een formele handhaving van de afspraken ontbreekt; het blijft vrijblijvend

Verder verdient het concept van 'corporate social responsibility' (CSR), in het Nederlands vaak aangeduid als maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO), aandacht. MVO is

Casper Gelderblom & Agnes Jongerius *Een vuist maken over de grenzen heen*

gebaseerd op het idee dat bedrijven behalve een economische verantwoordelijkheid (winst maken) ook een sociale verantwoordelijkheid hebben (ervoor zorgen dat hun bezigheden geen schade toebrengen aan consumenten, werknemers, de gemeenschap en het milieu). Het aantal multinationals dat MVO-beleid voert is de afgelopen decennia enorm toegenomen: van 50 in 1992 naar 14.000 in 2017.¹⁰ MVO-beleid kan leiden tot een productieve samenwerking tussen niet-gouvernementele organisaties en multinationals om arbeidsomstandigheden in productieketens te verbeteren.¹¹ Tegelijkertijd lijkt de potentie van MVO beperkt te zijn zolang er geen formele handhavingsmechanismen worden opge-
tuigd.¹² Het blijft te vrijblijvend.

De traditionele beschermer van arbeiders wereldwijd is uiteraard de vakbeweging. Het Internationaal Verbond van Vrije Vakverenigingen (IVVV) verklaarde globalisering al in 1996 tot de grootste uitdaging van de eenentwintigste eeuw voor de vakbonden.¹³ Ondanks dit bewustzijn zijn de vakbonden nog steeds sterk nationaal georiënteerd, net als de raamwerken waarin werknemers en (steeds internationaler opererende) werkgevers hun conflicten beslechten.¹⁴ Toch is er ook sprake van bemoedigende bewegingen richting transnationale en mondiale samenwerking binnen de wereldwijde vakbeweging. Een voorbeeld hiervan is de fusie van IVVV en het Wereldverbond van de Arbeid in 2006 (tot Internationale Vakverbond, IVV).¹⁵

De meest belangwekkende ontwikkeling in dit kader is de bijdrage van Europese en internationale vakbondsfederaties (koepelorganisaties van vakbonden en vakcentrales die de belangen van werknemers in een bepaalde sector wereldwijd behartigen) aan de opkomst van de zogeheten International Framework Agreements (IFA's).¹⁶ IFA's zijn bedrijfsgebonden standaarden voor het sociale en personeelsbeleid van de multinational in kwestie. Deze overeenkomsten worden gesloten door de leiding van een multinational enerzijds en,

meestal, vakbondsfederaties anderzijds. Ze verplichten een multinational om in alle landen waar ze actief is toe te zien op de naleving en handhaving van de overeengekomen standaarden op het gebied van onder meer werknemersvertegenwoordiging of veiligheid op de werkvloer.¹⁷

Deze opkomende transnationale vakbondsstructuren lijken echter (nog) niet in staat in de arena van transnationale arbeidsverhoudingen effectief tegenwicht te bieden aan multinationals. Zowel het Internationale Vakverbond als Europese en globale vakbondsfederaties worden door velen beoordeeld als weinig coherent en zeer beperkt in hun slagkracht vanwege een chronisch tekort aan middelen – wat deels verklaard kan worden door de sterke nationale oriëntatie van de meeste vakbonden.¹⁸

Europese ondernemingsraad

Een beloftevol handvat om de effecten van globalisering op werkenden in te dammen is ten slotte het instituut van de Europese ondernemingsraad (EOR). Elk EU-land is verplicht wetgeving te formuleren op het gebied van medezeggenschap op Europees niveau.¹⁹ De Europese ondernemingsraden die uit deze wetgeving voortkomen, bieden een platform voor de werknemers van een multinational uit verschillende landen om gezamenlijk problemen te bespreken met het topbestuur. Ondernemingen of concerns die actief zijn in de Europese Unie en daar ten minste duizend werknemers hebben, en die in twee lidstaten in elk geval 150 werknemers hebben, vallen onder deze wetgeving.

Op dit moment zijn er meer dan 1000 Europese ondernemingsraden, die samen ruim 17 miljoen werknemers in heel Europa vertegenwoordigen. Deze ondernemingsraden maken onderdeel uit van de interne structuur van een multinational. De bevoegdheid van de werknemersvertegenwoordigers uit deze Europese ondernemingsraden is doorgaans beperkt tot het recht geïnformeerd en

Casper Gelderblom & Agnes Jongerius *Een vuist maken over de grenzen heen*

geconsulteerd te worden door het management van hun concern over onderwerpen die op Europees niveau spelen – waaronder werkgelegenheid en arbeidsomstandigheden.²⁰

Voor een goed beeld van de waarde en potentie van het instrument van de Europese ondernemingsraad is het nuttig naar de ontstaansgeschiedenis ervan te kijken. Hoewel bedrijven sinds de tweede helft van de twintigste eeuw steeds minder binnen nationale grenzen gingen denken, plannen en handelen, was werknemersvertegenwoordiging tot ver in de jaren negentig formeel alleen op nationaal niveau geïnstitutionaliseerd. Bij gebrek aan transnationale instrumenten leek de behartiging van werknemersbelangen binnen multinationals daardoor steeds meer op verwoede pogingen een lawine te stoppen aan de voet van een berg. Binnen sommige Franse multinationals werd deze scheefgroei al in de jaren tachtig opgemerkt, en werden transnationale medezeggenschapsorganen opgericht, de zogenaamde *comités de groupe*.

De Europese ondernemingsraad, waarvan de eerste wettelijke kaders in 1994 werden opgericht, zijn gebaseerd op deze *comités de groupe*. Het formele doel van de EOR is om werknemersvertegenwoordigers uit verschillende Europese landen waar een multinational actief is, samen te brengen om hen te informeren en te raadplegen over zaken die grensoverschrijdend van aard zijn en betrekking hebben op werknemers.

Dat deze Europese wetgeving broodnodig was, werd al snel duidelijk. In februari 1997 kondigde Renault onverwachts aan zijn fabriek in het Belgische Vilvoorde te sluiten, waardoor zo'n 4100 banen op de tocht kwamen te staan. Ook in Frankrijk zouden 3000 Renault-banen verdwijnen. Renault had het niet nodig geacht de Belgische en Franse vakbonden te raadplegen; de beslissingen waren immers op supranationaal niveau genomen. Tijdens de rechtszaken die in beide landen op deze aankondigingen volgden, werd duidelijk dat Renault weliswaar in strikt juridische zin

niets te verwijten viel wat betreft zijn houding tegenover de bonden, maar dat zijn beslissing om EOR niet te informeren en te raadplegen indruiste tegen de kersverse Europese richtlijn. De sluitingen in zowel België als Frankrijk gingen op grond van dit oordeel niet door. In maart 1998 kwam Renault met Franse, Belgische en Spaanse bonden overeen dat vergelijkbare beslissingen in de toekomst pas genomen zouden mogen worden nadat het management in dialoog was getreden met de werknemersvertegenwoordigers van de Europese ondernemingsraad van het bedrijf.

Ook bij General Motors Europe heeft de Europese ondernemingsraad sinds 2000 meerdere keren een sleutelrol gespeeld bij de strijd van werknemers tegen locatiesluitingen en massaontslag. Op Europees niveau lukte het werknemersvertegenwoordigers direct met het management te onderhandelen, met als resultaat dat General Motors toezegde dat een aanzienlijk deel van de werknemers die hun baan zouden verliezen als gevolg van de sluiting van een locatie in het Britse Luton overgeplaatst zou worden naar een andere locatie. Bovendien slaagden de onderhandelaars erin General Motors zich te laten committeren aan duidelijke voorwaarden voor verdere ontslagen. In 2001 besloot de ondernemingsraad verdere klappen gezamenlijk op te vangen: de leden kwamen overeen dat een in 2001 aangekondigde reorganisatie niet mocht leiden tot het verdwijnen van een groot aantal banen in een klein aantal locaties, maar omgezet moest worden in het verlies van een klein aantal banen in een groot aantal locaties.²¹ Dit voorbeeld laat niet alleen zien dat de Europese ondernemingsraad een krachtige tegenspeler van de managers van multinationals kan zijn, maar ook dat zijn transnationale samenstelling en perspectief solidariteit en coördinatie tussen Europese werknemers kan bevorderen.

In een beperkt aantal gevallen slaagden Europese ondernemingsraden erin met het management van een multinational Transnational Company Agreements (transnatio-

Casper Gelderblom & Agnes Jongerius *Een vuist maken over de grenzen heen*

nale bedrijfsovereenkomsten, TCA's) te sluiten. TCA's zijn overeenkomsten waarin zaken als arbeidsvoorwaarden, werkomstandigheden, werknemersvertegenwoordiging en arbeidsrelaties op transnationaal, bedrijfsbreed niveau worden vastgelegd. TCA's vormen een instrument om multinationals tot een socialer koers te bewegen. De Europese ondernemingsraad is, vanwege zijn transnationale opzet, bij uitstek een geschikt platform om over TCA's te onderhandelen en kan op die manier substantiële invloed uitoefenen op de koers van de multinational.²² Wel moet opgemerkt worden dat de basis van transnationale bedrijfsovereenkomsten op dit moment (nog) berust op vrijwilligheid – dat beperkt de effectiviteit ervan helaas enorm.

De potentie van de Europese ondernemingsraad behelst méér dan alleen het versterken van de onderhandelingspositie van werknemers. De Europese ondernemingsraad kan ook fungeren als katalysator van transnationale vakbondsactie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de casus van ABB en Alstom, twee grote energiebedrijven die rond de eeuwwisseling aankondigden te willen fuseren. Toen duidelijk werd dat de fusie gepaard zou gaan met het verdwijnen van een groot aantal banen, sloegen de betrokken bonden en de Europese ondernemingsraden van beide bedrijven de handen ineen en begonnen een gezamenlijke campagne om massaontslagen te voorkomen. De Europese ondernemingsraden fungeerden hierbij als coördinatiecentra. Uiteindelijk kwam er een grote manifestatie met deelnemers uit de hele Europese Unie, werd de fusie een onderwerp in de politieke arena's in de diverse lidstaten en vielen er aanzienlijk minder ontslagen dan aanvankelijk bedacht.

Het instrument van de Europese ondernemingsraad heeft dus veel potentie, maar een echt effectief machtsmiddel is het nog niet. Ten eerste lijkt onderlinge verdeeldheid tussen leden uit verschillende landen van dezelfde Europese ondernemingsraad soms onvermijdelijk. Als in Frankrijk een fabriek moet

sluiten, kan dat immers banenwinst betekenen voor de Poolse tak van hetzelfde bedrijf. Bovendien kunnen taalbarrières en verschillen in nationale (overleg)cultuur de vorming van een 'cultuur van solidariteit' op Europees niveau in de weg staan.²³ Regelmatig formeel en informeel contact buiten vergaderingen om versterkt weliswaar het wederzijds begrip tussen de leden van een Europese ondernemingsraad en vergemakkelijkt het afstemmen van standpunten, maar de kans op onderlinge verdeeldheid blijft een zwak punt.²⁴

De bevoegdheden van de Europese Ondernemingsraden zijn helaas nog zeer beperkt

Ten tweede kan de effectiviteit van de Europese ondernemingsraden worden bedreigd doordat multinationals de organen 'kapen'. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer multinationals enerzijds weinig invloed geven aan de Europese ondernemingsraad, en anderzijds weigeren met nationale vakbonden zaken te doen omdat de werknemers al zouden zijn gehoord op transnationaal niveau. De wetgeving schiet in dit opzicht tekort. De bevoegdheden van de EOR zijn namelijk nog zeer beperkt: het merendeel van de 1071 Europese ondernemingsraden heeft formeel alleen het recht om geïnformeerd en gehoord te worden over bedrijfszaken van transnationaal belang, en niet om initiatieven te agenderen of direct invloed uit te oefenen op de bedrijfskoers.²⁵

Daarnaast bestaat er een zekere spanning tussen de Europese ondernemingsraden en de vakbeweging, omdat eerstgenoemde op Europees niveau worden benaderd als voor-

Casper Gelderblom & Agnes Jongerius *Een vuist maken over de grenzen heen*

naamste werknemersvertegenwoordiging en daarmee een rol innemen die traditioneel door de vakbeweging wordt vervuld. Gezien de op dit moment nog beperkte competentie van de Europese ondernemingsraden en – belangrijker nog in dit verband – het feit dat de richtlijn voor de Europese ondernemingsraad formeel geen enkele invloed toebedeelt aan de vakbeweging, kan het instituut van de Europese ondernemingsraad de positie van vakbonden ondergraven en (daarmee) de onderhandelingspositie van werknemers verzwakken.

Laat het duidelijk zijn dat de Europese ondernemingsraden onder geen beding de rol van de vakbeweging moeten overnemen. Zij moeten juist een instrument worden van de bredere arbeidersbeweging. Dat kan alleen als vakbonden via nationale afgevaardigden en formele invloed voor Europese vakbondsfederaties een stevige vinger in de pap hebben. Zonder zulke invloed is het gevaar dat het management de raden met succes kapen namelijk groot, waardoor de Europese ondernemingsraad eerder een bedreiging dan een aanwinst voor de behartiging van werknemersbelangen is.

Het verloop van de aangehaalde casus van de Renault-fabriek in Vilvoorde illustreert overigens dat nationale vakbonden en de Europese ondernemingsraad elkaar wel degelijk kunnen versterken. Zonder de EOR waren de bonden min of meer machteloos geweest, maar zonder het mobiliserend vermogen en de onderhandelingskracht van de bonden was de Europese ondernemingsraad waarschijnlijk niet meer dan een bureaucratische hobbel geweest, en waren de sluitingen mogelijk alsnog doorgegaan.²⁶

Politieke opdracht

Politici die willen opkomen voor de belangen van werknemers over de landsgrenzen heen zouden hun pijlen moeten richten op het verbeteren van de richtlijn van de Europese ondernemingsraad. De invloed van de nationale

vakbonden in de Europese ondernemingsraad zou bij wet gegarandeerd moeten worden. De bevoegdheden van de EOR moeten worden uitgebreid, zodat zijn vertegenwoordigers initiatiefrecht krijgen en een breder scala aan onderwerpen kunnen agenderen. Wellicht is het instemmings- en adviesrecht dat wij in de nationale wet hebben niet haalbaar. Aan de andere kant: dat is altijd tegengehouden door de Britten en daarmee hoeft in de toekomst geen rekening meer te worden gehouden.

Ook is het hoog tijd dat werk gemaakt wordt van een Europees wettelijk raamwerk voor de transnationale bedrijfsovereenkomsten. In een uitgebreide richtlijn zou de Europese ondernemingsraad aangewezen kunnen worden als faciliterend orgaan daarvoor. Hoewel de Europese Unie wel data verzamelt over transnationale bedrijfsovereenkomsten die worden afgesloten, bestaan er op dit moment nog geen voorschriften met betrekking tot de totstandkoming van die overeenkomsten, noch handhavingsmechanismen die de naleving van deze overeenkomsten garanderen.²⁷ De transnationale bedrijfsovereenkomsten, Europese vakbondsfederaties en de Europese ondernemingsraden tezamen zouden uiteindelijk een wettelijk omkaderd transnationaal (Europees) stelsel van arbeidsverhoudingen kunnen vormen dat echte tegenmacht kan organiseren.

Ten slotte zijn er ook minder hemelbestormende taken die politici kunnen oppakken om van de Europese ondernemingsraden een krachtiger instrument te maken. Onderzoek van het Europees Vakbondsinstuut laat zien dat de inrichting van bijna vier op de tien Europese ondernemingsraden nog niet volledig voldoet aan de richtlijn.²⁸ Dat betekent dat veel werknemersvertegenwoordigers in Europese ondernemingsraden zelfs van hun beperkte bevoegdheden geen optimaal gebruik kunnen maken. Onze politici zouden multinationals zowel via formele overheidskanalen als via het publieke debat hiermee moeten confronteren.

Casper Gelderblom & Agnes Jongerius *Een vuist maken over de grenzen heen*

Noten

- 1 S. Pernicka & V. Glassner, *Horizontal Europeanisation through Trade Union Strategies in Wage Bargaining? A Neo-Institutional Framework*, Oldenburg: DFG Research Unit Horizontal Europeanization, 2012, p.27.
- 2 Pries & Seeliger, *Work and Employment Relations in a Globalized World*, p. 39.
- 3 'Who We Are', *UN Global Compact*, geraadpleegd op 11 januari 2017 (www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission).
- 4 'Rules of the Game: A Brief Introduction to International Labour Standards', ILO, geraadpleegd op 15 januari 2017 (www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_318141.pdf); 'OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Responsible Business Conduct Matters', OESO, geraadpleegd op 14 januari 2017 (http://mneguidelines.oecd.org/MNEguidelines_RB-Cmatters.pdf). En: J.P. Therien & V. Pouliot, 'The Global Compact: Shifting the Politics of International Development?', *Global Governance* 12:1 (2006): 55-75; S. Charnovitz, 'The International Labour Organization in its Second Century', in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, ed. J.A. Frowein & R. Wolfrum, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2000, pp. 172-177; M. Behnam & T.L. MacLean, 'Where is the Accountability in International Accountability Standards? A Decoupling Perspective', *Business Ethics Quarterly* 21:1 (2011): 45-72.
- 5 Deze formulering komt uit de conclusies van de Europese top in Barcelona in 2002. J. Hufschmid, *Economic Policy for a Social Europe: A Critique of Neo-liberalism and Proposals for Alternatives*, Palgrave Macmillan, New York 2005, p.8.
- 6 G. Dale & N. El-Enany, 'The Limits of Social Europe: EU Law and the Ordoliberal Agenda', *German Law Journal* 14:5 (2013): 614. Een belangrijke nuance hier is dat de recent (november 2017) geproclameerde Europese pijler van sociale rechten een beoogende ontwikkeling is die goed aansluit bij het idee-engeoed achter het Europese Sociale Model. De toekomst zal uitwijzen of deze Sociale Pijler daadwerkelijk harmonisering van sociaal beleid kan aanzwengelen.
- 7 'Carrots and Sticks: Sustainability Reporting Policies Worldwide: Today's Best Practice, Tomorrow's Trends', UNEP, GRI, KPMG, and The Centre of Corporate Governance in Africa (geraadpleegd op 14 januari 2017: www.globalreporting.org/resource-library/Carrots-and-Sticks.pdf).
- 8 V. Tait, *Poor Workers' Unions: Rebuilding Labor from Below*, South End Press, Cambridge, MA 2005, p. 8.
- 9 P. Balsiger, 'Making Political Consumers: The Tactical Action Repertoire of a Campaign for Clean Clothes', *Social Movement Studies* 9:3 (2010): 311-329.
- 10 'Corporate Register', CorporateRegister (geraadpleegd op 20 april 2017: www.corporate-register.com/).
- 11 Lance Compa, 'Corporate Social Responsibility and Workers' Rights', *Comparative Labor Law and Policy Journal* 30:1 (2008): 1-2.
- 12 Bijvoorbeeld: H.S. Brown, M. De Jong & D.L. Levy, 'Building Institutions Based on Information Disclosure: Lessons from GRI's Sustainability Reporting', *Journal of Cleaner Production* 17 (2009): 571-580; D.L. Levy, H.S. Brown & M. de Jong, 'The Contested Politics of Corporate Governance: The Case of the Global Reporting Initiative', *Business and Society* 49 (2010): 88-115.
- 13 C. Phelan, *The Future of Organised Labour: Global Perspectives*, Peter Lang, Berlijn 2007, p.150.
- 14 M.A. Moreau, 'The Internationalization of Employment and the Debate About Offshoring in France: Legal Perspectives', in *Offshoring and the Internationalization of Employment: A Challenge for a Fair Globalization?*, ed. P. Auer, G. Besse & D. Médà, International Institute for Labour Studies, Genève 2006, p.123.
- 15 R. Gumbrell-McCormick, 'The International Labour Movement: Structures and Dynamics', in *Transnational Trade Unionism: Building Union Power*, Routledge, Londen 2013.
- 16 H.W. Platzer & S. Rüb, *International Framework Agreements: An Instrument for Enforcing Social Human Rights?*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlijn 2014, p.3.
- 17 Ibid.
- 18 Bijvoorbeeld: S. Lerner, 'Global Unions: A Solution to Labor's Worldwide Decline', *New Labor Forum* 16:1 (2007): 32.
- 19 S. Rüb, *World Works Councils and Other Forms of Global Employee Representation in Transnational Undertakings*, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2002, 6.
- 20 'Employee Involvement - European Works Councils', Europese Commissie (geraadpleegd 10 december 2016: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=en&intPageId=211>).
- 21 J. Banyuls, T. Haipeter & L. Neumann, 'European Works Council at General Motors

Casper Gelderblom & Agnes Jongerius *Een vuist maken over de grenzen heen*

- Europe: Bargaining Efficiency in Regime Competition?', *Industrial Relations Journal* 39:6 (2008): 544.
- 22 V. Telljohann, 'Interest Representation and European Identity: A Twofold Challenge for European Works Councils', in *Towards a European Labour Identity: The Case of the European Works Council* (New York: Routledge, 2007), 161. For an early overview, see: M. Carley, *Bargaining at European level? Joint Texts Negotiated by European Works Councils* (Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2001).
- 23 R. Fantasia, *Cultures of Solidarity: Consciousness, Action, and Contemporary American Workers* (Berkeley: University of California Press, 1989), p. 14; Andersson Thörnqvist, 'The Making of EWCs', pp.94-95.
- 24 Andersson Thörnqvist, 'The Making of EWCs', 95.
- 25 S. De Spiegelaere & R. Jagodzinski, *European Works Councils and SE Works Councils in 2015: Facts and Figures* (Brussels: ETUI, 2015), p.12.
- 26 B. Furåker & M. Bengtsson, 'On the Road to Transnational Cooperation? Results from a Survey of European Trade Unions', *European Journal of Industrial Relations* 19:2 (2013): 163; R. Erne, *European Unions: Labor's Quest for a Transnational Democracy* (Ithaca: Cornell University Press), 91.
- 27 A. van Hoek, 'Finding a Legal Framework for Transnational Collective Agreements Through International Private Law', Amsterdam Law School Legal Studies, Research Paper No. 2016-12.
- 28 De Spiegelaere & Jagodzinski, *European Works Councils*, p.13.

Het draait om de regels, en die kun je wijzigen

De juridische regels van globalisering zijn taai en moeilijk te veranderen. Maar het kan wel. Voorwaarde is dat politici de regels van het spel doorgronden en kansen pakken als die zich voordoen. Drie concrete aanbevelingen.

RUBEN ZANDVLIET

Advisor Environmental, Social and Ethical Risk & Policies bij ABN AMRO en PhD Fellow bij het Grotius Centre for International Legal Studies, Universiteit Leiden

‘A giant sucking sound going south.’ Zo omschreef presidentskandidaat Ross Perot in 1992 het verwachte effect van vrijhandelsakkoord NAFTA. Amerikaanse arbeidsplaatsen zouden in rap tempo naar de Mexicaanse *maquiladoras* verdwijnen; fabrieken in de Mexicaanse grensstreek met lagere loonkosten en een gebrekkige handhaving van rechten voor werknemers. Door het afschaffen van invoerheffingen zouden de goederen vervolgens goedkoop naar de Verenigde Staten kunnen worden geëxporteerd.

De onderhandelingen over het verdrag, onder leiding van President Bush sr., waren ten tijde van de verkiezingen al in een vergevorderd stadium. Het zou een klassiek economisch akkoord worden. Het wegnemen van handelsbarrières en het versterken van de rechten van buitenlandse investeerders zouden de economieën van de Verenigde Staten, Canada én Mexico een flinke impuls geven. Ook werknemers zouden daar baat bij hebben: ‘a rising tide will lift all boats’.

De verkiezingen van 1992 werden gewonnen door Bill Clinton. In het vorige nummer

van *S&D* werd hij geciteerd vanwege zijn voorstelling van globalisering als een natuurfenomeen.¹ Desalniettemin was hij het die een aanvullende arbeidsclausule wist te laten opnemen, de North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC). NAFTA werd hiermee het eerste naoorlogse handels- en investeringsverdrag met juridische spelregels ter bescherming van werknemers.

NAFTA is onderdeel van het omvangrijke juridische bouwwerk dat economische globalisering creëert en faciliteert. De keuzes die worden gemaakt in dit soort verdragen bepalen de regels van het spel. Die regels worden doorgaans getoetst door de wetgevende macht. Het Europees Hof van Justitie heeft in 2017 zelfs bepaald dat EU-handelsverdragen door het Europees Parlement én alle afzonderlijke lidstaten moet worden goedgekeurd. Daar staat tegenover dat verdragen moeilijk te wijzigen zijn. De constitutionalisering van het economische recht is de paradox achter het trilemma van Dani Rodrik, afgebeeld op p. 37 van het vorige *S&D*-nummer: het uitschakelen van de democratische politiek berust

Ruben Zandvliet *Het draait om de regels, en die kun je wijzigen*

in veel gevallen op democratisch genomen besluiten.

Sinds de inwerkingtreding van NAFTA in 1994 is het verdrag, inclusief de arbeidsclausule, vrijwel onophoudelijk bekritiseerd. De belofte van meer en beter betaalde banen is niet waargemaakt, integendeel. Ook bleek de NAALC onvoldoende effectief. Geen van de bijna veertig klachten heeft geleid tot zichtbaar betere (handhaving van) arbeidsnormen. De redding komt uit onverwachte hoek. De verkiezing van Donald Trump heeft het debat op scherp gezet. 'Too many Americans have been hurt by closed factories, exported jobs, and broken political promises', aldus de US Trade Representative. Sinds vorig jaar vinden er heronderhandelingen plaats. Het is de verwachting dat de NAALC wordt geïntegreerd in NAFTA, en inhoudelijk flink wordt aangescherpt. Het ter discussie stellen van de juridische spelregels van globalisering is dus mogelijk, mits er politiek momentum is en het aantal betrokken landen waarmee moet worden onderhandeld beperkt is.

Het maatschappelijke en politieke verzet tegen CETA (EU-Canada) en TTIP (EU-VS) zorgde binnen de Europese Unie voor een dergelijk momentum. De bezwaren tegen de zogenoemde investor-state dispute settlement (ISDS) waren zo groot dat de Europese Commissie een nieuw rechtssysteem ontwierp om klachten van investeerders af te handelen. De private ad hoc-tribunalen die onder meer moeten beoordelen of landen buitenlandse investeerders 'eerlijk en billijk' behandelen, zouden de rechten van investeerders te makkelijk laten prevaleren boven de rechten van overheden. Zo zou het intrekken van een vergunning vanwege milieuoverwegingen al snel kunnen leiden tot een miljoenenclaim. Een dergelijke heroriëntatie op het doel en de vorm van arbeidsclausules heeft echter niet plaatsgevonden.

Minister Ploumen verklaarde destijds dat TTIP goed zou zijn 'voor de gemiddelde Nederlandse werknemer'.² De SER en de

De PvdA stemt niet in 'met handelsverdragen als TTIP, tenzij deze een continue verbetering stimuleren voor de positie van werknemers', aldus het laatste verkiezingsprogramma

Brusselse PvdA-fractie waren kritischer.³ Het laatste verkiezingsprogramma van de PvdA stelt dat niet wordt ingestemd 'met handelsverdragen als TTIP, tenzij deze een continue verbetering stimuleren voor de positie van werknemers'. De erkenning dat verbetering niet vanzelfsprekend is, mag worden toegejuicht, maar wat wordt gezien als 'continue verbetering' en hoe dit kan worden bewerkstelligd wordt in het midden gelaten.

In deze bijdrage ga ik dieper in op de interactie tussen het arbeidsrecht en het internationaal economisch recht. Het economisch recht bestaat uit twee belangrijke pijlers: het handelsrecht, dat de spelregels voor de internationale handel in goederen en diensten bepaalt, en het investeringsrecht, dat bedrijven die over de grens investeren bepaalde rechten toekent, bijvoorbeeld het recht op compensatie bij onteigening en het recht op 'eerlijke en billijke' behandeling.

Voordat ik tot aanbevelingen kom, beschrijf ik de relatie tussen beide rechtsgebieden vanuit drie perioden. Voor de Tweede Wereldoorlog werd samenwerking op het gebied van arbeidsnormen gezien als voorwaarde voor handelsliberalisering. Na de oorlog veranderde dat radicaal. Het internationaal economisch recht werd in fors tempo uitgebouwd waarbij de sociale effecten – en het (internationaal) arbeidsrecht als noodzakelijk

Ruben Zandvliet *Het draait om de regels, en die kun je wijzigen*

tegenwicht – steeds verder uit het oog raakten. NAFTA luidde een nieuwe periode in: juridisch bindende afspraken op het gebied van handel, investeringen én arbeid in alomvattende, vaak bilaterale of regionale verdragen. Daarmee zijn deze verdragen belangrijke instrumenten in het bijsturen van economische globalisering. Zowel uit de historische perioden als uit rechtsvergelijking valt veel inspiratie te halen voor een sociaal-democratische agenda.

De periode voor de Tweede Wereldoorlog

De relatie tussen handelsliberalisering en arbeidsrecht is zo oud als het arbeidsrecht zelf. In *The Wealth of Nations* (1776) omschreef Adam Smith de houder van het kapitaal als wereldburger. Wanneer het hem te heet onder de voeten werd, bijvoorbeeld door belastingen of andere kosten, verplaatste hij zijn productiemiddelen naar elders. Of het nu ging om het introduceren van de zondagsrust of het afschaffen van kinderarbeid, de angst dat dit zou leiden tot een verslechtering van hun concurrentiepositie was voor veel landen een belangrijk obstakel. Zo kwamen Schotse en Engelse wol-fabrikanten in 1831 succesvol in opstand tegen de introductie van de elfurige werkdag en een minimumleeftijd van negen jaar. Ze schreven:

[The measures] will raise the price of goods to the consumers, which will affect the home trade considerably, and will produce the most serious effects upon the prosperity of this district, by tending to foster the manufacturers of foreign nations, our trade with whom depends upon the cheap and advantageous terms on which we now supply them with goods, and whose manufacturers would be enabled by an advance of price successfully to compete with the British Merchant.¹⁴

De oplossing zou moeten worden gezocht in internationale afspraken. Daarbij werd naar

vergelijkingen gezocht met de afschaffing van slavernij. Als landen konden komen tot afspraken over slavernij en slavenhandel, dan toch zeker ook over kinderarbeid en nachtwerk door vrouwen? Hervormers wezen op de overeenkomsten tussen ‘negro slavery’ en ‘industrial slavery’ en betoogden: ‘The white worker is certainly the equal of the black slave, yet the condition of the former is in certain respects inferior to that of the latter.’¹⁵ Utopieën over een wereldparlement met bijbehorend handhavingsapparaat waren niet van de lucht. Een betekenisvol systeem van internationaal arbeidsrecht zou immers alleen werken wanneer alle staten mee zouden doen.

Uiteindelijk werden voor de Eerste Wereldoorlog enkele tientallen bilaterale verdragen gesloten, vaak tussen buurlanden in West-Europa. Deze waren gericht op het in stand houden van vrijhandel in ruil voor betere bescherming van arbeidsmigranten. De afwezigheid van strengere, multilaterale verdragen bleek overigens geen absoluut obstakel voor de invoering van sociale wetgeving. Het Kinderwetje van Van Houten uit 1874 zal fabriekseigenaren ongetwijfeld hebben benadeeld, maar het moreel imperatief achter de wetgeving en de toenemende aandacht voor de schrijnende gevolgen van de industriële revolutie waren voldoende reden voor actie. De politieke macht van vakbonden nam toe, vooral in landen die zich het meest opentelden voor internationale handel.

De ontwikkeling van strengere arbeidswetgeving was dus al aardig op gang gekomen toen in 1919 met het Verdrag van Versailles de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) werd opgericht. Toch benadrukte dit verdrag vooral het economische rationale van de ILO: ‘The failure of any nation to adopt humane conditions of labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries.’ Niet belangen of verworvenheden van individuele werknemers of vakbonden stonden centraal, maar de economische druk die staten ervoeren bij

Ruben Zandvliet *Het draait om de regels, en die kun je wijzigen*

maatregelen voor het verbeteren van de positie van werknemers.

Die economische druk kon twee mogelijke consequenties hebben: óf staten zouden afzien van sociale wetgeving óf ze zouden handelsbarrières opwerpen om de negatieve effecten van sociale wetgeving te compenseren. Dat laatste zou de open wereldeconomie ernstige schade toebrengen. Een Amerikaanse onderhandelaar betrokken bij de oprichting omschreef de ILO daarom als 'een internationale economische organisatie die zich bezighoudt met arbeid'. Deze opvatting werd gedeeld door Karl Polanyi, die stelde dat het doel van de ILO was 'to equalize conditions of competition among the nations so that trade might be liberated without danger to standards of living'.⁶

De naoorlogse periode

Het einde van de Tweede Wereldoorlog bracht grote veranderingen in de internationale verhoudingen. In een verklaring uit 1944 zag de ILO zichzelf nog als dé autoriteit om economisch en financieel beleid van de lidstaten te toetsen aan principes van sociale rechtvaardigheid. De oprichting van de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds en de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) maakten aan die aspiratie al snel een einde. De crisis van de jaren dertig had aangetoond dat samenwerking op het gebied van arbeidsstandaarden niet automatisch zou leiden tot unilaterale liberalisering van handel. Nieuwe instituties waren nodig om tegen te gaan dat landen via protectionistische maatregelen probeerden voordelen te behalen ten koste van andere landen.

De uitbreiding van het internationaal arbeidsrecht ging stug door, maar het idee van de ILO als pilaar onder economische globalisering verdween. In de naoorlogse jaren zou de wetgevingsagenda van de ILO worden gedomineerd door het idee van arbeidsrecht als een subcategorie van mensenrechten.

De prominente rol die GATT zou gaan spelen was niet voorzien. De oorspronkelijk handelspilaar in de naoorlogse economische architectuur, de Internationale Handelsorganisatie (ITO), kreeg onvoldoende steun in het Amerikaanse Congres. Spijtig, omdat het ITO-statuut al een arbeidsclausule bevatte, 47 jaar voor NAFTA. De ITO-verdragsstaten zouden worden verplicht om actie te ondernemen tegen 'oneerlijke arbeidsstandaarden' omdat deze 'problemen veroorzaken' voor internationale handel. De arbeidsclausule van de ITO nam de rol van de ILO niet over. Sterker, voor de ILO was een belangrijke rol weggelegd bij de interpretatie en implementatie van de arbeidsclausule.

GATT daarentegen was bedoeld als een tijdelijke overeenkomst, enkel gericht op de verlaging van tarifaire en non-tarifaire barrières voor de handel in goederen. Doordat ITO mislukte groeide GATT uit tot het fundament van de liberalisering van internationale handel. Na de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie in 1995 bleef GATT bestaan als deelakkoord voor de handel in goederen, naast nieuwe overeenkomsten over onder meer de handel in diensten en de bescherming van intellectuele eigendom.

Het is niet voor niets dat GATT door John Ruggie ook wel is omschreven als een compromis van 'embedded liberalism': relatief beperkte vrijhandel met veel ruimte voor nationale keuzes op sociaal terrein.⁷ In juridisch opzicht heeft het Nederlandse arbeidsrecht namelijk niets te vrezen van de WTO en haar deelakkoorden: het internationaal recht verplicht ons niet het ontslagrecht te versoepelen of sociale voorzieningen te versoberen. Wat het internationaal handelsrecht wél doet is dat het ons verbiedt om handelsmaatregelen te nemen in reactie op lage(re) arbeidsnormen elders.

Het principe van de 'meestbegunstigde natie' speelt hierbij een cruciale rol. Dat werkt zo. Het is een politieke keuze om de invoer van textiel uit Bangladesh toe te staan. Maar wan-

Ruben Zandvliet *Het draait om de regels, en die kun je wijzigen*

neer de Europese Unie invoerheffingen op textiel verlaagt, geldt dat voor alle WTO-lidstaten, dus ook voor landen waarvan bekend is dat er T-shirts en schoenen worden geproduceerd in sweatshops. Omgekeerd: wanneer de Europese Unie zou besluiten om geen tarieven te verlagen voor sectoren waarbij in een van de WTO-lidstaten sprake zou zijn van 'oneerlijke arbeidsnormen', blijven er niet veel over.

De steeds verdere afbouw van invoerheffingen en andere barrières zorgt voor een steeds grotere concurrentie met werknemers van elders

Onderscheid maken tussen 'soortgelijke producten' is dus verboden. De Europese Unie moet T-shirts uit Bangladesh op dezelfde manier behandelen als die uit de Verenigde Staten of de EU zelf. Maar is een T-shirt gemaakt door kinderen wel een 'soortgelijk' product als een T-shirt gemaakt door volwassenen? Deze vraag houdt juristen al decennia bezig, en is nog niet beantwoord door het WTO-geschillenbeslechtsingsmechanisme. Zelfs als dit onderscheid gemaakt zou *mogen* worden dan is de vraag of het in de praktijk kan. De fysieke kenmerken van producten gemaakt door kinderen zijn namelijk hetzelfde zijn als producten gemaakt onder normale omstandigheden.

De steeds verdere afbouw van invoerheffingen en andere barrières zorgt voor steeds verder toenemende concurrentie met werknemers elders. Werknemers van VDL Nedcar hebben niets te vrezen van personen die bereid zouden zijn om in Nederland zeventig uur per week onder het minimumloon te

werken, simpelweg omdat dat hier verboden is. Maar door invoerheffingen op auto's te verlagen is het wel mogelijk om die mensen buiten Nederland te laten werken en het eindproduct naar Nederland te verschepen.

Voor economen is dit niet alleen legaal, maar een manifestatie van de voordelen van vrijhandel, aldus Dani Rodrik.⁸ Voor de politiek resteren twee keuzes: de nieuwe internationale arbeidsverdeling accepteren óf maatregelen nemen om de nationale concurrentiepositie te verbeteren. Flexibilisering van de arbeidsmarkt is daarbij een van de opties. Ook hier geldt dat wanneer een land besluit om uit concurrentieoverwegingen bepaalde sociale normen af te breken, het de democratische politiek zelf is die het 'golden straight-jacket' verder aansnoert. Het presenteren van dergelijke beslissingen als *fait accompli* miskent dat de politieke en juridische keuzes die de economische wetten van het comparatief voordeel hebben ontketend, kunnen worden heroverwogen.

Hoewel de arbeidsclausule in het ITO-verdrag vrijwel onomstreden was, hebben voorstellen om een dergelijke bepaling in GATT op te nemen het nooit gehaald. Ontwikkelingslanden bepleitten sinds de jaren zeventig een New International Economic Order (NIEO). De NIEO bestond uit een breed pakket aan hervormingen van het internationale economische systeem, met als doel de historische mondiale disbalans tussen het Noorden en het Zuiden te herstellen. Ontwikkelingslanden zagen de arbeidsclausule als een bedreiging voor hun 'legitiem comparatief voordeel' en als een vorm van 'verkapt protectionisme': het zoveelste middel van ontwikkelde landen om hen de voordelen van globalisering te ontfangen. Met name de Indiaas-Amerikaanse econoom Jagdish Bhagwati ageerde fel tegen de notie dat verschillen in arbeidsnormen en de daaruit voortvloeiende economische competitie als moreel onacceptabel kunnen worden bestempeld.⁹

Ruben Zandvliet *Het draait om de regels, en die kun je wijzigen*

De periode na NAFTA (1994)

Deze kritiek is enigszins verstomd sinds arbeidsclausules hun intrede deden in preferentiële handelsverdragen. NAFTA was niet alleen het eerste economische verdrag waarin bepalingen over arbeid werden opgenomen. Het was ook de eerste grote sliert in wat Bhagwati tot de 'spaghetti bowl' van bilaterale en regionale economische verdragen heeft bestempeld.¹⁰ De proliferatie van preferentiële akkoorden heeft ook geleid tot een experimenteerfase op het gebied van arbeidsclausules.

Daarnaast is het met name bij bilaterale verdragen wel mogelijk om rekening te houden met schendingen van arbeidsnormen door de handelspartner. Het verbeteren van het nationale arbeidsrecht kan als voorwaarde worden gesteld voor ratificatie. Zo stemde Maleisië tijdens de onderhandelingen voor het Trans-Pacific Partnership in met een omvangrijk 'Labor Consistency Plan' waarin aanpassingen van onder meer het stakingsrecht en verbeteringen van de positie van gastarbeiders worden aangekondigd.

In de praktijk staat niet-naleving van internationale arbeidsnormen de ratificatie van handelsakkoorden niet in de weg. Hierin schuilt de eerste functie van arbeidsclausules: landen spreken in het verdrag af om zich in te spannen het nationale arbeidsrecht te verbeteren. Dergelijke bepalingen zijn vaak zwak geformuleerd en worden doorgaans beperkt tot de vier 'fundamentele arbeidsrechten': vrijheid van vereniging, non-discriminatie en het verbod op dwangarbeid en kinderarbeid. De tweede, belangrijker functie is de verplichting het nationale arbeidsrecht in stand te houden en effectief te handhaven. Onder deze 'afwijkingbepalingen' is het dus geen probleem als zware arbeid voor kinderen vanaf veertien jaar is toegestaan, mits overtredingen worden bestraft en de minimumleeftijd niet verder wordt verlaagd.

Er is echter pas sprake van een schending wanneer er een aantoonbaar effect is op de

handel tussen de verdragsstaten. Met andere woorden: wordt de minimumleeftijd voor zware arbeid verlaagd naar twaalf jaar en heeft dit geen effect op internationale handel, dan is er geen schending van het handelsakkoord. Wel zou een procedure bij de ILO kunnen worden gestart. Daar staat tegenover dat afwijkingbepalingen, anders dan het 'streven' naar naleving van de fundamentele arbeidsnormen, harde resultaatsverplichtingen zijn.

Ondanks de verschillen tussen arbeidsclausules kunnen twee conclusies worden getrokken. Ten eerste: het belangrijkste doel van deze clausules is het voorkomen van ondermijning van het nationale arbeidsrecht in het land met het hoogste beschermingsniveau, niet het verhogen van de normen elders.¹¹ Dit verklaart de zwak geformuleerde inspanningsverplichtingen en het vereiste economisch effect. Het verhogen van normen elders zou volgens Rodrik ook geen legitiem doel zijn:¹²

'Even if we care about human rights, labor standards, and environmental safeguards in other countries, we should pursue these goals in other international forums, dedicated to these goals, and not through trade deals. If Vietnam has a labor problem, let us not delude ourselves that we can fix it through the TPP [handelsverdrag]. And if that problem threatens to undercut our labor standards, let's deal with that as an instance of social dumping, through domestic trade remedies.'

Ten tweede: arbeidsclausules staan geen verbod toe van het importeren van goederen die onder slechte arbeidsomstandigheden zijn gemaakt. Er zijn ook geen aanwijzingen dat bepalingen die dit zouden toestaan wel worden voorgesteld, maar het niet redden tijdens onderhandelingen. Daarnaast bestaan er grote praktische bezwaren tegen het door Rodrik bepleite unilateraal instellen van handelsbeperkingen wegens sociale dumping.

Ruben Zandvliet *Het draait om de regels, en die kun je wijzigen*

Wanneer de import van textiel uit Bangladesh zou worden verboden, zouden ook fabrieken waar fatsoenlijke arbeidsomstandigheden gelden worden bestraft. En wie bepaalt eigenlijk wat fatsoenlijk is? Is een objectieve definitie mogelijk? Een Amerikaanse commissie die zich in de jaren vijftig over dit vraagstuk boog onderscheidde drie opties. 'Oneerlijkheid' kan worden veroorzaakt door (1) interne differentiatie, bijvoorbeeld door het verbieden van vakbonden in exportsectoren, (2) maatregelen om lonen niet mee te laten stijgen met de productiviteit, en ten slotte (3) schendingen van ILO-normen. Maar is een objectieve definitie ook wenselijk of zouden landen zelf de keuzes over 'oneerlijkheid' moeten maken? In dat geval zou de discussie over 'legitiem comparatief voordeel' en het bredere vraagstuk van economische ontwikkeling weer opspelen. Voorstellen om te komen tot een hernieuwd compromis tussen economische globalisering en sociale bescherming zullen niet alleen de solidariteit tussen de 'anywheres' en de 'somewheres' binnen landen moeten versterken, maar dienen ook rekening te houden met sociale gevolgen elders.

De arbeidsclausules in handelsverdragen staan geen verbod toe van het importeren van goederen die onder slechte arbeidsomstandigheden zijn gemaakt

Veel arbeidsclausules gebruiken de ILO-verdragen als ijkpunt. Handelsverdragen passen hiermee in een bredere trend, waarbij de ILO niet langer een monopolie heeft op de vorm en inhoud van het internationaal arbeids-

recht. De organisatie fungeert steeds meer als een normatieve spin in een web van talloze 'harde' en 'softe' juridische instrumenten. Verwijzingen naar ILO-verdragen zijn alomtegenwoordig - van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) tot niet-bindende uitspraken van de Nationale Contactpunten die adviseren over de toepassing van de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen, en van het mensenrechtenbeleid van Heineken tot het *Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh*. Maar is meer ook beter?

Een zorg van juristen is dat proliferatie leidt tot fragmentatie, en daarmee tot ondermijning van de rechtszekerheid. Een ILO-onderzoekspaper waarschuwt dat:

'while [trade] agreements may provide additional leverage to enforce labour standards, they may also increase fragmentation within international labour law and subject the interpretation and application of these standards to the legal findings of trade and investment law, all of which could, in the long term, weaken the international protection of workers.'¹³

Met name het stakingsrecht heeft de afgelopen jaren tot veel discussie geleid. Dit recht wordt in geen van de 198 ILO-verdragen genoemd. Maar volgens de verschillende toezichtcommissies is effectieve uitoefening van het recht op collectief onderhandelen onmogelijk zonder erkenning van het stakingsrecht. Het EHRM leunde sterk op de ILO toen het in 2008 bepaalde dat het stakingsrecht ook is beschermd onder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Maar geldt dit ook voor handelsakkoorden die landen verplichten 'te streven naar' naleving van ILO-normen?

Als het aan de werkgeversvertegenwoordiging binnen de ILO ligt, is dat niet het geval. De verschillende commissies die toezien op de naleving van ILO-verdragen zouden die ver-

Ruben Zandvliet *Het draait om de regels, en die kun je wijzigen*

dragen niet mogen interpreteren, aldus de werkgevers. Op het eerste gezicht een puur juridisch vraagstuk: voer voor academici die zich buigen over de tekst van het bijna honderd jaar oude ILO-statuut. Maar schijn bedriegt. Men is ernstig bezorgd over de gevolgen van verwijzingen naar ILO-normen in eigen codes voor maatschappelijk verantwoord ondernemen, de bovengenoemde OESO-richtlijnen en handelsverdragen.

Referenties aan de ILO dienen niet als laagje vernis, maar brengen verwachtingen met zich mee. In het EU-onderhandelingsmandaat voor TTIP wordt het stakingsrecht expliciet omschreven als ‘inherent corollary’ van het recht op vrije vakvereniging. Gezien het grote aantal handelsakkoorden dat tegenwoordig arbeidsclausules bevat, vraagt het voorkomen van fragmentatie van het ILO-recht om continue waakzaamheid.

Wat te doen

Wat betekent dit alles nu voor de agenda van sociaal-democraten in Europa? Ik zou in elk geval drie agendapunten willen aandragen:

- 1 Arbeidsclausules in handelsverdragen komen er niet vanzelf en maatwerk is noodzakelijk.
- 2 Zet in op sterke handhaving van het internationale arbeidsrecht.
- 3 Reguleer niet de import, maar de importeur.

Besteed veel aandacht aan arbeidsclausules

In haar adviesaanvraag aan de SER uit 2015 constateerde Minister Ploumen:

‘Sommige partijen vrezen dat een handelsakkoord met de VS tot druk leidt om arbeidsstandaarden te verlagen in de EU uit

concurrentieoverwegingen of dat het leidt tot verlies aan werkgelegenheid.’

Maar, zo vervolgde ze:

‘Het is gebruikelijk dat er in EU-handelsakkoorden een bepaling wordt opgenomen dat de verdragspartijen de beleidsruimte behouden om hun arbeidsstandaarden zelf vast te blijven stellen, en dus ook te kunnen verhogen. Daarnaast is de EU-inzet om vast te leggen dat partijen hun arbeidsstandaarden niet verlagen om handel en investeringen te stimuleren.’

Er was nog niets bekend over de precieze handelsafspraken, maar de arbeidsclausule was al af.

Robert Went constateert in het vorige nummer van *S&D* dat het idee van globalisering als natuurverschijnsel nog steeds leeft, ook onder sociaal-democraten. Het idee dat er één blauwdruk is dat voor ieder handelsakkoord de gewenste oplossing biedt, is hiervan een symptoom. Arbeidsclausules zijn het sluitstuk van een debat over het doel van economische globalisering – wat willen we, wat willen we niet, en hoe kunnen we dat bereiken? – en van een analyse van de (verwachte) gevolgen van bestaande en voorgenomen handelsafspraken.

Arbeidsclausules zijn geen panacee. De discussie over TTIP zou in de eerste plaats moeten gaan over de gevolgen van handelsliberalisering op werkgelegenheid en de arbeidsinkomensquote. Op basis van die analyse kan worden nagedacht over de functie en vorm van arbeidsclausules. Een verdrag tussen asymmetrische handelspartners zou een andere arbeidsclausule moeten bevatten dan een verdrag zoals TTIP, waarbij de VS de handelspartner is. Kinderarbeid komt prominent aan de orde in de onderhandelingsvoorstellen van de Europese Unie. Als het aan de EU ligt zullen beide partijen zich inspannen om een einde te maken aan alle vormen van kinderarbeid. Een nobel en noodzakelijk streven. Ook de SER

Ruben Zandvliet *Het draait om de regels, en die kun je wijzigen*

heeft het in zijn TTIP-advies consequent over de vier fundamentele arbeidsnormen. Maar is kinderarbeid daadwerkelijk een probleem dat in TTIP moet worden aangepakt?

Het lijkt aantrekkelijk om te verwijzen naar de fundamentele arbeidsnormen. Maar daarmee wordt slechts een beperkt deel van het internationaal arbeidsrecht gedekt. Zo zijn er ILO-verdragen over arbeidsinspecties, uitzendarbeid en de beëindiging van arbeidsrelaties. De vraag dringt zich op of dergelijke onderwerpen niet veel relevanter zijn in de context van economische liberalisering tussen ontwikkelde landen dan het herbevestigen van bestaande afspraken over

kinderarbeid. Daarnaast geldt: hoe explicieter de arbeidsclausule, hoe statischer. Nog steeds neemt de ILO nieuwe regelgevende instrumenten aan. Zo streven de vakbonden naar een verdrag over ketenverantwoordelijkheid, een uiterst relevant onderwerp voor een sociaal economisch recht.

Geen handelsakkoord is hetzelfde. Het past sociaal-democraten niet om stelselmatig tegen handelsliberalisering te pleiten, maar evenmin om te doen alsof het met een arbeidsclausule in het verdrag wel goedkomt. Maatwerk is nodig om te bepalen wanneer liberalisering is gewenst, in welke sectoren, en welke waarborgen er in het verdrag en daarbuiten nodig zijn.



Jongen aan het werk in een fabriek in Bangladesh. In de Eerste Kamer ligt een initiatiefwet voor waarmee Nederlandse bedrijven een onderzoeksplicht krijgen om kinderarbeid in hun productieketens op te sporen.

Ruben Zandvliet *Het draait om de regels, en die kun je wijzigen*

Zet in op sterke handhaving van het internationale arbeidsrecht

De handelsakkoorden van de Europese Unie bevatten doorgaans lange, alomvattende hoofdstukken over duurzame ontwikkeling en arbeidsrecht. Alles komt aan de orde, van expliciete verwijzingen naar ILO-verdragen tot de ISO-norm voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Op overtreding van de bepalingen staat echter geen sanctie. In het uiterste geval kan een expertpanel aanbevelingen doen. De clausules in de verdragen van de Verenigde Staten zijn minder concreet maar vallen wel onder de normale geschillenbeslechtingprocedures. Dat betekent dat er uiteindelijk economische sancties kunnen worden toegepast.

Tot op heden heeft er één arbitrage plaatsgevonden: in juni 2016 werd bepaald dat Guatemala de verplichting tot het effectief handhaven van het eigen arbeidsrecht niet had overtreden. De zaak werd aangehangig gemaakt door een coalitie van Amerikaanse en Guatemalteekse ngo's. Dat de Verenigde Staten hun petitie overnamen is tamelijk uniek. Interstatelijke procedures zijn schaars. Verreweg de meeste internationaalrechtelijke zaken worden aangespannen door personen of bedrijven. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat beide typen zaken behandelt, heeft sinds 1959 vijf uitspraken gedaan in interstatelijke procedures, tegenover bijna 20.000 in individuele klachtprocedures.

De mogelijkheid voor individuen, vakbonden of ngo's om via een klachtrecht arbeidsbepalingen in handelsakkoorden af te dwingen is nooit serieus onderzocht. Directe toegang tot arbitrage voor burgers zou een concrete invulling kunnen zijn van het pleidooi van Ingo Venzke voor minder nadruk op de nationale overheid, elders in dit nummer. Naast verbeterde toegang tot het recht zou daarbij ook nagedacht moeten worden over de gewenste remedie. Onder het verdrag tussen de VS en Guatemala kan maximaal een boete van \$15

miljoen worden opgelegd, te besteden aan de verbetering van (de handhaving van) het arbeidsrecht in het land dat de zaak verliest.

Een vestzak-broekzakconstructie, maar wel gericht op het probleem.

Onder de recentere verdragen van de Verenigde Staten kan schending van de arbeidsbepalingen leiden tot tegenmaatregelen, zoals het verhogen van importtarieven. Dit doet meer pijn, en is dus een sterkere aansporing tot naleving van de arbeidsclausule. Maar het treft ook bonafide bedrijven. Hoewel de inhoud van clausules per verdrag zou moeten verschillen, is het goed om het sanctieregime te harmoniseren. De Europese Unie kan in dit opzicht nog wat leren van de Verenigde Staten. Hierbij verdient het recentere en effectievere model van tegenmaatregelen steun.

Sociaal-democratische politici kunnen het voortouw nemen bij het afstappen van het zwakke model van handhaving dat nu standaard is in EU-verdragen. Economische sancties zijn nodig om arbeidsclausules echt tanden te geven. Daarbij zou wel ruimte moeten bestaan voor maatwerk: wanneer een bedrijf uit een gesanctioneerd land kan aantonen dat arbeidsrechten worden gerespecteerd, moet een uitzondering kunnen worden gemaakt. Daarmee wordt eerlijke concurrentie tussen, maar ook binnen landen bewerkstelligd.

Reguleer niet de import, maar de importeur

Een van de concrete ideeën over economische globalisering in het jongste verkiezingsprogramma van de Partij van de Arbeid is het verbieden van de import en verkoop van producten gemaakt door kinderen. Naast het feit dat dit alleen in Europees verband kan worden gerealiseerd, lijkt dit praktisch onuitvoerbaar en is de juridische houdbaarheid onder het huidige WTO-recht twijfelachtig.¹⁴ Wel haalbaar is het reguleren van importeurs.

Vanaf 2021 zijn Europese bedrijven die zogenoemde conflictmineralen zoals goud

Ruben Zandvliet *Het draait om de regels, en die kun je wijzigen*

importeren verplicht om verantwoording af te leggen over de wijze waarop ze risico's identificeren en aanpakken. Hierbij draait het primair om de vraag of de delving van deze grondstoffen niet heeft bijgedragen aan de financiering van gewapende conflicten. Daarnaast ligt momenteel een PvdA-initiatiefwet voor in de Eerste Kamer waarmee Nederlandse bedrijven een onderzoeksplicht krijgen om kinderarbeid in hun productieketens op te sporen. Het is in Nederland verboden om textiel te laten produceren door kinderen, maar niet om textiel te verkopen die in het buitenland door kinderen is geproduceerd. Het PvdA-wetsvoorstel brengt daar geen verandering in. Om recht te doen aan de werkelijkheid van lange, ingewikkelde toeleveringsketens waarbij bedrijven vaak alleen hun directe toeleverancier kennen, richt wetgeving zich (vooralsnog) op inspanningsverplichtingen en transparantie.

In Genève wordt onderhandeld over een verdrag over de verantwoordelijkheden van bedrijven voor mensenrechten. Wat vindt de PvdA?

Naar het introduceren van extraterritoriale wetgeving door 'thuislanden' van multinationale ondernemingen wordt er in Genève momenteel onderhandeld over een verdrag over de verantwoordelijkheden van bedrijven op het terrein van mensenrechten. Dit is gezinszins een nieuwe discussie. Net als in de periode van de New International Economic Order komt het initiatief van de ontwikkelingslanden, en kan het op weinig enthousiasme rekenen in het Westen. Opmerkelijk, omdat het in-

houdelijk nog verschillende kanten op kan. Wat vindt de PvdA?

Ook binnen andere internationale rechtsgebieden wordt de roep om verplichtingen voor bedrijven steeds luider. Door middel van investeringsbeschermingsovereenkomsten (BIT's) faciliteert de overheid de belangen van Nederlandse investeerders in het buitenland. Investeerders kunnen rekenen op bescherming tegen (indirecte) onteigening, discriminatie en andere vormen van oneerlijke behandeling. Schendingen kunnen worden voorgelegd aan een onafhankelijk tribunaal. Dit mechanisme is de laatste jaren scherp bekritiseerd omdat het buitenlandse investeerders in staat stelt te procederen tegen onder meer restrictief tabaksbeleid, de uitfasering van nucleaire energie en de bail-outs na een financiële crisis. Ook arbeidsrecht is niet immuun voor dergelijke claims. Zo loopt er momenteel een zaak van de Franse multinational Veolia tegen Egypte naar aanleiding van een verhoging van het minimumloon.

Hervorming van het investeringsrecht lijkt onontkoombaar. Eén mogelijkheid is het introduceren van verplichtingen voor investeerders. Omdat het hierbij niet gaat om de regulering van goederen vormt het WTO-recht geen obstakel. In Afrika bestaan al enkele verdragen die investeerders dwingen om arbeidsnormen te respecteren. Doen zij dit niet, dan verliezen zij hun bescherming onder het investeringsverdrag.

Nederland en de Europese Unie zijn tot nu toe niet verder gekomen dan het opnemen van bepalingen over het stimuleren van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Naast het reguleren van de importeurs van goederen en diensten is het ook nodig om de verantwoordelijkheden van exporteurs van kapitaal scherper te definiëren in wetgeving of investeringsbeschermingsovereenkomsten. In het reguleren van importeurs en investeerders moet de EU dus nog een stap zetten: inspanningsverplichtingen en transparantie alleen zijn onvoldoende.

Ruben Zandvliet *Het draait om de regels, en die kun je wijzigen*

Noten

- 1 Robert Went, 'Bijsturen kan en gebeurt ook', in: *S&D* 2018/1, p.36.
- 2 Lilianne Ploumen, 'Fair handelsakkoord met VS kent alleen winnaars', *de Volkskrant*, 10 september 2014.
- 3 Sociaal Economische Raad, *TTIP. Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Advies 16/04, april 2016; Agnes Jongerius en Gerard Oosterwijk, 'TTIP: vier keer nee, tenzij', in: *S&D* 2015/3, pp. 32-37.
- 4 John Follows, *Antecedents of the International Labour Organization*, Clarendon Press 1951, pp.12-13.
- 5 *Ibid.*, pp. 34, 46; Robert W. Fogel & Stanley L. Engerman, *Time on the cross: The Economics of American Negro Slavery*, W.W. Norton and Company 1974, p.5.
- 6 Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Beacon Press 2001, pp.27-28.
- 7 John Ruggie, 'International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order', in *International Organization*, 39, 1982, p.379.
- 8 Dani Rodrik, *The Globalization Paradox*, Oxford University Press 2011 [*De globaliseringsparadox*, AUP 2015], p. 191.
- 9 Jagdish Bhagwati, 'Free Trade, "Fairness" and the New Protectionism: Reflections on an Agenda for the World Trade Organisation', *The Institute of Economic Affairs*, IEA Occasional Papers 96, 1995, p.27.
- 10 Jagdish Bhagwati, *US Trade Policy: The Infatuation with FTAs*, april 1995; doi. [org/10.7916/D8CN7BFM](https://doi.org/10.7916/D8CN7BFM).
- 11 Veel studies die de effectiviteit van arbeidsclausules evalueren kijken echter naar het effect op het land met het laagste beschermingsniveau, en concluderen dat handelsverdragen niet leiden tot verbetering van het nationale arbeidsrecht. Francesco Giu-mello & Gerda van Roozendaal, 'Trade agreements and labour standards clauses: Explaining labour standard developments through a qualitative comparative analysis of US free trade agreements', *Global Social Policy* 17, 2017, pp.38-81.
- 12 Dani Rodrik, 'It's Time to Think for Yourself on Free Trade', *Foreign Policy*, 27 januari 2017.
- 13 Jordi Augustí-Panareda, Franz Ebert & Desirée LeClercq, 'Labour Provisions in Free Trade Agreements: Fostering their Consistency with the ILO Standards System', *Background Paper Social Dimensions of Free Trade Agreements*, International Labour Office, March 2014/5.
- 14 SER, 2016, pp.123-124.

Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd

Het internationaal handels- en investeringsrecht is opzettelijk ontwikkeld op afstand van de politieke strijd: in rechtspraak en in vrijwel geïsoleerde besluitvormingsfora. Het gevolg is dat de politieke keuzes onvoldoende zichtbaar zijn, of zelfs helemaal niet lijken te bestaan. Dat moet en kan anders.

INGO VENZKE

Directeur van het Amsterdam Center for International Law (ACIL), Universiteit van Amsterdam

De economische omstandigheden waaronder mensen wereldwijd leven, worden grotendeels gevormd door het internationaal recht. Dankzij het internationaal recht kan de douane zowel economische migranten als buitenlandse producten buiten de grens houden. Productieketens worden door internationaal recht zodanig opgeknipt dat niet-winstgevende activiteiten aan de periferie blijven terwijl de baten naar het centrum toevloeien. Het is geen toeval dat Duitsland bijna twee keer zoveel verdient met de wederuitvoer van gebrande koffie als heel Afrika verdient met de oogst van koffie. Dat heeft niets te maken met enig 'natuurlijk comparatief voordeel'. Het is eerder het resultaat van een reeks politiek-juridische constructies die bijvoorbeeld producenten buiten Europa beletten de markt van gebrande koffie te betreden.

David Ricardo, grondlegger van het idee van comparatief voordeel, zag al duidelijk dat economische omstandigheden geen natuur-

lijk gegeven zijn, maar voor een groot deel voortkomen uit juridische constructies die de mogelijkheden en beperkingen van economieën vastleggen – en die daarmee de verdeling van macht en welvaart bepalen. Die zienswijze lijkt de afgelopen decennia op de achtergrond te zijn geraakt: het is onvoldoende duidelijk dat economische omstandigheden het resultaat zijn van politieke keuzes die zijn vastgelegd in juridische constructies. In dit artikel richt ik mij op de totstandkoming van zulke juridische constructies – het internationaal handels- en investeringsrecht – en hoe deze ertoe bijdragen dat economische omstandigheden worden gezien als natuurlijk, in plaats van als het gevolg van politieke keuzes.

Het herwinnen van het besef dat de economische productie- en distributie-omstandigheden een politiek karakter hebben, is om diverse redenen belangrijk. Allereerst omdat het de eerste stap is in elk streven naar rechtvaardigheid.¹ Je kunt nu eenmaal alleen bestaande

Ingo Venzke *Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd*

praktijken bekritisieren – en eventueel veranderen – als er alternatieven bestaan en niet als ze het resultaat zijn van onveranderbare natuurwetten. Daarnaast is het begrip van het politieke karakter belangrijk als antwoord op het opkomend populisme ter rechterzijde. Populisme maakt gebruik van de breed gedeelde opvatting dat de bevolking als geheel niet langer de regie heeft over haar levensomstandigheden. Populisten beloven het volk (weer) voorop te stellen, en pretenderen te weten wat het volk – ten onrechte opgevat als enkelvoudig – werkelijk wil. Naast nationalisme en anti-elitisme is het gevoel van vervreemding een voedingsbodem van populisme.

Ook als we weer een beter begrip krijgen van de politieke achtergrond van de economische omstandigheden waarin we leven, blijft het uiteraard de vraag hoe we die omstandigheden kunnen veranderen. Een politiek begrip van die omstandigheden verzet zich tegen het idee dat ze natuurlijk, of vanzelfsprekend zijn, maar niet per se tegen het idee dat een machtige elite deze omstandigheden in haar greep houdt en dat deze elite belangen heeft die op gespannen voet staan met die van de massa. Daarom is het ook van belang mogelijkheden voor verandering te onderzoeken, en daarbij de nationalistische reflex van het populisme te weerstaan en met internationale of grensoverschrijdende alternatieven te komen.

In deze bijdrage doe ik een stapje terug en stel ik de vraag waarom, met het oog op het internationaal handels- en investeringsrecht, een dergelijk politiek begrip van economische omstandigheden niet volkomen evident is. Voor de duidelijkheid: het begrip 'politiek' ontleent zijn betekenis hier vooral aan de tegenstelling met het natuurlijke, tegengesteld aan het idee dat alle 'zinloze ellende [als] onveranderlijke natuurkracht ... buiten de macht van de mens ligt'.²

In deze dynamiek spelen allerlei factoren een rol, die vaak met elkaar verknoot zijn en bij verschillende groepen mensen ook weer anders werken. Zo is het duidelijk dat wie tot

het groepje machtigen behoort, geneigd is te denken dat hij de wereld waarin hij leeft zelf vorm kan geven, wat niet geldt voor de grote massa.³ Daarnaast blijken mensen over het algemeen een sterke neiging te hebben in een rechtvaardige wereld te willen leven. Daarom willen ze datgene wat misschien onrechtvaardig lijkt, verklaren en, tja, zelfs *rechtvaardigen*. Denk bijvoorbeeld aan de zakenvrouw die relatief makkelijk over een dakloze heen stapt die bij haar voor de deur ligt te slapen, als zij denkt dat die dakloze wel kansen heeft gehad in het leven, maar deze gewoon niet heeft benut.

Verklaringen vinden voor schijnbaar onrechtvaardige zaken is niet hetzelfde als denken dat omstandigheden natuurlijk zijn. Wel staat het de gedachte in de weg dat die voorwaarden anders kunnen en zouden moeten zijn. En dat ondersteunt een *apolitiek* begrip van economische omstandigheden. Politiek impliceert tenslotte een keuze tussen alternatieven.⁴

Politiek op afstand gezet in handels- en investeringsrecht

Bij de manier waarop het internationaal handels- en investeringsrecht tot stand komt, vallen drie zaken op. Ten eerste het institutionele isolement: het recht komt vaak tot stand op grote afstand van de politiek. Ten tweede de afhankelijkheid van rechtspraak. En ten derde het grote belang dat wordt toegekend aan economische overwegingen.

Het internationale recht komt vaak tot stand op grote afstand van de politiek

Om te beginnen met het eerste punt: handels- en investeringsverdragen worden over het al-

Ingo Venzke *Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd*

gemeen niet onderhandeld door ministeries van buitenlandse zaken, maar door gespecialiseerde ministeries voor handel en economie. Om die reden is er sprake van een versnippering en specialisatie naar sectoren. Dat is overigens een ontwikkeling die teruggaat naar de beginperiode van internationale samenwerking.⁵ Door het toenemend belang van het internationaal recht is die versnippering echter een groter probleem geworden.

Binnen landen bestaan zulke tendensen ook – specialisatie en institutioneel isolement – maar kunnen ze tot op zekere hoogte worden gestuurd door inclusievere instituties zoals het kabinet of parlement. Op internationaal niveau daarentegen bestaan er nauwelijks mogelijkheden om belangenbehartigers uit verschillende sectoren op min of meer gelijke voet met elkaar in contact te brengen – zoals handelsvertegenwoordigers met arbeids- of milieubelangenbehartigers. Kortom, zowel het handels- als investeringsrecht is door specialisatie en versnippering op grote afstand komen te staan van instituties met een meer expliciet politiek karakter.

Het had ook anders kunnen lopen: na de Tweede Wereldoorlog ontstond kortstondig de mogelijkheid om institutionele structuren op te zetten waarin de totstandkoming van het handels- en investeringsrecht nauwer verbonden zou zijn met inclusieve politieke processen, namelijk binnen de Internationale Handelsorganisatie (ITO). Weliswaar was de ITO primair gericht op handelskwesties, ze was tegelijk op allerlei manieren verbonden met andere politieke kwesties, vooral vraagstukken met betrekking tot arbeid en economische ontwikkeling. Het liep anders. De ITO werd nooit werkelijkheid. In plaats daarvan werd de Wereldovereenkomst voor Tarieven en Handel (GATT) voorlopig toegepast. Zonder de ITO als institutionele basis ontwikkelde de GATT zich als een nogal geïsoleerd regime. Het investeringsrecht ontwikkelde zich in de arbitragepraktijk daarnaast op nog meer afstand van internationale politieke processen; eerst via

zogeheten geïnternationaliseerde overeenkomsten en later via bilaterale investeringsverdragen (ook wel investeringsbeschermingsovereenkomsten, BIT's).⁶

Het tweede kenmerk van de totstandkoming van het handels- en investeringsrecht is dat dit recht grotendeels werd ontwikkeld in de rechtspraak. Zowel het handels- als investeringsrecht is in de jaren na de teloorgang van de ITO in internationale rechtspraak verder ontwikkeld. Die rechtspraak zette zich bewust af tegen de politiek. Tegenover het vermeende rommelige en emotionele karakter van het politieke debat plaatsten rechters en arbiters de kalme rationaliteit van het recht.⁷

De Texaco-zaak, waarover in 1975 en 1977 juridisch werd beslist, biedt hiervan een goede illustratie. De zaak ging over een overeenkomst tussen Libië en twee eisers, *Texaco Overseas Petroleum Company* en *California Asiatic Oil Company*. Inzet van het geschil was of het internationaal recht Libië verbood om rechten en bezittingen van buitenlandse ondernemingen te nationaliseren. Die kwestie was ook in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een prominent onderwerp van politiek debat. In die debatten was ook het argument naar voren gebracht dat het internationaal recht niet van toepassing was op nationaliseringsvraagstukken. De arbiter die besliste over de Texaco-zaak nam in zijn uitspraak echter openlijk afstand van dat politieke debat. Het argument dat het internationaal recht niet van toepassing was op nationaliseringsvraagstukken kon het arbitragetribunaal niet in overweging nemen. Het tribunaal had de 'plicht om het recht toe te passen zoals het dit aantreft, en niet om het te maken'.⁸ In zijn uitspraak beriep de arbiter zich echter wel herhaaldelijk op eerdere uitspraken waarin het recht aangaande dat vraagstuk was gevormd.⁹ Terwijl het politieke debat een open karakter had waarin verschillende alternatieven tegenover elkaar gesteld werden, kaptten de gerechtelijke beslissingen de discussie af. Daarmee belemmerden de rechterlijke uitspraken het politiek conflict en zet-

Ingo Venzke *Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd*

ten ze een streep door andere mogelijkheden.

Op het terrein van het handelsrecht gebeurde iets soortgelijks: in 1990 oordeelde een GATT-panel dat een verdragsluitende partij niet eenzijdig de toegang tot de markt voor producten kon beperken door te eisen dat importeurs aan bepaalde milieunormen zouden moeten voldoen.¹⁰ De kwestie betrof een door de Verenigde Staten genomen maatregel die importeurs gebod dat bij het vissen op tonijn bepaalde technieken moesten worden gebruikt die relatief onschadelijk waren voor dolfinen. Als deze maatregel werd toegestaan, zou de hele multilaterale handelsregelgeving gevaar lopen, aldus het panel. Werd een dergelijke maatregel juridisch mogelijk, dan zouden de verdragsluitende partijen daarover een overeenkomst moeten aangaan.

Die redenering wordt in meer algemene zin toegepast op sociale herverdelingsvraagstukken: het handelsrecht gaat alleen over liberalisering en het vergroten van de totale welvaart – hoe die welvaart vervolgens intern wordt verdeeld, wordt overgelaten aan elke staat die partij is. Voor de inrichting van het investeringsrecht neemt de rechtspraak dezelfde houding aan. De rechtspraak stelt zich slechts bezig te houden met de technische aspecten bij het nastreven van onomstreden doelen. Telkens als er tussen verschillende doelen, of over hoe je die kunt bereiken, spanningen ontstaan, worden ze aan het politieke proces overgedragen. Dat is in principe logisch en verstandig, maar het negeert de keuzeafwegingen die rechtsprekende instanties nog steeds maken bij de interpretatie van het recht.

Het handelsrecht gaat alleen over liberalisering en het vergroten van de totale welvaart

Door zich te distantiëren van het politieke domein, is de rechtsprekende praktijk in zowel het handels- als investeringsrecht gevallen voor de charme van zijn eigen precedënten. Door een te sterk vertrouwen op uitspraken uit het verleden – ook al worden die nogal eens verdraaid – worden nieuwe uitspraken gepresenteerd als simpele uitvoering van wat al eerder is besloten. De politieke keuzes in rechterlijke beslissingen verdwijnen zo uit het zicht.

De derde dynamiek die naast institutionele isolering en de afhankelijkheid van rechtspraak van belang is, is de dominantie van de economische logica bij de ontwikkeling van het internationale handels- en investeringsrecht. De overheersende gedachte is dat liberalisering van de handel de totale welvaart verhoogt en dat bescherming van investeringen de economische ontwikkeling van het gastland steunt. Daardoor lijkt zowel handelsliberalisering als investeringsbescherming voor (ontwikkelings)gastlanden een kwestie van welbegrepen eigenbelang.

Die dwingende economische logica kwam al in de jaren zestig naar voren. Destijds kwam de zienswijze op dat contracten tussen gastlanden en buitenlandse ondernemingen gezien konden worden als *economische ontwikkelingsovereenkomsten*. Deze opvatting heeft een fundamentele rol gespeeld in het ogenschijnlijk verdwijnen van conflicten binnen de arbitragepraktijk. Het lastig grijpbare begrip *investeringen* speelde een soortgelijke rol. Het begrip *investering* suggereert namelijk en anders dan bij het slechts beschermen van *eigendom*, dat er sprake is van iets wat intrinsiek goed is.¹¹

De uitspraak in de Texaco-zaak ondersteunt net als andere uitspraken internationale bescherming en stabilisering van concessieovereenkomsten onder verwijzing naar het primaat van de economische groei – de juridische bescherming is pure noodzaak, een voorwaarde voor economische ontwikkeling juist voor degenen die dat het hardst nodig hebben. De Texaco-zaak citeert in dit verband de Sapphire-zaak.¹² Economische ontwikkelingsovereen-

Ingo Venzke *Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd*

komsten 'brengen ontwikkelingslanden investeringen en technische ondersteuning, in het bijzonder op het gebied van onderzoek en bij de exploitatie van minerale hulpbronnen [...] Zij zijn daardoor van wezenlijk belang bij de ontwikkeling van het land waarin zij worden uitgevoerd.'¹³

Het gevolg is dat de internationale juridische bescherming van buitenlandse investeringen wordt gezien als 'in het belang van beide partijen' (ibid.). De vooraanstaande academicus en juridisch beroepsbeoefenaar Prosper Weil vat het aldus samen: 'Uiteindelijk bestaat er geen belangenconflict tussen het gastland en de buitenlandse investeerder.'¹⁴ En waar geen conflict is, is het ook niet nodig om partij te kiezen – en evenmin is er gelegenheid om tot een politiek begrip van economische omstandigheden te komen.

Een blik terug op het verleden om naar de toekomst te kijken

Een historische terugblik is een van de manieren om een kritisch geluid te formuleren tegen de apolitieke schijn van door het recht gevormde economische omstandigheden – niet om de geschiedenis te zien als voorloper van het heden, maar als contextualisering van het verleden. Deze terugblik legt de nadruk op eerdere controversen en op de mogelijkheid van een andere ontwikkeling die sindsdien uit het zicht is verdwenen.¹⁵ Ik bespreek hier twee van die controversen: de discussie rond de Internationale Handelsorganisatie in de jaren veertig en de discussie rond de Nieuwe internationale economische orde (NIEO) in de jaren zestig en zeventig.

Terwijl de geallieerden in 1944 in Bretton Woods bijeenkwamen om de financiële betrekkingen tussen landen te regelen via de oprichting van de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF), volgde de ontwikkeling van het handels- en investeringsrecht een ander traject: via het zogeheten World Trade Charter (Handvest

van de Wereldhandel) en de Internationale Handelsorganisatie (ITO). De eerste voorstellen in deze richting kwamen van het Amerikaans Congreslid Cordell Hull en president Woodrow Wilson. Hull riep al in 1916 op tot een 'permanent internationaal handelscongres', terwijl Wilson pleitte voor 'het afschaffen [...] van alle economische belemmeringen en de instelling van gelijke handelsvoorwaarden'. Uiteindelijk verdween de sturing van handel en investeringen in Bretton Woods naar de achtergrond, vooral vanwege sluimerende meningsverschillen over Britse handelsvoordelen voor Gemenebestlanden.¹⁶

Na de oorlog schaarde de Verenigde Staten en Groot-Brittannië zich nogmaals achter de oprichting van een internationale handelsorganisatie, en in februari 1946 stelde de Economische en Sociale Raad van de VN (ECOSOC) een commissie van achttien landen in ter voorbereiding van de Internationale conferentie over handel en werkgelegenheid. De conferentie vond plaats in 1948 in Havana in aanwezigheid van 56 regeringsvertegenwoordigers; 53 van hen ondertekenden op 24 maart de slotakte.

William Clayton, voormalig Amerikaans staatssecretaris van Economische Zaken, stelde: 'Dit zou weleens de grootste stap in de geschiedenis kunnen zijn naar orde en gerechtigheid in de economische betrekkingen tussen de leden van de wereldgemeenschap en naar een grote uitbreiding van de wereldwijde productie, distributie en consumptie van goederen.'¹⁷ Toen president Truman het Handvest van Havana voorlegde aan het Congres, noemde hij het handvest 'een integraal onderdeel van het grotere programma voor internationale economische wederopbouw en ontwikkeling' en 'een essentiële stap in ons buitenlands beleid'. De oprichting van een internationale handelsorganisatie werd kennelijk als noodzaak gevoeld. Clair Wilcox, hoofd van de Amerikaanse delegatie in Havana, waagde zich aan een voorspelling ten aanzien van dit onbekende terrein van internationaal economisch recht

Ingo Venzke *Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd*

zonder het Handvest van de Internationale Handelsorganisatie (ITO):

‘De toekomst van de Wereldovereenkomst [voor Tarieven en Handel, GATT] hangt af van het lot van het Handvest. Het is voorlopig van toepassing, niet definitief, en kan op korte termijn worden opgezegd. Als de Verenigde Staten afstand zouden doen van het Handvest, zouden veel van de verdragsluitende partijen zich kunnen terugtrekken uit de Overeenkomst. Als dit gebeurt, zouden invoertarieven stijgen, quotasystemen en deviezencontroles gehandhaafd en versterkt worden, zou bila-

teralisme blijven bestaan en discriminatie versterkt worden. In vrijwel elk land buiten de Verenigde Staten zou een gedetailleerde administratieve regulering van de uitvoer en invoer geen uitzondering zijn maar de regel worden. Onder deze omstandigheden zouden de Bank [Wereldbank] en het Fonds [IMF] vanzelf zinloos zijn; de verplichtingen die voor de landen die deelnemen aan het Europese herstelplan voortvloeien, zouden worden tenietgedaan; alle inspanningen om een vrijer handelssysteem te herstellen zouden mislukken.’¹⁸



Addis Ababa, Ethiopië – Vrouwen scheiden de slechte koffiebonen van de goede. Heel Afrika verdient \$2,4 miljard per jaar aan de koffieoogst, terwijl alleen Duitsland al ongeveer \$3,8 miljard aan de wederuitvoer van koffie verdient.

Ingo Venzke *Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd*

We kunnen niet met zekerheid zeggen welk verschil de handelsorganisatie zou hebben gemaakt. Wel zijn enkele punten vermeldenswaardig. Ten eerste legt het World Trade Charter meteen de nadruk op 'voorwaarden voor stabiliteit en welzijn die nodig zijn voor vreedzame en vriendschappelijke betrekkingen tussen naties'. Artikel 1 noemt als overkoepelende ambitie het 'bereiken van hogere levensstandaarden, volledige werkgelegenheid en de voorwaarden voor economische en sociale vooruitgang en ontwikkeling, als bedoeld in artikel 55 van [het Handvest van de Verenigde Naties]'. Het ITO Handvest erkent verder dat alle leden 'een gemeenschappelijk belang hebben om eerlijke arbeidsvoorwaarden te bereiken en te behouden' (art. 7) en eist dat geschillen in dit verband worden behandeld in samenwerking met de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO).

Ten tweede bevat het Handvest een gedetailleerd kader voor de administratie van primaire grondstoffen – cruciaal als je bedenkt dat de overheidsbegroting van sommige ontwikkelingslanden grotendeels afhankelijk is van de prijs van een klein aantal landbouwgoederen. Het Handvest erkent dat sterke aanbod-, vraag-, voorraad- en uiteindelijk ook prijsschommelingen in het verleden ernstige negatieve gevolgen hebben gehad voor zowel producenten als consumenten (art. 55). Als er een internationale administratie voor grondstoffen was gekomen, zou dit later belangrijke gevolgen hebben gehad, bijvoorbeeld door de schulden crisis van de ontwikkelingslanden af te zwakken; door die crisis hadden deze landen geen goed antwoord op de economische maatregelen die de Verenigde Staten en de Wereldbank vanaf de jaren tachtig oplegden.

Ten derde moesten er voor de internationale rechtsbescherming van buitenlandse investeringen in de jaren negentig diverse eindjes aan elkaar geknoopt worden om de ontstane praktijk van geschillenbeslechting (ISDS) tussen investeerders en staten te bestendigen.

Geschillenbeslechting kreeg een heel andere invulling bij het World Trade Charter dat de rechten van gastlanden en niet van buitenlandse investeerders beschrijft (art. 12(1)(c)). Voor gastlanden is het zwaarste vereiste om 'voldoende zekerheid te bieden voor bestaande en toekomstige investeringen' (art. 12(1)(a)(i)). Het Handvest bevatte niet eens een duidelijk verbod op discriminatie, noch tussen investeringen vanuit verschillende landen, noch tussen buitenlandse en binnenlandse investeringen. Het eiste slechts dat lidstaten rekening hielden met de 'wenselijkheid om discriminatie te vermijden' (art. 12, lid 2). Bilaterale investeringsverdragen konden worden gesloten als beperking op de rechten van gastlanden (art. 12(1)(d)).

Als de Internationale Handelsorganisatie er wel was gekomen, had de globalisering dan ook op zo'n grote schaal verwoestingen aangericht?

Je kunt je makkelijk laten meeslepen door de beloftes van het Handvest en je overgeven aan wensdenken: stel nu dat het Handvest van de Wereldhandel in werking was getreden, dan had globalisering niet op zo'n grote schaal verwoestingen aangericht.¹⁹ Die gedachte is wat kort door de bocht, maar het ITO-programma laat wel verschillende mogelijkheden zien. Ook laat het een andere institutionele regelgeving zien waarin handel en investeringen dicht bij de Verenigde Naties en bij het politieke proces zouden zijn gebleven.

Realisering van het Handvest was daarnaast een reële mogelijkheid. Er was momen-

Ingo Venzke *Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd*

tum en steun voor en het project stond op de rails. Er was in Havana al een interim-commissie voor de internationale handelsorganisatie aangesteld gericht op de verwezenlijking van de doelstellingen en oprichting van de ITO. Maar toen vertrokken de twee ijverigste aanhangers, Wilcox en Clayton, uit de Amerikaanse regering, en pas in april 1949 diende Truman het voorstel in bij het Congres. Hoe langer het ratificatieproces werd uitgesteld, hoe kleiner de kans dat het Handvest ook werd goedgekeurd. Het Congres hield zich steeds meer bezig met het Noord-Atlantisch Verdrag (NAVO) en het zwaartepunt van het buitenlands economisch beleid verschoof richting de Economic Cooperation Administration, dat was opgericht ter uitvoering van het Marshall-plan. Het Amerikaanse Congres heeft het Handvest nimmer geratificeerd, evenmin als andere landen die in de startblokken stonden.

Al een paar jaar na de mislukte ITO kwam er een nieuwe poging om de internationale economische orde invulling te geven. Een groot aantal pas onafhankelijke en niet-gebonden landen liet zijn stem steeds luider horen bij de VN. Dat resulteerde onder meer in de resolutie over de permanente soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen in 1962 (PSNR, 1962).²⁰ Datzelfde jaar werd ondanks protest van westerse landen een resolutie aangenomen voor de oprichting van de conferentie van de Verenigde Naties voor handel en ontwikkeling (UNCTAD).²¹ Tijdens de eerste UNCTAD-bijeenkomst in 1964 in Genève werd met een opmerkelijk gevoel van eenheid de G77 – de groep van ontwikkelingslanden – opgericht, tot verrassing van de meeste westerse diplomaten.²² In het Handvest van Algiers uit 1967 stelde de G77 de scheve wereldwijde economische verhoudingen aan de kaak en eiste op scherpe toon verandering.

In de aanloop naar een Nieuwe internationale economische orde (NIEO) wierpen de ontwikkelingslanden vier punten op.²³ Ten eerste moesten landen de rechten en bezittin-

gen van buitenlandse ondernemingen, vooral met betrekking tot natuurlijke hulpbronnen, kunnen nationaliseren. Ten tweede moest er een fundamentele hervorming van het handelssysteem komen om eerlijke en stabiele grondstoffenprijzen, eerlijke handelsvoorwaarden en niet-wederkerige handelspreferenties mogelijk te maken. Het derde punt betrof nieuwe financieringsvormen en het vierde, alweer bijna vergeten, het opleggen van bindende verplichtingen aan ondernemingen en de vrij goed ontwikkelde gedragscode van de Verenigde Naties voor internationale ondernemingen.²⁴

De druk om deze veranderingen te realiseren bereikte een hoogtepunt rond 1974, toen tijdens de zesde buitengewone zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) de Verklaring tot oprichting van een nieuwe Internationale Economische Orde en het Actieprogramma zonder stemming werden aangenomen.²⁵ De Algerijnse president Boumédiène nam als eerste spreker het woord met een toon vol urgentie en ernst:

‘In de ogen van het overgrote deel van de mensheid is dit een (economische) orde die net zo onrechtvaardig en achterhaald is als de koloniale orde waaraan hij zijn oorsprong en bestaan te danken heeft. Voor zover deze economische orde wordt voortgezet en versterkt, en daarom gedijt dankzij een proces dat de armen voortdurend armer en de rijken rijker maakt, vormt hij het grootste obstakel voor enige hoop op ontwikkeling en vooruitgang voor alle landen in de Derde Wereld.’²⁶

Het Handvest van de economische rechten en plichten van staten (CERDS) werd tijdens de reguliere VN-vergadering aangenomen, met 120 tegen 6 stemmen en 10 onthoudingen.²⁷ Volgens de Chinese afgevaardigde droeg het CERDS bij aan een ‘onbedwingbare historische trend’. Daar liet hij wel op volgen:

Ingo Venzke *Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd*

'De ervaring leert dat het Handvest [...] nog steeds slechts een papieren tijger zal zijn. Er zal een niet-aflatende strijd moeten worden gevoerd voordat de juiste bepalingen in de praktijk kunnen worden vertaald.'²⁸

Op dit punt maakt het gevoel van mogelijkheden plaats voor een ontzuenderende analyse. Terwijl de ITO gewoon nooit in werking trad, leken het CERDS en de NIEO steeds minder relevant te worden, totdat in de geschiedenis van het internationaal economisch recht hoogstens hun onvermijdelijke mislukking zou worden vermeld.

Dat gebrekkige succes kent vele redenen. De weerstand van ontwikkelingslanden tegen het beschermen van buitenlandse investeringen werd ingehaald door de praktijk van investeringsovereenkomsten en ontwikkelingen in de arbitragepraktijk. En meer in het algemeen werden de standpunten van ontwikkelingslanden ingehaald door een specifieke neoliberale manier van denken over economische ontwikkeling.²⁹ In 1974 was het nog immer een afgevaardigde uit een westers land, Canada, die deze manier van denken het krachtigst formuleerde:

'De reden waarom mijn delegatie zo veel belang hecht aan [internationale rechtsbescherming van buitenlandse investeringen] is dat, als wij een rechtvaardige verdeling van alle rijkdom in de wereld willen bereiken en behouden zoals dit Handvest wil bevorderen, er een aanmerkelijke private kapitaalstroom van ontwikkelde naar ontwikkelingslanden nodig zal zijn in de vorm van investeringen. Dit kapitaalverkeer zal uitsluitend plaatsvinden in omstandigheden die ten minste een zekere mate van veiligheid bieden - en die kunnen onmogelijk bestaan als de rechtsstaat wordt afgewezen.'³⁰

Met de veranderende opvatting over economische ontwikkeling won dit discours aan ge-

wicht en kreeg het steeds meer steun. Aron Broches, de Nederlandse medegrondlegger (en vicepresident) van de Wereldbank en eerste secretaris-generaal van het in 1965 opgerichte Internationaal Centrum voor beslechting van investeringsgeschillen (ICSID), voerde langs deze lijn campagne voor ICSID. In zijn lezingen in Den Haag van 1972 zei hij:

'Het lijkt geen twijfel dat angst voor politieke risico's een afschrikwekkend effect heeft op de stroom buitenlands privaat kapitaal naar ontwikkelingslanden. De Wereldbank heeft het daarom gepast geacht om te onderzoeken of ze een bijdrage kon leveren aan een beter investeringsklimaat.'³¹

En het beste antwoord op politieke risico's was bilaterale investeringsverdragen sluiten om 'ervoor te zorgen dat arbitrageovereenkomsten die vrijwillig worden aangegaan ten uitvoer worden gelegd'.³² Uiteraard gold dat wat buitenlandse investeerders als politiek risico zagen, ontwikkelingslanden zagen als uitdrukking van economische soevereiniteit of gewoon als normale politiek.

Alternatieve praktijken

Ook al zijn de ITO en NIEO als ambitieuze projecten in de kern mislukt, ze hebben toch sporen nagelaten in het recht en in het bredere discours. Die sporen verdienen aandacht, ook al druist dit in tegen het dominante idee van de ITO en NIEO als flop.³³ Bovendien gaat er ook nu nog een normatieve zeggingskracht uit van de discussie rond beide projecten, juist omdat er meer uit te halen was geweest. Zij leven voort, zoals Theodor W. Adorno het meer in het algemeen met betrekking tot de filosofie verwoordde, 'omdat het moment om [ze] uit te voeren gemist werd'.³⁴

Specifieker zijn er alternatieven aan te wijzen voor de inrichting van internationale economische productie- en distributieverhoudingen.³⁵ Het brede verhaal van mislukking moet

Ingo Venzke *Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd*

het zicht niet ontnemen op de lichtpuntjes in de debatten of de alternatieve praktijkvoorbeelden die er wel degelijk waren en zijn. Net als kritische historische verhalen kunnen zulke reële alternatieven van groot belang zijn om een beter politiek begrip te verkrijgen van de economische omstandigheden van productie en distributie, omdat ze laten zien wat er mogelijk is.³⁶ En waar een weg is, is misschien ook een wil.

Meer oog krijgen voor die vervaagde sporen is een langzaam proces van (her)ontdekking waar nog veel werk voor nodig is.³⁷ Het is bijvoorbeeld duidelijk dat de nieuwe economische orde de aanloop vormde voor een nieuw hoofdstuk binnen de GATT over 'handel en ontwikkeling'. Dit hoofdstuk bleef ongetwijfeld ver achter bij de ambitie van ontwikkelingslanden, maar heeft toch de basis gelegd voor niet-wederkerige voorkeursbehandeling. Belangrijkere alternatieven zijn te vinden in andere domeinen van het internationaal recht. Het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (UNCLOS) bevat bijvoorbeeld opmerkelijke bepalingen over overdracht van technologie en 'de billijke verdeling van financiële en andere economische voordelen, verkregen uit werkzaamheden in het Gebied'.³⁸

Verdelingseffecten

In de jaren zestig vroeg onder anderen Raúl Prebisch aandacht voor de verslechterende handelsvoorwaarden voor ontwikkelingslanden en de enorme nadelen van een mondiale arbeidsverdeling, waardoor veel toegevoegde waarde in de productieketen achterbleef in het industriële Noorden ten koste van het grondstoffen-producerende Zuiden.³⁹ Dit probleem speelt ook nu nog sterk, zoals bleek uit het voorbeeld aan het begin van dit artikel: heel Afrika verdient \$2,4 miljard per jaar aan de koffieoogst, terwijl alleen Duitsland al ongeveer \$3,8 miljard aan de wederuitvoer van koffie verdient.⁴⁰ Bij chocolade speelt een ver-

gelijkbare dynamiek: in tegenstelling tot de productie van cacao bonen leveren steeds luxueuzere chocolade-artikelen forse winsten op. Een hoge invoerheffing op verwerkte cacao schermt de Europese markt af en verspert cacao-producerende landen de weg naar het lucratievere deel van de productieketen.⁴¹ En ook de arbeidsomstandigheden zijn sterk afhankelijk van de plek in de keten. Dit verhaal gaat op voor veel meer producten.

Met zijn internationale focus richtte de NIEO zich op precies deze winst- en welvaartsverdeling *tussen* en niet binnen landen. Dit aspect bood een valide punt van kritiek voor het Noorden: ontwikkelde landen konden de aanspraken van het Zuiden afdoen met het argument dat ze niet de zakken van corrupte dictators en elites wilden spekken. Dat laat trouwens onverlet dat dit maar al te vaak gebeurde als het nodig was om de aanvoer van essentiële hulpbronnen als olie veilig te stellen of als het bijdroeg aan de strijd tegen ideologische vijanden tijdens de Koude Oorlog.

Wat de *nationale* verdeling van de winst betreft, luidt de mantra van het handels- en investeringsrecht dat men dit graag aan de verdragsluitende partijen – dat wil zeggen de binnenlandse politiek – overlaat. Het is inderdaad logisch om herverdelingsvraagstukken over te laten aan binnenlandse politieke organisaties die in principe het beste zijn ingericht op die besluitvorming. Toch zijn daar minstens drie bezwaren tegen in te brengen. Ten eerste heeft handelsliberalisering grote gevolgen voor de verdeling van welvaart. Voor een land als de Verenigde Staten schat Dani Rodrik dat elke dollar aan extra efficiëntie dankzij handelsliberalisering leidt tot een herverdeling van wel \$50 tussen verschillende groepen.⁴²

Ten tweede, de voordelen van vrijhandel worden doorgaans nauwelijks herverdeeld door politiek beleid achteraf, zodat ze ten goede zouden komen aan iedereen. Twee basisvoorwaarden voor zulke herverdeling achteraf – die helaas vaak ontbreken – zijn vrij sterke binnenlandse instituties en een robuust open-

Ingo Venzke *Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd*

baar besluitvormingsproces dat zich niet gemakkelijk aan banden laat leggen door een machtige elite. De belofte dat efficiencyvoordelen in ieders voordeel uitpakken klinkt dan ook nogal hol.

Het handels- en investeringsrecht staat een nationaal herverdelingsbeleid vaak in de weg

Een derde, niet onbelangrijk bezwaar is dat het handels- en investeringsrecht zelf herverdelingsbeleid in de weg staat, zelfs als overheden hiertoe bereid en in staat zouden zijn. Bijvoorbeeld: een overheid die middels subsidies een winstgevende sector wil opbouwen vindt daarbij handelsrecht op haar weg; investeringsverdragen maken het vaak onmogelijk restricties op te leggen voor kapitaalstromen die de economische ontwikkeling van een gastland zouden kunnen steunen. Ook botsen lokale inhoudelijke eisen die de binnenlandse productie kunnen stimuleren nog weleens met internationale economische wetgeving. Op die manier veegt het handels- en investeringsrecht belangrijke beleidsinstrumenten die de slachtoffers van handelsliberalisering zouden kunnen helpen van tafel.

Politisering in de praktijk?

Het idee dat iedereen baat heeft bij het internationaal handels- en investeringsrecht en dat het bijdraagt aan economische ontwikkeling, terwijl het sociale rechtvaardigheidsvraagstukken overlaat aan nationale regeringen, roept grote vraagtekens op. Naast de enorme verdelingseffecten en het feit dat herverdeling

door beleid nauwelijks voorkomt, geldt dat als regeringen er al iets aan willen doen, het internationaal economisch recht hun speelruimte aanmerkelijk beperkt. Niettemin blijft zowel in de juridische praktijk als op het toneel van politieke wetgeving de goed ingestudeerde mantra van een win-winsituatie klinken. Critici van de globalisering en bijvoorbeeld het linkse World Social Forum laten al langer een ander geluid horen. Toch komt harde en invloedrijke kritiek op deze wetgeving, in ieder geval in het Westen, vooral van rechts-populistische zijde.

Wat is de beste reactie op zulk populisme? Laat zien dat de populistische nostalgie ongegrond is en een nationalistische reflex ongewenst is. Erken daarnaast wat inderdaad niet werkt. Laat het discours los dat handelsliberalisering en de bescherming van buitenlandse investeerders in ieders welbegrepen eigenbelang zijn. Dit beleid kent nu eenmaal winnaars en verliezers. Elk politiek project dat een traditie van grensoverschrijdende solidariteit in ere wil houden, kijkt ook over de grens om de (potentiële) verliezers een hand toe te steken.

Dat geldt bijvoorbeeld voor de kinderen die in mijnen grondstoffen delven voor smartphones of die koffiebonen oogsten voor de export. Het betreft hier geen vorm van solidariteit met mensen met wie wij in Europa geen contact hebben – dat contact is er dagelijks al op talloze manieren, vanaf het moment dat de wekker van onze smartphone afgaat, we een overhemd uit Bangladesh aantrekken en onze eerste slok koffie nemen. Die dingen gebeuren allemaal louter en alleen omdat wij al afhankelijk zijn van anderen elders.

Dit soort solidariteit verdwijnt als herverdelingsvraagstukken pas op de agenda komen als de internationale deals al gesloten zijn. Herverdelingsvraagstukken moeten deel zijn van de onderhandeling om het politieke menings- en besluitvormingsproces van de verdragsluitende staten te informeren. Mogelijk kan de institutionele inrichting van de Internationale Arbeidsorganisatie ter

Ingo Venzke *Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd*

inspiratie dienen als alternatief praktijkvoorbeeld. Met haar tripartiete besluitvormingsmechanisme geeft de IAO een stem aan vertegenwoordigers van regeringen, werkgevers en werknemers. Als ook werkgevers en werknemers aan de onderhandelingstafel van internationale economische verdragen aan-

schuiven, zouden er waarschijnlijk heel andere belangenafwegingen gemaakt worden en zouden de scheidslijnen tussen arbeid en kapitaal minstens even sterk zijn als tussen verschillende landen.

Vertaling uit het Engels door Asaf Lahat.

Noten

1 Forst, R., *Gerechtigkeit nach Marx*, in: *Normativität und Macht*, Suhrkamp, Berlin 2005, pp.171-185, p.183.
 2 Horkheimer, M., *Traditional and Critical Theory*, in: *Critical Theory: Selected Essays*, Continuum, New York 2002, 188-232, p.204.
 3 Marks, S., 'False Contingency', *Current Legal Problems*, 62, 2009, p.14.
 4 Mouffe, C., *Agonistics: Thinking the World Politically*, Verso, London: 2013.
 5 Bernstorff, J. von, 'Authority Monism in International Organisations: A Historical Sketch', in: J. Mendes & I. Venzke (red.), *Allocating Authority*, Hart, Oxford, pp.99-114.
 6 Venzke, I., 'An Extended Critique of International Investment Arbitration', in: L. Gradoni & H. Ruiz-Fabri (red.), *Debacles: Illusions and Failures in the History of International Adjudication*, Oxford University Press, Oxford 2018, in verschijning.
 7 Kennedy, D., *A Critique of Adjudication (fin de siècle)*, Harvard University Press, Cambridge Mass. 1997; Norton, P.M., 'The Law of the Future or a Law of the Past? Modern Tribunals and the International Law of Expropriation', *American Journal of International Law*, 85, 1991, p.474.
 8 Texaco Overseas Petroleum

Company and California Asiatic Oil Company v. The Government of the Libyan Arab Republic; Award on the Merits of 19 January 1977, 53 ILR 422, 17 ILM (1978).
 9 Anghie, A., *Imperialism, Sovereignty, and the Making of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
 10 GATT Panel Report, *United States—Restrictions on Imports of Tuna*, DS21/R, 3 september 1991, unadopted, BISD 39S/155, punt 5:25-5:27.
 11 Leiter, A., 'The Silent Impact of the 1917 Revolutions on International Investment Law', *ESIL Reflection*, 6(10), 2017.
 12 Sapphire International Petroleum Ltd. v National Iranian Oil Company, Award, 15 maart 1963, (1963) 35 ILR 136, punt 175-6.
 13 Texaco Overseas Petroleum Company and California Asiatic Oil Company v. The Government of the Libyan Arab Republic; Award on the Merits of 19 January 1977, 53 ILR 422, 17 ILM (1978), punt 45.
 14 Weil, P., 'The State, the Foreign Investor and International Law: The No Longer Stormy Relationship of a Menage A Trois', *ICSID Review*, 15(2), 2000, p.415.
 15 Bevir, M., 'What is Genealogy?', *Journal of the Philosophy of History*, 2(3), 2008, p.263; Venzke, I., 'Possibilities of the Past? The Histories of the

NIEO and the Travails of Critique', *Journal of the History of International Law*, 2018, te verschijnen.
 16 Gardner, R.N.,
 17 Toye, R., 'The International Trade Organization', in: M. Daunton, A. Narlikar, & R. M. Stern (red.), *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*, Oxford University Press, Oxford 2012, p.95.
 18 Wilcox, C., 'The Promise of the World Trade Charter', *Foreign Affairs*, 27(3), 1949, p. 496.
 19 Graz, J.-C., *Aux sources de l'OMC: La Charte de La Havane*, 1999.
 20 Schrijver, N., *Permanent Sovereignty over Natural Resources*, Cambridge University Press, Cambridge 1997; UNGA Res. 1803 (XVII) van 14 december 1962.
 21 UN GA Res. 1785 (XVII) 1962, na de aanbeveling van ECOSOC, Res. 917 (XXXIV).
 22 'Joint Declaration of the Seventy-Seven Countries', uitgegeven door UNCTAD op 15 juni 1964 (www.g77.org). Bedjaoui, M., 'Non-alignment et droit international', *Recueil des Cours*, 1976, 151(III), p.337; Toye, J., 'Assessing the G77: 50 Years After UNCTAD and 40 Years After the NIEO', *Third World Quarterly*, 2014, 35(10), p.1759.
 23 Sacerdoti, G., 'New International Economic Order (NIEO)', in: R. Wolfrum (red.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford

Ingo Venzke *Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd*

- University Press, Oxford 2011;
- Anghie, A., 'Legal Aspects of the New International Economic Order. Humanity: An International Journal of Human Rights', *Humanitarianism, and Development*, 2015, 6(1), p 145.
- 24 Sauvant, K.P., 'The Negotiations of the United Nations Code of Conduct on Transnational Corporations', *Journal of World Investment & Trade*, 2015, 16, pp.11-87; Bair, J., 'Corporations at the United Nations: Echoes of the New International Economic Order? Humanity: An International Journal of Human Rights', *Humanitarianism, and Development*, 2015, 6(1), pp.159-171.
- 25 A/RES/3201(S-VI) (actieprogramma) and A/RES/3202(S-VI) (Declaration), beide aangenomen op 1 mei 1974.
- 26 Geciteerd in Meagher, R.F., *An International Redistribution of Wealth and Power: A Study of the Charter of Economic Rights and Duties of States*, Pergamon, New York 1979, p.3.
- 27 CERDS: Charter of Economic Rights and Duties of States (Handvest van de economische rechten en plichten van staten); A/RES/29/3281(XXIX), aangenomen op 12 december 1974.
- 28 A/PV.2315 en Corr. 1, punt 47.
- 29 Pahuja, S., *Decolonizing International Law: Development, Economic Growth and the Politics of Universality*, Cambridge University Press, Cambridge 2011; Venzke, I., 'An Extended Critique of International Investment Arbitration', in: L. Gradoni & H. Ruiz-Fabri (red.), *Debacles: Illusions and Failures in the History of International Adjudication*, Oxford University Press, Oxford 2018.
- 30 A/PV.2315 en Corr. 1, punt 130.
- 31 Broches, A., 'The Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States', *Recueil des Cours*, 136, 1972, p. 343.
- 32 Idem, p. 345.
- 33 Özsü, U., 'Neoliberalism and the New International Economic Order: A History of "Contemporary Legal Thought"', in: C. L. Tomlins & J. Desautels-Stein (red.), *In Search of Contemporary Legal Thought*, Cambridge University Press, Cambridge 2017.
- 34 Geciteerd in: Moyn, S., 'Justice Delayed: The Political Origins and Uncertain Future of Global Justice', *ABC Religion and Ethics*, 2016 (www.abc.net.au/religion/articles/2016/01/27/4395512.htm, 26 maart 2017).
- 35 Zie ook: Sabel, C. & Zeitlin, J., 'Historical Alternatives to Mass Production: Politics, Markets and Technology in Nineteenth-Century Industrialization', *Past and Present*, 108, 1985, pp. 161-162.
- 36 Honneth, A., *Die Idee des Sozialismus*, Suhrkamp, Berlin 2016, p. 114; Wright, E.O., *Envisioning Real Utopias*, Verso, Londen 2010.
- 37 Bernstorff, J. von & Dann, P. eds., *The Battle for International Law in the Decolonization Era*, Oxford University Press, Oxford 2018, te verschijnen.
- 38 Artikel 140 en 144 UNCLOS.
- 39 Zie ook de klassieker Wallerstein, I., *Historical Capitalism: With Capitalist Civilization*, Verso, Londen 1983.
- 40 Juma, C., *How the EU starves Africa into submission*, 2016.
- 41 Hoegen, M., *High duties keep food imports from poor countries out of Europe*, 2010 (www.dw.com/en/high-duties-keep-food-imports-from-poor-countries-out-of-europe/a-5127705).
- 42 Rodrik, D., *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, Norton, New York 2012, p.57.

Voor internationale samenwerking, tegen handelsakkoorden

De Europese Unie vervreemdt veel burgers van zich met haar handelsbeleid. Bij het tot stand komen van handelsakkoorden als TTIP, CETA en JEFTA wordt geen rekening gehouden met mensen die zich bedreigd voelen door de voortsnellende globalisering. Bovendien worden kwesties die voor veel burgers belangrijk zijn, zoals opwarming van de aarde, migratie en belastingontwijking, genegeerd.

MARIJA BARTL

Verbonden aan het Centre for the Study of European Contract Law van de Universiteit van Amsterdam

De sociaal-democratie is van oudsher een voorstander van internationalisering. De sociaal-democratische openheid, zowel tegenover mensen als tegenover (economische) vooruitgang, is een overwinning op de beperkingen van verschillende soorten nationalisme. Maar met de nieuwe Europese 'supra-regionale' handelsovereenkomsten als TTIP (met de Verenigde Staten), CETA (met Canada) of JEFTA (met Japan) kan het geloof in internationalisering en liberalisering weleens tegen de eigen grenzen aanlopen.

In dit artikel wil ik de beoogde sociaal-democratische agenda verkennen ten aanzien van deze nieuwe overeenkomsten. Eerst bespreek ik de redenen waarom zulke nieuwe supra-regionale handelsovereenkomsten – die meer openheid en vooruitgang beloven te brengen – juist kunnen leiden tot meer uitsluiting, en

wel op ten minste drie manieren. Inhoudelijk plaatsen deze brede akkoorden veel politieke strijdpunten buiten de werkingssfeer van de democratische politiek, naar het domein van het internationaal recht. Institutioneel zetten zij een aantal instanties op die noch vertegenwoordigend zijn, noch democratische verantwoording hoeven af te leggen. Ironisch genoeg zijn de beloofde economische voordelen van de akkoorden tegelijkertijd op z'n best marginaal.¹ Om deze redenen betoog ik dat sociaal-democraten de handelsakkoorden zoals ze momenteel door de Europese Unie worden bepleit, moeten verwerpen.

Betekent dit tevens dat de sociaal-democratie het project van internationalisering maar volledig moet opgeven? Het antwoord is resoluut nee – zij kan noch moet dat doen. Veel processen en ontwikkelingen die zich op in-

Marija Bartl *Voor internationale samenwerking, tegen handelsakkoorden*

ternationaal gebied voltrekken (zoals klimaatverandering of migratie) kunnen moeilijk gestopt of gekeerd worden. Internationalisering als project loslaten betekent alle regelgeving voor deze wereldwijde processen overboord gooien, en daar kan de sociaal-democratie toch moeilijk achter staan.

In het tweede deel van dit artikel bespreek ik hoe een nieuwe sociaal-democratische internationaliseringsagenda eruit zou kunnen zien. Het eerste agendapunt dat ik daarvoor aandraag: kijk naar andere vormen van internationalisering naast handelsliberalisering en investeringen (zoals duurzame ontwikkeling). Twee: oefen druk uit om de discussie rond klimaat, migratie, belasting, (economische) ontwikkeling en financiën én die rond internationale handel samen te brengen. En ten derde moet de sociaal-democratie reductionistische neoklassieke verhalen over de kosten van regelgeving bestrijden door ook de positieve kant te tonen – en tegelijk mondiale integratie in een concrete nieuwe context te plaatsen (denk bijvoorbeeld aan gegevensbescherming).

Kritiek van links en van rechts

De golf 'supra-regionale handelsovereenkomsten' van Europa met grote geavanceerde economieën als de Verenigde Staten, Canada of Japan begon in 2013 met het rapport van de zogeheten EU-VS-werkgroep voor werkgelegenheid en investeringen.² Niet lang daarna begonnen in alle stilte de onderhandelingen over TTIP. Daaruit is inmiddels een brede waaier aan bepalingen voor verdere marktopenstelling en -regulering gerold, evenals regels gericht op het scheppen van nieuwe institutionele kaders (bescherming van investeringen en samenwerking op regelgevingsgebied). De economische beloften waren groot, althans volgens de Europese Commissie,³ en volgens andere commentaren heeft TTIP nog veel meer ambities, tot een 'economische NAVO' aan toe.⁴

Tegelijkertijd roept het project – enigszins

verrassend voor de betrokken handelsadepten – veel verzet op. De eerste, nogal luide weerstand kwam van 'links' – die bezwaar maakte tegen deze zakelijke staatsgreep in de vorm van geschillenbeslechting tussen investeerders en staten (ISDS) en tegen samenwerking op regelgevingsgebied. Het beeld doemde op van een machtig bedrijfsleven met grote invloed op de agenda.⁵ Latere kritiek kwam van 'rechts', zoals de Trump-regering en tot op zekere hoogte Brexit; groepen die niets zien in de 'brave new world' van een kosmopolitisch hightech-samenleving die geen rekening houdt met de mensen die vooral beducht zijn voor de gevaren van globalisering voor hun materiële of morele bestaan.

De reactie van de Europese Unie op deze weerstand was op z'n best mager. Het antwoord op maatschappelijke protesten van links was het beleidsdocument *Handel voor iedereen*, bedoeld als aanzet voor een rechtvaardiger en inclusiever handelsbeleid.⁶ Het document is echter allesbehalve een breuk met de denkwijze die juist tot internationale (handels)verdragen als TTIP heeft geleid. Grondgedachte blijft immers een geloof in de economische voordelen van openstelling en liberalisering van de handel en de centrale rol van particuliere investeringen. Sociale en milieunormen worden opgevat als 'niet-tarifaire handelsbelemmeringen' die je kunt wegnemen door samenwerking op het gebied van regelgeving, terwijl hun goede kanten nauwelijks worden opgemerkt. Het beleidsdocument negeert een kwestie als verlegging van het handelsverkeer, bijvoorbeeld in verband met belastingrisico's en -ontduiking, en ziet de relatie met Afrika door een EU-bril zoals 'Aid for Trade' (hulp voor handel) – een beleidslijn die Afrikaanse landen financiële voordelen belooft in ruil voor *unilaterale* handelsliberalisering.⁷

De reactie op Trump, aan de andere kant, is dat Eurocommissaris Malmström zich nog sterker opwerpt als voorvechter van vrije handel.⁸ Met groot enthousiasme maakt de EU zich op voor nieuwe handelsovereenkomsten

Marija Bartl *Voor internationale samenwerking, tegen handelsakkoorden*

als JEFTA en versnelde onderhandelingen met Mexico of MERCOSUR (een douane-unie tussen Brazilië, Argentinië, Uruguay, Paraguay en Venezuela). Kritische geluiden van links worden bovendien weggezet als het in de kaart spelen van rechts-populistische retoriek. Europese burgers kunnen kiezen uit twee smaken: Trumpachtig protectionisme of de neoliberale handelsagenda.

Maar als iets 'linkse' en 'rechtse' kritiek, hoezeer ook verschillend, bij elkaar brengt, is het wel de aandacht voor de opkomst en neergang van allerlei structurele winnaars en verliezers in de huidige economische wereldorde. De sociaal-democratie moet daar oog voor hebben.

Redenen om supra-regionale handelsovereenkomsten af te wijzen

Er zijn drie belangrijke redenen waarom supra-regionale handelsovereenkomsten niet passen in het streven naar internationalisering waar sociaal-democratische partijen in heel Europa zich sinds jaar en dag hard voor maken. Ze leiden tot verkeerde instituties die eerder democratische én materiële uitsluiting versterken. Met als gevolg meer ongelijkheid en nog meer weerstand tegen internationale integratie.

De handelsovereenkomsten bestrijken een groot aantal onderwerpen – van ambitieuze regels voor de markttoegang, waaronder openbare aanbesteding en technische handelsbelemmeringen, tot fytosanitaire maatregelen. Hieruit volgt dan een regelgevend kader dat het handelsverkeer moet vereenvoudigen: regels en voorschriften op het gebied van concurrentie, intellectuele eigendom, midden- en kleinbedrijf of energie en grondstoffen. Tot slot worden TTIP, CETA en JEFTA opgetuigd met een reeks instituties, bijvoorbeeld voor geschillenbeslechting van investeringen (de beruchte ISDS en het investeringsgerecht), en regelgevende samenwerking – technocratische samenwerkings-

vormen tussen regelgevende instanties die niet-tarifaire handelsbelemmeringen waar mogelijk moeten wegnemen.

Als je kijkt naar al die wettelijke bepalingen, is het duidelijk dat ze enerzijds veel marktregulering omvatten en anderzijds betrekking hebben op kwesties die normaal gesproken aan de nationale politiek worden overgelaten. Door deze bepalingen onder internationale overeenkomsten te scharen worden ze grotendeels onttrokken aan democratische controle; politieke compromissen worden bestendigd ten koste van een democratische uitwisseling van standpunten, politieke discussie en de mogelijkheid van elkaar te leren.

Niet-representatieve instituties

Supra-regionale handelsovereenkomsten scheppen dus ondemocratische, niet-representatieve instituties. Daarnaast brengt bovengenoemde samenwerking op regelgevingsgebied⁹ een bepaald soort expertise met zich mee. In de opstartfase van de samenwerking worden vooral 'handelsexperts' en 'regelgevingsspecialisten' ingezet, terwijl andere soorten expertise (milieu-ambtenaren, sociale zaken-experts, et cetera) alleen aan bod komen als een kwestie hen aangaat (en dit ook wordt erkend!).¹⁰ Aangezien deze functionarissen aan een zekere beroepsdeformatie lijden,¹¹ dreigt de institutionele oververtegenwoordiging over een breed aantal onderwerpen (letterlijk elke veronderstelde handelsbepalende regeling kan deel uitmaken van regulerende samenwerking) veel andere normatieve kwesties te overschaduwen. Deze institutionele constructie hangt ook samen met het liberaliseringsdoel van de handelsakkoorden – en welke expertise is dan vanzelfsprekender?¹²

Ten tweede vergroten de voorgestelde instituties de aanwezigheid van 'belanghebbers' in het regelgevingsproces, zowel nationaal als grensoverschrijdend. En die



Tijdens de TIIP GAME OVER-demonstratie in Brussel op 20 september 2016 eisten de demonstranten onmiddellijke actie tegen vrijhandelsverdragen als TIIP, CETA en TISA.

Marija Bartl *Voor internationale samenwerking, tegen handelsakkoorden*

vertegenwoordiging zou weleens in het voordeel kunnen werken van zakelijk belanghebbers, die specifieke belangen najagen en die over meer middelen beschikken om aan regelgevingsprocessen deel te nemen. Het maatschappelijk middenveld en niet-georganiseerde belangengroeperingen daarentegen maken om dezelfde redenen van oudsher weinig gebruik van mogelijkheden tot participatie.¹³ Dit lijkt de opstellers van de akkoorden evenwel geen zorgen te baren.

Een laatste elementaire tekortkoming van de handelsakkoorden is dat burgers, arbeidsorganisaties, ngo's et cetera bijzonder weinig 'rechten' hebben om de bepalingen van een overeenkomst af te dwingen. Eén groep daarentegen lijkt, zelfs buiten het nationale rechtstelsel om, extra beschermd te moeten worden: investeerders. Waarom blijft tot dusver onduidelijk, hoewel het ontbreken van bescherming nog niet heeft geleid tot minder investeringen tussen de EU en hetzij de VS, Canada of Japan, 's werelds grootste handelspartners.¹⁴

Democratisch tekort

Een derde punt van zorg betreft de democratische impact van de handelsakkoorden. Zoals gezegd hebben ze een enorme reikwijdte en gaan hun onderliggende instituties mank aan velerlei onvolkomenheden. Kunnen nationale democratische instituties de negatieve gevolgen wellicht beperken? Niet zonder problemen.

Allereerst verleggen de akkoorden de besluitvorming van traditionele democratische kanalen naar technocratische kanalen. De instituties lijken te passen in een trend in de richting van bovenstatelijke technocratie – politieke vragen worden 'technische' vragen, besluitvorming depolitiseert. Het probleem is alleen dat 'technische' vragen uiteindelijk niet apolitiek zijn, dat ze herverdelingseffecten hebben, met winnaars en verliezers.

Neem alleen al de recente oproep tot 'regulerende samenwerking' door het Forum voor

samenwerking op regelgevingsgebied, waar bijvoorbeeld ook sanitaire en fytosanitaire maatregelen onder vallen.¹⁵ Is de regelgeving inzake pesticiden en chemicaliën een technische zaak waar regelgevende instanties opnieuw over zouden moeten kunnen onderhandelen? Die positie is nauwelijks houdbaar als je bedenkt dat deze regelgeving nauw verweven is met grondwettelijke beginselen en waarden (het voorzorgsbeginsel), terwijl de bijzonder technische vraag wie de 'bewijslast' draagt om de giftigheid van bepaalde chemicaliën aan te tonen, leidt tot diametraal verschillende uitkomsten qua beschermingsniveau in Canada en de Verenigde Staten versus de EU.¹⁶

De handelsovereenkomsten verzwakken de democratisch gekozen parlementen

Ten tweede verzwakken de handelsovereenkomsten de democratisch gekozen parlementen door (voorheen) politieke kwesties steeds meer onder te brengen in het internationaal recht, waardoor ze buiten het bereik van en de beïnvloeding van de democratische politiek komen. Internationale verdragen aanpassen werd, althans tot de huidige Amerikaanse regering, zelfs als schier onmogelijk gezien.

Tot slot leggen de akkoorden steeds meer regels op over de uitvoering van het nationale regelgevingsproces – en perken zo het politieke debat in door het opleggen van (al even dwingende) cijfers. En voor zover nationale parlementen en het Europees Parlement al kunnen ingrijpen, maakt de wildgroei aan tamelijk obscure organen, commissies en werkgroepen met hun ondoorzichtige en asymmetrische participatie (wat betreft functionarissen, expertise en stakeholders) elk

Marija Bartl *Voor internationale samenwerking, tegen handelsakkoorden*

verantwoordingsmechanisme in de praktijk moeilijk toe te passen.

Sociaal-democratische agenda voor internationale samenwerking

Internationale samenwerking staat centraal in het sociaal-democratische project. Het feit dat die samenwerking momenteel voorrang geeft aan economische integratie, hoe gebrekkig ook in veel opzichten, betekent niet dat de sociaal-democratie haar streven naar internationale samenwerking maar moet intrekken. Internationale samenwerking is misschien wel harder nodig dan ooit. Klimaatverandering bedreigt het leven op aarde; economische ongelijkheid, milieuschade, oorlog en conflict veroorzaken steeds grotere migratiegolven. Als milieubescherming en sociale rechtvaardigheid essentieel zijn voor een vreedzaam en gelukkig leven op aarde, wat zijn dan de belangrijkste sociaal-democratische agendapunten als het gaat om internationale (economische) samenwerking?

Zoals hierboven betoogd, brengt het centraal stellen van economische samenwerking via liberalisering van handel en investeringen diverse tekortkomingen met zich mee: de dominantie van handelsexperts, het ondergesneeuwd raken van andere normatieve kwesties, fragmentatie van de internationale ruimte waarbij handel zich weinig lijkt aan te trekken stellen van klimaat of migratie.

Daarom moeten sociaal-democraten economische samenwerking alleen ondersteunen onder de juiste, inclusieve doelstellingen zoals duurzame ontwikkeling of, radicaler, een 'sociaal-ecologische transitie'.¹⁷ Daarvoor zijn allerlei soorten expertise benodigd, zodat er meer oog komt voor andere normatieve kwesties en voor het feit dat verschillende domeinen – zoals vrijhandel en milieueffecten – met elkaar verbonden zijn. Een teleurstellende poging om rekenschap te geven van die verbanden – via het 'verticale' hoofdstuk over duurzame ontwikkeling in supra-regionale

overeenkomsten¹⁸ – getuigt nu juist van die scherpe fragmentatie en het gebrek aan verantwoordelijkheid in het denken over internationale samenwerking.

Klimaat, migratie, belasting, financiële markten – allemaal terreinen die losstaan van handel en investeringen en daar tegelijk mee verweven zijn. Welke gevolgen heeft verdere handelsliberalisering voor CO₂-emissies?¹⁹ Effenen de nieuwe handelsovereenkomsten de weg naar directe buitenlandse investeringen die mogelijk resulteren in 'landonteigening' en daarmee economische migratie?²⁰ Leiden handelsovereenkomsten van de EU met diverse Afrikaanse clusters tot het onderverdelen (compartimentering) van de Afrikaanse economische ruimte in gebieden met verschillende tarieven, regels, toegangsmogelijkheden, openheid – en leggen ze op lange termijn een rem op een (effectievere) intern geleide economische ontwikkeling? Of wat is de relatie tussen de grootschalige belastingontduiking door Afrikaanse landen en economische migratie?²¹

De Europese Commissie doet niets met het Duitse idee voor een Marshallplan voor Afrika

Het is belangrijk om te onderzoeken hoe de verschillende onderdelen van internationale samenwerking op elkaar inwerken en elkaar beïnvloeden – zoals sommige politici nu ook onderkennen. Een opmerkelijke, zij het kleine stap in deze richting is het Duitse idee voor een Marshallplan voor Afrika.²² Het plan stelt het migratievraagstuk en economische achterstand centraal en brengt een aantal cruciale kwesties samen: het tegengaan van

Marija Bartl *Voor internationale samenwerking, tegen handelsakkoorden*

belastingfraude (en -ontduiking) en kapitaalvlucht, het vergroten van de belastinggrondslag van Afrikaanse staten, verdere hervorming van de internationale juridische en economische orde, de belangrijke rol van overheden en overheidsinvesteringen in de economische ontwikkeling. Een eerste, schuchtere stap waar de EU haar beleid op zou moeten baseren. Helaas doet de handelsagenda van de Commissie er niets mee – zie *Handel voor iedereen*.²³

Verlaat het simplistische neoklassieke discours over regelgeving

Tot slot moet de sociaal-democratie – een eenvoudige maar fundamentele stap – kiezen voor regelgeving. Regelgeving brengt immers veel goeds, dat wordt vaak vergeten in de verhalen over de kosten ervan. Regels vormen niet alleen ‘handelsbelemmeringen’, ze hebben ook voordelen. Zoals sommige milieubeschermers hebben opgemerkt: (Europese) instanties zijn zo naarstig op zoek naar manieren om de administratieve rompslomp terug te dringen dat ze de neiging hebben om ook milieu- en sociale voorschriften overboord te gooien.²⁴

Daarnaast moet de sociaal-democratie ook echt politiek bedrijven: bied nieuwe kaders en identiteiten als alternatief voor de neoliberale mantra. Hoe? Een voorbeeld van politiek bedrijven – al komt het dan van liberale zijde – is de framing van het thema gegevensbescherming. Bij de onderhandelingen over supra-regionale overeenkomsten probeert de coalitie van voorstanders van vrije handel de discussie over de bescherming van persoonsgegevens consequent een andere draai te geven: het gaat om ‘datastromen’, wat beelden oproept van economische groei en (potentiële, zij het nogal twijfelachtige) productieaantallen²⁵. Die pogingen gegevensbescherming binnen de EU ter discussie te stellen moet de sociaal-democratie serieus nemen door er een antwoord op formuleren: het is niet waar dat de hoge mate van online gegevensbescherming

in de EU de wereldhandel heeft afgeremd – juist omgekeerd. Wat zijn de economische voordelen van ‘online vertrouwen’, en de relatie met mensenrechten?

Neem gevoelens van uitsluiting serieus

Met haar handelsbeleid zal de Europese Unie naar verwachting veel burgers van zich blijven vervreemden. Als je kijkt naar de onderhandelingen en de teksten van de supra-regionale handelsovereenkomsten, valt op dat ze niet alleen veel belangrijke kwesties achterwege laten waar ze een grote invloed op hebben – klimaat, migratie, belasting – maar ook intern een vervreemdend effect geven. Ze projecteren een toekomstbeeld van de EU als een soort kosmopolitische, transnationale hightech-gemeenschap met mobiele actoren die beschikken over uitstekende taalvaardigheden, een flexibel wereldbeeld en goed onderwijs. Een visie die naadloos past bij het zelfbeeld van de elites die aan deze onderhandelingen meedoen.

Die nadruk op globalisering laat echter te weinig ruimte aan de mensen die zich niet herkennen in dit rooskleurige toekomstbeeld. De aanhangers van Trump en van de Brexit, alsmede de opkomst van extreem-rechts in heel Europa, getuigen van dit gevoel van uitsluiting dat het huidige politiek-economische beleid bij velen teweegbrengt. Uitgesloten worden van die voorgespiegelde toekomst wekt weer allerlei angstgevoelens op waar we de laatste tijd getuige van zijn: de afkeer van migranten, werkende vrouwen, het establishment – bevoorrechte groepen voor wie in de toekomst wel plaats zou zijn.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de versterking van transnationale instituties in het huidige kapitalisme een kloof heeft gecreëerd tussen, zoals politiek wetenschappers het noemen, kosmopolitische elites en lokaal gebonden mensen. Die laatste groep kan zijn stem en belangen niet doen gelden en doet daarom niet mee aan het vormgeven van de toekomst. De Europese vrijhandelsovereen-

Marija Bartl *Voor internationale samenwerking, tegen handelsakkoorden*

komsten verhelpen dit probleem niet, maar vergroten het eerder.

Tot dusver hebben EU-handelsfunctionarissen de buitengesloten mensen voorgesteld als sukkels met verouderde standpunten die geen notie hebben van vooruitgang of van wat uiteindelijk voor henzelf goed is. Dat is een miskennis van het begrip *besturen*. Technologie en de economische orde waarin wij leven overkomen ons niet zomaar. Ze zijn niet het resultaat van een natuurlijk (markt) proces – ze worden geconstrueerd door politiek, beleid, wet- en regelgeving.

Als de sociaaleconomische orde wordt vormgegeven door instituties die worden beheerst door allerlei elitegroepen – en als opvattingen van anderen hier nauwelijks worden gehoord – zullen deze instituties alleen hun eigen visies op de wereld voortbrengen. Dus ook hoe je invulling geeft aan die toekomst en wat de juiste vaardigheden, waarden en houdingen zijn. De sociaal-democratie kan en moet daar iets beters tegenover stellen.

Vertaling uit het Engels door Asaf Lahat.

Noten

- 1 Zelfs het meest optimistische rapport in opdracht van de EU belooft een nettovoordeel ter waarde van een luttel kopje koffie per week. Zie M. Myant & R. O'Brien, *The TTIP's impact: bringing in the missing issue*, ETUI WP 2015.01.
- 2 Zie werkgroep op hoog niveau, eindverslag, 11 februari 2013 (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf).
- 3 Zie Europese Commissie, *TTIP: Economic Analysis Explained*, september 2013 (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151787.pdf).
- 4 Hilary Clinton, toenmalig Amerikaans minister van Buitenlandse Zaken, noemde TTIP een 'economisch NAVO'. Zie *Politico*, 17 september 2015 (<https://www.politico.eu/article/will-ttip-be-an-economic-nato/>).
- 5 Zie bijvoorbeeld Corporate European Observatory, een organisatie die onderzoek doet naar de invloed van lobbywerk (<https://corporateeurope.org/international-trade/2015/07/ttip-corporate-lobbying-paradise>); of massamedia als The Independent (<https://www.independent.co.uk/news/world/europe/ttip-deal-business-lobbyists-dominate-talks-at-expense-of-trade-unions-and-ngos-10475073.html>), of Euroactiv (<https://www.euractiv.com/section/trade-society/news/de-gucht-downplays-corporate-dominance-in-ttip-talks/>).
- 6 Europese Commissie, 'Handel voor iedereen. Naar een meer verantwoord handels- en investeringsbeleid' (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154137.pdf).
- 7 Mark Langan, *The Moral Economy of EU Association with Africa* (Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2015).
- 8 Politico, 'EU's Malmström: Trump's trade policy "doomed to fail"', 24 januari 2017 (<https://www.politico.eu/article/malmstrom-trumps-trade-policy-doomed-to-fail/>).
- 9 Samenwerking op regelgevingsgebied maakt deel uit van het EU-onderhandelingspakket en zit als zodanig in bijna alle nieuwe vrijhandelsovereenkomsten.
- 10 Marija Bartl, 'Making Transnational Markets: The Institutional Politics behind the TTIP', *Europe and the World* 1, no. 1 (19 June 2017): 1-37.
- 11 Ibid.
- 12 Het antwoord van de Commissie op de kritiek vanwege deze oververtegenwoordiging van handelsdeskundigheid is niet een strategiewijziging naar een bredere deskundigheid, maar eerder zich bezighouden met de vraag wie er zitting moet hebben in de verschillende organen: minder in plaats van meer verantwoordingsplicht.
- 13 Zie voor een uitstekende (empirische) analyse van de Amerikaanse context: Wendy E. Wagner, 'Administrative Law, Filter Failure, and Information Capture', *Duke Law Journal* 59 (2010). For the EU context zie: Beate Kohler-Koch & Christine Quittkat, *De-Mystification of Participatory Democracy: EU-Governance and Civil Society*, Oxford University Press, Oxford 2013.
- 14 Zo gaat de Europese Commissie prat op het bereikte investeringsniveau met de Verenigde Staten: <http://ec.europa.eu/trade/policy/>

 Marija Bartl *Voor internationale samenwerking, tegen handelsakkoorden*

- countries-and-regions/countries/united-states/.
- 15 Zie: https://ec.europa.eu/growth/content/call-proposals-regulatory-cooperation-activities-regulatory-cooperation-forum-rcf-under-ceta_en.
- 16 Marija Bartl, 'Regulatory Convergence through the Back Door: TTIP's Regulatory Cooperation and the Future of Precaution in Europe', *German Law Journal* 18 (2017).
- 17 Zie EuroMemorandum-rapport 2018 (http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum_2018.pdf).
- 18 De hoofdstukken over duurzame ontwikkeling bevatten bepalingen die gericht zijn op het handhaven van normen voor milieu- en arbeidsbescherming. Niet alleen beogen deze hoofdstukken niet de bescherming te vergroten, eventuele verplichtingen vallen onder zeer zwakke (indien aanwezig) handhavingsmechanismen, terwijl hun 'verticale' karakter duidelijk maakt dat de verplichtingen die zij oplegen niet integraal gelden voor andere gebieden en sectoren. Zie de briefing van de onderzoeksdienst van het Europees Parlement: <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-595894-Trade-sustainable-development-chapters-CETA-FINAL-old.pdf>.
- 19 Zie bijvoorbeeld Shunsuke Managi, 'Trade Liberalization and the Environment: Carbon Dioxide for 1960–1999', *Economics Bulletin*, 2004, Vol. 17, No. 1: 1–5; beschikbaar op Roger Meiners, ed., *Cutting Green Tape: Pollutants, Environmental Regulation and the Law*, 1st ed. (New Brunswick N.J.: Routledge, 1999).
- 20 Zie bijvoorbeeld het transcript van de toespraak van Saskia Sassen (<https://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2013/may/29/migration-expulsion-foreign-land-deals>). Interessant is dat in de recente migratiegolf Ethiopiërs de grootste groep 'economische migranten' zijn, terwijl Nederlandse bloemkwekerijen direct betrokken zijn bij het verdrijven van kleine boeren en nomadische volkeren van hun land en weiden gronden aldaar – waarover zij vrij regelmatig protest ontvangen (<https://www.farm-landgrab.org/post/view/26476-dutch-israeli-farms-in-ethiopia-attacked-by-protesters>).
- 21 Zie het uitstekende rapport van Global Financial Integrity, 'Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013', dec. 2015 (<http://www.gfintegrity.org/report/illicit-financial-flows-from-developing-countries-2004-2013/>).
- 22 Duits ministerie van Economie en Ontwikkeling, Afrika en Europa – *A new partnership for development, peace and a better future* (https://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/information_flyer/information_brochures/Materialie270_afrika_marshallplan.pdf).
- 23 Hierboven aangehaald, noot 6.
- 24 Roger Meiners (red.), *Cutting Green Tape: Pollutants, Environmental Regulation and the Law*, New Brunswick, NJ: Routledge, 1999.
- 25 K. Irion & S. Yakovofleva, 'The interface between trade and privacy: How to reconcile the European union governance of Personal data flows with external trade'. Presented at 10th Annual Privacy Law Scholars Conference (PLSC), Berkeley, CA, 1 & 2 juni 2017 (in bestand bij de auteur).

**BRAM EIDHOF PLEIT VOOR SCHERP GEDEFINIËRD
EN SUBSTANTIEEL BURGERSCHAPSONDERWIJS**

'Democratie is een werkwoord, vooral als mensen zich een gebrek daaraan niet meer kunnen indenken. Burgerschapsonderwijs helpt daarbij, dat laat dit pamflet overtuigend zien.'

Prof. dr. Kim Putters, directeur van het Sociaal Cultureel Planbureau



HET WILHELMUS VOORBIJ

Bram Eidhof

**OVER HET ONTWIKKELEN VAN
BURGERSCHAP IN HET ONDERWIJS**

vangennep amsterdam

vangennep amsterdam

nieuw

—advertentie—

DÉ HERONTDEKTE TURKSE ROMAN
OVER DE LIEFDE

SABA HATTIN ALI

vannep amsterdam

Madonna met bontjas

ROMAN

- 'Er zijn boeken die je in zijn geheel zou willen citeren en dit is er een van.' *Tzum*
- 'Hun dialogen zijn schitterend.' *Trouw*

vannep amsterdam

ISBN 9789461644718 | PAPERBACK | 240 PP. | €16,90

roman

—advertentie—

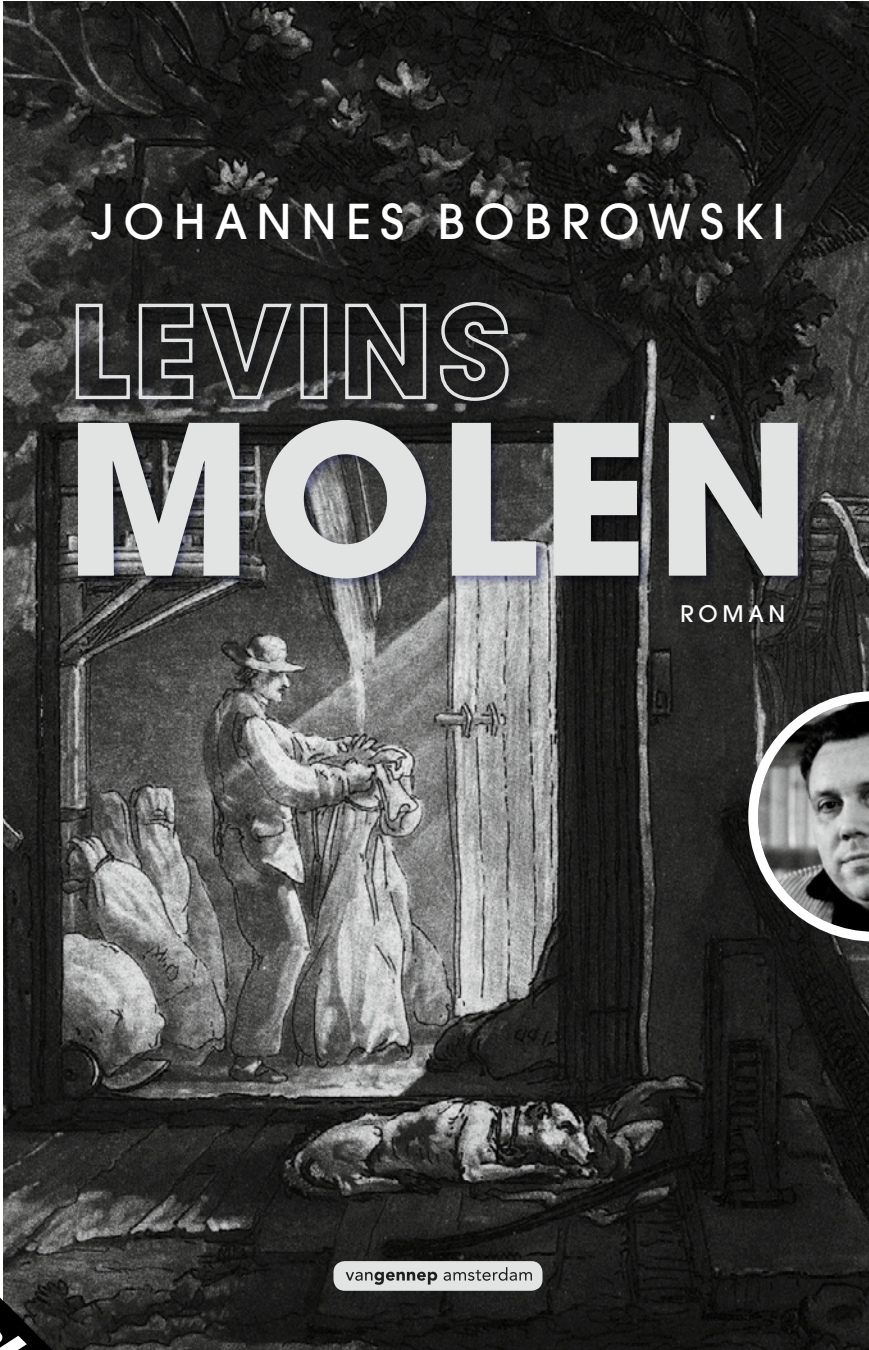
**'ER IS NAOORLOGSE DUITSE LITERATUUR VAN RANG.
LEVINS MOLEN BEHOORT DAAR TOE.'**

FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG

vangenep amsterdam

JOHANNES BOBROWSKI
**LEVINS
MOLEN**

ROMAN



vangenep amsterdam

binnenkort

ISBN 9789461643889 | PAPERBACK | 272 PP. | €19,90

Jaargang 75, nummer 2, april 2018

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

Versijnt zes maal per jaar

Redactie

Paul de Beer

Nik de Boer

Meike Bokhorst

Klara Boonstra

Menno Hurenkamp

Ruud Koole

Marijke Linthorst

Annemariëke Nierop (*eindredactie*)

Redactieraad

Maurits Barendrecht

Liesbeth Noordeggraaf

Marc Chavannes (*voorzitter*)

Paul Tang

**De redactie verwelkomt
bijdragen ter beoordeling.
Kopij graag toezenden
per e-mail naar send@wbs.nl.**

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail send@wbs.nl

Lay-out & omslag

Uitgeverij Van Gennep

Abonnementen

Bel (020) 606 07 21 of mail

info@vangennep-boeken.nl

voor een abonnement of kennis-
makingsnummer.

Uitgever

Uitgeverij Van Gennep

Nieuwpoortkade 2A

1055 RX Amsterdam

info@vangennep-boeken.nl

(020) 606 07 21

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.

© 2018 Uitgeverij Van Gennep, Amsterdam

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



Rood-groene politiek voor de 21^e 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 21^{ste} 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.

Omvang 416 pagina's | € 22,50 | ISBN 978 94 6164 453 4
Nu verkrijgbaar!



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.

Omvang 416 pagina's | € 24,90 | ISBN 978 94 6164 459 6
Nu verkrijgbaar!

PETER BOELHOUWER *De toekomst van ons wonen*

WIM DERKSEN *Uniek en geborgen wonen*

FRANCINE HOUBEN & ARMAND PAARDEKOOPEER OVERMAN
Ver weg is het nieuwe dichtbij



Bouwen alleen is niet genoeg

MET VERDER BIJDAGEN VAN Willem Heesen & Lobke Zandstra

LEO VAN DER WEES *Publiek geld = publieke informatie = publieke toegang*

KATI PIRI & LILIANNE PLOUMEN *Mensenrechten in Marokko*

- 3 *Redactioneel* Meegaan met de tijd
4 *Column* **Menno Hurenkamp** Meebewegen
-

Bouwen alleen is niet genoeg

- 7 **Peter Boelhouwer** De toekomst van ons wonen
14 **Francine Houben & Armand Paardekooper Overman** Ver weg is het nieuwe dichtbij
19 **Wim Derksen** Uniek en geborgen wonen
21 *Column* **Willem Heesen** Een stad voor iedereen
22 **Lobke Zandstra** Dromen van een duurzame stad
-

- 26 *Column* **Kati Piri & Lilianne Ploumen** Mensenrechten in Marokko
27 **Leo van der Wees** Publiek geld = publieke informatie = publieke toegang
36 **Dirk Achterbergh & Kees-Jan van Klaveren** Wie is de patiënt?
45 **Rob Wolvers** De moeizame verhouding met de krijgsmacht
-

Linkse waarden

- 52 **Teun Dominicus** Ga je mee verdwalen?
56 **Yourik Malet** Sociaal-democratie als bindingsmiddel van de samenleving
61 **Naomi Woltring** Sluitstuk van linkse waarden
-

- 66 *Column* **Klara Boonstra** Macht aan de nieuwe collectieven

Redactioneel

Meegaan met de tijd

Sociaal-democraten in Engeland hebben moeite mee te bewegen met de veranderende wereld om zich heen, blijkt uit het verslag dat Menno Hurenkamp maakte van een bijeenkomst van Labour-vernieuwingsbeweging Momentum. Dat lijkt niet alleen een probleem te zijn voor Engelse sociaal-democraten.

Maar het is nu ook weer niet zo dat er geen vernieuwing plaatsvindt. Neem de Datavakbond, waar Klara Boonstra dit nummer van verhaalt. Een oud antwoord (een vakbond om tegenmacht te organiseren) op een nieuw probleem (het misbruik dat techgiganten als Google en Facebook maken van hun economische en politieke macht).

Ook de drie jongeren – Teun Dominicus, Yourik Malet en Naomi Woltring – die in dit nummer schrijven over ‘linkse waarden’ zoeken naar nieuwe antwoorden op oude opgaven, zoals het organiseren van solidariteit.

Wat betreft wonen – een onderwerp dat dit nummer veel aandacht krijgt – hadden sociaal-democraten altijd een succesverhaal. Maar ook hier is de wereld veranderd. Alleen het bouwen van heel veel huizen is niet genoeg om iedereen een kans te geven op een geschikte en betaalbare woning, stelt Peter Boelhouwer. Francine Houben & Armand Paardekooper Overman geloven in de kansen die moderne technieken bieden voor een sociale en duurzame leefomgeving, voor arm en rijk wereldwijd. Andere bijdragen over de toekomst van ons wonen komen van Wim Derksen (het belang van ‘geborgendheid’ in steden), Willem Heesen (over de rol van gemeenten) en Lobke Zandstra (over het Haags Klimaatpact).

Verder deze *S&D*: Leo van der Wees ziet *open access* – het vrij toegankelijk zijn van informatie die met publiek geld tot stand is gekomen – eindelijk van de grond komen, Dirk Achterberg en Kees-Jan van Klaveren waarschuwen dat linkse partijen een ‘rechts mensbeeld’ aanhangen als ze over de zorg beslissen, Rob Wolvers wijst op het ontbreken van een visie op de krijgsmacht en Kati Piri & Lilianne Ploumen vertellen waarom ze naar het Marokkaanse Rif-gebied afreisden.

Column

Meebewegen

Door **Menno Hurenkamp**

Redacteur van *S&D* en politicoloog aan de UvA

Op een zaterdag in mei neem ik de trein van Londen naar Bath. Het is warm. Je zou dagjesmensen richting zee verwachten. Maar ik ben alleen. Allicht omdat vandaag het huwelijk plaatsvindt tussen Harry en Meghan, tussen een blauwbloedige edelgermaan en een vertegenwoordigster van de Hollywood-adel, tussen een troonopvolger van de Engelse kroon (weliswaar de zevende in rij maar toch) en een dochter van een Afro-Amerikaanse moeder en een goudeerlijke trailerparkbewoner. Je bent niet goed bij je hoofd wanneer je dat niet op televisie gaat kijken – uit sociologische interesse alleen al. En dat ik inderdaad niet goed bij mijn hoofd ben blijkt ook doordat ik in Engeland de trein neem. Het geplande ritje van 1,5 uur met één keer overstappen wordt 3,5 uur met drie keer overstappen, onderbroken met een busritje door wat Hobbitdorpjes omdat een spoorlijn dicht is. Bij wat ik nadien over privatiseringen denk, verbleekt Jan ‘Tomaat’ Marijnissen tot Frits Bolkestein.

Uiteindelijk brengt de reis me toch bij een bijeenkomst van de Labour-vernieuwingsbeweging Momentum. De schrijver Mark Perryman presenteert er zijn boek *The Corbyn effect*. De essays brengen scherp in beeld hoe het kan dat een oude man met tamelijk radicale ideeën opeens de macht in de Labour-partij in handen krijgt. Ik wil weleens zelf horen hoe ‘de achterban’ daarover denkt. Voor het begrip van de lezer moet wel worden opgemerkt dat Labour zich verhoudt tot de PvdA als De Bijenkorf tot een kringloopwinkel; dat binnen Labour over elk denkbaar maatschappelijk thema tientallen elkaar actief bestrijdende werkgroepen, verenigingen en vakbonden elkaar de maat nemen, dat de club 600.000 leden heeft

en allerlei heel en half gelieerde denktanks; dat het kortom een politieke machine van jewelste is. Waar dus een zoveelste intellectueel met een geinig boekje nog net wat minder serieus genomen wordt dan in Nederland. O ja, en het is dus zonnig, er is een *royal wedding* op de *telly* en Bath is niet echt een Labour-stad, eerder het Bloemendaal van Engeland. Toch zitten er ruim dertig mensen in het zaaltje.

Reuze interessant vinden ze het dat ik uit Nederland kom, maar niet heus. Je weet direct weer waarom Corbyn geen poot uitstak om Groot-Brittannië in de Europese Unie te houden. Zijn achterban is met andere dingen bezig, zoals onbetaalbare huizen (klopt), armoede en werkloosheid onder jongeren (valt mee, maar het flexwerk niet) en voedselprijzen (niet veel anders dan bij ons). Corbyn bedient ze niet perfect, want hij boekt geen grote winst. Maar hij bindt wel veel nieuwe mensen aan zich. En Europa, ach. Engelsen denken sowieso liever niet aan het buitenland. Als ze met het pistool op de borst een ander land moeten noemen, beginnen linksige types ten einde raad over Palestina. Dichterbij lukt niet. Hoe kun je nou een progressieve beweging willen zijn en zo navelstaren, vraag ik me hardop af, waarom zijn jullie trots op dat provinciale? Maar de tijd is te kort om een goed antwoord te krijgen.

Licht geërgerd over de zelfgenoegzaamheid reis ik terug. Gelukkig is er de taxichauffeur, wereldwijd redder van het korte stukje, en nu ook nog van de Engelse eer. Hij zegt: ‘Gisteren was de finale van de Engelse voetbalbeker, Arsenal-Chelsea. Sáái. Ik heb van ellende naar het huwelijk gekeken. Maar dat was móói, man! Mijn vrouw zat te huilen. Weet je dat ze half zwart is, die Meghan? Ze had een gospelkoor bij zich! Elton John keek ernaar alsof-ie in de poep gestapt was. Weet je wat het is, die royals proberen mee te bewegen met de wereld. Dan houden ze het langer vol.’

BOUWEN ALLEEN IS NIET GENOEG

Er is een schreeuwend tekort aan woningen, vooral voor starters en voor de grote groep mensen die te veel verdient voor een sociale huurwoning, te weinig voor de particuliere huursector en die een te onzeker inkomen heeft voor de koopsector.

Maar alleen inzetten op het bouwen van heel veel woningen is niet genoeg om iedereen een kans te geven op een geschikte en betaalbare woning. **PETER BOELHOUWER** spiegelt de ontwikkelingen op de woningmarkt aan demografische, economische en maatschappelijke ontwikkelingen.

FRANCINE HOUBEN & ARMAND PAARDEKOOPE OVERMAN van Mecanoo Architecten laten zien dat een sociale en duurzame leefomgeving niet alleen voor de rijken hoeft te zijn weggelegd.

WIM DERKSEN houdt een pleidooi voor geborgenheid in onze steden. **WILLEM HEESSEN** vindt dat gemeenten de woningmarkt te veel aan de markt overlaten. En **LOBKE ZANDSTRA** is trots op het Haagse Klimaatpact, maar ook een beetje ongerust nu de betrokken partijen concrete maatregelen moeten gaan nemen, van het terugdringen van autoverkeer in de stad tot het verduurzamen van de bestaande woningen.



De toekomst van ons wonen

Bouwen, bouwen, bouwen is het devies om de vastgelopen woningmarkt weer in beweging te krijgen. Maar bouwen alleen is niet genoeg om iedereen een kans te geven op een geschikte en betaalbare woning. Daarvoor is het nodig dat ons woonbeleid anticyclisch, regionaal gedifferentieerd en nu eindelijk ook eens eigendomsneutraal wordt. En minder star.

PETER BOELHOUWER

Hoogleraar huisvestingssystemen TU Delft

De afgelopen decennia leek het er een paar keer op dat de tijd van woningtekorten voorbij was. Vraag en aanbod op de woningmarkt waren schijnbaar in evenwicht. Enkele jaren later bleek dan telkens dat het woningtekort onverwacht toch weer was opgelopen. In veel gevallen kon dit, naast een terugval van de woningbouwproductie, worden verklaard door een forser dan verwachte huishoudensgroei.

Zo komt het verwachte aantal burgers in 2050 op basis van de bevolkingsprognose van het CBS in 2015 ongeveer 1 miljoen personen hoger uit in vergelijking met de prognose uit 2007. Dit opmerkelijke verschil kan vrijwel uitsluitend verklaard worden doordat het migratiesaldo lastig is te voorspellen en de afgelopen jaren aanmerkelijk hoger uitkwam dan verwacht. Het CBS rekende de laatste jaren met een netto migratie van 20.000 personen. In werkelijkheid kwam dit aantal de laatste vier jaar door de groei van het aantal statushouders en arbeidsmigranten veel hoger uit (tussen 40.000 en 80.000). Dit heeft ertoe geleid dat het statistisch woningtekort inmiddels is opgelopen tot meer dan 200.000

woningen en de komende paar jaar nog verder zal stijgen.

In werkelijkheid ligt dit tekort overigens nog hoger, omdat veel huishoudens de moed hebben opgegeven en bij onderzoek aangeven niet meer op zoek te zijn naar een woning. Zodra de woningmarkt echter weer meer mogelijkheden biedt, melden ook die huishoudens zich op de woningmarkt. Het ligt bovendien in de lijn der verwachting dat de migratie de komende jaren door de aantrekkende economie en het hiermee samenhangende tekort aan arbeidskrachten eerder iets verder zal toenemen dan dalen. In dat geval geeft ook de huidige bevolkingsprognose van het CBS een onderschatting en komt het verwachte woningtekort nog hoger uit.

Overigens ligt ook zonder deze extra groei een omvangrijk woningbouwprogramma voor de hand. Zo komt het CBS op basis van de huidige conservatieve prognose met een verwachte huishoudensgroei van ongeveer 1 miljoen tot 2050, waarna de bevolking stabiliseert. Wanneer de huidige migratietrend doorzet, ligt een toename naar 1,5 miljoen huishoudens echter meer voor de hand.

Peter Boelhouwer *De toekomst van ons wonen*

Naast de grote druk op de woningmarkt door een mede door migratie sterk groeiende bevolking zullen de demografische ontwikkelingen ook leiden tot een andere woningvraag. De groei van het aantal huishoudens bestaat naar verwachting voor meer dan 90% uit alleenstaanden. Ook neemt het aantal personen ouder dan 65 jaar sterk toe van 18% in 2018 naar 26% in 2030. Het aantal 75-plussers zal de komende jaren zelfs verdriedubbelen.

Daarnaast concentreert de groei zich voornamelijk in de Randstad, de Brabantse stedenrij en in regio Arnhem-Nijmegen. De overige delen van Nederland krijgen te maken met een stabiliserende dan wel dalende bevolking. Het behoeft geen nader betoog dat hierdoor ook de woningvraag zowel kwantitatief als kwalitatief tussen de diverse landsdelen sterk zal verschillen en dat de huidige woningvoorraad niet meer geheel passend is voor de nieuwe woningvraag.

Economische trends

In tegenstelling tot de demografische trends hebben de meeste economische trends direct grote invloed op de korte termijn. Neem de ontwikkeling van de hypotheekrente: wanneer die onverwachts flink zou oplopen, kan dat een nieuwe crisis op de koopwoningmarkt inluiden. Toch zijn er ook economische trends waarneembaar die op langere termijn invloed hebben op het wonen. De meest bepalende zijn de intrede van de participatiemaatschappij en de hiermee samenhangende terugtrekkende verzorgingsstaat, en de flexibilisering op de arbeidsmarkt.

In combinatie met ontwikkelingen als automatisering en robotisering dreigt hierdoor de ooit omvangrijke middenklasse langzaam uiteen te vallen. Zo is volgens het CBS de arbeidspositie van laagopgeleide mannen in de leeftijdsgroep 25 tot 45 jaar nu ruim 12 procentpunt lager dan vóór de financiële crisis (voor vrouwen is dit 10 procentpunt). Ook blijft de loonontwikkeling fors achter op de

groei van de economie. Dit is een redelijk uniek verschijnsel dat voor een belangrijk deel verklaard kan worden door het grote aanbod van mondiale arbeidskrachten vanwege de globalisering.

Een groot deel van met name de lage middeninkomens is niet langer zelfredzaam op de woningmarkt of heeft vanwege het gebrek aan zekerheid geen toegang meer tot de eigenwoningsector en zoekt zijn toevlucht tot de sociale en de particuliere huursector. Die laatste is in Nederland overigens van een bescheiden omvang. In de praktijk zien we ook dat de doelgroep van het volkshuisvestingsbeleid toeneemt – en niet afneemt, zoals enkele jaren geleden nog werd verondersteld – en dat de wachtlijsten voor een betaalbare woning fors zijn opgelopen.

Voor de koopmarkt is de ontwikkeling van de hypotheekrente van groot belang. Deze bevindt zich nu met ongeveer 2,6% op een historisch laag niveau. De algemene verwachting is dat de rente op enig moment weer zal oplopen naar gebruikelijkere waarden van 5 à 6%. Gecombineerd met de in de afgelopen jaren ingevoerde strenge financieringseisen zal dat tot een verschuiving in de vraag van koop- naar huurwoningen leiden, waarbij er afhankelijk van de mate waarin de hypotheekrente stijgt een volgende recessie op de koopmarkt kan ontstaan.

Overigens kan de huidige koopmarkt een bescheiden stijging van 2 à 3% vermoedelijk nog wel aan. Dit omdat ook de lonen de komende paar jaar wel zullen stijgen. Blijft de rente de komende paar jaar echter laag – en dat vooruitzicht is redelijk aannemelijk – dan zullen mede door het beperkte aanbod van nieuwe woningen de woningprijzen verder oplopen, wat natuurlijk slecht nieuws is voor de starters en lagere middeninkomens.

Sociaal-culturele trends

Het behoeft weinig toelichting dat de maatschappij de laatste decennia sterk veranderd

Peter Boelhouwer *De toekomst van ons wonen*

is. Mensen hebben meer keuzevrijheid gekregen, regionaal nemen de verschillen in woonvoorkeuren toe, de wereld is internationaler geworden, leefstijlen en identiteit krijgen steeds meer aandacht, digitalisering en informatisering zijn niet meer weg te denken en er is sprake van een groeiende zorg voor milieu en klimaat. Op sociaal-cultureel gebied treedt er steeds meer differentiatie en versplintering op. Deze trends werden eerder in 2009 door de VROM-raad opgetekend in het advies *Wonen in ruimte en tijd*.¹

Voor het wonen wordt deze sociaal-culturele dynamiek voor een belangrijk deel gestructureerd rond drie ontwikkelingen:

1. Er is een toenemende behoefte om te wonen met gelijkgestemden (bijvoorbeeld in collectieve woonvormen), al dan niet in privaat beheerde woondomeinen.
2. Transnationaal wonen (permanent of tijdelijk in het buitenland wonen) is in opkomst en verschillende vormen van 'meerhuizigheid' (het beschikken over meer dan één woning) komen vaker voor.
3. Er is een toenemende vervlechting tussen aanbieders van wonen en aanbieders van verschillende vormen van dienstverlening, evenals tussen woonproducenten en woonconsumenten. Als gevolg van deze trend doen nieuwe partijen hun intrede op de woningmarkt, van concerns als Ikea tot uitzendorganisaties en zorginstellingen.

Deze ontwikkelingen vormen de uitdrukking van de toegenomen diversiteit in de manier waarop individuen, huishoudens en groepen in hun woningbehoefte voorzien. Daarnaast laten ze zien dat de grenzen tussen wonen, werken en recreëren langzaam maar zeker vervagen. Lastig hierbij is dat de huidige woningvoorraad lang niet altijd voor deze nieuwe woonbehoeften geschikt is. Ouderen die op zoek zijn naar een gebouw of gebied waar ze gemeenschappelijk hun oude dag kunnen doorbrengen, hebben vaak moeite iets te vin-

den. De recent geopende Knarrenhof in Zwolle is een mooi voorbeeld van een dergelijk initiatief waarbij dat wel gelukt is. Het is niet voor niets dat dit via nieuwbouw gerealiseerd is.

De huidige woningvoorraad voldoet vaak niet aan nieuwe wensen, zoals wonen met gelijkgestemden, meerhuizigheid en transnationaal wonen

De wens van steeds meer mensen om met gelijkgestemden te wonen kan voor een deel verklaard worden door maatschappelijke ontzetting als gevolg van globalisering en het wegvallen van vertrouwde maatschappelijke ankers als de kerk, het gezin en de buurt. Een andere reactie op die maatschappelijke ontzetting is een groeiende vraag naar lokale streekproducten en de opkomende belangstelling voor de lokale geschiedenis. Deze ontwikkeling wordt ook wel aangeduid als 'globalisering'. Ook in de (woning)bouw zien we steeds meer pogingen om regionale karakteristieken in het ontwerp te verwerken (denk aan het stadhuis en de Vinex-wijk Saendelft in Zaanstad).

Wonen onder gelijkgestemden kan ook minder wenselijke gevolgen hebben. Zo kunnen met name vermogende huishoudens zich ruimtelijk steeds verder gaan afzonderen van de rest van de samenleving met als angstbeeld de 'gated communities' zoals we die kennen uit de Verenigde Staten en Zuid-Afrika, en die nu ook op grote schaal in Zuid-Amerika en Azië tot ontwikkeling worden gebracht.

Een positievere ontwikkeling vormen de wooncoöperaties die in Nederland dankzij het werk van Adri Duivesteijn niet alleen voor

Peter Boelhouwer *De toekomst van ons wonen*

welgestelden, maar nu ook in de sociale huursector mogelijk zijn. Ook de 'tiny house movement', de eerdergenoemde Knarrenhofjes, het groeiend aantal ecowijken, kluswijken en gemeenschappelijke woonprojecten zijn positieve voorbeelden.

Toekomst: naar een anticyclisch woonbeleid

Nederland komt in internationaal perspectief de twijfelachtige eer toe dat veranderingen in de woningvraag een zeer gering effect hebben op veranderingen in de woningbouwproductie. Zo stegen de prijzen (en de vraag naar woningen) in de periode 1995-2005 sterk, terwijl de woningbouwproductie daalde. Iets soortgelijks doet zich nu weer voor: sinds het derde kwartaal van 2013 stijgen de vraag naar en de prijzen van koopwoningen sterk, terwijl de productie van woningen op een (veel te) laag peil blijft.

In de literatuur wordt dit wel verklaard door de sterke ruimtelijke beperkingen die in Nederland gelden en de regeldruk. Een dergelijk ongewenste situatie kan worden voorkomen door een anticyclisch woningbouwbeleid te voeren gericht op een stabiele ontwikkeling van de woningbouwproductie. Hierbij kan de bouw van sociale huurwoningen als anticyclisch beleidsinstrument wordt ingezet.

Om in de huidige situatie de woningbouwproductie op de sterk gestegen woningvraag af te stemmen kan concreet aan de volgende maatregelen worden gedacht:

- ▶ Vaststelling in de Tweede Kamer van een naar regio uitgesplitst taakstellend meerjarig woningbouwprogramma van jaarlijks minimaal 80.000 (maar beter nog 100.000) woningen en opname van deze opgave in de Nationale Omgevingsvisie.
- ▶ Instelling van een investeringsfonds ('trigger money') van €3-4 mrd ter stimulering van binnenstedelijke transformaties. Later kan via 'clawback' een deel van deze subsi-

dies weer worden teruggehaald. Dit fonds kan revolverend worden ingezet, wat betekent dat wanneer locaties na verloop van tijd winstgevend worden, de investeringsgelden terugvloeien en opnieuw kunnen worden ingezet. Een vergelijkbare constructie ligt natuurlijk voor de hand voor de duurzaamheidsinvesteringen. Die kunnen vanwege een lagere energierekening met honderd procent zekerheid terugkomen naar de overheid. Vanwege het feit dat de overheid momenteel vrijwel kosteloos geld kan aantrekken en zowel de staatschuld als het overheidstekort geen beletsel meer vormen, is het bijzonder teleurstellend dat de regering niet al veel eerder van deze mogelijkheid gebruik heeft gemaakt. Bijkomend voordeel is dat in tijden van recessie de overheid verzekerd is van een welkome inkomstenbron uit de voorgestelde investeringsfondsen.

- ▶ De introductie van een door het Rijk gefinancierd onderzoeks- en innovatieprogramma voor de bouw en het samen met de bouw ontwikkelen/uitbouwen van een opleidingsprogramma om het aantal bouwvakkers te vergroten.
- ▶ Het afschaffen of aanpassen van bestuurlijke belemmeringen waaronder het versoepelen of afschaffen van de ladder van duurzame verstedelijking. Deze maatregel is in het verleden bedacht om aan te tonen dat er werkelijk behoefte is aan woningen. In grote delen van Nederland is dit echter volstrekt achterhaald.
- ▶ Het samen met de provincies benoemen van buitenstedelijke uitlegbouwlocaties die verbonden zijn met de bestaande transportassen van het openbaar vervoer en zo nodig uitbreiding van lightrail-verbindingen. Naast het verder verdichten van de stad kunnen deze met openbaar vervoer goed ontsloten locaties ertoe bijdragen dat het open landschap in Nederland behouden blijft en ecologisch arme gebieden kunnen worden getransformeerd in

Peter Boelhouwer *De toekomst van ons wonen*

gebieden met veel biodiversiteit en een hoge natuur- en recreatiewaarde. De wijze waarop de provincie Zuid-Holland de ontwikkeling van de Randstadrail en de provinciale groenstructuur de afgelopen twintig jaar heeft opgepakt, kan als lichtend voorbeeld dienen.

Naar een eigendomsneutraal woonbeleid

Om aan de groeiende flexibiliteit en de vraag naar meer keuzevrijheid tegemoet te komen, en voor de realisatie van een stabiele woningmarkt, is het belangrijk dat de overheid zoveel mogelijk tracht de woonkeuzes van de burgers te respecteren. Minstens zo belangrijk is het dat de overheid de diverse sectoren op de woningmarkt gelijkwaardig behandelt, en dus een 'eigendomsneutraal' woonbeleid voert. Vrijwel alle woningmarktadviezen die het afgelopen decennium verschenen pleiten hiervoor.

Het belangrijkste argument dat voor eigendomsneutraal wonen wordt aangedragen, is dat de overheid huishoudens niet richting een specifieke eigendomssector (sociale huur, particuliere huur, koop) moet sturen. Omdat de woonvoorkeuren niet optimaal tot stand komen, leidt dit paternalisme bovendien tot welvaartsverlies. Een dergelijk beleid betekent overigens niet dat er geen specifieke ondersteuning voor de diverse eigendomssectoren meer kan plaatsvinden. Dit omdat de specifieke karakteristieken van de sectoren, waaronder de financiering, sterk uiteen kunnen lopen. Zo hebben lage-inkomensgroepen die een koopwoning ambiëren vooral behoefte om tijdens de eerste jaren financieel ondersteund te worden, bijvoorbeeld via een starterslening of via bouwsparen, terwijl huurders over de gehele woonduur financiële ondersteuning kunnen gebruiken.

De invoering van een eigendomsneutraal woonbeleid vraagt om een lange adem en dito uitvoeringstraject. Om in de toekomst een dergelijke eindsituatie te bereiken is het ver-

standig om alle toekomstige regelgeving op het gebied van wonen langs de meetlat van een eigendomsneutraal woonbeleid te leggen en de bestaande regels geleidelijk in die richting te hervormen. Belangrijke randvoorwaarde is hierbij het eerder geformuleerde anticyclische woonbeleid. Deze twee kernbegrippen vormen dan het toetsingskader voor het toekomstige woonbeleid.

Er is behoefte aan nieuwe contractvormen die bijvoorbeeld inwoning en woningdeling beter mogelijk maken

Ten slotte biedt, zoals ook de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur aangeeft, een eigendomsneutraal woonbeleid mogelijkheden voor nieuwe woonarrangementen. Deze dragen bij aan meer keuze op de markt en dus meer flexibiliteit voor huishoudens. Denk hierbij aan tussenvormen tussen koop en huur in eigendoms- en beheervormen (zoals wooncoöperaties en Koopgarant). Een andere vorm zijn nieuwe contractvormen (zoals inwoning en woningdeling).²

Hieraan kan nog worden toegevoegd dat de politieke wens om een duurzaam middensegment op de woningmarkt te ontwikkelen alleen kans van slagen maakt wanneer de ongelijke behandeling tussen de koop- en de particuliere huursector wordt opgeheven.

Naar een regionalisering van het woonbeleid

Omdat de verschillen op de woningmarkt de afgelopen jaren sterk zijn toegenomen en vermoedelijk de komende jaren verder zullen

Peter Boelhouwer *De toekomst van ons wonen*

groeien, is het raadzaam om het huidige beleidsinstrumentarium voor de woningmarkt te regionaliseren.³ Dit voorstel sluit aan bij het advies Wonen in verandering van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur en ook bij voorstellen van de Vernieuwde Stad.⁴

Zo stelt de raad in mijn ogen terecht voor om uniforme landelijke normen zoals de huurtoeslag en de inkomens- en liberalisatiegrens te vervangen door regionale normen, totdat er sprake is van een eigendomsneutrale vraagondersteuning. Deze nieuwe normen zouden door het Rijk, na overleg met de provincies, kunnen worden vastgesteld. Vooralsnog kan hierbij gedacht worden aan een indeling in drie gebieden: overdrukgebieden (voornamelijk de Randstad en enkele grote steden daarbuiten), gebieden waar de woningmarkt min of meer in evenwicht is, en krimpgebieden (gelegen in de periferie van Nederland).

De Jong en Vermeulen geven in een essay over de regionalisering van het woonbeleid nog een belangrijke reden om regionalisering in te zetten.⁵ Zij wijzen erop dat dit beleid ook ten goede kan komen aan kwetsbare huishoudens en wijken. Om adequaat op de woonproblematiek te kunnen inspelen moeten de verschillende beleidsdomeinen op lokaal niveau met elkaar worden verbonden en is er differentiatie nodig in de toegestane activiteiten van woningcorporaties.

Naar uniforme woonlastennormen in de huur- en koopsector

Door de afbouw van de verzorgingsstaat, de versplintering van de middenklasse, de globalisering en onzekerheid én de te verwachten tekorten op de woningmarkt (sterk groeiende bevolking en achterblijvende woningbouwproductie) is het van belang dat toekomstige bewoners kunnen terugvallen op een betaalbare woning en niet het slachtoffer worden van ongebreidelde marktwerking. Op z'n minst moeten de normen voor de koopsector die door corporaties, particuliere verhuurders en

het Nibud worden gehanteerd, op elkaar aansluiten. Nu krijgen veel middeninkomensgroepen maar al te vaak te horen dat zij te veel verdienen voor de sociale huursector, te weinig voor de particuliere huursector en een te laag of te onzeker inkomen hebben voor de koopsector.

Tegen deze achtergrond is het verstandig de verschillen in de normering van de maximale woonuitgaven in de koop- en de huursector weg te nemen. Door die verschillen sluiten beide sectoren niet goed op elkaar aan, met name voor jonge starters met lage inkomens. Daarnaast pleit ik voor differentiatie in de nu nog uniforme inkomensnormen in zowel de huur als de koopsector, en specifiek bij de bepaling van de doelgroep in de sociale huursector.

In een recent onderzoek toont Bob Witjes aan dat de huidige inkomensgrens die de doelgroep in de sociale huursector bepaalt, geen recht doet aan de verschillen in woonbudget en woonbehoefte tussen verschillende huishoudens.⁶ Witjes berekende dat een alleenstaande met een modaal inkomen maandelijks maximaal €911 aan wonen kan besteden, terwijl dit voor een gezin met twee kinderen slechts €373 is. Toch heeft een gezinshuishouden geen toegang meer tot de sociale huursector en wordt het geacht een huur vanaf €711 te betalen.

Ook het Nibud wijst erop dat er grote verschillen bestaan in het resterende inkomen na aftrek van de noodzakelijke uitgaven tussen verschillende huishoudensgroepen, en stelt voor om de doelgroepgrens voor huishoudens met kinderen met ongeveer 10.000 euro op te hogen naar 45.000 euro bruto per jaar.

Daarnaast zou de politiek ook voor de huursector de maximale huur moeten aangeven voor de diverse inkomens- en huishoudensgroepen, op een vergelijkbare wijze als ze dat nu voor de koopsector doet bij voorwaarden die worden gesteld aan hypotheekverstrekking. Door de bezuinigingen op de huurtoeslag in de afgelopen jaren is het niet langer gegarandeerd dat een huurder met huurtoeslag

Peter Boelhouwer *De toekomst van ons wonen*

de huur kan opbrengen. Toenmalig minister Blok erkende dit probleem op een wooncongres in 2016, maar had hier wel een heel cynische oplossing voor. Op een reactie van een huurder dat hij niet langer in staat was om de hoge huur op te brengen, gaf Blok als antwoord dat de huurder dan maar meer moest gaan verdienen.

Naar een sterke corporatiesector

Nederland kent als belangrijke verworvenheid uit het verleden een omvangrijke corporatiesector. In mijn ogen maakt het huidige woonbeleid te weinig gebruik van deze unieke sector. In plaats van het vermogen van de sector in te zetten voor volkshuisvestelijke doelen, wordt de investeringscapaciteit via de verhuurderheffing sterk ingeperkt. Bij de introductie van het hiervoor voorgestelde eigendomsneutrale woonbeleid zullen de verschillen tussen de particuliere en sociale huursector geleidelijk

afnemen. Toch is er ook op de korte termijn alle reden toe om de sociale huursector opnieuw in zijn kracht te zetten.

Hierbij kan concreet aan de volgende maatregelen worden gedacht:

- ▶ omzetting van de verhuurderheffing in een investeringsbudget;
- ▶ wijziging van de Woningwet waardoor corporaties ook zonder toestemming van de gemeente huurwoningen in het middeldure huursegment kunnen ontwikkelen (zonder WSW-borging);
- ▶ meer regionaal gedifferentieerde ruimte voor investeringen in leefbaarheid en in maatschappelijk vastgoed;
- ▶ de mogelijkheid om bij verhuizing de opgebouwde inschrijfduur (deels) mee te nemen, waardoor bewoners net als in de koopsector ook in de sociale huursector een wooncarrière kunnen opbouwen en de doorstroming toeneemt.

Noten

- | | | |
|---|---|--|
| <p>1 VROM-raad, <i>Wonen in ruimte en tijd. Een zoektocht naar sociaal-culturele trends in het wonen</i>, Advies 072, VROM-raad, Den Haag 2009.</p> <p>2 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, <i>Wonen in verandering. Over flexibilisering en regionalisering in het woon-</i></p> | <p><i>beleid</i>, Rli, Den Haag 2015, p. 28.</p> <p>3 Zie ook Boelhouwer, P. en K. Schiffer, <i>Naar een hervorming van de woningmarkt; niets doen is geen optie!</i>, OTB Onderzoek voor de gebouwde omgeving, Delft 2016.</p> <p>4 <i>Wonen in verandering</i>, p. 25; R. de Jong & Y. Vermeulen Jong, de en Y. Vermeulen, <i>Lokalisering van het woonbeleid. Kan-</i></p> | <p><i>sen en risico's</i>, De Vernieuwde Stad, Amsterdam 2016.</p> <p>5 Ibid., p.44.</p> <p>6 Witjes, B., <i>Ongelijke gevallen ongelijk behandeld. Effectievere toewijzing van sociale huurwoningen, door meer differentiatie naar huishoudensgrootte</i>, Master Real Estate & Housing, Bouwkunde TUD, Delft 2016, p.16.</p> |
|---|---|--|

Ver weg is het nieuwe dichtbij

Een sociale en duurzame leefomgeving voor arm en rijk. Het lijkt een onbereikbaar ideaal maar Francine Houben & Armand Paardekooper Overman laten zien hoe dromen realiteit kunnen worden, van Sri Lanka tot Rotterdam-Zuid.

FRANCINE HOUBEN & ARMAND PAARDEKOOPER OVERMAN

Mecanoo Architecten

Een smartphone geeft ons meer informatie over onze gezondheid dan wij zelf kunnen bedenken. Google bouwt een eigen slimme woonwijk. In vierentwintig uur kan je huis worden ontworpen en geprint. We zien het op ons afkomen. Ook in de gebouwde omgeving maken intelligente initiatieven de kansen zichtbaar.

Wordt onze woonomgeving daadwerkelijk zo slim als een smartphone of zo innovatief als een Tesla? Kunnen huizen ons in de nabije toekomst echt gezonder maken en langer laten leven? Is er een goed alternatief voor stedelijke verdichting? Hoe kunnen onze steden socialer worden en meer kwaliteit in de publieke ruimte aanbrenge(n)? Ontstaat er in de toekomst voor mensen met lage inkomens meer zekerheid om in aanmerking te komen voor een goede en betaalbare woning?

Home is a feeling

Gevoed door innovatie ontstaat een wereld van mogelijkheden, niet gestoeld op groei en economisch belang. Een wereld waarbij we onszelf afrekenen op de mate waarin we gezondheid en geluk weten te realiseren. In dat wereldbeeld maken digitale innovaties dat het landschap van stedelijk of landelijk wonen

vervaagt. Een toekomstperspectief waar het begrip 'thuis' een geheel andere betekenis krijgt, los van een vaste plek en los van tijd. Ongeacht onze fysieke locatie zijn we overal digitaal met elkaar verbonden, zonder grenzen.

Forensen tussen wonen en werk is achterhaald. De stad zoals we die kennen bestaat niet meer. We kunnen eenvoudig buiten steden leven, individueel of in kleine community's op gewilde locaties. Binnen no-time zijn we via zelfsturende 'flying vehicles' of hyperloops op een andere plek. Onze huizen groeien op basis van bio- en eiwitcellen uit de natuur omhoog. Robots produceren gezond en lokaal voedsel en een nog nader te ontwikkelen smartphone-achtige device vertelt ons eerder dan wij het zelf weten dat we ziek worden en hoe dit verholpen kan worden.

Over energieopwekking maken we ons al lange tijd geen zorgen meer. Sterker nog, we leven fossielvrij. Olie winnen uit de aarde, verwerken, gebruiken en vervolgens in de vorm van vuile lucht zelf weer inademen, is een onwerkelijke gedachte. Heeft dat ooit bestaan?

Ons bestaan in dit toekomstperspectief lijkt meer op dat van een nomade – zoals ooit de mensheid begon. Niet de plek maar het verblijven is ons thuis. *Home is a feeling*. Thuis wordt gedefinieerd door de eigenschap van

Francine Houben & Armand Paardekooper Overman *Ver weg is het nieuwe dichtbij*

comfort en geluk. Nemen we in de toekomst een abonnement op de kwaliteit van wonen in plaats van een vaste woning met een levenslange afbetaling? Net als de opkomst van nieuwe contractvormen: een abonnement op rijden in plaats van een auto leasen. Of een abonnement op meerdere soorten sport in plaats van een clublidmaatschap.

We hebben bij deze voorbeelden niet meer een vast bezit of gebruiksrecht, maar toegang tot het comfort van een service. Mobiliteit per fiets of auto zoals we het op dat moment willen. Een huis of woning wanneer en waarvoor we het op dat moment nodig hebben. (Woon)ruimte is net zo smart als onze telefoon die weet wanneer we iets willen eten en waar we behoefte aan hebben, ons informatie geeft die we nodig hebben en ons wooncomfort regelt. Een ebike door de week of een gezinsauto voor het weekend? Onze woning heeft het eerder dan wij zelf beseffen voor ons geregeld.

Middels data zijn onze gedragspatronen meer dan we zelf kunnen bedenken te voorspellen. Net als onze steden die, door data gestuurd, haarfijn in kaart brengen hoe voertuigen in de stad ons filevrij naar onze bestemming loodsen of welke wijken in waarde zullen gaan stijgen. We naderen een realiteit waar data ons meer kunnen vertellen en beter kunnen sturen dan wij als mens kunnen bedenken.

Ver weg

Lijkt dit een utopie? Voorbeelden laten zien hoe de volgende stappen van ons wonen en leven eruit kunnen zien. Zo heeft het Institute of Advanced Architectural Studies in Barcelona, een 'open source-universiteit', een uniek model opgezet waarin bedrijven, wetenschappelijk onderzoek en de stad elkaar ontmoeten. Op een terrein in de bergen rond Barcelona bouwt men aan een community waar ze hun onderzoeken en uitvindingen in praktijk testen en verder brengen. Zo is er een robot die gebouwen kan ontwerpen en printen op basis

van grondstoffen die lokaal voorradig zijn. Men werkt er aan 'robotic tools' die langs een muur omhoog klimmen om een gebouw op hoogte zelfstandig verder te kunnen afbouwen. Geheel op basis van biogebaseerde materialen van zand en eiwitten.

Het Institute of Advanced Architectural Studies in Barcelona experimenteert met robots die gebouwen ontwerpen en printen op basis van grondstoffen die lokaal voorradig zijn

Ook ontwikkelt en verbetert men op deze plek productiemethoden van gewassen voor voeding of als grondstof voor een duurzaam bestaan.¹ Dat deze praktijktoepassingen plaatsvinden geeft ons een blik in de toekomst. Hierin schuilt in potentie een wereld die sociaal en verbonden is. Waarbij iedereen via open source-technieken zelf een huis kan ontwerpen en printen en waar iedereen gezonde en lokale voeding binnen handbereik heeft.

Architectuur van gezond en gelukkig leven

Als we bij Mecanoo de kans krijgen proberen wij in onze projecten innovaties in het wonen en de stedenbouw in de praktijk te brengen. Een voorbeeld is een gebiedsontwikkeling waar we ontwerpen binnen de gebouwde omgeving met een focus op een sociaal, gezond en lang leven. We werken aan (stedelijke) ruimte waarbij je je vanzelfsprekend meer beweegt, elkaar vaker ontmoet, geen auto nodig hebt; waarin bewoners eigendom hebben over de eigen leefomgeving, lucht wordt

gezuiverd en energie fossielvrij wordt opgewekt. De maatstaf is of zo'n gebied energie oplevert en de gezondheid in een stad vergroot. Ook moet er sprake zijn van substantieel minder afval en een drastische reductie van het aantal verkeersbewegingen met de auto. Door deze aspecten te monitoren kan over enige tijd worden beoordeeld of de investeringen in deze innovaties het gewenste maatschappelijk rendement opleveren.

Het uiteindelijke doel is het realiseren van een stedelijke ruimte die niet uitsluitend wordt bepaald door verkoop of afname van de beleggingswaarde (een vastgoedtransactie). Dit vraagt om verbinding tussen ontwerpende, onderzoekende en uitvoerende disciplines. We werken hierbij als ontwerpers aan woningen, gebouwen en wijken in de toekomstige dagelijkse leefomgeving van mensen samen met universiteiten en kennisinstellingen.

Eerlijke energie en sociaal wonen

De uitputting van onze aarde wordt voor een groot deel bepaald door de manier waarop we momenteel wonen, werken en mobiel zijn. De productie van woningen en gebouwen, de locatie hoe we onze steden en omgeving hebben ingericht en de daaruit voortkomende mobiliteit bepalen voor een aanzienlijk deel de negatieve impact op de aarde.

De ontwikkelingen in de energietransitie om dit tij te keren en onze klimaatdoelen te halen lijken nog ver weg. Als we ons huidige beleid doortrekken, halen wij in 2030 nog niet 15% van de in 2016 gestelde klimaatdoelen van Parijs. De ongelijkheid is daarbij groot. Het consumptiegedrag van een gemiddelde Nederlander staat gelijk aan ruim 6,5 hectare. Als iedereen op aarde zo zou willen leven, hebben we ongeveer vier aardbollen nodig. Ontwikkelingslanden schommelen rond 0,5 hectare per inwoner, wat resulteert in niet meer dan het gebruik van een halve aardbol als iedereen zo zou leven.

Een voorbeeld van woningen waarbij op grote schaal op een toepasbare manier sociale en eerlijke toegang tot energie in de praktijk wordt gebracht, vindt momenteel plaats in Sri Lanka. Het principe betreft een woning waar je niet als een levenslange afbetaling aan vastzit, maar een woning die juist als bron van energie een verdienmodel voor de bewoners wordt. De woning bestaat uit een combinatie van een eenvoudig en snel te bouwen systeem met een energie opwekkend dak. Zo'n woning produceert aanzienlijk meer energie dan hij gebruikt, circa twintig keer meer dan de eigen behoefte. De energie wordt verkocht en de inkomsten worden gebruikt voor nieuwe woningen, gezondheidszorg, schoon water en ondersteuning van ondernemerschap van bewoners.

De woningen zijn ontwikkeld voor een grote en groeiende groep mensen die niet of nauwelijks een dak boven hun hoofd hebben. Een eerste pilot van circa vijfduizend woningen voorziet in een sociale woonvorm van kleine community's verspreid over Sri Lanka.² In India en in de Filipijnen wordt door de initiatiefnemers eveneens gewerkt aan de realisatie van twee kleinere pilots van dit innovatieve en sociale woonmodel met tien tot twintig woningen. Het model is gestart door een ngo uit Singapore, een architect uit Mumbai en een architect uit Nederland (coauteur van dit stuk).

Het idee is om op meerdere locaties in de wereld dit model te testen om zo lering te trekken uit de verschillende opgaves, processen, mogelijkheden en onmogelijkheden van het model. Elke context vraagt om een aangepaste uitwerkingsvariant van het basismodel. Leefstijlen, cultuur, contracten, politiek klimaat, energieopbrengst en financiering zijn factoren die per land of regio aanzienlijk verschillen. Het principe blijft hetzelfde, maar de uitwerking is anders.

In Sri Lanka wordt de financiering bijvoorbeeld geregeld in een combinatie van lokale en internationale banken en 'impact

Francine Houben & Armand Paardekooper Overman *Ver weg is het nieuwe dichtbij*

investors', in de Filipijnen via een ngo en in India via een private financier. Ook de afspraken met overheden en energiemaatschappijen hebben uiteenlopende vormen. De directe energie-inkoop van het centrale energiebedrijf van Ceylon is gangbaar in Sri Lanka, maar in bijvoorbeeld India heb je te maken met meerdere energieaanbieders, verschillende contractvormen, looptijden en variabele energieprijzen.

Ongeacht de locatie en context voorzien deze woningen in een verdienmodel waardoor mensen zonder of met een laag inkomen financieel ontzorgd worden. Mensen hoeven niet noodgedwongen naar de stad te verhuizen, ze kunnen op hun eigen locatie gezond leven en hebben vanwege de energieopbrengst een economisch stabiel vooruitzicht.

In 2030 zijn er wereldwijd meer dan zeshonderd miljoen betaalbare woningen nodig voor meer dan drie miljard van de armste mensen op aarde. Dit type innovatie van woningen maakt dat de armste en tevens grootste groep mensen het grootste verschil in een duurzame wereld kan gaan betekenen.

De ontwikkeling van de verschillende locaties laat momenteel reeds zien dat dit op energie en sociaal wonen gerichte model op vele plekken in de wereld toepasbaar is, ongeacht grenzen, culturen of economische kansen. Ver weg is dichtbij. Het project laat zien dat het verbinden van energieopgaven nieuwe kansen biedt. Slimme concepten kunnen economisch aantrekkelijk zijn.

In Nederland

Wat als wij op dezelfde manier kijken naar een gebied als Rotterdam Zuid waar een nationaal programma is opgetuigd? Dit plan streeft ernaar nieuwe impulsen te geven aan onderwijs, zorg, werkgelegenheid en woningverbetering. Hier zouden ook dergelijke grootschalige energieconcepten in combinatie met nieuwe vormen van stedelijke infrastructuur kunnen worden toegepast om er

aantrekkelijke woonwijken voor de toekomst te maken.

Stel dat de veranderingen in mobiliteit en energie dienen als aanjager voor een nieuw Rotterdam Zuid? Er kunnen wijken ontstaan die qua identiteit en innovatie een enorme sprong voorwaarts maken. Onderwijs dat vooroploopt op het gebied van innovatief vervoer, werkgelegenheid door nieuwe diensten voor mobiliteit, woningen als energiebron voor voertuigen en woningen die als verdienmodel in een aangename leefomgeving mede het stedelijk leven kunnen faciliteren. Het nieuwe Rotterdam Zuid met meetbaar schone lucht, gekenmerkt door grootschalige verdienmodellen voor huizen en gebouwen met energie door innovatief ondernemerschap, slimme mobiliteit en aangename publieke ruimten. Het doel is wijken waar het prettig, sociaal en gezond wonen is. Voor mensen van alle leeftijden en komaf die kansen zoeken voor de toekomst, feeling hebben met de eigen leefomgeving en daar zelf zeggenschap over willen hebben.

Een droom? Of zijn dit kansen om hard aan te werken? Het denken over en operationaliseren van 'smart cities' is volop in ontwikkeling. Het vraagt om bevlogen politici die de urgentie van de klimaatdoelstellingen en de sociale innovatie omarmen. Ahmed Aboutaleb maakt zich hier als burgemeester van Rotterdam sterk voor, nationaal en internationaal.³ Hij is in staat een breed platform in de politiek, zowel in Rotterdam als op rijksniveau, te mobiliseren om deze ontwikkeling verder mogelijk te maken.

Zou er een Rotterdam Zuid kunnen ontstaan als gebied van de toekomst? Wonen, werken, recreëren, cultuur en alles wat een modern mens nodig heeft om z'n leven te leven en kinderen kansrijk groot te brengen in een schone en gezonde woonomgeving, dat is de nieuwe norm. Het toekomstbeeld van een socialere en duurzamere leefomgeving komt daarmee binnen handbereik. Het verre is het nieuwe dichtbij.

Francine Houben & Armand Paardekooper Overman *Ver weg is het nieuwe dichtbij*

Noten

- 1 <https://iaac.net/research-projects/self-sufficiency/vallaura-labs/>
- 2 [www.designboom.com/architecture/billionbricks-](http://www.designboom.com/architecture/billionbricks-powerhyde-carbon-positive-home-india-architecture-brio-06-09-2017/)
[powerhyde-carbon-positive-home-india-architecture-brio-06-09-2017/](http://www.designboom.com/architecture/billionbricks-powerhyde-carbon-positive-home-india-architecture-brio-06-09-2017/)
- 3 Veelbelovend is ook het raam-akkoord van de Rotterdamse formateurs Paul Rosenmoller en Pieter Duisenberg. Dit akkoord bevat een bijzonder ambitieuze duurzaamheids-paragraaf 'Rotterdam moet koploper worden op het gebied van de energietransitie'.

Uniek en geborgen wonen

Er ging de afgelopen decennia veel mis op de woningmarkt. Veel ging er ook goed. De kunst is daarvan te leren voor de toekomst.

WIM DERKSEN

Socioloog, hoogleraar bestuurskunde

Laten we elkaar niet voor de gek houden. Als sociaal-democraten je vragen om je 'droom over wonen' te omschrijven is er één groot gevaar: de oude groef van de oude plaat. Wonen, daar waren we goed in. Beter gezegd: volkshuisvesting, daar waren we goed in. En, inderdaad de samenleving is de sociaal-democratie veel dank verschuldigd voor de volkshuisvesting.

Maar die tijd is geweest. Godzijdank. Want wonen in de vorige eeuw heeft zich vooral gekenmerkt door een verstikkend paternalisme. Nee, geen gewoon paternalisme, een verstikkend paternalisme. Dat paternalisme kwam van drie kanten. Van de ruimtelijke ordening, van de ontwerpers en van de sociaal-democratie. Voor zover deze drie zich goed laten onderscheiden. Vooral bij ruimtelijke ordening gold vaak het adagium: ruimtelijke ordening = maatschappelijke ordening = sociaal-democratie.

De nood was hoog. Al aan het begin van de twintigste eeuw. De steden waren in snel tempo ontploft, de kwaliteit van de bouw was vaak ondermaats. Met de Woningwet van 1901 kreeg de overheid eindelijk greep op deze woekering. Maar het was vooral de woningnood na de Tweede Wereldoorlog die de ruimtelijke ordenaars hun opdracht gaf. Er was een probleem en dat zouden ze eens netjes voor ons oplossen. De burger had licht, lucht en ruimte nodig en de overheid zorgde daarvoor. Ze stuurden de burger naar Spijkenisse,

Purmerend, Zoetermeer, Lelystad. Daar was veel licht, lucht en ruimte.

Maar toen de burgers ook meteen een auto kochten, kwamen de files, en moesten hun kinderen dicht bij de stad worden gehuisvest. Ze werden gelukkig in de Vinex. Ze kregen niet alleen een huis, waarvan alle maten in een Bouwbesluit werden bijgehouden, ze kregen ook scholen, winkels en vooral: 'ontmoeting'. Want een samenleving bestaat bij de gratie van ontmoeting. En ze moesten juist helemaal niet in die auto. Ruimtelijke ordenaars houden niet van auto's. Helaas is goed openbaar vervoer vaak te duur of komt vaak te laat.

Het was jammer dat de plek waar al die nieuwe huizen moesten komen vaak een negatieve keuze leek te zijn. Mensen moesten vooral in het uitrollend stedelijk tapijt wonen, om te voorkomen dat ze in de natuur gingen wonen. Dat is eigenlijk heel vreemd. Nederland kent helemaal niet zo veel natuur. En als je natuur vrij wilt houden van bebouwing, kun je toch beter het bouwen in natuurgebieden verbieden. In plaats van burgers te dwingen om zich in Spijkenisse te vestigen. Of in Purmerend, Lelystad of Zoetermeer.

Ontwerpers voegen aan al dit paternalisme graag hun eigen paternalisme toe. Zo moeten we vanaf Van Eesteren in flatjes wonen, terwijl dat geen ruimtewinst oplevert. Ik geloof niet dat iemand om die flatjes had gevraagd. Het modernisme, waarvan genoemde Van Eesteren

Wim Derksen *Uniek en geborgen wonen*

een belangrijk aanvoerder was, bereikte zijn hoogtepunt in de Bijlmer. Daar moest ook nog eens al het verkeer worden gescheiden. Zodat er helemaal geen geborgenheid meer overbleef en alleen maar onveiligheid. De Bijlmer is inmiddels grotendeels verdwenen, maar al die namaak-Bijlmers bestaan nog steeds. Daarna kregen we overal bloemkoolwijken, en daarna overal namaakwijken.

Wat ging er mis? Twee dingen. Ten eerste hebben mensen veel te weinig mogelijkheden gehad om hun eigen woning te bouwen. Kans op *eigenheid* zijn alleen maar weggelegd voor de echte rijken. Ten tweede waren die ontwerpers helemaal niet bezig met *geborgenheid*, wat het ultieme doel van elke stedenbouwer zou moeten zijn. Mensen moeten zich veilig en geborgen voelen in hun stad of dorp. Waarom zijn onze historische binnensteden zo'n succes? Wat maakt dat je je veilig waant in al die dorpen, van Friesland tot Brabant en Zeeland? Die identiteit is nauwelijks terug te vinden in al die plannen van ontwerpers die niet met de burger bezig waren, maar met hun eigen culturele expressie.

Maar de tijden zijn veranderd! Vooral de laatste twintig jaar laten prachtige voorbeelden van woningbouw zien. Ik word altijd blij als ik denk aan het Oostelijk Havengebied in Amsterdam. En al die andere plekken in Nederlandse steden en dorpen waar met ongelofelijke kunde ruimte is gemaakt voor individuele wensen van burgers én waar tegelijkertijd is gezorgd voor identiteit en geborgenheid. Dat vraagt geen paternalisme maar vakmanschap. En het vraagt een ontzettende kennis van de Nederlandse stedenbouw. Wat maakt Nederlandse steden en dorpen tot plekken waar zo veel mensen zich geborgen voelen?

Ik weet het: over paternalisme spreken is een retorische truc. Het hoeft immers weinig

betoog dat paternalisme onzalig is. Bovendien is een actieve rol van de overheid hier wel gewenst. Juist om die eigenheid en die geborgenheid te garanderen. Als mensen geheel vrij worden gelaten, ontstaat er geen stad, geen dorp. Dan wordt, naar ik vrees, vooral veel kapot gemaakt. De overheid zal met regels burgers vrij moeten maken om hun eigen unieke plek te scheppen. En de overheid zal met regels voor een zodanige samenhang moeten zorgen dat ook de plek zijn eigenheid heeft en de burger zich geborgen voelt.

Daar heb je een overheid bij nodig en daar heb je ontwerpers bij nodig. De Amsterdamse grachtengordel is juist zo mooi geworden omdat er goede generieke regels golden, over dakgoothoogten en kavelbreedtes en rooilijnen. Dat soort regels moet de overheid formuleren, op basis van kennis van ontwerpers. Want het zijn de goede ontwerpers die het unieke van een plek in regels kunnen vertalen.

Het is om deze reden dat ik bang ben voor het nieuwe Amsterdam Haven-Stad. Ik zie nog te veel maquette. Ik zie te veel aantallen (een stad als Leiden!), te veel pogingen om gedrag van burgers te bedwingen (0,1 auto per huishouden), te veel vragen over het vervoer en veel (terechte) klimaateisen. Maar ik hoor niet die twee essentiële vragen: hoe zorgen we dat mensen daar hun eigen unieke woning zullen vinden, en dat ze zich allen geborgen weten in die winderige omgeving van de Amsterdamse haven?

Voor degenen die ik nog niet heb kunnen overtuigen heb ik slechts een simpel advies. Ga naar Rotterdam, rij met auto of fiets over de Mathenesserlaan (wat een prachtige maatvoering), via het museumpark naar de Erasmusbrug. Inderdaad, een geweldig icoon. Ga door naar de Wilhelminapier. Waai niet weg. Mis alles wat een Nederlandse stad tot stad maakt. En voel je niet geborgen.

Column

Een stad voor iedereen

Door **Willem Heesen**

Cultureel geograaf en planoloog, adviseur bij Land-id

Vraag je mij: hoe ziet de ideale woonomgeving eruit? dan zegt mijn gevoel meteen: een stad zonder verdeling, een stad voor iedereen. Daarom sprak de PvdA-campagne in Utrecht voor de gemeenteraadsverkiezingen mij zo aan. Lijsttrekker Rick van der Zweth die op verschillende plekken in Utrecht kampeerde om aandacht te vragen voor sloop en verkoop van sociale huurwoningen in het stadscentrum en het tekort aan studentenkamers.

Stel je mij dezelfde vraag als ruimtelijke-ordeningsprofessional, dan is mijn antwoord technischer en praat ik over een stad waar gezondheid, werkgelegenheid, wonen, groen en water logischerwijs in alle plannen met elkaar gecombineerd worden om de mooiste, gezondste, meest diverse en efficiënte woonomgeving te maken. Een omgeving waar de riolering niet de enige oplossing is voor wateroverlast, waar ook gekeken wordt naar het groen in de straat, de gracht om de hoek en de verharding van de weg. Een inrichting die zowel klimaatadaptief is als mensen stimuleert om te lopen en te fietsen. Maar ook een plek waar de succesvolle yup niet alle mooie wijken nabij het centrum overneemt, maar waar plek blijft voor iedereen.

De afgelopen jaren zie ik een groter individueel bewustzijn bij de mensen om me heen. Tegelijkertijd zie ik de wens om bij een groep 'soortgenoten' met gelijke smaak en overtuiging te horen. Dit vertaalt zich ook naar de stad met gentrificatie van bepaalde stadsdelen: meer individuen, maar wel naast elkaar. Het begint klein, leuk en creatief, met ateliers en hippe koffiebarretjes, en verwordt tot een koekeksjong dat bewoners met minder geld langzaam de wijk uit drukt. De koopmarkt laat zich moeilijk reguleren: wie geld heeft kan ge-

woon een huis kopen, waar dan ook. Dit is niet per se oneerlijk. Je kunt wel spreken van een ongelijk speelveld, omdat mensen zonder geld dit niet kunnen.

Natuurlijk kunnen woningcorporaties door middel van prestatieafspraken met de gemeente gestuurd worden, bijvoorbeeld in hoe ze omgaan met de verkoop en (her)ontwikkeling van hun woningen. Maar bij dit soort ingrepen staat wel de onlangs vernieuwde Woningwet in de weg: corporaties mogen sinds uitwassen met schepen in Rotterdam en Maserati's in Amsterdam niets meer dat afwijkt van de kerntaak (of denken dat dit niet meer mag). Dit maakt de rol-opvatting van corporaties zwart-wit. Alle risico wordt gemedend en men laat kansen lopen – zoals de omzetting van sociale huurwoningen naar koopappartementen in Kanaleneiland, waarbij investeerders uit Qatar en Zwitserland met een pennenstreek miljoenen verdienen. De markt haalt de krenten uit de pap, 'de rest' blijft over voor de overheid. En 'de rest' bevindt zich vaak letterlijk aan de rand van de stad.

Met normen voor sociale woningbouw kunnen ontwikkelaars gedwongen worden meer betaalbare huizen te realiseren op alle plekken in de stad – en dus niet alleen aan de randen. Met een actief grondbeleid kunnen gemeenten dit ook afdwingen. Zeker in gemeenten waar druk zit op de woningmarkt zijn er ontwikkelkansen, niet alleen voor de vastgoedontwikkeldbedrijven. Dit zijn allemaal politieke keuzes, die in ieder geval in Utrecht niet door andere, linksere partijen in het college zijn gemaakt de laatste jaren. Daar waait een liberale markt-wind en is een kleine overheid het doel. De markt lost alle problemen wel op zolang die markt er zelf beter van wordt – ze halen de krenten uit de pap. En de overheid? Die blijft met de pap zitten. Private winsten door publieke lasten. Uiteindelijk leidt dit niet naar een 'stad voor iedereen'.

Dromen van een duurzame stad

Vorig jaar werd het Haags Klimaatpact gesloten met brede steun in de gemeenteraad. De komende jaren moeten de ambitieuze doelstellingen die hierin zijn opgetekend, worden omgezet in concrete acties. Dat kan nog spannend worden.

LOBKE ZANDSTRA

Van 2006 tot 2018 gemeenteraadslid voor de PvdA in Den Haag

Vroeger was ik voor 'het milieu'. Mijn ouders hebben me dat met de paplepel ingegeven. Je afval moet je scheiden. Je koopt ecologische melk uit een glazen fles en afwasmiddel dat afbreekbaar is. Een auto kun je delen. Verpakkingen zijn herbruikbaar en aluminiumfolie is uit den boze. En hoewel ik lang niet alles heb overgenomen, koop ik vaak biologisch, scheid ik mijn afval, rijd ik weinig auto en liggen mijn zonnepanelen binnenkort op een gemeentelijk dak.

Als gemeenteraadslid in Den Haag was ik de afgelopen periode woordvoerder duurzaamheid. Tijdens mijn raadslidmaatschap kreeg duurzaamheid een andere lading. Ging het voorheen voornamelijk over het milieu, nu gaat het veel meer over het verminderen van de CO₂-uitstoot. Het heeft even geduurd voordat ik begreep waarom dat nodig was. Het gat in de ozonlaag sprak meer tot mijn verbeelding dan een teveel aan CO₂.

De afgelopen vier jaar heeft de Haagse gemeenteraad geïnvesteerd in kennisopbouw over het verminderen van de CO₂-uitstoot in de stad. Het was een van de weinige onderwerpen waarover een gezamenlijke 'sense of ur-

gency' bestond. Het akkoord van Parijs heeft daar enorm bij geholpen.¹ We wilden allemaal ons steentje bijdragen en Den Haag 'Parijs-proof' maken. Met acht partijen sloten we vorige zomer het Haags Klimaatpact, waarvan vermindering van de CO₂-uitstoot de basis is.²

In het Haags Klimaatpact pleiten we voor heldere tussendoelen zodat we permanent actie kunnen ondernemen en niet afwachten tot het 2030 is. We willen dat een wethouder duurzaamheid en transitie erop toeziet dat het klimaatbeleid een integraal onderdeel is van al het beleid en dat Haagse ambtenaren continu worden bijgeschoold over de laatste ontwikkelingen op het gebied van duurzaamheid. De gemeente heeft daarbij een voorbeeldfunctie en koopt dus zo klimaatneutraal mogelijk in, stimuleert duurzame kennis en productontwikkeling en maakt haar vastgoed klimaatneutraal. De gemeente heeft daarnaast een aanjaagfunctie om ervoor te zorgen dat iedereen meedoet, bijvoorbeeld door duurzaamheidskringen te organiseren en organisaties die gemeentelijke subsidie ontvangen aan te spreken en te ondersteunen om te verduurzamen. De gemeente moet bovendien de regie

Lobke Zandstra *Dromen van een duurzame stad*

nemen bij de energietransitie en pilots ondersteunen, met name voor het verduurzamen van woningen.

Wij vinden dat mensen de investeringen die nodig zijn om hun huis te verduurzamen via de verminderde energierekening moeten kunnen terugbetalen. Ook als het gaat over klimaatadaptatie, mobiliteit, circulaire economie en voedsel maakten we afspraken. Zo willen we meer groen in de stad, bijvoorbeeld door operatie Steenbreek³ uit te bouwen, willen we de stad allereerst inrichten op voetgangers, fietsers en openbaar vervoer, willen we dat materialenpaspoorten laten zien hoe een gebouw is opgebouwd en dat vegetarisch eten de norm wordt binnen de gemeentelijke organisatie en op bijeenkomsten die de gemeente (mede) organiseert.

Ons Klimaatpact viel op. En het viel in goede aarde. Ondertussen hebben 13 van de 15 op 21 maart gekozen politieke partijen in Den Haag en meer dan tweehonderd organisaties en bedrijven – van ADO tot ASN en de Internationale School – het pact omarmd. Dat biedt kansen voor de nieuwe gemeenteraad om de komende vier jaar samen stappen te zetten.

De gemeente heeft een voorbeeldfunctie, maar ook dat is ingewikkeld: sommige mensen gruwen bij het idee alleen nog vegetarische hapjes geserveerd te krijgen

Makkelijk zal dat niet zijn. Wat hoewel de doelstellingen breed worden omarmd, is er geen overeenstemming over de vraag hoe en wanneer we die maatregelen gaan realiseren. Dat geldt voor veel onderwerpen uit het Klimaatpact. Iedereen is voor meer ruimte

voor voetgangers, fietsers en openbaar vervoer; tegelijkertijd willen veel partijen auto's niet in de ban doen. De schrijvers van het pact begrijpen dat we veel minder vlees moeten eten, maar tegelijkertijd gruwen sommige mensen bij het idee alleen nog vegetarische hapjes geserveerd te krijgen. Overeenstemming is er zeker ook nog niet als het gaat om de enorme opgave om alle Haagse woningen voor 2030 te verduurzamen.

De Haagse woningmarkt bestaat voor ongeveer de helft uit koopwoningen en voor ruim 30% uit woningbouwcorporatiewoningen.⁴ Nieuwbouwwoningen worden steeds beter geïsoleerd en steeds minder vaak met gas verwarmd. Per 1 juli sluiten we nieuwe woningen in principe niet meer aan op het gas. Hiermee zetten we een kleine stap. De echte uitdaging voor verduurzaming van de stad zit bij het bestaande woningbestand.

De afgelopen jaren waren er voorlopers die uit idealisme hun huis verduurzaamden en volgers die dat uit economische motieven deden. Vrijwel altijd ging het om mensen die hun eigen woonhuis verbeterden. Ze lieten zonnepanelen plaatsen of isoleerden de kruipruimte of het dak van hun huis. Een enkeling kocht een warmtepomp. Vaak konden mensen hierbij gebruikmaken van een gemeentelijke subsidie. Het is goed dat ze dat deden, maar ze waren met veel te weinig. Het Haagse college van burgemeester en wethouders is trots op de aantallen: het zouden er meer zijn dan elders. In het land der blinden is een oog koning. Onderzoek toont aan dat de helft van de Haagse daken geschikt is voor zonnepanelen. Als je vanuit De Haagse Toren over de stad kijkt, zie je er nog nauwelijks eentje liggen.

De voorlopers zullen de komende jaren brede navolging moeten krijgen. Daarvoor moeten we een ambitieus programma opzetten, bewoners voorlichten over de enorme veranderingen die eraan komen en ze ondersteunen bij het verduurzamen van hun woning. Voor 'ons soort mensen' – mensen die net zulke ouders hadden als ik of die actief het lokale

Lobke Zandstra *Dromen van een duurzame stad*

debat volgen – is het misschien wel duidelijk dat er wat moet gebeuren. En ‘ons soort mensen’ – degenen moet goede banen – heeft er vaak ook de financiële mogelijkheden voor, zelfs als het niet helemaal rendabel is. Maar ik merk dat dit onderwerp op straat nauwelijks leeft. Hagenaars lijken zich niet bewust van de enorme transitie die eraan komt. Laat staan dat ze begrijpen wat die voor henzelf betekent. Anders dan bij de uitrol van het gas-, elektriciteits-, kabel- en glasvezelnetwerk is de winst voor een individu lang niet altijd meteen voelbaar. Zelfs als je een warmwaternetwerk aanlegt, zullen mensen zich daar niet automatisch op aansluiten. We zullen mensen

één voor één moeten overtuigen mee te doen.

De gemeente heeft ook de Rijksoverheid nodig om de duurzaamheidsdoelstellingen te realiseren. De markt en de samenleving veranderen zonder duidelijke wetgeving te langzaam. We hebben een Rijksoverheid nodig die eindelijk echt kiest voor duurzaamheid. Een overheid die het verstoren van je achtertuin verbiedt, die het hergebruiken van verpakkingsmaterialen verplicht maakt, die biologisch vlees de norm maakt en die afdwingt dat alle daken benut worden voor wateropvang of energieproductie. Het zijn zaken waar je bijna niet tegen kunt zijn. Toch gebeurt het niet. Als we ‘Parijs’ willen halen zal de overheid snel se-



Den Haag, mei 2018: De nieuwe Haagse raadsleden eren de oprichters van het Haagse Klimaatpact met een straatnaambord.

Lobke Zandstra *Dromen van een duurzame stad*

rieus werk moeten maken van het verduurzamen van woningen, het opwekken van duurzame energie en het duurzaam verwarmen van gebouwen.

En dan willen wij, sociaal-democraten, ook nog een keer dat de kosten van deze noodzakelijke operatie eerlijk verdeeld worden. Dat de sterkste schouders de zwaarste last dragen. Je bent bijna een dief van je eigen portemonnee als je geen zonnepanelen op je dak legt, maar je kunt alleen investeren als je toegang hebt tot geld. Veel mensen in sociale huurwoningen betalen zich blauw aan hun energierekening omdat hun huis nauwelijks geïsoleerd is of omdat ze afhankelijk zijn van een veel te dure collectieve warmtevoorziening. We moeten juist deze mensen helpen hun energiegebruik en energiekosten te verminderen.

Dat kan als bijvoorbeeld de pensioenfondsen in verduurzaming investeren. Dat kan als woningbouwcorporaties voldoende zijn toegerust hun woningbezit te isoleren en anders te verwarmen en hun gebouwen gebruiken om energie op te wekken. Veel corporaties hebben achterhaalde klimaatdoelstellingen. Zo denken twee grote corporaties met veel woningen in Den Haag dat zij hun woningen in 2050 klimaatneutraal kunnen hebben – 2050! Het roer moet dus om bij de woningbouwcorporaties. Maar het vergt ook inspanningen van de overheid, bijvoorbeeld door de verhuurdersheffing af te schaffen. We kunnen niet wachten tot het mensen uitkomt hun huis te isoleren en hun huis duurzaam te verwarmen. Het moet nu! Deze transitie zal niet lukken zonder collectieve actie en zonder actieve overheid.

Noten

1 Het akkoord van Parijs werd in 2015 gesloten op de United Nations Climate Change Conference (COP21). Het is door 174 landen ondertekend. Vastgelegd werd onder meer het streven om de opwarming

van de aarde in 2100 te beperken tot 1,5 graad in vergelijking tot het pre-industriële tijdperk.

2 Het Haags Klimaatpact is te vinden op www.haagsklimaatpact.nl.

3 Zie www.operatiesteenbreek.nl voor meer informatie.

4 DSO/ Programmamanagement, Strategie en Onderzoek, *De Haagse Woningmarkt in Beeld, Stand van zaken en ontwikkelingen op basis van het Woononderzoek Nederland 2015*.

Mensenrechten in Marokko

Door **Kati Piri & Lilianne Ploumen**

Europarlementariër; respectievelijk Tweede Kamerlid voor de PvdA

Daar staat hij. In lichtblauw overhemd tussen de advocaten in zwarte toga's. Tien maanden isoleercel en marteling hebben hem niet kunnen breken. We zitten in de rechtbank van Casablanca, nog geen tien meter van de bekendste leider van de protesten in het Rif-gebied, in het noorden van Marokko: Nasser Zefzafi.

Twee maanden eerder besloten we dat we een bezoek wilden brengen aan Marokko. Omdat je er als politicus naar moet streven uit eerste hand informatie te vergaren, met eigen ogen en oren te ervaren wat er speelt en zo de politieke agenda in Nederland en Europa te beïnvloeden. Politiek is eropaf gaan en daarmee aandacht voor de zaak vragen. Daarom maakten we beiden vele reizen – naar Bangladesh waar de uit Myanmar verdreven Rohingya verblijven, naar Saoedi-Arabië om het gesprek aan te gaan over rechten van vrouwen, naar Turkije om de journalisten en mensenrechtenactivisten te spreken, en komende zomer naar Hongarije om eens de positieve ontwikkelingen in dat land te ervaren.

Nu bezochten we samen Marokko. Om het gesprek aan te gaan met de regering en om onze solidariteit te betuigen met de politieke gevangenen en hun families. Maar de reis liep anders dan we gehoopt hadden: de toegang tot de Rif is ons door de lokale autoriteiten in Al Hoceima ontzegd, hetgeen de vraag opwerpt wat zich daar afspeelt dat de rest van de wereld niet mag zien.

Marokko is – als buurland van de Europese Unie – een belangrijke partner van Europa. Er wordt gepoogd nauw samen te werken met Rabat. Maar de ontwikkelingsgelden uit de EU

komen niet terecht bij de mensen in de armer regio's. Het straatbeeld in de grote steden Casablanca, Marrakesh en Fez staat in schril contrast met die op het platteland. De Rif lijkt te zijn vergeten door de regering in Rabat.

Tienduizenden Riffijnen – jong en oud, man en vrouw – gingen daarom maandenlang de straat op omdat ze een goede toekomst willen voor hun kinderen, voor zichzelf. Hun eisen: meer banen, betere zorg, goede scholen. Het was een noodkreet om hulp aan de overheid in Rabat. Maar diezelfde overheid keerde zich uiteindelijk tegen hen. De 49 protestleiders die nu terechtstaan, hangt een levenslange gevangenisstraf boven het hoofd.

Naast de protestleiders van de Hirak zijn vele honderden Riffijnen opgesloten in gevangissen door heel Marokko. Ook de afgelopen weken en maanden zijn er onverwacht mensen opgepakt. Veel Nederlanders maken zich grote zorgen over hun familie en vrienden in de Rif. Sommigen durven niet meer naar Marokko omdat ze vrezen op een zwarte lijst te staan en opgepakt te worden. Met succes hebben we minister Blok zover gekregen om opheldering te vragen bij Marokkaanse regering.

Ook in Brussel vragen we aandacht voor de situatie in de Rif en doen we voorstellen voor besprekingen met de Marokkaanse autoriteiten en voor meer EU-gelden voor investeringen specifiek in de Rif. Wij zouden graag zien dat onafhankelijke waarnemers niet alleen in de rechtbank aanwezig mogen zijn, maar ook in de Rif-regio. Nu is Al Hoceima zo goed als afgesloten voor de buitenwereld.

Marokko is een democratie in wording en elke transitie gaat gepaard met groeipijnen. Maar als mensenrechten in het geding zijn, is er geen plek voor relativering. Dat is de boodschap die we willen uitdragen.

Publiek geld = publieke informatie = publieke toegang

Veel informatie die met publiek geld tot stand komt, is niet toegankelijk voor een breed publiek. Proefschriften, wetenschappelijke artikelen, commentaren op gerechtelijke uitspraken – ze zijn pas in te zien na betaling. *Open access* komt maar niet van de grond, terwijl eigenlijk iedereen ervoor is. Nodig is een eenmalige investering in onafhankelijke publicatieplatforms en aanpassing van de Auteurswet.

LEO VAN DER WEES

IT-jurist, projectmanager van OpenRecht en directeur van Recht.nl

Mensen die werkzaam zijn bij de overheid of bij door de overheid gefinancierde instellingen produceren een grote verscheidenheid aan data en documenten. Deze data komen met publieke middelen tot stand en dienen om die reden publiek toegankelijk te zijn, uitzonderingen daargelaten. Dat deze gang van zaken door vele overheidsorganisaties inmiddels niet meer dan logisch wordt gevonden, blijkt uit de duizenden datasets die via het dataportaal van de Nederlandse overheid beschikbaar worden gesteld.¹

Ook officiële publicaties, Kamerstukken, gerechtelijke uitspraken en wetgeving zijn vrij toegankelijk. Dat geldt echter niet voor veel juridische commentaren op deze documenten in de vorm van annotaties, artikelen en proefschriften. En dat terwijl een groot deel van deze commentaren wordt geschreven door mensen die worden betaald met publieke middelen. Ook artikelen en proefschriften

geschreven door deskundigen uit niet-juridische disciplines die in (semi-)overheidsdienst werken – denk aan natuurkundigen, biologen, economen, sociologen – zijn zelden of nooit vrij toegankelijk. Dat is vreemd, want het maatschappelijk en wetenschappelijk belang van het vrij toegankelijk zijn van deze stukken – *open access* – wordt breed gedragen en onderkend.

In wetenschappelijke kringen weet men al jaren dat nieuwe wetenschappelijke ideeën door open access sneller en breder verspreid worden, dat open access bijdraagt aan de kennis-economie, economische impulsen oplevert en er ook voor zorgt dat recente kennis meteen gebruikt kan worden in het onderwijs.² Door middel van open access blijft bovendien de regie van het onderzoek, het beheer van data en het publiceren over onderzoek en data in handen van de onderzoekers. Tevens zullen de kosten om over onderzoeksdata en verwante

publicaties te kunnen beschikken drastisch omlaaggaan als deze vrij toegankelijk zijn.

Waarom komt open access in wetenschappelijke kringen dan zo moeilijk van de grond? Daarvoor zijn verschillende redenen aan te dragen. Zo moet er nog heel wat gebeuren voordat een nieuwe kennisinfrastructuur is gecreëerd waarin kwalitatief goede stukken onmiddellijk en duurzaam toegankelijk gemaakt kunnen worden. Daar komt bij dat publicaties in gerenommeerde tijdschriften nog steeds het best gewaardeerd worden door collega-wetenschappers. Bovendien: een nieuwe situatie zal een bedreiging vormen voor het huidige lucratieve verdienmodel van uitgevers. En tot slot lijkt ook onduidelijke wetgeving nog drempels op te werpen.

In dit artikel zal ik de gebrekkige ontwikkeling van open access in de wetenschappelijke wereld schetsen en beschrijf ik de verschillende routes die gekozen worden om open access te bereiken. De vaak gekozen zogenoemde groene en gouden routes³ blijken dure heilloze wegen. Gelukkig is er een alternatief: de instelling van onafhankelijke publicatieplatforms. Hiervoor is wel een financiële investering nodig én maximale medewerking van de onderwijsinstellingen – de hofleveranciers van wetenschappelijke stukken.

Open access

De uitgangspunten van open access staan beschreven in de Verklaring van Berlijn inzake open toegang tot kennis op het gebied van de natuur- en menswetenschappen.⁴ Eigenlijk verwijzen de woorden ‘open’ en ‘access’ tegelijkertijd naar een beweging en een verdienmodel.⁵ De open access-beweging streeft naar vrije, online toegang tot wetenschappelijke informatie.⁶ Als iedereen deze informatie kan lezen, downloaden, kopiëren, distribueren, printen, indexeren, in het onderwijs gebruiken, ernaar en erin zoeken, of anderszins kan gebruiken binnen geldende afspraken, dan wordt deze informatie ‘open access’ genoemd.

Het ideaalbeeld van de open access-bewe-

ging kan alleen bereikt worden als het verdienmodel rond het verspreiden van informatie verandert. Nu worden er jaarlijks miljoenen euro’s betaald aan abonnementskosten om informatie te kunnen inzien, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt hoe deze informatie tot stand is gebracht: met of zonder publieke middelen. Als de met publieke middelen gefinancierde informatie vervolgens gratis verstrekt wordt, zullen veel abonnementen massaal opgezegd worden, stoppen de uitgevers met het werk dat zij doen, en is er uiteindelijk geen informatie meer beschikbaar. Althans, niet op de wijze waaraan veel mensen al jaren gewend zijn. Het produceren, publiceren en beheren van informatie kost nu eenmaal geld en als dat niet betaald wordt, dan houdt het op.

Er moet dus een route uitgestippeld worden die ertoe leidt dat publiek gefinancierde informatie online vrij toegankelijk is, waarbij wél betaald wordt voor het werk dat gedaan moet worden om deze informatie gepubliceerd te krijgen en toegankelijk te maken. Om dit voor elkaar te krijgen worden veelal twee te bewandelen wegen genoemd, de groene route en de gouden route.

Groene route

Bij de groene route wordt de volledige tekst van een artikel of boek na publicatie in de ‘repository’ van een onderwijsinstelling geplaatst – een publiek toegankelijke databank met daarin de publicaties van de medewerkers van die organisatie. Meestal echter mag de volledige gepubliceerde tekst niet onmiddellijk na publicatie in de repository geplaatst worden. Het mag bijvoorbeeld alleen een preprint (conceptpublicatie) zijn of er zit een embargo op – soms van een paar maanden, soms van ruim een jaar.⁷ Pas na het verstrijken van de termijn wordt de volledige tekst vrij toegankelijk.

Vanuit het oogpunt van de uitgevers is dit een begrijpelijke route. Teksten worden pas vrijgegeven als deze een groot deel van de actuele en commerciële waarde hebben verloren.

Bezien vanuit de open access-beweging is de groene route suboptimaal. Informatie komt wel vrij beschikbaar, maar dat kan lang duren. Te lang voor de wetenschapper die de (wetenschappelijke) wereld wil laten zien wat zijn visie is op een bepaalde kwestie, te lang voor een overheid, het onderwijs, een bedrijf of een particulier die graag snel kennis zou willen nemen van deze visie. Natuurlijk kan iemand die een stuk graag wil inzien daarvoor betalen, maar dan is er dus geen sprake van een open access-verdienmodel. In feite blijft het uitgeef- en publicatiemodel dan zoals het al jaren is, met het kleine verschil dat op een zeker moment een tekst vrij beschikbaar komt.

Overigens worden teksten soms al eerder, bij publicatie, of kort erna 'full text' online gezet. Dit verschilt vaak per discipline.⁸ Zo zetten veel bètawetenschappers hun (volledige) teksten in de vorm van een preprint al voor publicatie op bijvoorbeeld bioRxiv of arXiv.org, repositories beheerd door respectievelijk Cold Spring Harbor Laboratory en Cornell University.⁹ Afhankelijk van de afspraken met de uitgevers worden deze na publicatie soms vervangen door de gepubliceerde versie. Om een voorbeeld te geven: een in maart 2018 door de Delftse onderzoeker Hao Zhang en anderen in *Nature* gepubliceerd artikel over het Majorana-deeltje is sinds 2018 al in arXiv te zien.¹⁰

Een nadeel van de groene route is dat het al dan niet (tijdig) in een repository terechtkomen van een publicatie vaak afhankelijk is van de inspanningen van de auteur. Sommige bètawetenschappers zetten hun publicaties snel in bioRxiv of arXiv, van andere wetenschappers komen veel publicaties nooit in een repository terecht of worden alleen de metadata vermeld. Dit probleem is bekend bij de onderwijsinstellingen en men probeert daar ook oplossingen voor te vinden, bijvoorbeeld door het aanstellen van open access-officers die monitoren wat er gepubliceerd wordt op een instelling en die waar nodig voorlichting en assistentie geven over open access. Een goede stap, maar met een enkele access-functionaris zijn de instellingen er niet. Ik zou denken dat minimaal elke

faculteit zo iemand nodig heeft, mede ook gezien de verschillen per discipline.

Om het probleem aan te pakken van de teksten die nooit in repositories terechtkomen, zouden onderwijsbestuurders ook kunnen bepalen dat een publicatie alleen meetelt bij de jaarlijkse beoordeling als deze in de eigen repository beschikbaar is, voorzien van een embargotermijn en het onmiddellijk full text vrijkomen van de publicaties als deze termijn is verstreken. Dit leidt in combinatie met de aanstelling van open access officers wellicht tot beter gevulde repositories. Maar dan nog: ook als dit deel van het proces goed geregeld is, blijft het zo dat de meeste recente ontwikkelingen meestal niet via de repositories te volgen zijn.¹¹ De teksten zijn simpelweg niet actueel genoeg.

Onderwijsinstellingen moeten voor veel geld producten inkopen die (deels) door hun eigen personeel geproduceerd zijn

Ook blijven de instellingen geconfronteerd worden met immer stijgende prijzen voor de informatieproducten. Daar doet de groene route niets aan af. Net zoals deze route niets verandert aan het feit dat onderwijsinstellingen voor veel geld veel producten moeten inkopen die (deels) door hun eigen personeel geproduceerd zijn. Tenminste, als zij willen dat de wetenschappers snel over de meeste actuele informatie kunnen beschikken. Het 'vrij toegankelijk' zijn van publicaties in het geval van de groene route is dus zeker niet gratis.

Is er dan helemaal niets positiefs te zeggen over de groene route? Toch wel. Een belangrijk voordeel is gelegen in het feit dat de stukken die volledige beschikbaar komen via de

repositories reeds beoordeeld zijn door een redactie en/of *peers*. Aan de kwaliteit van de stukken hoeven lezers dus niet te twifelen. Althans, op voorwaarde dat de redacties en *peers* hun werk naar behoren hebben gedaan.

Deze route zorgt wel voor een nogal chaotische informatieontsluiting. De repositories zijn informatiegedrochten met losse artikelen, boeken, hoofdstukken en annotaties, waarin weinig of geen verbanden te vinden zijn. Een informatiedeskundige, of liever een heel team, is nodig om orde op zaken te stellen in de repositories.

Gouden route

Een alternatief zou de gouden route kunnen zijn. Hierbij is sprake van een professionele, goed georganiseerde, publiek toegankelijke publicatieomgeving – beheerd door uitgevers. Het probleem van een enigszins warrige infrastructuur van repositories zoals bij de groene route speelt dan niet. Bovendien zijn teksten die via de gouden route gepubliceerd worden onmiddellijk vrij toegankelijk.

Dat betekent niet dat deze route geen bezwaren kent. Zo zullen ook hier de informatiebudgetten blijven stijgen. Misschien niet in de vorm van abonnementen, maar dan toch zeker wel door de vergoeding die de auteurs en/of hun instellingen moeten betalen om te kunnen publiceren: de zogenaamde ‘article processing charges’ (APC’s). Instellingen zullen veel geld kwijt zijn aan het toegankelijk maken van de teksten van hun medewerkers.

Een ander nadeel lijkt dat onderzoekers verbonden aan rijke (westerse) instellingen prominenter aanwezig zullen zijn in het wetenschappelijke debat, simpelweg omdat ze meer budget hebben. Onderzoek naar dit fenomeen baart inmiddels de nodige zorgen.¹²

Nog een bezwaar dat vaak genoemd wordt in het licht van de gouden route is dat er geen kwalitatief goede open access-tijdschriften zijn.¹³ Deze tijdschriften hebben (nog) geen goede redacties en zeker nog geen reputatie. Het gevolg is dat de keuze van veel auteurs

dan toch maar weer valt op de bekende gerenommeerde tijdschriften die al jaren op basis van abonnementen verschijnen. Hiermee bestaat de kans dat de gouden route uiteindelijk doodloopt en de oude route van abonnementen openblijft.

Gegevens die afkomstig zijn van medewerkers van publieke instellingen zouden niet in handen moeten zijn van uitgevers

Maar ook als het wel lukt deze route te realiseren, blijven de (wetenschappelijke) data in de greep van uitgevers. Zij beheren immers de artikelen en onderzoeksdata, en dat is in deze tijd van big data, data-analyses, machine learning en kunstmatige intelligentie niet te prefereren. Het is niet wenselijk dat gegevens geproduceerd door mensen werkzaam bij publieke instellingen in handen zijn van uitgevers.

Bij een eventuele keuze voor deze manier van organiseren is het dan ook wijs te bedingen dat alle bij uitgevers gestalde data *om niet* beschikbaar gesteld worden aan de onderwijsinstellingen als zij deze zouden willen gebruiken voor big data-onderzoek, machine learning-toepassingen of kunstmatige intelligentie. Daarbij is het ook van belang te regelen dat de data op nationale of in elk geval op Europese servers beschikbaar zijn en niet op servers terechtkomen waarvan niet zeker is wie daarover de beschikking heeft of kan krijgen. Dat is dan weer een voordeel van de groene route. Dan hebben immers de instellingen beheer en zeggenschap over wat in hun repositories staat en waarvan de embargo-termijn is verstreken.

Een probleem dat bij groen én goud niet zal verdwijnen betreft de immer stijgende

kosten voor het hergebruik van gepubliceerde teksten in het onderwijs. Zo betalen de universiteiten miljoenen voor (her)gebruik van materiaal dat, zoals gezegd, in veel gevallen door medewerkers van diezelfde universiteiten wordt geschreven.

De Leidse hoogleraar Dirk Visser rekende voor dat de universiteiten voor zowel korte als langere overnames in readers ruim €1 miljoen per jaar betalen en bijna €2 miljoen per jaar voor losse fotokopieën.¹⁴ Tel uit de winst als dit materiaal echt vrij beschikbaar is, zonder dat een uitgever een voet tussen de deur heeft. Nu betalen de universiteiten de salarissen van de auteurs, de abonnementen op de tijdschriften waarin de teksten van deze auteurs staan (groene route) of de APC's van de artikelen die open access gepubliceerd zijn (gouden route), de abonnementen op de databanken waarin de teksten van de auteurs staan, en dan dus ook nog voor delen van deze teksten die worden overgenomen in readers.

Alternatieve publicatieplatforms

Een alternatief komt van de Vereniging van Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU), die onlangs een *Roadmap open access* publiceerde.¹⁵ De VSNU stelt hierin dat in de periode 2018-2020 de onderhandelingspositie van de universiteiten verbeterd moet worden door minder afhankelijk te worden van de gevestigde uitgevers. En wel door de introductie van alternatieve publicatieplatforms: open kennisinfrastructuren voor open access.

De open infrastructuur die de VSNU voorstelt, wordt dan beheerd door de wetenschappelijke wereld zelf, die deze teksten zo vaak kan analyseren en hergebruiken als men maar wil, zonder dat daar kosten tegenover staan. Om deze open infrastructuur een goede kans te geven is een aantal principes ontwikkeld om ze te beheren, de continuïteit te garanderen en de eigendom te verzekeren.¹⁶ Tevens worden Nederlandse voorbeelden van alternatieve platforms (in aanbouw) gegeven: ScholarlyHub en Sci|Post.¹⁷

ScholarlyHub is een initiatief van Guy Geltner, historicus bij de Universiteit van Amsterdam. In 2020 wil ScholarlyHub het platform zijn voor gevestigde én nieuwe tijdschriften. Het wordt een multidisciplinair platform, een plek om onderzoek en onderwijs te ontwikkelen en data op te slaan.¹⁸

Sci|Post is een initiatief sinds najaar 2016 van Jean-Sébastien Caux van het Institute of Physics en van de Universiteit van Amsterdam. Sci|Post Physics, heeft in ruim een jaar tijd zeventig publicaties gerealiseerd. In 2020 moet het een brede serie tijdschriften kennen, waaronder lecture notes, proceedings en codebases, en zal tevens uitgebreid zijn naar andere disciplines. Sci|Post kent zogenaamde supporting partners die delen van de operaties en de infrastructuur financieren. Een veel aantrekkelijkere, goedkopere en duurzamere manier van financiering dan de APC-modellen, aldus Caux.¹⁹

Niet genoemd in de roadmap van VSNU maar wel in ontwikkeling is het alternatieve juridische open access-platform OpenRecht.²⁰ Dit online platform (in aanbouw) heeft tot doel commentaren op ontwikkelingen in het recht (wetgeving, jurisprudentie) op een gestructureerde wijze te ontsluiten. Het gaat daarbij om (wetenschappelijke) artikelen, annotaties en andere juridische documenten die een relatie hebben met het Nederlands recht. Het platform is een publicatiemedium zoals een papieren tijdschrift dat is. Er is een hoofdredactie en er zijn deelredacties per rechtsgebied (ondernemingsrecht, arbeidsrecht, staats- en bestuursrecht et cetera). Ook is er een bureauredactie.²¹

Het platform is een modern publicatiemedium. Publicatie vindt alleen online plaats en gepubliceerde documenten worden waar het kan gekoppeld aan andere relevante stukken. Ook worden van alle documenten statistieken bijgehouden (views, downloads, verwijzingen). Het platform is hiermee onderdeel van een nieuwe juridische kennisinfrastructuur waarin wet- en regelgeving, rechtspraak en commentaren op gestructureerde wijze met elkaar verbonden zijn.

Dit soort platforms heeft om verschillende redenen de voorkeur boven de groene of de gouden route. Allereerst wordt (wetenschappelijk) publiceren onafhankelijk gemaakt van de uitgevers. De data in de open infrastructuur zijn en blijven open en in eigendom van de wetenschap, of liever: de maatschappij. Hergebruik, voor welk doel ook, is gratis. De bestaande abonnementen kunnen worden opgezegd en er kan een streep door de rechten. Dat betekent een besparing van vele miljoenen. Natuurlijk, een deel van die miljoenen moet in deze platforms gestopt worden om ze te kunnen exploiteren, maar dat zal een fractie zijn van wat nu aan uitgevers wordt betaald.

Met de overstap naar een platform wordt het keurslijf van het tijdschriftformat verlaten. Een artikel wordt gepubliceerd op een daartoe geschikt onderdeel van het platform wanneer de peers vinden dat het goed is, niet pas als het tijd is voor een volgend nummer. Zo kan een interessant artikel over een recente ontwikkeling snel geplaatst worden, je hoeft niet te wachten tot er genoeg kopij is om een nieuwe editie te vullen. Publicatie-embargo's zijn uit den boze.

Bijkomend voordeel van deze nieuwe open kennisinfrastructuur is dat ze buiten de traditionele uitgevers worden ontwikkeld. Je hoeft geen rekening te houden met bestaande verdienmodellen. Bovendien worden de infrastructuur gebouwd in een snel veranderende informatiewereld, los van de traditionele uitgeefwereld waarin veelal nog in papier gedacht wordt: tijdschrift, deadline, drukkerij.

Hobbel 1: reputatie

Een belangrijke hobbel om te komen tot publicatieplatforms zoals de VSNU die voorstelt, betreft de reputatie en de daarmee vaak gepaard gaande kwaliteit van nieuwe alternatieve platforms. Een compleet nieuwe infrastructuur opzetten mag dan technische en organisatorische voordelen bieden, nieuwe platforms kunnen niet opboksen tegen de reputatie van

bestaande tijdschriften. Een redactie van onderzoekers kan de schouders onder een nieuw platform zetten, maar als de 'oude' tijdschriften blijven bestaan en ondersteund blijven worden door de gevestigde orde, dan is zo'n nieuw platform kansloos. Auteurs zullen, wanneer ze de kans krijgen, eerst kiezen voor een publicatie in het tijdschrift met status. Pas als dat niet lukt kunnen ze een artikel alsnog aanbieden aan het nieuwe platform, waardoor dit platform kwalitatief het onderspit blijft delven. En geef de auteurs eens ongelijk. De waardering van hun werk is immers gebaseerd op de tijdschriften waarin zij publiceren.

De rol van uitgevers is vandaag de dag marginaal; met digitale middelen kun je eenvoudig een publicatieplatform opzetten

Het is lastig deze impasse te doorbreken, maar het kan wel. Zo zou een redactie van een gerenommeerd tijdschrift kunnen besluiten zich los te maken van de uitgever om digitaal te gaan. Dat klinkt misschien als een wild avontuur, maar dat valt mee. De rol van uitgevers is vandaag de dag immers marginaal, met digitale (standaard)middelen kun je eenvoudig een publicatieplatform opzetten. Er zijn ook al praktijkvoorbeelden die aantonen dat het kan. Zo zijn de taalkundigen opgestapt bij hun uitgever en zijn ze LingOA begonnen.²² En onlangs heeft het tijdschrift voor de rechterlijke macht (TREMA) de stap gezet naar online en open access.²³

Dit 'flippen' naar online is een ideale manier om open access te gaan.²⁴ Immers, tijdschrift en redactie stappen over, zodat er niet aan kwaliteit wordt ingeboet. In feite blijft alles bij het oude, behalve dat het tijdschrift on-

line en vrij toegankelijk is. Niet echt bezwaarlijk lijkt me.

De vraag is of gerenommeerde tijdschriften ook echt gaan 'flippen'. Uitgevers zullen alles doen om dat tegen te gaan. En misschien willen redacties niet. Mensen zijn niet zo veranderingsgezind, zeker niet als ze wat ouder zijn en hun sporen verdiend hebben. Maar wat nu als een redactie vooral uit publiek gefinancierde wetenschappers bestaat. Zijn er dan kansen? Zo bestaat de redactie van het toonaangevende *Nederlands Juristenblad* naast één commerciële advocaat alleen maar uit publiek gefinancierde rechters en wetenschappers. Zouden deze mensen zich moreel verplicht voelen de stap naar open access te maken? Zouden we ze een zacht duwtje in de rug kunnen geven? Dat eerste misschien, dat laatste zal weinig zoden aan de dijk zetten, vrees ik.

Wat wellicht meer zou helpen, is dat universiteiten de waardering opschroeven van activiteiten die gerelateerd zijn aan open access. Dat geldt voor het schrijven, het participeren in redacties en het doen van peerreviews. Tegelijkertijd moeten bijdragen aan traditionele tijdschriften dan langzaam afgewaardeerd worden.

Hobbel 2: geld

Een tweede hobbel is financieel van aard. Bij een overgang naar alternatieve platforms zullen abonnementen op tijdschriften niet gelijk worden opgezegd. Terecht. Eerst zien, dan geloven. Dat betekent dat er een overgangperiode is waarin én de abonnementen en APC's betaald moeten worden én de ontwikkel- en onderhoudskosten van de platforms.

Ik zou ervoor pleiten om de platforms in die periode te ondersteunen door partijen die er uiteindelijk voordeel bij hebben als de platforms de rol in het (wetenschappelijke) publicatieveld hebben overgenomen. In het juridische domein zou dit uiteraard de overheid kunnen zijn, maar zeker ook de VSNU, de juridische faculteiten, de rechterlijke macht, de advocatuur en het notariaat. Als na een afge-

sproken periode de platforms hun rol niet hebben opgeëist, is het over en uit. Maar als de platforms voet aan de grond hebben gekregen, dan is de investering waarschijnlijk binnen één jaar terugverdiend.

Van VSNU is bekend dat zij open access-initiatieven ondersteunt. De andere partijen zouden ook hun bereidheid daartoe moeten tonen. Van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) weten wij inmiddels dat zij de geldkraan voor open access-initiatieven heeft dichtgedraaid.²⁵ De visie van de NWO lijkt op dit moment te zijn dat betrokken partijen, zoals universiteiten, zelf het geld moeten vrijmaken ten gunste van open access. Bijvoorbeeld door abonnementen op te zeggen.

Die gedachte is begrijpelijk, maar ik vrees dat deze strategie ertoe leidt dat open access er niet komt. Althans niet in de vorm van alternatieve platforms die ertoe de producenten van onderzoeksmateriaal een onafhankelijker positie kunnen geven ten opzichte van uitgevers. Niet in 2020, en volgens mij ook in 2030 nog niet. Tijdens een relatief dure transitieperiode is een investering nodig. Deze investering kan zich dubbel en dwars terugverdienen.²⁶

Hobbel 3: een nieuwe wettelijke open access-bepaling

Een hobbel die niet zozeer de totstandkoming van alternatieve platforms in de weg zit, maar toch genomen moet worden om ooit te kunnen spreken van volledige open access, is een wettelijke. De open access-bepaling in de Auteurswet luidt nu als volgt:

'De maker van een kort werk van wetenschap waarvoor het onderzoek geheel of gedeeltelijk met Nederlandse publieke middelen is bekostigd, heeft het recht om dat werk na verloop van een redelijke termijn na de eerste openbaarmaking ervan, om niet beschikbaar te stellen voor het publiek, mits de bron van de eerste openbaarmaking daarbij op duidelijke wijze wordt vermeld.'²⁷

Het is op zijn zachtst gezegd vreemd dat een 'kort werk van wetenschap' dat met publieke middelen is bekostigd wel onder deze bepaling valt en een langer werk niet. Daarnaast moet een werk dat met bijvoorbeeld Europese middelen is bekostigd er ook onder vallen. Daar zal de Europese Unie zeker geen bezwaar tegen hebben, zij wil immers al in 2020 volledige open access tot stand gebracht hebben.²⁸

Ook moet het woord 'wetenschap' uit de bepaling verdwijnen. Dit zorgt er namelijk voor dat werken die bekostigd zijn met publieke middelen maar niet het stempel wetenschappelijk dragen, er niet onder vallen.²⁹ Althans, die suggestie wordt gewekt. Door de term 'werk van wetenschap' te schrappen wordt onmiddellijk duidelijk dat alle werken die met publieke middelen zijn gefinancierd onder de bepaling vallen. Uitgevers kunnen zich dan niet meer verschuilen achter een publicatie die zij het stempel niet-wetenschappelijk hebben gegeven. Of een stuk wetenschappelijk is, is niet relevant. De wijze van financiering dient leidend te zijn. Dus een proefschrift van een jurist van De Nederlandsche Bank dient net zo goed (onmiddellijk) toegankelijk te zijn als een niet-wetenschappelijke opinie van een jurist-wetenschapper in het *Nederlands Juristenblad*.

De open access-bepaling zou dan luiden:

'De maker van een werk waarvan de totstandkoming geheel of gedeeltelijk met

publieke middelen is bekostigd, heeft het recht om dat werk na de eerste openbaarmaking ervan om niet beschikbaar te stellen voor het publiek, mits de bron van de eerste openbaarmaking daarbij op duidelijke wijze wordt vermeld.'

Overigens kan de huidige bepaling ook zonder wetwijziging buitenspel gezet worden als auteurs simpelweg hun auteursrecht niet meer afstaan. En wie doet dat nog tegenwoordig? Of als met publiek geld gefinancierde organen standaard in arbeidsovereenkomsten opnemen dat de rechten van de door werknemers gepubliceerde stukken toekomen aan deze organen en na eerste publicatie publiek gemaakt worden als daaraan behoefte bestaat. Uitgevers kunnen een niet-exclusieve licentie krijgen om de tekst van een auteur te gebruiken.

Tot slot nog een geruststellende boodschap voor de uitgevers. Alternatieve publicatieplatforms maken uitgeverijen en hun werknemers niet brodeloos. In het verleden zijn bijvoorbeeld juridische uitgevers al een aantal keren met 'publicatieverrassingen' geconfronteerd. Vroeger mochten zij wetten, uitspraken, het Staatsblad en Kamerstukken drukken en uitgeven. Dat is al lang verleden tijd en de uitgevers zijn er nog steeds. Tijden veranderen en uitgevers zullen hun verdienmodellen daaraan moeten aanpassen.³⁰

Noten

1 Het webadres van dit portaal is: data.overheid.nl. Een onderzoek naar de maatschappelijke kosten en baten van het als open data beschikbaar stellen van overheidsdata laat een positieve balans zien, zeker ten opzichte van het niet beschikbaar stellen van de data, zie: F. Welle Donker, B. van Loenen & W.K. Korthals Altes, *Maatschappelijke*

lijke kosten-batenanalyse open data, TU Delft/ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2017 (online).

2 Voor-en nadelen, Openaccess.nl.

3 *Open access: goud, hybride en groen*, Vrije Universiteit (online).

4 *Berlin Declaration on Open Access in the Science and Humanities*, Max Planck Gesellschaft, 2003 (<https://openaccess.mpg.de/Berlin-Declaration>).

5 *Wat is open access?*, OpenAcces.nl.

6 Daarbij wordt vanuit het wetenschappelijke domein gerefereerd aan wetenschappelijke informatie die ondersteund door publieke middelen tot stand gebracht is.

7 Zo vroeg ik in mei 2018 de (digitale) tekst op van een proefschrift geschreven door een medewerker van De Nederlandsche Bank en kreeg ik te horen dat ik daarover pas

- in mei 2019 kan beschikken.
- 8 Zie bijvoorbeeld de blog getiteld *Why Is Open Access Moving So Slowly In The Humanities?*, door Peter Suber, 8 juni 2017 (online) en Richard Poynder, *Six questions about openness in science*, Poynder.blogspot.nl, 14 mei 2018 (online).
 - 9 Er zijn nog meer rXivs in ontwikkeling: PhilSci-Archive, SocArXiv, en meer. Zie: Preprint, Wikipedia.
 - 10 H. Zang et al., 'Quantized Majorana conductance', *Nature*, volume 556, pp. 74-79 (5 april 2018). Ook beschikbaar door te zoeken met Google naar: 'Quantized Majorana conductance arxiv.org'.
 - 11 Een overzicht van repositories en contactpersonen is te vinden op de website van NARCIS, de Nederlandse portaal voor wetenschappers en hun werk: narcis.nl/repositories.
 - 12 J. Ellers, T.W. Crowther & J.A. Harvey, 'Gold Open Access Publishing in Mega Journals: Developing Countries Pay the Price of Western Premium Academic Output', *Journal of Scholarly Publishing*, oktober 2017 (online).
 - 13 Kwaliteit van open access tijdschriften beoordelen, OpenAccess.nl (online).
 - 14 D.J.G. Visser, 'Open brief: Een paar vragen aan Kluwer', *Nederlands Juristenblad*, 9 april 2014 (online).
 - 15 *Roadmap open access 2018 – 2020*, VSNU (online).
 - 16 G. Bilder, J. Lin & C. Neylon, 'Principles for Open Scholarly Infrastructure', *Figshare*, 2015 (online)
 - 17 Zie scholarlyhub.org, scipost.org.
 - 18 De regie bij onderzoek(ers), in: *Roadmap open access 2018-2020*, VSNU (online).
 - 19 Ibid.
 - 20 Voor achtergronden en informatie over dit initiatief zie de website van de stichting OpenRecht, stichtingopenrecht.nl.
 - 21 OpenRecht heeft daarnaast als voordeel dat meer dan de helft van de advocatuur bestaat uit eenpitters en dat er daarnaast veel kleinere advocatenkantoren en juridisch adviesbureaus zijn. Dit soort organisaties heeft vaak beperkte inkomsten en geeft daarom minder geld uit aan literatuur, wat de dienstverlening niet ten goede komt. (Zie: 'Eenpitters zijn een gevaar voor de advocatuur', BNR, 28 december 2012.) Een open juridisch publicatieplatform zorgt er dan in ieder geval voor dat een gebrek aan geld bij kleinere organisaties geen belemmering hoeft te zijn kennis te nemen van de laatste juridische ontwikkelingen. Daarnaast maakt een open juridische kennisinfrastructuur de duiding van het recht ook voor het publiek toegankelijk, waardoor de werking van het recht en de juridische organisaties transparanter wordt.
 - 22 Marijke van der Ploeg, 'LingOA : linguistics journals move to Open Access', Tilburg University, 4 november 2015 (online).
 - 23 *Als er 1 juridisch schaap over de open access-dam is...*, Leo van der Wees, Recht.nl, 16 maart 2018 (online).
 - 24 John Parsons, 'Flipping Journals to Open Access', *Library Journal*, 22 juni 2016 (online).
 - 25 Open Science, NWO (online).
 - 26 Romana, Abels, 'Miljarden weg aan mislukte projecten', *Trouw*, 6 juni 2014 (online)
 - 27 Artikel 25fa Auteurswet.
 - 28 Marcel aan de Brugh, 'Publicaties in EU vanaf 2020 open access', *NRC Handelsblad*, 28 mei 2016 (online).
 - 29 Het is overigens de vraag of een werk van wetenschap in de zin van deze bepaling betekent dat alleen werken met een wetenschappelijk stempel daaronder vallen. Zie bijvoorbeeld: Leo van der Wees, *Baas over je eigen juridische tekst!*, Recht.nl, 20 december 2017 (online).
 - 30 Mattias Björnmalm, *The future for academic publishers lies in navigating research, not distributing it*, London School of Economics Impact Blog, 29 januari 2018 (online).

Wie is de patiënt?

Al jaren overheerst bij beleidsmakers in de zorg een ‘rechts’ mensbeeld. De PvdA moet ophouden daarin mee te gaan. Een leus als ‘Zeker zijn van goede zorg’ is loos als patiënten vooral gezien worden als zelfkiezende en autonome regisseurs van de zorg die zij nodig hebben.

DIRK ACHTERBERGH & KEES-JAN VAN KLAVEREN

Arts respectievelijk historicus

Patiënt zijn is anno 2018 niet meer wat het geweest is. Sterker nog, de patiënt lijkt plaats te hebben gemaakt voor de kritische zorgconsument. Deze maakt zelf keuzes, heeft de regie en staat ook nog eens in de eigen kracht. Achter het beeld van de kritische zorgconsument ligt een verhaal vol vooruitgang en innovatie. De burger, goed opgeleid als deze is, weet wat hij wil. Geholpen door slimme ICT-oplossingen doorkruist hij met behulp van zijn zelfbeheerde gezondheidsdossier de wereld van de zorg, steeds keuzes makend uit het rijkgeschakeerde aanbod.

Dit optimistische beeld leeft niet bij iedereen even sterk. Het meest aanwezig is het in kringen van politici, beleidsmakers, bestuurders en adviseurs. Vooral bij degenen dus die zich met de zorg bezighouden, maar deze zelf niet dagelijks verlenen of ontvangen. Woorden als ontredde, angst, lijden en wanhoop zullen juist bekend klinken in de oren van degenen die getroffen worden door ziekte en gebrek. Het idee van de kiezende consument en de autonoom beslissende hulpvrager staat vaak ver van hun dagelijkse werkelijkheid.

Het beeld van de patiënt verschilt niet alleen per persoon, het verandert in de loop van

de tijd. Dit artikel gaat over het beeld dat bestuurders en politici oproepen van mensen die zich met gezondheidsklachten tot een hulpverlener wenden. Dat beeld is meer dan ronkende retoriek: het stuurt het beleid en beïnvloedt daarmee de praktijk. Om te begrijpen hoe het bestuurlijke optimisme over autonome zorgconsumenten kon ontstaan, blikken we terug in de tijd. In vogelvlucht behandelen we de periode na 1945, omdat vanaf die tijd de gezondheidszorg gezien werd als onlosmakelijk onderdeel van de sociale zekerheid. Daarmee werd de gezondheidszorg meer onderwerp van politieke besluitvorming en drongen politiek-ideologische opvattingen door in het debat over de vormgeving van de zorg.¹

Wij betogen dat het beeld dat opgeroepen wordt van de patiënt niet neutraal is, dat beeldvorming een politieke lading en politieke gevolgen heeft. Sinds de jaren zestig draait dat beeld steeds meer om de patiënt als zelfredzaam individu – passief, als zorgconsument, of actief, als lid van de participatiesamenleving. We laten zien dat linkse partijen met deze beeldvorming achteloos zijn omgesprongen, waardoor zij zichzelf in het zorgbeleid op achterstand hebben gezet.

Patiënten op zoek naar zekerheid

Zelden is in Nederland meer gediscussieerd over nut en noodzaak van sociale zekerheid dan in de jaren veertig en vijftig. Sommigen zagen de introductie van sociale voorzieningen als sleutel naar een betere toekomst, anderen als een aanslag op het verantwoordelijkheidsbesef van burgers. Ook buiten Nederland had het onderwerp van sociale zekerheid de belangstelling. President Roosevelt noemde in zijn State of the Union in 1941 vrijwaring van gebrek ('freedom from want') als een van de vier fundamentele vrijheden van burgers. Het was de taak van elke democratie om op te komen voor die vrijheden – zeker nu ze bedreigd werden door communisme en fascisme. In Groot-Brittannië vormde een rapport van de econoom Sir William Beveridge over sociale zekerheid de directe aanleiding voor de oprichting van de National Health Service (NHS). Daarmee werd gezondheidszorg een voor iedereen gelijk toegankelijke staatsvoorziening.

Ook in Nederland werd volop nagedacht over manieren om sociale zekerheid tot uitgangspunt te maken van de gezondheidszorg. Nog los van het feit dat de Nederlandse regering in ballingschap het rapport van Beveridge en de ontvangst in het gastland met belangstelling had gevolgd, moest na de oorlog ook besloten worden wat Nederland aan moest met het tijdens de bezetting ingevoerde Ziekenfondsenbesluit, dat vrijwel alle arbeiders van een verplichte ziekenfondsverzekering voorzag.

Hoewel de notie dat iedereen goede toegang tot zorg moest krijgen in de naoorlogse jaren op brede bijval kon rekenen, was een Nederlandse variant op de Engelse National Health Service bij voorbaat uitgesloten. In het verzuilde Nederland wilden zelfs PvdA-ministers niet de verdenking op zich laden 'etatis' te zijn en Drees moest als minister van Sociale Zaken nog behoorlijk zijn best doen om te voorkomen dat het Ziekenfondsenbesluit meteen weer werd afgeschaft.

Verzuilde politieke verhoudingen zijn wel aangevoerd om te verklaren waarom het zorg-

stelsel – en breder: de Nederlandse verzorgingsstaat – na de oorlog zo traag en aarzelend vorm kreeg. Wie echter kijkt naar discussies onder artsen in deze periode, valt op dat deze aarzelings ook voortkwam uit een botsing tussen ideologische principes. Het belang van sociale zekerheid wilde niemand ontkennen, mits het werd afgewogen tegen ieders eigen verantwoordelijkheid om voor zichzelf en zijn omgeving te zorgen. Die verantwoordelijkheid werd groepsgewijs beleefd: wie te ontredderd was voor zelfredzaamheid, kon rekenen op familie, kerk en de gemeenschap. De samenleving, en niet in de laatste plaats de zorg zelf, kende uitgesproken hiërarchische verhoudingen. De notie dat zorg en afhankelijkheid nauw met elkaar verbonden zijn, was nog min of meer vanzelfsprekend – al begon het onbehagen over sommige vormen van afhankelijkheid te groeien.

Het dilemma was dagelijks voelbaar in de jaren vijftig. Zo bestonden zonder bemoeienis van de nationale overheid grote regionale verschillen in toegang tot ziekenhuiszorg en verscheen het ene na het andere kritische rapport over misstanden in de ouderenzorg. Anderzijds zagen artsen hun donkerste vermoedens bevestigd door ziekenfondspatiënten die de deur bij hen platliepen voor 'wisselwasjes', omdat ze daar nu eenmaal recht op hadden. Hun hoop was erop gevestigd om de zorg niet alleen voor, maar ook van iedereen te maken, om rechten samen te laten gaan met verantwoordelijkheid.

Emanciperende patiënten

Dat balanceren tussen recht en verantwoordelijkheid is tot op de dag van vandaag een prominente karaktertrek van het Nederlandse zorgstelsel. Dat neemt niet weg dat Nederland juist in politiek-ideologisch opzicht na de jaren vijftig in een stormachtige periode terecht kwam. Tot in de jaren vijftig was de samenleving ingedeeld in een aantal verzuilde collectieven. Vanaf de jaren zestig ging het belang van individuele ontplooiing zwaarder

wegen dan de vrijheden en verantwoordelijkheden van de verzuilde verbanden. Sterker, juist die verbanden werden nu door velen als een belemmering gezien om echt vrij en zelf verantwoordelijk te zijn.

De oprichting van D'66 illustreert deze ideologische ontwikkeling, maar ook voor de PvdA ontstond een nieuwe politieke werkelijkheid. De centrale politieke tegenstelling werd die tussen progressieve en conservatieve partijen – waarbij de laatsten zich moest weren tegen het verwijt ouderwets en autoritair te zijn.

De grootste huiver tegen in wet vastgelegde rechten verdween. Dat maakte het mogelijk om de financiering van het stelsel wettelijk vast te leggen in de Ziekenfondswet (1965) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ, 1967). De inzet van onder meer de PvdA om een volksverzekering in te voeren waarin de tegenstelling tussen ziekenfonds en particuliere verzekering zou verdwijnen, bleek echter vergeefs. De AWBZ ging in de praktijk functioneren als lapmiddel om politiek ongewenste ongelijkheid tussen patiënten te verkleinen. Op die manier groeide de gelijkheid tussen burgers en verdween de vanzelfsprekende hiërarchie in de zorg. De keerzijde van die ontwikkeling was dat afhankelijkheid in zorgrelaties meer en meer als misstand of vrijheidsberoving werd gezien.

In de jaren zeventig verdiepten de tegenstellingen tussen progressieven en conservatieven zich. Het bestuur van de artsenfederatie KNMG bijvoorbeeld zag zich in eigen gelederen enerzijds geconfronteerd met radicaal-progressieve collega's (de Kritiese Artsenbeweging) die snellere hervorming van zorgstelsel en medische ethiek eisten. Aan de andere kant van het spectrum stapte een groep gewetensbezwaarde artsen uit de KNMG en richtte haar eigen conservatieve Nederlandse Artsenverbond op.

Ook politiek gezien vervloog de hoop op een progressieve consensus al snel. Als eerste CDA-partijleider voerde Dries van Agt in 1977 een succesvolle verkiezingscampagne met zijn oproep tot een 'ethisch reveil' waarin hij

het belang van tradities en traditionele waarden benadrukte. Een progressieve politieke consensus zou al even onhaalbaar blijken als een tweede kabinet-Den Uyl.

De groeiende polarisatie droeg bij aan de angst onder progressieven dat samenleving en overheid zelfontplooiing eerder in de weg stonden dan bevorderden. Sterker nog: de maatschappij zou weleens de grootste belemmering kunnen vormen voor de eigen vrije ontwikkeling. De gedachte was dat maatschappelijke misstanden een 'ziekmakend' effect hadden op het individu. In de psychiatrie ontstond weerzin tegen de 'institutionalisering' van psychiatrisch patiënten. Volgens PvdA-Tweede Kamerlid Cees Egas moesten ook bejaarden- en verpleegtehuizen als 'totale instituties' opgevat worden waarin bejaarden 'geïnterneerd' werden.

Individuele ontplooiing en eigen verantwoordelijkheid waren absoluut geworden. Even leek het erop dat juist de overheid een belangrijke bondgenoot zou kunnen zijn van het individu in diens strijd tegen ziekmakende maatschappelijke structuren. Onder het kabinet-Den Uyl bracht staatssecretaris Jo Hendriks (KVP) in 1974 de *Structuurnota Gezondheidszorg* uit, de eerste overheidsnota in het domein van de gezondheidszorg die daadwerkelijk beleidslijnen uitzette. De *Structuurnota* pleitte voor 'een zoveel mogelijk tot zijn recht laten komen van de individualiteit en gelijkberechtigtheid van de patiënt' en voor meer democratisering, want 'in een tijd van voortschrijdende medisch-technologische ontwikkelingen en toenemende schaalvergroting en bureaucrativering van de zorgverlening is waakzaamheid geboden ten aanzien van de onvervreembare individualiteit van de patiënt en de mate van openheid en democratie van het zorgsysteem'.²

In het balanceren tussen rechten en verantwoordelijkheden sloeg de wijzer tijdens het kabinet-Den Uyl voor het eerst en voor het laatst uit in het voordeel van rechten. Ook de *Structuurnota* was radicalen niet radicaal genoeg en conservatieven een brug te ver. Van concrete beleidsmaatregelen kwam het tot

1977 nauwelijks, terwijl het kabinet-Van Agt I daarna de nadruk legde op bezuinigingen en inperking van overheidsbemoedening. Wat wel in stand bleef, was het beeld van de patiënt als vrij individu aan wie zo min mogelijk moest worden voorgeschreven.

Elkaar helpende burgers

Is tot de jaren tachtig de overheid nog een belangrijke steunpilaar om de zelfontplooiing van de burger mogelijk te maken, in de periode daarna klinkt steeds meer het geluid dat de overheid niet meer de oplossing is maar het probleem. Een uitgebreid stelsel van wetten, regels en rechten zou de warme solidariteit en het spontane onderlinge hulpbetoon in de weg staan: 'Een zorgzame en zorgende samenleving is anders en beter dan een verzorgingsstaat', stelde premier Lubbers in 1981. Een terugtrekkende overheid stimuleert burgers zelf verantwoordelijkheid te nemen, maakt hen minder afhankelijk van de staat en stelt hen in staat op te komen voor elkaar.

Met Lubbers kwam het idee dat een terugtrekkende overheid burgers zou stimuleren zelf verantwoordelijkheid te nemen

In die jaren kreeg ook de patiëntenbeweging de wind in de zeilen: veel politici hoopten dat een spontane emancipatie van patiënten de trend naar een zorgzame samenleving zou versterken. Als patiënten zich onafhankelijker zouden opstellen ten opzichte van professionele zorgverleners en daarmee verbonden collectieve arrangementen, zou de vervreemding van de eigen omgeving afnemen en het oplossen van problemen in eigen kring toenemen.

Emancipatie van de patiënt stond nu niet alleen in het teken van zelfontplooiing maar werd geduid in samenhang met een terugtrekkende overheid.

In de tussentijd bleven de kosten van de gezondheidszorg fors stijgen. Het moreel appel dat uitging van de zorgzame samenleving had daar blijkbaar geen invloed op. Bovendien werd ook duidelijk dat met het proclameren van warme solidariteit de gesignaleerde anonimisering van de maatschappij niet automatisch verdwenen was. Met andere woorden: de van staatswege georganiseerde zorg mocht dan een surrogaat zijn voor warme intermenselijke betrekkingen, als die laatste door maatschappelijk ontwikkelingen (zoals kleinere gezinnen, werkende ouders, een groeiende woonafstand tussen ouderen en hun kinderen) blijvend onder druk stond, leek er voor dat surrogaat ook niet meteen een alternatief voorhanden. Het is daarom niet verwonderlijk dat er een aantal jaar later gezocht werd in een andere richting, het doelmatiger inrichten van de gezondheidszorg. Efficiency kwam op, moraal verdween naar de achtergrond.

Kiezende klanten

In de loop van de jaren tachtig groeide het vertrouwen in de markt als oplossing voor een breed scala aan maatschappelijke vraagstukken. Het waren de jaren waarin Thatcher en Reagan een stempel drukten op het ideologische debat met hun streven naar een kleinere overheidsinvloed en een grotere reikwijdte van de markt. In lijn met dit ideologische klimaat was in 1987 de gunstige ontvangst van het rapport *Bereidheid tot verandering* van Philips-topman Wisse Dekker, waarin marktwerking in de zorg werd voorgesteld. Fundamenteel uitgangspunt was concurrentie tussen zorgverzekeraars en tussen zorgverleners om de gunst van de patiënt. Marktprikkels zouden een noodzakelijk geachte dynamiek in het zorgstelsel tot gevolg hebben.

Onlosmakelijk verbonden met de concurrentiegedachte was het beeld van de patiënt

als kiezende klant. Deze moest kunnen kiezen tussen zorgverzekeraars en tussen hulpverleners om daarmee de hoogste kwaliteit tegen de laagste prijs naderbij te brengen, net zoals in de markt gebruikelijk was. Keuze is de hefboom voor concurrentie, en daarmee voor efficiency en doelmatigheid. Meer en meer werd het begrip patiënt – letterlijk ‘degene die lijdt’ – in beleidskringen vervangen door het begrip klant of zorgconsument.

De eerste die de theorie van het marktmodel verbond met concreet beleid was Erica Terpstra, staatssecretaris van VVD-huize. Ze voerde in 1995 het persoonsgebonden budget (pgb) in: ‘Het pgb moet de zorgconsument de vrijheid bieden om zelf op basis van kwaliteit en toegankelijkheid keuzes te maken in het inkopen van zorg.’ Voor lijden en ontredde leek geen ruimte meer: ‘Het pgb is onder meer bedoeld voor volwassenen met een verstandelijke handicap.’ In aanloop naar de kleine stelselwijziging in 2006 won het frame van de kiezende klant steeds meer terrein. In 2005 nam het ministerie van VWS in zijn missie op te streven naar ‘meer macht voor de zorgconsument en meer ruimte voor de zorgondernemingen om daarop in te spelen’.

Anders dan bij de elkaar helpende burgers uit de zorgzame samenleving is het beeld van de kiezende klant opvallend individualistisch en passief. VVD-minister Hoogervorst stelde in 2005: ‘Ik denk dat wij de zorgconsument in een veel betere stoel hebben geplaatst. Hij krijgt te maken met een markt waar hij veel gemakkelijker kan kiezen.’³ Na 2006 maakte Nederland kennis met commercials van zorgverzekeraars die benadrukten dat je bij hen alleen betaalt voor de zorg die je zelf nodig hebt.

Burgers werden gestimuleerd om jaarlijks voor een zorgverzekeraar te kiezen. Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport investeerde in de website kiesbeter.nl, waarmee burgers in staat zouden zijn een verantwoorde keuze te maken voor een zorgverlener of zorginstelling. Transparantie was het kernwoord. In dagbladen werden scorelijstjes van ziekenhuizen gepubliceerd. De door de over-

heid gesubsidieerde patiëntenorganisaties kregen de taak van consumentenvoorlichting.

Tot op de dag van vandaag figureert dit beeld van de kiezende klant, zelfs nu duidelijk is dat slechts 14% van de patiënten een bewuste keuze maakt voor een zorgverlener, en in 37% van de gevallen patiënten daar zelfs niet toe in staat zijn.⁴ Het liberale mensbeeld van vrij kiezende consumenten lijkt bestand te zijn tegen behoorlijk wat ongemakkelijke feiten.

Participerende patiënten

Marktwerking is in de zorg altijd omstrede geweest. Ter linkerzijde van het politieke spectrum is steeds naar voren gebracht dat samenwerking te prefereren valt boven concurrentie. Met het aantreden van het tweede kabinet-Rutte (VVD-PvdA) in 2012 kwam er dan ook een ander paradigma. Het begrip participatiesamenleving werd geïntroduceerd. Nieuw was dit paradigma niet, in feite werd teruggegrepen op het concept van de zorgzame samenleving uit het begin van de jaren tachtig. Net zoals in dat concept wordt de individuele verantwoordelijkheid benadrukt en die van de overheid in het vage gelaten. Een niet onbelangrijk verschil is dat zelf zorgen en mantelzorg in de zorgzame samenleving uit 1981 opgevat werden als echte, persoonlijke zorg (warm, niet bureaucratisch) terwijl in 2013 participatie als voorwaarde voor steun vanuit een collectief arrangement werd gezien.

In de troonrede van 2013 kondigde de koning aan: ‘De klassieke verzorgingsstaat verandert langzaam maar zeker in een participatiesamenleving. Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerk- en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger. Van iedereen die dat kan wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving.’

Het idee van de participatiesamenleving bracht niet bepaald een golf van enthousiasme teweeg. De commentaren waren kritisch. ‘Een mooi verhaal om bezuinigingen op oude-

renzorg te rechtvaardigen', oordeelde de SP.⁵ Hoogleraren Tonkens⁶ en Van den Brink⁷ brachten naar voren dat er al heel veel eigen initiatief genomen wordt en Nederland kampioen vrijwilligerswerk is. Het beeld dat het kabinet-Rutte opriep van Nederlanders die liever een beroep doen op de overheid en collectieve regelingen in plaats van zelf een hand uit te steken, klopte niet volgens hen. In plaats van zich terug te trekken zou de overheid onderling hulpbetoon juist moeten faciliteren.

Opeens was daar Rutte in 2012 met de boodschap dat zorg vooral een kwestie van zelf doen is

Het is ook wel begrijpelijk dat er weinig draagvlak ontstond voor het idee van de participatiesamenleving. In de jaren daarvoor was het beeld van de kiezende klant met veel verve door de beleidsmakers in de samenleving uitgevent: zijn belangrijkste opdracht was het maken van de goede keuze, zo mogelijk per muisklik. En dan opeens was daar Rutte in 2012 met de boodschap dat zorg vooral een kwestie van zelf doen is. Op het eerste oog een conceptuele draai van 180 graden: na de relatief passieve zorgconsument werd nu de actieve, participerende burger geïntroduceerd die vooral zijn eigen boontjes moest doppen. Dat is een wendbaarheid die de samenleving niet met Rutte-Asscher kon maken en die op een breed gedeeld onbegrip stuitte.

Vanuit links perspectief valt daar nog bij op te merken dat de participatiesamenleving weliswaar een actievere inzet van burgers vraagt, maar dit doet op zeer liberale grondslagen: individuele autonomie verandert van veronderstelling in eis. Dat zorgbehoefte ongelijkheid kan vergroten en ontredde met zich mee kan brengen, leek vergeten te zijn. Al heel snel

na 2013 verdween de participatiesamenleving dan ook geruisloos uit het vocabulaire van de regering.

Daarmee verdween de participatiegedachte wel uit het politiek domein, maar in de kringen van zorgverleners zelf was de figuur van de meebeslissende en participerende patiënt niet meer weg te denken. Deze kende zijn ontstaan al in de zestiger jaren met de opkomst van de patiëntenbeweging, waarbij geheel in de geest van die tijd patiënten werden gezien als zichzelf ontplooiende burgers die een actief aandeel opeisten in de arts-patiëntrelatie. Gelijkwaardigheid tussen arts en patiënt was het streven.

Bij huisartsen vond dit streven als eerste weerklank. De witte jas ging uit en de paternalistische allesweter maakte plaats voor een dokter met communicatieve vaardigheden die ruimte bood voor eigen beslissingen van de patiënt. In de ziekenhuiswereld kwam die beweging ook op gang, zij het wat later. Vanuit de Verenigde Staten nam het concept 'shared decision making' een grote vlucht.

In 2010 werd het platform *Gedeelde besluitvorming* opgericht, een initiatief vanuit de ziekenhuizen, beroepsverenigingen en patiëntenorganisaties. De initiatiefnemers stelden dat belangrijke beslissingen samen met de patiënt genomen moesten worden. Ze zien de patiënt als partner, maar wel een die altijd kan meebeslissen en controle heeft over zijn situatie. Vanuit het ministerie van VWS en vanuit de zorgverzekeraars wordt dit initiatief sterk gestimuleerd. Adviesorganen omarmen de meebeslissende patiënt en willen hem terzijde staan: met informatie, met keuzehulp en met een individueel zorgplan.⁸

Dagelijkse praktijk

Samengevat: in de jaren vijftig kon de burger rekenen op de zekerheid van noodzakelijke zorg, in de jaren zestig evolueerde hij naar een zichzelf ontplooiende en emanciperende patiënt, in de jaren tachtig werd aan hem vooral de weldaad van de zorgzame mantelzorg

voorgespiegeld, en eind jaren tachtig werd hij geacht vooral als zelf kiezende klant door het leven te gaan. Vanaf 2012 overheerst het beeld van de patiënt als participerende burger die zoveel mogelijk zelf zorgt en altijd meebeslist.

Hoewel de verschillende paradigma's behoorlijk van elkaar verschillen, is er eigenlijk nooit van een afscheid genomen en helemaal vervangen door een ander. Zo is een amalgaam van opvattingen, paradigma's en filosofieën ontstaan waaruit naar eigen goeddunken geput kan worden. Vanaf de jaren zestig is er echter één constante: de nadruk die met name beleidsmakers en politici van links tot rechts leggen op eigen keuze, eigen verantwoordelijkheid, eigen aandeel, eigen kracht, zelfregie en zelfredzaamheid. Het beeld van de patiënt als verstandig kiezende, meebeslissende, goed geïnformeerde, zelfredzame burger is dominant aanwezig en lijkt daarmee de norm te zijn geworden.

Maar in de dagelijkse praktijk van de zorg doemt een ander en genuanceerder beeld op van de patiënt. Naast zelfredzaamheid komt ontredde voor, naast eigen regie treedt regieverlies op. Hulpverleners worden voortdurend geconfronteerd met de vraag van de patiënt: neem het van me over, want ik red het niet meer. Jezelf toevertrouwen aan een hulpverlener, jouw lot in diens handen leggen, ook dat is aan de orde van de dag. Bij spoedeisende situaties is dit min of meer de standaard situatie. Maar ook bij minder acuut verlopende aandoeningen zijn er voortdurend onverwachte wendingen waarbij zelfredzaamheid niet lukt.

Verschillende denkers en auteurs uit de zorgsector verwoorden dit genuanceerde beeld. Hun uitgangspunt is niet eigen keuze en eigen regie, maar het verlenen van goede zorg. Annemarie Mol observeert in *De logica van het zorgen* nauwkeurig hoe het er in de zorg van alledag tussen hulpverlener en patiënt aan toegaat en concludeert: 'De praktijk van het zelf kiezen botst met de praktijk van het goed zorgen.'⁹

Goed zorgen is de patiënt volgen, een relatie

met hem aangaan en telkens peilen hoe ver zijn draagkracht reikt en waar zijn voorkeur ligt. Dat kan per persoon verschillen. De een zal de situatie beter overzien of besluitvaardiger zijn dan de ander. Ook per situatie kan er verschil zijn. Beslissen over een hamerteenoperatie is nog iets anders dan kiezen voor een behandeling in het zicht van een levensbedreigende of invaliderende ziekte. Dezelfde persoon die goed in staat is eigen keuzes te maken bij de ene aandoening kan zomaar ontredder raken bij een andere. Waar bij aanvang van een chronische ziekte iemand nog helemaal onthand is, kan in de loop van de tijd juist meer acceptatie, inzicht en eigen regie ontstaan.

Van de Buuse zegt in haar onderzoek onder verpleeghuisbewoners en verzorgenden: 'Kijk niet alleen naar wat iemand kan of wil, maar waar iemand gelukkig of blij van wordt.'¹⁰ Ook in kringen van specialisten wordt het zelf beslissen van patiënten gerelativeerd. Dokters zullen in het besluitvormingsproces de leiding moeten nemen en soms knopen moeten doorhakken.¹¹

Eigen keuze en meebeslissen kunnen onderdeel zijn van goede zorg, maar moeten geen dogma of vaststaande formule zijn. Goed zorgen bestaat uit samen met de patiënt wikken en wegen, waarbij soms de hulpvrager doorslaggevend is bij de besluitvorming en soms de hulpverlener. Het is de kwaliteit van de relatie tussen patiënt en hulpverlener die dit schakelen mogelijk maakt. Anders gezegd: zo'n relatie is voorwaarde voor optimale eigen regie.

Het eenzijdige beeld dat in bestuurlijke kringen heerst van de autonome patiënt die eigen keuzes maakt en de regie houdt op zijn zorg, veronachtzaamt dus het veel rijker geschakeerd beeld uit de zorgpraktijk. Het negeert in feite de ethiek van het goede zorgen: de zelfredzame kant is overbelicht en de ontredde kant is onderbelicht. Dit is nog enigszins te begrijpen vanuit de liberale mensvisie, waar individuele vrijheid en verantwoordelijkheid centraal staan. Maar onbegrijpelijk is dat linkse partijen dit eindimensionale beeld de laatste decennia onweersproken hebben gelaten.

Andere agenda

Links staat traditioneel voor bescherming door collectieve arrangementen als draagkracht (financieel, mentaal) en vaardigheden van individuele burgers tekortschieten. In de huidige PvdA-campagne staat zekerheid centraal, 'Zeker zijn van goede zorg' is een van de leuzes. Aan de basis hiervan ligt de solidariteit en het besef dat ons allemaal iets ergs kan overkomen waarbij eigen keuze of eigen regie niet aan de orde is. Dit uitgangspunt is nooit verlaten. De PvdA wordt er echter niet geloofwaardiger op als tegelijk het beeld van de patiënt als zelfkiezende en autonome regisseur zo dominant aanwezig blijft. Want waarom zou ik me afhankelijk moeten maken van een collectiviteit als ik blijkbaar zelf de controle heb over mijn situatie? Waarom zou ik solidair moeten zijn met anderen als ieders eigen keuze en ieders zelfredzaamheid de norm is geworden?

Linkse partijen staan, waar het de publieke sector betreft, voor samenwerking en voor binding aan democratisch genomen besluiten. Zij zijn sceptisch over voortdurende concurrentie tussen zorgverleners in het publieke domein. Ook dit uitgangspunt is niet verlaten en op basis hiervan verzet links zich, meer of minder heftig, tegen marktwerking in de zorg

Als 'eigen keuze' achteloos als fundament van het zorgproces wordt aanvaard, waarom zou je dan tegen concurrentie in de zorg zijn?

Samenwerking in plaats van concurrentie is dan het linkse alternatief. Maar waar marktwerking berust op twee met elkaar samenhangende kernbegrippen – concurrentie én keuze –

volstaat het niet om de een af te wijzen en de ander onweersproken te laten. Want als eigen keuze impliciet en achteloos als fundament van het zorgproces wordt aanvaard, waarom zou je dan tegen concurrentie zijn?

Waar in de liberale agenda voor de zorg eigen keuze en concurrentie centraal staan, zijn bij sociaal-democraten de zekerheid van goede zorg en samenwerking van hulpverleners en patiënten de uitgangspunten. In het vorige kabinet heeft de PvdA een poging gedaan die uitgangspunten centraal te stellen via het begrip participatiesamenleving. Alle goede bedoelingen ten spijt leverde zij zich daarmee in de politieke praktijk uit aan het (neo)liberale mensbeeld van individuele keuzevrijheid.

Om tot een overtuigender en wervender verhaal te komen moet de PvdA het aandurven te vertellen dat de patiënt zelfredzaam én ontredderd, zelfbepalend én afhankelijk, regisserend én overgeleverd kan zijn. Ze zal het wegertoucheerde deel van het beeld, dat van de afhankelijkheid en ontredde, weer zichtbaar moeten durven maken.

Als afhankelijkheid niet langer slechts een teken van gebrekkig zelfmanagement is maar weer wezenlijk onderdeel uitmaakt van de patiënt en zijn relatie tot de hulpverlener, kantelt dat de politieke agenda. Dan komt er aandacht voor de vraag wat het van hulpverleners vergt om bij patiënten zelfredzaamheid te stimuleren op een manier die hun ontredde niet vergroot. Dan begint een debat over waardigheid van verpleeghuisbewoners met de erkenning van hun afhankelijke situatie. Dan kan ongelijke toegang tot zorg door verschillen in kennis, macht of inkomen niet langer worden afgedaan met een beroep op 'eigen kracht' of keuzevrijheid.

Zolang de PvdA achteloos mee blijft gaan in een eenzijdig patiëntbeeld dat autonomie veronderstelt of zelfs afdwingt, komt haar pleidooi voor zekerheid en samenwerking ongeloofwaardig over. Linkse doelen en een onweersproken rechts mensbeeld zijn een combinatie die niet meer oplevert dan pruttelen in de politieke marge.

Noten

- 1 We steunen in onze terugblik op het proefschrift van historicus Kees-Jan van Klaveren, *Het onafhankelijkheidssyndroom. Een cultuurgeschiedenis van het Nederlandse zorgstelsel sinds 1945*, Wereldbibliotheek, Amsterdam 2016.
- 2 Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, *Structuurnota Gezondheidszorg*, Staatsuitgeverij, Den Haag 1974, pp. 21-22.
- 3 Verslag vaste Kamercommissie Volksgezondheid, 2005.
- 4 Aafke Victoor, (*How*) *do patients choose a healthcare provider?*, proefschrift Tilburg University, Tilburg 2015, pp. 189-190.
- 5 Zie www.sp.nl/nieuws/2013/09/roemer-ruttes-participatiesamenleving-betekent-zoek-lekker-zelf-maar-uit.
- 6 *S&D* 2014/1.
- 7 Zie: <http://www.humanistischverbond.nl/nieuws/gabriel-van-den-brink-het-wringt-geweldig>.
- 8 Project uitkomst informatie voor samen beslissen. Zie www.3goedevragen.nl en www.zorginstituutnederland.nl - een initiatief van de Nederlandse patiëntenfederatie en federatie medisch specialisten.
- 9 Annemarie Mol, *De logica van het zorgen*, Van Gennep, Amsterdam 2006.
- 10 Susanne van den Buuse, *Nursing*, promotie-onderzoek onder verpleeghuisbewoners en verzorgers, 11 augustus 2017.
- 11 Y. Smulders & F. Bosch, 'Durf als dokter de leiding te nemen', *Medisch Contact*, 12 augustus 2015; H.W.M. van Laarhoven, 'Gedeelde besluitvorming voor goede zorg', *NtvG*, 22 februari 2017.

De moeizame verhouding met de krijgsmacht

Bezuinigen op Defensie heet een linkse hobby te zijn. Maar er is de laatste decennia zo veel bezuinigd dat het de vraag is of de krijgsmacht haar taak nog wel kan uitvoeren. Een vernieuwde visie op Defensie is hard nodig, ook omdat de wereld waarin de krijgsmacht opereert drastisch is veranderd.

ROB WOLVERS

Secretaris van het PvdA-netwerk Defensie

Discussies over de krijgsmacht gaan steevast over geld, niet over de achterliggende principes. Dat is niet langer houdbaar, nu er zo veel op de krijgsmacht is bezuinigd dat haar functioneren in het gedrang komt. In dit artikel wil ik een voorzet doen om de discussie over de krijgsmacht binnen de PvdA en andere progressieve partijen weer op gang te brengen. Maar eerst begin ik met een kort historisch overzicht, om te laten zien dat we niet altijd zo onverschillig hebben gestaan tegenover de taken van onze krijgsmacht.

Geschiedenis in vogelvlucht

Op 10 mei 1940 kwam er met geweld een einde aan ruim honderd jaar neutraliteit in Nederland. Neutraliteit had ons buiten de grote Europese conflicten van de negentiende eeuw en de Eerste Wereldoorlog gehouden, maar was niet langer een garantie voor vrede. Omdat Nederland te klein is zichzelf te beschermen werden na 1945 de NAVO en de EU¹ de pijlers van onze veiligheid. Zelf droegen we daar flink

aan bij in die periode. Zo besteedden we in de jaren vijftig ruim 5% van het bruto nationaal product aan Defensie. Dat daalde langzaam naar 3% in de jaren tachtig.

Met de val van de Berlijnse Muur in 1989 kwam ook de Koude Oorlog ten einde. Grote legers waren niet meer nodig en van links tot rechts stonden politici klaar om het vredesdividend te incasseren. In de praktijk hield dit in dat men Defensie vooral zag als een grote zak met geld waaruit naar hartelust gegraaid kon worden.

De Golfoorlog van 1991 maakte duidelijk dat grote conflicten geenszins tot het verleden behoorden. Het was daarop nota bene de PvdA die het voortouw nam de krijgsmacht om te vormen tot een kleinere, mobieler organisatie, die overal in de wereld kon worden ingezet voor vredes- en stabilisatiemissies. Precies zoals het in de Grondwet staat.²

De contouren van die nieuwe krijgsmacht werden beschreven in de *Defensienota 1991*. Hoofdpijnen waren de afschaffing van de dienstplicht en de vorming van een beroepsleger, een

forse verkleining van de krijgsmacht, maar tegelijk een versterking van het expeditionaire vermogen. Dat wil zeggen dat er vliegtuigen, helikopters en schepen voor het vervoer van militairen werden aangeschaft. Helaas werden de uitgangspunten daaruit al voor de eeuwwisseling overboord gezet en begon een inmiddels twee decennialange periode van bezuinigingen, die de krijgsmacht tot het bot heeft uitgehold en geen rekening heeft gehouden met de huidige werkelijkheid.

De wereld verandert

Sinds de eeuwwisseling is het internationaal terrorisme sterk toegenomen en met aanslagen in Parijs, Brussel en Berlijn ook steeds dichterbij gekomen. Het Midden-Oosten is gestabiliseerd. Klimaatverandering en verdrijving drijven miljoenen mensen op de vlucht. Het internationale recht staat onder druk door territoriale claims in de Zuid-Chinese Zee en het Noordpoolgebied en de terugtrekking van diverse landen uit het Internationale Strafhof. Aan de Europese oostgrenzen rommelt het als vanouds met de inlijving van De Krim als voorlopig dieptepunt. Steeds meer landen ontwikkelen nucleaire wapens en met cyberoorlog kunnen staten ontgeld worden zonder een schot te lossen.

De grootste uitdaging komt waarschijnlijk uit Azië, waar een herschikking van economische, politieke en militaire macht plaatsheeft. Binnen enkele jaren zullen eerst China en vervolgens India de Verenigde Staten voorbijstreven als grootste economie. China bouwt vliegdekschepen, fregatten en onderzeeboten in een tempo dat de Verenigde Staten nu al niet kunnen bijbenen en met de huidige groeicijfers gaat China tussen 2025 en 2050 meer uitgeven aan Defensie dan de VS. De verkiezing van een nieuwe president in Amerika heeft dat proces waarschijnlijk versneld. Waar vorige presidenten werkten aan coalities, zegt Trump die weer in rap tempo op en plaatst de Verenigde Staten daarmee steeds meer in een isolement.

Na ruim zeventig jaar nadert het einde van de Amerikaanse bescherming van Europa

Die machtsverschuiving is ook voor ons van belang. Al jaren zijn de Verenigde Staten bezig militaire eenheden van Europa naar het Grote Oceaan gebied te verplaatsen, Trump heeft daarenboven bij diverse gelegenheden laten merken weinig op te hebben met de NAVO. Na ruim zeventig jaar nadert het einde van de Amerikaanse bescherming van Europa. Met alle conflicthaarden aan de Europese buitengrenzen zullen we dus meer de eigen broek moeten ophouden op defensiegebied.

Defensie werd uitgekleed

Tijdens de Koude Oorlog voldeed Nederland ruimschoots aan de afspraak dat NAVO-lidstaten minimaal 3% van hun bruto nationaal product aan defensie zouden uitgeven. In de jaren negentig werd die norm verlaagd naar 2%, maar in Nederland zijn de defensie-uitgaven veel sneller gedaald naar inmiddels 1,1% van het bnp. Dat is zelfs ruim onder het Europees gemiddelde van 1,46%. Van de €8 miljard die we tot 2017 jaarlijks aan defensie uitgaven was bovendien het grootste deel bestemd voor pensioenen, salarissen en onderhoud en amper één miljard voor investeringen.³ Dat heeft natuurlijk gevolgen voor de omvang van het leger: het aantal fregatten is in twintig jaar tijd verminderd van 18 naar 6, het aantal F-16's van 213 naar 61 en alle 913 tanks zijn verkocht of verschroot.⁴ Daarbij is de deelname aan vredesmissies sinds de jaren negentig sterk toegenomen, waardoor extra slijtage optreedt.

Vervanging of modernisering van materieel is echter onzeker en wordt voortdurend uitgesteld of beperkt uitgevoerd. Zo hebben de twee oudste fregatten nieuwe radars gekregen, maar

is hun bescherming nog hetzelfde als in 1992 en niet opgewassen tegen moderne wapens. Onverantwoord om daarmee nog mensen op missie te sturen.

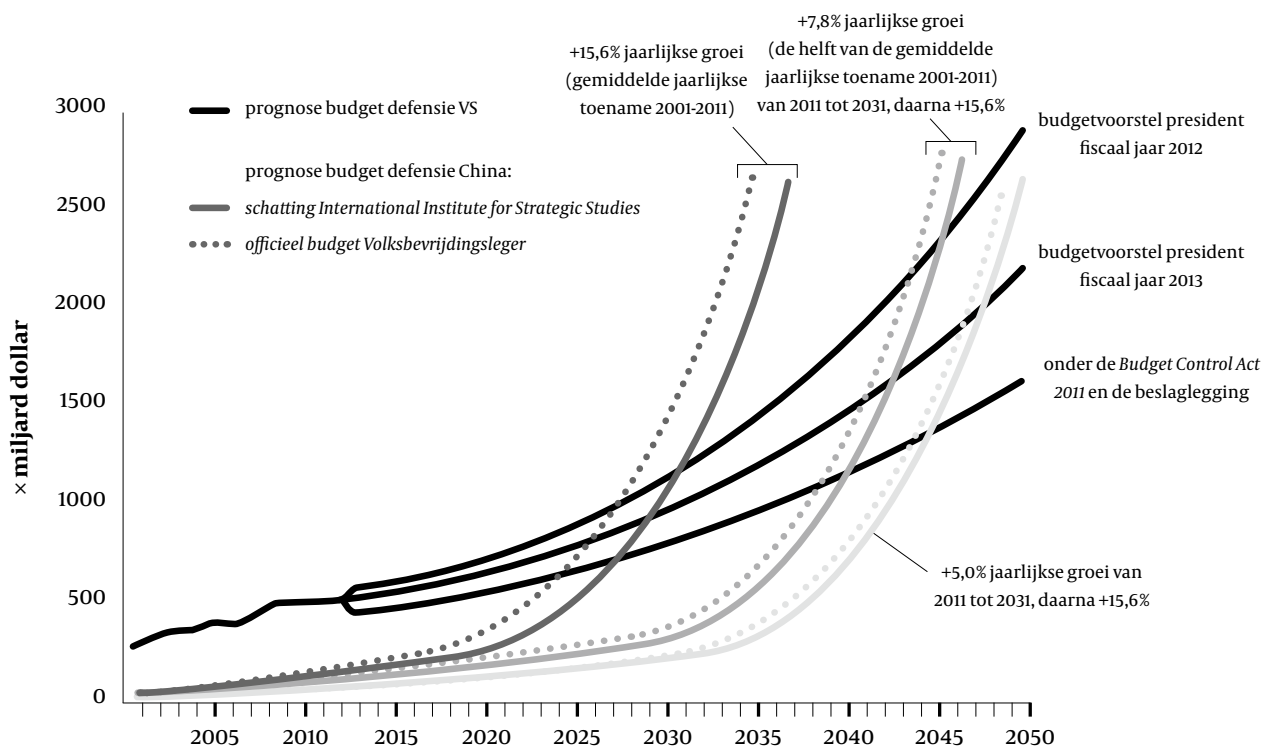
Aan verzoeken van de Tweede Kamer kan nauwelijks voldaan worden: een fregat naar Libanon, verlenging van de Patriotmissie in Turkije of helikopters naar Mali? Het kon allemaal niet of slechts met grote moeite doorgaan. Het is al voorgekomen dat militairen die terugkeerden van een missie op zoek moesten naar een nieuwe baan, omdat in de tussentijd hun functie was wegbezuinigd. Gat en die vielen door de verkoop van verkenningsvliegtuigen⁵ worden opgevuld door vliegtuigen hu-

ren te van een Canadees luchtvaartbedrijf in Caribisch Nederland⁶ en van een Israëliisch bedrijf in Afghanistan⁷. De vooruitzichten zijn evenmin gunstig. In 2013 besloot het kabinet Rutte II in plaats van de geplande 85 nog maar 37 JSF-vliegtuigen aan te schaffen. Dan wordt het nog moeilijker om aan missies mee te doen.

Discussies gaan over geld, niet over principes

Het zal velen verbazen, maar het Beginselmanifest van de PvdA spreekt toch echt van een geweldsinstrument.⁸ Dat laat zich

Figuur 1 Prognose defensie-uitgaven China en VS onder diverse aannamen*



* tegen prijzen en wisselkoersen maart 2013

Het Londense International Institute for Strategic Studies heeft op basis van verschillende groeicijfers prognoses gemaakt van het moment dat China meer gaat uitgeven aan Defensie dan de VS.

Bron: International Institute for Strategic Studies, 2013

verklaren uit de internationale achtergrond van de sociaal-democratie. Maar dat aan die ambitie ook een prijskaartje hangt, lijkt men tegenwoordig vergeten. Dat was ooit anders. Zo werd de opbouw van het leger in de jaren vijftig gesteund door de PvdA. Niet voor niets leverden wij van 1948 tot 1958 de minister-president. En met Henk Vredeling, Bram Steverdink en Relus ter Beek leverden we ook later nog uitstekende ministers van Defensie, die soms tegen de wens van het partijcongres de wapens aanschafte waar behoefte aan was, eigenhandig een luchtbrug organiseerden, of tegen de tijdgeest in grote hervormingen doordrukten.⁹

‘Wanneer vreedzame initiatieven tekortschieten om de internationale rechtsorde te verdedigen of te herstellen is een effectief geweldsinstrument nodig’ – *Beginselmanifest PvdA*

Met het einde van de Koude Oorlog lijkt de PvdA afscheid te hebben genomen van haar internationale bevlogenheid. De *Defensienota 1991*, waar nog zwaar het stempel van Ter Beek op stond en die het uitgangspunt voor de krijgsmacht voor een lange periode had moeten zijn, werd al tijdens het kabinet-Kok I (1994-1998) losgelaten. Weliswaar vonden de echt grote bezuinigingen plaats onder de centrumrechtse kabinetten Balkenende II (2003-2006) en Rutte I (2010-2012), maar de PvdA heeft daar als oppositiepartij wél mee ingestemd. Het dieptepunt bereikten we zelf met het verkiezingsprogramma van 2012, waarin plompverloren een bezuiniging van nog eens 1 miljard aangekondigd werd, kort nadat Rutte I al een miljard structureel

uit de defensiebegroting had gehaald.¹⁰ Gek genoeg werd in datzelfde programma nog wel steeds gepleit voor het sturen van militairen naar alle mogelijke conflictregio's in de wereld. Ambitie en middelen waren in het PvdA-programma duidelijk niet meer in evenwicht.

Discussies over defensie gaan binnen de PvdA al lang niet meer over beginselen, maar over kosten. Tekenend in dat verband is het voortdurend terugkerende verzet tegen de €4,5 miljard die wordt uitgetrokken voor de Joint Strike Fighter.¹¹ Vergeten wordt dat die investeringskosten worden uitgesmeerd over een periode van tien jaar. Zorgkosten, die wel onverminderd populair zijn bij de PvdA, zijn tussen 1998 en 2016 gestegen van 10 % naar 14% van het bruto nationaal product, tot inmiddels €96 miljard per jaar. Dat is twaalfmaal zoveel als we aan defensie uitgeven.¹² Of, om het in ander perspectief te zetten, elke 2,5 week besteden we net zoveel aan zorg als in tien jaar aan de JSF. Om een andere vergelijking te trekken: dat bedrag is maar iets groter dan de missers die de overheid jaarlijks maakt met ICT-projecten¹³ of vergelijkbaar met de fraude en niet-verantwoorde uitgaven in de zorg.¹⁴

Bezuinigingen kosten ook banen. Sinds 1991 zijn er zo'n 70.000 arbeidsplaatsen verdwenen bij defensie. Bij de grote bezuinigingsronde door Rutte I maar liefst 12.000 in één keer. Toen het kabinet-Rutte-Asscher aantrad in november 2012 en opnieuw bezuinigingen voorstelde, was voor veel PvdA-burgemeesters de maat vol en protesteerden zij bij de eigen Kamerfractie tegen nieuw banenverlies in hun gemeente.¹⁵

Tegen de lijn van de partij in hebben overigens de defensiewoordvoerders van de PvdA zich in die tijd wel sterk gemaakt voor defensie en het initiatief genomen voor de Veteranenwet (aangenomen in 2012) en een meerjarige defensienota. Dat laatste haalde het niet, maar leidde er wel toe dat de meeste partijen bij de verkiezingen in 2017 voorzichtig een verhoging van het defensiebudget aan-

kondigden. Maar ook daar liet de PvdA het vooralsnog afweten met een aangekondigde verhoging van het defensiebudget van €400 miljoen in 2021.¹⁶ Er is dus nog veel te doen.

Een visie op veiligheid

Als we als PvdA het uitgangspunt steunen dat bescherming van de internationale rechtsorde soms de inzet van een geweldsinstrument vereist, dan moeten we op z'n minst accepteren dat daar een prijskaartje aan hangt. Maar voor een visie op veiligheid is meer nodig. Voor een effectief veiligheids- en buitenlandbeleid in een veranderende wereld is een breed gedragen aanvaarding van de vier volgende punten noodzakelijk.

1. Het is uitgesloten dat een klein land als Nederland zelfstandig kan voorzien in zijn bescherming. Collectieve bescherming zal hoe dan ook het uitgangspunt moeten blijven van onze veiligheidspolitiek.
2. Gelet op de machtsverschuiving naar Azië, de toenemende instabiliteit aan de Europese grenzen en het huidige Amerikaanse buitenlandbeleid zal die collectiviteit vooralsnog meer binnen Europees verband dan binnen NAVO-verband gezocht moeten worden. Europese militaire samenwerking moet worden versterkt.
3. Als collectieve bescherming de pijler is van onze veiligheid, moeten we ook accepteren dat de kosten daarvan evenredig verdeeld worden. Nederland zal zijn defensie-uitgaven moeten verhogen.
4. In 2014 werd op een NAVO-top in Wales afgesproken dat lidstaten minimaal 2% van hun bruto nationaal product aan defensie gaan uitgeven. Dit werd door de Nederlandse regering (met de PvdA) gesteund. In het laatste verkiezingsprogramma zagen we dat niet terug. Als we echter de vorige uitgangspunten aanvaarden zullen we ook die 2% moeten accepteren en moeten opnemen in komende programma's.

Noten

- 1 In 1948 trad Nederland toe tot het Verdrag van Brussel, de voorloper van de West Europese Unie (WEU), een defensiegemeenschap van 5 landen. In 1951 volgde het lidmaatschap van de EGKS, samen met de EEG en Euratom een voorloper van de EU. De WEU werd in 2011 opgeheven, waarna diens taken werden overgenomen door de EU.
- 2 Artikel 97 van de Nederlandse Grondwet luidt: 'De krijgsmacht handhaaft en bevordert de internationale rechtsorde.'
- 3 Voor 2018 is een verhoging tot ruim € 9 miljard begroot.
- 4 In 2012 werden de laatste honderd tanks verkocht aan Finland. Sinds 2016 worden weer 18 tanks gehuurd van Duitsland.
- 5 *NRC Handelsblad*, 'Nederlandse Orions nog veel gevraagd', 20 april 2004; *de Volkskrant* 'Kamer wil vliegend materieel in Irak', 27 november 2003.
- 6 Nieuwsbericht defensie, 14 juli 2006; 'Nieuwe vliegtuigen voor kustwacht Antillen'.
- 7 Kamerbrief, KST126920, 1 april 2009, 'Over de inhuur van UAV-capaciteit'.
- 8 PvdA Beginselmanifest (3.1.3), www.pvda.nl/bibliotheek/publicaties/beginselmanifest/.
- 9 Vredeling was minister van Defensie van 1973-1976 in het kabinet-Den Uyl, Stemerink in hetzelfde kabinet in 1977 en Ter Beek in het kabinet-Lubbers III van 1989-1994. Zie ook: *Historisch Nieuwsblad*, nr. 9, 2001; 'PvdA schaft F-16's aan'. Op een partijcongres in 1975 werd een motie aangenomen waarin de aankoop van F-16's werd afgekeurd. Henk Vredeling had daar geen boodschap aan en wierp de congresgangers toe: 'Congressen kopen geen vliegtuigen'; *Trouw*, 14 maart 1997, 'Nederland leverde Israël wapens in 4 oorlogen'; Relus ter Beek, 1996; 'Manoeuvres - herinneringen aan plein 4'.
- 10 *Algemeen Dagblad*, 8 april 2011; 'Kabinet akkoord met bezuinigingen defensie'.
- 11 Joop, 12 september 2013; 'PvdA-afdelingen verzetten zich tegen JSF'.
- 12 Bron CBS Statline, geraadpleegd op 20 januari 2018.
- 13 *Algemeen Dagblad*, 15 oktober 2014, 'Rijk faalt bij ICT-projecten: het gaat mis op alle niveaus'.
- 14 *Het Financieel Dagblad*, 11 september 2017, 'Zorg walhalla voor fraudeurs'; *de Volkskrant*,

14 mei 2013, 'Wegsturen bestuur ziekenhuis bij fraude effectiever dan boete'.
15 RTV Rijnmond, 17 september 2013, 'Sluiting kazerne heel

slecht besluit'; *Meppeler Courant*, 7 oktober 2013, 'Burgemeesters op één lijn in strijd tegen defensieplannen'.
16 Clingendael, 2017, Dick Zandee:

'Defensie in de verkiezingen: meer aandacht, weinig inhoud'.

LINKSE WAARDEN

Elk jaar organiseert de Banningvereniging een essaywedstrijd. Het winnend essay wordt afgedrukt in *S&D*.

Dit jaar was het onderwerp ‘de waarde van linkse waarden’. Winnaar was Twan van Lieshout (zie het aprilnummer van *S&D*). Maar ook drie andere inzendingen zijn zeker het lezen waard.

TEUN DOMINICUS houdt vast aan de waarde van onderlinge solidariteit in onze samenleving. Mensen moeten, ook in deze tijd, beschermd worden tegen de onzekerheden die horen bij het leven zoals ziekte, werkloosheid en het verlies van geliefden.

YOURIK MALET onderstreept de waarde van verbinding. Maar een politiek verhaal dat zowel de stukadoor als de hoogleraar aanspreekt, vind je niet met compromissen.

NAOMI WOLTRING meent dat het belangrijkste doel van links voor de komende jaren het uitdenken en opbouwen van alternatief macro-economisch en sociaaleconomisch beleid is. ‘Zodat de arbeidsmarkt en inkomensverdeling weer eerlijker worden.’

Ga je mee verdwalen? De naald wijst de weg

De verzorgingsstaat zoals Nederland die kende vanaf de jaren vijftig, is ingehaald door de tijd. We zullen nieuwe manieren moeten vinden om onze solidariteit vorm te geven.

TEUN DOMINICUS

Politicooloog

De invoering van de Algemene Bijstandswet door minister Marga Klompé wordt gezien als de voltooiing van de verzorgingsstaat zoals die na de Tweede Wereldoorlog in Nederland werd opgebouwd. Mensen met een laag inkomen hoefden niet meer terug te vallen op de genade van kerken en de vernederende omstandigheden waarmee armenhulp toentertijd gepaard ging. Iedere burger had recht op een bestaansminimum, onvoorwaardelijk.

De tijd van deze verzorgingsstaat is voorbij; de moderne tijd die Wim Sonneveld in 'Het Dorp' bezingt heeft ook haar anno 2012 ten grave gedragen. Moeten we hier boos over zijn? Melancholisch? Of is de sociaal-democratie een last lichter zodat ze nu met rechte rug de wereld in kan kijken zonder gebukt te gaan onder de geschiedenis van vadertje staat?

In dit essay wil ik een wandeling maken door de ruïnes van de welvaartsstaat die ooit de trots van de sociaal-democratie was. Zijn er nog oude bouwstenen die kunnen dienen voor een linkse politiek in de eenentwintigste eeuw? Dwalen er nog oude geesten rond wier stemmen te lang niet zijn gehoord en die mogelijk de weg kunnen wijzen in deze roerige tijden? Het nieuwe linkse huis moet niet ge-

bouwd worden in het luchtledige: het moet staan op de schouders van reuzen.

De Britse historicus Tony Judt heeft zijn carrière gewijd aan het bestuderen van het naoorlogse Europa. Geboren in 1948 heeft hij niet de ontberingen van het interbellum en de geweldsuitbarsting in de jaren 1939-1945 aan het lijf ondervonden; toch zijn deze gebeurtenissen een grote drijfveer voor hem geweest gedurende zijn leven. De grote armoede in de jaren dertig, de opkomst van het fascisme en nazisme en het absolute gebrek aan een antwoord dat de liberale democratie hiertegenover kon stellen, hadden Judt ten diepste geraakt. In zijn analyse keek hij niet enkel naar de grote structuren, maar richtte hij zich op degenen die er last van hadden: arme mensen die werkloos werden, minderheden die moesten vluchten voor raciaal geweld.

De grootste verworvenheden van de verzorgingsstaat zitten ook niet in de redding van het kapitalistisch systeem of van de liberale democratie. Het feit dat mensen naast politiek burgerschap ook economisch en sociaal burgerschap verkregen, was een grote stap voorwaarts. Een mensenleven werd niet meer enkel uitgedrukt in economische waarde; een mens is

Teun Dominicus *Ga je mee verdwalen? De naald wijst de weg*

meer dan arbeider of consument. Door de emancipatie van grote groepen mensen op economisch vlak kregen burgers in een verzorgingsstaat de mogelijkheid om actief deel te nemen aan het sociale leven.

In een van zijn laatste lezingen gaat Judt in op de ontmanteling van de verzorgingsstaat in de westerse wereld. Hij stelt: 'We zijn na een eeuw waarin we opgeschoven zijn naar de positie dat mensen volwaardig deelnemen aan een staatsbestel puur omdat ze burgers zijn, terug bij het idee dat je alleen meetelt in de samenleving wanneer je werkt. Wanneer je geen werkt hebt, ben je in zekere zin een inferieur individu. Je bent geen volwaardig burger meer. Je hebt verplichtingen. Je moet werk aannemen tegen elk geboden inkomen. Als je dat niet doet heb je geen recht op de collectieve steun van je medeburgers.'

Economische verschillen gaan niet alleen over wie meer heeft en wie minder; ze gaan over wie wel meetelt in onze samenleving en wie niet

Deze lezing, genaamd *What is living and what is dead in social democracy?* kan worden gezien als het testament van een grote publieke intellectueel waarin hij vlak voor zijn overlijden nog een laatste roep om rechtvaardigheid doet. Judt ziet de verschrikkelijke wond van de economische ongelijkheid in onze hedendaagse maatschappij. Hij is geen zachte dokter die voorzichtig op de wond wijst; nee, hij drukt en wroet tot het pus eruit komt lopen. Economische verschillen gaan niet enkel over wie meer heeft en wie minder; ze gaan over wie wel meetelt in onze samenleving en wie

niet. Wie verdient er solidariteit en wie niet? En waarom zouden anderen, onbekende en zelfs soms onbemide mensen, jouw solidariteit verdienen?

Toen ik stage liep bij een journalistiek platform, deed ik onderzoek naar misstanden in de bijstand in Nederland. Bijstandsgerechtigden in Hoogezand-Sappemeer werden verplicht om enkele maanden onbetaald stage te lopen bij PostNL. Weigeren was geen optie: geen stage is geen recht op bijstand. Dit was slechts het topje van de ijsberg. Slechte werkomstandigheden, het bewust ontduiken van de cao met medewerking van het gemeentelijk bijstandsloket en PostNL, groeiende onzekerheid over het inkomen: de casus geeft een onthutsend inzicht in de stand van de sociale zekerheid in Nederland. Een groep van veertig bijstandsgerechtigden besloot begin oktober het heft in eigen hand te nemen: ze gingen in staking voor betere arbeidsomstandigheden en baanzekerheid. Bijstandsgerechtigden die staken voor een baan: dat is Nederland anno 2018.

De stakers wonnen. Ze kregen een baangarantie voor negen maanden, waardoor ze weer voor even verlost waren van de onzekerheid. Op een regenachtige maandagmiddag in oktober ging ik naar een bijeenkomst van de stakers in Hoogezand. Ze hadden al gewonnen en gingen bespreken hoe de zaken er nu voor stonden. Grote kannen zwarte koffie en schalen met plakken cake stonden klaar in het zaaltje toen ik er binnenstapte. De ontvangst door de stakers was hartelijk: enthousiast begonnen ze te vertellen over de gebeurtenissen in de voorgaande weken. De vrouwen en mannen vertelden over het afdwingen van respect door op te komen voor hun belangen en de gezellige momenten bij de piket voor de deur van het postsorteercentrum, over het onderling ouwehoeren en het zeiken op de managers die hen onder druk probeerden te zetten om weer aan het werk te gaan. Deze mensen zijn zó normaal, maar ook zo bijzonder in hun strijd. Toch zat ik later met een knoop in mijn maag.

Teun Dominicus *Ga je mee verdwalen? De naald wijst de weg*

In de trein van Hoogezand naar Amsterdam, die dwars door het gebied ging waar Domela Nieuwenhuis over rechtvaardigheid en verlossing predikte voor de arme landarbeiders, ging ik bij mezelf te rade waaraan ik dat ongemakkelijke gevoel had overgehouden. Een van de stakers vertelde mij dat hij meer dan twintig jaar als assistent-bedrijfsleider bij een supermarkt had gewerkt voordat hij zijn baan verloor in de grootste economische crisis sinds de jaren dertig. 'Ik wil wel werken' zei hij. 'Het is niet zo dat ik lui ben.' Een collega van hem was de avond voor de bijeenkomst met vrienden een biertje in de kroeg wezen drinken. 'Maar dat doe ik niet zo vaak, hoor. Je moet niet denken dat ik een alcoholist ben.' Allemaal goede en zachte mensen, uiteraard met een krasje hier en daar, maar bovenal mensen die wilden aantonen dat ze solidariteit verdienen op basis van het feit dat ze behoren tot de groep 'hardwerkende Nederlanders'. Geen bestaansminimum omdat je mens bent, omdat het bij beschaving hoort: nee, je moet het verdienen.

In Amsterdam had ik een bespreking met de hoofdredacteur over het artikel dat ik wilde gaan schrijven over de misstanden in de bijstand bij PostNL. Ik schetste eerst de situatie in Midden-Groningen door de kwalijke rol van PostNL en de gemeente uiteen te zetten, om vervolgens mijn indruk te geven van het groeps gesprek met de bijstandsgerechtigden. De blik van mijn hoofdredacteur verstarde en zijn wenkbrauwen hingen. 'Teun, wat is in godsnaam hier je verhaal?' Ik stamelde wat over onrechtvaardigheid, maar daar ging hij niet in mee. 'Bijstand, dat is een keuze', zei hij. 'Als ik in zo'n situatie terecht zou komen, zou ik geen uitkering aanvragen.' De stilte van de woorden die ik toen niet kon uitdrukken stonden in groot contrast tot het symbolisch oorverdovende geraas waarmee een inspirator en voorbeeld net voor mijn ogen van zijn voetstuk was gevallen.

Deze twee micro-observaties laten zien hoe de meritocratische leugen in alle lagen van de maatschappij is doorgedrongen. Rijkdom en

armoede worden gezien als de uitkomst die een persoon heeft weten te bereiken door (een gebrek aan) eigen inspanning. Deze individualistische benadering laat geen ruimte om na te denken over de reproductie van sociale ongelijkheid via de arbeidsmarkt, geografische spreiding of andere instituties zoals het onderwijssysteem. De Franse socioloog Pierre Bourdieu, die aan het einde van zijn leven pleitte voor een politiek links van links, heeft in zijn werken laten zien dat we ongelijkheid moet zien als een hydra: neem je één oorzaak voor ongelijkheid weg, dan komen er nieuwe manieren tevoorschijn om groepen en individuen uit te sluiten.

Jan-Willem Duyvendak beschrijft in zijn boek *De planning van ontplooiing* dat de verzorgingsstaat niet ten onder is gegaan aan rechtse kritiek, maar juist door de kritiek van linkse denkers zoals Hans Achterhuis en Lolle Nauta. Zij leverden kritiek op de verzorgingsstaat door te wijzen op de vervreemding van mensen die het resultaat is van planmatig en bureaucratisch optreden door welzijnsorganisaties en de sociale tak van de overheid. In het kader van de welzijnsstaat was er weinig tot geen ruimte voor de persoonlijke ontplooiing van mensen en werden verschillen tussen mensen grotendeels genegeerd of verwaarloosd. Dit kwam vaak voort uit goede intenties: mensen zijn gelijkwaardig en moesten dus ook zo behandeld worden.

De belangrijkste redenen voor de opbouw van de verzorgingsstaat bestaan nog steeds: mensen moeten beschermd worden tegen de onzekerheden die horen bij het leven zoals ziekte, werkloosheid en het verlies van geliefden. De hulp die aan mensen gegeven moet worden, moet echter niet voor iedereen hetzelfde zijn. Als dat wel gebeurt, is die hulp voor veel mensen ontoereikend of zelfs slecht. Wat is dan wel een oplossing?

Een van de hoogtepunten van christelijke sociale politiek in de Nederlandse geschiedenis is de Bergrede van Willem Aantjes. Geïnspireerd door het evangelie sprak hij over hen die

Teun Dominicus *Ga je mee verdwalen? De naald wijst de weg*

niet kunnen spreken, zij die niet gezien worden en zij die worden buitengesloten omdat ze anders zijn. De simpele motivatie voor zijn overtuiging vindt Aantjes in het naakte feit dat de ander altijd een medemens is en daarom solidariteit verdient.

Deze toespraak van Aantjes heeft mij, afkomstig uit een katholieke familie, geraakt. Zijn oproep tot solidariteit met mensen die we niet kennen, maar die net als jij en ik recht hebben op een menswaardig leven, inspireert en moedigt aan tot een politiek waarbij wij omkijken naar anderen en voor hen zorgen. Wij reiken onze hand uit en steken niet onze middel-

vinger op; wij vangen hen die vallen op en laten hen niet liggen. Nederland smeekt om linkse politiek waarin solidariteit centraal staat.

Een samenleving die wordt getekend door groeiende economische ongelijkheid heeft een links verhaal nodig. Makkelijke oplossingen zijn helaas niet voorhanden. De gedachte dat er altijd anderen zijn, moet het kompas zijn waarop een linkse politiek zich baseert. Met een hand op ons hart, luisterend naar de stemmen van rechtvaardigheid, volgen wij onze weg: de naald van het kompas wijst ons de richting.

Sociaal-democratie als bindingsmiddel van de samenleving

De PvdA presenteert zich terecht graag als ‘verbindende partij’, de plek waar hoog- en laagopgeleiden samen strijden voor een solidaire toekomst. Dat lukt niet door het compromis te zoeken tussen het verhaal van ‘de stukadoor’ en ‘de hoogleraar’. Het lukt wel als wordt gezocht naar moderne, waardengedreven antwoorden op hedendaagse problemen.

YOURIK MALET

Student politicologie aan de Radboud Universiteit te Nijmegen

Bij de verkiezingen van 15 maart 2017 behaalde de Partij van de Arbeid de slechtste verkiezingsuitslag in haar bestaan. Het aantal zetels van de traditioneel linkse partijen samen – PvdA, GroenLinks en SP – was lager dan de 38 zetels die de sociaal-democraten in hun een-tje wisten te bemachtigen in 2012. Niet alleen in Nederland vielen de klappen in de linkerhoek: in Frankrijk en Duitsland waren de Parti socialiste en de Sozialdemokratische Partei Deutschlands nog nooit zo klein.

Deze verkiezingsuitslagen hoeven ons echter niet somber te stemmen over de toekomst van linkse waarden. Sterker nog: het resultaat laat zien dat kiezers nog steeds behoefte hebben aan een scherp geformuleerd ideologisch pakket, alleen wisten sociaal-democratische partijen dat ditmaal niet te bieden. Het beschouwen van het politieke landschap aan de hand van veranderende scheidslijnen in de

samenleving helpt ons antwoord te vinden op de vraag waarom linkse partijen het in de ideologische strijd zo vaak afleggen, maar biedt ook houvast in het vinden van de waarde van linkse waarden.

Twee dimensies van politiek

In hun invloedrijke essay uit 1967 werpen Seymour Lipset en Stein Rokkan¹ de vraag op of de sociale en culturele verschillen ten tijde van de totstandkoming van partijsystemen in West-Europa van invloed waren op de configuratie van de partijsystemen begin jaren zestig. Hun argument was dat de partijsystemen in die jaren nog steeds de traditionele scheidslijnen van de negentiende eeuw – religie, klasse, regio en etniciteit – reflecteerden. Daarbij resulteerde het algemeen kiesrecht begin twintigste eeuw in een bevroering van de sociale

Yourik Malet *Sociaal-democratie als bindingsmiddel van de samenleving*

scheidslijnen doordat alle groepen in de maatschappij vanaf dat moment deelnamen aan het democratische proces. Kiezers zouden zich rond deze scheidslijnen blijven mobiliseren.

In de periode tussen de inwerkingtreding van het algemeen kiesrecht in 1920 en het essay van Lipset en Rokkan speelden regio en etniciteit een beduidend minder belangrijke rol in het politieke debat dan klasse en religie. De strijd tussen platteland en stad, of tussen de Randstad en de rest van Nederland, heeft het electorale speelveld in Nederland bijvoorbeeld nooit echt kunnen beïnvloeden. Verkiezingsresultaten werden veel sterker beïnvloed door religieuze afkomst en de maatschappelijke groep waartoe men behoorde. Zo konden de Katholieke Volkspartij en haar voorlopers rekenen op een stevige electorale basis louter omdat een deel van haar achterban vanuit religieuze overwegingen enkel op een katholieke partij stemde.

Maar niet alleen religieuze identiteit wist mensen te mobiliseren. De klassenstrijd tussen links en rechts voerde decennialang de boventoon in het politieke debat. En het is dus ook niet gek dat linkse waarden van oorsprong vooral een economische betekenis hadden. Kernwaarden als egalitarisme en solidariteit komen voort uit de vraagstukken van economische kansen en een rechtvaardige verdeling van economische beloningen. De sociaal-democratische opdracht om tegenmacht te bieden werkte als een schild voor kwetsbare groepen tegen kapitalistische dogma's. Gesteund door de eendrachtig linkse kiezer (gemobiliseerd rond de klassenstrijd) wisten sociaal-democratische partijen decennialang in heel West-Europa een leidende rol te spelen.

Scheidslijnen in een veranderende wereld

Groeiende welvaart en toenemende Europese integratie bleken de voedingsbodem voor een hernieuwd wetenschappelijk debat over de 'bevrozingshypothese' van Lipset en Rokkan.

Meerdere auteurs twijfelden aan de stelling dat de partijssystemen van eind twintigste (en begin eenentwintigste) eeuw nog steeds gelinkt konden worden aan de sociale en culturele verschillen uit de tijd van Napoleon en Garibaldi.

Zo introduceerde Ronald Inglehart eind jaren zeventig al een nieuwe scheidslijn tussen materialistische en postmaterialistische waarden. De toegenomen welvaart zorgde ervoor dat jonge generaties steeds minder bezorgd waren om economische zekerheid, en steeds vaker waren begaan met vraagstukken rond het milieu, sociale tolerantie, vrijheid van meningsuiting en andere 'non-survival values'. Het fuseren van de drie grootste christelijke partijen in 1980 – de Katholieke Volkspartij, de Christelijk-Historische Unie en de Anti-Revolutionaire Partij – tot het Christen-Democratisch Appèl illustreert misschien het beste dat de religieuze scheidslijn langzaam plaatsmaakte voor (of transformeerde in) een breder cultureel gedreven debat.

Het beginselprogramma van de PvdA in 1977 waarschuwde plotseling voor CO₂-uitstoot en de opwarming van de aarde

Als we kijken naar sociaal-democratische partijen zien we dat linkse waarden als solidariteit en egalitarisme over landsgrenzen en generaties heen werden gedefinieerd om antwoord te geven op de nieuwe postmaterialistische vraagstukken. De autoloze zondag tijdens het kabinet-Den Uyl was dan misschien niet het resultaat van een milieubewuste ingeving, maar gaf burgers en politici wel een inzicht in een wereld zonder olie. Ook

Yourik Malet *Sociaal-democratie als bindingsmiddel van de samenleving*

het beginselprogramma van de PvdA in 1977 waarschuwde plotseling voor CO₂-uitstoot en de opwarming van de aarde. De PvdA ont-popte zich in de jaren zeventig tot een links-progressieve partij.

Een kwarteeuw na het werk van Inglehart boog een tweede groep auteurs zich over de vraag of de toegenomen Europese integratie, economische concurrentie en transnationale migratie hun weerslag hadden op de politieke. Volgens auteurs als Hanspeter Kriesi ontstond er een nieuwe kloof: tussen burgers die deze ontwikkelingen als positief ervaren en zij die deze als een gevaar beschouwen. De termen 'globaliseringwinnaars en -verliezers' die uit deze discussies voortkomen, hebben inmiddels hun intrede gemaakt in het maatschappelijk debat.

Kriesi bepleit dat deze nieuwe kloof de bestaande scheidslijnen getransformeerd heeft. Zo zorgde de intrede van globaliseringverliezers, naast een debat op 'nieuwe' thema's als immigratie en de Europese Unie, voor een focus op etniciteit en kreeg de hang naar tradities een sterk nationalistisch karakter. Rechts-populistische partijen waren de drijvende kracht achter deze transformatie. Zij waren in staat een aantrekkelijk ideologisch pakket voor een groeiende groep van globaliseringverliezers te formuleren, gestoeld op de verdediging van de nationale identiteit. Veel gevestigde partijen kwamen hierdoor voor lastige keuzes en moesten op zoek naar een nieuwe invulling van hun kernwaarden om antwoord te bieden op de nieuwe zorgen van een grote groep kiezers.

De kloof tussen linkse kiezers

De transformatie van de sociale scheidslijnen heeft met name voor de sociaal-democratie een duivels dilemma opgeleverd. In de jaren zeventig werd de PvdA nog met drie verkiezingsoverwinningen beloond voor het vertalen van haar van oorsprong economische kernwaarden naar de postmaterialistische

tijdsgeest. Vijfentwintig jaar later is er steeds meer weerstand tegen deze invulling onder linksgeoriënteerde verliezers van de globalisering. De positieve boodschap van supranationale integratie, aandacht voor duurzaamheid en sociale tolerantie werden met toenemende scepsis ontvangen onder een deel van de achterban. Daarbij, denkend aan het postmaterialisme van Ronald Inglehart, lijkt een beroep op culturele thema's steeds makkelijker kiezers te mobiliseren. De rol van verbinder tussen een onderklasse die vooral de keerzijden ziet van open grenzen en een middenklasse die vooral de kansen daarvan ziet, wordt om deze reden steeds moeilijker.

De kloof tussen linkse globaliseringwinnaars en -verliezers was voor het eerst zichtbaar na de inmiddels op één na grootste verkiezingsnederlaag van de PvdA in 2002. Terugkijkend op die periode besefte voormalig PvdA-leider Wouter Bos dat de duizenden mensen die op 10 mei van dat jaar uren stonden te wachten om Pim Fortuyn de laatste eer te bewijzen tot voor kort 'onze mensen' waren geweest. Fortuyn was destijds niet alleen veel beter in staat aan de zorgen van deze mensen woorden te geven, hij hoefde daarbij ook geen tweede groep kiezers te bedienen die wel positief was over de multiculturele samenleving.

Tijdens de afgelopen verkiezingen verloor de PvdA de steun van beide groepen. De bezorgde stukadoor was niet onder de indruk van Asschers pleidooi om bij het onderbrengen van vluchtelingen rekening te houden met lokaal draagvlak. De vegetarische Randstedeling kon uit drie partijen kiezen die volgens het Planbureau voor de Leefomgeving beter scoorden op duurzaamheid dan de sociaal-democraten.

Lessen

Hoe kan dit verhaal over sociale scheidslijnen de sociaal-democratie helpen lessen te trekken uit de afgelopen verkiezingsuitslag? Bovenal laat het ons zien dat politieke systemen dyna-

Yourik Malet *Sociaal-democratie als bindingsmiddel van de samenleving*

misch zijn. Dat schept voor partijen de prangende opdracht om hun programma steeds te vertalen naar de context van het heden. De Wiardi Beckman Stichting deed met het Van Waarde-project enkele jaren geleden een dappere poging. Door verhalen te verzamelen van gewone mensen over de problemen van de verzorgingsstaat keek zij hoe de PvdA mensen kon helpen 'weer greep op het leven te krijgen'.

Over de kloof tussen winnaars en verliezers zei Van Waarde het volgende: '[De sociaal-democratie] moet een bindingsmiddel van de natie zijn. Deze dreigt uiteen te drijven omdat verschillende groepen zich van elkaar verwijderen: (...) de mensen die iets te fanatiek voor Europa en de multiculturele samenleving zijn en de mensen die daar iets te fanatiek tegen zijn'. Hoewel het project de uiteendrijvende achterban herkent, geeft het helaas geen antwoord op de vraag hoe de sociaal-democratie deze rol van verbinder op culturele thema's zou moeten vervullen en behoudt zij in haar aanbevelingen een sterke focus op de verzorgingsstaat.

In de praktijk lijkt de PvdA deze verbindende rol op twee manieren te willen vervullen. Allereerst door standpunten van beide groepen te incorporeren in haar programma. Op het gebied van migratie: enerzijds is er een grens aan de opvang van vluchtelingen, anderzijds moet er meer geld naar ontwikkelingssamenwerking. Of door een middenweg te bepleiten. Enerzijds is het verduurzamen van de economie essentieel, anderzijds gaat 'iemand zijn gehaktbal ontzeggen' via een vleestaks te ver. Zo wordt waardengedreven politiek gereduceerd tot het zoeken naar een compromis tussen twee extremen, waarmee beide groepen niet worden bereikt.

Van Waarde 2.0

De verkiezingsuitslagen laten desalniettemin zien dat kiezers nog steeds behoefte hebben aan een samenhangend ideologisch verhaal. Het lenen van standpunten uit beide kampen

of het komen tot een waterig compromis voldoet niet aan deze wens. De sociaal-democratie heeft de moeilijke opdracht vanuit haar waarden met een verhaal te komen dat antwoord geeft op zowel de zorgen als de mogelijkheden die globalisering biedt: Van Waarde 2.0.

In deze vertaling van oude waarden naar de context van nu moeten globaliseringswinnaars en -verliezers elkaar weer kunnen vinden. Ik geef een voorbeeld op basis van een van de meer controversiële onderwerpen uit 2017: de opvang van vluchtelingen. De focus in dit debat lag het afgelopen jaar afwisselend op de ethiek en de praktische problemen. Heeft Nederland eigenlijk de morele verplichting vluchtelingen op te vangen? En zo ja, waar huisvesten we ze dan en op welke voorzieningen mogen ze aanspraak maken. Ook het regeerakkoord kijkt naar deze aspecten door vluchtelingendeals met 'derde landen' te promoten en voorzieningen voortaan zoveel mogelijk in natura te willen leveren.

Wat zou een moderne sociaal-democraat hierover kunnen zeggen? Allereerst moeten vluchtelingen geholpen worden weer greep op het leven te krijgen: *empowerment* door een eerlijke kans op een baan te bieden. Dit komt tegemoet aan een kosmopolitische visie op egalitarisme en is tegelijkertijd een praktisch antwoord op de zorgen dat vluchtelingen 'gratis geld' zouden krijgen.

Daarnaast is de moderne sociaal-democraat minder krampachtig over repatriëring. Hij erkent dat vluchtelingen terug willen keren naar hun land van oorsprong als de situatie daar veilig is. Maar belangrijker nog: de enige wijze waarop een land als Syrië uit de vicieuze cirkel van conflict en fragiliteit kan ontsnappen is als geremigreerde vluchtelingen kunnen bijdragen aan het herbouwen van de economische structuur als het conflict ten einde is. En dat iemand die jaren heeft moeten ijsberen in een AZC daar minder toe in staat is dan iemand die zijn vaardigheden heeft kunnen trainen en uitbreiden in het Erasmus MC, is evident. Door het belang van repatriatie te erkennen worden

Yourik Malet *Sociaal-democratie als bindingsmiddel van de samenleving*

de zorgen van degenen die vrezen voor het verliezen van hun economische en culturele positie ondervangen zonder dat daarvoor een nationalistisch beroep op identiteit nodig is. Een beroep op internationale solidariteit staat sociaal-democraten immers veel beter.

De komende jaren zal de opdracht van de sociaal-democratie zijn om vanuit haar eigen

waarden een ideologisch pakket te formuleren dat een brug kan vormen tussen uit elkaar drijvende groepen in de samenleving. Als dat lukt hebben sociaal-democratische waarden het voortbestaan van de sociaal-democratie als bindingsmiddel van de samenleving verzekerd.

Noot

- 1 Seymour M. Lipset & Stein Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York, Free Press, 1967.

Sluitstuk van linkse waarden

De verzorgingsstaat – de trots van veel PvdA’ers – is voor een groot deel verdwenen. Dat komt mede doordat links haar eigen sociaaleconomische visie verloor en volledige werkgelegenheid als economisch doel liet varen. Het belangrijkste doel van links voor de komende jaren moet het uitdenken en opbouwen van alternatief macro-economisch en sociaaleconomisch beleid zijn. Zodat de arbeidsmarkt en inkomensverdeling weer eerlijker worden.

NAOMI WOLTRING

Promovenda aan de Universiteit Utrecht

In 2016 kwam het debat over de verzorgingsstaat naar het Nederlandse theater. De rockopera *Het Pauperparadijs* toonde de honger, knechting en vernedering in de Nederlandse negentiende-eeuwse publiek-private armenzorg. De film *I, Daniel Blake* liet zien hoe de Britse verzorgingsstaat was veranderd in een systeem zonder mededogen dat er vooral op gericht is om aanspraak op uitkeringen tegen te gaan. Beide producties maakten veel los.

Het debat laaide weer op toen Jesse Frederik tijdens zijn Den Uyl-lezing in december 2017 de vinger op de zere plek legde en ongenadig liet zien hoeveel van deze dynamiek de PvdA de afgelopen drie decennia had gemist. Fijntjes riep hij de functie van de verzorgingsstaat in herinnering: zorgen voor goed werk en bestaanszekerheid voor iedereen door een vloer te leggen in de inkomensverdeling en in de arbeidsmarkt. Wie een uitkering heeft, hoeft geen ziekmakend werk te accepteren. Wie kan terugvallen op een basisbaan, hoeft zich geen vernederende arbeidsomstandigheden te la-

ten welgevallen. Precies door die twee functies is de verzorgingsstaat een belangrijke institutionele vertaling van linkse waarden als vrijheid, gelijkheid en solidariteit. De verzorgingsstaat zorgt voor sociale zekerheid.

Binnen de PvdA is een discussie over sociaal beleid natuurlijk nooit ver weg. Er is wat afgepraat over decentralisaties, schulden en kinderarmoede de afgelopen jaren. ‘Waardengedreven politiek’ werd omarmd, wethouders gaven sociale wijkteams regelvrij budget om gericht sociaaleconomische problemen op te lossen, bewindspersonen lieten ministeries schoonmakers in vaste dienst nemen om het goede voorbeeld te geven. Maar dat de verzorgingsstaat een bredere functie heeft dan kansen bieden aan de zwaksten in de samenleving, dat was eigenlijk wel zo’n beetje vergeten.

Hoewel sociaal-democraten zich terdege bewust lijken te zijn van de uitvoeringsproblemen in de sociale zekerheid, zoals blijkt uit de door het hele land bestaande lokale

Naomi Woltring *Sluitstuk van linkse waarden*

ombudsteams die burgers ondersteunen bij speurtochten door het bureaucratische doolhof dat de sociale zekerheid soms is, komen PvdA-politici niet veel verder dan verplichte formules als ‘minder bureaucratie’ en ‘minder regels’. Hoe kan het dat juist de PvdA de verwording van het institutionele sluitstuk van haar eigen waarden zo slecht begrijpt?

Volledige werkgelegenheid

In een wereld met volledige werkgelegenheid, zonder ziekte, zwangerschappen en handicaps, zou een verzorgingsstaat niet nodig zijn. Omdat werkgevers bij volledige werkgelegenheid moeite moeten doen om werknemers aan zich te binden (‘voor deze baan tien andere’), zullen zij zorgen voor goede arbeidsvoorwaarden. Werkgevers denken echter vaak dat zij geen belang hebben bij volledige werkgelegenheid. Die zorgt er immers voor dat werknemers zich moeilijker laten disciplineren en maakt dat dreigen met werkloosheid niet effectief is. Dat is precies waarom volledige werkgelegenheid binnen een systeem van arbeiderszelfbestuur de belangrijkste economische doelstelling was van het socialistische voormalig Joegoslavië: zo creëer je ware emancipatie van werknemers.¹

Toch zagen werkgevers volledige werkgelegenheid dertig jaar lang (ca. 1945-1975) wél als eigenbelang. Ten eerste omdat hierdoor maatschappelijke stabiliteit wordt gegeneerd die noodzakelijk is om het kapitalisme in stand te houden. Ten tweede omdat je een werknemer langer aan je kunt binden als je die werknemer goed behandelt. Het Eindhovense Philips was bijvoorbeeld erg goed in het scheppen van voorzieningen (arbeiderswoningen, sportvereniging, studiefonds voor kinderen van werknemers) waardoor werknemers ondanks nagenoeg volledige werkgelegenheid zeer loyaal aan het bedrijf bleven. En ten derde zijn gunstige arbeidsvoorwaarden en stabiliteit goed voor de productiviteit: ‘a happy worker is a productive worker’.

Bij afwezigheid van volledige werkgelegenheid is een sterke vakbeweging voor werknemers van levensbelang, vanwege het simpele gegeven dat werkgevers altijd kunnen zeggen: voor jou tien anderen, en werknemers steeds lagere lonen zullen accepteren uit angst voor werkloosheid. Werkgevers hebben pas een probleem als een aanzienlijk deel van de werknemers het werk neerlegt en de productie gevaar loopt. De dreiging van staking – het ultieme machtsmiddel van de vakbeweging – zorgt daarom voor een gelijk spelveld tussen werkgevers en werknemers waardoor werkgevers eerder geneigd zullen zijn om voor goede arbeidsvoorwaarden te zorgen.

Bij afwezigheid van een sterke vakbeweging en volledige werkgelegenheid leggen bijstand en basisbanen een vloer in de inkomensverdeling en de arbeidsmarkt. Ze zorgen voor een gelijkere machtsverdeling tussen werkgevers en werknemers. Een sterke vakbeweging maakt dat werkgevers makkelijker akkoord gaan met dat soort arrangementen. Bij een zwakke of verdeelde vakbeweging kunnen linkse politieke partijen het voortouw nemen.

Met de handen in het haar

De eerste drie decennia na de Tweede Wereldoorlog kenden nagenoeg volledige werkgelegenheid. Die was te danken aan de naoorlogse inhaalgroei, stabiele wisselkoersen en geleide loonpolitiek. In de jaren zeventig kwam een einde aan de inhaalgroei en werden stabiele wisselkoersen losgelaten. In 1973, het eerste kabinet-Den Uyl zat net, draaiden de Arabische landen de oliekraan dicht en steeg de prijs van aardolie explosief. Dit luidde een recessie in waardoor de sociaal-democraten alle mooie plannen voor vermogensaanwasdeling, hervorming van grondpolitiek en arbeiderszelfbestuur voorlopig in de ijskast lieten.

Stagflatie (stagnerende economische groei bij hoge inflatie) kon binnen de geldende economische modellen niet voorkomen worden, zodat links met de handen in het haar zat.

Naomi Woltring *Sluitstuk van linkse waarden*

Inperking van de overheidsuitgaven zou de economie uit het slop helpen, beloofde een nieuwe economische doctrine – en zo zou de verzorgingsstaat alsnog gefinancierd kunnen blijven worden, dachten de sociaal-democraten erbij.

Links had geen antwoord op de nieuwe internationale politiek-economische constellatie waarbij kapitaal door het loslaten van stabiele wisselkoersen veel mobieler werd. Volledige werkgelegenheid op nationale schaal is moeilijker te realiseren met instabiele wisselkoersen en instabiele kapitaalbewegingen. En een verzorgingsstaat is moeilijker te handhaven zonder volledige werkgelegenheid, omdat er immers meer beroep gedaan wordt op de sociale zekerheid terwijl er minder geld voorhanden is om die te financieren. Dat betekent niet dat het onmogelijk is, wel dat er naar nieuwe vormen van macro-economische ordening gezocht moet worden en dat er bij gebrek aan door de markt gecreëerd werk andere banen – basisbanen – voorhanden moeten zijn. Die hebben ook een economische functie: ze houden de binnenlandse bestedingen op peil en dat dempt economische schokken.

De kabinetten-Lubbers gingen echter voortvarend aan de slag met bezuinigen op en het inperken van aanspraken op sociale zekerheid. Protesten van oppositie en vakbeweging haalden niets uit. In 1982 ging de vakbeweging door de pomp en accepteerde loonmatiging in het Akkoord van Wassenaar. Nu het economisch niet meer voor de wind ging en de werkloosheid sterk opliep, werd het uitgebreide vangnet van sociale zekerheid langzamerhand geherdefinieerd van vangnet bij tot oorzaak van economische problemen.

Een manier om weer wat meer grip te krijgen op de globaliserende economie en op internationale kapitaalbewegingen was Europese economische en monetaire samenwerking. Mede daarom was ook de PvdA voorstander van Europese eenwording, een interne markt met gemeenschappelijke munt, gecombineerd met een ‘sociaal Europa’. Dat

dat sociale Europa maar moeilijk van de grond kwam en dat de euro zijn eigen problemen en dilemma’s kende, zou later pas blijken.

Na de val van de Muur was met het socialisme het utopisch denken in diskrediet geraakt en leek de markt ‘de enige drijvende reddingsboei in het zwembad’.² Toen de PvdA in 1989 weer toetrad tot de regering, omarmde de partij de markt steeds meer om de verzorgingsstaat te kunnen blijven betalen en sociaal-democratische doelstellingen te waarborgen. Dat was ook wel te rijmen met haar ideologische wortels: in plaats van de socialistische werden de sociaalliberale wortels sterker.³

Waar PvdA’ers niet op hadden gerekend, was dat de aannames die onder dat marktbeleid lagen begonnen door te sijpelen naar andere domeinen en de eigen visie begonnen aan te tasten. Belangrijke impliciete aannames onder het pro-marktbeleid zijn bijvoorbeeld dat politici onverantwoordelijk met inflatie omgaan en dat monetair beleid daarom buiten de politiek geplaatst moet worden (een onafhankelijke centrale bank). Een andere aanname is dat staten om voldoende investeringen aan te trekken aantrekkelijk moeten zijn voor kapitaal. Aantrekkelijk betekent dan snijden in de verzorgingsstaat en flexibiliseren van de arbeidsmarkt. Monetair en macro-economisch beleid, extreem belangrijke pijlers van economische ontwikkeling, werden zo gedepolitiseerd.⁴ Terwijl de PvdA de opbouw van de verzorgingsstaat als politieke keuze en historische verdienste bleef presenteren, werd de afbraak van de verzorgingsstaat een kwestie van apolitieke noodzaak. Dat kan niet allebei tegelijk waar zijn en dat vervreemde kiezers.

Om nog iets van de verzorgingsstaat overeind te houden, ging de PvdA mee in het moeilijker toegankelijk maken van sociale-zekerheidsarrangementen. Mensen moesten steeds meer bewijzen dat ze die regelingen echt nodig hadden. Daar werden ze zelf ‘verantwoordelijk’ voor geacht, wat steeds vaker

Naomi Woltring *Sluitstuk van linkse waarden*

‘aansprakelijk’ betekende.⁵ Ook de geïntroduceerde marktmechanismen maakten de sociale zekerheid minder toegankelijk. Ze werden ingevoerd om de bureaucratie terug te dringen en de verzorgingsstaat efficiënter en goedkoper te maken, maar dat leidde er al met al toe dat er meer regels, meer formulieren en meer bureaucraten kwamen.⁶ En dus ook meer mogelijkheden om een fout te maken en onder het motto van die eigen verantwoordelijkheid een boete opgelegd te krijgen. Natuurlijk wordt er soms misbruik gemaakt van de sociale zekerheid en dat moet worden tegengegaan, maar dat betekent niet dat je het systeem moet baseren op wantrouwen.

Zo kon het gebeuren dat de PvdA uit verantwoordelijkheidsgevoel een burgemeester-in-oorlogstijd-logica is gaan hanteren (die PvdA’ers zelf liever ‘het eerlijke verhaal’ noemen): als wij niet regeren doet een rechtse partij het en wordt het nóg erger. Dat is soms natuurlijk waar. Welke PvdA’er had er uiteindelijk niet liever een PvdA/VVD-kabinet dan een volledig rechts kabinet? Maar ondertussen ging de PvdA mee in het afschaffen van institutionele oplossingen voor permanente problemen, zoals sociale werkplaatsen, vervang die door ‘maatwerk’ en vertrouwde op haar eigen lokale politici om die problemen op te lossen. Zij ging er daarbij impliciet van uit dat lokale bestuurlijke macht van de PvdA min of meer permanent is en dat rechts beleid geconfronteerd met de lokale realiteit niet vol te houden is, daarmee ook de lokale sociale politiek depolitiserend.

Dat die bestuurlijke macht ook lokaal niet permanent was, bleek in 2014, toen de PvdA bij de gemeenteraadsverkiezingen mede vanwege de impopulariteit van de regering zwaar werd afgestraft en politici van andere partijen sociaal beleid lokaal nog verder konden afzwakken. De PvdA lijkt al met al vergeten te zijn dat institutionele oplossingen er juist zijn om willekeur en de aan-/afwezigheid van competente en sociaal voelende bestuurders te neutraliseren. De decentralisatie van de Wet

maatschappelijke ondersteuning (Wmo) – een einde aan recht op zorg binnen de Wmo en de introductie van een zorgplicht voor lokale overheden – getuigde daar ook van.

Macro-economisch beleid voor sociale zekerheid

Door het gebrek aan een eigen macro-economische visie is de PvdA de greep kwijtgeraakt op het stelsel dat het sluitstuk vormde van haar waarden. Maar we kunnen die greep terugkrijgen. De periode van 1945-1975 laat dat zien. Een vloer in de arbeidsmarkt, door basisbanen of Melkertbanen, is eerder – met succes – geprobeerd (nota bene onder Paars!).

De verzorgingsstaat kan heruitgevonden worden door sociale zekerheid voorop te stellen, waartoe *Het Pauperparadijs, I, Daniel Blake* en Jesse Frederik oproepen. Het overwegend uit onbegrip weggehoonde voorstel van de commissie-Melkert om werkgelegenheid tot centrale doelstelling van het monetair beleid van de Europese Centrale Bank te maken, wordt door de Amerikaanse Fed al lang in praktijk gebracht. In 2014 pleitte de PvdA in haar Europese verkiezingsprogramma (kortstondig) voor maximaal 5% werkloosheid als doelstelling voor de ECB. Dat is een mooi startpunt. In internationaal verband moet links werken aan een eigentijds stelsel van stabiele wisselkoersen. Dat is een project voor de lange adem, zeker. Maar ook dat soort projecten moet een keer van start gaan. Kortom, de PvdA moet macro-economisch beleid weer politiseren.

Na de afronding van het Van Waarde-onderzoek van de Wiardi Beckman Stichting zijn de sociaal-democratische waarden herijkt. De commissie-Melkert verrichte belangrijk denkwerk voor een nieuw macro-economisch kader voor sociaal-democratische politiek. Nu moet dat nog tussen de oren van de nieuwe generatie politici komen en uit hun handelen blijken.

De waarde van links ligt daarmee niet in Van Doorns tot cliché geciteerde observatie

Naomi Woltring *Sluitstuk van linkse waarden*

dat ‘de grote historische verdienste van de sociaal-democratie’ ligt in het geprotesteerd hebben tegen een invasieve economische rationaliteit die alles tot koopwaar maakt.⁷ Dat morele protest is alleen geloofwaardig als het gecombineerd wordt met het opbouwen van

alternatieven, met het institutionaliseren van gelijke zeggenschap voor iedereen middels een vloer in de arbeidsmarkt, een bodem in de inkomensverdeling en streven naar volledige werkgelegenheid.

Noten

- 1 Susan Woodward, *Socialist unemployment. The political economy of Yugoslavia 1945-1990*. Princeton University Press 1995.
- 2 Philipp Ther, *Europe since 1989*, Princeton University Press 2016, p. 82. Overigens probeerden sociaal-democraten zich begin 1990 nog manmoedig te verzetten tegen het gelijkstellen van democratisch socialisme en sociaal-democratie aan Sovjetcom-
- munisme; zie bijv. Koen Koch, ‘Triomfalisme?’, in: *S&D* 1990/1, p. 2.
- 3 Piet de Rooy, ‘De sociaal-democratische passie voor politiek’, in: Jos de Beus e.a. *De ideologische driehoek*, Meppel, Boom 1996, p. 178; ‘Over snijbloemen en sociaal-democratie’, in: *S&D* 2007/10, pp. 9-15.
- 4 Colin Hay, ‘The normalizing role of rationalist assumptions in the institutional embedding of neoliberalism’, in: *Economy and Society* 33(4) (2004): 500-527.
- 5 Yasha Mounk, ‘Responsibility redefined’ (2017), <https://democracyjournal.org/magazine/43/responsibility-redefined/> [bezocht 31-12-2017].
- 6 David Graeber, *The utopia of rules: on technology, stupidity and the secret joys of bureaucracy*. New York, Melville House Books 2015.
- 7 J.A.A. van Doorn, ‘Het socialisme als kameleon’, in: G. van der List (red.), *De draagbare Van Doorn*, Amsterdam, Prometheus 1996.

Macht aan de nieuwe collectieven

Door **Klara Boonstra**

Directeur Wiardi Beckman Stichting

Spreiding van macht, kennis en inkomen was het motto van het meest progressieve kabinet dat Nederland ooit heeft gekend. Met kennis is dat het beste gelukt. Zulke grote aantallen kinderen stromen door via het algemeen vormend onderwijs dat we toe zijn aan een herwaardering van het meer praktisch ingestelde onderwijs en beroepsleven. Spreiding van inkomen is gedeeltelijk gelukt. De lonen in Nederland zijn stukken gelijkmatiger dan in vrijwel alle andere landen, maar de vermogensverdeling wordt ongelijker. Spreiding van macht is ingewikkelder.

Veel machthebbers van halverwege de jaren zeventig zijn gebleven, zoals de overheid inclusief haar bureaucratie, de werkgevers en het bedrijfsleven, al zijn ze gedeeltelijk door emancipatie en zeggenschap veranderd in meer diverse en inclusieve omgevingen. Sommige oude machthebbers hebben aan macht gewonnen. Bijvoorbeeld de verzekeraars en andere financiële instellingen.

Daarnaast is een buitencategorie van extreem invasieve nieuwe machthebbers ontstaan die in vrijwel elk huishouden en op elke werkplek zijn doorgedrongen: de 'big data' tech-reuzen als Facebook, Google, Apple. Hun economische macht is onvoorstelbaar groot en hun beurswaarde is hoger dan menig nationaal inkomen. Reken maar dat die economische macht hun ook politieke macht oplevert. Maar hun greep op ons dagelijks leven is nog veel groter. Het zeer lucratieve verdienmodel dat ze hanteren, bestaat uit het vrijwel permanent te gelde maken van onze aandacht. Ze delven data uit ons internetgebruik en het is hun handel om die data te verkopen aan de hoogstbiedende.

Deze slimme ondernemers bieden prachtige diensten, ogenschijnlijk gratis. Maar het datadelven heeft een keerzijde die onlangs wel heel duidelijk werd, toen bleek dat Facebook data via een aan een Britse universiteit gelieerde ondernemer had verkocht aan de Trump-campagne. Op een met een verborgen camera gemaakt filmpje was te zien dat die ondernemer graag bereid was met behulp van vuile dataspelletjes de verkiezingen in de VS te manipuleren. Voor veel geld uiteraard.

Onze activiteiten op internet zijn handelswaar en kunnen voor politieke manipulatie worden misbruikt. In dit geval werd dat door goede journalistiek van *The Guardian* onthuld, maar meestal blijft het verborgen. Wij leveren dus eigenlijk arbeid in de 'fabriek' van Facebook. Zonder ons geen advertenties of dataverkoop, geen Facebook zoals het nu draait. Wat is daar tegen te doen? Arjen Lubach riep op Facebook te verlaten en een deel van de gebruikers deed dat ook. Daarmee was hij wel een belangrijk mediakanaal kwijt.

Een alternatieve oplossing kan de Datavakbond zijn, die onlangs is opgericht en die wordt ondersteund door de Wiardi Beckman Stichting. De Datavakbond beschouwt de gebruikers als datawerkers zonder wie de schoorsteen van de tech-reuzen niet rookt. Wij gaan ervan uit dat ze – net als de meeste redelijke werkgevers – best met ons om de tafel willen om te praten en afspraken te maken over de voorwaarden waaronder we onze activiteiten voor hen willen verrichten. Dat kan resulteren in een cao-achtige regeling over een beloning voor ons datawerk. Of in advertentievrij googelen. Het kan ook resulteren in een wetgevingsagenda.

Het bestrijden van macht kan niet individueel. Daarom de Datavakbond. We hebben nieuwe collectieven nodig, ook op dit terrein.

Jaargang 75, nummer 3, juni 2018

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

Verschijnt zes maal per jaar

Redactie

Paul de Beer
Nik de Boer
Meike Bokhorst
Klara Boonstra
Menno Hurenkamp
Ruud Koole
Marijke Linthorst
Annemarieke Nierop (eindredactie)

Redactieraad

Maurits Barendrecht
Liesbeth Noordegraaf
Marc Chavannes (voorzitter)
Paul Tang

**De redactie verwelkomt
bijdragen ter beoordeling.
Kopij graag toezenden
per e-mail naar send@wbs.nl.**

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting
Emmapark 12
2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail send@wbs.nl

Lay-out & omslag

Uitgeverij Van Gennep

Abonnementen

Bel (020) 606 07 21 of mail
info@vangennep-boeken.nl
voor een abonnement of kennis-
makingsnummer.

Uitgever

Uitgeverij Van Gennep
Nieuwpoortkade 2A
1055 RX Amsterdam
info@vangennep-boeken.nl
(020) 606 07 21

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.

© 2018 Uitgeverij Van Gennep, Amsterdam

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



Het Wilhelmus voorbij

Bram Eidhof

‘Democratie is een werkwoord, vooral als mensen zich een gebrek daaraan niet meer kunnen indenken. Burgerschapsonderwijs helpt daarbij, dat laat dit pamflet overtuigend zien.’

Prof. dr. Kim Putters, directeur van het Sociaal Cultureel Planbureau

In dit pamflet zet Bram Eidhof uiteen wat burgerschap precies is en waarom we er zo mee worstelen. En hoe we voorkomen dat burgerschapsonderwijs een eliteproject of identiteitsproject wordt. In plaats daarvan pleit hij voor scherp gedefinieerd en substantieel burgerschapsonderwijs. Daarmee levert dit pamflet een belangrijke bijdrage aan een hoogst actuele discussie.

Omvang 88 pagina's | € 7,99 | ISBN 978 94 6164 677 4

Nu verkrijgbaar!



Publicaties WBS

Over de grens. De vluchtelingen crisis als reality test, Monika Sie Dhian Ho, Annelies Pilon & René Cuperus (red.)

Omvang 416 pagina's | € 24,90 | ISBN 978 94 6164 459 6

Rood-groene politiek voor de 21^e eeuw, Heleen de Coninck, Menno Hurenkamp, Lieke Melsen & Hans Opschoor (red.)

Omvang 416 pagina's | € 22,50 | ISBN 978 94 6164 453 4

Kunst of koopwaar. Hoe de cultuurpolitiek uit Nederland verdween, Frans Becker & Paul Kalma (red.)

Omvang 416 pagina's | € 19,90 | ISBN 978 94 6164 420 6

- 3 *Redactioneel* Samenleven
 4 *Column* **Marijke Linthorst** Soms volgt de Eerste Kamer niet
 5 **Monika Sie Dhian Ho** Europa tussen markt en gemeenschap -
 De terugkeer van identiteitspolitiek

Samenleven in een wereld vol verschil

- 16 **Meike Bokhorst, Mark Bovens, Godfried Engbersen en Roel Jennissen**
 De nieuwe verscheidenheid als beleidsopgave
 22 **Mark Elchardus** De nieuwe verscheidenheid en de vertrouwde problemen
 30 **Jean Tillie** Een gezamenlijke toekomst
 34 **Jaco Dagevos** De Schilderswijk is het Statenkwartier niet
 38 **Godfried Engbersen, Meike Bokhorst, Roel Jennissen en Mark Bovens**
 Repliek in vijf punten

-
- 42 **Dick Mantel** Identiteit, integratie, cultuurdenken en de PvdA
 52 **Jan Lunsing** Bezit bestaat niet
-



Weg met het cultuurdenken! **DICK MANTEL** *over identiteit en integratie*

MONIKA SIE DHIAN HO Europa tussen markt en gemeenschap

Is Mariana Mazzucato een hedendaagse Luther?
 Nadenken over bezit met **JAN LUNSING**



Samenleven in een wereld vol verschil

Hoe om te gaan met diversiteit? Reacties op de WRR-verkenning door

MARK ELCHARDUS, JEAN TILLE & JACO DAGEVOS

MARIJKE LINTHORST Soms volgt de Eerste Kamer niet

Redactie

Paul de Beer
Nik de Boer
Meike Bokhorst
Klara Boonstra
Menno Hurenkamp
Ruud Koole
Marijke Linthorst
Annemarieke Nierop (eindredactie)

Redactieraad

Maurits Barendrecht
Liesbeth Noordegraaf
Marc Chavannes (voorzitter)
Paul Tang

**De redactie verwelkomt
bijdragen ter beoordeling.
Kopij graag toezenden
per e-mail naar send@wbs.nl.**

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting
Emmapark 12
2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail send@wbs.nl

Lay-out & omslag

Uitgeverij Van Gennep

Abonnementen

Bel (020) 606 07 21 of mail
info@vangennep-boeken.nl
voor een abonnement of kennis-
makingnummer.

Uitgever

Uitgeverij Van Gennep
Nieuwpoortkade 2A
1055 RX Amsterdam
info@vangennep-boeken.nl
(020) 606 07 21

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 an-
derszins bij de abonnementenadministratie van de uitgever
aan te geven.

© 2018 Uitgeverij Van Gennep, Amsterdam

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

Nederlands
Uitgeversverbond
mvw
media voor vak
& wetenschap

De verhuizing van de verzorgingsstaat Hoe de overheid nabij komt

Femmianna Bredewold, Jan Willem Duyvendak,
Thomas Kampen, Evelien Tonkens en Loes Verplanke

Sinds 2015 is een deel van verzorgingsstaat verhuisd naar de gemeenten. Die zouden dichterbij hulpbehoevende mensen kunnen komen. Maatwerk, zelfredzaamheid, vertrouwdheid – dat waren een paar van de grote beloften van de nieuwe nabijheid.

Hoe pakt dat uit in de praktijk? Lukt het professionals om mensen zelfredzamer te laten worden? Onderzoekers van de Universiteit van Amsterdam en de Universiteit voor Humanistiek deden daar de afgelopen vier jaar uitvoerig onderzoek naar. Ze doen in dit boek onverbloemd verslag. Ze analyseerden beleid, observeerden 127 'keukentafelgesprekken' en interviewden tientallen professionals en cliënten in zes gemeenten.

Met bijdragen van Femmianna Bredewold, Jan Willem Duyvendak, Thomas Kampen, Evelien Tonkens, Loes Verplanke, Vicky Hölsgens, Marc Hoijtink, Mirjam de Rijk en Yoren Lausberg.

Omvang 280 pagina's | prijs ca. € 22,50 | ISBN 978 94 6164 491 6

Het Wilhelmus voorbij Over het ontwikkelen van burgerschap in het onderwijs

Bram Eidhof

Hakenkruizen in de lift. Meisjes die beweren dat de aanslagen in Parijs in scène zijn gezet. Docenten die zich soms geen raad weten met klassieke discussies over maatschappelijk controversiële onderwerpen. De maatschappij dringt de school steeds verder binnen, maar we weten niet goed hoe we leerlingen voor moeten bereiden op het leven in een democratische samenleving.

Waar ligt dat aan? In ieder geval niet aan docenten, want zij vinden het burgerschapsonderwijs het belangrijkste doel in het onderwijs. In dit pamflet zet Bram Eidhof uiteen wat burgerschap precies is en waarom we er zo mee worstelen.

Omvang 88 pagina's | € 8,99 | ISBN 978 94 6164 677 4
Zojuist verschenen

Redactioneel

Samenleven

Op het moment dat politiek Den Haag zijn koffers aan het pakken was om met zomerreces te gaan, zorgde minister van Buitenlandse Zaken Stef Blok voor een politieke rel. Hij zei niet één multi-etnische of multiculturele samenleving te kennen waar de oorspronkelijke bevolking nog woont en waar een vreedzaam samenlevingsverband is.

De grootspraak van de VDD'er op zoek naar smoel vormt een groot contrast met de precisie en nuance die betracht wordt in de recente WRR-studie over dit onderwerp: *De nieuwe verscheidenheid – Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*. Hierin komt naar voren dat de toenemende diversiteit naar herkomst onder de Nederlandse bevolking druk zet op de sociale cohesie. In buurten met veel verscheidenheid oordelen bewoners minder positief over de verhoudingen in hun buurt en voelen zij zich minder thuis.

S&D-redacteur Meike Bokhorst is mede-auteur van de WRR-studie en schrijft er in dit nummer over, samen met Godfried Engbersen, Mark Bovens en Roel Jennissen. Ze pleiten voor een wisseling van perspectief op migranten in Nederland. Hun boodschap: laat de geijkte indeling in westerse en niet-westerse migranten los. Beleid moet gericht zijn op een grote verscheidenheid in buurten, niet op specifieke groepen.

Mark Elchardus, Jaco Dagevos en Jean Tillie reageren op de studie. De een meer methodologisch, zoals Dagevos, die de claim van een nieuw perspectief te zwaar vindt aangezet. De ander – Tillie – met een persoonlijk verhaal en een oproep niet te focussen op het verschil in verleden dat mensen hebben, maar op de toekomst die ze delen. Elchardus ten slotte wijst erop dat de WRR-studie geen onderscheid maakt tussen soorten herkomstland. Ook geloof zou moeten worden meegenomen in het onderzoek: het wantrouwen tussen de moslimbevolking en niet-moslims is immers groot. Maar, zegt hij ook: 'De successen van integratie en respectvol samenleven, de positieve verwezenlijkingen, dienen sterker belicht te worden.'

Aan minister Blok zal het niet besteed zijn, maar voor partijen die streven naar een verbonden samenleving, is het nuttig studiemateriaal.

Soms volgt de Eerste Kamer niet

Door **Marijke Linthorst**

Redacteur S&D, voormalig lid Eerste Kamer

In juni verscheen *Tussenstand*, de tussentijdse bevindingen van de Staatscommissie Parlementair Stelsel. Centrale vraag van de commissie is in hoeverre ons parlementaire stelsel in staat is om in een veranderende maatschappelijke omgeving adequaat te blijven functioneren. Voor de problemen die de commissie signaleert en analyseert, stelt zij tevens een aantal oplossingen voor. Over deze voorstellen zoekt de commissie nadrukkelijk de dialoog.

De strekking van de tussenstand is dat de parlementaire democratie er wel bij zou varen als kabinetten minder bevreesd zouden zijn. Die vrees geldt de burger: de commissie overweegt onder meer een gekozen formateur en een bindend correctief referendum. Maar ook voor het parlement ziet de commissie mogelijke verbeteringen. Zij pleit voor minderheidskabinetten als volwaardige en wenselijke optie en hekelt dichtgetimmerde regeerakkoorden en de wijze waarop regerende partijen hun fracties aan de lijn houden. 'Dit vormt een obstakel voor de controlerende rol van de Kamer.' Ik heb het met instemming gelezen.

Teleurstellend is wat mij betreft de behandeling van de rol en positie van de Eerste Kamer. Dat begint al met de probleemanalyse. De commissie ziet het ontbreken van een duidelijke taakverdeling tussen Eerste en Tweede Kamer als probleem. Waarom dit een probleem is, wordt niet toegelicht. Vervolgens komt de commissie tot een andere conclusie. Er is eigenlijk wel overeenstemming over de taakverdeling tussen beide kamers (de Tweede Kamer zou zich vooral moeten richten op de vertegenwoordigende rol, de Eerste Kamer op de kwaliteit van wetgeving) maar onder politieke druk wordt de Eerste Kamer soms gedwongen wets-

voorstellen te aanvaarden waar zij vanuit haar rol als kwalitatieve toets bezwaren tegen heeft. Hier zou de commissie moeten kiezen. Of er is onduidelijkheid over de taakverdeling en dan is de oplossing duidelijkheid te creëren. Of er is geen onduidelijkheid maar de Eerste Kamer wordt belemmerd in de uitoefening van haar taak, en dan zou de oplossing moeten liggen in het opheffen van deze belemmeringen.

Wat mij betreft zou de commissie terug moeten naar de kernvraag: in hoeverre is de senaat in staat om in een veranderende maatschappelijke omgeving adequaat te blijven functioneren? De kern van de waarde van de Eerste Kamer ligt, ook volgens de commissie, in de 'tweede blik' op wetsvoorstellen. 'Het komt voor dat zaken tijdens de behandeling in de Tweede Kamer aan de aandacht ontsnappen, onderbelicht blijven of dat er te veel vanuit één perspectief en meer politiek is geredeneerd.' Dat impliceert dat het mogelijk is dat de Eerste en Tweede Kamer tegenover elkaar staan. Volgens de commissie is dat een probleem. Zij zoekt de oplossing in mogelijkheden om compromissen te sluiten.

Maar is het ook echt een probleem? Ik denk van niet. De Eerste Kamer maakt uiterst terughoudend gebruik van haar recht om een in de Tweede Kamer aanvaard wetsvoorstel te verworpen. Maar soms heeft de senaat goede redenen om het oordeel van de Tweede Kamer niet te volgen. In zo'n geval is een compromis geen oplossing.

Het op voorhand 'verzekeren' van het stemgedrag van de Eerste Kamer door de leiders van de regeringsfracties in de Tweede Kamer is de bijl aan de wortel van het bestaansrecht van de Eerste Kamer. Zoals de afgelopen periode meer dan duidelijk is geworden. Ik hoop van harte dat dit deel van de probleemanalyse wordt heroverwogen en ben graag bereid hierover met de commissie van gedachten te wisselen.

Europa tussen markt en gemeenschap

De terugkeer van identiteitspolitiek

Greep op de problemen van vandaag vereist collectieve actie en collectief handelingsvermogen kan niet zonder een idee van gemeenschap. Laten we een inclusieve identiteitspolitiek bouwen rond de bescherming en ontplooiing van onze manier van leven en de instituties die deze ondersteunen. In contrast met de exclusieve identiteitspolitiek gebaseerd op natie, geloof of ras die overal weer de kop opsteekt.

MONIKA SIE DHIAN HO

.....
Directeur Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael'

Blijkbaar slinkt de Europese bevolking.¹ Zij wordt per verkiezing kleiner. Herleid tot ware Finnen, echte Vlamingen, normale Nederlanders, christelijke Hongaren, 'Français de souche' en 'prima gli Italiani'. En wat er overblijft na die mentale zuivering kan nauwelijks meer met elkaar spreken over welke samenleving wij willen. Omdat alleen vrouwen iets zinnigs kunnen zeggen over vrouwen, gelovigen over gelovigen, en migranten over migranten. Op zichzelf betrokken groepen. We zien die trend vandaag de dag overal, links en rechts van het politieke spectrum, in conservatieve en progressieve kringen. De terugkeer van identiteitspolitiek.

Juist het tegengaan van identiteitspolitiek was na de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog het belangrijke motief achter

de Europese samenwerking en het streven naar Europese eenwording. Men wilde alles vermijden waarvan men dacht dat het had geleid tot de uitsluiting van anderen en tot de gruwelijkheden die hadden plaatsgevonden: nationalisme, collectieve identiteiten en identiteitspolitiek. Men stelde meer vertrouwen in de bindende kracht van belangenvervloechting dan in die van gemeenschapsgevoel. Zo werd het idee dat naties die economisch afhankelijk zijn van elkaar geen oorlog met elkaar voeren, leidend voor de Europese ontwikkeling.

Na het mislukken van de federalistische opzet vertrouwde men op de plannen van *founding fathers* Jean Monnet en Robert Schuman. Door de productie van kolen en staal onder Europees gezag te plaatsen zou het onderlinge wantrouwen afnemen. Recht en regels zouden

de machtspolitiek beteugelen en een gemeenschappelijke markt vrijmaken. Een deskundig, waardenneutraal en niet-ideologisch bestuur zou uniforme standaarden en een gelijk speelveld op die markt borgen. Politiek beladen vragen werden bewust uitgesteld tot een toekomst waarin ze door een verder gevorderde integratie naar verwachting makkelijker oplosbaar zouden zijn. Depolitisering kortom, door markt en recht.

De energie in Europa kon zich zo verplaatsen van collectieven naar individuen. Van collectieven die met hun nationalistische en etnische identiteitspolitiek de nachtmerrie van Europa waren geweest, naar producenten en consumenten die tot wederzijds nut transacties konden aangaan op de vrijgemaakte Europese markt. Van de natiestaat naar een supranationale structuur die de macht van Duitsland zou binden aan de Europese samenwerking: Europa zou supranationaal zijn of zou niet zijn.²

En zo ontwikkelde Europa zich in de daaropvolgende decennia als project van handelsvrede en hoop.³ De Europese elites leefden met de illusie dat zij met lichte bagage, ontlast van het gewicht van waarden, collectieve identiteiten en nationale trots, gezwind op weg waren naar wie weet wereldvrede. Een lineair idee van de geschiedenis, als een zegetocht van de liberale democratie.

Die hoop werd versterkt door de val van de Muur in 1989. Francis Fukuyama stelde in dat jaar de vraag of de liberale democratie het einde van de geschiedenis zou kunnen zijn. Gedenkwaardig zijn de slotzinnen van zijn beroemd geworden essay *The End of History?* 'Het einde van de geschiedenis wordt een trieste tijd. De strijd om erkenning, de bereidheid zijn leven te geven voor een puur abstracte zaak, de wereldwijde ideologische strijd die een beroep deed op durf, moed, verbeeldingskracht en idealisme, dat alles zal worden vervangen door economische berekening, de eindeloze zoektocht naar oplossingen van technische problemen, bezorgdheid over het

milieu en de bevrediging van de ontwikkelde verlangens van consumenten.'⁴ 1989!

Hoe staat het met de Europese gemeenschap?

We kunnen stellen dat in Europa de geschiedenis kort nadien weer tumultueus en ontnuchterend begon. We werden met de neus op een aantal tekorten van het Europese project gedrukt. Te lang is de Europese samenwerking voornamelijk materieel ingevuld en heeft waardesturing ontbroken. Het middel - de markt - leek het voornaamste doel geworden. Zeker sinds het ideologische marktdenken in het laatste kwart van de vorige eeuw ook Europa in zijn greep kreeg.

We spraken in die tijd over de Europese Gemeenschap, maar dat was eigenlijk lichtzinnig, want aan gangbare opvattingen van wat een gemeenschap is, voldeed de Europese samenwerking niet. De Amerikaanse socioloog Talcott Parsons verheldert wat er nodig is om van een gemeenschap te kunnen spreken. Een gemeenschap op de schaal van een samenleving - een 'maatschappelijke gemeenschap' - heeft volgens hem onder meer een gemeenschappelijke economie en heeft instellingen die het mogelijk maken beslissingen te nemen. Collectieve beslissingen die bindend zijn voor iedereen. Maar daarnaast is een maatschappelijke gemeenschap ook een sociale en culturele gemeenschap. Is er een gevoel van samenhang - van verwantschap bijna - en zijn er gedeelde waarden en opvattingen. Die laatste vervullen voor Parsons de functie van patroonbehoud. Zij geven de eigenheid van een gemeenschap weer - de kern van haar identiteit. Zij vormen als het ware het 'merk': wat vinden wij van waarde, waar staan we voor?⁵

Een succesvolle gemeenschap veronderstelt dus niet alleen een presterende economie en een effectief bestuur, maar ook sociale cohesie, een gevoel van samenhang en eigenheid. Door zeer vergaande integratiestappen als de afschaffing van de binnengrenzen, de

introductie van de eenheidsmunt en de deregulering van kapitaal zijn de natiestaten in Europa in economische zin en qua politieke instellingen tot gemeenschap gemaakt, terwijl de sociale en culturele dimensies van die gemeenschapsvorming zijn achtergebleven.

Het publiek was bovendien afzijdig bij deze ingrijpende stappen. Het heeft niet bewust meegemaakt dat zijn gemeenschap van nationale naar Europese dimensies is opgetrokken. De mensen dachten nog over Europa als de markt waar Nederland ons dertiende maandsalaris verdiende. Terwijl de bewaking van de Nederlandse buitengrenzen in feite in Griekse handen kwam, de problemen van Italiaanse banken de stabiliteit van onze munt gingen beïnvloeden, en onze beslissingen over de hoogte van de vennootschapsbelasting onder druk kwamen van mobiel kapitaal. Terwijl deze ingrijpende integratiestappen werden gezet, die de grenzen tussen de gemeenschappen wegnamen zoals die in natiestaten bestaan, is er onvoldoende duidelijkheid geweest over de sociale en culturele grondslag van de nieuwe gemeenschap in wording.

Een groot aantal staten in Zuid-, Midden- en Oost-Europa is toegetreden tot de gemeenschap, waarbij het bijna honderduizend pagina's tellende regelboek van de Europese Unie getrouw werd overgenomen in de nationale wetgeving. Daarmee werd de reikwijdte van de democratie in Europa enorm uitgebreid, en vond een grote investering plaats in het administratieve en juridische vermogen van de nieuwe Europese lidstaten. Een fenomeen aan beschavingsoffensief.

Maar tegelijkertijd zijn er grote sociale en culturele verschillen binnengebracht in de Europese Unie. Wezenlijke verschillen in economische structuur, in capaciteit en kwaliteit van de overheid, reikwijdte van de verzorgingsstaat, historische ervaringen, geloofslevens, houdingen en opvattingen.

De Europese gemeenschap uitgedaagd

Volgens Parsons heeft een systeem zoals de Europese Unie pas het vermogen interne solidariteit te mobiliseren en zich aan grote veranderingen aan te passen, als zij een gemeenschap vormt. Dit idee is mooi uitgedrukt door de Franse historicus René Grousset, een van de grondleggers van wat vandaag de globale geschiedenis wordt genoemd. 'Geen enkele beschaving werd ooit van buitenaf vernield', schrijft hij, 'zonder dat zij zich voorafgaand van binnenuit had geruïneerd.' En: 'beschavingen plegen zelfmoord als zij vergeten waarvoor zij staan, als de centrale ideeën waaromheen zij gegroeid zijn, hun vreemd zijn geworden.'⁶

In Europa zijn die centrale ideeën misschien niet voldoende duidelijk geweest. Dat besef dringt tot ons door in een periode van crisis. De historicus en politiek filosoof Luuk van Middelaar spreekt van een overgang van regelpolitiek naar gebeurtenissenpolitiek in Europa. Na vijf jaar in het hart van de Europese Unie te hebben gewerkt als speebschrijver van de voorzitter van de Europese Raad, schreef hij in zijn boek *De nieuwe politiek van Europa*: 'De Brusselse instellingen, werkmethoden en denkwijzen zijn erop ingericht politieke passies te smoren in een web van regels: depolitisering, heel nuttig voor het bouwen van een markt. Maar dit vernuft slaat om in zwakte zodra er moet worden gehandeld, zoals we ons sinds de eurocrisis van 2010 vrijwel dagelijks realiseren.'⁷

Van Middelaar contrasteert de regelpolitiek en gebeurtenissenpolitiek langs twee dimensies. De ene vraag is hoe nieuw en uniek een te nemen besluit is. Past het voorliggende geval binnen bestaande regels en kaders of is het volkomen onverwacht en politiek heel gevoelig? Zo contrasteert hij de ingekaderde regelpolitiek voor het opzetten van een markt voor

ijzerschroot met de gebeurtenissenpolitiek die nodig was in de noodsituatie van de eurocrisis.

De tweede vraag is welk type spelers namens de publieke autoriteiten aan zet is: ambtenarij of regering. Op de dimensie van regelpolitiek naar gebeurtenissenpolitiek gaat dat 'van administratieve uitvoerders, regeltoepassers en experts, via spelers op het snijvlak van techniek en politiek (zoals vakministers of euro-commissarissen), naar de presidenten en premiers in het zicht van de openbaarheid'.⁸

De Europese Unie wordt nu gevraagd als gemeenschap te handelen, vanuit een Europese identiteit

Dit onderscheid tussen regelpolitiek en gebeurtenissenpolitiek is zinvol en biedt inzicht, maar is vooral beschrijvend. Wat dit tijdsgewricht in Europa wezenlijk bepaalt, wat de crises in Europa meer verklaart, is dat de EU vandaag wordt uitgedaagd als *gemeenschap*. De Europese Unie wordt gevraagd als gemeenschap te handelen, vanuit een *Europese identiteit*.

Dat gaat inderdaad niet om het maken van regels. Wat de socioloog Parsons en de historicus Grousset schreven ging niet over wetgeving. Het ging over de dynamiek van menselijk samenleven, om wat wij van waarde vinden, waar wij voor staan. Mensen leven niet louter samen als een verzameling van individuen die economische transacties aangaan. Mensen leven samen in collectiviteiten waarmee zij zich verbonden voelen: hun gezin, hun familie, vriendenkring, geloofsgenoten, medeburgers. Mensen hechten emotioneel aan die bindingen, maar zij vinden ze ook belangrijk omdat zij voelen dat hun handelingsvermogen afhangt van die bindingen. De Franse socialistische voorman Jean Jaurès drukte dat mooi uit toen hij zei dat de arbeider nog altijd één bezit heeft, namelijk de staat.

Maar die staat heeft aan handelingsvermogen ingeboet. Met statelijk handelingsvermogen alleen redden we het niet meer. Als we naar de grote uitdagingen van vandaag kijken, de hyperglobalisering, klimaatverandering, de grote instabiliteit in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, de vluchtelingenstromen, de irreguliere migratie, de mogelijke impact van technologische veranderingen op het werk, de cyberaanvallen en ondermijning van de politiek via internet, dan is duidelijk dat de Europese staten moeten samenwerken om slagkracht en veerkracht te hebben.

Wie willen wij zijn?

Grote economische en humanitaire crises hebben Europa als gemeenschap het afgelopen decennium uitgedaagd te expliciteren wie wij willen zijn. Zeer indringend gebeurt dat door de vluchtelingencrisis. De afgelopen jaren is de wereld op drift geraakt. Sinds de Tweede Wereldoorlog vluchtten niet zo veel burgers voor geweld als in onze tijd. In totaal zijn er wereldwijd meer dan 65 miljoen ontheemden. Veruit de meesten van hen worden in de regio van herkomst opgevangen.⁹

In 2015 nam echter het aantal vluchtelingen naar Europa sterk toe. Meer dan een miljoen mensen vroegen asiel aan in dat jaar. Meer dan zeventuizend mensen per dag arriveerden op de piekdagen op het Griekse eiland Lesbos. De Europese regel dat vluchtelingen asiel moeten aanvragen in het land waar zij aankomen, was tegen deze aantallen niet bestand. En zeker na de uitnodigende woorden *Wir schaffen das* van Angela Merkel begon een praktijk van massaal 'doorwenken' van asielzoekers, via Griekenland, Macedonië, Servië en Kroatië, Hongarije, Oostenrijk, naar Duitsland of verder. De ongereguleerde wijze waarop dit gebeurde en de niet eerder vertoonde aantallen gaven het Europese publiek de indruk dat de Europese autoriteiten elke controle hadden verloren.

In de lente van 2016 kwam hieraan een eind door de afsluiting van de Grieks-Macedonische

grens door Macedonië, en door de snel daaropvolgende EU-Turkije-deal. Aan de beloofde veilige luchtbrug voor Syrische vluchtelingen die een aantal EU-lidstaten in het vooruitzicht stelden, werd sindsdien slechts bescheiden gevolg gegeven.

Ondertussen zijn tienduizenden mensen gestrand in Griekenland, waar ze hun tweede winter in barre omstandigheden meemaakten, of zelfs opgesloten zitten in overvolle kampen als Moria op Lesbos. Een 'facility without facilities', zoals de vrouwelijke directrice haar werkplek smalend noemt. In het hart van Moria zitten meer dan honderd kinderen die zonder ouders zijn gearriveerd, opgesloten ter bescherming tegen medekampbewoners.

Zijn wij als Europeanen verantwoordelijk voor de toestand waarin de gestrande vluchtelingen in Griekenland worden opgevangen?

Nu de Europese Unie er steeds beter in slaagt haar buitengrenzen te fortificeren, dringt een aantal vragen zich op over ons als gemeenschap. Hoe definiëren wij onszelf: als gemeenschap van Europese burgers? Als een 'continent of solidarity where those fleeing persecution can find refuge'¹⁰, zoals voorzitter van de Europese Commissie Juncker Europa omschreef in zijn State of the Union-speech van 2017? Of als een christelijk Europa, dat zich moet weren tegen een invasie door moslims, zoals de Hongaarse Orban dat stelt?¹¹ En in hoeverre zijn wij als Europeanen verantwoordelijk voor de toestand waarin de kinderen van Moria, de gestrande vluchtelingen in Griekenland en Italië worden opgevangen en beschermd?

Hoe verhouden wij ons tot de ander? Hoe

solidair zijn we met vluchtelingen en de landen in de regio die hen in overgrote meerderheid opvangen? In hoeverre willen we die landen daarin ondersteunen? Zien wij nog een verantwoordelijkheid om ook vluchtelingen in Europa te hervestigen?

En hoe verhouden wij ons tot elkaar? Wat doen we nu ons gemeenschappelijke asielsysteem niet bestand is gebleken tegen de massale instroom via de zuidelijke EU-lidstaten? Wat doen we met landen als Hongarije die zich niet neerleggen bij het feit dat ze overstemd zijn in de Raad en een deel van de vluchtelingen vanuit Griekenland en Italië moeten overnemen? En wat doen we met het feit dat vluchtelingen heel goed zien dat we in feite nog met verschillende gemeenschappen binnen de Europese gemeenschap te maken hebben? Dat ze liever illegaal in Duitsland of Nederland leven met een sterke publieke sector en relatief tolerante samenlevingen, dan als de enkele vluchteling die een asielstatus verwerft in Hongarije?

Ingrijpende politieke crises als de vluchtelingencrisis maken duidelijk dat we niet meer zonder nadere sociale en culturele duiding van Europa kunnen. Er is een grote behoefte aan meer zekerheid en veiligheid, en aan markering van onze identiteit. Die collectieve identiteit is de afgelopen decennia onvoldoende geboden. Politici zijn vaak terughoudend geweest in het praten over eigenheid, ook op momenten dat vele mensen zich onder invloed van globalisering, groeiende diversiteit, verwevenheid met de wereld en migratie dakloos voelden, en sterke behoefte hadden aan een sociale en culturele gemeenschap.

Mensen koppelen hun eigenheid uiteraard ook aan een entiteit die hun weer greep kan geven op de grote krachten die hun dagelijks leven bepalen. Dat is wat Jaurès bedoelde toen hij de staat omschreef als bezit van de arbeider. Dat is de grondslag van het natiegevoel: greep op je leven via het handelingsvermogen van de staat. De Europese staten en de Europese Unie kwamen daarvoor in aanmerking. Maar geen van beide heeft voldoende geant-

woord op de verzuchtingen van de mensen.

We weten uit het verleden dat de behoefte aan bredere binding niet kan worden genegeerd. Dat de binding met de natiestaat te sterk is om te worden verwaarloosd. Een van de mooiste boeken daarover is het laatste boek van de grote Nederlandse socioloog Jacques van Doorn, *Duits socialisme*. Kort samengevat komt zijn stelling hierop neer: de Duitse socialistische partij wist haar ideaal van internationale klassensolidariteit onvoldoende te verzoenen met de verbondenheid die arbeiders voelden met hun natie.

Door het natiegevoel van de Duitse arbeiders te verwaarlozen en door te rekenen op het verdwijnen van de staat, veroordeelde de Duitse socialistische partij zich tot passiviteit, omdat de staat het enige kader was waarin hervormingen konden worden doorgevoerd. Door het gevoel van verbondenheid met de natie te verwaarlozen of zelfs te misprijzen, dreef de elite van de partij de arbeiders van zich weg. Van Doorn zag hierin een belangrijke oorzaak van de groei van het nationaal-socialisme.¹²

Het boek is actueel in een Europa waarin we in verschillende landen ontwikkelingen zien die breken met de essentie van het moderne burgerschap. Modern burgerschap heeft twee belangrijke eigenschappen. Ten eerste sluit het in en sluit het uit. Het maakt een verschil tussen burgers en niet-burgers. Ten tweede maakt het burgerschap onafhankelijk van ras, geloof en andere bijzonderheden. Men kan tot het burgerschap toetreden onder een aantal voorwaarden die in het moderne burgerschap zijn losgekoppeld van geloof, taal, etnische of sociaaleconomische positie.

Vandaag is de ontreding over de aard van ons burgerschap zo groot dat we een kleine groep zien die het verschil tussen burgers en niet-burgers verwerpt, die pleit voor open grenzen, voor het opgeven van het verschil tussen burgerrechten en mensenrechten. Die daarmee radicaal kiest voor een postnationale wereld.

Aan de andere kant zien we een veel grotere groep mensen die burgerschap wil particula-

riseren. Die burgerschap wil beperken tot mensen met een bepaalde etnische of religieuze identiteit, mensen die op de een of andere manier de 'ware', 'echte' nationaliteit in zich dragen. De ware Finnen, de echte Vlamingen, de christelijke Hongaren. Politieke partijen die het 'eigene' en het 'vreemde' tegenover elkaar plaatsen, winnen aan populariteit in veel Europese landen. De terugkeer van de identiteitspolitiek. Een uitsluitende identiteitspolitiek. Die ontwikkeling moet ons op scherpe zetten.

Openheid en eigenheid

De uitdagingen zijn groot. Maar er is ook een inclusieve Europese identiteit die recht doet aan een modern burgerschap. En die identiteit heeft de kracht en vitaliteit om zich te bestendigen en te ontplooiën. De Europese landen en de Europese Unie hebben nog onvoldoende gedaan om die identiteit te verduidelijken, mede door de oorsprong van Europa als project van handelsvrede en door de grote invloed van het marktdenken en het daaruit voortvloeiende economisme in de afgelopen decennia.

Toch is er, in het licht van de grote behoefte aan greep op het leven en eigenheid die we overal in Europa zien, en de resonantie van de uitsluitende identiteitspolitiek in vele nationalistisch-populistische partijen, alle aanleiding om een inclusieve grondslag voor gemeenschapsvorming in Europa te formuleren en uit te dragen.

Europa is bezig zichzelf andermaal uit te vinden. En het zou het meest bij Europa passen als het dat doet in de karakteristieke dialectiek van eigenheid en openheid die al in de beroemde Europelegende besloten ligt.¹³ De Europelegende, van prinses Europa uit Fenicië (nu Zuid-Libanon) die door Zeus in de gedaante van een sneeuw witte stier werd weggedragen naar Kreta, heeft vele betekenissen. De legende staat onder meer symbool voor de overdracht van de vruchten van de oudere beschavingen uit het Oosten naar de Griekse eilanden in opkomst. Fenicië behoorde tot het

rijk van de farao's. Europa's ritje op de stier symboliseert dus de mythische link tussen het oude Egypte en de Griekse beschaving.

De Grieken zijn Europa als naam gaan gebruiken voor hun grondgebied ten westen van de Egeïsche zee, te onderscheiden van de oudere gebieden in het oosten. De bekende wereld lag in het oosten, het onbekende wachtte in het westen. Haar nieuwsgierigheid mag prinses Europa fataal zijn geworden, maar met haar stap op de rug van Zeus heeft zij het fundament gelegd voor een nieuwe beschaving die haar naam zou dragen en zich zou uitspreiden over het hele Europese continent.

De Europese legende staat ook voor al degenen die in haar voetsporen zijn gevolgd. Andere grote beschavingen die de geschiedenis heeft gekend rond de Nijl, de Indus en in Mesopotamië hebben lang geduurd, maar waren weinig dynamisch in hun geografische en intellectuele ontwikkeling. Anders dan deze beschavingen is de beschaving rond de Middellandse Zee gestimuleerd door constante migratiebewegingen.

Deze bewegingen veroorzaakten onzekerheid en onveiligheid. Maar zij voedden ook een constante ideevorming. De onveiligheid leidde tot energieke activiteit, bijvoorbeeld tot de eerste zeemacht Kreta. De schepen uit Kreta vervoerden mensen, goederen en cultuur, voedden uitwisseling van allerlei soorten met de landen waar ze naartoe zeilden.¹⁴

Openheid en eigenheid. Men kan die eigenheid van Europa weergeven door een aantal waarden. Dat deed Gabriël van den Brink in zijn mooie ROB-lezing *Om de ziel van Europa*.¹⁵ Zijn poging om de Europese identiteit te vatten in een aantal morele beginselen doet denken aan het werk van Herman Wiardi Beckman over het Nederlandse natiegevoel. Herman Wiardi Beckman was voor de Tweede Wereldoorlog hoofdredacteur van *Het Volk* en een van de leidende figuren van de Nederlandse sociaal-democratie.

Frans Becker en Menno Hurenkamp laten in hun boek over de actualiteit van het werk van Wiardi Beckman zien hoe hij 'de grond-

slag, ontwikkelingsgang en blijvende waarden van het Nederlandse geestelijk leven' ver kent, 'bepaald als dat is door twee grote lijnen: de humanistische en calvinistische. Zonder zijn ogen te sluiten voor de schaduwzijden van de Nederlandse geschiedenis [...]'. Hij zag 'als de diepste culturele waarden van de Nederlandse natie: vrijheidszin, tolerantie, eenheid in verscheidenheid, rechtsgevoel en democratie'.¹⁶

Door een invulling van de nationale gedachte met waarden kwam Wiardi Beckman op een moderne en inclusieve manier tegemoet aan de behoefte aan bredere binding, aan het verlangen naar een thuisgevoel waar Van Doorn het over heeft in zijn boek *Duits socialisme*. De waarden die Wiardi Beckman noemt zijn niet exclusief Nederlands, en ze sluiten de opname van immigranten als burgers ook geenszins uit. Ze zijn wel een product van de Nederlandse geschiedenis, ontstaan door een 'historische lotsgemeenschap', zoals hij dat schreef.

Laat de verbeelding van Europa niet alleen gaan over zaken als markt en macht maar ook over morele beginselen

Terug naar Gabriël van den Brink en zijn hedendaagse poging om de Europese identiteit in waarden te vatten. In de culturele dynamiek van openheid en eigenheid die uiteindelijk tot het moderne leven in Europa heeft geleid, markeert hij een aantal filosofische beginselen die bewust of onbewust door talloze Europeanen worden gedeeld. Dat zijn vrijheid, redelijkheid, gelijkwaardigheid, zelfstandigheid, betrokkenheid en menselijke waardigheid. Hij sluit zijn lezing af met de hartstochtelijke wens dat de verbeelding van Europa niet alleen over zaken als markt en macht maar ook over morele beginselen zal gaan.¹⁷

Het samenlevingsproject in Europa

Maar de Europese identiteit valt tastbaarder te maken dan deze morele beginselen. En daarmee hopelijk nog herkenbaarder voor een breed publiek. Europese landen hebben deze waarden namelijk belichaamd in instituties, hebben ze vormgegeven in grondwet en wet, instituties die werken omdat mensen eraan verknocht zijn, jongeren worden opgeleid om die instituties te beschermen, en hun werking eventueel te verbeteren. Men kan het geheel van die instituties omschrijven als het *samenlevingsproject* van de Europese landen.¹⁸

Dat samenlevingsproject kan worden gevat in zes instituties:

- ▶ democratische rechtsstaat;
- ▶ sociale, duurzame markteconomie;
- ▶ verzorgingsstaat;
- ▶ een seculiere staat;
- ▶ wetenschap als grondslag van kennis;
- ▶ internationaal engagement.

Geen van die instellingen heeft vandaag haar finale vorm gevonden. Zij vormen een project en in feite is veel van ons streven, veel van het werk dat we doen, dag in dag uit, gericht op het ontplooiën en verbeteren van die instellingen. Het is en blijft een project dat moet worden verdedigd. Waarvan de zin aan nieuwkomers moet worden uitgelegd. En dat is goed, omdat het de meerderheid verplicht over haar overtuigingen en zekerheden na te denken.

Het zijn deze morele beginselen en dit samenlevingsproject die richting kunnen geven aan ons handelen in wat Luuk van Middelaar beschrijft als de gebeurtenissenpolitiek van vandaag. Want die nieuwe politiek vergt niet alleen de inzet van regeringsleiders. Die nieuwe politiek vergt ook een gedeeld moreel kompas dat sturing verleent aan de gemeenschap Europa.

In dat Europese handelen blijven natiestaten van groot belang. Zij schragen de rechtsstaten en verzorgingsstaten van Europa. Het zwaartepunt van het democratisch leven, van de betrokkenheid bij de politiek, ligt voorals-

nog binnen de landsgrenzen. Hoewel heel Europa meekeek met het Brexit-referendum, en de nationale verkiezingen in Nederland, Frankrijk, Duitsland en Italië. Het institutionele systeem van de Europese Unie is zo sterk als de instituties van de natiestaten zijn. De institutionele capaciteit van de lidstaten is ook van belang voor het wederzijdse vertrouwen in Europa.

Maar het is tegelijk duidelijk dat natiestaten alleen niet meer de greep op het leven kunnen bieden die nodig is in tijden van globalisering. Dat zij niet in hun eentje de vrijgemaakte marktkrachten in de richting van onze waarden kunnen beteugelen, kunnen bijdragen aan stabiliteit in de regio om ons heen, en de energietransitie kunnen bewerkstelligen die mondiaal nodig is om ernstige klimaatverandering te voorkomen.

De Europese Unie zou de drager van het samenlevingsproject van de Europese landen kunnen worden. Niet op een manier die de natiestaten vervangt. Wel op een manier die de natiestaten de mogelijkheid geeft dat project te ontplooiën in de hedendaagse, turbulente en onzekere wereld.

Het institutionele systeem van de Europese Unie is zo sterk als de instituties van de natiestaten zijn

Staan alle Europeanen achter die instellingen? Nee. We zien ontwikkelingen die ernstige gevaren inhouden voor de rechtsstaat in een aantal Europese landen. Tijdens de laatste verkiezingscampagne in Nederland waren we getuige van een partij die het model van een seculiere staat verwerpt en de Koran wil verbieden. De sociale, duurzame markteconomie en de verzorgingsstaat moeten voortdurend worden verdedigd.

We zien vandaag de dag, vooral rond demo-

cratie, rechtsstaat en seculiere staat een verdeeldheid tussen West- en Oost-Europa, met de Poolse en Hongaarse regeringen die stappen zetten die door velen in West-Europa worden beschouwd als een afbreuk aan de integriteit van die instellingen. We zien in West-Europese landen ook verdeling bij de bevolking. Zo opent zich in opvattingen over die instellingen een kloof tussen laag- en hooggeschoolden. Die ontwikkelingen verdienen al onze aandacht en al onze luisterbereidheid.

Laten we dat doen in het volle besef van de waarde van onze manier van samenleven. Over de precieze betekenis en inrichting van onze instellingen zullen we in Europa blijven debatteren. Maar de zes instituties die ons

samenlevingsproject vormen, schetsen wel een duidelijke morele horizon waarlangs die debatten zich bewegen.

En als we voorbij die morele horizon kijken naar Poetins ultranationalistische bewind in het oosten, het spoor van vernietiging dat religieuze haat trekt in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, en het opportunistische chauvinisme van Trumps America First in het westen, dan weten we: wat ons als Europeanen verenigt, is sterker dan wat ons scheidt.

Op 28 januari 2018 sprak Monika Sie Dhian Ho de Beschermerslezing uit bij het Nationaal Monument Kamp Vught. Deze tekst is een bewerking van deze lezing.

Noten

- 1 Mijn grote dank gaat uit naar Mark Elchardus en Han Sie Dhian Ho voor hun inspirerende ideeën voor deze lezing en naar Annemarieke Nierop voor haar scherpe commentaar en eindredactie.
- 2 'Europa zal supranationaal zijn of zal niet zijn' is een uitspraak van de Belgische founding father Paul-Henri Spaak, januari 1962, geciteerd in: Luuk van Middelaar, *De nieuwe politiek van Europa*, Historische Uitgeverij, 2017, p. 175.
- 3 Zie Turkuler Isiksel: 'Dromen van handelsvrede', in: Luuk van Middelaar & Philippe Van Parijs (red.), *Na de storm. Hoe we de democratie in Europa kunnen redden*, Uitgeverij Lannoo, pp. 29-40.
- 4 Vertaald uit het essay 'The End of History?', in: *The National Interest*, Summer 1989, p. 17.
- 5 De benadering van gemeenschap is ontleend aan Parsons' systeemtheorie en het zogenaamde vier-functieparadigma. Een korte samenvatting daarvan vindt men in Parsons, T. & G. Platt, *The American University*, Harvard University Press, 1973, pp. 423-477.

- 6 Voor een bespreking en verduidelijking van deze benadering, zie ook: J. Alexander, *The Modern Reconstruction of Classical Thought: Talcott Parsons*, University of California Press, 1983, vooral hfdst 2-4.
- 7 René Grousset, *Bilan de l'histoire*, Parijs, Plon, 1946 (heruitgegeven Librairie académique Perrin, 1974).
- 8 *De nieuwe politiek van Europa*, p. 6.
- 9 *Ibid.*, p. 20.
- 10 Monika Sie Dhian Ho, René Cuperus & Annelies Pilon, Inleiding. 'De vluchtelingen-crisis als reality test', in: Monika Sie Dhian Ho, René Cuperus & Annelies Pilon (red.), *Over de grens. De vluchtelingencrisis als reality test*, A'dam: Van Gennep, 2017, pp. 9-19.
- 11 http://europa.eu/rapid/press-release_SPEEC-17-3165_en.htm
- 12 www.bild.de/bild-plus/politik/ausland/viktor-orban/orban-interview-54403736,view=conversionToLogin.bild.html
- 13 J.A.A. van Doorn, *Duits socialisme. Het falen van de sociaal-democratie en de triomf van het nationaal-socialisme*, Amsterdam: Mets & Schilt, 2007.
- 14 In deze passage resoneert de mooie zin van Niek van Sas

- 15 waarin hij een vergelijkbare hoop uitspreekt voor Nederland: 'Nederland is bezig zichzelf andermaal uit te vinden. Net als in eerdere kritieke periodes, zoals rond 1800 en 1900, voltrekt die heruitvinding zich in een karakteristieke dialectiek van eigenheid en openheid'. Geciteerd in: Paul Scheffer, "'Steeds zwaarder drukt de last' – De actualiteit van Wiardi Beckman', in: Frans Becker, Menno Hurenkamp & Paul Scheffer (red.), *Onszelf blijven. H.B. Wiardi Beckman, baanbreker van de moderne sociaal-democratie*, Amsterdam: Bert Bakker, 2011, p. 195.
- 16 Zie Norman Davies, *Europe. A History*, Oxford University Press, 1996, pp. xv-xvii.
- 17 Gabriël van den Brink, *Om de ziel van Europa*, Raad voor het Openbaar Bestuur, 2012.
- 18 Frans Becker & Menno Hurenkamp, 'H.B. Wiardi Beckman – Baanbreker van de moderne sociaal-democratie', in: *Onszelf blijven*, p. 35.
- 19 *Ibid.*, pp. 25-28.
- 20 Zie ook Mark Elchardus & Monika Sie Dhian Ho 'Investeren in solidaire gemeenschappen', in: *Over de grens*, pp. 29-50.



SAMENLEVEN IN EEN WERELD VOL VERSCHIL

Op 29 mei presenteerde de WRR de studie *De nieuwe verscheidenheid* in het Haagse Concordia. Op het podium discussieerden Marco Pastors en Ahmed Marcouch over de manier waarop mensen met historische wortels in alle delen van de wereld met elkaar samenleven in Nederlandse wijken en dorpen. Opvallend: niet één keer ging het over moslims en niet-moslims. De loopgraven van waaruit het debat over integratie in alle hevigheid al jaren gevoerd wordt, leken voor even verlaten.

MEIKE BOKHORST, GODFRIED ENGBERSEN, MARK BOVENS en **ROEL JENNISSEN** – allen WRR – maakten voor S&D een overzichtsartikel van de WRR-studie.

Overall waar mensen met veel verschillende achtergronden samenkomen, gaat het samenleven moeilijker. In het beleid moet rekening worden gehouden met de blijvende hyperdiversiteit van de Nederlandse bevolking.

MARK ELCHARDUS, JACO DAGEVOS en **JEAN TILLIE** schreven er elk een stevige reactie op – waar de auteurs van de WRR-studie weer op antwoorden.

De nieuwe verscheidenheid als beleidsopgave

De WRR-verkenning ‘De nieuwe verscheidenheid’ laat zien hoe divers Nederland geworden is, hoe lastig dat soms is voor burgers en hoe deze diversiteit verschilt van plaats tot plaats. Wat betekent dat voor het beleid van onze gemeenten?

**MEIKE BOKHORST, MARK BOVENS, GODFRIED ENGBERSEN
& ROEL JENNISSSEN**

Auteurs van de WRR-verkenning ‘De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland’

In de decennia na de Tweede Wereldoorlog kwamen grote groepen migranten uit een klein aantal landen naar ons land, voornamelijk uit voormalig Nederlands-Indië, Marokko, Turkije, Suriname en de Nederlandse Antillen. Inmiddels is de situatie anders.¹ De huidige populatie met een migratieachtergrond is niet alleen groter, maar ook veel diverser geworden.² Slechts een minderheid behoort tot deze ‘klassieke’ groepen, terwijl een meerderheid wortels heeft in andere landen, waaronder Polen, Bulgarije, Syrië, Duitsland, India en China. In 2017 waren de inwoners van Nederland afkomstig uit 223 verschillende herkomstlanden.

Deze toegenomen verscheidenheid naar herkomst onder de Nederlandse bevolking zal de komende decennia verder stijgen en nieuwe maatschappelijke uitdagingen met zich meebrengen, bijvoorbeeld op het gebied van sociale cohesie. In buurten met veel verscheidenheid oordelen bewoners minder positief over de verhoudingen in hun buurt en voelen zij zich minder thuis. Dat geldt ook voor personen met een migratieachtergrond.

Deze bevindingen zijn beschreven in de WRR-verkenning *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*. Deze verkenning analyseert de veranderingen in de samenstelling van de Nederlandse bevolking en laat zien hoe verscheidenheid naar herkomst verschillend uitwerkt tussen en binnen Nederlandse gemeenten. In dit artikel lichten wij een aantal uitkomsten toe en gaan wij nader in op de beleidsopgaven voor verschillende typen gemeenten.

De toenemende verscheidenheid naar herkomst

Het aantal inwoners van Nederland met een migratieachtergrond is gestegen van 9,2% in 1972 tot 22,1% in 2016. Deze groep wordt bovendien steeds diverser. Tegenwoordig valt nog maar een derde onder de klassieke migrantengroepen, terwijl twee derde uit een breed palet van andere herkomstlanden komt.

Beleidsmakers en onderzoekers zien deze toegenomen verscheidenheid naar herkomst

Bokhorst, Bovens, Engbersen & Jennissen *De nieuwe verscheidenheid als beleidsopgave*

vaak over het hoofd. In beleidsstukken en studies over migratie en integratie domineren nog altijd de klassieke migrantengroepen – Marokkanen, Turken, Antillianen en Surinamers –, soms aangevuld met enkele vluchtelingengroepen en Poolse arbeidsmigranten. Ook keert het zeer algemene onderscheid tussen ‘westerse’ en ‘niet-westerse’ migranten vaak terug in beleidspublicaties.

Want wie kijkt vanuit het gastarbeidersperspectief of met een postkoloniale bril neemt vooral de traditionele migrantengroepen waar en de slecht onderbouwde verzamelcategorieën ‘westers’ en ‘overig niet-westers’. Dat is weergegeven in de linkercirkel in figuur 1. Maar wie die oude kaders loslaat, krijgt oog voor een veelheid aan andere groepen, zoals weergegeven in de rechtercirkel.

Beleidsmakers en onderzoekers zien de toegenomen verscheidenheid naar herkomst vaak over het hoofd

Grote verschillen tussen gemeenten

De toegenomen verscheidenheid neemt in Nederland verschillende vormen aan. We hebben daarom berekend hoe groot de diversiteit naar herkomst is in Nederlandse gemeenten. Daartoe hebben we eerst alle inwoners van Nederland onderverdeeld in achttien verschillende herkomstgroepen. De grootste land van herkomst is uiteraard ‘Nederland’. Bijna 80% van de bevolking valt onder deze herkomstgroep. Daarnaast onderscheiden we zeventien andere herkomstgroepen, zoals ‘Turkije’, ‘Marokko’, ‘Angelsaksische landen’, ‘Arabische landen’, ‘Sub-Sahara Afrika’, ‘Zuid-Azië’ etc.

De WRR-verkenning pleit voor een wisseling van perspectief op migratie en integratie. Het is noodzakelijk om afscheid te nemen van de oude lenzen waarmee vraagstukken rond migratie en integratie worden waargenomen.

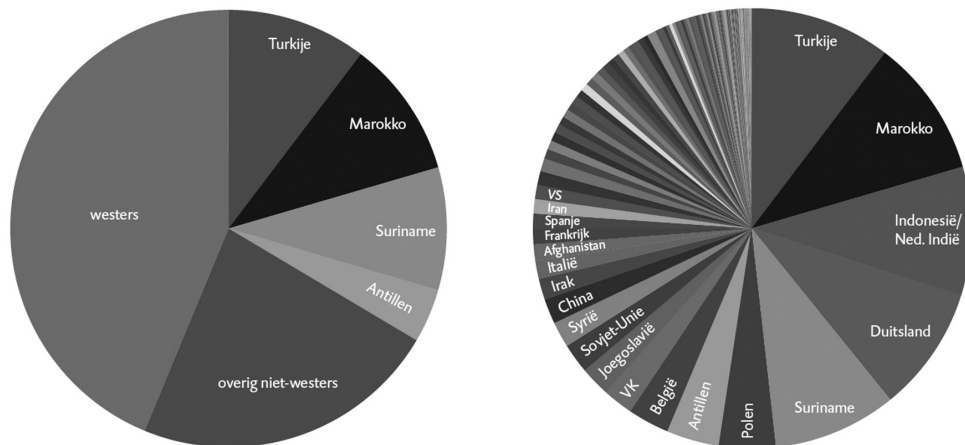
Figuur 1.

Twee manieren om personen in Nederland met een migratieachtergrond waar te nemen (1 januari 2017)

Gastarbeiders- en postkoloniaal perspectief

Diversiteitsperspectief

© WRR 2018. Bron: CBS



Bokhorst, Bovens, Engbersen & Jennissen *De nieuwe verscheidenheid als beleidsopgave*

Vervolgens hebben we voor Nederlandse buurten, gemeenten en regio's een diversiteitsindex berekend, de zogenaamde Herfindahl-Hirschman-Index (HHI). Dat is een maat tussen 0 en 1 die aangeeft hoe groot de kans is dat twee willekeurig gekozen personen uit het betreffende gebied tot verschillende herkomstgroepen behoren. Hoe hoger de index, hoe groter die kans. Een lage HHI duidt dus op grote homogeniteit, een hoge HHI op heterogeniteit.

In Nederland woont ruim twee derde van alle inwoners in een gemeente waar de kans dat twee inwoners tot verschillende herkomstgroepen behoren ongeveer één op drie of hoger is. In de drie grootste steden van Nederland is de kans zelfs meer dan twee op drie. Een aanzienlijke verscheidenheid naar herkomst is dus een alledaagse realiteit voor een groot deel van Nederlandse samenleving. Wel bestaan er diepgaande verschillen in de aard van de diversiteit tussen gemeenten. Zo onderscheiden we, naast 'gemiddelde Nederlandse gemeenten' zoals Oegstgeest, Soest, Huizen, Weert, Oosterhout of Heerhugowaard, acht soorten gemeenten:

Meerderheid-minderheden-steden

Dit zijn de drie grote Hollandse steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. In deze drie 'superdiverse' steden heeft de meerderheid van de inwoners inmiddels een migratieachtergrond. Het aantal verschillende herkomstlanden is er bijzonder groot.

Voorsteden

In de meeste voorsteden van de drie superdiverse steden is het aantal herkomstgroepen inmiddels erg groot. Ook deze steden zijn zeer divers, al heeft de meerderheid van de bevolking er nog een Nederlandse achtergrond. Voorbeelden van deze gemeenten zijn Diemen, Rijswijk en Schiedam.

Grootstedelijke provinciegemeenten

Ook andere voor Nederlandse begrippen grote steden, zoals Utrecht, Haarlem, Dordrecht,

Tilburg, Nijmegen of Enschede, kennen een behoorlijk hoge diversiteit. Het aandeel personen met een Nederlandse achtergrond is echter een stuk groter dan in de drie grootste steden en de meeste voorsteden.

Middelgrote gemeenten met een specifieke grote minderheidsgroep

Deze gemeenten kenmerken zich juist door de aanwezigheid van één grote niet-Europese/ Angelsaksische minderheidsgroep onder hun bevolking. Dat is vaak het gevolg van de werving van gastarbeiders in een bepaald herkomstland, zoals de Marokkaanse arbeiders in Gouda. Leerdam en Almelo hebben, na Schiedam, procentueel de meeste inwoners met een Turkse achtergrond. Den Helder en Delfzijl zijn voorbeelden van gemeenten met relatief veel Antillianen.

Expatgemeenten

Deze gemeenten kennen een grote verscheidenheid aan herkomstlanden, uit alle delen van de wereld. Voorbeelden van typische expatgemeenten zijn Amstelveen, Wassenaar, Voorschoten en Wageningen.

Tuinbouwgemeenten

De omvangrijke horticuultuur in deze gemeenten heeft ervoor gezorgd dat er veel personen met een Poolse of Bulgaarse achtergrond wonen. Dit leidt ertoe dat deze gemeenten een relatief hoge mate van diversiteit hebben. Gemeenten die we onder deze categorie kunnen scharen zijn Westland, Zundert, Zeewolde en Horst aan de Maas.

Grensgemeenten

Vanzelfsprekend zijn het in de grensgemeenten vooral inwoners met een Duitse of Belgische achtergrond die zorgen voor een hoge mate van diversiteit. Voorbeelden zijn Vaals, Kerkrade, Baarle-Nassau en Terneuzen.

Homogene gemeenten

Ofschoon de diversiteit naar herkomst de af-

Bokhorst, Bovens, Engbersen & Jennissen *De nieuwe verscheidenheid als beleidsopgave*

gelopen decennia behoorlijk is toegenomen, woonden in 2015 nog steeds 3,2 miljoen mensen (19% van de totale bevolking) in een gemeente waar meer dan 90% van de inwoners een Nederlandse achtergrond had.

Voorbeelden van zeer homogene gemeenten zijn Zederik, Twenterand, Renswoude, Borger-Odoorn, Kollummerland en Nieuw-kruisland, Loppersum en Goeree-Overflakkee. De drie meest homogene gemeenten van Nederland zijn: Urk, Staphorst en Grootegast.

Gevolgen voor sociale cohesie

In de verkenning is niet alleen geprobeerd om die nieuwe verscheidenheid in kaart te brengen, maar ook om stil te staan bij de gevolgen voor de sociale samenhang. Weten burgers om te gaan met de nieuwe verscheidenheid of wordt het samenleven ingewikkelder? In meer academische termen: wat is de relatie tussen de nieuwe verscheidenheid en sociale cohesie?

Om die vraag te beantwoorden zijn drie aspecten van de relatie tussen diversiteit naar herkomst en sociale cohesie onderzocht: (1) sociaal kapitaal, in het bijzonder de cohesie in de buurt; (2) verliesgevoelens, in het bijzonder verlies van 'thuis'; en (3) sociale onveiligheid, waaronder delinquentie en gevoelens van onveiligheid. Het aspect van sociaal kapitaal handelt over het vermogen van mensen om samen te leven en samen te werken. Het aspect van verliesgevoelens richt de aandacht op de emotionele reacties van mensen op het wegvallen van houvast. En het aspect van sociale veiligheid vraagt vooral aandacht voor veranderingen in sociale controle.

Het onderzoek op deze terreinen laat geen eenduidig beeld zien. Buurten waarin de verscheidenheid naar herkomst groot is, scoren over het algemeen niet lager op algemeen vertrouwen, het doen van vrijwilligerswerk of het verrichten van mantelzorg, maar scoren wel lager op de verhoudingen in de buurt tussen bepaalde herkomstgroepen. In zulke buurten hebben die groepen minder vaak contact met

elkaar, beoordelen ze het contact minder positief, en oordelen zij negatiever over de leefomgeving.

In zulke diverse wijken wonen echter relatief vaak veel lager opgeleiden en werklozen. Uit sommige onderzoeken blijkt dit een grotere invloed te hebben op de buurtverhoudingen dan diversiteit. Als het gaat om andere indicatoren van sociale cohesie, zoals de veiligheid in de buurt, is er nog nauwelijks Nederlands onderzoek gedaan naar het verband met diversiteit.

In ons eigen onderzoek hebben we gekeken naar drie aspecten van sociale cohesie, namelijk buurtcohesie, thuisgevoelens en sociale veiligheid. We vonden het volgende:

- ▶ In buurten waar de verscheidenheid naar herkomst hoog is, beoordelen de bewoners de buurtverhoudingen als minder cohesief, voelen de bewoners zich minder thuis, en voelen zij zich ook onveilig. In tegenstelling tot eerder Nederlands onderzoek vinden wij op deze indicatoren voor cohesie een sterker verband met de diversiteit van de buurt dan met de individuele kenmerken van de bewoners in die buurt, zoals hun inkomen of opleidingsniveau.
- ▶ In gemeenten waar de verscheidenheid naar herkomst hoog is, is de kans om geregistreerd te staan als dader van een delict groter dan in gemeenten waar de verscheidenheid naar herkomst lager is. Er is echter een plafond aan dit effect. Boven een bepaald niveau aan verscheidenheid neemt die kans niet verder toe. Er bestaat hier bijvoorbeeld geen verschil tussen zeer diverse gemeenten als Rotterdam of Den Haag en gematigd diverse gemeenten als Gorinchem of Helmond.

De bovenstaande verbanden zijn het sterkst bij de middengroepen. Vooral zij beoordelen de buurtverhoudingen als slechter bij een hogere diversiteit. Een mogelijke verklaring is dat de lagere inkomens wellicht meer ervaring

Bokhorst, Bovens, Engbersen & Jennissen *De nieuwe verscheidenheid als beleidsopgave*

hebben met de realiteit van een grote verscheidenheid in hun buurt, terwijl de hogere inkomens meer mogelijkheden hebben om zich te vestigen waar zij willen. Voor middengroepen kan ook gelden dat zij zich sneller bedreigd voelen omdat zij meer te verliezen hebben.

Beleidsopgave voor gemeenten

De grote verscheidenheid naar herkomst heeft een structureel karakter. Ook als er vanaf vandaag geen enkele immigrant meer bij zou komen, blijft de verscheidenheid naar herkomst onder de bevolking de komende decennia nog toenemen, vanwege verschillen in geboorten- en sterftecijfers. Beleid dat blijft uitgaan van de klassieke migrantengroepen zal minder effectief zijn, omdat dit niet goed aansluit op die veranderende werkelijkheid. Want het gaat niet alleen om de integratie van de traditionele migrantengroepen, maar ook om hoe we het samenleven van een veelheid van groepen kunnen vormgeven. Dat is de nieuwe realiteit van verscheidenheid die we onder ogen moeten zien.

Vooral de middenklasse beoordeelt de verhoudingen als slechter als veel buurtbewoners uit verschillende herkomstlanden komen

De nieuwe verscheidenheid leidt tot nieuwe beleidsopgaven op het terrein van integratie en samenleven. Deze beleidsopgaven verschillen per type gemeente. Vandaar ook dat wij een grotere regierol bepleiten voor gemeenten als het gaat om integratie- en samenlevingsvraagstukken. Wij geven enkele voorbeelden van de verschillende beleidsopgaven:

- ▶ In de *drie grote steden* vraagt de stedelijke arbeidsmarkt om het werven van specifieke migrantengroepen om te voorzien in lacunes, zoals ondernemers, hightech-kennisswerkers en EU-arbeidsmigranten. Instituties in de grote stad moeten om kunnen gaan met de permanente komst van steeds wisselende groepen. Daarnaast wonen in grote steden ook migrantengroepen die laagopgeleid en werkloos zijn en het Nederlands niet goed beheersen. Deze groepen kenmerken zich door geringe burgerparticipatie en een gering algemeen vertrouwen. Het verbeteren van hun maatschappelijke positie, in het bijzonder hun onderwijs- en arbeidsmarktqualificaties, zal bijdragen aan het versterken van de sociale cohesie. Een dergelijk beleid kan ook een ruimtelijke component hebben, zoals het Nationaal Programma Rotterdam-Zuid. Een centrale aanname van dit programma is dat een versterking van de sociaaleconomische positie van bewoners in belangrijke mate bijdraagt aan de kwaliteit van het samenleven.
- ▶ *Voorsteden* of randgemeenten dienen vaak als overloopgebieden voor grote steden. Een deel van de integratie- en samenlevingsvraagstukken uit de nabijgelegen grote stad speelt ook in deze gemeenten. Voor hun beleid en voorzieningen zijn ze echter sterk afhankelijk van samenwerking met de buurgemeenten.
- ▶ In *middelgrote gemeenten met een specifieke grote minderheidsgroep* richtte het beleid zich van oudsher vooral op deze grote groepen. Deze benadering is de afgelopen jaren afgebouwd, onder meer vanwege de mogelijk averechtse effecten van doelgroepenbeleid. Er zou een stigmatiserende werking van uitgaan die nadelig is voor de betrokken groepen en voor de gemeente zelf. Het blijft niettemin van belang om een juiste balans te vinden tussen algemeen

Bokhorst, Bovens, Engbersen & Jennissen *De nieuwe verscheidenheid als beleidsopgave*

beleid en maatwerk voor specifieke groepen.

- ▶ In *expatgemeenten* kan de hoge mobiliteit onder expats afbreuk doen aan sociale cohesie en een gevoel van vluchtigheid bevorderen onder de bevolking. Veel expats verblijven tijdelijk in Nederland en sturen hun kinderen naar internationale scholen. Dit vraagt om een benadering van expats die zowel tijdelijkheid faciliteert als mogelijkheden creëert voor een meer duurzame inpassing in de lokale samenleving.
- ▶ Een belangrijke opgave voor *tuinbouwgemeenten* is het omgaan met de tijdelijke aanwezigheid van arbeidsmigranten. In veel gevallen is sprake van ongekende tijdelijkheid omdat het vaak onduidelijk is hoelang migranten blijven. Dat vraagt om beleid dat faciliteiten biedt aan migranten die tijdelijk verblijven én faciliteiten voor migranten voor wie een grotere mate van inpassing in de lokale samenleving voor de hand ligt.
- ▶ Een deel van de migranten in *grensgemeenten* zijn in feite 'internationale forensen'. Ze wonen weliswaar in Nederland, maar ze werken in Duitsland of België. Ook nemen ze daar aan het verenigingsleven deel, doen ze daar hun boodschappen en doen ze er hun kinderen naar school. Dit heeft gevolgen voor de sociale cohesie en het langs elkaar heen leven van bevolkingsgroepen. Beleid dat internationale economische en culturele samenwerking in de regio faciliteert, zou ertoe kunnen leiden dat er langzamerhand ook (weer) een grensoverstijgende identiteit ontstaat. Uiteindelijk zou dit erin kunnen resulteren dat bevolkingsgroepen minder met de ruggen naar elkaar toe staan.

De bovenstaande beleidsopgaven laten zien dat inwoners, overheden en organisaties toegerust moeten zijn op het omgaan met een toegenomen verscheidenheid naar herkomst onder de Nederlandse bevolking. Een goede toerusting kan het samenleven van groepen vergemakkelijken.

Noten

1 Artikel op basis van samenvatting van de WRR-verkenning: Jennissen, R., G. Engbersen, M. Bokhorst & M. Bovens (2018), *De nieuwe*

verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

2 Onder mensen met een migratieachtergrond verstaan we in deze verkenning: mensen van wie minimaal één ouder is geboren in het buitenland.

De nieuwe verscheidenheid en de vertrouwde problemen

Hoe diverser een buurt hoe minder de mensen zich er thuis voelen. Ook als die diversiteit bestaat uit Belgen, Duitsers en Engelsen. Dat is een belangrijk inzicht uit de WRR-studie ‘De nieuwe verscheidenheid’. Maar een Belg doet toch makkelijker mee in Nederland dan een Afghaan, en het wantrouwen tussen de moslimbevolking en niet-moslims is groot. Praten over verscheidenheid heeft weinig zin als dat niet wordt benoemd.

MARK ELCHARDUS

Emeritus hoogleraar sociologie aan de Vrije Universiteit Brussel

In 1972 had 9% van de mensen die in Nederland wonen een migratieachtergrond - minstens één van hun ouders is buiten Nederland geboren.¹ In 2016 vormen zij al 22% van de bevolking. Die proportie ligt uiteraard nog veel hoger in de grote steden. Zij bedraagt bijvoorbeeld 51% in Amsterdam. De mensen met een migratieachtergrond komen bovendien uit een veel groter aantal landen dan voorheen.

Dat is het uitgangspunt van *De nieuwe verscheidenheid* van Roel Jennissen, Godfried Engbersen, Meike Bokhorst en Mark Bovens. Deze WRR-verkenning wil de impact van diversiteit op sociale cohesie - waaronder verliesgevoelens - meten. Daarbij wordt gekeken naar de subjectieve beleving van buurtcohesie, het gevoel thuis te zijn in de eigen buurt en het gevoel van (on)veiligheid.

Verder wordt onderzocht of de kans op criminaliteit of daderschap hoger is in meer diverse gemeenten en of diversiteit, zoals vaak

beweerd, economisch presteren aanzwengelt.

Bijzonder aan de gevolgde aanpak is het gebruik van een ‘zuivere’ maat van diversiteit, de Herfindahl-Hirschman-Index (HHI). Die geeft weer hoe groot de kans is dat twee - toevallig getrokken - personen uit een afgebakende geografische eenheid (een buurt, gemeente, Nederland) van een verschillende herkomstgroep zijn. De herkomstgroepen worden afgebakend op basis van herkomstland (buurlanden vormen elk op zich een aparte groep) of van groeperingen van herkomstlanden op basis van een gemeenschappelijke taal (bijvoorbeeld Angelsaksische landen). Op die manier worden achttien herkomstgroepen onderscheiden.

Van de Nederlandse bevolking woont 68% in gemeenten waar de kans groter is dan drie op tien dat twee mensen die elkaar louter toevallig ontmoeten van een verschillende, aldus afgebakende herkomstgroep zijn. Van de

Mark Elchardus *De nieuwe verscheidenheid en de vertrouwde problemen*

Nederlanders woont 12% in gemeenten waar die kans groter is dan zeven op tien (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag).

De auteurs hadden bij de afbakening van herkomstgroepen uiteraard andere criteria kunnen gebruiken, zoals levensbeschouwing of meer specifiek 'moslim versus niet-moslim', of 'westers versus niet-westers', of een afbakening op basis van een van de lijsten van beschavingen of culturen, of een classificatie ontleend aan de wereldwaardenstudie die landen situeert op de assen 'traditionalistisch versus rationeel-seculier' en 'overlevingswaarden versus expressieve waarden' of: de acht cultuurdimensies die Hofstede onderkent. Mogelijkheden te over.

In dergelijke indelingen schuilt uiteraard meteen een hypothese over welke verschillen afstand scheppen tussen de mensen en een impact hebben op verliesgevoelens. Waarschijnlijk wilden de auteurs precies dat vermijden. Zij hebben misschien gezocht naar een meer neutrale afbakening, maar dat bestaat uiteraard niet. In feite verdisconteren zij op die manier de hypothese dat herkomstland en taal, eerder dan bijvoorbeeld levensbeschouwing, cultuur of duur van residentie in Nederland, belangrijk zijn voor de bestudeerde verliesgevoelens. Persoonlijk beschouw ik dat niet als een plausibele hypothese. Op die manier wordt in elk geval niet de impact van verscheidenheid op zich gemeten (wat zou dat trouwens zijn?), maar van een welbepaald soort verscheidenheid.

Ook de kleinkinderen van migranten blijven vaak herkenbaar als van 'vreemde' origine

Vooraleer in te gaan op de bevindingen en hun implicaties, is het nuttig te wijzen op de specificiteit van de gebruikte indicator (HHI).

Gegeven het gehanteerde afbakeningscriterium voor de herkomstgroepen maken de auteurs drie impliciete veronderstellingen. (1) Dat een Belg die zich in de Haagse Vogelwijk vestigt even vreemd lijkt voor zijn Hollandse burens als een Nederlands-onkundige Afghaan. (2) Dat iedereen vanaf de derde generatie beschouwd kan worden als een (autochtone) Nederlander. We weten echter dat verschillende herkomstgroepen aspecten van hun etnische of religieuze identiteit tot de derde generatie en langer koesteren en voor anderen herkenbaar blijven als van 'vreemde' origine. (3) Verder veronderstelt men en registreert de index een grotere diversiteit naarmate er meer herkomstgroepen in het meetgebied (buurt, gemeente) aanwezig zijn. In de praktijk zien we nochtans vaak dat polarisering en samenlevingsproblemen sneller optreden als slechts een beperkt aantal etnische groepen met elkaar geconfronteerd worden. Had men in België tweehonderd talen gesproken in plaats van twee, dan zou het vandaag waarschijnlijk geen federale of confederale staat zijn.

De moeilijke verscheidenheid

Al die reserves in acht genomen zijn de bevindingen belangwekkend en verrassend. Belangwekkend voor de ontsluiting van gegevens die vele mogelijkheden voor verder onderzoek openen. Verrassend omdat zelfs de diversiteit zoals ze hier wordt gemeten, gepaard gaat met verliesgevoelens. Hoe diverser de buurt (volgens de bovenbeschreven maat) hoe lager het gevoel van cohesie. Dat verband blijft bestaan na controle voor de sociaaleconomische kenmerken van de respondenten. Het is ook veruit het sterkste verband. Naarmate er meer niet-Nederlanders in de buurt zijn, wordt de beleefde cohesie nog lager. Zij neemt verder af met de diversiteit van de groep niet-Nederlanders. Verder blijkt dat hoe diverser de buurt hoe minder de mensen er zich thuis voelen. Ook hier is diversiteit het sterkste verband. In

Mark Elchardus *De nieuwe verscheidenheid en de vertrouwde problemen*

een meer diverse buurt voelen mensen zich ook minder veilig. De invloed van diversiteit blijkt in dit geval zelfs sterker dan die van het persoonlijk ervaren slachtofferschap.²

Gegeven de aard van de gebruikte indicator van diversiteit, waarin alle herkomstgroepen gelijkaardig worden geacht voor wat betreft de mogelijke impact op verliesgevoelens, zijn dit inderdaad verbazende besluiten.

Verliesgevoelens en verminderde buurtcohesie zijn er niet enkel in buurten waar mensen uit andere culturen, met een andere levenswijze zich vestigden, maar eveneens in buurten waar mensen uit de buurlanden en welstellende expats hun intrek nemen. Dit is des te opmerkelijker omdat in Nederland, zoals de auteurs van het rapport ook opmerken, over de tijd een groeiende aanvaarding van diversiteit wordt waargenomen. In 2004 vond 49% van de Nederlanders dat er in hun land te veel mensen waren met een andere nationaliteit; in 2016 is dat nog 31%.³ Die toegenomen aanvaarding van diversiteit in het algemeen verhindert dus niet dat op buurtniveau verscheidenheid gepaard gaat met verliesgevoelens.

Parallel met de groeiende aanvaarding van diversiteit in het algemeen zien we overigens een afname van de aanvaarding van moslims. Met de uitspraak dat 'de West-Europese levenswijze en die van de moslims onverenigbaar zijn' was in 2006 39% van de Nederlanders het eens, in 2008 41%⁴ en in 2016 45%. In een recent verschenen rapport van Pew Research, met gegevens verzameld in 2017, is dat 44%.⁵ Het is duidelijk dat een betrekkelijk groot aantal mensen hun oordeel over diversiteit kunnen loskoppelen van hun oordeel over welbepaalde groepen. Daarmee wordt ook een zwak punt van de HH-indicator belicht. Het is immers niet altijd mogelijk het onderscheid te maken tussen het effect van de door de indicator gemeten verscheidenheid enerzijds en die van de aanwezigheid van welbepaalde groepen anderzijds. Daardoor blijft het tot op zekere hoogte onzeker of de waargenomen verliesgevoelens moeten worden toegeschreven aan

diversiteit naar (nationale) herkomst of aan de aanwezigheid van groepen die zich op basis van andere kenmerken onderscheiden.

Sociaal-democratische koers

Bij het nadenken over hoe de sociaal-democratie met verscheidenheid kan en dient om te gaan, is deze WRR-verkenning zeker nuttig, maar zij kan niet richtinggevend zijn. De focus in het boek ligt heel sterk op het buurtniveau. Leven met diversiteit wordt verwezenlijkt in de buurt, maar ook in het verenigingsleven, in de scholen, in de media, in de nationale politiek... Een politieke en beleidsmatige benadering van verscheidenheid dient al die samenlevingsniveaus te omvatten - alle plekken waar mensen elkaar ontmoeten of rechtstreeks of onrechtstreeks met elkaar communiceren.

De auteurs van *De nieuwe verscheidenheid* pleiten voor een paradigmawissel, waarbij aandacht voor de samenlevingsproblemen met specifieke groepen vervangen wordt door aandacht voor diversiteit zoals zij dat met de HH-index meten. Dat lijkt me absoluut geen goed idee. Ten eerste vanwege de eerder gesignaleerde methodologische problemen: de analyses slagen er niet echt in de invloed van de gebruikte HH-index zoals gebruikt in het boek, af te zetten tegen die van de aanwezigheid van specifieke herkomst-, cultuur- of religieuze groepen.

Verder is het politiek en beleidsmatig nageen onmogelijk zich tot verscheidenheid in het algemeen te verhouden. De aandacht moet blijven gaan naar de samenlevingsproblemen met specifieke groepen, in specifieke settings en naar de specifieke oorzaken van die problemen, ook al gaat het nu om meer groepen dan voorheen. Alleen op basis van die kennis kan worden gezocht naar gepaste oplossingsstrategieën, waarvan de doeltreffendheid dan kan worden onderzocht.

De klassieke benadering van diversiteit (ik denk aan een groot aantal uitmuntende publicaties van het SCP, onder meer de jaarrapport-

Mark Elchardus *De nieuwe verscheidenheid en de vertrouwde problemen*

ten integratie) heeft geleid tot een aantal belangrijke bevindingen. De sociaaleconomische integratie van verschillende herkomstgroepen is onvoldoende geslaagd. Hun situatie blijft gekenmerkt door een lage werkzaamheidsgraad, hoge werkloosheid, veel lage inkomens, grote bijstandsafhankelijkheid et cetera. Hun mate van sociale integratie, gemeten aan de hand van interactie en vriendschappen met Nederlanders of hun identificatie met Nederland is eveneens betrekkelijk zwak.⁶ Die problemen zijn bijzonder scherp te zien bij moslims, waarvan daarenboven de culturele integratie voor conflicten zorgt. Dat uit zich onder meer in afwijkende houdingen over gendergelijkheid, homoseksualiteit, euthanasie en abortus, in de spanning tussen religieuze voorschriften en de wet en in incompatibel geachte levenswijzen.

Zeker tussen moslims en niet-moslims is de polarisatie gegroeid

Misschien geldt het ook voor andere groepen, maar zeker tussen moslims en niet-moslims is een polarisatie gegroeid. Er is blijkbaar nog altijd veel schroom om dat duidelijk te onderkennen, waardoor er onvoldoende gezocht wordt naar gerichte en afdoende manieren om te pacificeren. Heel wat moslims en niet-moslims achten hun levenswijze onderling incompatibel. Van de mensen van Turkse origine was in 2004 45% die overtuiging toegedaan, van de mensen van Marokkaanse origine 36%.⁷

Van de moslims, van wie zowat acht op tien het als pijnlijk ervaart als iets negatiefs wordt gezegd over hun religie⁸, gelooft een betekenisvol aandeel dat het Westen hun godsdienst wil uitroeien.⁹ Die mensen leven in een samenleving die naar zij geloven een heel belangrijk bestanddeel van hun identiteit wil vernielen. Van hun kant gelooft niet minder

dan een derde van de Nederlanders dat de moslims hen hun geloof willen opdringen. Van de moslims heeft 12 à 14% begrip of zelfs sympathie voor geweld in naam van hun religie. En 18% van de Nederlanders ziet daarin voldoende reden om te stellen dat alle of de meeste moslims het religieuze extremisme steunen. Overigens is 13% van de Nederlanders van oordeel dat de islam een inherent gewelddadige godsdienst is.¹⁰ Dit alles wijst op een scherpe, ja zelfs explosieve vorm van polarisering.

Omdat onderzoek over die houdingen in Nederland gebeurt, gaan heel wat onderzoekers ervan uit dat zij ook dienen te worden begrepen als een reactie van de betrokken personen op ervaringen in Nederland. Dat is een begrijpelijke bias, maar een die waarschijnlijk tot een grote inschattingsfout leidt. Er is bij verschillende herkomstgroepen immers grote belangstelling voor ontwikkelingen in het herkomstland. De beschikbaarheid van goedkope media en communicatiemiddelen, van internet en sociale media, persoonlijke contacten, contacten met geloofsgenoten, de jaarlijkse vakantie en de predikant maken het mogelijk op de hoogte te blijven en sterk betrokken te zijn bij de politieke, religieuze en sociale gebeurtenissen en trends in dat land. De ontwikkelingen in het denken, voelen en doen in het herkomstland zijn waarschijnlijk veel belangrijker voor de houdingen van de betrokken groepen dan hun ervaringen in Nederland. Als dat zo is, dan raakt het sleutelen aan de situatie in Nederland niet meteen de belangrijkste bron van problematisch geachte wijzen van denken, voelen en doen. De impact van beleid op de gevolgen van verscheidenheid zou dus weleens veel kleiner kunnen zijn dan doorgaans wordt aangenomen.

De samenlevingsproblemen die het gevolg zijn van diversiteit en van polarisering met onder meer de moslims (misschien sluimeren andere polarisaties met andere herkomstgroepen) doen zich daarenboven voor in een context die niet bevorderlijk is voor pacificatie. Er

Mark Elchardus *De nieuwe verscheidenheid en de vertrouwde problemen*

is de angst in de hand gewerkt door het internationale terrorisme, de instabiliteit in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, de vluchtelingen crisis en vooral de vaak moedwillig in stand gehouden verwarring tussen vluchtelingen, illegale migranten en reguliere migranten, de crisis van de Europese Unie, de groeiende kloof in maatschappijopvatting tussen Oost- en West-Europa en de groei van partijen die expliciet anti-islam zijn en de seculiere samenleving evenzeer ter discussie stellen als de meest extreme islamisten.

Daarenboven stelt zich voor de sociaal-democratie het bijkomende probleem dat zij door heel wat mensen inmiddels niet meer wordt beschouwd als een mogelijke oplossing voor de moeilijke problemen die zich ten gevolge van migratie, diversiteit en integratie voordoen, maar als een deel van het probleem. Het is duidelijk dat betekenisvolle delen van het electoraat de oplossing inmiddels verwachten van extreemrechtse en rechts-populistische partijen en ook, steeds meer, van partijen die een conservatisme ontwikkelen dat gericht is op gemeenschapsafbakening, zoals de VVD in Nederland en de N-VA in Vlaanderen.

Wat te doen?

Veeleer dan te streven naar een paradigmawissel zoals de auteurs van *De nieuwe verscheidenheid* bepleiten, lijkt het me dat sociaal-democraten in de eerste plaats moeten volharden op de ingeslagen weg. Daarbij gebruikmakend van de ervaring die werd opgedaan en de expertise die werd opgebouwd. Alle communicatiemogelijkheden, in buurten, op sportvelden, in het verenigingsleven en de dienstverlening moeten worden aangegrepen om binding te verwezenlijken en vervreemding tegen te gaan. Beleid moet blijven inzetten op het verbeteren van de onderwijsprestaties en het verhogen van de werkzaamheidsgraad. Kortom: binding, verheffing, bestaanszekerheid, goed werk... de vier grote waarden van Van

Waarde¹¹ blijven het beste richtsnoer.

Naast een beleid gericht op het actief nastreven van binding, van meer gelijkheid en gelijkere kansen, van wederzijds respect en de neutraliteit van de publieke ruimte, heeft de sociaal-democratie ook behoefte aan een narratief waarmee zij mensen kan overtuigen dat dit streven belangrijk is, dat de gestelde doelen ambitieus maar haalbaar zijn - moeilijk haalbaar, maar haalbaar - en dat het halen van die doelen een betere levenskwaliteit voor iedereen betekent.

Ook voor dat narratief geldt dat we geen radicale ommekeer nodig hebben, maar in de eerste plaats een volharden, weliswaar met meer duidelijkheid, meer scherpte. Duidelijke grenzen blijven stellen. Duidelijk specificeren wat we gemeenschappelijk dienen te hebben. De strijd tegen terroristische inhoud op het internet, tegen radicale imams en moskeeën en tegen haatpredikers moet intenser worden.¹² Tevens dienen de successen van integratie en respectvol samenleven, de positieve verwezenlijkingen, sterker belicht te worden. Er is wat het leven in verscheidenheid betreft veel meer goed nieuws te melden dan nu de mensen ter ore komt.

Sociaal-democraten moeten zich afzetten tegen de zogenaemde progressieven die diversiteit altijd weer zien als een botsing tussen slachtoffers en onderdrukkers

Het is ook nodig dat sociaal-democraten zich veel duidelijker afzetten tegen de mensen die het leven in verscheidenheid bemoeilijken: de mensen die het seculiere karakter van onze samenleving niet eerbiedigen, die de koran willen verbieden of er zich niet bij neerleg-

Mark Elchardus *De nieuwe verscheidenheid en de vertrouwde problemen*

gen dat de wet in alle omstandigheden boven religieuze voorschriften staat, bovenal de zogeheten progressieven die diversiteit nooit benaderen als een (moeilijke) ontmoeting van burgers, maar steeds als een botsing tussen slachtoffers en onderdrukkers.

De specificiteit van de sociaal-democratische benadering komt tot nog toe onvoldoende uit de verf. Terwijl zij heel duidelijk grenzen moet trekken, geen angst moet hebben om radicale tegenstellingen en tegenstanders, links en rechts, te benoemen, moet ze bovenal inzetten op dialoog en overtuigingskracht.

Mensen niet te snel wegzetten als racisten, nativisten of religieuze fanatici. De problemen die mensen zien au serieux nemen. Rekenen op de overtuigingskracht van de eigen maatschappijvisie. Mensen terugwinnen voor het democratisch socialisme.

Het narratief zou ook een aantal elementen moeten bevatten die nu nog niet of onvoldoende aan bod komen: respect, meer reflectie, meer greep op het leven en oog voor de toekomst die wij samen delen.

Respect

Het economisch reductionisme waarvan de sociaal-democratie zich nog niet volkomen heeft losgemaakt, leidt dikwijls ongewild tot een respectloze manier van communiceren. Het fundamentalisme en zelfs het diepe geloof van moslims wordt dan toegeschreven aan hun sociaaleconomisch zwakke positie. Het komt er eigenlijk op neer dat je tegen mensen zegt: 'Jullie overtuiging is geen echte overtuiging, maar een symptoom van een te laag inkomen. Jullie zijn eigenlijk geen echte mensen maar een soort mechaniekjes die reageren op sociaaleconomische condities.' Dit betekent geenszins dat niet moet worden ingezet op betere onderwijskansen, betere kansen op goed werk. Het betekent gewoon dat men de percepties en opvattingen van de mensen niet wegverklaart als symptomen van hun sociaaleconomische positie. Dat is een gebrek aan respect.

Hetzelfde gebrek aan respect geldt ook ten aanzien van mensen die problemen hebben met minderheidsgroepen. Zij zijn geen verliezers van de modernisering, geen sukkel, maar mensen met overtuigingen. Het zou veel perorerende experts een les moeten zijn dat deze mensen heel wat problemen veel sneller hebben onderkend dan zij. Respect dus, en dat impliceert de erkenning van de rol van opvattingen en overtuigingen, kortom van cultuur.

Minder woorden, meer cijfers

Er is inmiddels veel materiaal beschikbaar over verscheidenheid, integratie, polarisatie, herkomstgroepen, moslims, de reacties van 'autochtonen'. Nederland is een reflexief land. Het observeert zichzelf en doet dat heel goed. Het is spijtig dat de beschikbare rijkdom aan observaties en kennis – die ik de Nederlanders benijd – onvoldoende wordt gebruikt in het maatschappelijke debat. Snelle oordelen, ideologische vooringenomenheid, wereldvreemd activisme, verblindende politieke correctheid spelen een nog veel te grote rol, terwijl ze gemakkelijk kunnen worden teruggedrongen door een genuanceerd oordeel steunend op en beargumenteerd in het licht van beschikbare evidentie.

Greep op het leven

Een groot deel van de problemen komt omdat mensen het gevoel hebben geen greep te hebben op het leven. Ik bedoel hier dan nog niet greep hebben op het eigen leven (dat is nog een ander, heel belangrijk probleem), maar collectief greep op het leven. Het gaat hier om de functie van politiek en het wezen van sociaal-democratische politiek: geven we de mensen, vooral de mensen die niet kapitaalkrachtig zijn, via collectieve actie toch de mogelijkheid greep te hebben op hun leven, hun buurt, hun stad, hun samenleving en de wereld?

Mark Elchardus *De nieuwe verscheidenheid en de vertrouwde problemen*

De sociaal-democratie is er niet in de eerste plaats voor sociaaleconomische problemen. Zij is er in de eerste plaats om via collectieve actie de problemen op te lossen zoals die zich vandaag stellen. De voorbije jaren en vandaag de dag is dat onder meer heel prominent de vluchtelingen- en migratiecrisis. Het gebrek aan een duidelijk onderscheid tussen asiel, migratie en illegaliteit heeft het draagvlak voor een degelijk, menselijk migratie- en asielbeleid ondergraven. Het niet onder controle krijgen van illegale migratie heeft het gevoel van collectieve machteloosheid en het draagvlak voor rechtspopulisme versterkt.

Verschillende verledens, een gedeelde toekomst

Eigen aan de herkomstgroepen is dat zij een eigen verleden hebben, verschillend van het verleden van de autochtonen. Het is voor veel mensen die migreerden of afstammen van migranten belangrijk een continuïteit te bewaren die de generaties overbrugt. Er mag van deze mensen niet worden verwacht dat zij die band met dat verleden verbreken, zich afsnijden of vervreemden van die bronnen van identiteit. Van hen kan en moet wel worden verwacht dat zij deze identiteit beleven op een manier die compatibel is met ons maatschappelijk project. Het moet, anders gesteld, duidelijk zijn dat wij naast diverse verledens

Het gebrek aan een duidelijk onderscheid tussen asiel, migratie en illegaliteit heeft het draagvlak voor een menselijk migratie- en asielbeleid ondergraven

een gedeelde toekomst hebben.

Kernstuk van het narratief moet een visie van die toekomst zijn, een specificatie van wat zij inhoudt, van wat ons bindt, van de kern van onze gedeelde identiteit. Daaromheen kan zich dan een bonte diversiteit aan (secundaire) identiteiten ontplooiën. Die kern wordt ons aangereikt door onze geschiedenis, door de instituties die we hebben opgebouwd en die verschillende Europese landen in grote mate delen: we zijn een rechtsstaat, een democratische staat, een verzorgingsstaat, een seculiere staat en onze kennis steunt op wetenschap. Ons gezamenlijk project is het opnemen en betrekken van iedereen bij dat project, het samen verder ontplooiën van dat project. Daarin moet de sociaal-democratie weer een voorloper worden.

Noten

- 1 Een versie van deze tekst werd gepresenteerd op het door het WBS georganiseerde debat naar aanleiding van het verschijnen van het WRR-rapport, *De nieuwe verscheidenheid*, op 8 juni, 2018, in de Kleine Werf te Amsterdam.
- 2 Ik laat hier de bevindingen betreffende het verband tussen diversiteit enerzijds en criminaliteit en economisch presteren anderzijds, buiten beschouwing.
- 3 In België doet eenzelfde ontwikkeling zich voor. In een onderzoek bij jongvolwassenen (25 tot 35 jaar) was de groep die vooral voordelen zag aan diversiteit twee keer zo groot als de groep die vooral nadelen zag (Elchardus, *Voorbij het narratief van neergang*, Lannoo 2015).

Mark Elchardus *De nieuwe verscheidenheid en de vertrouwde problemen*

- 4 De gegevens voor 2006 en 2016 worden gerapporteerd in het besproken WRR-rapport; het cijfer voor 2008 wordt gerapporteerd door M. Gijsberts & M. Lubbers, 'Wederzijdse beeldvorming', in: M. Gijsberts & J. Dagevos, *Jaarrapport integratie 2009*, SCP.
- 5 Pew Research Center, 29 mei 2018, *Being Christian in Western Europe*.
- 6 Een aantal heel recente metingen vindt men in Willem Huijnk (2018), *De religieuze beleving van moslims in Nederland*, Den Haag, SCP.
- 7 Gijsberts & Lubbers, 2008.
- 8 Zie W. Huijnk, 2018.
- 9 Volgens Koopmans, *Religious fundamentalism and out-group hostility among Muslims and Christians in Western Europe* (www.bibliotheek.wzb.eu/pdf/2013) is dat 54%.
- 10 De laatste gegevens zijn alle afkomstig van Pew Research Center (29 mei 2018), *Being Christian in Western Europe*. Uit de publicatie is het niet duidelijk of het gaat om alle Nederlanders of enkel om de niet-islamitische Nederlanders. In het eerste geval gaat het om een lichte onderschatting van die houdingen. Zowat 6 à 7% van de Nederlanders is moslim.
- 11 Monika Sie Dhian Ho, *Van Waarde, Sociaal-democratie voor de 21ste eeuw*, Van Genep, Amsterdam 2013.
- 12 Zoals bepleit in het te verschijnen rapport van de bijzondere Commissie terrorisme (TERR) van het Europees Parlement.

Een gezamenlijke toekomst

Met veel culturen in één straat is het lastig samenleven. Daar is van overheidswege niet eenvoudig iets aan te doen. Wat helpt is zorgen dat mensen met elkaar in contact komen en de nadruk leggen op de toekomst die we delen. Het thee drinken van Job Cohen was zo gek nog niet.

JEAN TILLIE

Decaan faculteit Maatschappij en Recht aan de Hogeschool van Amsterdam en hoogleraar politicologie aan de Universiteit van Amsterdam

Het moet rond 1966 zijn geweest. Ik woonde met mijn ouders in de Maastrichtse wijk Nazareth. Nazareth was een arbeiderswijk met kleine huisjes, een kerk, een buurthuis dat beheerd werd door de paters, een nonnenklooster waar de meisjesschool was en verder heel veel niets. Later zou het een 'Vogelaarwijk' worden en ik denk dat het nu een 'prachtwijk' is.

Wij woonden langs de snelweg. Om precies te zijn in de derde flat langs de A2 aan de rechterkant als je nu Maastricht binnenrijdt. We kregen nieuwe burens. Ze kwamen uit Marokko en ze moesten een van de eerste arbeidsmigranten zijn geweest die in Nederland arriveerden. Hij werkte bij de Sphinx (de aardewerkfabriek van Maastricht), zij verliet het huis niet.

Mijn moeder ontfermde zich over de vrouw. Zij dronken samen thee, aten zoete koekjes en mijn moeder kwam om de zoveel tijd met oranje handen thuis. Ik meen me ook hennamiddagen te herinneren, maar dat kan een romantische reconstructie zijn. Er was sprake van een natuurlijke solidariteit tussen mijn moeder en haar vriendinnen en de jonge Marokkaanse vrouw die ook nooit in een stad

gewoond had. Die solidariteit was gebaseerd op het delen van dezelfde flat in dezelfde arbeiderswijk in een beetje dezelfde positie, want in die tijd werkten Nederlandse vrouwen ook nauwelijks.

Dit soort solidariteit is zwaar onder druk komen te staan. Wie nu Nazareth bezoekt, ziet niet één Marokkaanse vrouw, maar heel veel inwoners met een migratieachtergrond. Veel mensen vinden dat 'hun' wijk niet meer van hen is. Dat vonden ze trouwens ook toen veel mensen van boven de rivieren in Maastricht gingen wonen omdat de Universiteit van Maastricht was geopend.

Het verhaal van Nazareth is natuurlijk niet uniek. Nederland kent veel van dit soort buurten en we spreken al heel lang over de mogelijke effecten van migratie op de sociale cohesie in die buurten. Een veelgeciteerd artikel in deze discussie is E Pluribus Unum van de Amerikaanse socioloog Robert Putnam. Hij vroeg zich in 2007 af wat de gevolgen zijn van een etnisch diverse leefomgeving op het sociale vertrouwen van de inwoners van veertig Amerikaanse steden. Op basis van een uitgebreide studie concludeert hij:

Jean Tillie *Een gezamenlijke toekomst*

‘Inwoners van etnisch diverse gemeenschappen hebben de neiging zich terug te trekken uit het gemeenschapsleven. Ze wantrouwen hun burens, ongeacht de kleur van hun huid, ze wantrouwen zelfs hun naaste vrienden, ze verwachten het ergste van hun gemeenschap en haar leiders, ze doen minder aan vrijwilligerswerk, stemmen minder en hun politiek zelfvertrouwen is lager. [...] Etnische diversiteit maakt ons tot in zichzelf gekeerde schildpadden.’¹

In zijn artikel bespreekt Putnam twee theorieën die handelen over etnische diversiteit en sociaal vertrouwen. De zogenaamde contacttheorie stelt dat meer etnische diversiteit leidt tot meer vertrouwen tussen diverse bevolkingsgroepen. Want hoe groter de diversiteit, hoe meer direct contact tussen etnische groepen er mogelijk is. Door dit contact zullen mensen elkaar beter leren kennen en waarderen, waardoor het sociaal vertrouwen stijgt. De conflicttheorie beweert het tegenovergestelde. Hoe groter de diversiteit hoe groter het wantrouwen tussen etnische groepen. Er is dan namelijk meer competitie tussen groepen om schaarse goederen zoals arbeid, huisvesting en toegang tot goede scholen.

Putnam toetst de validiteit van deze theorieën uitgebreid. Zijn resultaten bevestigen noch de contacttheorie, noch de conflicttheorie. Vervolgens introduceert hij de ‘constrict theory’: etnische diversiteit leidt tot een daling van zowel bonding sociaal kapitaal (sociaal vertrouwen binnen etnische groepen) als bridging sociaal kapitaal (sociaal vertrouwen tussen etnische groepen). En inderdaad, dit is precies waar Putnam op stuit: etnische diversiteit in Amerikaanse steden leidt tot een algemene daling van het sociale vertrouwen. Witte Amerikanen vertrouwen Aziaten minder, maar ze vertrouwen ook witte Amerikanen minder. Louter door een etnisch diverse context wordt het sociaal isolement groter.

Lancee en Dronkers hebben de Amerikaanse studie in Nederland overgedaan en komen

In etnisch diverse Nederlandse buurten is het vertrouwen in de burens lager, ongeacht de etniciteit van die burens

tot vergelijkbare conclusies. In etnisch diverse Nederlandse buurten is het vertrouwen in de burens lager, ongeacht de etniciteit van die burens.² De nieuwe WRR-verkenning *De nieuwe verscheidenheid* bevestigt deze conclusie: ‘Diversiteit naar herkomst en waardering van de buurtcohesie hangen met elkaar samen: hoe diverser een buurt is, hoe zwakker de ervaren buurtcohesie.’³

De stijging van sociaal isolement in Nederland beschreef ik eerder in mijn boek *Gedeeld land*.⁴ Het sociaal isolement in Nederland is na ‘9/11’ groter geworden. Nu is sociaal isolement een van de factoren die radicalisme verklaren. Mensen die hun sociaal isolement politiek vertalen doen dat meestal in een radicale vorm. Dit verklaart voor een groot deel de aanhang van de PVV, maar ook radicaliseringsprocessen onder Nederlandse moslims.⁵ En dan zitten we in een vicieuze cirkel: sociaal isolement leidt tot radicalisme, leidt tot meer sociaal isolement want tot een onoverzichtelijker samenleving, leidt tot meer radicalisme.

Hoe komen we hieruit? Ik wil twee dingen noemen: het actief werken aan sociale cohesie en de nadruk leggen op het feit dat we een gezamenlijke toekomst hebben. Laat ik met het laatste beginnen. Wie spreekt over diversiteit of etniciteit legt de nadruk op een ongedeelde verleden. Onze buurvrouw uit 1966 kwam uit Marokko. Haar etniciteit was Marokkaans; zij deelde niet het verleden van mijn moeder. Maar door in Nazareth te komen wonen, had

Jean Tillie *Een gezamenlijke toekomst*

Wie spreekt over diversiteit of etniciteit legt de nadruk op een ongedeeld verleden

den mijn moeder en onze buurvrouw wel een gedeelde toekomst. Zij woonden in dezelfde wijk, in dezelfde stad en hadden dus dezelfde belangen. In meer abstracte termen verdedig ik hier een contractnationalistische visie op de gemeenschap (in tegenstelling tot een etnisch nationalistische visie waar een gemeenschap bestaat uit mensen die dezelfde etniciteit hebben).

In de contractnationalistische visie is de natie een groep van solidair verbonden mensen die de bereidheid hebben om een gemeenschappelijk leven voort te zetten. Niet een gedeelde cultuur, maar gelijkheid voor de wet en het erkennen van de democratische instituties vormen de basis van de natie. Als er al een gezamenlijke 'cultuur' is, dan is dit de erkenning van de democratische rechtsstaat en de daarin verankerde normen en waarden. Men is het eens over de geweldloze procedures die tot gezamenlijke beslissingen moeten leiden.

Dan het actief werken aan sociale cohesie. Dit ligt natuurlijk zeer voor de hand. Als sociale cohesie onder druk komt te staan en kan lei-

den tot een radicalisering in de samenleving, dan moet men werken aan meer sociale cohesie. Nu is het grote nadeel dat er niets zo moeilijk is als de sociale samenhang in een gemeenschap te vergroten. Sociale cohesie is gebaseerd op vertrouwensrelaties tussen mensen, wat in wezen een vrijwillig proces is. Men kan als overheid niet zeggen: 'Gaat heen en vertrouw elkaar!'

In een multiculturele samenleving bestaat sociale cohesie uit bindend sociaal kapitaal (de verbondenheid binnen groepen) en overbruggend sociaal kapitaal (verbondenheid tussen bevolkingsgroepen). Verbondenheid tussen groepen veronderstelt dat er contacten en verbindingen zijn tussen verschillende bewoners die op het eerste gezicht weinig met elkaar gemeen hebben. Juist de zogenaamde 'zwakke schakels' versterken het sociaal kapitaal: je hoeft geen intensief contact te onderhouden met veel mensen. Het maakt al veel verschil als je elkaar oppervlakkig kent en af en toe op elkaar een beroep kunt doen.⁶

Het gaat dus om het genereren van deze 'zwakke schakels' tussen mensen. Hier ligt een belangrijke rol voor bijvoorbeeld sociaal werkers, vrijwilligersorganisaties en actieve leden binnen de diverse gemeenschappen. Het is soft power die hier zeer krachtig is. En ja, dat kan het 'theedrinken' van Job Cohen zijn. Maar ook een moderne variant op de hennamiddagen van mijn moeder en onze Marokkaanse buurvrouw.

Noten

- Putnam, R.D. (2007), 'E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. The 2006 Johan Skytte Prize Lecture', *Scandinavian Political Studies*, 30, pp. 150-151 (mijn vertaling, JT).
- Lancee, B. & J. Dronkers (2008), *Ethnic diversity in neighborhoods and individual trust of immigrants and natives: A replication of Putnam (2007) in a West-European country*, Florence: European University Institute.
- Jennissen, R., G. Engbersen, M. Bokhorst & M. Bovens (2018), *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, p. 93.
- Tillie, J. (2008), *Gedeeld land. Het multiculturele ongemak van Nederland*, Amsterdam: Meulenhoff.
- Slootman, M. & J. Tillie (2006), *Radicaliseringsprocessen. Waarom sommige Amsterdamse Moslims radicaal worden*,

Jean Tillie *Een gezamenlijke toekomst*

Amsterdam: Gemeente Amsterdam/IMES.
6 Robert Putnam is ook de initiatiefnemer van het 'Saguaro Seminar', dat als doel heeft het vergroten van sociaal

kapitaal in de Amerikaanse samenleving. Op hun site (sites.hks.harvard.edu/saguaro/whatyoucando.htm) stellen ze bijna 150 manieren voor om sociaal kapitaal te vergro-

ten. Sommige van deze tips zijn zeer Amerikaans, maar ze geven wel een beeld van wat nodig en mogelijk is.

De Schilderswijk is het Statenkwartier niet

‘De nieuwe verscheidenheid’ van de WRR belooft een nieuw perspectief te bieden op de diversiteit van de Nederlandse bevolking. Die claim is wat te zwaar aangezet, maar leerzaam is de studie wel. Het integratievraagstuk is er helaas nog niet mee opgelost.

JACO DAGEVOS

Senior onderzoeker SCP en bijzonder hoogleraar Integratie en migratie Erasmus Universiteit Rotterdam

Met de onlangs verschenen publicatie *De nieuwe verscheidenheid*. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland breekt de WRR een lans voor een wisseling van perspectief. Nederland telt steeds meer migranten uit steeds meer verschillende landen. Het gaat niet alleen meer om Marokkanen, Turken, Antillianen en Surinamers. Het ‘oude gastarbeidersperspectief’ en de blik met de ‘postkoloniale bril’ dienen te worden ingewisseld voor het diversiteitsperspectief. Want dat laat zien hoe Nederland is veranderd. Wie vasthoudt aan het oude perspectief mist het zicht op de instroom van nieuwe herkomstgroepen, waardoor ‘bepaalde beleidsvragen onvoldoende aan bod komen’. Het is ‘noodzakelijk om afscheid te nemen van de oude lenzen waarmee vraagstukken van migratie en integratie worden waargenomen’. Kortom, aan ambities geen gebrek.

De WRR heeft met *De nieuwe verscheidenheid* een mooi boek gemaakt. De auteurs zijn erin geslaagd om lastige materie op een toe-

gankelijke manier te presenteren, waardoor het boek goed en plezierig leest. De beschrijving aan de hand van de Herfindahl-index met achttien groepen geeft nieuwe inzichten in de diversiteit in Nederland en in Nederlandse steden. Den Haag is hiervan een mooi voorbeeld. De beschrijving laat zien dat grote delen van de stad zich kenmerken door diversiteit. Dat wisten we al voor wijken als Transvaal en de Schilderswijk, maar ook de wijken ‘op het zand’ laten een aanzienlijk diversiteit zien die vooral bestaat uit personen met een Europese/Angelsaksische achtergrond.

Nederland en zijn steden zien er anders uit als je de WRR-indeling gebruikt. Dat is winst, maar het is nog wat anders dan de claim van een nieuw perspectief. In deze bijdrage ga ik in op drie centrale vragen. Biedt het rapport voldoende basis voor een nieuw perspectief? Biedt het belangrijke nieuwe empirische inzichten? En biedt het belangrijke aanknopingspunten voor nieuw beleid?

Jaco Dagevos *De Schilderswijk is het Statenkwartier niet*

Geen nieuw perspectief, wel een vernieuwde empirische aanpak

De claim van een nieuw perspectief vind ik nogal zwaar aangezet. Om dit toe te lichten is het nuttig onderscheid te maken tussen twee mogelijke perspectieven in het onderzoek naar migrantenvraagstukken. In het eerste perspectief wordt gekeken naar de samenhang van de bevolkingssamenstelling – doorgaans migrantengroepen en autochtone bevolking – en de effecten ervan op het samenleven (bijvoorbeeld cohesie, vertrouwen, mate van sociale contacten, onderlinge beeldvorming) en de economie. Men zou dit het diversiteitsperspectief kunnen noemen.

In het andere perspectief staat de sociaal-economische en sociaal-culturele positie van migrantengroepen centraal. In dit zogenoemde integratieperspectief gaat het niet zozeer om de gevolgen van diversiteit als wel om in- en uitsluiting en om de positie van groepen: hoe staat het met hun arbeidsmarktpositie, wordt achterstand ingelopen, hoe ontwikkelt zich de beheersing van de taal van het bestemmingsland, welke contacten worden aangegaan en in hoeverre wordt de structurele en sociaal-culturele positie beïnvloed door discriminatie en in- en uitsluiting?

De WRR-verkenning wortelt volledig in het eerste perspectief. De basisanalyse in de verkenning richt zich op de samenhang tussen diversiteit in gemeenten en buurtcohesie, zich thuis voelen en onveiligheidsgevoelens in de buurt, ouderschap en economische groei. Kort gezegd gaat het om de effecten van diversiteit op het samenleven (in de buurt) en de economie. De WRR-verkenning sluit aan op onderzoek dat al jaren wordt uitgevoerd en dat enkele jaren geleden een impuls kreeg naar aanleiding van Robert Putnams boek *E Pluribus Unum*, dat stelde dat meer diversiteit in steden en wijken ertoe zou leiden dat contacten tussen en binnen groepen zouden verminderen. Men trekt zich terug in de eigen schulp ('hunkering down').

De publicatie van Putnam leidde destijds tot een enorme stroom aan onderzoek, ook onder Nederlandse onderzoekers. Het type onderzoek van de WRR is dus niet nieuw; wel is het vernieuwend vanwege het gebruik van een meer gedetailleerde Herfindahl-index met achttien groepen. Het gaat om een – interessante – variatie binnen een bestaand kader, maar om van een perspectiefwisseling te spreken lijkt me wat kras.

Wat levert de nieuwe meting van diversiteit op?

Hierboven wees ik al op de interessante beschrijvingen van Nederlandse gemeenten en wijken via de diversiteitsmeting met achttien groepen. Opvallend is verder dat het onderzoek sterke samenhangen laat zien tussen diversiteit en samenleven (in de buurt): in internationaal onderzoek, en zeker waar dit betrekking heeft op Europa, zijn de gevonden samenhangen meestal klein. Het WRR-onderzoek geeft dus sterke aanwijzingen dat diversiteit iets teweegbrengt, en niet in de gewenste richting.

Diversiteit brengt iets teweeg, en niet in de gewenste richting

Wat me een gemiste kans lijkt is dat de WRR de analyses niet ook heeft uitgevoerd met 'ouderwetse' indelingen, bijvoorbeeld een Herfindahl in drie groepen (westers, niet-westers, autochtoon) of het aandeel niet-westerse personen in een wijk of stad. Brengen dergelijke indelingen verschijnselen van sociale cohesie minder goed in kaart, leiden ze tot minder sterke samenhangen of zie je daardoor juist meer variatie in bijvoorbeeld sociale cohesie? Dergelijke gevoeligheidsanalyses hadden zonder veel moeite uit-

Jaco Dagevos *De Schilderswijk is het Statenkwartier niet*

gevoerd kunnen worden. Nu wordt de indeling in achttien groepen als uitgangspunt genomen, en daar worden alle analyses mee uitgevoerd. Dat is nogal ijzerenheilig, juist vanwege de claim van een nieuw perspectief. Daar komt bij dat de argumentatie van de WRR voor de keuze van deze indeling in essentie demografisch van aard is: ze moet zichtbaar maken dat migranten uit steeds meer landen komen. Dat laatste is natuurlijk een feit, maar er worden eigenlijk geen theoretische argumenten genoemd waarom dit tot nieuwe en belangrijkere vraagstukken zou leiden. Nu worden onderzoekers die afgaan op het aandeel personen met een niet-westerse achtergrond in een buurt zonder overtuigende argumentatie nogal bestraffend toegesproken 'omdat deze geen recht doet aan de toegenomen heterogeniteit onder migranten' (p. 34). Of een indeling te prefereren is, is echter ook een empirische vraag, en bij voorkeur meer ondersteund door theorie dan demografie. En verder is het natuurlijk zo dat de wetenschap altijd vereenvoudigt, dat is met drie groepen het geval, maar ook met een indeling in achttien groepen.

Een vergelijking van de omvang en aard van de effecten met verschillende indelingen had de claim van de WRR van een nieuw perspectief kunnen versterken. En de vergelijking had waarschijnlijk meer zicht gegeven op de mechanismen achter de gevonden samenhangen tussen buurtsamenstelling en cohesie. Je kunt relaties vinden tussen diversiteit en cohesie, maar de verschillen in samenstelling lijken me nog steeds van belang: welke vraagstukken zijn pregnant in wijken met laag-opgeleide mensen uit weinig gemoderniseerde landen en welke spelen in wijken met hoog-opgeleide groepen uit verwante landen? Het lijkt me sterk dat de vraagstukken in Haagse wijken als Transvaal of Schilderswijk dezelfde zijn als die in gemengde wijken op het zand zoals het Statenkwartier of Belgisch Park.

Ook om andere redenen is het onderzoek nog niet klaar. Zoals gezegd vindt de WRR be-

hoorlijk sterke diversiteitseffecten. In de voorbije jaren is in het kielzog van het werk van Putnam veel onderzoek verricht naar effecten van de bevolkingssamenstelling in steden en buurten, en steeds is de conclusie dat die effecten tamelijk gering zijn en dat het stedelijk of buurtniveau betrekkelijk weinig van de verschillen verklaart. Het is denkbaar dat de gevonden samenhangen door de WRR te maken hebben met hun nieuwe indeling in achttien groepen. Een andere reden kan zijn dat de geanalyseerde variabelen bijna allemaal betrekking hebben op de buurt - buurtcohesie, zich thuis voelen en onveiligheidsgevoelens in de buurt. Dat hier relaties worden gevonden met de samenstelling van de bevolking strookt met ander onderzoek, maar veel minder bewijs is er voor de relatie met bredere maatschappelijke verschijnselen, zoals vertrouwen in onbekenden en in (nationale politieke) instituties, het doen van vrijwilligerswerk en de samenstelling van sociale netwerken.

Cohesie in de buurt wordt beïnvloed door kenmerken van de bevolking, maar verder dan de buurt lijkt het effect van diversiteit niet te reiken. Het is jammer dat de WRR in zijn analyses niet ook naar samenlevingsvraagstukken buiten de buurt heeft gekeken. In het verlengde hiervan is het ook jammer dat het vergeefs zoeken is naar welk deel van de verschillen (variantie) wordt verklaard door diversiteit en welk deel door individuele kenmerken. Doorgaans verklaren kenmerken van de bevolkingssamenstelling van gemeente of wijk niet zoveel, en zijn kenmerken van personen zoals het opleidingsniveau veel belangrijker. Belangrijk om te weten in verband met uitspraken over de noodzaak van een nieuw perspectief en keuzes in het beleid.

Implicaties voor het beleid

Het rapport *De nieuwe verscheidenheid* is een verkenning en dient als basis voor beleidsaanbevelingen in het eindrapport dat de WRR in voorbereiding heeft over migratiediversiteit.

Jaco Dagevos *De Schilderswijk is het Statenkwartier niet*

Doel van de verkenning is dan ook niet om 'vastomlijnde beleidsaanbevelingen' te doen. Ook met die disclaimer valt de uiteenzetting over beleidsrichtingen nogal tegen. Een eerste algemene beleidsconclusie van de WRR is dat vanwege de grote en toenemende diversiteit het raadzaam is om het beleid hierop aan te passen. 'Beleid dat blijft uitgaan van de klassieke migrantengroepen zal steeds minder effectief zijn, omdat dit steeds minder aansluit op de veranderende werkelijkheid' (p. 154). Misschien goed om te bedenken dat dergelijk beleid nergens meer bestaat. Voor zover er in het verleden al doelgroepenbeleid is gevoerd, is dit in de achterliggende jaren verdwenen. Een van de argumenten daarvoor: een toenemende diversiteit tussen en binnen groepen.

Heeft de WRR onderzoek gedaan naar verschijnselen die volgens de WRR niet zo belangrijk zijn en waar het beleid niet zoveel mee kan en moet?

Een tweede beleidsconclusie van het rapport is dat 'beleidsmatige voorzichtigheid' moet worden betracht bij beleid gericht op sociale cohesie. Want, zo stelt de WRR: er zitten gaten in de kennisbasis, het is de vraag of diversiteit van buurt, regio of gemeente wel het beste aangrijppingspunt is voor beleid; sociale cohesie is niet het enige dat telt in het leven en een geringere sociale cohesie vormt nu eenmaal een wezenskenmerk van een grootstedelijke omgeving. Waar maken we ons druk om, lijkt de boodschap. Daar loopt wat mij betreft het rapport wel een beetje leeg. Heeft de WRR-onderzoek gedaan naar verschijnselen die volgens de WRR niet zo belangrijk zijn en waar het beleid niet zoveel mee kan en moet?

De implicaties voor het beleid verdienen

meer doordenking. Daarvoor is het ook belangrijk om de gevolgen van diversiteit breder te bezien en te relateren aan vraagstukken die de buurt overstijgen. Denk bijvoorbeeld aan draagvlak voor de verzorgingsstaat en binding aan de samenleving (zich thuis voelen, vervreemding, de 'Nederlandse identiteit'). Ook is er meer verfijning nodig in de analyses en beschouwingen. Naast aandacht voor de gevolgen van meer diversiteit, is het belangrijk om inzicht te krijgen in de gevolgen van de aard van diversiteit. Daar gaat de WRR aan voorbij. Daarmee laat de Raad nog allerlei vragen open over de omvang en aard van de gevolgen van diversiteit, en wat het beleid hieraan kan en moet doen. Opmerkelijk is dat bij een studie over brede diversiteit geen link wordt gelegd met migratiebeleid (maar dat komt mogelijk in latere WRR-publicaties nog aan de orde).

De verdere doordenking van het beleid is ook nodig voor het integratieperspectief. In tijden van multi- of superdiversiteit blijven vraagstukken van sociaaleconomische achterstand, moeizame interetnische verhoudingen, ongunstige wederzijdse beeldvorming en discriminatie nog steeds belangrijke ijkpunten voor keuzes in onderzoek en beleid. De complexiteit neemt toe, want in onderzoek en in beleid kunnen niet alle groepen apart worden bediend. En dan is het niet gewaagd om alvast het volgende inzicht te delen: niet alle groepen zijn even problematisch. Duitsers en Belgen zijn grote groepen in Nederland, maar qua integratie onvergelijkbaar met Syriërs en Eritreeërs. Het zijn ook niet altijd de nieuwe groepen die relevant zijn voor onderzoek of beleid. De WRR doet wat badinerend over de gastarbeiders- en de postkoloniale bril, maar de klassieke groepen vormen in de grote steden altijd nog rond de helft van de personen met een migratieachtergrond. En we weten dat bij deze groepen problemen rondom achterstand, ervaren uitsluiting en discriminatie zeker nog niet zijn opgelost.

Repliek in vijf punten

De auteurs van ‘De nieuwe verscheidenheid’ reageren op Mark Elchardus, Jean Tillie en Jaco Dagevos. Ze onderstrepen nog eens de noodzaak van een samenlevingsperspectief naast een integratieperspectief.

**GODFRIED ENGBERSEN, MEIKE BOKHORST, ROEL JENNISSEN
& MARK BOVENS**

Auteurs van de WRR-verkenning ‘De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland’

Wij willen Mark Elchardus, Jean Tillie en Jaco Dagevos van harte bedanken voor hun grondige analyses van de WRR-verkenning *De nieuwe verscheidenheid* en voor hun constructieve kritiek op de inhoud. Hun artikelen stemmen tot nadenken en zullen helpen bij het aanscherpen van het beleidsrapport over migratiediversiteit dat we nu aan het schrijven zijn. Als reactie willen wij ingaan op vijf punten.

1. Een nieuwe perspectief, maar geen afwijzing van integratievraagstukken

Zowel Dagevos als Elchardus stelt dat de WRR pleit voor een beleidsmatige of wetenschappelijke paradigmawisseling waarbij vraagstukken van integratie niet langer relevant zijn. Daar pleiten wij niet voor. Wel pleit de WRR voor een wisseling van perspectief voor het *monitoren* van migratie en integratie. We dienen afscheid te nemen van de oude lenzen waarmee vraagstukken rond migratie en integratie worden waargenomen.

Die lens leidt tot ziende blindheid waardoor onderzoekers en beleidsmakers een veelheid van migrantengroepen over het hoofd zien. Het leidt er ook toe dat onderzoekers ijzerenheinig vasthouden aan het analyseren van

steeds maar weer dezelfde migrantengroepen.

Naar onze overtuiging brengt de nieuwe verscheidenheid zowel een *samenlevingsvraagstuk* als een *integratievraagstuk* met zich mee. Daarbij gaat het integratievraagstuk over zowel oude migrantengroepen (bijvoorbeeld Marokkanen en Surinamers) als nieuwe migrantengroepen (bijvoorbeeld Polen en Syriërs). Het integratievraagstuk richt zich op de incorporatie van migrantengroepen in de Nederlandse samenleving, waarbij speciale aandacht uitgaat naar hun positie op de arbeidsmarkt en in andere sferen van integratie (onderwijs en taalverwerving en huisvesting). Het samenlevingsvraagstuk heeft betrekking op de gevolgen van de nieuwe verscheidenheid voor het samenleven. In het eerste vraagstuk staat de migrantengroep centraal, in het tweede vraagstuk de relaties tussen individuen en groepen, inclusief personen met een Nederlandse achtergrond.

De WRR-verkenning *De nieuwe verscheidenheid* legt het accent op het samenlevingsvraagstuk, maar dat wil niet zeggen dat we geen oog hebben voor vraagstukken van integratie. Met Jaco Dagevos (SCP) hebben we nog niet zo lang geleden een gemeenschappelijke beleidsnota uitgebracht waarin we dringend aan-

Godfried Engbersen, Meike Bokhorst, Roel Jennissen & Mark Bovens *Repliek in vijf punten*

dacht vragen voor een versnelde integratie van asielmigranten.¹

2. *Waarom een nieuwe diversiteitindex*

De WRR heeft in de verkenning *Migratie & Classificatie* uitvoerig beargumenteerd waarom het onderscheid westers versus niet-westers niet meer informatief is en een koloniale connotatie heeft. Dagevos en Elchardus gaan aan de kritiek op dit problematische onderscheid voorbij.

Verder laten we in deze verkenning zien dat de door ons ontwikkelde index (HHI) op basis van een indeling in achttien groepen tot nieuwe inzichten leidt over de aard van de verscheidenheid in verschillende Nederlandse gemeenten, waaronder tuinbouwgemeenten, grensgemeenten en expatgemeenten. Voor onze indeling naar herkomstlanden hebben we gekozen voor een aggregatie op basis van geografie en taal, aangevuld met religie en soms met het politieke systeem in de herkomstlanden. Dat hebben we gedaan omdat we ervan uitgaan dat deze kenmerken een zelfstandig effect hebben op gedrag, naast de standaard sociaaleconomische achtergrondvariabelen. Deze indeling sluit grotendeels aan bij culturele indelingen (Inglehart, Gupta). Naar onze overtuiging kent deze indeling een stevigere onderbouwing dan een indeling gebaseerd op het onprecieze onderscheid tussen westers en niet-westers. Er zijn zeker vergelijkingen mogelijk met andere indelingen.

De HHI, waarbij het gaat om zowel het *aantal* aanwezige groepen als de *omvang* van deze groepen, kan verder worden ontwikkeld, bijvoorbeeld door culturele afstand erin op te nemen, maar daar wordt de index wel subjectiever van. Verder juichen wij nader onderzoek naar de aard en gevolgen van diversiteit in verschillende gemeenten en buurten toe. Wij zijn het geheel eens met Dagevos dat de Haagse Schilderswijk verschilt van het Statenkwartier (zie ook pp. 58-63 en p. 90 van de verkenning). In de Schilderswijk zien we een samengaan

van een samenlevingsvraagstuk en een integratievraagstuk. In het Statenkwartier gaat het vooral om een vraagstuk van samenleven.

3. *Sociale cohesie: samenleven binnen en buiten de buurt*

Dagevos, Elchardus en Tillie wijzen erop dat we vooral naar variabelen van sociale cohesie gericht op de buurt hebben gekeken. Dat klopt deels omdat we gebruikgemaakt hebben van de Nederlandse veiligheidsmonitor. Deze monitor geeft geen inzicht in vormen van burgerparticipatie, zoals vrijwilligerswerk, of in algemeen vertrouwen. Dat zijn zaken die vaak niet gerelateerd zijn aan de buurt.

Maar drie kanttekeningen zijn van belang. (1) We hebben niet alleen zelf onderzoek gedaan, maar ook een uitvoerig overzicht gegeven van het relevante nationale en internationale onderzoek. Al deze bevindingen zijn ook meegenomen in de verkenning, in het bijzonder de bevinding dat etnische heterogeniteit geen gevolgen heeft voor vrijwilligerswerk en algemeen vertrouwen. (2) Onze operationalisering van sociale cohesie is meerdimensionaal. We kijken naar drie aspecten: sociaal kapitaal, verliesgevoelens en sociale veiligheid. Al het onderzoek op dit terrein kent een beperktere invulling. (3) In onze eigen analyse keren meerdere schaalniveaus terug: op het niveau van de buurt bestuderen we buurtcohesie en verliesgevoelens; op het niveau van buurt én gemeente het aspect van sociale veiligheid en op het regionale niveau het vraagstuk van economische groei.

4. *Twee complementaire beleidsperspectieven*

Dagevos maakt een relevant onderscheid tussen een integratie- en een diversiteitsperspectief. In ons WRR-project hanteren we het onderscheid tussen een integratieperspectief en een samenlevingsperspectief. De beleidsopga-

Godfried Engbersen, Meike Bokhorst, Roel Jennissen & Mark Bovens *Repliek in vijf punten*

ve die voortvloeit uit het integratieperspectief is vooral het versterken van de zwakke maatschappelijke positie van sommige migranten-(groepen) en voorkomen dat zij worden uitgesloten.

In het samenlevingsperspectief is er de beleidsopgave om te voorkomen dat individuen en groepen zich van elkaar afsluiten of dat er fricties tussen groepen ontstaan (zie de bijdragen van Dagevos en Tillie). De omgang tussen moslims en niet-moslims is hier onderdeel van (zie de bijdrage van Elchardus). Dat geldt ook voor Elchardus' punt over de noodzaak een narratief te ontwikkelen dat mensen verbindt en een gedeelde toekomst biedt. Dit raakt aan discussies over de kernwaarden van de Nederlandse samenleving, en over de mogelijke betekenis van lokale identiteitsvorming voor het verbinden van groepen.

Met andere woorden: de veranderende aard van internationale migratie, tot uitdrukking komend in de toegenomen diversiteit naar herkomst (structurele verscheidenheid), leidt tot nieuwe beleidsopgaven voor vraagstukken van integratie en samenleven (zie tabel).

In het Nederlandse onderzoek en beleid heeft van oudsher vooral het integratievraagstuk aandacht gekregen. Wij zijn er zeker niet voor dat dit wordt afgeschaft. Wel verdient het aanbeveling om het herhaalonderzoek naar de integratie van specifieke groepen scherper te richten op wat succesvol integratiebeleid is. Een voorbeeld daarvan is de bundel Nieuwe wegen voor vluchtelingen in Nederland.² Ook het thema van de relatie tussen transnationalisme en integratie, waar Elchardus voor pleit, verdient nadere aandacht.

Maar daarnaast dient meer aandacht te komen voor samenlevingsvraagstukken als gevolg van het steeds diverser worden van bevolking naar herkomst. Met alle nuanceringsen die we maken is het zorgwekkend dat de toenemende diversiteit op het niveau van de buurt samengaat met minder positieve thuisgevoelens, meer onveiligheidsgevoelens en als zwakker ervaren buurtcohesie.

5. Regie over migratie

Dagevos wijst erop dat in de verkenning geen relatie is gelegd met het migratiebeleid. Nu is

Tabel: Twee complementaire beleidsperspectieven

Veranderende aard van internationale migratie:

Structurele verscheidenheid: de toegenomen diversiteit naar herkomst

Integratieperspectief

Maatschappelijke positie migranten(groepen):

- *Het versterken van de sociaaleconomische en sociaal-culturele positie van migranten(groepen).*
- *Binnen dit perspectief staat de migrant centraal, zowel eerste als latere generaties.*

Beleidsopgave:

Het voorkomen van sociale uitsluiting van groepen.

Samenlevingsperspectief

Samenleven van individuen en groepen:

- *Het faciliteren van het samenleven van individuen en groepen in een zeer diverse maatschappij.*
- *Het voorkomen van tegenstellingen tussen groepen.*
- *Binnen dit perspectief staan de sociale relaties tussen individuen en groepen centraal, waaronder personen met een Nederlandse achtergrond.*

Beleidsopgave:

Het voorkomen van het ontstaan van een niet-cohesieve, verdeelde samenleving als gevolg van processen van sociale afsluiting en polarisatie.

Godfried Engbersen, Meike Bokhorst, Roel Jennissen & Mark Bovens *Repliek in vijf punten*

het niet zo makkelijk om aan al zijn wensen te voldoen, maar in dit geval hebben we hem op zijn wenken bediend met de recente WRR-bundel *Regie over migratie*.³ In deze bundel wordt dit thema uitgewerkt en worden voorstellen gedaan voor een duurzaam migratiebeleid in samenhang met vraagstukken van integratie. Zo stelt Lucassen voor om vormen van circulaire arbeidsmigratie binnen Europa mogelijk te maken. Een onderdeel van zijn voorstel is dat arbeidsmigranten door het betalen van premies zich geleidelijk en getrapt kunnen 'inkopen' in de verzorgingsstaat. Scheffer benadrukt de betekenis van politieke

wilsvorming over diverse vormen van migratie, waaronder arbeids- en asielmigratie. Humane en verdraagzame gemeenschappen bestaan bij de gratie van grenzen, en over die grenzen dient een open publiek debat te worden gevoerd.

Het idee van 'regie over migratie' zal door ons nader worden doordacht. Met Elchardus zijn wij van mening dat het van fundamenteel belang is om collectief greep te krijgen op patronen van internationale migratie en daarmee samenhangende vragen van integratie en samenleven.

Noten

- 1 Engbersen, G., J. Dagevos et al. (2016), *Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten*, Den Haag: WRR-Policy Brief 4.
- 2 Dagevos, J., A. Odé, P. Beckers & K. de Vries (2018), *Nieuwe wegen voor vluchtelingen in Nederland. Over opvang, integratie en beleid*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 3 WRR (2018), *Regie over migratie*. Met bijdragen van Leo Lucassen, Paul Scheffer en Ernst Hirsch Ballin. Den Haag: WRR.

Identiteit, integratie en het hardnekkige cultuurdenken

Niets is zo funest voor de samenhang in onze samenleving als de neiging mensen altijd maar weer in te delen op basis van ‘culturen’. Daar tegenin gaan is niet makkelijk; zeker niet voor de PvdA die verheerlijking van de multiculturele samenleving wordt verweten. Toch is dat wat er moet gebeuren.

DICK MANTEL

PvdA-lid (al 54 jaar) en oud-wiskundeleraar aan het Stedelijk Gymnasium in Haarlem

Vooral in verkiezingstijd hoor je het. Kreten als ‘Onze nationale identiteit is in gevaar’ en ‘We worden geïslamiseerd’. In feite is dit soort retoriek erop gericht ons zelfbeeld te versterken en anderen buiten te sluiten. Dat steeds opnieuw duidelijk maken is belangrijk. Want over welke nationaliteit hebben we het? En over welk gevaar?

Máxima, toen nog prinses, had groot gelijk toen ze bij de presentatie van een WRR-rapport in 2007 zei: ‘Dé Nederlander bestaat niet.’ Er ontstond een enorme commotie over dat zinnetje. Maar wat de Nederlandse identiteit dan wel is, kwam niet duidelijk naar voren in de landelijke discussie die volgde.

Onze historie bekijkend zou onze nationale identiteit weleens kunnen zijn: het omgaan met diversiteit.¹ Met nadruk niet ‘altijd goed omgaan met diversiteit’, want het is een proces van vallen en opstaan, waarbij we nu in een diep dal zitten. Maar het omgaan met diversiteit is wel al eeuwenlang een noodzaak. Worden we geïslamiseerd? Het antwoord is nee. En dat antwoord zal met zelfvertrouwen

en kennis van zaken overtuigend overgebracht moeten worden. Concrete informatie over de vermeende massale immigratie van moslims wijst uit dat het percentage moslims in Nederland nu ongeveer 5% is (volwassenen). In 2050 zal het percentage naar schatting ruim 8% zijn.²

Flip van Dyke – in de media bekend als *fact-checker* van migratiecijfers – heeft onderzoek gedaan naar de immigranten die in het buitenland geboren zijn en die ten minste één ouder hebben die ook in het buitenland geboren is. Dus naar de eerste generatie ‘allochtonen’ onder de immigranten – om de formulering autochtoon/allochtoon nog maar even te gebruiken. Niet naar de autochtonen (zelf en beide ouders in Nederland geboren). En ook niet naar de tweedegeneratieallochtonen (in Nederland geboren en ten minste één ouder in het buitenland geboren) die eerder zijn gemigreerd en terugkeren naar ons land. Om aan te geven hoe belangrijk dit onderscheid is: in 2015 waren 30.000 van de 200.000 immigranten in Nederland geboren. Als je kijkt

naar de aantallen immigranten (eerstegeneratieallochtonen) uitgesplitst naar geloof, zie je het volgende. In de periode 1996-2015 kwamen er in totaal 2.133.000 eerstegeneratieallochtonen naar Nederland. Hieronder waren 1.162.000 (54%) christenen en 546.000 (26%) moslims. Deze cijfers zijn dus ontleend aan het werk van Flip van Dyke.³

Steeds opnieuw duiken afschrikwekkende verhalen op over de eeuwenlange strijd tussen christenen en moslims. Genoemd worden dan altijd de slag bij Poitiers tussen moslimtroepen en Karel Martel (in 732) en de belegering van Wenen door de Ottomanen (in 1529 en 1683). Maar zowel bij Poitiers als in Wenen was sprake van een geopolitieke machtsstrijd, niet van een religieuze strijd.⁴

Bij al die verhalen over de strijd tussen moslims en christenen is het ook goed om enige kennis te hebben van de periode dat, onder moslimbewind, moslims, christenen en joden vreedzaam samenleefden in Andalusië, ofwel Spanje (circa 750-1492). En vooral ook van wat er daarna gebeurde toen de christenen weer aan de macht kwamen: de massale verdrijving van joden en moslims. Ook de manier van samenleven van geloofsgroepen in het Ottomaanse Rijk wordt weleens vertekend beschreven. Een feit is bijvoorbeeld dat veel joden na de Andalusische tijd naar het Ottomaanse Rijk vluchtten.⁵

Cultuurdenken

Niets is zo funest voor de samenhang in onze samenleving als het huidige cultuurdenken. Er is enige moed voor nodig om je als politieke partij hierover duidelijk uit te spreken. Het is namelijk 'ingebakken' in onze samenleving. Toch moet onze partij hierin het voortouw nemen.

Bij cultuurdenken wordt uitgegaan van de verouderde visie op cultuur (onveranderlijk en allesbepalend). Vervolgens worden personen ingedeeld op basis van culturele kenmerken en op geloofskenmerken. Waarbij 'onze cultuur' als superieur en die van de 'anderen'

als 'minder ver' worden gekarakteriseerd. Het gevolg is dat mensen als groep worden aangesproken. En omdat onze Nederlandse cultuur in het cultuurdenken superieur is, wordt de groep 'anderen' beschreven als er (nog) niet bij horend. Eerst moeten zij 'worden zoals wij'. Bij alles wat er fout gaat, is de reden het 'niet geïntegreerd zijn'. Het aanspreken als groep leidt tot een enorme stigmatisering, tot het op afstand zetten van migranten en migrantenkinderen van de rest van de samenleving.⁶ Steeds weggezet worden als groep 'die nog niet zover is', die 'anders is' - ook al ben je hier geboren - is niet bevorderlijk voor het 'erbij horen'. Mensen kunnen daardoor hun identiteit juist meer in hun etnische achtergrond en hun geloof gaan zoeken. Zo wordt versterkt wat men juist wilde bestrijden.

Met een eigen geluid over integratie kan de PvdA ingaan tegen het idee dat de 'cultuur van mensen' onveranderlijk en allesbepalend is. De mens is niet eendimensionaal. Mensen hebben wedijverende identiteiten, bepaald door hun verblijfplaats, geografische oorsprong, geslacht, sociale status, opleiding, politieke kleur, hobby's en, ja, ook door religie.⁷ Op die manier kan ook worden ingegaan tegen de tendens dat nieuwkomers zich (gedwongen) moeten aanpassen.

Het heersende idee is dat integratie staat voor sociaal-culturele integratie. Twintig jaar geleden kwam deze 'integratie nieuwe stijl' tot stand. Sociaal-culturele integratie houdt in dat nieuwkomers zich moeten identificeren met Nederland en zich volledig moeten aanpassen aan de zogenaamde Nederlandse cultuur.⁸ Daaraan moet voldaan zijn voordat mensen 'erbij kunnen horen'. Het wordt tijd dat we weer anders over integratie gaan nadenken. 'Integreren' betekent 'iets tot één geheel maken'. Het gaat om wederzijdse aanpassing. Iedereen moet dus integreren. Het integratiebeleid zal voornamelijk algemeen beleid moeten zijn, gericht op scholing, klaar maken voor de maatschappij, armoede- en werkloosheidsbestrijding, participatiebeleid. Specifiek beleid kan soms nodig zijn, bijvoor-

beeld in verband met taalachterstand, maar moet niet het uitgangspunt zijn.

Zelfs als je dat zou willen, is het onmogelijk mensen tot assimilatie te dwingen

Laat het duidelijk zijn dat je vermeende identiteitsverschillen tussen groepen niet kunt opheffen door één groep (de nieuwkomers) te dwingen om te assimileren, om 'echte Nederlander' te worden. Zelfs als je dat zou willen, is het onmogelijk mensen tot assimilatie te dwingen. Het streven naar assimilatie heeft, net als stigmatisering op basis van cultuurdenken, een fataal effect op de wederzijdse acceptatie van mensen. De samenleving tot een goed functionerend geheel maken is de verantwoordelijkheid van iedereen. Maar een samenleving die 'een geheel' vormt, betekent zeker geen samenleving bestaande uit personen die allemaal 'hetzelfde' zijn qua idealen, zeden en gewoonten. Om succesvol te kunnen samenleven is het wel nodig dat ook nieuwkomers het gevoel krijgen erbij te horen; ze moeten de ruimte krijgen voor hun aanpassing, ook in de publieke ruimte. Ze moeten als individu benaderd worden, niet als groep. En de discussie over de maatschappelijke problematiek moet gevoerd worden op basis van kennis van zaken.

De mythe van de multiculturele samenleving

De beschuldiging dat de PvdA de 'multiculturele' samenleving heeft verheerlijkt, is maar heel zwak weersproken. Duidelijk is hier sprake van een discours waarin het verleden met opzet onjuist beschreven wordt - een counterdiscours - met als doel stemmenwinst van andere partijen. Om te beginnen wordt met het begrip 'cultuur' in 'multicultureel' uitgegaan van de verouderde, essentialistische interpre-

tatie van cultuur: culturen zijn onveranderlijk en alles van A tot Z bepalend. Het is de aanname dat alles wat iemand doet een gevolg is van zijn of haar cultuur of geloof. Deze visie op cultuur staat tegenover de constructivistische visie: culturen worden door mensen gemaakt en zijn door en door veranderlijk. Iedere dag ontstaan nieuwe (meng)culturen. De laatste visie is wetenschappelijk aanvaard.⁹

In het counterdiscours staat een 'multiculturele samenleving' dus voor een samenleving bestaande uit groepen met een onveranderlijke, allesbepalende cultuur. Onmogelijk! Ook in de hoogtijdagen van de verzuiling zat onze samenleving niet zo in elkaar. Interessant is dat men vroeger (eind vorige eeuw) wat dit betreft veel minder suggestief was dan nu. In integratiestukken is de term multicultureel nauwelijks gebruikt, zeker niet in de huidige verdraaide betekenis. En als hij gebruikt werd, stond hij meestal voor multi-etnisch.

Meestal wordt als 'bewijs' voor het streven naar een multiculturele (in de onmogelijke betekenis) samenleving het beleid van 'integratie met behoud van eigen identiteit' aangevoerd. Ook daar leert bestudering van de integratiegeschiedenis iets anders dan gesuggereerd wordt. In de jaren zeventig werd 'behoud van eigen identiteit' toegepast op de gastarbeiders omdat de gedachte was dat het inderdaad 'gastarbeiders' waren. Ze zouden terugkeren naar hun geboorteland. Begin jaren tachtig wordt meestal aangegeven als de periode waarin voor migranten die in Nederland zouden blijven de 'integratie met behoud van eigen identiteit' hoogtij vierde.

Maar al in 1979 werd in het WRR-rapport *Etnische minderheden afscheid genomen van deze manier van denken*: 'Tot op heden werd de slogan "integratie met behoud van eigen identiteit" gehanteerd, maar we hebben gezien dat een dergelijk vage middenweg in de praktijk moeilijk te hanteren valt; in een perspectief van lang of permanent verblijf bijten de twee begrippen elkaar.'¹⁰ In het rapport staat ook steeds multi-etnisch en niet multi-cultureel.

Het streven naar een multiculturele samenleving wordt vaak 'bewezen' met het beleid van integratie met behoud van eigen identiteit

Tweede voorbeeld. In de Minderhedennota die het ministerie van Binnenlandse Zaken in 1983 publiceerde, staat het volgende: 'Wanneer waarden en normen van minderheidsgroepen uit de eigen oorspronkelijke cultuur strijden met die van de gevestigde normen van onze pluriforme samenleving en deze voor de Nederlandse samenleving als fundamenteel worden beschouwd, zullen degelijke aanpassingen nauwelijks mogelijk zijn. [...] De cultuur van de meerderheid ligt immers verankerd in de Nederlandse samenleving.'¹¹

Derde voorbeeld. Op 19 januari 2004 presenteerde de Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid onder voorzitterschap van Stef Blok, haar eindrapport over het integratiebeleid in Nederland van de afgelopen dertig jaar. Tegenover de commissie-Blok merkte voormalig beleidsambtenaar Koolen (Directie Coördinatie Integratiebeleid Minderheden, ministerie van Binnenlandse Zaken/ministerie van Justitie) op dat al in de Ontwerp-Minderhedennota van 1981 was geschreven dat de slogan 'behoud van eigen identiteit' bepaald niet loepzuiver is. In die Ontwerp-Minderhedennota stond dat cultuur zich ontwikkelt en dat integratie met respect voor de ontwikkeling van de cultuur nog zou kunnen, maar die slogan niet.¹²

Vaak worden de jaren tachtig getypeerd als een periode van cultuurrelativisme, als een verwijt aan links. Het idee dat alle culturen als gelijkwaardig werden gezien. De integratie-archieven wijzen uit dat dit weer zo'n kreet uit het counterdiscours is. Een rol kan gespeeld

hebben dat in die periode kritiek op de 'cultuur van anderen' geïnterpreteerd kon worden als racisme. Het was de tijd dat de Centrumpartij een zetel in de Tweede Kamer haalde.

De zorg om politiek racisme was ook de oorzaak van de kortdurende omslag in de houding van de PvdA ten opzichte van 'eigen organisaties van migranten', in 1984. In Standpuntfolder 4 over 'De PvdA en de buitenlanders' staat dat de PvdA ervan overtuigd is 'dat integratie van de verschillende etnische groepen in onze samenleving het best kan plaatsvinden via de weg van de emancipatie'. Omdat 'ervaringen met emancipatieprocessen van andere groepen in de maatschappij hebben geleerd dat behoud van de eigen identiteit hierbij zeer belangrijk is'.¹³

In een PvdA-rapport van Rombouts (1992) en vooral dat van de Tweede Kamerfractie van de PvdA onder leiding van Thanasis Apostolou (1993) is de benadering alweer totaal anders.¹⁴ Apostolou schrijft dat voor emancipatie oriëntatie op en identificatie met de Nederlandse samenleving vereist zijn. De oprichting van verzuilde instituten leek hem meer bepaald te zijn door het 'etnisch-nationale' - bijvoorbeeld Turkse - aspect, dan dat zij gekarakteriseerd kon worden als 'Nederlands-religieus'.¹⁵

De PvdA bleef in deze periode vaak sterker dan de VVD en D66 vasthouden aan het collectieve element van emancipatie. 'Belangenorganisaties' blijven nodig om 'toegeschreven stereotypen af te breken' en om 'een plaats voor migranten te bevechten in alle maatschappelijke verbanden en op alle niveaus'.¹⁶

Naast de slogan 'integratie met behoud van eigen identiteit' wordt vaak het onderwijs in de eigen taal en cultuur als 'pamperingspunt' genoemd. Twee opmerkingen hierover. Het onderwijs in eigen taal en cultuur kreeg pas echt gestalte onder VVD-minister Pais (Onderwijs, 1977-1981). Bovendien nam het een marginale positie in vanwege de beperkte omvang. Surinamers en Antillianen waren namelijk uitgesloten. Het onderwijs in eigen taal

en cultuur kon alleen gegeven worden als er meer dan tien leerlingen van één taalgroep op een school zaten. Ook het aantal beschikbare uren was gering: maximaal 2,5 uur per week. Het uitgetrokken bedrag was bovendien lang niet voldoende. Er werd weinig gecontroleerd op inhoud en niveau. Het werd niet echt serieus genomen door het ministerie van Onderwijs. Dat blijkt ook uit het feit dat een grote groep kinderen van Berberafkomst geen onderwijs in de moedertaal kreeg. Zij kregen les in het Arabisch, voor hen een tweede vreemde taal.¹⁷

De meeste verwijten die de PvdA gemaakt worden als het over integratie gaat, slaan op de periode begin jaren tachtig. Boeiend is dat juist in die periode een PvdA-rapport verscheen waarin heel verstandige, moderne (in de goede betekenis van het woord) denkbeelden verwoord werden. Ik doel op het rapport *Meer voor minder* van de Commissie Kulturele Minderheden, onder leiding van Henk Molleman. Eén rapport hoeft natuurlijk niet de mening van alle PvdA'ers weer te geven. Maar het was een richtinggevend rapport - de verkiezingsprogramma's van 1981 en 1982 waren erop gebaseerd - en het vertolkte een duidelijk eigen geluid. Het zou goed zijn als huidige PvdA-politici dit rapport zouden lezen om beter op de beschuldigingen van 'aanbidding van de multiculturele samenleving' en 'cultuurrelativisme' te kunnen reageren.

Allochtonen en autochtonen moeten zich volgens *Meer voor minder* 'kunnen ontplooiën op hun eigen wijze, zonder zich af te zetten tegen of af te sluiten voor andere groepen'. De oprichting van 'eigen (strijd)organisaties' wordt bevorderlijk geacht voor de 'emancipatiestrijd'.¹⁸ Maar daar hoort duidelijk een waarschuwing bij. Een citaat:

'Aan de andere kant moeten we er ons van bewust zijn dat aan zulke eigen organisaties ook bezwaren kleven. Ze kunnen ertoe bijdragen, met name als de nadruk eenzijdig valt op de culturele eigenheid, dat groepen zich van de Nederlandse samenleving isoleren, terwijl de leden van die groep hun

bijdrage toch aan de ontwikkeling van die samenleving moeten leveren. Het kan gebeuren - en daarvan zijn voorbeelden - dat dergelijke organisaties eng-nationalistische en/of ondemocratische doelstellingen hebben of dienen. Is dat het geval, dan verdienen zij geen steun.' (p. 7)

De Commissie Kulturele Minderheden was uiterst modern in haar opvatting van het cultuurbegrip, zij gaat duidelijk uit van een dynamische opvatting van identiteit en cultuur:

'In noodsituaties wordt i.h.a. vaak teruggrepen op oude waarden en normen uit religie en cultuur, en zo zullen ook etnische minderheden, ter wille van het beleven van de eigen identiteit, terug willen grijpen op oude gewoonten en gebruiken die veelal haaks zullen staan op de oudsher in Nederland geldende normen en waarden. De begrijpelijke en gerechtvaardigde eis tot behoud van eigen identiteit - nodig om zich een zelfstandige plaats in de Nederlandse samenleving te veroveren -, kan op die manier tegelijkertijd de bron van nieuwe moeilijkheden worden. [...] Nu omvat het begrip "beleven van de eigen identiteit" meer dan het koesteren van oude normen en waarden uit cultuur en religie. De "eigen identiteit" is immers geen statisch gegeven, maar ontwikkelt zich voortdurend in een proces van ervaren en verwerken - zowel individueel als groepsgewijs - van nieuwe sociale, economische, culturele, religieuze en historische achtergronden, impulsen en verworvenheden. [...] Wil dat proces van wederzijdse beïnvloeding zich echter daadwerkelijk gaan afspelen, dan dient voldaan te zijn aan twee noodzakelijke voorwaarden: de Nederlandse samenleving moet zich open stellen voor een voortdurende dialoog met de etnische minderheden, en zal daartoe aan hen van het begin af aan de ruimte moeten geven tot het beleven van de eigen cultuur en religie.' (p. 21)

Het rapport verwoordt op een eigentijdse manier de gevolgen van de uitbreiding in het PvdA Beginselprogramma van de traditionele strijd als arbeiderspartij, tot een strijd voor allen:

[Het uitbreiden van die strijd] maakt het verbeteren van de positie van de etnische minderheden tot een logische, hoge prioriteit. De praktische uitwerking van een beleid gericht op het verbeteren van die positie, moet wel voortdurend getoetst worden aan de ideologische uitgangspunten en op negatieve bij-effecten, voor de minderheden zelf en voor achtergebleven kansarme groepen van de oorspronkelijke Nederlandse bevolking. De aanwezigheid van de etnische minderheden heeft immers de problematiek van Nederlandse sociaal zwakke groepen nog eens extra onderstreept. Die groepen voelen de komst van de vreemdelingen als een bedreiging. Ze zien hen als concurrenten, op het terrein van werk, huisvesting of onderwijs en door hun aanwezigheid verandert het karakter van de eigen wijk of buurt drastisch door de vreemde gewoonten en gebruiken. Er moet dan ook een actief kansarmenbeleid worden ontwikkeld voor etnische minderheden en hun “buren”. (p. 71)

Vaak komt in teksten van de partij een zinsnede voor met de strekking dat zij voorstander is van ‘een algemeen achterstandsbeleid omdat daarmee wordt voorkomen dat mensen die in een moeilijke positie zitten tegen elkaar worden opgezet’.¹⁹

Het respecteren van gelijke rechten op ontplooiing van vrouwen en jongeren wordt verder van groot belang geacht. ‘Tot de cultuur van de meeste etnische minderheden behoort het autoritaire gezag van de man over de vrouw, van ouderen over jongeren en van ouders over hun kinderen. Met name op dit punt kunnen de eigen normen op den duur bezwaarlijk geheel gehandhaafd worden, zoals de oorspronkelijke samenleving - waarin dergelijke normen ook bestonden of nog bestaan

- eveneens ervaart. Er zou voor de jongeren een veel te groot verschil ontstaan tussen de verhoudingen thuis en daarbuiten en dat kan tot aanzienlijke spanningen leiden. Strakke handhaving van de eigen normen op dit gebied betekent voor grote groepen onder de minderheden de praktische onmogelijkheid om te emanciperen’.²⁰

Tot slot nog een opmerking over de actieve regeringsdeelname van de PvdA in de tijd van ‘multiculturalisme’. Het kabinet-Den Uyl (1973-1977) lag vóór de tijd van de minderhedenpolitiek. PvdA zat één jaar in kabinet Van Agt II (1981-1982). Daarna ging zij pas in 1989 weer regeren, in het derde kabinet-Lubbers. Ook vanuit dat oogpunt is het merkwaardig dat vooral de PvdA verantwoordelijk wordt gehouden voor het integratiebeleid van de jaren tachtig.

Inburgeringsbeleid

Januari 2017 bracht de Algemene Rekenkamer het alarmerende Rapport Inburgering uit. Het was de eerste evaluatie van de aantallen inburgeringsexamens die sinds 2013 zijn afgelegd, toen de Wet inburgering 2013 werd ingevoerd. De standaardtermijn om aan de inburgeringsplicht te voldoen is drie jaar.

Van de groep migranten die in het eerste halfjaar van 2013 inburgeringsplichtig werd, is anno 2016 33% binnen de inburgeringstermijn geslaagd, 50% moet nog aan die plicht voldoen, 17% hoeft geen inburgeringsexamen te doen, 2% is niet meer inburgeringsplichtig, 3% heeft ontheffing en 12% is vrijgesteld. Van de geslaagden heeft 98% het examen op het minimale verplichte taalniveau A2 gehaald en dus maar 2% op een hoger niveau.²¹

Tamar de Waal, gepromoveerd op deze materie, schetst hoe de eerste inburgeringsverplichtingen, die dateren van 1998, in 2003 werden aangescherpt.²² In 2006 werd een inburgeringsexamen verplicht. Een volgende ingrijpende wijziging vond plaats in 2013 toen het monitoren en van overheidswege betalen van inburgeringscursussen ter voorbereiding

van het examen werden beëindigd. Verder werd vastgelegd dat het niet voldoen aan de inburgeringsvereisten kon leiden tot verlies van verblijfsrechten en tot verwijdering uit het land.

Sinds 2013 moeten alle inburgeringsplichtigen zelf taal- en inburgeringslessen bij private organisaties regelen en ook zelf betalen.²³ Hiervoor is het mogelijk een lening af te sluiten van maximaal € 10.000. Voldoen mensen binnen drie jaar aan alle eisen dan wordt de schuld kwijtgescholden. Dat lukt heel vaak niet.

In 2017 kwam hier ook nog de participatieverklaring bij, die verplicht moet worden ondertekend. Niet tekenen leidt tot boetes variërend van € 340 tot € 1250.²⁴ Tamar de Waal wijst op drie nadelen van de participatieverklaring:

- ▶ De overlap tussen de participatieverklaring en bestaande inburgeringsvereisten.
- ▶ De dwang om te tekenen, of nu echt ingestemd wordt of niet.
- ▶ Er wordt later niet gemeten of de migranten zich echt 'inzetten voor de maatschappij' (daar hebben ze voor getekend). Dus er is sprake van een 'tandeloze tijger' en symboolpolitiek.

En zij constateert de volgende principiële be-
■waren:

- ▶ De participatieverklaring is in strijd met fundamentele waarden, namelijk met de vrijheid van gedachten, geweten en godsdienst en de vrijheid van meningsuiting.
- ▶ De participatieverklaring tast gelijkwaardig burgerschap aan. Personen met een migratieachtergrond moeten ideale burgers zijn voordat zij hun Nederlanderschap verdienen. Dat principe geldt niet voor personen zonder migratieachtergrond.
- ▶ Er zijn voor het Rijk kosten aan verbonden. Per asielmigrant is hiervoor € 2370 uitgetrokken. Dit kan veel beter worden geïnvesteerd in structurele integratie, zoals het opheffen van de kwalijke effecten van privatisering, van de eis van 'zelf regelen' aan inburgeraars.

'Flows and closures'

In het Engels hebben ze een duidelijke karakteristiek voor de tijd waarin wij nu leven: 'flows and closures'. Een stroom van veranderingen (flows) met als gevolg uitsluitingen (closures).²⁶ Die stroom van veranderingen heeft een grote mate van onzekerheid veroorzaakt. Het einde van de verzuiling, die benauwde kanten had maar ook houvast bood in de geloofsgroep. Vanaf de jaren zestig kwam de individualisering op. De Europeanisering, globalisering en de komst van vele nieuwkomers met een 'vreemde cultuur' en een 'vreemd geloof' versterkten vervolgens het gevoel dat Nederland Nederland niet meer is. Deze onzekerheid werd nog versterkt door de directheid van de discussie op internet en sociale media. Ook de gewone media spelen overigens een rol. Goed nieuws is geen nieuws en slecht nieuws wordt vele keren indringend herhaald.

In de geïndividualiseerde samenleving heeft in de gedachten van velen een (denkbeeldige) groepsvorming plaatsgevonden, met een groep geëmancipeerden en een groep ongeëmancipeerden. De geëmancipeerde 'wij-groep' zijn de Nederlanders die zichzelf als vrij, zelfstandig, ruimdenkend, ontzuild, vaak seculier, modern, individualistisch beschouwen. De zij-groep zijn de ongeëmancipeerde migranten (en hun nakomelingen).²⁷ Deze 'wij/zij'-indeling is veel gevoelsmatiger dan de indeling van mensen zonder of met migratieachtergrond. En zij wordt misbruikt om het zelfbeeld te bevestigen en te versterken. 'Wij hebben heel veel bereikt' en 'zij zijn nog lang niet zover'. Voor het 'anders' zijn worden geloof en cultuur als beslissende redenen gegeven.

We kunnen weer uit het diepe dal klauteren waar we in zitten, door onze nationale identiteit waar te maken: het omgaan met diversiteit. Belangrijk is het besef dat indelingen niet nieuw zijn. Een voorbeeld van een eerdere 'indeling' in de maatschappij zijn de 'onmaatschappelijken' aan het begin van de negen-

tiende eeuw. Veel Nederlanders die toen naar de Verenigde Staten emigreerden, deden dat vanwege het verlangen niet meer als tweederangsburger te worden gezien.²⁸ Andere voorbeelden zijn die van de ‘ontoelaatbaren’ in aan begin van de twintigste eeuw; de tegenstelling ‘stedeling/plattelander’ tussen de wereldoorlogen en de ‘gezinsoorden’ in de jaren vijftig van de twintigste eeuw. Nog vers in het geheugen zit de eeuwenlange tegenstelling katholiek/niet-katholiek.²⁹

Sociaal-democraten kunnen niet toestaan dat nieuwkomers in ons land worden misbruikt om ons eigen zelfbeeld te bevestigen en te versterken. Uiteraard moet iedereen zich aan de wet houden en aan de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Geen misverstand over het feit dat het rijtje van vier heilig is: rechten van de vrouw; rechten van homo’s en lesbiennes; scheiding van kerk en staat; vrijheid van meningsuiting. Dat behoeft geen betoog.

Doorbraakpartij

De PvdA is begonnen als doorbraakpartij, en dat zou ze nog steeds moeten willen zijn. Alle maatschappelijke groeperingen zijn van oudsher welkom in de partij. Hopelijk is dat nu nog steeds zo. De opkomst van een partij als DENK mag ons best tot nadenken aanzetten. Die heeft duidelijk gemaakt dat we geen echte doorbraakpartij meer zijn. We zijn een groot deel van onze gelovige kiezerspopulatie kwijtgeraakt. Zoals we vroeger de confessionele werkgroepen (de Werkgemeenschappen) hadden, moeten ook nu geloofsgroepen hun ‘thuis’ in onze partij kunnen vinden.

We moeten weer een partij worden waarin de sociaal-democratische beginselen aantrekkelijk zijn voor iedereen in de samenleving. Al of niet met migratieachtergrond. Dat betekent niet dat we als doorbraakpartij niet secularer zouden zijn. Onze partij wordt niet beïnvloed door een kerk of geloof.

Angst voor stemmenverlies mag nooit reden zijn mee te deinen met de holle kreten

over cultuur en identiteit. Juist in deze tijd van polarisatie is het zinvol terug te denken aan de begintijd van de partij. De PvdA kwam op 9 februari 1946 tot stand door een fusie van SDAP, VDB (Vrijzinnig Democratische Bond) en CDU (Christen-Democratische Unie). Een belangrijke groep, verenigd in de NVB (Nederlandse Volksbeweging), sloot zich aan.³⁰ Sleutelfiguren in de NVB waren Willem Banning – oorspronkelijk onderwijzer, later hervormd predikant – en Willem Schermerhorn, de eerste naoorlogse minister-president. Banning werd de doorbraak- en vernieuwingsideoloog van de PvdA. De sociaal-democraten wilden na de Tweede Wereldoorlog af van het buitenkerkelijk imago en wilden heel graag gelovige kiezers en leden trekken. De Werkgemeenschappen KWG (katholiek), PCWG (protestant-christelijk) en de Humanistische werkgemeenschap waren heel belangrijk bij dit idee van ‘doorbraak’.³¹

Om te laten zien dat de PvdA zeker geen gelovigen uitsloot, en ook heden ten dage niet moet uitsluiten, een paar zinsneden uit Program en toelichting van de Nederlandse Volksbeweging uit 1945. Dit program was natuurlijk geen PvdA-programma, maar hierin komen de ideeën van Banning en Schermerhorn wel goed tot uiting. Een belangrijk punt van zorg voor Banning was de ‘geestelijke verwildering’ ten gevolge van de oorlog en de bezetting, die vooral de jeugd bedreigde. De bestrijding hiervan moest vooral uitgaan van de kerken:

‘Terecht zullen overtuigde christenen opmerken, dat het overwinnen van de geestelijke crisis in de wereld een te zware taak is voor mensen; dat de werking van Gods Heiligen Geest hier de beslissende factor zal zijn. [...] Volgens Evangelische opvatting immers zijn de zedelijke normen eisen Gods, aan mens en mensheid gesteld. [...] Deze erkenning is voor den gelovige eenvoudige eis van dankbaarheid en gehoorzaamheid. Wij weten echter, dat zij staan naast anderen in ons volk, die de noodzaak

van geestelijke vernieuwing en eendrachtige samenwerking evenzeer gevoelen en normen van waarheid, barmhartigheid, gerechtigheid, goede trouw, evenzeer als volstrekt erkennen, deze echter op andere wijze funderen, b.v. in een humanistische overtuiging of in de Joodsche godsdienst. Wij zien deze beide groepen, christenen of niet-christenen, als geheel volwaardige medewerkers in de taak, die we ons stellen.³²

Banning voerde het personalistisch socialisme in. De gemeenschap, nodig voor het functioneren van de enkeling, moest aan eisen voldoen. En anderzijds had de enkeling plichten ten opzichte van de gemeenschap. Anders kon het individu geen rechten laten gelden.³³ De sociaal-democratie is er voor de hele samenleving, niet alleen voor bepaalde doelgroepen. Het streven is een inclusieve samenleving waarbij tegengegaan wordt dat bepaalde groepen worden buitengesloten.

Literatuur

- Commissie-Blok, Bruggen bouwen (2004). Rapport van de Tweede Kamercommissie-Blok. Onderzoek integratiebeleid. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 28689, nr. 9.
- Duyvendak, J.W., Pels, T. & Rijkschroeff, R. (2005), *A Multicultural paradise? The cultural factor in Dutch integration policy*. Paper presented at the 3rd ECPR Conference- Budapest, 8-10 september 2005.
- Duyvendak, J.W. & P.W.A. Scholten (2011), 'Beyond the Dutch "Multicultural Model". The Coproduction of Integration Policy Frames in the Netherlands'. *International Migration & Integration*; 2011, nr. 12, pp. 345, 346.
- Duyvendak, J.W. & P.W.A. Scholten (2012), 'Deconstructing the Dutch multicultural model: a frame perspective on Dutch immigrant integration policymaking'. *Comparative European Politics*, Vo. 10, 3, pp. 266-282.
- *Etnische minderheden* (1979). WRR-rapport.
- Fermin, A.M.E (1997), *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid: 1977-1995*. Proefschrift Universiteit Utrecht.
- Hellebrekers, I. (2008), *De moeizame omgang van de PvdA met het integratievraagstuk (1980-2006)*. MA scriptie. Universiteit Utrecht.
- Lucassen, L. & Köbben, A.J.F. (1992), *Het partiële gelijk. Controverses over het onderwijs in de eigen taal en cultuur en de rol daarbij van beleid en wetenschap (1951-1991)*. A'dam/Lisse.
- Lucassen, L. (2010), 'Feit en fictie over migratie en integratie'. Uitwerking van de lezing uitgesproken bij de lancering van de website 'Vijfeeuwenmigratie.nl' op 28 november 2010 in het Spoorwegmuseum in Utrecht.
- Lucassen, L. & Lucassen, J. (2011), *Winnaars en verliezers. Een nuchtere balans van vijfhonderd jaar immigratie*. Amsterdam.
- *Meer voor minder* (1980), KKM rapport (Kommissie Culturele Minderheden; PvdA).
- *Minderhedennota* (1983). Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 16102, nrs. 20-21.
- Prins, B. (red.) (2013), *Supersdivers! Alledaagse omgangsvormen in de grootstedelijke samenleving*. Eburon/De Haagse Hogeschool.
- Scholten, P. (2008), *Constructing Immigrant Policies. Research-policy relations and immigrant integration in the Netherlands (1970-2004)*. Proefschrift, 18 jan. 2008. Universiteit Twente.
- Scholten, P. (2013), 'The Dutch Multicultural Myth'. In: Raymond Taras (red.) *Challenging Multiculturalism. European Models of Diversity*.

Noten

- 1 Jan Ramakers bracht dit mooi onder woorden in zijn rede bij de presentatie van het Jaarboek *Parlementaire Geschiedenis* 2007.
- 2 Bron: CBS, *De religieuze kaart van Nederland, 2010-2015*; NIDI, DEMOS, november 2007.
- 3 Flip van Dyke, www.flipvandyke.nl.
- 4 Caroline Finkel (2006 [2005]), *Osman's Dream. The Story of the Ottoman Empire 1300-1923*.
- 5 Ibid.; Uri Avnery, *Mohammad's Sword*, 23 september 2006 (<http://zope.gush-shalom.org/home/en/channels/avnery/1159094813/>); Justin McCarthy (2014 [1995]), *Death and Exile. The Ethnic Cleansing of Ottoman Muslims, 1821-1922*; Maria Rosa Menocal (2002),

- The Ornament of the World. How Muslims, Jews and Christians Created a Culture of Tolerance in Medieval Spain*; Henry C. Lea (2012 [1901]), *The Moriscos of Spain; their conversion and expulsion*; Maurits Berger (2014), *A Brief History of Islam in Europe. Thirteen Centuries of Creed, Conflict and Coexistence*.
- 6 Willem Schinkel (2008), *De gedroomde samenleving*. Schinkel gebruikt de term cultuurisme. Zie ook: Martijn de Koning (2012), 'Salafisme is overall. Een radicale utopie en de constructie van de angst', in: *Religie en Samenleving* 2012, nr. 1, pp. 54-70. De Koning gebruikt de term cultureel differentialisme.
 - 7 Zie Amartya Sen (2006), *Identity & Violence. The Illusion of Destiny*.
 - 8 De formulering van sociaal-culturele integratie is ontleend aan Marieke Slootman, S&D 2016/6. De formulering is iets ingekort.
 - 9 Gebaseerd op Baukje Prins (2013), 'Epiloog: Het raadsel van cultuur', in: *Superdivers! Alledaagse omgangsvormen in de grootstedelijke samenleving*. Zie ook het werk van Erik Snel.
 - 10 *Etnische minderheden* (1979), p. 170.
 - 11 *Minderhedennota* (1983), pp. 107-108.
 - 12 Tweede Kamercommissie Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid, *Bruggen bouwen* (2004), p. 37.
 - 13 Fermin, A.M.E (1997), *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid: 1977-1995*. Proefschrift Universiteit Utrecht, pp. 104-105.
 - 14 Apostolou, *Kansen geven en kansen grijpen: migranten in de Nederlandse samenleving/standpunten van de PvdA*, p. 15; *Commissie Rombouts, De Partij van de Arbeid en alloctonen: Beleidskeuzes voor de negentiger jaren*; pp. 9, 11. Het wordt uitgebreid besproken in Fermin (1997), pp. 106-109.
 - 15 Fermin (1997), pp. 108-109.
 - 16 *Ibid.*, pp. 106-107. Ook ontleend aan het rapport van Apostolou.
 - 17 Lucassen, L. & A.J.F. Köbben (1992), *Het partiële gelijk. Controverses over het onderwijs in de eigen taal en cultuur en de rol daarbij van beleid en wetenschap (1951-1991)*, pp. 152-153.
 - 18 Commissie Culturele Minderheden PvdA, *Meer voor minder* (1980), p. 7.
 - 19 'Toegankelijker maken van de PvdA voor migranten', PvdA, 1984, p. 27. In o.a. *Standpuntfolder 4 'De PvdA en de buitenlanders'*. Vermeld in Fermin (1997), p. 102.
 - 20 *Meer voor minder*, p. 6
 - 21 Algemene Rekenkamer, *Rapport Inburgering*, januari 2017, p. 58.
 - 22 Tamar de Waal, *Conditional Belonging. A Legal-philosophical Inquiry into Integration Requirements for Immigrants in Europe*, 2017 (proefschrift Universiteit van Amsterdam).
 - 23 Nieuwkomers die voor een niet-tijdelijk doel zijn toegelaten zijn inburgeringsplichtig. (bron: www.rijksoverheid.nl) Niet inburgeringsplichtig bent je als je tot een van de volgende categorieën hoort:
 - Een Nederlands paspoort hebt.
 - Afkomstig bent uit een van de landen van de Europese Unie (EU) of de Europese Economische Ruimte (EER: EU + Liechtenstein, Noorwegen en IJsland) of uit Turkije of Zwitserland.
 - Jonger dan 18 jaar.
 - Ouder bent dan de pensioengerechtigde leeftijd.
 - 8 jaar of langer in Nederland woonachtig bent in de leerplichtige leeftijd.
 - Over Nederlandse diploma's, certificaten of bewijsstukken van een bepaalde opleiding in de Nederlandse taal beschikt.
 - Tijdelijk naar Nederland komt voor studie of werk (als expat bijvoorbeeld)
 - 24 De laatste vier alinea's zijn gebaseerd op het proefschrift van Tamar de Waal, september 2017, pp. 48-51.
 - 25 Tamar de Waal, 'Drie redenen waarom de participatieverklaring een heel slecht idee is', in: *De Correspondent*, 30 juni 2017 (<https://decorrespondent.nl/tamardewaal>).
 - 26 Dit begrip is ontwikkeld door Benedict Anderson in: *Imagined Communities* (2006). Zie ook het werk van Thijl Sunier.
 - 27 De karakterisering van de 'wij-groep' is ontleend aan Bram Melling, *Worden zoals wij. Onderwijs en de opkomst van de geïndividualiseerde samenleving sinds 1945*, Amsterdam: Wereldbibliotheek, 2014. Mellink noemt bij de ongeëmancipeerden ook de orthodoxe christenen. Ik wijk dus wat dat betreft iets af van zijn formulering.
 - 28 Zie het werk van Jan van Ewijk (2009), *Class, Culture and Perceptions: Dutch Migration to the United States in the 1840s*. Bachelor study, Washington College. En Van Ewijk (2012), *Dat Westen werd ons Oosten. Amerikagangers, conservatieve en liberale beeldvorming van de Verenigde Staten*, Jonge Historici Schrijven Geschiedenis. Publ. nr. 71.
 - 29 De opsomming is gebaseerd op *Geschiedenis van de maatschappelijkheidsbestrijding in Nederland 1914-1970* van Dercksen & Verplanke (1999); Van Ginkel (1999), *Op zoek naar eigenheid. Denkbeelden over cultuur en identiteit in Nederland; en het werk van Van Ewijk*.
 - 30 Zie: Anet Bleich (1980), *Een partij in de tijd. Veertig jaar Partij van de Arbeid 1946-1986*, pp. 15-19.
 - 31 Ontleend aan Bleich (1980), p. 19.
 - 32 *Program en toelichting van de Nederlandse Volksbeweging (NVB)*, pp. 18-21.
 - 33 *Ibid.*, p. 20.

Bezit bestaat niet

Op een steen in een gebouw uit 1656 op Havenpark 15 in Zierikzee staat een boodschap aan de voorbijganger: *non nobis, sed posteris*. Niet voor ons, maar voor de nabestaanden. Wie het huis gebruikt door erin te wonen, woont eigenlijk in het huis van degenen die na hem of haar komen.

JAN LUNSING

Bestuurskundig onderzoeker verbonden aan StiBaBo

Ik ga dood. Binnen afzienbare tijd ga ik dood. Als ik dood ga, raak ik al mijn bezit kwijt. Dat is waarschijnlijk niet erg, want tot op heden zijn er nooit legers of rovers uit het hiernamaals opgedoken die hun bezittingen weer opeisen. Bezit is voor de levenden. Toetanchamon heeft geen recht meer op zijn dodenmasker. De Mona Lisa is niet van Leonardo da Vinci en Napoleon heeft niets te zeggen over de Arc de Triomphe.

Doden nemen niets mee in hun graf. Een laatste wil wordt serieus genomen, maar het zijn de nabestaanden die de bezittingen verdeelen. Wie zijn organen doneert, moet hopen dat zijn geliefden dat goed vinden, want anders gaat het niet door. Nabestaanden bepalen of je lichaam wordt verstopt in een piramide, onder de grond verdwijnt of wordt gecremeerd. Als je geluk hebt, respecteren ze je laatste wil. In de Nederlandse wet spreken we niet over bezit, maar over eigendom. Eigendom is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben (art. 1 lid 1 BW 5). We mogen alles met ons eigendom. We mogen onze boeken verscheuren, we mogen onze eigen ramen ingooien. Toch is het recht dat wij van onze wetgever krijgen op eigendom beperkt.

Dat begint al direct nadat het meest omvattende recht is vastgesteld: het staat de eigenaar met uitsluiting van eenieder vrij van de zaak gebruik te maken, mits dit gebruik niet strijdt met de rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht gegronde beperkingen daarbij in acht worden genomen (art. 1 lid 2 BW 5). Wettelijke voorschriften en ongeschreven recht kunnen alle rechten die je op je eigendom hebt beperken.

En dat is terecht. Omdat bezit helemaal niet bestaat – in tegenstelling tot zand, de maan, het sterrenstelsel of een molecuul. Bezit is niets meer dan een afspraak. Er zijn twee manieren om aan bezit te komen. We kunnen iets vinden, oppakken en ons zo toe-eigenen. Dit is het bezit dat John Locke definiëerde: alles wat van niemand is kunnen we ons toe-eigenen. Locke was een kapitalist die grond kocht in Noord-Amerika en vond dat de vruchten aan degenen toekwam die op dat land werkten. Natuurlijk werkte Locke niet zelf, maar als je arbeiders in dienst nam en die werkten voor jou, waren de vruchten die deze arbeiders van het land haalden ook voor jou. We zien dat terug in onze wetten. Hij die een

aan niemand toebehorende roerende zaak in bezit neemt, verkrijgt daarvan de eigendom (art. 4 BW 5). Dus de vinder mag het gevondene zijn eigendom noemen. En de eigenaar van een zaak is eigenaar van de afgescheiden vruchten (art. 1 lid 3 BW 5). Zo kon Locke dus het graan dat op zijn grond groeide tot zijn eigendom rekenen. Alleen met grond is het anders. Grond kun je niet vinden. Aan de staat behoren onroerende zaken die geen andere eigenaar hebben (art. 23 BW 5). De staat is dus eigenaar van grond die van niemand is. De enige manier om in Nederland aan grond te komen, is door het te kopen of te ruilen met de rechtmatige eigenaar. Als je een stuk grond vindt dat van niemand is, dan is dat dus van de staat.

En de staat gaat niet dood. Dat komt omdat de staat niet leeft. De staat is net als bezit een bedenksel, een hersenspinsel, een afspraak tussen mensen. Er is maar één manier om de staat met alles wat erbij hoort kwijt te raken: als we niet meer geloven dat de staat bestaat, is hij verdwenen. De staat is net Sinterklaas.

Staten in de moderne betekenis van het woord bestaan sinds 1648.¹ Daarvoor waren er rijken, vorsten-, prinsen- en hertogendommen en een enkele vrije republiek. Er waren allerlei regels en structuren, maar er was niet zoiets als staten die door elkaar te erkennen elkaars gelijke zijn. We hebben pas staten doordat mensen bij de Vrede van Munster en de Vrede van Westfalen documenten tekenden waarin onder meer stond dat staten – en niet langer vorsten – soeverein zijn. En staten kunnen ook met een handtekening verdwijnen. Op 8 december 1991 werd het Belavezha-akkoord getekend. Drie mannen zetten een handtekening en maakten daarmee een einde aan de Sovjet-Unie: Rusland, Wit-Rusland en Oekraïne werden afzonderlijke staten.

Staten gaan dus niet dood, maar kunnen verdwijnen. Een staat is niet meer dan een *fetzen Papier*, een hersenspinsel. Mensen geloven erin. Om dat duidelijk te maken zijn er diensten voor de staat: nationale feestdagen, herdenkingsdagen, geschiedenisboeken, vlaggen, helden en symbolen waarmee mensen

elkaar bewijzen dat de staat bestaat. De Olympische Spelen zijn niet alleen leuk voor sporters, maar bovenal diensten van staten waarin ze elkaars bestaan erkennen. Naast de winnaars staan de koningen en de presidenten.

Staten hebben macht. Staten hebben organen en de mensen die voor die organen werken maken en handhaven wetten. De staat, een hersenspinsel, is de beschermer van afspraken tussen handelaars en is de rechter bij conflicten over bezit. De staat beschermt kopers en verkopers, eigenaren van grond en andere goederen.

Zo koopt Unilever in Indonesië peper voor de traditionele Hollandse tomatensoep in blik. Zodra Unilever eigenaar is van de Indonesische peper is het bedrijf afhankelijk van de bescherming van de Indonesische staat. Zonder Indonesische staat heeft Unilever geen politie en geen rechterlijke organisatie die nakoming van het contract zal afdwingen en weet Unilever niet zeker of de peper tijdig bij haar fabriek in Oss is.

Zonder de Indonesische staat zou de traditionele Hollandse tomatensoep duurder zijn. Zo blijft een contract – *een fetzen Papier* – belangrijk, maar belangrijker nog is dat mensen geloven in het bestaan van de staat. Machiavelli gaf al aan dat voor een stabiele staat de goede wil van de inwoners van doorslaggevend belang is.² Tegenwoordig heet dat draagvlak. Wetten zijn waardeloos zonder draagvlak.

Staten beschermen niet alleen bezit en de handel, maar beschikken ook over mensenlevens. Staten mogen mensen in de gevangenis stoppen of opdracht geven om anderen te vermoorden. Er is zelfs oorlogsrecht, waarin staten afspreken hoe mensen elkaar mogen doden (explosieven mag, chemisch niet).

Door de dood is bezit tijdelijk en doordat de staat bezit ongestraft mag afnemen, is bezit nooit zo omvattend als artikel 1, lid 1 BW 5 belooft. Bezit is geen natuurlijk gegeven. Zelfs het bezit over het eigen lichaam is een zaak van de staat. De staat maakt de regels over wie

mag beschikken over het lichaam van een overledene. De staat maakt regels als we huizen bouwen en of burens bezwaar mogen maken. De staat bepaalt wanneer we te hard rijden op de snelweg en heeft regels waardoor hij bij overtreding van de snelheid geld, het rijbewijs, de auto of onze vrijheid mag afpakken. Bezit is speelbal van de wetten van de staat.

Bezit is niet altijd materie. Het kan ook een recht zijn. De bank heeft het recht ons huis af te pakken als we niet netjes onze hypotheek betalen, maar tot die tijd is het huis van ons en mogen wij beslissen waar we boren om een schilderij op te hangen.

Ook kunnen we bezit uit de natuur halen en ons toe-eigenen. Als de staat het ons vergunt mogen we gas uit de grond halen en in buizen pompen en verkopen. We kunnen het gas ook verbranden en dan is het weer weg. Het totale bezit kan dus groeien en krimpen. We kunnen bezit uit de natuur winnen, weer

weggooien en we kunnen allerlei rechten maken en die rechten zijn weer verhandelbaar.

De afgelopen eeuwen is het totale bezit van alle mensen op aarde enorm gegroeid en het groeit nog steeds. Piketty³ en Van Bavel⁴ tonen aan dat de verdeling van bezit niet altijd hetzelfde is. Rijken kunnen rijker worden terwijl armen armer worden. Die verandering in verdeling van bezit volgen de wetten die door staten zijn gemaakt. Wie over de staat heerst, heerst over de verdeling van het bezit over de mensen.

Democratie beoogt de macht gelijk te verdelen. Als de democratie goed werkt, zal de staat ervoor zorgen dat bezit ook gelijk wordt verdeeld. Als de verdeling van de rijkdom van een samenleving minder evenwichtig is, is dat een symptoom van veranderingen in de macht over de overheid.

Dat is altijd zo geweest. Het wordt bijvoorbeeld duidelijk als we kijken naar vermogens



in een andere tijd. De katholieke kerk beschikte in de veertiende en vijftiende eeuw over een vermogen van goede daden van heiligen. De heiligen hadden een overschot aan goede daden (hersenspinsel) en dat overschot werd na hun overlijden eigendom van de kerk. De kerk kon dat vermogen verkopen en deed dat in de vorm van aflaten. Zondaars konden met aflaten de tijd die zij of gestorven familieleden in het vagevuur moesten doorbrengen, verkorten door het overschot aan goede daden van de gestorven heiligen te kopen. Aldus de officiële verantwoording voor aflaten door de paus.⁵

Mariana Mazzucato is een hedendaagse Luther

Maarten Luther verzette zich tegen deze praktijk. Hij vond in de Bijbel geen onderbouwing voor de redenering van de paus en stelde dat ter discussie in 95 stellingen. Luther stelde daarmee een algemeen aanvaard hersenspinsel ter discussie. Goede daden waren geen verhandelbaar bezit. Mariana Mazzucato is een hedendaagse Luther. In *The Entrepreneurial State*⁶ toont ze aan dat onderzoek voor innovaties van IBM, Apple en de grote farmaceutische bedrijven door de overheid is gedaan. De resultaten van het onderzoek zijn in de vorm van patenten nu eigendom van grote bedrijven. Mazzucato laat als een moderne Maarten Luther zien dat de grote multinationals geen logisch recht hebben op datgene waar ze volgens de wet wel recht op hebben. Net zomin als dat de katholieke kerk recht had om de goede daden van heiligen te gelde te maken, horen de multinationals het recht te hebben om het goede werk van overheden te gelde te maken.

Mazzucato legt hiermee een symptoom bloot van een minder goed werkende democratie. Het recht, dat door de overheid in naam van het volk is opgesteld (of the people, by the people, for the people), wordt beheerst door

multinationals die de campagnes van de politici betalen. Mazzucato toont aan dat de logica waarom multinationals (de paus) aan patenten (aflaten) mogen verdienen, niet meer klopt.

Tijd voor een ommezwaai. Daar gaat dit verhaal dus over. Bezit. Eigendom. Vermogen. Macht. En dus over legitimiteit. Bezit is tijdelijk. Bezit is een hersenspinsel. Bezit wordt verdeeld op grond van het heersende recht. Dit recht moet door iedereen worden geaccepteerd, want anders krijg je protesten, stakingen, corruptie, opstanden of terrorisme. We kunnen niet verwachten dat het heersend recht altijd door iedereen wordt geaccepteerd, maar staten hebben de macht om in te grijpen als mensen regels overtreden. Dat is nog niet problematisch. Het gaat pas mis als de verdeling van de macht over de staat niet meer overeenkomt met wat de meeste mensen de juiste verdeling van de macht vinden, want dat betekent dat ook de wetten van de staat een onevenwichtige verdeling van bezit toelaten. En dat laatste is tegenwoordig het geval. Machtige private partijen overheersen de Amerikaanse politiek (van Clinton tot Trump) en doen dat wellicht ook al in Europa.

Dat multinationals niet almachtig zijn, blijkt uit de schandalen. De ontdekking van sjoemelsoftware bij autofabrikanten laat zien dat de multinationals zich veel denken te kunnen permitteren, maar ook dat er nog steeds mechanismen zijn die de bedrijven effectief tot de orde kunnen roepen. Een schandaal is dus een goed én een slecht teken. Het is veel erger als schandalen niet meer publiek worden gemaakt. Als één macht zo sterk is dat niemand meer weet wat waar is – zie Rusland. Het gaat pas echt mis als mensen als Luther en Mazzucato niet meer in de gelegenheid zijn om hun verhalen op spreekwoordelijke kerkdeuren te spijkeren.

Maar wat is de ultieme grondslag voor de legitimatie van bezit als we sterfelijk zijn? Het recht, oké, maar het recht is een hersenspinsel dat zomaar kan worden misbruikt door machthebbers. Als machthebbers het recht

bepalen, wordt de verdeling van bezit langzaam gelijk aan de verdeling van macht. Dan worden - en Piketty laat zien dat dit tegenwoordig gebeurt - de machtigen rijker doordat de vermogenden bepalen wie vermogen krijgt: de dividendbelasting wordt voor hén afgeschaft. Het maakt voor dit verhaal niet uit of die machtigen bestaan uit de hiërarchie van de katholieke kerk die goede daden beheert of uit aandeelhouders die geld beheren. De kern is dat het recht altijd moet zijn losgekoppeld van vermogenden, zodat recht altijd in staat is het vermogen op een andere manier te verdelen. Op de juiste manier.

En wat is de juiste manier? Dat hangt af van de keuze van een hersenspinsel. De juiste manier is afhankelijk van wat mensen vinden dat waarde is. Zonder Luther was iedereen ervan overtuigd dat de paus onfeilbaar was en dat zijn woord dus het enige juiste woord was. Luther koos een andere basis voor waarde: de Bijbel. De Bijbel was het woord van God en het woord van de paus was het woord van een mens. Een wijs mens, wellicht, een verstandig mens, mogelijk, maar feilbaar. Luther kon aflaten afzweren omdat hij de onfeilbaarheid van de paus voor hem geen grondbeginsel was. En zo kunnen wij nu het vermogen van bedrijven afnemen door het geloof af te zweren dat de markt eerlijk is. Het succes van elk bedrijf is deels een prestatie van een overheid. Het is ook een prestatie van medewerkers van die bedrijven, van de scholen waar die medewerkers ooit op zaten, van de ouders van de medewerkers die ooit met de opvoeding begonnen. Welk recht heeft Unilever op de prestatie van mijnheer De Vries die de vader is van mevrouw De Vries die een filiaal op een winstgevende manier managet? Of anders gezegd: hoeveel betaalde Unilever aan leraren en schoolmeesters die mevrouw De Vries de noodzakelijke kennis hebben bijgebracht?

En waarom is alles wat mevrouw De Vries in haar werktijd bedenkt, eigendom van Unilever? Dat is geen natuurlijk gegeven, maar een idee van John Locke. Wie loon aanvaardt, geeft zijn ideeën weg. Waarom is dat zo?

Mensen worden naakt geboren, maar de een komt ter wereld op een plek met goede scholen en rijke ouders, de ander op een plek zonder scholen, met kinderarbeid en ouders die door oorlog of hongersnood gescheiden zijn. Waarom is het eerste kind rijk en het tweede kind kansloos?

Bezit maakt beschavingen mogelijk en maakt het mogelijk dat sommige mensen meer bezit hebben dan andere. Verschillen zijn soms groot, soms klein, maar bestaan altijd. In het huidige systeem hebben degenen met veel vermogen een goed uitgangspunt om dat vermogen te vergroten, zodat kinderen met rijke ouders een grote kans hebben om zelf rijker te worden dan hun ouders. Is dat eerlijk?

Zoals vaker in de geschiedenis gaat het bezit naar de machtigen

Na de tijd van Joop den Uyl is de gelijkheid in de westerse wereld afgenomen. De politieke macht is meer en meer in handen gekomen van vermogende mensen die wetten maken die hun belangen beschermen. De macht van de financiële sector is zo groot geworden dat een sociaal-democratische politicus als Jeroen Dijsselbloem samen met christen-democraat Wolfgang Schäuble hun Griekse collega zo onder druk zetten dat die zich afvraagt waarom er nog verkiezingen zijn.⁷ Zoals vaker in de geschiedenis gaat het bezit naar de machtigen. De Grieken kijken werkloos toe.

Omdat bezit een hersenspinsel is en de wetten die bepalen hoe bezit moet worden verdeeld hersenspinsels zijn, is het mogelijk de hersenen anders te spinnen en dan verandert de verdeling van vermogen. Vermogen kan meer belast worden. Dat is het antwoord dat Piketty ons voorhoudt. Vervuiling zou meer belast kunnen worden. Dat zou passen bij het

idee dat de aarde een ruimteschip is met een atmosfeer en een beperkte hoeveelheid grondstoffen.⁸

Volgens dat idee wordt al het bezit op aarde een leen. Niet zoals in de Middeleeuwen een leen van de koning, maar een leen van de ongeborenen. We leven op het land van degenen die na ons komen. We delven de grondstoffen van degenen die na ons komen en we vervuilen de aarde voor degenen die na ons komen. Ons wetboek zou dus moeten worden herschreven: eigendom is het meest omvattende recht dat een persoon op een leen kan hebben (art. 1 lid 1 BW 5). En met de verandering van het woord 'zaak' in 'leen' krijgt de eigenaar er verantwoordelijkheid bij. Hij mag het kapot-

maken, maar daarmee verarmt hij het leven van degenen die na hem komen.

Het is een uitgangspunt dat past bij een tijd waarin de mensheid de hele aarde heeft oververd en je alleen kunt vluchten naar een plek waar andere mensen zijn. Een nieuw uitgangspunt in een tijd dat de macht van de mensheid over het leven op aarde zo groot is dat de mens verantwoordelijk is voor het voortbestaan van het leven van dieren en planten, van onszelf en van degenen die na ons komen. Door de ongelooflijke macht van de mensheid is het noodzakelijk om netjes met bezit om te gaan.

Ik ga dood. U, op uw tijd, ook. En dus is het logisch dat onze bezittingen een leen zijn. Geleend van onze nakomelingen.

Noten

- 1 Amersfoort, J. van, W. Heine-meyer & H. van der Wusten, 1981. *Een wereld van staten*. Alphen aan de Rijn: Samsom.
- 2 Machiavelli, N., 2008 (1532). *The Prince*. East Bridgewater: Signature Press, p. 23.
- 3 Piketty, T., 2014. *Kapitaal in de 21e eeuw*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- 4 Van Bavel, B., 2018. *De onzichtbare hand*. Amsterdam: Prometheus.
- 5 Harline, C., 2017. *De wereld in wanorde*. Nijmegen: Vantilt.
- 6 Mazzucato, M., 2013. *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Londen: Anthem Press.
- 7 Varoufakis, Y., 2017. *Adults in the Room: My Battle with Europe's Deep Establishment*. Londen: The Bodley Head.
- 8 Ockels, W., 2014. *Happy energy: The movement for a sustainable Earth and Us*. Humanity. Amsterdam.

- NIEUW -

Een veelzijdige bundel over een beladen onderwerp.

PAUL DE BEER, JELLE VAN DER MEER,
JANNEKE PLANTENGA & WIEMER SALVERDA (RED.)

VOOR WIE IS DE ERFENIS?

Over vrijheid, gelijkheid en familiegevoel



VERSCHEIJNINGSDATUM 13 SEPTEMBER 2018
ISBN 978 94 6164 4930 • 232 PAG. • PRIJS 19,99 EURO

FRANK VANDENBROUCKE

Zwaar beroep, eerder met pensioen?

MATTHIJS VAN MUIJEN

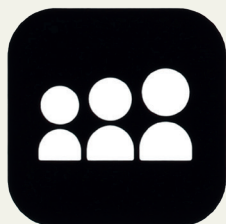
Frankrijk in beweging

DUCO BANNINK

De bijstand als uitzendbureau



REINIER TROMP

Het kapitalisme heeft vrij spel
in de digitale economie

SIMONE VERMEEREN

Democratie en revolutie: Troelstra's vergissing 100 jaar

Jaargang 75, nummer 5, oktober 2018

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

Verschijnt zes maal per jaar

Redactie

Paul de Beer
Nik de Boer
Meike Bokhorst
Klara Boonstra
Menno Hurenkamp
Ruud Koole
Marijke Linthorst
Annemariëke Nierop (*eindredactie*)

Redactieraad

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

**De redactie verwelkomt
bijdragen ter beoordeling.
Kopij graag toezenden
per e-mail naar send@wbs.nl**

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting
Emmapark 12
2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail send@wbs.nl

Vormgeving

Jaap Swart (*omslag & lay-out*)

Abonnementen

Bel 06 206 12 852 of mail
info@vangennep-boeken.nl
voor een abonnement of kennis-
makingsnummer.

Uitgever

Uitgeverij Van Gennep
Emmastraat 69
1814 DM Alkmaar
info@vangennep-boeken.nl
06 206 12 852

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.

© 2018 Uitgeverij Van Gennep

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

Redactioneel

Macht

Twaalf jaar lang had Alexander Pechtold één hoofddoel voor ogen met D66: regeringsdeelname. Voor D66 moet het jaar regeren dat ze nu achter de rug hebben echter voelen als een anticlimax. Wat is macht waard als dat nauwelijks leidt tot het realiseren van je idealen en als je meewerkt aan zaken waar je achterban mordicus tegen is?

De PvdA ondertussen heft na de klap van maart 2017 weer voorzichtig haar hoofd op, al is dat nog best lastig: politiek bedrijven tegen een kabinet dat op hoofdlijnen het beleid voortzet van het vorige kabinet, waarvan je zelf deel uitmaakte. Omhels het compromis niet als overwinning, is de les die Paul de Beer hieruit trekt.

Gelukkig zijn er voor de sociaal-democraten ook genoeg nieuwe onderwerpen om aan te pakken: zoals de ongebreidelde macht van techgiganten als Google, Facebook en Apple. Zij opereren in de digitale wereld, waar het kapitaal vooralsnog ongeregeerd zijn gang kan gaan. Daar tegenwicht aan bieden, en zeggenschap creëren voor burgers, is een grote uitdaging.

Een heel ander onderwerp dat politieke aandacht verdient is de bijstand. Het was altijd al moeilijk daaruit te komen, maar nu de arbeidsmarkt radicaal is geflexibiliseerd en er ook nog eens veel banen verdwijnen op mbo 1 en 2-niveau, wordt die opgave alleen maar moeilijker. Duco Bannink doet een gewaagd voorstel en pleit voor flexibilisering van de bijstand. Nog zo'n onderwerp: nu de pensioenleeftijd stijgt is het voor mensen met zware beroepen nog moeilijker dan voorheen om aan het werk te blijven tot hun AOW. Frank Vandenbroucke geeft adviezen, onder andere op basis van lessen uit België.

Verder dit nummer: wonderboy Emmanuel Macron is nu anderhalf jaar aan de macht in Frankrijk, en zijn partij heeft het moeilijk. Matthijs van Muijen betwijfelt of hij op de langere termijn een geloofwaardig alternatief kan blijven bieden voor zowel rechtse als linkse kiezers. Hans Oversloot blikt vooruit naar de presidentsverkiezingen in Oekraïne, en laat zien waarom deze klucht door ons serieus genomen zou moeten worden. Solke Munneke reflecteert op de 'Tussenstand' die de Staatscommissie parlementair stelsel presenteerde. En Simone Vermeeren geeft een analyse van de Roode Week: in november is het honderd jaar geleden dat Pieter Jelles Troelstra in de Tweede Kamer de revolutie uitriep. Ook toen was het vak van politicus niet simpel.

Omhels een compromis niet als overwinning

Door **Paul de Beer**

Redacteur S&D

Het blijft ongemakkelijk: oppositie voeren tegen een kabinet dat op hoofdlijnen het beleid voortzet van het vorige kabinet, waarvan je zelf deel uitmaakte. Nog lastiger wordt het als je – als fractievoorzitter van de qua grootste vierde oppositiepartij – de rol van oppositieleider nastreeft en ook nog eens vicepremier was van het vorige kabinet.

Een van de lastigste vragen is hoe je moet omgaan met besluiten van het vorige kabinet waarmee je achteraf toch niet zo gelukkig bent. Dat is extra gecompliceerd omdat de vorige leider van de PvdA er een handje naar had om bijna alle onderdelen van het regeerakkoord te omhelzen alsof ze letterlijk uit zijn eigen programma waren overgenomen.

Het besluit van het vorige kabinet – nota bene ten uitvoer gebracht door een PvdA-staatssecretaris – om de sociale werkvoorziening af te schaffen is daar misschien wel het meest schrijnende voorbeeld van. Die maatregel werd natuurlijk ingekleed in een verhaal waarmee ook sociaal-democraten nog uit de voeten konden. Was het immers niet beter dat al die mensen die hun leven lang in sociale werkplaatsen werken, een ‘echte’ baan in het bedrijfsleven zouden krijgen? Zodat zij niet langer waren weggestopt in aparte inrichtingen, maar samen konden werken met ‘gewone’ mensen in ‘gewone’ bedrijven? En hadden de sociale partners niet zelf deze richting aangegeven in het Sociaal Akkoord uit 2013?

Toch wong het vanaf het begin dat de regering wel besloot om de toegang tot de sociale werkvoorziening af te sluiten, maar voor het creëren van alternatieve werkplekken groten-deels afhankelijk was van het bedrijfsleven. En voor zover de overheid zelf de taak op zich nam om arbeidsplaatsen voor mensen met een beperking te scheppen, bleek zij niet eens in staat om deze belofte waar te maken. Dan was er ook nog de zonderlinge constructie om parallel aan het afschaffen van de sociale werkvoorziening een – overigens veel kleiner – aantal nieuwe plekken voor beschermt werk te creëren.

Nu de PvdA in de oppositie zit, kan zij gelukkig afstand nemen van dit onzalige plan, dat van het begin af aan tot mislukken gedoemd was. Het siert de partij dat zij nu erkent dat het een slecht idee is geweest. Dat het heel wat verbale acrobatiek vergt om uit te leggen waarom de PvdA het iets meer dan een jaar geleden nog wel een goed idee vond, nemen we dan maar op de koop toe. Maar hopelijk trekt de PvdA er ook de les uit dat zij, als zij weer eens gaat regeren, niet het gehele regeerakkoord omhelsst alsof zij niets anders had gewild als zij in haar eentje was gaan regeren. Dat een regeerakkoord van een coalitiekabinet maatregelen bevat die je met grote tegenzin hebt geaccepteerd, is onvermijdelijk. Maar kom daar in het vervolg dan ook rond voor uit. De kiezers zijn verstandig genoeg om te begrijpen dat je als regeringspartij pijnlijke compromissen moet sluiten. Dat je om de paar jaar radicaal van standpunt verandert zullen zij veel minder gemakkelijk accepteren.

Frankrijk in beweging

Onlangs baarde Jeroen Dijsselbloem opzien toen bekend werd dat hij al jaren aanhanger is van 'En Marche', de beweging van Emmanuel Macron. Ook de VVD en D66 gingen opzichtig naar de hand van Macron in het Europees Parlement. Wat maakt En Marche toch zo aantrekkelijk? Hoe doet de beweging het als partij, na anderhalf jaar regeren? Maakt zij haar beloftes waar? En hoe eenduidig zijn die beloftes eigenlijk, afgezien van de boodschap van vernieuwing?

MATTHIJS VAN MUIJEN

Bestuurskundige, oud-raadslid PvdA Rotterdam, volger van de Franse politiek en organisator van uitwisselingen met voorstedes van Parijs vanuit het beroeps onderwijs, de jeugdbescherming en de gemeenteraad

In het najaar van 2016 schreef ik mij in op de nieuwsbrief van *En Marche*, de beweging die de toenmalig Franse minister van Economische Zaken Macron was gestart. Omdat zijn beweging geen lidmaatschap vroeg, stond de teller al gauw op 11.000 sympathisanten. Tijdens de campagne voor de presidentsverkiezingen besloot ik uit nieuwsgierigheid een bijeenkomst bij te wonen van Macron. Dankzij de nieuwsbrief zag ik dat hij op 4 maart in Normandië sprak.

Vrijwilligers van de kring-Caen haalden mij met de auto op van het station. Zonder enige check of gesprek werd ik als vrijwilliger ingedeeld bij de beveiliging. Ik mocht de toegangskaarten controleren, waarbij deelnemers ook hun identiteitsbewijs moesten laten zien. Opvallend in de voorbereiding was dat ik op elke stoel naast de Franse vlag de Europese vlag moest leggen. Emmanuel Macron sprak vurig gedurende drie kwartier. Ik vond het verrassend dat ik zo snel het vertrouwen kreeg van de organisatie van de bijeenkomst, als po-

litiek geïnteresseerde Nederlander die verder niet bekend was. Het tekent de stormachtige beginfase van En Marche.

Voorgeschiedenis

In 2014 was Macron (partijloos) minister van Economische Zaken geworden onder Manuel Valls (Parti Socialiste). Daarvoor had hij een periode als adviseur gewerkt in het presidentiële paleis voor François Hollande. Hij hield zich als minister zijdeling bezig met de hervorming van de arbeidstijdenwetgeving, waar met name zijn collega, minister van Arbeid Khomri, veel tijd in stak.

Opvallend was de betrokkenheid van Macron bij de problematiek van jeugdwerkloosheid in de banlieues, die tientallen procenten hoger ligt dan in het Parijs binnen de rondweg. Macron constateerde dat veel jongeren ondanks hun diploma moeilijk aan een baan kunnen komen omdat ze niet beschikken over de juiste netwerken en contacten, wat vaak

een belangrijke mogelijkheid is om aan een stage of werk te komen.

In februari 2016 organiseerde Macron met hulp van een HRM-bureau gespecialiseerd in diversiteit een speeddate tussen duizend jongeren uit de buitensteden met vijfhonderd bedrijven. Hij riep op tot ontmoetingen en sprak de wens uit dat elk bedrijf de congreszaal zou verlaten met twee werkervaringsplekken voor deze jongeren. Die strijdbaarheid bleef niet onopgemerkt: ‘Emmanuel Macron en de rapper Booba voeren dezelfde strijd. Ze doen beiden zaken, maar de minister doet dat zonder petje. [...] Macron: à moi la banlieue!’ schreef *Le Parisien* over de bijeenkomst.

Start van En Marche

Twee jaar later nam Macron afscheid als minister om zijn eigen beweging op te richten met als doel ‘het land in beweging te zetten’. Hij koos ervoor als onafhankelijk kandidaat mee te doen en zag af van de harde strijd die nodig geweest zou zijn om als kandidaat van de Parti Socialiste mee te dingen naar het presidentschap. François Hollande was weliswaar verzwakt door slechte prestaties — onder andere het terugdringen van de werkloosheid wilde maar niet lukken — maar Macron zag meer kansen op het presidentschap als outsider. De geschiedenis heeft hem gelijk gegeven. Macron koos de juridische hoofdstad van het departement ten noorden van Parijs, Seine-Saint Denis Bobigny, communistisch bolwerk, als plek om zijn kandidatuur voor het presidentschap te lanceren.

De kern van Macrons betoog tijdens de campagne was dat hij het land wilde hervormen, liberaler maken, maar dat hij tegelijkertijd Fransen met minder kansen beter wilde beschermen. *Libérer et protéger*. Een sterke economie gecombineerd met een stevig sociaal programma. Zijn programma was dus zowel ‘rechts’ als ‘links’. En van beide politieke vleugels wist hij ook veel stemmen te trekken: de Republikeinen waren verzwakt nadat begin 2017 via de krant uitlekte dat presidentskandi-

daat Fillon zijn vrouw als parlementair medewerker had laten betalen in de tijd dat hij deel uitmaakte van het nationale Assemblée. En ook de Parti Socialiste deed het slecht. De socialistische kandidaat Benoît Hamon trok onvoldoende stemmen met een links programma — met onder andere plannen voor een basisinkomen — en kwam niet boven 10% uit in de eerste ronde. Een historisch dieptepunt.

Divers samengestelde regering

Om ook de parlamentsverkiezingen in juni 2017 te winnen, die een maand na de presidentsverkiezingen volgden, koos Macron voor een rechtse premier, Eduard Philippe, de toenmalige burgemeester van kustplaats Le Havre en aanhanger van de gematigd conservatieve Juppé. Zo probeerde Macron conservatief rechts de wind uit de zeilen te nemen. Van de Parti Socialiste had hij weinig meer te duchten nadat deze ernstig verzwakt uit de presidentsverkiezingen was gekomen. Macrons opzet slaagde en met meer dan driehonderd zetels veroverde zijn partij — omgedoopt tot La République En Marche (LREM) — het parlement.

Diverse voormalige parlamentsleden van de Parti Socialiste kozen de zijde van de nieuwe president. En omdat de middenpartij Modem ook de regering steunt, beschikt Macron over een comfortabele meerderheid. In zijn regering koos hij voor enkele politici van Parti Socialiste-huize, zoals de voormalig burgemeester van Lyon Gerard Collomb voor binnenlandse zaken en het parlamentslid van Bretagne Richard Ferrand voor ruimtelijke ordening en wonen. Daarnaast trad de milieuactivist Hulot, die het predicaat eerste vicepremier kreeg, toe tot de ploeg van Macron om ervoor te zorgen dat ook Frankrijk straks kan voldoen aan de klimaatdoelstellingen van Parijs.

Richard Ferrand moest overigens binnen korte tijd alweer aftreden, omdat hij niet over een maagdelijk juridisch dossier beschikte, een van de eisen van Macron. Wie verwickeld raakt in een zaak met justitie moet aftreden. Hetzelfde lot trof zijn coalitiegenoot Bayrou,

waarmee hij voor de verkiezingen een strategische alliantie was aangegaan. Bayrou was de voormalig presidentskandidaat voor de Mouvement Democrate, in 2007 nog goed voor 19% van de stemmen in de eerste ronde.

Een mengelmoes van links en rechts beleid

Wie kijkt naar het beleid van de regering-Macron, ziet dus veel rechtse maar ook linkse punten, om in die termen te spreken. Zo bezuinigde hij flink op de decentrale overheden, verlaagde hij de huursubsidie met € 5 per maand en bevroor hij de groei van gesubsidieerde arbeid bij verenigingen, waardoor er geen nieuwe contracten meer bijkwamen. In juli 2018 werd bekend dat van de 300.000 gesubsidieerde banen er nu nog 60.000 over zijn, terwijl de regering had voorzien in een teruggang naar 200.000 in 2018.

Meer linkse punten zijn de terugkeer van de politie in de wijken ('*police de proximité*') en het terugdringen van het aantal leerlingen op lagere scholen in achterstandswijken naar 12 per klas — een verkiezingsbelofte die hij in het eerste jaar van zijn regering al waar wilde maken, wat een hele opgave was, omdat er naast extra leraren ook extra lokalen nodig zijn.

Verder voert de regering een tabaksontmoedigingsbeleid door de accijnzen op tabak fors te verhogen naar € 10 per pakje. En de nicotinepleisters op kosten van de verzekering. Voor zzp'ers en andere groepen die minder goed beschermd zijn op de arbeidsmarkt wordt de sociale zekerheid uitgebreid. Macron wil ook de inzet van onderwijs en leergelden voor volwassenen flexibeler maken met een opleidingsbudget per persoon, waarbij de vakbonden minder zeggenschap krijgen en de individuele werknemer meer.

Een grote slag vormt de hervorming van de spoorwegen. De regering wil de SNCF klaarstomen voor de markt en voor aanbestedingen, in reactie op Europese regelgeving. Dat kan alleen als er efficiënter wordt gewerkt. Nu gaan

er jaarlijks miljoenen euro's naar de SNCF om de tekorten te dekken. De ingrepen leiden er toe dat nieuw personeel minder rechten krijgt en later met pensioen gaat en de mogelijkheden gratis te reizen voor familieleden van machinisten worden ingeperkt.

In september kwam Macron met voorstellen voor een activerend armoedebeleid om generationele armoede te doorbereken. Extra plekken bij de kinderopvang, gratis ontbijt voor kinderen uit achterstandswijken, geld voor de begeleiding van jongeren zonder werk of school en een basisinkomen in ruil

Macron beperkte het aantal leerlingen op lagere scholen in achterstandswijken tot twaalf per klas

voor vrijwilligerswerk maken hier onderdeel van uit. Hiervoor trekt de regering € 8 mrd uit verspreid over vier jaar.

Om aan de Europese begrotingsregels te kunnen voldoen en de tegenvallers op te vangen die hij had geërfd van de regering-Valls onder Hollande, moest Macron vanaf het begin flink bezuinigen. De bezuinigingen troffen vooral gemeenten en huurders. De burgemeester van Grigny, de armste stad van Frankrijk, waar maar liefst 60% van de inwoners op of onder het bestaansminimum leeft en waar het merendeel van de woningen bestaat uit sociale woningbouw, kwam in opstand. Hij verenigde ook andere gemeenten en schreef een manifest om duidelijk te maken dat de maatregelen die de regering in het eerste halfjaar doorvoerde, onevenredig hard uitpakken voor zijn burgers. Voor mensen met bovengemiddeld veel problemen, zo stelde de burgemeester van Grigny, is juist extra geld nodig voor wonen, onderwijs en het bestrijden van analfabetisme en werkloosheid.



Macron pakte de handschoen op en organiseerde een aantal bijeenkomsten om zich in de problemen te verdiepen. Hij benoemde oud-minister van stedelijke ontwikkeling Borloo als rapporteur. Die ging gedreven aan de slag en sprak met vele vertegenwoordigers van gemeenten, instanties en bewonersgroepen. Zijn vuistdikke rapport leidde tot de conclusie dat de komende jaren maar liefst € 48 mrd extra nodig is. En tot de aanbeveling dat er niet te hooi en te gras gekozen kan worden uit verschillende maatregelen, maar dat een integrale aanpak nodig is. Dit, aldus Borloo, mag niet het zoveelste rapport zijn – de ruim vijf miljoen inwoners van de banlieues zijn al te vaak teleurgesteld door de overheid.

Het aantal gesubsidieerde banen bij verenigingen liep onder Macron terug van 300.000 naar 60.000

Ook twee rapporteurs van het parlement, van Macrons eigen LREM, maakten in een analyse over de regio Seine-Saint-Denis duidelijk dat de vele werkbezoeken van delegaties en ministers aan de voorsteden in schril contrast staan met de daadwerkelijke investeringen die gedaan zijn. Voor werkloosheidsbestrijding, onderwijs, politie en justitie is in deze gebieden de afgelopen jaren minder geld beschikbaar gekomen, hoewel de problematiek juist bovengemiddeld groot is.

Macrons reactie op het rapport was teleurstellend. Hij liet veel vertegenwoordigers van gemeenten en instanties opdraven voor een grote speech, maar gaf aan niet in een bepaald plan te geloven en zeker niet als dat het plan was van twee blanke mannen (Macron en Borloo). Hij stelde wel een aantal acties voor en beloofde dat er geld beschikbaar komt voor herstructurering. Er werd een adviesraad van

bewoners opgericht, maar Macron betreft gemeenten, naar mijn oordeel, te weinig bij de extra inzet die nodig is. Hij beloofde wel om met een plan van aanpak te komen voor het bestrijden van drugsoverlast en met extra geld om taalachterstanden in te halen.

Een nieuwe beweging

De hamvraag is natuurlijk of de partij van Macron, La République En Marche, de hoge verwachtingen kan waarmaken en zich duurzaam kan nestelen in het partijlandschap van Frankrijk. Is de partij meer dan een stemmenmachine voor de president en de parlementsverkiezingen? In *En marche la politique moderne?* geeft Diane Delaurens een analyse van de partij twee jaar nadat de beweging is opgericht (het boek verscheen afgelopen april). De dynamiek van *En Marche* – ook wel aangeduid als E.M. – is letterlijk terug te vinden in de naam. Maar E.M. zijn natuurlijk ook de initialen van *founding father* Emmanuel Macron. Twee jaar later is zijn beweging al flink geïnstitutionaliseerd. De toevoeging 'La République' aan de partijnaam, is al aardig in lijn met die van de andere partijen en refereert aan de staat, de natie.

Ook Delaurens wijst erop dat de drempel laag is om sympathisant te worden van de beweging. Een paar keer doorklikken vanuit de website en je bent abonnee van de nieuwsbrief van En Marche. Voor bijeenkomsten werden alle sympathisanten uitgenodigd, en op die manier konden in het begin voldoende mensen op de been gebracht worden om grote zalen te vullen. Van de 200.000 sympathisanten zijn er circa 30.000 die ook een financiële bijdrage leveren.

Ruud Koole schrijft in *Macron's beweging: meer dan stovuur?* over de opkomst van En Marche: 'De opbouw van de beweging is minutieus voorbereid: in mei 2016 een mars om de Fransen te ontmoeten, in juli een manifestatie met 4000 man in Parijs en in oktober de presentatie van een uitvoerige diagnose van de stemming in het land: het inschakelen

van 200 experts bij de voorbereiding van het programma van Macron; culminerend in de grootste bijeenkomst tot dusver 16.000 man in Lyon in februari 2017.' Deze werd nog overtroffen op 17 april door 20.000 mensen in Bercy, Parijs.

Delateurs wijst erop hoe de totstandkoming van het programma van de LREM afwijkt van de manier waarop dat gebeurt bij de traditionele partijen. Waar andere partijen vanuit een ideologie, partijprogramma's en tradities werken, stond bij En Marche het proces centraal. Doelstellingen en resultaten waren van tevoren niet bekend. De beweging organiseerde 'de grote mars' in de zomer van 2016 om de opvattingen van Fransen te verzamelen en uit te werken voor een diagnose voor het land. Dat is een nieuwe methode van politiek bedrijven die burgers in staat stelt hun politieke principes zelf uit te dokteren.

Overigens zie je wel degelijk ook bij andere partijen een toenemende betrokkenheid van burgers bij de totstandkoming van het programma voor de presidentsverkiezingen. Zelfs de kandidaat van traditioneel rechts organiseerde uitgebreide werkgroepen met mensen uit het maatschappelijk middenveld om tot een programma te komen. En Benoît Hamon, die de voorverkiezingen van de Parti Socialiste won, organiseerde een volksraadpleging, waarvoor burgers uit het hele land zich konden opgeven. De animo om mee te denken bleek boven verwachting: 6.400 Fransen wilden een bijdrage leveren. Voor de raadpleging werd hieruit een selectie gemaakt van burgers die een goede afspiegeling van de Franse bevolking vormden, qua leeftijd, sekse, regionale spreiding en beroep.

In april 2017 woonde ik de afsluitende sessie van deze volksraadpleging bij. Een kerngroep van 41 Fransen was ingeloot in de burgerraad met als opdracht om met concrete programmapunten te komen die samengesteld waren na diverse weekenden. Kandidaat Hamon lichtte toe waarom hij bepaalde punten had opgenomen en andere niet. Via een website was het proces goed te volgen.

Zoals gezegd: de programmapunten van Hamon sloegen uiteindelijk niet aan en de kandidaat van de Parti Socialiste sneuvelde roemloos in de eerste verkiezingsronde, met minder dan 10% van de stemmen. Ver beneden het percentage van Macron (24%). Conservatief rechts bleef steken op 20%, een dieptepunt voor de partij van toenmalig president Sarkozy. De aversie tegen de bestaande partijen, de frisheid van de kandidaat Macron (ondanks zijn deelname aan regering-Hollande en werkzaamheden voor de president) maakten hem een aantrekkelijker kandidaat voor links én rechts. Extreem links zocht zijn heil bij Melançon, die charismatischer overkwam dan Hamon en met bijna 20% van de stemmen niet ver van een tweede plek verwijderd bleef. En een toenemend aantal Fransen stemde Marine Le Pen (21%), die in de peilingen lange tijd zelfs aan kop was gegaan.

Partijvorming

Tijdens de meeting van Macron in Caen waarover ik aan het begin van dit artikel verhaalde, vroeg ik de mensen die ik moest controleren wat zij bij de laatste verkiezingen gestemd hadden. Uit die snelle steekproef kwam een divers beeld naar voren. Er waren kiezers van rechts en van links, nieuwe kiezers, en een deel van de mensen was ook gewoon nieuwsgierig om 'het fenomeen' Macron te horen spreken. Een parallel dringt zich op met Jesse Klaver met zijn townmeetings, waarbij veel niet-leden komen, waaronder veel jongeren, maar waarvan het de vraag is of ze lid worden en of de partij ze op duurzame wijze aan zich weet te binden.

De grote mars heeft Macron een aantal uitgangspunten opgeleverd, zoals zijn liberale koers, maar met een sociaal vangnet, en zijn pro-Europese geluid. Macron heeft zich in een positie gemanoeuvereerd in het midden van het politieke spectrum. Maar kunnen we LREM wel een centrumpartij noemen? Pierre Brechon gaat hier in zijn analyse *Qui sont les électeurs de Macron* op in: 'Het electoraat kiest

eerder vanuit ideologische oriëntaties dan vanuit sociaaleconomisch oogpunt. Het is helemaal niet noch rechts noch links maar én centrum én rechts én links.' Er is, aldus de politicoloog, geen sprake van een verschuiving van grote groepen kiezers naar het midden. Veeleer is er sprake van groepen — linkse en rechtse — kiezers die zich aangesproken voelen door de persoon en beweging van Macron en door bepaalde standpunten.

Deze analyse duidt op een risico voor Macron. Als de kiezers blijven vasthouden aan een rechts of links kamp, dan kunnen ze bij een volgende verkiezing, bijvoorbeeld voor de gemeenteraad of Europa, terugvallen op de oude partijen. Immers, die zijn zich aan het herbronnen en als zij in staat zijn een aantrekkelijke lijsttrekker te vinden en de methodes die Macron hanteerde overnemen, dan kunnen wellicht ook zij weer stemmen trekken. Dat scenario is zeker niet onwaarschijnlijk als de regering-Macron onpopulaire maatregelen neemt en als een duidelijk verhaal daarbij ontbreekt. Dat de steun voor Macron kwetsbaar en vluchtig is, blijkt uit een opiniepeiling eind september 2018, waarin minder dan 30% van de ondervraagden zegt achter de president te staan. Daarin speelt ook de houding van de president een rol. Macron zegt eerlijk te willen zijn in zijn communicatie, maar komt soms arrogant over. En hij lijkt zich te isoleren in zijn presidentiële paleis, waar hij weinig tegenspraak duldt. Dat noopte hem eind september een groot interview te geven in *Le Monde*, om te vertellen dat hij wil luisteren en wel degelijk opstaat voor kritiek.

Rechts en links te vriend houden

De echte uitdaging voor LREM is de nieuwheid te behouden en de interne organisatie goed op poten te zetten. De beweging heeft 4.500 lokale comités die op het ticket En Marche bijeenkomsten organiseren zonder dat zij een gemeenschappelijk verleden hebben. Het lijkt er bovendien op dat de regering van Ma-

cron per dossier de ene keer meer linkse en de andere keer rechtse maatregelen neemt. Daarin schuilt het risico dat een samenhangende visie en coherent regeringsbeleid ontbreken en dat de Fransen daardoor van de partij vreemd raken.

Ook Hamon organiseerde een volksraadpleging, waarvoor burgers uit het hele land zich konden opgeven

Twee jaar na haar oprichting piept en kraakt het in de partij. Hoe coherent zijn de 322 députés die de LREM vertegenwoordigen? De rekrutering in het voorjaar van 2017 verliep niet via partijlijsten en afdelingsvergaderingen. Een gelijke man/vrouw-verhouding was een belangrijk criterium en opvallend vaak werd gekozen voor aansprekende kandidaten die hun sporen maatschappelijk verdiend hadden.

Die manier van selecteren houdt ook risico's in. De volksvertegenwoordigers hebben natuurlijk een *vertegenwoordigende* functie, en die komt wellicht meer tot zijn recht als er meer mensen op deze positie komen die maatschappelijk hun sporen verdiend hebben. Maar veel LREM-parlementariërs hebben geen politieke ervaring om op terug te vallen, behalve degenen die bij bijvoorbeeld Mouvement Démocrate of de Parti Socialiste of andere politieke partij vandaan komen. Wel heeft Macron geïnvesteerd in scholingsdagen om zijn ploeg goed voor te bereiden op het parlementaire werk. Voor de toekomst en wellicht al voor de gemeenteraadsverkiezingen van 2020 is het interessant dat de partij ook een jongerenbeweging heeft — Jeunes Avec Macron, JAM — waar politieke vaardigheden geleerd kunnen worden en van waaruit op termijn gerekruteerd kan worden.

Politiek onervaren ministers

Ook de ministersploeg van Macron toont het risico van bewindspersonen die onvoldoende politieke handigheid en ervaring hebben om met parlement en media om te gaan. Zo kondigde Macrons minister van duurzaamheid, Hulot, onlangs zeer onverwacht op de radio zijn vertrek aan uit de regering. Op de milieu-activist Hulot was in het verleden al vaker een beroep gedaan om minister te worden, vanuit diverse regeringen. Hij had de boot steeds afgehouden, maar was uiteindelijk toch gewicht voor de missie van Macron, die van duurzaamheid echt een punt wilde maken, met de sluiting van de kerncentrales en een forse reductie van de CO₂-uitstoot. In toenemende mate raakte Hulot echter gefrustreerd tijdens zijn ministerschap. Het smaldeel van de groenen is bijzonder klein in het Franse parlement, net als de vleugels 'Ecolo' binnen LREM. Hulot moest opboksen tegen de ministers van de vakdepartementen. Hij zag dat hij alleen stond, al behaalde hij wel succesjes, zoals het terugbrengen van de maximumsnelheid op enkelbaans wegen buiten de bebouwde kom naar 80 km per uur, het niet doorgaan van de uitbreiding van de luchthaven Nantes (Notre Dame des Landes) en het verankeren van duurzaamheid in de Franse grondwet.

Hulot was een van de populairste, gezichts-bepalende ministers. Zijn bekendheid dankt hij aan een populair reis-/duurzaamheidsprogramma dat hij presenteerde. Juist de brug die met Hulot werd geslagen naar de natuur- en milieubeweging gaf Macron legitimiteit. Door diens vertrek wordt Macrons verhaal zwakker. Hulot is inmiddels vervangen door de wat saaier, minder bekende voorzitter van het parlement Rugny, ook een van de weinig gezaghebbende groene politici.

Een soortgelijk verlies leed Macron met het vertrek van de populaire minister van Sport, Laura Flessel, die het vak van politicus te zwaar vond, zoals ze zelf aangaf. Als ex-topspporter was ook zij een voorbeeld van een minister afkomstig uit het maatschappelijk middenveld

die was gekozen om haar vakkennis en niet vanwege een langdurige politieke carrière. Macron zal alle zeilen moeten bijzetten om zijn vakministers met minder politieke bagage te laten overleven.

Een gevoelig verlies is verder het vertrek van een van Macrons grote steunpilaren van het eerste uur, minister van Binnenlandse Zaken Gerard Collomb. Hij keert op 71-jarige leeftijd terug naar Lyon, naar de lokale politiek en heeft tijd nodig zich voor te bereiden op de gemeenteraadsverkiezingen. Een bizarre carrière-wending, in een stad waar hij al heel lang burgemeester was namens de Parti Socialiste. Openlijke kritiek op de houding van Macron in de media leidde tot steeds meer spanningen tussen de president en zijn belangrijkste minister. Als zelfs Collomb de regering verlaat, op wiens steun kan Macron dan nog rekenen? spotte de oppositie.

Een fractie van meer dan driehonderd leden

Wie leest in de dossiers die in het parlement worden behandeld, zoals die over de vernieuwing van de huurwet, constateert een zee aan amendementen van politici van de LREM. Op zich is het positief dat de regeringspartij in het parlement actief meedoet om de wet te verbeteren. Maar tegelijkertijd geeft het te denken dat de partij die de minister levert ook zoveel wijzigingen wil en zoveel verschillende woordvoerders kent. Waar is de samenhang? Breekt hier het gebrek aan een gezamenlijke visie en uitgangspunten de partij op?

Ruimte voor verschillende stromingen en dissidente meningen kan pas bestaan als er ook een gezamenlijke basis is van waaruit gewerkt wordt en waarop kan worden teruggevallen. De LREM ontbeert die basis. Delaurens spreekt van een strikte stemdiscipline binnen de partij, die de hoop op vernieuwing doet vervagen. Het vasthouden van de macht lijkt binnen de partij belangrijker te worden dan een vrij debat op basis van inhoudelijke argumenten. De partij is zo snel gegroeid

dat zij nooit heeft hoeven samenwerken met andere stromingen in het parlement om een meerderheid te behalen. De fase van geleidelijke groei en langzame nesteling in het politieke landschap is overgeslagen. En dat heeft een prijs.

Europese verkiezingen

De Europese verkiezingen kunnen helpen om de LREM verder te institutionaliseren en haar plek in het Franse politieke landschap te verstevigen, maar ook om de partij een plek te geven op Europees niveau. De grote Europese families – de conservatieven, sociaal-democraten en liberalen – zien dat de partij van Macron veel zetels kan halen in het Europees Parlement. In de peilingen staat de LREM nek-aan-nek met de partij van Marine Le Pen – beide op circa 21% van de stemmen.

Het is voor Macron lastig om een eigen fractie te voeren in het Europees Parlement – dan moet de partij ten minste 25 zetels halen afkomstig uit zeven lidstaten. Dat betekent dat de députés van Macron zich zouden kunnen aansluiten bij een andere fractie. De liberalen die zijn verenigd in de ALDE-fractie, waarin ook de VVD en D66 zitten, doen zichtbaar grote moeite Macron hun kamp binnen te krijgen.

Geen gemakkelijke opgave

Vlak voor de zomer werd Macron in verlegenheid gebracht nadat zijn persoonlijke beveiliging gefilmd was terwijl hij met geweld een demonstrant arresteerde op 1 mei. Zowel links als rechts maakte er een groot punt van, zozeer dat er in de laatste week voor het zomerreces maar liefst twee moties van afkeuring lagen. De partij van Mélenchon kreeg steun van de Parti Socialiste en ook de partij van Sarkozy kwam met een motie van afkeuring. Nadat de beelden bekend waren geworden bij de staf van Macron was de beveiliging slechts geschorst geweest en was er geen strafrechtelijk onderzoek gestart. Was er toch ook binnen En Marche sprake van vriendjespolitiek en

meten met twee maten? Macron had hier als presidentskandidaat juist altijd stevig tegen geageerd. Zijn nieuwe kabinet moest onkreukbaar zijn en ministers waartegen een justitieel onderzoek gestart werd, konden meteen vertrekken.

De komende tijd wachten daarnaast nog een paar lastige dossiers. Met de vakbonden en werkgeversorganisaties probeert Macron een aantal sociale hervormingen door te voeren. De sociale partners krijgen tot februari 2019 de tijd om gezamenlijk een nieuwe vorm

Macron zegt eerlijk te willen zijn in zijn communicatie, maar komt nu arrogant over

van werkloosheidsverzekeringen te ontwerpen. Ook zal er een plan komen om de uitgaven in de zorg in ziekenhuizen te beperken en moet er een nieuw pensioenstelsel komen.

Macron wil vasthouden aan de doelstelling om het begrotingstekort terug te dringen. Hij wil daarmee de rechtse partijen de wind uit de zeilen nemen vooruitlopend op de Europese verkiezingen in mei 2019 en de gemeenteraadsverkiezingen voorjaar 2020. Het verwijt een tweede François Hollande te zijn wil Macron tegen elke prijs voorkomen. Door deze bezuinigingen dreigen in 2019 opnieuw gesubsidieerde banen te verdwijnen.

Macrons populariteit is inmiddels lager dan dat van zijn voorganger Hollande rond deze tijd. Slaagt Macron erin aan het begin van zijn tweede regeringsjaar nieuw elan te vinden en de Fransen (weer) enthousiast te maken? Het zal moeten blijken, en hangt er ook vanaf of de Franse economie weet te profiteren van de toegenomen ruimte voor ondernemerschap, het liberaliseren van de sociale zekerheid en de verminderde druk van de vakbonden. Ook belangrijk is dat Macron

opnieuw geloofwaardigheid verwerft op het gebied van duurzaamheid na het vertrek van de populaire Hulot. En dat hij het warme imago terugkrijgt dat hij uitstraalde in zijn campagne.

Cruciaal voor Macron is of hij de niet-kosmopolieten meekrijgt en bij de Europese verkiezingen de in de peilingen populaire Le Pen van zich afhoudt. Kan hij het smaldeel afkomstig vanuit de Parti Socialiste voldoende bieden komend jaar, onder andere met de hervorming van de ziektekosten en zijn plannen tegen armoede? En dan moet Macron ook de LREM als partij neerzetten, met een partijkader en lokale structuren, zodat deze meer is dan een beweging die eenmalig succesvol was bij verkiezingen. Het schaakspel dat Macron speelt is complex.

Lessen

Wat kunnen partijen in Nederland leren van de opkomst van Macron? Ten eerste is de wijze waarop de LREM het programma heeft opgesteld verfrissend. Niet alleen is maatschappelijke groeperingen gevraagd om input, burgers zijn actief betrokken bij het programma – zij werden serieus genomen en voor hun

inbreng werd uitgebreid de tijd genomen. Nog lang niet alle partijen hebben voor zo'n brede aanpak gekozen met veel aandacht voor het proces.

Ten tweede heeft Macron lef getoond door maatschappelijk interessante personen op sleutelposities te benoemen die niet zozeer vanwege hun partijlidmaatschap of -carrière minister zijn geworden, maar vanwege hun vakkennis. En hij keek nadrukkelijk over partijen heen om de juiste vrouw en man op de juiste plek te krijgen.

Ten derde wist hij door bijeenkomsten grote groepen te bereiken en een beweging te starten met veel lokale groepen. De drempel om actief te worden onder de paraplu En Marche was heel laag, waardoor allerlei initiatieven vanuit groepen burgers die nog niet politiek actief waren van de grond zijn gekomen.

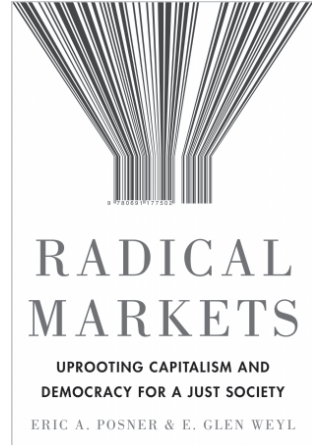
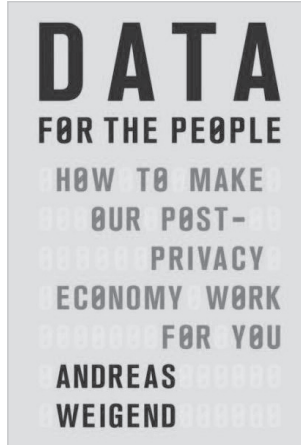
Ten slotte durft Macron duidelijk stelling te nemen, ook als zijn standpunt niet populair is. Zo hield zijn regering ondanks protesten vast aan de snelheidsverlaging van 90 naar 80 kilometer per uur, verhoogde hij de prijs van een pakje sigaretten met een paar euro en toont hij lef door een pro-Europese koers te omarmen en uit te dragen, terwijl ook de Fransen zeer eurosceptisch zijn.

- Literatuur**
- Brizzi, Riccardo en Lazar, Marc (redactie), *La France d'Emmanuel Macron*, mei 2018.
- 'La Fin du clivage gauche-droite', *Cahiers français*, mei-juni 2018.
- Choffat, Thierry, 'Le macronisme et la fin des partis traditionnels', *Civitas Europa* 2017/2.
- Delaurens, 'En marche La politique moderne', *Esprit*, april 2018.
- Duhamel, Olivier, *Les Mots de Macron*, 2018.
- Macron, Emmanuel, *Program En Marche! Pamphlet élection présidentielle*, 23 april–7 mei 2017.
- Mandonnet, Eric, 'Il y a une tentation thatchérienne chez Macron', *L'Express*, 2–8 mei 2018.
- Nathan, Herve, 'La Macronie mélangée hasardeux du public et du privé', *Marianne*, 20–26 juni 2018.
- Koole, Ruud, 'Macron's beweging', *De Hofvijver*, mei 2017.
- Les Echos, Bilan, *Macron 1 an*. *Le Figaro*, *Un an après Macron face aux divisions de sa majorité*, 18 juni 2018.
- Le Figaro*, *Les défis du président Macron*, 15 mei 2017.
- Le Figaro*, *L'image de Emmanuel Macron se dégrade dans l'opinion*, 6 juli 2018.
- Le Point*, *Macron et pourquoi pas lui? Comment il veut casser le système*, 31 december 2015.
- Le Journal de Dimanche*, 'Reformes: Macron veut encore accélérer', 18 maart 2018.
- Le Monde*, 'Emmanuel Macron, "Je reste un outsider"', 4 april 2017.
- Le Monde*, 'Macron repousse ses transformations', 7 juli 2018.
- Le Monde*, 'Emmanuel Macron président de plus en plus normal', 11 september 2018.
- L'Humanité*, 'Une pauvreté de dingue', 12 september 2018.
- Le Monde*, 'Emmanuel Macron, un départ sans la fanfare', 6 oktober 2017.
- Le Figaro*, 'Macron vire au social sans le dire', 4 september 2018.
- Muijen, Matthijs van, *Rotterdamse recepten tegen radicalisering*, site *Vers Beton*, 26 november 2015.

Noten

- 1 conseilcitoyenhamon2017.fr
- 2 Delaurens, 'En marche La politique moderne', *Esprit*, april 2018.
- 3 Met dank aan Ruud Koole voor commentaar op een eerdere versie.

Zeggenschap in de digitale samenleving



- ▶ **Dijck, J. van, T. Poell, & M. de Waal**, *De platformsamenvleving — Strijd om publieke waarden in een online wereld*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2016
- ▶ **Weigend, A.S.**, *Data for the People — How to make our Post-Privacy Economy Work for You*, Basic Books, New York 2017
- ▶ **Posner, E.A. & E. Glen Weyl**, *Radical Markets — Uprooting Capitalism and Democracy for a Just Society*, Princeton University Press, Princeton, NJ 2018

REINIER TROMP

Master-student Artificial Intelligence aan de Universiteit Utrecht en medeoprichter van de Datavakbond

Als de afgelopen jaren iets duidelijk is geworden, is het wel dat internet, sociale media en digitale platforms een niet weg te denken invloed hebben gekregen op onze samenleving. Door het schandaal rond Cambridge Analytica weten we dat bedrijven op grote schaal handelen met gebruikersdata. Data die uiteindelijk ingezet worden voor het beïnvloeden van kiezers of het destabiliseren van democratieën. We hadden daarnaast in maart 2017 het refe-

rendum over de sleepwet, die de bevolking dwong zich in dit onderwerp te verdiepen en die uiteindelijk een diepe scheidslijn liet zien tussen de manier waarop jong en oud denkt over zaken als privacy en veiligheid. En sinds kort hebben alle EU-landen een data- en privacywet, de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

De Algemene verordening gegevensbescherming is een poging om de digitale econo-

Reinier Tromp

mie te reguleren en individuen zeggenschap te geven over hun eigen gegevens. Zo hebben we nu het ‘recht op vergetelheid’ waardoor je mag vragen om gegevens te verwijderen, en het ‘recht op portabiliteit’ waardoor je gegevens mag meenemen naar een ander platform. Interessant in de AVG is dat deze burgers beschouwt als ‘datasubjecten’ (betrokkenen). Data is dus niet meer iets secundairs aan een individu, nee, individuen zijn subjecten van data en hebben datarechten.

Dit centraal zetten van gegevens voor het individu in wetgeving is een belangrijke stap van overheden om een geheel nieuw domein

De klanten van Facebook zijn niet de gebruikers ervan maar de adverteerders

te controleren. Een domein dat ik de digitale samenleving zou willen noemen. In de digitale samenleving zijn data de primaire handelswaar en advertenties de belangrijkste bron van inkomsten. Het is het operationele domein van de vijf rijkste bedrijven ter wereld: Google, Apple, Microsoft, Facebook en Amazon. Zij zijn inmiddels de grootste data-verzamelaars en eigenaar van de belangrijkste productiemiddelen in de digitale economie: ze beheren de drukste platforms en bezitten de modernste technieken in kunstmatige intelligentie.

Het is onzeker wat de effecten zijn van de steeds belangrijker wordende digitale praktijken voor onze samenleving en niemand weet goed hoe erop te reageren. De afgelopen tijd zijn verschillende boeken uitgekomen die pogen de mechanismen achter de digitale samenleving te begrijpen. In *De platformsamenleving* beschrijven José van Dijck, Thomas Poell en Martijn de Waal bijvoorbeeld hoe online

platforms een centrale rol zijn gaan spelen in onze samenleving en proberen ze de belangrijkste mechanismen hiervan te ontrafelen. De platforms moeten we zien als bemiddelaar tussen twee of meer partijen. Bedrijven als Uber en Airbnb organiseren de omgevingen waarin die verbindingen al dan niet tot stand komen.

Publieke belangen in de platform-samenleving

Van Dijck e.a. signaleren een *platformisering* waarbij een paar bedrijven de dienst uitmaken. Stel je een markt voor waar handel gedreven kan worden, laten we zeggen de IJ-hallen in Amsterdam. Deze markt heeft één eigenaar: Mark. Mark bepaalt wie er op de markt mag kopen en verkopen, wat de regels zijn, hoe groot je marktkraam is, wat de ideale looproute van klanten is, waar je als verkoper mag staan enz. De entree voor bezoekers is gratis en voor verkopers in eerste instantie ook. Maar als je de bezoekers langs jouw kraam wilt leiden, moet je extra betalen. En als je een prominente kraam wilt ook. Tot zover weinig aan de hand, veel markten werken zo. Maar stel je nu voor dat er in Nederland maar één of twee markten zijn waar het druk is. Dan komen we bij de situatie die we op internet zien en waarbij de techgiganten de marktmeesters van zo ongeveer de enige markten zijn. Zij zijn dus niet zozeer *monopolies* maar eerder *monopsonies*: ze beheren de markt waarop de handel plaatsvindt. En natuurlijk maakt het Mark niet veel uit wat er precies plaatsvindt op de markt en welke externe effecten dat heeft, zolang mensen maar terugkomen en hun geld er uitgeven is iedereen tevreden.

De kernvraag die de auteurs zich stellen is hoe het in een platformsamenleving zit met de publieke belangen. Hoe worden die bepaald en geborgd? Als steeds meer van het dagelijkse verkeer plaatsvindt op een paar platforms, dan wil je wel weten welke gevolgen dit heeft voor de samenleving. Door hun design,

Reinier Tromp

algoritmes en gebruiksregels zijn deze platforms namelijk sturend voor gedrag: 'Platforms zijn de weerslag van een specifieke visie op de inrichting van de samenleving en daarmee stuurt de technologisch-economische en sociaal-culturele dynamiek van platformen de governance van diezelfde samenleving.'

Vakjargon misschien, maar het komt erop neer dat platforms nooit neutraal zijn in hun ontwerp, eerder sturend. De manier waarop je een plein aanlegt in een stad bepaalt hoe mensen het gebruiken en zich er gedragen. Zo

We willen niet betalen voor een e-mailaccount, maar willen ook niet dat anderen meelesen

kent het platformecosysteem ook een eigen dynamiek met eigen ordeningsprincipes die grote invloed hebben op de organisatie van de samenleving als geheel. Niet onbelangrijk hierbij is dat de grootste spelers in dit ecosysteem Amerikaanse beursgenoteerde bedrijven zijn met Amerikaanse normen en waarden. Facebook bijvoorbeeld werkt hard om alle verantwoordelijkheid te vermijden voor de content op de website – behalve voor seksuele content, daarover is het superstrikt.

Wie wil begrijpen waarom Facebook wel strikt is als het over seksuele content gaat, maar niet wat betreft andere ophitsende content, moet het bedrijfsmodel van dit platform begrijpen. De klanten van Facebook zijn niet de gebruikers ervan maar de adverteerders. Een adverteerder wil niet naast een foto met naakte borsten staan, maar het kan hem – blijkbaar – weinig schelen of zijn advertentie naast leugens over mensen in de bijstand staat.

Sterker nog: resultaten van een studie van Buzzfeed laten zien dat tijdens de laatste drie maanden van de Amerikaanse verkiezingen in 2016, de meestgelezen fake-news-verhalen meer engagement op Facebook genereerden dan de meestgelezen verhalen van de grote mediaplatforms zoals *The New York Times*, *Washington Post* enz.¹ Online platforms doen er alles aan om gebruikers zoveel mogelijk betrokken te houden, om zoveel mogelijk data van gebruikers te krijgen en gebruikers zoveel mogelijk in aanraking te laten komen met betaalde advertenties. Eigenlijk vragen Google en Facebook zich continu af: hoe krijgen we jouw aandacht en welke advertentie moeten we je vervolgens laten zien. Of dit nu wel of niet strijdig is met publieke belangen, maakt in dit bedrijfsmodel weinig uit.

Van Dijck e.a. laten zien dat de mechanismen achter deze platforms een controlerende werking hebben op delen van een samenleving. De journalistiek bijvoorbeeld is voor een steeds belangrijker deel afhankelijk van distributie via internetplatforms. Dat leidt tot een belangrijke verschuiving: voorheen werden advertenties vooral gebruikt om het journalistieke proces te bekostigen, zoals bij kranten en televisiejournaals. Maar de logica is nu andersom: de berichtenstroom wordt met behulp van algoritmes zo georganiseerd dat er maximale advertentie-inkomsten worden gegenereerd. Nieuws is simpelweg een van de vele producten om een publiek te bedienen dat voor adverteerders interessant is. Gelijksortige fenomenen signaleren de auteurs in het vervoer en onderwijs.

Maar hoe krijgen we als samenleving controle over de platforms? Hoe bestrijden we 'fake news', sociale-mediaverslaving, oneerlijke concurrentie, groeiende ongelijkheid, tribalisering, werkloosheid door automatisering, privacyschendingen, online pesten, cybercriminaliteit enz.² Dit zijn geen vragen met eenvoudige antwoorden. Daarom proberen de meeste boeken over dit onderwerp die nu op de markt komen allereerst het systeem te

Reinier Tromp

vatten. Internetbedrijven werken in een veld dat slecht begrepen wordt door gebruikers en regelgevende instanties. Wat ze doen is per definitie nieuw. Ze opereren op het snijvlak van noviteit, onwetendheid en wetteloosheid. Er zit niets anders op dan als een Haruspex vanuit de ingewanden van de machinerie van de platformsamenleving naar scenario's voor de toekomst kijken.

Het systeem doorgronden

Dit is dan ook de aanpak waar Andreas Weigend voor kiest in *Data for the People*. Weigend begint zijn boek met zijn ontdekking van de Stasi-documenten die over hem waren aangeemaakt toen hij in de DDR woonde. Hij verhaalt hoe er een schok door hem heen ging bij het zien van alle verzamelde gegevens. Maar, relatieveert hij al snel: de Stasi-documenten zijn niets vergeleken met wat hij dagelijks vrijwillig over zichzelf weggeeft online. Daartegenover staan echter geweldige gratis diensten en producten. Hoe weet ik of deze ruil eigenlijk een goede is? vraagt hij zich af.

Weigend wil mensen 'data literate' maken. Anders gezegd: mensen zullen eerst het systeem moeten begrijpen voordat ze het kunnen beheersen. We moeten af van het huidige model waarin we passieve consumenten zijn. In plaats daarvan zijn we actieve 'co-creators van sociale data'. Want data, zegt Weigend, zijn de olie van de eenentwintigste eeuw. De brandstof voor de technologie van de toekomst bestaat uit bits en bytes. En net als met olie geldt dat ruwe onbewerkte data vrij onbruikbaar zijn. Je moet het harvesten (zo wordt het verzamelen en uitwisselen van data genoemd), transporteren, opslaan, verwerken, schoonmaken en hergebruiken voordat je er een nuttig product van kunt maken. In een wereld waarin de meeste beslissingen worden geleid door wat Weigend 'dataraffinaderijen' noemt, is het cruciaal te begrijpen hoe het systeem werkt. Eisen stellen kun je alleen als je weet wat die eisen zouden moeten zijn. Het

publiek heeft alleen iets aan transparantie als het niet misleid kan worden.

Neem de eis om privacy. Wat vragen we daar eigenlijk mee? We gooien vrijwillig elke dag onze diepste geheimen op onbekende servers maar verwachten tegelijkertijd dat niemand meekijkt? We willen niet betalen voor een e-mailaccount, maar willen ook niet dat anderen meelesen? Weigend meent dat privacy in deze tijd een illusie is. Net zoals privacy nauwelijks bestond voordat we onze woningen zelfstandig konden verwarmen en we allemaal bij elkaar woonden, zo bestaat zij niet meer sinds de komst van Google en Facebook. De mens heeft duizenden jaren zonder privacy geleefd, dus waarom zou ze dat nu niet kunnen?

Dat privacy een illusie is wil echter niet zeggen dat we niets te verbergen hebben. Privacy is een illusie omdat de sporen die we achterlaten op internet zo talrijk zijn dat er weinig voor nodig is om een correct profiel van iemand te maken. Cambridge Analytica werd een schandaal omdat mensen met de neus gedrukt werden op de gevolgen van 'profiling' (Trump, Brexit), maar in feite is het de essentie van het hele platformbedrijfsmodel: profielen maken van gebruikers zodat je gericht je reclameboodschap kunt 'targetten'. Dit deel van de deal is duidelijk: meer gemak betekent minder privacy. Wederom de vraag: is dat een goede deal?

Daarmee komen we terug bij de vraag van Van Dijck e.a.: hoe behartigen we zaken waarvan de samenleving heeft besloten dat ze collectieve aandacht moeten krijgen in een online wereld? Zaken als privacy, vertrouwen, transparantie, onderwijs, journalistiek. Weigend zoekt de oplossing vooral in het emanciperen van het individu. Moderner: het 'empoweren' van mensen door ze enerzijds te onderwijzen – vermoedelijk door zijn boek te lezen – en anderzijds uit te rusten met gereedschap om aan de datamachine te kunnen sleutelen.

Dat onderwijzen waarschijnlijk maar matig werkt, blijkt eigenlijk al bij het uitlezen

Reinier Tromp

van zijn boek: het is een typisch Amerikaans boek dat had kunnen volstaan met 80 pagina's maar waarbij de uitgever waarschijnlijk heeft gevraagd er nog 150 pagina's aan voorbeelden achteraan te plakken. Veel van Weigends voorbeelden zijn volgend jaar alweer achterhaald en zijn vaak zo specifiek dat ze weinig leerzaam zijn voor een breed publiek. Je zo grondig invreten in de werking van de hedendaagse technologie is mogelijk als je Andreas Weigend heet, voormalig hoofdonderzoeker bij Amazon, maar voor de rest van de wereld is het een hels karwei.

Bruikbaar is het gereedschap waarmee Weigend ons wil uitrusten. Dat gereedschap heeft de vorm van 'datarechten'. We moeten het recht krijgen om *inzage* te hebben in onze data, om bedrijven die met data werken te kunnen *inspecteren*, om data te *amenderen*, data te *vervagen*, te *experimenteren* met de data en data te *transporteren*. Deze rechten worden door Weigend overigens veel radicaler ingevuld dan nu in de Algemene verordening gegevensbescherming het geval is.

Neem het recht op inzage in je data.² Daarmee wordt in de huidige wetgeving alleen heel expliciete data bedoeld. Maar de grote waarde zit juist in de impliciete data die door vele berekeningen in combinatie met de data van anderen tot stand komen. Banken kunnen bijvoorbeeld een creditscore berekenen waarmee voorspeld kan worden hoe groot de kans is dat iemand zijn lening op tijd terugbetaalt. Behalve dat mensen deze creditscore zelf graag zouden willen inzien, wil je natuurlijk vooral weten hoe die bank ertoe komt en wil je daaraan kunnen sleutelen als je denkt dat het niet klopt. Weigend heeft gelijk als hij zegt dat inzage in ruwe data — zonder dat je er iets mee kunt, zonder dat je het kunt analyseren, vergelijken en interpreteren — vrij zinloos is.

Weigends datarechten geven mensen misschien inderdaad de mogelijkheid om aan de moderne machines te sleutelen die over onze levens beslissen. En net als met andere rechten zorgen zij ervoor dat bedrijven op het

matje geroepen kunnen worden — waardoor het mogelijk wordt de spelregels te veranderen. In augustus 2018 bijvoorbeeld heeft de Autoriteit Persoonsgegevens een dwangsom van € 48.000 ingevorderd bij Theodoor Gilissen Bankiers omdat zij een klant weigerden inzage te geven in zijn gegevens. Toch weet ik nog steeds niet hoe nodig deze rechten zijn en wanneer ik me erop moet beroepen. Wanneer worden mijn — of anderzins — rechten geschonden? Hoe erg is het eigenlijk dat sommige bedrijven alles van mij weten? Wat wordt er aan mij verdiend? Wat loop ik daardoor zelf mis? Als ik een tientje voor Spotify, Netflix of Blendle betaal, in hoeverre krijgen muzikanten, filmmakers of journalisten dan eigenlijk betaald voor hun werk?

Datarechten zorgen er misschien voor dat ik me als individu kan wapenen in de datamarkt, maar hoe realistisch is het om van mij te vragen als individu om 'data literate' te worden als ik niet weet wat mijn handelswaar precies is? Hoe kunnen overheden, instituties, toezichhouders en collectieven mij beschermen als ze niet weten waarvoor ze moeten opkomen? De olifant in de kamer lijken hier de data zelf te zijn: als ik niet weet wat de prijs en functie van mijn handelswaar zijn, hoe moet ik dan onderhandelen?

We zijn allemaal datawerkers

Eric Posner en Glen Weyl gaan op dit vraagstuk in in hun boek *Radical Markets*. Waar Van Dijck e.a. data beschouwen als brandstof en Weigend als 'ruw materiaal', zien Posner & Weyl data als arbeid. De meeste mensen realiseren zich volgens de auteurs niet in hoeverre hun arbeid als 'dataproducent' bijdraagt aan de digitale economie. Dit komt door de aard van de achterliggende technologie van dataverwerking: kunstmatige intelligentie. Terecht leggen ze uit dat kunstmatige intelligentie-systemen collectieve systemen zijn die niet zouden werken als wij ze niet continu voeden met onze data. De rol die

Reinier Tromp

mensen spelen als datawerkers wordt niet gecompenseerd. Bovendien worden de opbrengsten vrijwel niet herverdeeld: zij gaan naar een klein aantal bezitters in plaats van naar de massa.

We leven volgens Posner en Weyl daarom op dit moment in de ‘techno-middeleeuwen’. Als horigen werken we voor onze heer in ruil voor extra volgers op Twitter of een gratis dienst van Google. Natuurlijk is dit niet optimaal voor de internetgebruikers. Maar *Radical Markets* is vooral een boek over economische theorie en het beschrijft vooral hoe de economie achterblijft door het huidige dominante

We leven op dit moment in de ‘techno-middeleeuwen’

bedrijfsmodel in de digitale economie. Voor bedrijven betekent het dat ze veel slechte data krijgen omdat ze gebruikers alleen omslachtig kunnen stimuleren om betere data te produceren. Voor gebruikers betekent het dat ze wel veel nuttig werk ‘leveren’ maar bij wijze van spreken niet kunnen leven van de diensten die Google en Facebook bieden.

Waarom betalen de techgiganten de gebruikers eigenlijk niet gewoon voor hun data? Omdat, stellen Posner en Weyl, gebruikers de kip met de gouden eieren zijn zolang ze hun ‘werk’ als ‘vermaak’ zien. Facebook is leuk. Twitter is informatief. Het is vrijetijdsbesteding. Gebruikers zien zichzelf dus niet als werkers en zolang dit het geval is, zullen bedrijven bang zijn dat zodra gebruikers betaald krijgen voor hun ‘dataproduktie’, ze voor alle data betaald willen worden die ze nu gratis weggeven. Bedrijven kijken wel uit om de illusie van vrijetijdsbesteding te doorbreken.

Het is moeilijk te kwantificeren maar het lijkt erop dat de meerderheid van alle digitale

data verkregen wordt door Facebook en Google. Deze bedrijven beheersen samen 84% van de wereldwijde advertentiemarkt (exclusief China); Google’s aandeel in zoekhandelingen op internet is 64% en de twee miljard Facebookgebruikers zitten elke dag gemiddeld 50 minuten op de app of website. Door netwerkeffecten is de positie van deze giganten ook nauwelijks te breken en zullen andere kleine bedrijven vooral proberen bij ze aan te sluiten. Om succesvol te zijn in deze markt moet je vooral samenwerken met de techgiganten. En er is weinig reden om te denken dat zij die in een machtspositie verkeren het systeem willen veranderen.

Belangrijk is hier dat gebruikers geen idee hebben van de waarde van hun data. En eigenlijk weet niemand dat. Dat is toch iets opmerkelijks: we hebben een nieuwe markt, met als belangrijkste handelswaar data. Maar we hebben geen idee wat het waard is. Hoe kunnen we de digitale economie sturen en het kapitalisme aan banden leggen als we eigenlijk niet weten waar we het over hebben? Posner & Weyl doen een poging om dit debat aan te zwengelen. Ze pleiten voor een klassenbewustzijn van internetgebruikers en voor een vereniging voor datawerkers in een datavakbond. Het boek doet hiermee zijn titel eer aan: het is radicaal en verfrissend.

Gratis bestaat niet

Cambridge Analytica is slechts het topje van de ijsberg – dat weten we eigenlijk allemaal. Waarom zijn apps in de appstore gratis? Waarom zijn diensten op internet gratis? Omdat al die softwareontwikkelaars en bedrijven van lucht leven? Welke deal maken we dan eigenlijk elke dag als we op internet surfen? Als we inloggen op Facebook, een berichtje sturen via WhatsApp? Langzaam staan er mensen op die proberen ons de weg te wijzen in de platform-samenleving en die ons inzicht bieden in de werking ervan. Cruciaal voor dit nieuwe deel van onze samenleving is hoe we aankijken

Reinier Tromp

tegen de centrale deeltjes ervan: data. En de discussie hierover is pas net begonnen.

Wie de drie genoemde boeken gaat lezen, verwacht waarschijnlijk daaruit op te kunnen maken wat de redenen zijn voor fenomenen als 'sociale-mediaverslaving', 'fake news' en 'internet trolls'. En misschien hoopt de activistische lezer ook een handvat te vinden voor het oplossen van de negatieve consequenties hiervan. Maar zelfs samen genomen slagen de boeken daar onvoldoende in. Dat is ook niet vreemd, we staan pas aan het begin van dit nieuwe domein. Geen van de drie boeken lijkt de naar mijn mening belangrijkste oorzaak als kern te maken van de beschreven fenomenen die we aanschouwen, fenomenen die denk ik louter symptomen zijn. De boeken geven daarmee wel te drinken, maar lessen niet de dorst. Laat mij een poging wagen.

De digitale realiteit zoals we die kennen, komt niet uit de lucht vallen. Zij is de consequentie van een model dat internet nu al decennia in een steeds strakker wordende wurggreep houdt met zeer negatieve consequenties voor de samenleving als gevolg. 'Alstublieft! Hier heeft u gratis diensten, gratis sociale netwerken en gratis producten', zeggen bedrijven als Google en Facebook. 'Hoera! Alles is gratis!' juichen wij en we gebruiken alles naar hartelust. Twee dingen zijn hier samengegaan die moeilijk verenigbaar zijn. Enerzijds is internet gratis en open voor iedereen, anderzijds is het begin jaren negentig weggegeven aan de vrije markt en dus overgeleverd aan de wetten van het kapitalisme en ondernemerschap.

Dat het huidige model 'gratis' is, komt voor een groot deel voort uit de ideologie achter het ontwerp van het internet. De interface van het world wide web – bestaande uit hyperlinks – werd ontworpen door Tim Berners Lee en anderen in de publieke sfeer en had als doel om de toegang zo laagdrempelig mogelijk te maken. Begin jaren negentig werd internet echter aan de private sector overgelaten.³ Een aantal slimme ondernemers kreeg het idee

om diensten eerst gratis te maken om via deze weg een groot marktaandeel te bewerkstelligen. Eenmaal groot genoeg, zo dachten bijvoorbeeld Google-oprichters Larry Page en George Brin, zouden ze alsnog een betaald model invoeren. Wat niemand echter voorzag was dat 'gratis' hiermee de norm van het internet werd. De geest was uit de fles en internetgebruikers bleken niet langer bereid te betalen voor online diensten. Google en anderen veranderden daarop hun bedrijfsmodel: advertenties werden de bron van inkomsten. Dat model heeft ze bepaald geen windeieren gelegd dankzij een belangrijk inzicht: de enorme hoeveelheden data op internet is het ideale materiaal om gebruikers te 'targetten' en daarmee gerichte advertenties te plaatsen. Veel beter en efficiënter dan de zeer grofmazige strategieën die gebruikt werden voor adverteren in de traditionele media.

Data over gebruikers zijn daarmee het belangrijkste bezit van internetbedrijven. Het is ook de reden waarom we nu overall de termen 'big data', 'artificial intelligence' en 'machine learning' zien. Dat zijn niet zomaar modewoorden. Door het ontwerpen van kunstmatige intelligentie-toepassingen wordt geprobeerd gecompliceerde en ondoorzichtige statistische modellen te trainen om uitkomsten te voorspellen of te classificeren, zoals: 'Hoe groot is de kans dat deze foto een zwaan bevat' of 'Hoe groot is de kans dat deze persoon zijn geld binnen de termijn terugbetaalt?' Om tot juiste uitkomsten te komen moeten deze algoritmes gevoed worden met bergen data en om die te verwerken is een enorme computationele kracht nodig.

De datahonger van de algoritmes verklaart waarom techbedrijven zo jagen op onze gegevens: het algoritme heeft genoeg voorbeelden nodig om het probleem van 'overfitting' tegen te gaan. Als je een model voedt met alleen witte zwanen, denk het al snel dat wit een essentiële eigenschap van zwanen is. Ziet het vervolgens een zwarte zwaan in de wereld dan zal het zeggen: geen zwaan. Om een accuraat

Reinier Tromp

beeld van de werkelijkheid te krijgen en menselijk gedrag te voorspellen is het dus belangrijk voor internetbedrijven om de beheerders te blijven van de digitale knooppunten — daar waar het dataverkeer het drukst is — en om daar voorloper te blijven in kunstmatige intelligentie.

Het belangrijkste gevolg van dit gratis model is dat de internetbedrijven *manipulation machines* zijn geworden — een term gemunt door Jaron Lanier, Silicon Valley'er van het eerste uur. Internetbedrijven proberen zoveel mogelijk gebruikers te engageren door ze te manipuleren. Het werkt als volgt: de data van jou op een platform zijn heel goed vergelijkbaar met de data van vergelijkbare mensen. Op basis van deze kennis stellen de algoritmes hypothesen op over de correlaties: bij welke mensen zien we op basis van hun data een vergelijkbaar patroon? Vervolgens word je getest als ware je in een lab: er worden verschillende stimuli op je afgevuurd om te kijken hoe je reageert: wat doe je als er een blauwe rand om de content wordt gezet en wat bij een rode? Wat doe je als we berichten over DENK en Forum voor Democratie prominenter weergeven in je feed? Op welke connecties reageer je? Ook wordt er gedifferentieerd tussen positieve en negatieve emoties om te kijken waar je op reageert.

Uit een studie van Facebook zelf blijkt dat zeer emotionele berichten tot meer engagement leiden in de vorm van clicks, shares, likes, dislikes en comments. Deze beïnvloeden vervolgens weer de stemming van gebruikers en de emotie van het volgende bericht. Het lezen van boze berichten is de beste voorspeller voor het plaatsen van boze berichten. Wat gebruikers vervolgens wordt aanbevolen, is vaak weer nog extremer in emotionele lading waardoor ze weer meer klikken, 'liken' en 'commenten'.

De feeds op platforms als YouTube, Facebook, Instagram en Twitter zijn dus verre van neutraal — ook een belangrijke conclusie uit *De platformsamenleving*. Maar de oorzaak

hiervan is vrij transparant: het platform of de app heeft als doel om de gebruiker als product te verkopen aan klanten en intussen zoveel mogelijk data over hen te verzamelen. Verontwaardigd zijn over fake news op Facebook is daarom een beetje als McDonalds verwijten dat ze smerige broodjes verkopen: als mensen het graag eten, waarom zou een bedrijf het niet aanbieden en optimaliseren? Bedrijven zoeken niet per se naar waarheid of naar 'het goede'. De werkelijke content waar het om draait zijn de advertenties. De rest is vulling, en die moet sticky genoeg zijn om de gebruikers te laten plakken, klikken, kopen en

Er is weinig reden om te denken dat de techgiganten het systeem willen veranderen

terugkomen. Of dit nu fake news is of leidt tot polarisatie is niet de eerste zorg voor deze bedrijven — en het is misschien ook wel niet hun verantwoordelijkheid.

Toch lijkt het alsof we de verantwoordelijkheid vooral zoeken bij deze bedrijven. Mark Zuckerberg wordt uitgenodigd bij het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden en in het Europees Parlement om uitleg te geven en verbeteringen te beloven. Tegelijkertijd roepen we dezelfde bedrijven op om ons te beschermen tegen online trollen en buitenlandse inmenging. Als een persoon wordt doodgedood door een zelfrijdende auto van Uber in het daarvoor gedereguleerde Arizona, wijzen we met de vinger naar Uber. Als Google zijn kunstmatige intelligentie wil inzetten voor militaire doeleinden, moeten aandeelhouders en medewerkers in actie komen.

Maar wie publieke verantwoordelijkheid verwacht van de techgiganten moet begrijpen

Reinier Tromp

dat zij wellicht nog meer slaaf zijn van het beschreven verdienmodel dan het publiek. Hun handen en voeten zijn met gouden ketenen gebonden omdat hun producten – dat zijn de gebruikers – misschien weglopen op het moment dat zij ze laten betalen. Bovendien heeft dit model ze naar marktwaarde de grootste bedrijven ter wereld gemaakt, dus waarom zouden ze daar wat aan veranderen?

Het gevaar van de manier waarop we alles nu (niet) geregeld hebben, is dat de risico's bij individuen liggen – iets wat Weigend in *Data for the People* naar mijn mening te weinig problematiseert: bij gebruikers die tekenen voor onleesbare gebruikersvoorwaarden of bij de zzp'ers die platformwerk verrichten. Omdat bedrijven als Facebook, Uber, Airbnb en Deliveroo te boek staan als 'platforms' en 'bemiddelaars' en zichzelf dus enkel als doorgeefluik beschouwen, kunnen ze elke verantwoordelijkheid afschuiven naar de gebruikers en klanten. De verantwoordelijkheid zoeken bij deze bedrijven betekent de facto de risico's leggen bij de burger, terwijl ondertussen deze bedrijven machtige en puissant rijke marktmeesters worden van de digitale samenleving.

Een alternatief is om de verantwoordelijkheid voor het bewaken van publieke belangen te zoeken bij een logischere partner: de overheid. Dit is ook de optie die de auteurs van *De platformsamenleving* voorstellen. Zij onderscheiden drie rollen voor de overheid: gebruiker, toezichthouder en ontwikkelaar. Vooral de rol van toezichthouder is hier van belang omdat techbedrijven sectoren juist bewust ontregelen. De overheid beschikt over een instrumentarium dat voorwaarden schept zodat individuen en collectieven kunnen handelen – zonder tegen een muur van onmogelijkheden aan te lopen. Zij kan via toezichthouders de monopsoniemacht breken en daarmee de markten openen, ze kan bedrijven controleren op naleving van de Algemene verordening gegevensbescherming of ze kan het gebruik van verslavende producten ontmoedigen of verbieden.

Maar de overheid loopt ernstig achter de feiten aan. De voornaamste technologie is reeds in handen van het bedrijfsleven waardoor de overheid ook vooral *gebruiker* is, en toezichthoudende instituties zien met leden ogen aan hoe de enorme techno-economische dynamiek hun taak bemoeilijkt. Ga er maar aanstaan om elk van de 165.000 gezondheidsapps te controleren op juistheid en betrouwbaarheid. Daarnaast schuiven overheden ten behoeve van bijvoorbeeld het vestigingsklimaat met aantrekkelijke belastingtarieven en deregulering vooral nog meer kennis, macht en inkomen naar de techgiganten.

In de Verenigde Staten bijvoorbeeld was Arizona een tijd lang het laboratorium voor techbedrijven die hun zelfrijdende auto's daar probleemloos konden testen op openbare wegen. 'Don't let the government stand in the way of innovation', schreef de gouverneur bij een decreet voor nog minder regelgeving een maand voor een dodelijk ongeval door een zelfrijdende auto van Uber. In plaats dat overheden voor publieke bescherming zorgen, worden zij behendig uit elkaar gespeeld in een race naar de bodem.

Als we de publieke verantwoordelijkheid niet van bedrijven kunnen verwachten die de wetten van hun bedrijfsmodel volgen en als instituties en overheden nog zoekende zijn naar hun rol en naar oplossingen die werken, is het misschien tijd voor de burgers zelf om zich te organiseren. Laat burgers zich dus verenigen om de macht van de techgiganten te breken en zeggenschap op te eisen.

Datavakbond

Een collectiviteitsvorm die voor de hand ligt omdat zij al eerder met dit bijtje gehakt heeft, is de ouderwetse vakbond. De econoom John Kenneth Galbraith stelde al dat vakbonden de noodzakelijke tegenmacht vormen om de macht van monopolisten te balanceren. Het recente werk van Robert C. Allen laat zien dat arbeiders nauwelijks loon naar werk kregen

Reinier Tromp

voordat vakbonden werden opgericht en ook de ontwikkeling van de liberale democratie hand in hand ging met de stijgende invloed van vakbonden en collectiviteiten. Wanneer mensen zich verenigen, kunnen zij dus meer zijn dan alleen een collectieve onderhandelingsmacht voor lonen: zij kunnen vergaande voorwaarden afdwingen voor de samenleving waarin ze leven en werken. In mei 2018 is daarom de Datavakbond opgericht – geïnspireerd op de ideeën hierover van Posner & Weyl. Dit is een collectief van internetgebruikers dat voorwaarden wil afdwingen voor de digitale samenleving.

Wie de digitale samenleving gaat vormgeven, is uiteindelijk een politieke vraag. Het is onvermijdelijk dat de bestaande beleidsinstrumenten aangepast moeten worden. Als internetgebruikers zich organiseren

kunnen zij een gesprekspartner worden, zeggenschap eisen en de macht van monopsonies proberen te doorbreken. Ze kunnen hun plek opeisen in het digitale domein. Eigenlijk waarvoor vakbonden vroeger ook werden opgericht, maar dan voor de digitale samenleving. Zodat individuen niet louter een radertje zijn in een manipulatiemachine van het grootkapitaal maar dat in plaats daarvan de macht verdeeld wordt over de leden van de samenleving. Als we fenomenen als sociale-mediaverslaving, fake news, machtsconcentratie, datamisbruik en polarisering bij de wortel willen aanpakken, moet het bedrijfsmodel van het internet op de schop en moeten we bouwen aan een digitale samenleving die voor iedereen werkt en niet alleen voor een selecte groep. Precies zoals de internetpioniers het ooit bedoelden.

Noten

- 1 Zie: www.buzzfeednews.com/article/craigsilverman/viral-fake-election-news-outperformed-real-news-on-facebook.
- 2 AVG, Artikel 15, lid 1.
- 3 Zie voor een uitgebreide verhandeling hiervan: Keen, A. 2015. *The Internet is Not the Answer*. Atlantic Monthly Press; Mazzucato, M. 2018. *The Value of Everything: Who Makes and Who Takes from the Real Economy*. Public Affairs.
- 4 Brin, Sergey & Lawrence Page. 1998. 'The Anatomy of a Large-Scale Hypertextual Web Search Engine', *Computer Networks and ISDN Systems* 30(1-7): 107-117.
- 5 Lanier, Jaron. 2014. *Who Owns the Future?* Simon & Schuster trade paperback edition. New York: Simon
- 6 Kramer, Adam, Jamie Guillory & Jeffrey Hancock. 2014. 'Experimental Evidence of Massive-Scale Emotional Contagion through Social Networks', *Proceedings of the National Academy of Sciences* 111(29): 1-3.
- 7 Over de impact van sociale media op polarisatie en is nog veel onenigheid. Deze studie geeft een interessant inkijkje: John Kelly & François Camille: 'This is what filter bubbles actually look like', *MIT Technology Review*. Laatste geraadpleegd 27 augustus 2018. [611807/this-is-what-filter-bubbles-actually-look-like/](http://technologyreview.com/s/611807/this-is-what-filter-bubbles-actually-look-like/)
- 8 Zie voor een analyse van de achterliggende mechanismen van platformwerk: Boonstra, Klara, 'De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgeverschap,' *S&D* 2018/2, pp. 44-53.
- 9 Galbraith, John Kenneth. 1952. *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*. Houghton Mifflin.
- 10 Allen, Robert C. 2009. 'Engels' pause: Technical change, capital accumulation, and inequality in the British industrial revolution.' *Explorations in Economic History* 46(4): 418-435.
- 11 Zie: www.datavakbond.nl

Flexibiliseer de bijstand

Mensen die vanuit de bijstand weer aan het werk komen, vinden steeds moeilijker een vaste baan. Daar kunnen we schande van spreken, maar daar help je die mensen niet verder mee. Wat mensen wel helpt is als ze eenvoudig naast een uitkering kunnen werken of als ze makkelijk tijdelijk werk kunnen aannemen tussen de bijstandsuitkeringen door. En dat ze daar dan ook wat geld aan overhouden. Maar werkt beleid dat daarop inzet niet juist meer flexibilisering in de hand?

DUCO BANNINK

Universitair hoofddocent aan de Vrije Universiteit Amsterdam

Mensen die in de bijstand zitten hebben over het algemeen een niet al te best arbeidsmarktperspectief. Toch zijn er werkgevers die deze mensen willen aannemen. Die werkgevers verdienen ondersteuning. Want als bedrijven kosten moeten maken die maar deels worden gedekt door de bijbehorende inkomsten, haakt ook de meest maatschappelijk betrokken ondernemer af.

Het is als gemeente dus heel verstandig om in te zetten op ondersteuning van de werkgever bij het naar werk begeleiden van mensen uit de bijstand. In Enschede, waar ik vandaan kom, is dat al jaren staande praktijk. Bijvoorbeeld door het verlichten van administratieve lasten van werkgevers, het toegankelijk maken van loonkostensubsidie en het verschaffen van eventuele aanvullende voorzieningen, zoals trainingen of een aanpassing van de werkplek. De vooronderstelling van deze aanpak is dat op deze manier de vraag naar arbeid (de werkgelegenheid) in dit segment van de arbeidsmarkt kan toenemen. En door de verbeterde werkgelegenheid in dit segment

kunnen uitkeringsgerechtigden vervolgens doorstromen naar een duurzame baan.

Maar de arbeidsmarkt verandert. Het middensegment van de arbeidsmarkt komt steeds meer onder druk te staan en aan de onderkant is de arbeidsmarkt in rap tempo geflexibiliseerd. De weg naar duurzame uitstroom van bijstandsgerechtigden naar betaald werk lijkt daardoor een steeds moeilijker te nemen hobbel te worden. Het beleid van gemeenten kan deze realiteit niet negeren. De werkgevers goed begeleiden blijft natuurlijk belangrijk, maar het zou op een andere manier moeten, radicaler, en gemeenten moeten meer oog hebben voor de noden en wensen van uitkeringsgerechtigden.

Het verdwijnende midden en toenemende flexibilisering

Vooraf banen in het lagere-middenniveau van de arbeidsmarkt verdwijnen. Het hardst getroffen worden grofweg banen op het niveau van mbo 1 en 2, misschien 3. Het werk dat daar

wordt gedaan schuift ofwel naar boven (en wordt gecompliceerder) ofwel naar beneden. Aan de onderkant van de arbeidsmarkt verdwijnt regulier werk op grote schaal en worden arbeidsvoorwaarden slechter. 'Werk' blijft bestaan, maar de 'baan' verdwijnt. Werk wordt meer en meer gedaan in kortdurende, flexibele aanstellingen. De permanente baan staat onder druk. Er is op de West-Europese arbeidsmarkten een beweging gaande die je zou kunnen aanduiden met 'het verdwijnende midden'.

De verschuiving naar boven gebeurt doordat de productie gecompliceerder wordt. In de productie vindt meer ontwikkelingswerk plaats – van processen of van nieuwe prototypes. Bureau-arbeid wordt meer en meer integraal. Hierbij is het bijvoorbeeld meer dan vroeger nodig om de boekhouding te verbinden aan HRM of aan de strategie van het bedrijf. Hierdoor stijgen de eisen die aan werknemers gesteld worden en ook hun inkomen stijgt, maar tegelijkertijd daalt de werkgelegenheid in de oude, nog niet geïntegreerde taken.

Er is daarnaast ook een verschuiving naar beneden vanuit dat verdwijnende midden. Bulkproductie en simpel bureauwerk verdwijnen naar elders, daar waar loonkosten lager zijn. Wat blijft – en dat zie je in het geval van Enschede goed – is werk dat fysiek is gebonden aan de lokale omgeving. Het gaat hier om werk in de zorg, de bouw, de beveiliging, het onderwijs et cetera. De verhouding tussen vraag naar en aanbod van werk verslechtert op het lagere-middenniveau in deze sectoren. Werknemers in dit segment kunnen niet concurreren met heel speciale vaardigheden. Bovendien wordt de financiële ruimte voor dit werk kleiner – het gaat voor een belangrijk deel om werk in de publieke en semipublieke sector. Het gevolg is dat in dit segment van de arbeidsmarkt steeds meer fragmentatie en 'informalisering' optreedt. De baan verdwijnt en daarvoor in de plaats komen nulurencontracten (in de thuiszorg), aanbesteed werk waarbij per stuk wordt betaald (bij de post), werk dat wordt ondergebracht bij zzp'ers die voor

eigen risico werken (in de bouw, maar ook in de administratieve diensten). Deze beweging is structureel. Werk wordt gefragmenteerd. Dat neemt niet weg dat in economisch goede tijden de vraag naar arbeid heel hoog kan zijn. Dat zien we nu bijvoorbeeld in de bouw: meer en meer zzp-werk, waarvoor in tijden van hoogconjunctuur goed wordt betaald.

Let wel, dit gebeurt niet altijd, alleen als de aard van de taak dit soort splitsingen toelaat. Dat is vooral het geval aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Aan de bovenkant zien we juist de steeds verdere integratie van afzonderlijke taken in een steeds ingewikkelder pakket. De Amerikaanse econoom Autor noemt dit fenomeen 'task-biased technological change'.¹ Werkgevers, zo is zijn analyse, benaderen werk als een pakket taken en richten hun bedrijfs-

Vooraf banen in het lagere-middenniveau van de arbeidsmarkt verdwijnen, op het niveau mbo 1 en 2 en 3

processen zo in dat ze komen tot een optimale mix van in- en extern uitgevoerde taken. Taken die zonder veel probleem kunnen worden afgesplitst of geautomatiseerd, worden dat ook. Juist de coördinatie van het werk wordt hierdoor moeilijker. We zien daarom een U-vormige ontwikkeling van werkgelegenheid: fragmentatie van werk aan de laagbetaalde onderkant van de markt, maar wel een toename van de hoeveelheid werk, het verdwijnen van werk in het lagere-middensegment en meer en moeilijker en goedbetaald werk aan de bovenkant.

Het genuanceerde WRR-rapport over dit onderwerp – *De val van de middenklasse?* – bevestigt deze ontwikkeling: 'Als we de beroepen ordenen naar verdiend inkomen [is] er wel sprake [...] van een krimp van het middenseg-

ment. Terwijl de aandelen van hoog- én laag-betaalde beroepen in de totale beroepenstructuur groeien, daalt het aantal beroepen in het lagere middensegment. Dat komt vooral door de groeiende groep verzorgenden, veelal vrouwen, die relatief weinig verdienen. Economen spreken daarom van *baanpolarisatie* met groei aan de bovenkant én aan de onderkant, maar met een krimpend middensegment.² Precies dus de beweging die Autor waarneemt: beroepen die zich laten automatiseren verdwijnen. Beroepen die gevoelig zijn voor taaksplitsing worden fragmentarisch. Beroepen aan de bovenkant worden ingewikkelder.

Problemen met de oude werkgeversbenadering

De oude werkgeversbenadering vooronderstelt dat het mogelijk is om doorstroom naar regulier werk te realiseren door een bijstandsccliënt goed te trainen en te motiveren en de werkgever te ontzorgen. Het probleem met deze benadering is dat die zich richt op het segment van de arbeidsmarkt dat naar boven verschuift. Voor mensen die vanuit de bijstand aan regulier werk willen komen is het steeds moeilijker om ertussen te komen. De druk op dit midden neemt toe, en de mogelijkheden hier vast werk te vinden nemen af. Maar mensen die uit de bijstand aan het werk komen, maken in het hogere segment van de arbeidsmarkt over het algemeen weinig kans. Ook in het verleden was dat zo, maar nu geldt dat nog sterker. Bedenk dat ook de werknemers die uit het middensegment zijn weggedrukt meeconcurreren om de arbeidsplaatsen in het naar boven schuivende deel van het verdwijnende midden.

Het is zeer onwaarschijnlijk dat lokaal sociaal beleid in staat is om deze globale verschuiving in de arbeidsmarkt te keren. Een sterke inzet op technologie, economische structuurversterking, infrastructuur, hoger onderwijs en het ondersteunen van spin-offs, zou wel degelijk de economische structuur aan de bovenkant van de markt kunnen versterken,

maar dit leidt nog niet tot de terugkeer van stabiele werkgelegenheid in het midden en aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Dat betekent dat niet het stabiele midden maar de *gefragmentariseerde onderkant van de arbeidsmarkt* de plaats is waar de uitstroom van bijstandsgerechtigden zal plaatsvinden. Uitstroom naar dit segment kan echter over het algemeen geen langdurige voltijds uitstroom zijn. Het aantal vaste banen in dit segment van de arbeidsmarkt is beperkt. Uitstroom is noodzakelijkerwijs én kortdurend én vaak in deeltijd én met een beperkt perspectief op doorgroei, maar wél met een echt perspectief op enige zelfstandigheid en enig meedoen en op enige inkomensgroei ten opzichte van het bijstandsniveau. Dat is niet zo omdat we deze vorm van uitstroom het meest waarderen, natuurlijk niet. Het is zo omdat de arbeidsmarkt verandert en we op die veranderingen maar een beperkte invloed hebben.

Laat de draaideur draaien

Dat alles heeft consequenties voor de lokale beleidsaanpak. Neem Enschede. Er zijn op dit moment zo'n vierhonderd draaideurcliënten in de Enschedese bijstandsvoorziening. Blijkbaar is een deel van de cliëntengroep in staat om in ieder geval deels via kortdurende en gefragmentariseerde arbeidsdeelname in het eigen inkomen te voorzien. Wat mij betreft is deze draaideuruitstroom niet negatief, maar juist sterk positief te waarderen. Het past in de veranderende arbeidsmarkt waar we mee te maken hebben. Deze cliënten halen er het maximale uit wat betreft zelfredzaamheid, binnen de beperkte mogelijkheden die er zijn. Ik denk dat het potentieel van deze vorm van uitstroom veel groter is, en dat die kan worden versterkt door wijzigingen in twee aspecten van het bijstandsbeleid: het beleid gericht op de cliënten en het beleid gericht op werkgevers.

De oude werkgeversbenadering zette vooral in op loonkostendispenatie en de opbouw van een cv bij een werkgever. De

werkgever werd geholpen bij het bouwen van een duurzame relatie met de desbetreffende werknemer. Maar in een toenemend flexibele arbeidsmarkt, waarin arbeidsrelaties vluchtiger worden, is de eerste zorg van de werkgever niet investeren in de relatie met de werknemer, maar de vraag: kan ik meteen van die werknemer af als de omstandigheden veranderen?

Een geradicaliseerde werkgeversbenadering zal de werkgever dan ook niet moeten benaderen als de uiteindelijke weg naar definitieve uitstroom uit de bijstand, maar als een van de vele, kortdurende wegen naar gedeeltelijke en/of tijdelijke uitstroom. Dat betekent dat werknemers heel soepel vanuit de bijstand naar werk moeten kunnen stromen, maar daarna ook weer heel soepel terug moeten kunnen schuiven. Zo sluit de aanpak maximaal aan bij de behoeften van werkgevers. De werkgever kan zich maximaal richten op de bedrijfseconomische overwegingen die nu eenmaal centraal staan in zijn of haar bedrijf en die harde randvoorwaarden vormen, ook als de werkgever sterk maatschappelijk betrokken is.

De bijstand gaat in zo'n omgeving de factofunctioneren als een soort uitzendbureau. Dit kan als de administratieve processen in de uitvoering van de bijstand enorm worden versneld en een aantal uitvoeringsregels wordt versoepeld (ik kom daar nog op terug). Daarbovenop kunnen we kiezen voor de inrichting van een echt uitzendbureau, waarin de meest kansrijke groep bijstandsccliënten wordt opgenomen. Zij gaan meteen uit de bijstand, worden opgenomen in het bestand en krijgen een salaris. Zo'n uitzendbureau functioneert als 'carrousel'. De cliënten stromen van de ene tijdelijke vorm van aan het seizoen gebonden arbeid naar de volgende. We moeten ons ervan bewust zijn dat de kosten daarvan niet volledig kunnen worden gedekt. Het inkomen in het uitzendbureau is hoger dan de bijstandsuitkering. Toch wordt een besparing gerealiseerd ten opzichte van de bestaande situatie, want de inkomenskosten worden deels gedekt

door de bespaarde bijstandsuitgaven en de inkomsten voor het uitzendbureau die ontstaan bij tijdelijke uitstroom. Bovendien is het mogelijk dat deze vorm van uitstroom deels kan worden betaald uit het participatiebudget, waardoor de kosten schuiven van het I-deel (inkomensdeel, waarover de gemeente het risico draagt) naar het P-deel (participatiedeel).

Het ontzorgen van de werkgever moet zich dus niet meer primair richten op het helpen aangaan van een duurzame, langdurige arbeidsrelatie. De 'oude' werkgeversaanpak zegt: als jij een duurzame baan biedt, bieden wij hulp bij het inwerken et cetera van de werknemer. Maar als die baan er niet is, dan zal deze vorm van ontzorgen ook niet helpen. De aanpak moet dan zijn: wij zorgen ervoor dat onze bijstandsccliënt makkelijk in- en uitstroomt, zodat jij voor korte duur en/of in deeltijd een werknemer aanneemt.

Ontzorgen van de cliënt

Elke uitstroom uit de bijstand telt mee, ook kortdurende en deeltijduitstroom. Maar kortdurende uitstroom uit de bijstand is vaak moeilijk. Dit komt door de administratieve processen die nodig zijn om de bijstandsuitkering snel te beëindigen en zo nodig weer snel op te starten. Toch is dat nodig, want de financiële situatie van de meeste bijstandsgerechtigden maakt dat zij geen onderbreking van de inkomstenstroom kunnen dragen. Er zijn vaak nauwelijks reserves, omdat het bijstandsinkomen het absolute bestaansminimum is.

Het is om die reden heel begrijpelijk als een bijstandsgerechtigde terughoudend is om kortdurend werk of werk in deeltijd te aanvaarden. Als de hervatting van de uitkering op zich laat wachten, of als de bijstandsuitkering niet naadloos wordt gecorrigeerd voor de inkomsten uit arbeid, zou men wellicht zelfs schulden moeten maken om aan het werk te kunnen. En bijstandsccliënten hebben nauwelijks reserves om die schulden uit het toekomstige inkomen terug te betalen. Kortdurend of deeltijdwerk is voor een bijstandsgerechtigde

dus een bron van risico's voor de inkomstestroom, en het gebrek aan reserves laat dit extra risico niet toe.

Heel belangrijk is het daarom de administratieve afhandeling van de bijstand zo te versnellen dat kortdurende of deeltijduitstroom zo naadloos mogelijk samenloopt met de uitkering. Zo wordt kortdurende of deeltijduitstroom voor meer mensen mogelijk. Het beëindigen en weer opstarten van de uitkering moet dus heel snel kunnen gebeuren. Bij kortdurende uitstroom (wel minimaal een maand) wordt het inkomen dan niet gekort op de bijstandsuitkering, maar loopt de bijstandsuitkering af op de dag van aanvaarding van het werk. De prikkelwerking die uitgaat van de mogelijkheid tot kortdurende uitstroom werkt omdat de inkomsten niet in mindering worden gebracht op de bijstandsuitkering, maar de uitkering voor de duur van de uitstroom wordt beëindigd. Om onderbrekingen van de inkomstestroom te voorkomen is wel vereist dat dit proces heel snel wordt afgehandeld en dat de uitkering na afloop meteen weer wordt gestart.

Daarnaast is het aan te raden om bijverdienregelingen zoveel mogelijk te verruimen, zodat de cliënt ook bij kortdurende en deeltijduitstroom enig financieel voordeel heeft. Omdat het risico op onderbreking van de inkomstestroom heel reëel is, is er een lonkend perspectief van enige inkomstestijging nodig om het werken lonend te maken.

Veel gemeenten, waaronder Enschede in het verleden, hanteren een wachttijd voor de bijstand. Zo'n wachttijd wordt al vaak niet toegepast bij terugkeer na kortdurende uitstroom en dat is terecht. Want ook zo'n maatregel vormt voor deze groep cliënten een perverse prikkel die kortdurende uitstroom tegenwerkt.

Ook zouden de administratieve medewerkers van de sociale dienst proactief in nauw overleg met een werkgever moeten nagaan welk salaris er in een bepaalde maand aan een in deeltijd werkende bijstandsgerechtigde wordt betaald om zo direct de bijstandsuit-

kering hierop af te stemmen. Zo kunnen we de ruimte tussen de uitkering waarop recht bestaat (gegeven de eigen inkomsten) en de uitkering die in een bepaalde maand betaald wordt (gegeven de niet gelijklopende registratie van inkomsten over dezelfde maand) zo klein mogelijk maken. Een probleem is hierbij natuurlijk dat het vaak op het moment van uitbetalen van de bijstand nog niet precies duidelijk is hoeveel uur de cliënt in diezelfde maand zal blijken te hebben gewerkt, zeker als er meer dan een werkgever is.

Het stroomlijnen van administratieve processen en het wegnemen van barrières voor instroom en uitstroom, zo wil ik vooral zeggen, kan enorm helpen om kortdurende en deeltijduitstroom mogelijk te maken. Ik interviewde enige tijd geleden een werkgever

Wie vanuit de bijstand aan het werk komt, maakt weinig kans in het hogere segment van de arbeidsmarkt

van een bezorgdienst. Hij vertelde dat hij overleg had gevoerd met een sociale dienst over tijdelijke en deeltijdstroom van bijstandsgerechtigden. Hij had (over het jaar gezien) extra mensen nodig rond de kerst en rond de zomervakantie en (over de maand gezien) meer aan het eind van de maand dan halverwege. Hierdoor kon hij een aantal doorlopende contracten aanbieden van gemiddeld 20 uur per week en een aantal kortdurende contracten rond de kerst en zomervakantie. De sociale dienst bleek niet te willen meewerken, omdat pas bij 28 uur volledige uitstroom mogelijk is en 20 uur tot een flinke administratieve last voor de gemeente zou leiden. De sociale dienst eiste dus dat het baanaanbod van die werkgever zich zou voegen naar de administratieve en beleidsbehoeftes van de gemeente.

Er lijkt sprake van een duivels dilemma. Enerzijds stelt een flexibilisering van de bijstand de werkgever in staat om in dit segment van de arbeidsmarkt flexibele banen aan te bieden. Met die aanpak subsidieert de gemeente de flexibilisering van de arbeid aan de onderkant van de markt, zou je kunnen zeggen. Anderzijds is het perverse effect van vasthouden aan een puur op duurzame uitstroom gericht gemeentelijk beleid dat uitkeringsgerechtigden gevangen raken in bijstandsafhankelijkheid.

Voor een deel is dit een vals dilemma: want gemeenten kunnen de bijstand flexibiliseren en tegelijk blijven inzetten op uitstroom uit de bijstand naar volledige banen. Daar hebben ze wel degelijk een machtsmiddel voor: in het aanbestedingsbeleid rond maatschappelijke zorg, de catering en schoonmaak in het gemeentehuis en bij het onderhoud van de publieke ruimte. Gemeenten kunnen hierin opnemen dat een deel van het personeel dat hiervoor wordt ingehuurd bestaat uit mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, en dat de banen die worden aangeboden vaste banen zijn. Het helpt dan overigens wel als de gemeente werkt met meerjarige contracten.

Kosten en besparingen

Gemeenten kunnen denk ik fors besparen op de uitvoeringskosten. De ingewikkelde afstemming met werkgevers over inkomensdispensatie en een cv-opbouw zijn in de nieuwe aanpak veel minder nodig dan in de bestaande aanpak. Het aantal fte's dat zich vanuit de reïntegratietak bezighoudt met intensief werkgeversoverleg gericht op duurzame uitstroom zou beduidend kleiner kunnen worden.

Tegenover deze besparing staat een duidelijke toename van de uitvoeringskosten aan de administratieve kant. Kortdurend uitstromende cliënten moeten erop kunnen vertrouwen dat de beëindiging en het opnieuw opstarten van de uitkering of de verrekening van de uitkering met de inkomsten vrijwel in 'real time'

gebeurt. Het is volledig begrijpelijk dat onderbreking van de inkomensstroom bij de groep bijstandsccliënten werkt als een sterke prikkel tegen uitstroom. Hier is extra administratieve capaciteit voor nodig.³ Deze extra capaciteit kan uiteraard worden bekostigd uit de besparing rond de afstemming met de werkgever en het intern verschuiven van administratieve capaciteit ligt voor de hand.

Voor de besparing op uitkeringskosten lijkt aanzienlijk te kunnen zijn. Het is denkbaar dat het aantal draaideur-bijstandsccliënten misschien een factor 1,5 groter kan. Waar in ons voorbeeld Enschede nu zo'n vierhonderd cliënten soms bijstand ontvangen en soms werken, zou dat aantal kunnen stijgen tot zo'n zeshonderd. Stel dat deze mensen per maand een week betaald werk hebben, dan betekent dat een besparing van grofweg een kwart van de uitkeringskosten van deze groep van tweehonderd cliënten. De besparing heeft dan een omvang van $\frac{1}{4}$ (uitstroomperiode) maal € 12.000 (jaarlijkse uitkeringslasten) maal 200 (aantal cliënten) = € 600.000 ten opzichte van de huidige situatie waarin kortdurende en/of deeltijduitstroom door de trage administratieve afhandeling wordt bemoeilijkt. Dat is voor onze voorbeeldstad, Enschede, een substantieel bedrag. En vooral: er zijn tweehonderd mensen bijgekomen met echt perspectief op enige zelfstandigheid en enig meedoen en enige inkomensgroei.

Bestaanszekerheid vloeit niet altijd voort uit werk

Ik denk dat het goed is om op lokaal niveau in te zetten op kortdurende en deeltijduitstroom van mensen uit de bijstand. Zo kalibreren we lokaal sociaal beleid aan de arbeidsmarkt waarop dat beleid reageert. Ook nationaal zijn er vragen te stellen bij de manier waarop sociaal beleid en de arbeidsmarkt op elkaar inwerken.

Mijn politieke analyse zou zijn dat de PvdA veel steun is kwijtgeraakt omdat de achterban min of meer geloofde dat we de veranderingen

op de arbeidsmarkt ongedaan zouden maken. Ik schat de kans dat dit lukt erg laag in. Sterker nog: het is niet gelukt. De PvdA beloofde bestaanszekerheid door middel van baanzekerheid, in een omgeving waarin juist de zekerheid van banen heel precair is geworden.

Laat de middenklasse niet in de kou staan ten bate van een vervlogen ideaal van de vaste baan voor het leven

Inzetten op het wegreguleren van flexibiliteit op de arbeidsmarkt roept een verschuiving van taken op, weg van de relatie werkgevers-werknemers (de baan) naar een relatie waarin taken apart worden ingekocht (de dienst). Het redden van de middenklasse moet niet bestaan uit het waarborgen van baanzekerheid, maar uit het waarborgen van bestaanszekerheid. Het is noodzakelijk dat het nationale sociale beleid en het toeslagenbeleid (bijvoorbeeld voor kinderopvang)

worden afgestemd op die veranderende arbeidsmarkt.

Flexibele banen die redelijk goed betaald zijn, bieden geen bestaanszekerheid en banen in het slecht betaalde segment van de arbeidsmarkt al helemaal niet. Bestaanszekerheid vloeit in dat segment niet voort uit werk. Als het zo is dat de flexibilisering van de arbeidsmarkt in een bepaald segment niet goed te keren is, dan geldt denk ik enerzijds voor heel veel mensen dat een onzekere baan beter is dan helemaal geen baan en anderzijds dat het PvdA-streven naar bestaanszekerheid zich op iets anders moet richten dan op de vaste, voltijds, langdurige banen.

Ik zou willen pleiten voor enerzijds liberalisering van de werkgevers-werknemersrelatie (dus van de baan) en anderzijds verruiming van de toelating tot sociale verzekeringen, het verzwakken van de beschikbaarheidseisen die worden gesteld aan werkloze werknemers, ruimere mogelijkheden om werk en uitkering te combineren, het verzekeren van deeltijdwerkloosheid et cetera. Daarmee red je nog steeds de middenklasse niet, maar je laat de middenklasse ten minste niet in de kou staan ten bate van een vervlogen ideaal van de vaste baan voor het leven.

Noten

- 1 Autor, D. (2013). 'The "task approach" to labor markets: an overview,' *Journal of Labour Market Research*, 46 (3): 185-199.
- 2 Godfried Engbersen, Erik Snel

- en Monique Kremer (red.) (2017). *De val van de middenklasse? Het stabiele en kwetsbare midden*, Den Haag: WRR.
- 3 Op dit moment is koppeling van systemen nog ver weg, maar op termijn lijkt dit mo-

gelijk. Deze administratieve capaciteit zit aan de bovenkant van het midden dat uiteindelijk, met verder voortschrijdende technische mogelijkheden, zal verdwijnen.

Een Belgische blik op het Nederlandse AOW-debat

Mensen met zwaar en laagbetaald werk houden het zelden vol door te werken tot hun pensioen. Zou het niet eerlijk zijn als zij eerder kunnen stoppen met werken, vooral omdat ze vaak al op jonge leeftijd toetraden tot de arbeidsmarkt? Die discussie wordt niet alleen in Nederland gevoerd, maar heeft ook de gemoederen in België flink beziggehouden. Frank Vandenbroucke maakt de balans op, pleit voor een flexibel stelsel en waarschuwt dat het erkennen van zware beroepen geen oplossing vormt voor problemen die zijn ontstaan door de snelle stijging van de pensioenleeftijd.

FRANK VANDENBROUCKE

Universiteitshoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

Wat betreft hun pensioenbeleid lijken Nederland en België elkaars perfecte tegenpolen. Zowel de inrichting van het pensioenstelsel, de financiering als de uitkomsten zijn zeer verschillend. En ook als het om beleidscultuur gaat, lijken we wel in een andere wereld te leven. Toch zijn de onderliggende maatschappelijke dilemma's niet zo verschillend. Over een van deze dilemma's wil ik het hier hebben: de leeftijd waarop het pensioen ingaat.

De aanleiding is het feit dat nu zowel in Nederland als in België gediscussieerd wordt over de vraag of uitzonderingen op de verhoging van de pensioenleeftijd nodig zijn voor mensen met een zwaar beroep. Ook wordt zowel in Nederland als in België gepleit voor meer flexibiliteit in de eerste pijler van het pensioenstelsel. Ik concentreer me in deze

bijdrage op het debat over de AOW-leeftijd; de in Nederland al lang lopende discussie over hervormingen in de aanvullende pensioenen laat ik dus buiten beschouwing.

Verschillen

Eerst is wat uitleg nodig over het verschil tussen België en Nederland. Nederlandse pensioenen zijn gemiddeld gesproken zeer genereus, véél genereuzer dan Belgische pensioenen. Financiële armoede komt bij Nederlandse gepensioneerden traditioneel dan ook minder voor dan bij Belgische gepensioneerden, zeker wanneer je armoede definieert op basis van relatieve inkomensverhoudingen — waarbij 'arm zijn' betekent dat iemand een relatief laag inkomen heeft

in verhouding tot het doorsnee-inkomen in haar of zijn land.

De Nederlandse AOW is een basispensioen in de echte betekenis van het woord: de hoogte ervan is afhankelijk van de lengte van je verblijf in Nederland, maar onafhankelijk van je vroegere verdiensten en dus ook van de lengte van je actieve loopbaan. Van oudsher kan de AOW gecombineerd kan worden met inkomen uit arbeid, maar het stelsel is voor het overige niet flexibel: je kunt de AOW niet vervroegd opvragen. Kortom, het Nederlandse bestel komt in de buurt van een onvoorwaardelijk basisinkomen voor ouderen. Het verschil met wat een echt basisinkomen zou zijn, is de koppeling aan de lengte van het verblijf in Nederland en het onderscheid tussen alleenstaande ouderen en anderen. De AOW is dus niet strikt individueel, zoals voorstanders van een basisinkomen voor ogen hebben.

Net als een basisinkomen is de AOW 'eenvoudig', en het is misschien die eenvoud die nu problemen creëert – of althans tot een toenemende spanning leidt in het gevoerde beleid. De AOW wordt gefinancierd op basis van een omslagstelsel – lopende uitgaven worden gedekt door lopende inkomsten – maar dit omslagstelsel wordt aangevuld door een tweede pijler gebaseerd op omvangrijke pensioenfondsen. De combinatie van AOW en een sterke tweede pijler maakt de Nederlandse pensioenen gemiddeld zeer genereus in vergelijking met vele andere pensioenstelsels in Europa.

In België worden pensioenen in hoofdzaak gefinancierd op basis van een omslagstelsel. Er bestaat een tweede pijler van aanvullende pensioenen op basis van kapitalisatie, maar deze is beperkt. De eerste pijler draagt nog kenmerken van een ouderwetse Bismarckiaanse traditie in zich. Werknemers, ambtenaren en zelfstandigen hebben een eigen stelsel. Er blijft een relatie met wat je bijgedragen hebt: de bandbreedte waarin pensioenen van werknemers en zelfstandigen zich bewegen, wordt weliswaar sterk beperkt door minima en (lage) maxima, maar de lengte van je loop-

baan heeft wel een rechtstreekse en belangrijke impact op de hoogte van het pensioen. Let wel, 'loopbaan' omvat ook periodes van werkloosheid en ziekte, die in de pensioenberekening tot op zekere hoogte gelijkgesteld worden met actieve periodes.

In tegenstelling tot wat in Nederland al lang gangbaar is, kon je een eerste-pijlerpensioen in België tot voor kort slechts in beperkte mate combineren met inkomen uit arbeid, zelfs wanneer je de wettelijke pensioenleeftijd

Om het pensioenstelsel in evenwicht te houden is het niet nodig dat één jaar langer leven omgezet wordt in één jaar langer werken

van 65 jaar bereikt had. Intussen is dat wel veranderd. Anderzijds is het wel mogelijk om het eerste-pijlerpensioen vervroegd op te vragen, als je een voldoende lange loopbaan achter de rug hebt.

Onze beleidscultuur is ook buitengewoon verschillend. In Nederland wordt veel gestudeerd op en overlegd over het pensioenstelsel. Het beleidsdebat is rijk gestoffeerd met wetenschappelijke expertise en rapporten van instellingen zoals de SER. Daarmee is niet gezegd dat dit overleg altijd tot consensus leidt, en Nederlandse regeringen durven ook weleens drastische beslissingen te nemen die haaks staan op het overleg. De Belgische bewindslieden doen in het pensioenbeleid hun reputatie van 'loodgieters' alle eer aan: wij zijn kampioen improvisatie en kleine stappen. Toen de vorige Belgische minister van Pensioenen, Alexander De Croo, mij in 2013 vroeg om een commissie te leiden om een langetermijnvisie op de Belgische pensioenen uit te werken, was dat een absolute primeur.

Het rapport van de Belgische *Commissie Pensioenhervorming 2020–2040* was klaar in 2014, maar het heeft de Belgische regering helaas toch niet aangezet tot breed overleg en een samenhangende hervorming. Ik zal de lezers van *S&D* niet vermoeien met deze Belgische saga. Wat ze wel moeten weten, is het volgende: onze commissie stelde voor om parameters van het Belgische pensioenstelsel (zoals de ‘normale lengte van een loopbaan’) te koppelen aan de toekomstige evolutie van de levensverwachting.

Deze koppeling moest volgens ons nu vastgelegd worden (en dus ‘automatisch’ worden), maar ze was ook genuanceerd: elk jaar langer leven zou in principe verdeeld worden over enerzijds de verwachting dat mensen langer werken en anderzijds meer pensioentijd. Om het pensioenstelsel in evenwicht te houden is het immers niet nodig dat één jaar langer leven omgezet wordt in één jaar langer werken; als aan een aantal voorwaarden voldaan is, dan kan een proportionele evolutie van levensverwachting, actieve loopbaan en pensioentijd in principe volstaan.

De Belgische regering voerde een dergelijke automatische en geleidelijke koppeling niet in, maar besliste wel dat de wettelijke pensioenleeftijd – dat is de leeftijd voor mensen die geen voldoende lange loopbaan achter de rug hebben – in 2025 naar 66 jaar zou gaan en in 2030 naar 67 jaar. Tegelijkertijd werden ook de leeftijdsgrenzen voor vervroegd pensioen verschoven en werden de eisen met betrekking tot ‘een voldoende lange loopbaan’ strenger gemaakt. Omdat dit in geen enkel verkiezingsprogramma aangekondigd was – integendeel – leidde dit tot veel commotie en weerstand, met name bij de vakorganisaties. Het ging ook om een geïsoleerde maatregel, zonder enig overleg en niet ingebed in een bredere hervorming. Om de pil te vergulden beloofde de regering een uitzonderingsregeling uit te werken voor mensen met een zwaar beroep. Het debat over zware beroepen kreeg zo een bijzonder groot gewicht. Daarover straks meer.

Nederland koos wel voor automatische koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting. In principe is dat verstandig, omdat je zo vermijdt dat opeenvolgende regeringen telkens opnieuw moeten sleutelen aan de pensioenleeftijd. Maar de Nederlandse koppeling houdt in dat de ‘pensioentijd’ in verhouding tot de verwachte levensduur daalt, want elk jaar langer leven leidt tot één jaar verhoging van de AOW-leeftijd. Als maatschappelijke spelregel is dat moeilijk uit te leggen (waarom zou het relatieve aandeel van ons leven dat ingevuld wordt met ‘pensioen’ moeten verminderen?).

Bovendien werd naast deze koppeling nog een extra verhoging van de AOW-leeftijd geïntroduceerd, met het oog op beheersing van het overheidstekort op kortere termijn. Dit alles leidt, volgens de voorspellingen die het Centraal Planbureau (CPB) doorgeeft aan de Europese Commissie, tot de volgende langetermijnprojectie: de AOW-leeftijd gaat in 2030 naar 68 jaar, en in 2070 naar 72 jaar en 6 maanden.¹

Ter vergelijking: in België zou de pensioenleeftijd in 2030 op 67 jaar liggen voor wie een loopbaan van minder dan 42 jaar achter de rug heeft (gelijkgestelde periodes inbegrepen); mits een loopbaan van 42 jaar zou je op 63-jarige leeftijd het pensioen mogen opnemen. Nog anders gezegd: binnen 12 jaar kan een Belg die met 21 jaar begon te werken en 63 jaar oud is met pensioen (eerste-pijler-pensioen), terwijl een Nederlander met dezelfde leeftijd en loopbaan dan nog 5 jaar moet wachten op zijn AOW. België heeft op dit ogenblik geen wijziging van de pensioenleeftijd na 2030 in het vooruitzicht gesteld.

Om het verhaal rond te maken blijf ik bij de officiële langetermijnprojecties die het CPB indient bij de Europese Commissie. Zij gaan ervan uit dat de overheidsuitgaven voor pensioenen (in essentie de AOW) in 2070 niet veel hoger zijn dan vandaag. In België projecteert men nog een stijging van de uitgaven. De verklaring voor het voorspelde Nederlandse budgettaire plaatje is dat de verhouding tus-

sen het aantal werkenden en het aantal AOW-gerechtigden, ondanks het sterk groeiende aandeel 65-plussers in de bevolking, in 2070 niet veel hoger zou liggen dan vandaag. In deze officiële projecties staat één gepensioneerde tegenover (ongeveer) twee werkenden, nu en in 2070.

Dat deze verhouding niet verandert, wijst erop dat de CPB-projectie een aanzienlijke verschuiving in het sociale bestel veronderstelt, maar er hoort een belangrijke voetnoot bij: de gemiddelde uittreedleeftijd uit de arbeidsmarkt stijgt, maar veel minder dan de AOW-leeftijd.² Deze budgettaire geruuststellende projectie gaat er dus van uit dat er tijdens de komende decennia een stelselmatig groeiende groep inactieve 65-plussers zal zijn zonder AOW: zij zullen leven van andere uitkeringen, van het inkomen van hun partner, van persoonlijk vermogen, van een aanvullend pensioen dat ze (weliswaar met een negatieve actuariële correctie) toch nog kunnen opnemen...

Projecties op zeer lange termijn zijn vanzelfsprekend hoogst onzeker. Ik beschouw ze niet als een echte voorspelling, maar eerder als een verkenning van mogelijke toekomstscenario's die maatschappelijke keuzes scherper stellen. Het scenario dat voorligt in de officiële projectie van het CPB legt naar mijn mening een maatschappelijk probleem bloot.

Pensioen is vrijheid

Ik ben voorstander van het verhogen van de pensioenleeftijd – geleidelijk, stelselmatig en met respect voor een evenwicht tussen pensioentijd en levensduur – maar ik denk dat voorstanders zoals ik twee moeilijkheden niet onder de mat mogen vegen. Ten eerste dat het verhogen van de pensioenleeftijd een complex rechtvaardigheidsprobleem creëert: niet alleen de levensverwachting, maar ook de capaciteit om lang en tevreden professioneel actief te blijven is ongelijk verdeeld.

Dat de levensverwachting, en met name die in goede gezondheid, samenhangt met opleidingsniveau is een droevige maar harde

wetmatigheid. Ook de capaciteit om lang en tevreden professioneel actief te blijven hangt samen met het opleidingsniveau en inkomen dat men verdient. Natuurlijk moeten we inzetten op betere arbeidsomstandigheden, meer opleiding, nieuwe vormen van arbeidsorganisatie, meer autonomie en zelfsturing bij het werk – factoren waarvan we weten dat ze bijdragen tot het langer willen blijven werken. Maar dat neemt niet weg dat deze mogelijkheden meer voor de hand kunnen liggen bij werk dat typisch door hooggeschoolden verricht wordt.³

Dit brengt me bij de tweede moeilijkheid: 'pensioen' is voor veel mensen synoniem aan 'vrijheid'. Het is niet zo dat mensen over het algemeen uitkijken naar hun pensioen omdat ze niet graag werken, maar pensioen betekent wel dat ze alle ruimte krijgen voor hun eigen levensprojecten. De toekenning van het pensioen is ook niet verbonden aan medische onderzoeken en/of eisen om toch naar werk te blijven zoeken, zoals het geval is bij andere uittreedregelingen.

Degenen die graag willen doorwerken zijn mensen voor wie 'werken' en hun eigen levensproject grotendeels samenvallen: typische voorbeelden zijn politici, academici en bedrijfsleiders. Het is niet toevallig dat pleidooien voor een hogere pensioenleeftijd gemakkelijk door deze mensen gehouden worden: hun werk is hun vrijheid.

Op basis van deze overwegingen heeft de Belgische *Commissie Pensioenhervorming 2020-2040* voorgesteld om de flexibiliteit die reeds bestaat in de Belgische eerste-pijlerpensioenen verder uit te diepen en consistent te maken. We gaan ervan uit dat mensen verschillende voorkeuren hebben inzake pensioenleeftijd, en dat je dus ruime keuzevrijheid moet organiseren. De vraag is hoe je dat doet op een manier die financieel houdbaar is en ervaren wordt als fair. Ons idee was dat de lengte van de loopbaan de spil moet vormen van het hele pensioenstelsel, en ook doorslaggevend moet zijn voor het moment waarop mensen hun pensioen kunnen opnemen.

We stelden voor dat bij vervroegde pensioenering ‘negatieve actuariële correcties’ ingevoerd zouden worden. Dergelijke correcties bestaan nu nog niet in België. Actuariële correcties zorgen ervoor dat de totale som van de pensioenuitkeringen die mensen krijgen tot aan hun overlijden gemiddeld gesproken niet beïnvloed wordt door de leeftijd waarop ze het pensioen opnemen. Bijzonder aan ons voorstel was dat deze negatieve actuariële correcties gebaseerd zouden zijn op de lengte van de loopbaan en niet op de leeftijd van mensen.

Ik geef een concreet voorbeeld. Neem iemand die begon te werken op zijn 18de (een weinig geschoold iemand) en daarnaast iemand die pas begon toen hij 22 jaar was (een hooggeschoold iemand). De eerste zou zijn pensioen bijvoorbeeld kunnen opnemen vanaf 63 jaar, zonder enige negatieve correctie (zijn loopbaan omvat dan 45 jaar). Maar als de hooggeschoolde het pensioen wil opnemen met 63 jaar krijgt hij wel een actuariële correctie (zijn loopbaan omvat dan nog geen 45 jaar). Nog anders gezegd: voor laaggeschoolden die op hun 18de beginnen met werken is de ‘normale’ pensioenleeftijd 63 jaar, voor hooggeschoolden die op hun 22ste beginnen is dat 67 jaar. Wie stopt met werken voor zijn of haar ‘normale’ pensioenleeftijd wordt gepenaliseerd.

De Belgische regering heeft ons pleidooi niet gevolgd: de lengte van de loopbaan speelt wel mee in de mogelijkheid om vervroegd met pensioen te gaan, maar van actuariële correcties wil men hoe dan ook niet horen. Sterker, een bestaande slimme positieve correctie voor wie langer doorwerkt, de zogenoemde pensioenbonus, is door deze regering afgeschaft als besparingsmaatregel. Dat is moeilijk te begrijpen — je zou denken dat men prikkels om door te werken belangrijk vindt in een pensioenstelsel.

Het resultaat is dat het niet echt mogelijk is om een ruime maar consistente en financieel duurzame flexibiliteit qua pensioenleeftijd te organiseren in het Belgische pensioenstelsel.

Nochtans stuurt de Belgische minister van Pensioenen, Daniel Bacquelaïne, aan op meer flexibiliteit, met name door het invoeren van een ‘deeltijdpensioen’. Principieel is dat een zeer goed idee, maar hoe doordacht en robuust het uitgewerkt wordt is momenteel niet duidelijk, onder meer omdat correcties voor vervroegde opname in het Belgische stelsel niet bestaan.

Het enige zinvolle argument dat aangevoerd kan worden tegen negatieve actuariële correcties bij vervroegde opname is dat de Belgische pensioenen voor werknemers en zelfstandigen hoe dan ook al erg laag zijn. Dat onderstreept evenwel eerder de noodzaak om de gemiddelde pensioenen op termijn iets

De levensverwachting, maar ook de capaciteit om lang en tevreden professioneel actief te blijven is ongelijk verdeeld

beter te maken. Een verstandige vorm van flexibiliteit die met name geschoolde mensen aanzet om langer door te werken, zou kunnen bijdragen tot een beter houdbaar systeem in België, met op termijn ook iets hogere gemiddelde pensioenen. Een verwant pleidooi, toegepast op de Nederlandse context, is door sommige experts ook in Nederland geformuleerd. Ik kom daar nog op terug.

In Nederland ontstaat intussen een averechtse vorm van flexibiliteit: mensen met hogere inkomens kiezen gemakkelijker voor vervroegd pensioen dan mensen met lage inkomens, onder meer omdat zij hun aanvullende pensioenen kunnen inzetten.⁴ Dit slaat een impliciet maatschappelijk contract met betrekking tot de AOW uit balans. Dat contract kun je als volgt samenvatten. Bij een uniforme pensioenleeftijd is de gemiddelde pensioenperiode voor laagopgeleiden korter

dan voor hoogopgeleiden, waardoor hoogopgeleiden langer genieten van de AOW. Daar staat tegenover dat hoogopgeleiden meer participeren en meer verdienen, waardoor zij via belastingen en premies meer bijdragen aan de AOW. Per saldo is het daarom zo dat hoogopgeleiden vandaag meer bijdragen aan de AOW dan zij aan uitkering ontvangen. Als de bestaande tendens dat hoogopgeleiden vroeger met pensioen kunnen dan laagopgeleiden stelselmatig versterkt wordt door de verhoging van de AOW-leeftijd, dan komt het onderliggende maatschappelijke contract – hoogopgeleiden genieten langer van AOW maar betalen er meer voor – in een steeds slechter daglicht te staan.

Je zou kunnen tegenwerpen dat we het globale financiële plaatje moeten bekijken met betrekking tot wat hoog- en laagopgeleiden 'bijdragen tot' en 'krijgen van' de sociale zekerheid (laagopgeleiden treden vervroegd uit de arbeidsmarkt met andere uitkeringen). Maar zelfs dan blijft de vaststelling dat hoogopgeleiden in toenemende mate van vrijheidsgraden genieten waarvan laagopgeleiden niet genieten. Zoals gezegd betekent pensioen immers vrijheid, veel meer dan bij andere uitkeringen, waarvan het genot gebonden is aan voorwaarden en/of medische beoordelingen. Een genereus pensioenstelsel zou zodoende ook in toenemende mate behept zijn met een scheve verdeling van de vrijheid om met pensioen te gaan.

Pro en contra een flexibele AOW

In Nederland is al uitvoerig gedebatteerd over de wenselijkheid en mogelijkheid om een flexibele AOW-leeftijd in te voeren. Nadat het idee herhaalde keren op de politieke agenda kwam, heeft de vorige regering uitdrukkelijk laten weten dat ze een flexibele AOW-leeftijd niet zag zitten. In een brief aan de Tweede Kamer van 16 februari 2015 schreef staatssecretaris Klijnsma van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat 'de beperkte voordelen van flexibilisering van het pensioen in de eerste pijler niet opwegen tegen de nadelen'.

Verschillende argumenten werden daarbij aangevoerd. Deze argumenten zijn intussen verder gestoffeerd door onderzoek van SEO.⁵ De negatieve conclusie van SEO over een flexibele AOW vertrekt van het idee dat het inkomen van mensen hoe dan ook niet beneden het sociale minimum mag liggen; die voorwaarde beperkt sterk de mogelijkheden om een negatieve actuariële correctie door te voeren bij vervroegde opname van de AOW. Een echte correctie moet er in principe voor zorgen dat iemand over zijn of haar gehele leven gemiddeld evenveel AOW-uitkering blijft ontvangen, ongeacht de leeftijd waarop de uitkering begint. Men gaat er vaak van uit dat een actuariële korting van 6,5% per jaar vervroeging daarvoor kan zorgen.⁶

Veronderstel dus dat die korting inderdaad 6,5% bedraagt. Onder de voorwaarde dat de uitkering niet onder het sociaal minimum mag uitkomen, kan dan maximaal vier maanden eerder volledig gestopt worden met werken: de AOW-uitkering ligt dan, zowel voor als na de AOW-gerechtigde leeftijd op het sociaal minimum. Een flexibele AOW met een actuariële korting biedt dus geen soelaas voor wie dit het meeste nodig heeft: mensen met een laag inkomen en een laag aanvullend pensioen.

Tegelijkertijd ontstaat een ongewenst buitenbaan-effect, want diegenen die nu al vervroegd uittreden met hun aanvullend pensioen krijgen er de flexibele AOW bij. Het huidige pensioensysteem biedt werkenden immers al de mogelijkheid om eerder met pensioen te gaan wanneer zij voldoende aanvullend pensioen hebben opgebouwd. Een derde van de werkenden doet dat ook – met name mensen met een hoger inkomen. Volgens SEO heeft 83% van de werkenden voldoende aanvullend pensioen opgebouwd om minimaal een jaar eerder met pensioen te gaan zonder onder het sociaal minimum te komen. Bijna 70% van de werkenden kan meer dan drie jaar eerder met pensioen zonder onder het sociaal minimum te komen. Een flexibele AOW-leeftijd voegt hier vier maanden aan toe.

Elf procent van de werkenden kan nu niet eerder dan op AOW-leeftijd met pensioen, en hooguit vier maanden eerder bij een flexibele AOW-leeftijd, aldus het SEO-onderzoek. Flexibiliteit zet dus geen zoden aan de dijk, integendeel. De argumentatie van het kabinet dat een flexibele AOW tot hogere uitgaven zou leiden en de beperkte doelgroep niet echt zou helpen, sluit naadloos aan bij deze analyse.

In een opiniestuk waarin hij plette tegen het voorstel om de AOW-leeftijd te flexibiliseren, heeft Paul de Beer deze analyse op een principiële niveau getild: in de aanvullende pensioenen zijn actuariële correcties logisch omdat het dan over 'gespaard geld' gaat, aldus De Beer. De AOW is echter geen spaarregeling maar een sociale verzekering die een uitkering op sociaal minimumniveau garandeert om te voorkomen dat ouderen in armoede geraken. Het is dan ook misplaatst om hierop een actuariële principe toe te passen. Dat doet afbreuk aan het karakter van de AOW als basisvoorziening.⁷

Met een hoog inkomen ga je makkelijker vervroegd met pensioen dan met een laag inkomen

Dit is een sterk argument, maar ik weet niet of daarmee het debat gesloten is: indien de AOW op een voldoende hoog niveau ligt, en de correcties bij vervroegde opname beperkt blijven in omvang, dan zouden ze mijns inziens geen afbreuk doen aan de kwaliteit van de AOW als basisvoorziening. Of men zou op zijn minst die mogelijkheid moeten onderzoeken. Maar ik keer eerst nog even terug naar de discussie van 2015.

De argumenten waar het kabinet zich in 2015 op beriep, zijn destijds aangevochten door Adema, Bonenkamp en Meijdam.⁸ Kort

samengevat kwam hun betoog erop neer dat een flexibele AOW met actuariële correcties de laagopgeleiden weliswaar zou aanzetten om vervroegd met pensioen te gaan, maar de hoogopgeleiden zou motiveren om langer door te werken. De budgettaire meeropbrengsten die dat zou opleveren, zouden dan ingezet kunnen worden om de AOW voldoende hoog te maken, zodat negatieve actuariële correcties een sociaal haalbare kaart worden. Bij dit betoog hoorde wel een belangrijke randvoorwaarde: de mogelijkheid om AOW met betaald werk te combineren zou afgevoerd worden. Met andere woorden: een bestaande vorm van flexibiliteit zou ingeruild worden voor een andere vorm van flexibiliteit.

Opgemerkt moet worden dat de redenering van Adema et al. uitdrukkelijk veronderstelt dat bij de actuariële correcties geen onderscheid gemaakt wordt tussen hoog- en laaggeschoolden: een uniforme actuariële correctie tikt sterker aan voor hooggeschoolden dan voor laaggeschoolden, omdat ze langer met hun AOW leven. Het voorstel dat wij met onze Commissie Pensioenhervorming 2020–2040 uitgewerkt hadden, is daarin anders: voor hooggeschoolden worden de negatieve correcties sterker dan voor de laaggeschoolden (omdat ze op een jongere leeftijd in werking treden), en de positieve correcties worden zwakker (omdat ze pas op een latere leeftijd in werking treden). Het Belgische voorstel beoogde dus een rechtstreekse herverdeling van hoog- naar laaggeschoolden om het idee van actuariële correcties beter verteerbaar te maken. Het voorstel is eenvoudig te implementeren in België: het is niet gebaseerd op behaalde diploma's, maar wel op het moment van intrede op de arbeidsmarkt (hooggeschoolden treden typisch later in).

Adema en haar co-auteurs zeggen: een rechtstreekse herverdeling moet je niet nastreven; je moet de laaggeschoolden laten winnen doordat je het gemiddelde niveau van de AOW verhoogt, en dat kan, indien je de hooggeschoolden stevig aanmoedigt om langer door te werken. Ik weet niet zeker of

deze redenering empirisch ook overeind blijft wanneer je rekening houdt met het feit dat de hogeschoolden vaak over ruime aanvullende pensioenen beschikken, maar ik laat deze vraag even hangende.

Hier past nog een andere kanttekening bij. De piste van de *Commissie Pensioenhervorming 2020-2040* is administratief misschien niet toepasbaar in Nederland: in ons Bismarckiaanse pensioenstelsel wordt nauwkeurig bijgehouden wanneer iemand begint met werken en bijdragen gaat betalen. In de AOW is dat natuurlijk niet het geval. Een criticus zou nu kunnen opwerpen dat de Belgische piste precies daarom eerder een verhaal van het verleden is dan een verhaal voor de toekomst: ze veronderstelt dat mensen eerst studeren, en dan een zichtbare en definitieve 'intrede' in de arbeidsmarkt doen.

Koppel je de AOW-leeftijd aan het opleidingsniveau, dan zeg je eigenlijk: 'Je mag vroeger stoppen met werken omdat je een beetje dom bent'

Ik ben geen voorstander van het massaal bijklussen door studenten, maar indien studeren en werken toch in toenemende mate samen zouden gaan, dan wordt het moeilijk om vast te stellen wanneer iemands actieve loopbaan begint, en wat een 'actieve loopbaan' betekent. Zou je een universitair gediplomeerde die werkte vanaf 18 jaar anders behandelen dan een universitair gediplomeerde die zijn eerste job pas aanpakte op 23 jaar? Het eenvoudige universalisme van de AOW maakt fijnmazige regelingen zoals onze Belgische Commissie voor ogen had vermoedelijk onmogelijk, maar dat eenvoudige universalisme is misschien — zo zou men kunnen opmerken

— meer toekomstgericht dan een oplossing die voortbouwt op de administratieve erfenis van de netjes geordende wereld van Bismarck. Dit brengt me bij een breder debat over de toekomstige architectuur van sociale bescherming in een wereld waarin participatie op de arbeidsmarkt steeds meer fluïde wordt.

Een uitweg via de erkenning van zware beroepen?

Het Nederlandse debat is niet stilgevallen met de afwijzing van een flexibele AOW door het vorige kabinet. In 2017 pleitte de FNV in het kader van zijn elfpuntenplan voor een flexibele AOW. Intussen zijn ook pleidooien gehouden om het onevenwicht tussen hoog- en laaggeschoolden anders aan te pakken, zonder flexibele AOW.

Zo zou je de AOW-leeftijd kunnen koppelen aan het opleidingsniveau; verschillende concrete scenario's zijn onlangs op tafel gelegd door Joop de Beer en Nicole van der Gaag.⁹ Een dergelijke koppeling stuit dan weer op andere bezwaren. Praktische: het opleidingsniveau van mensen is in de Nederlandse administratie niet bekend. Maar ook meer principiële bezwaren lijken me hier aan de orde: er zou niet alleen een foute prikkel ontstaan met betrekking tot opleiding (wat weliswaar weer gerelativeerd kan worden), maar tegenover het voordeel voor de laaggeschoolden zou ook een zeer herkenbaar 'etiket' staan, wat een maatschappelijk stigma creëert: 'Je mag vroeger stoppen met werken omdat je een beetje dom bent.'

Het is logisch dat het debat over zware beroepen in deze context opnieuw opduikt. In België wordt het publieke pensioendebat op dit ogenblik volledig overheerst door deze discussie. Een korte toelichting is nuttig. De *Commissie Pensioenhervorming 2020-2040* stelde uitdrukkelijk niet voor om voor mensen met een zwaar beroep een lagere pensioenleeftijd in te voeren. Inzake pensioenleeftijd pleitten we voor een voor iedereen toegankelijke en gelijke flexibiliteit. Wel stelden we een aparte

regeling voor in de berekening van de pensioenhoogte: mensen met een zwaar beroep zouden hun pensioen sneller kunnen opbouwen dan anderen, wat voor hen de negatieve actuariële correcties bij vervroegd pensioen ten dele zou compenseren. Ons idee was dat dit hoe dan ook eerder marginaal moest blijven in het pensioenstelsel, en we stelden een procedure voor die de sociale partners volledig verantwoordelijk maakte voor de selectie van dergelijke zware beroepen, binnen een gesloten budgettaire envelop. (Een en ander zou overigens gekoppeld kunnen worden aan een financiële responsabilisering van werkgevers, maar dat stelden we niet voor.)

Het klimaat in het Belgische pensioende-bat is intussen zo verziekt dat werkgevers en werknemers het volstrekt niet eens geraken over wat zware beroepen zijn. De sfeer werd helemaal problematisch toen de minister van Pensioenen aan de overheidsvakbonden beloofde dat een vrij vergaande inlevering op de ambtenarenpensioenen (die historisch veel beter zijn dan de werknemers- en zelfstandigenpensioenen) gecompenseerd zou worden door een brede regeling voor zware beroepen in de overheidssector. Hij sloot daarover ook een akkoord met een deel van de overheidsbonden. De daarbij overeengekomen omvang van het aantal 'zware beroepen' in de overheidssector (nodig om deze compensatie zinvol te maken, en zo bekeken ook wel begrijpelijk en legitiem) stootte op veel onbegrip in de publieke opinie en bij de coalitiepartners van de minister. De bakker om de hoek wordt heel boos wanneer hij hoort dat een leerkracht een zwaar beroep zou hebben en hij niet. Maar de bakker om de hoek beseft waarschijnlijk niet hoe groot de inlevering is op overheidspensioenen die men, voor sommige overheidssectoren, onder het motto van 'zwaar beroep' wil compenseren.

Kortom, de 'framing' van dit overleg zit hopeloos fout: wat een legitiem compromis zou kunnen zijn om een vergaande besparing op overheidspensioenen aanvaardbaar te maken stuit door de beeldvorming op grote

verontwaardiging. Een en ander heeft tot gevolg dat het debat vandaag geblokkeerd is. De moraal van dit Belgische verhaal luidt, naar mijn gevoel, als volgt: een regeling voor zware beroepen kan zinvol zijn als een marginaal element in een pensioenstelsel, en een benadering zal hoe dan ook een sterke sectorale inkleuring hebben. Men moet echter niet hopen dat een regeling voor zware beroepen draagvlak kan krijgen als ze de pil moet vergulden voor grootschalige ingrepen in het pensioenstelsel die iedereen treffen. Daarvoor is de problematiek van wat een zwaar beroep is te subjectief, te specifiek en te sterk verbonden met de eigen verantwoordelijkheid van werkgevers. Ik ben dus, wat Nederland betreft, niet optimistisch om via uitzonderingen voor zware beroepen een oplossing te vinden voor een algemene verhoging van de AOW-leeftijd die te snel gaat en te drastisch is.

Paul de Beer stelt een oplossing voor buiten de AOW. Hij pleit tegen een differentiatie binnen de AOW op basis van (zware) beroepen, met een argument dat me juist lijkt: 'Iedere verandering die het recht op een AOW-uitkering koppelt aan iemands arbeidsverleden, doet afbreuk aan het karakter van de AOW als volksverzekering. Dat is riskant. Juist het uniforme en onvoorwaardelijke karakter van de AOW verklaart waarom de AOW al decennialang op brede maatschappelijke steun kan rekenen.'¹⁰ Daarom stelt hij een oplossing voor in het kader van de arbeidsongeschiktheidsverzekering: een aanzienlijke versoepeling van de keuringseisen voor de WIA vanaf bijvoorbeeld 63 of 64 jaar, zodat ieder die haar/zijn huidige functie niet meer kan uitoefenen in aanmerking komt voor een uitkering. Het oordeel of iemands beroep te zwaar is om nog langer door te werken, wordt dan overgelaten aan de keuringsarts, die rekening kan houden met individuele omstandigheden.

Natuurlijk zal dit extra beroep op de WIA de kosten verhogen, aldus De Beer, 'maar ongetwijfeld veel minder dan een bevrozing of sterke vertraging van de verhoging van de AOW-leeftijd'. Ik heb mijn twijfels over de

maatschappelijke houdbaarheid van De Beers benadering op termijn. Beeld je in dat een stelselmatig groeiend segment van de bevolking overgeleverd zou worden aan het oordeel van keuringsartsen, terwijl anderen hun pensioenvrijheid kunnen genieten dankzij een royaal aanvullend pensioen: maatschappelijk is dit problematisch. Het is ook best denkbaar dat het draagvlak voor een medische be-

Het overheidsbudget voor pensioenvoorzieningen kan op lange termijn niet 'bevroren' worden op het huidige lage niveau

dering verdampt wanneer de groep te groot wordt. Een en ander hangt vanzelfsprekend af van de vraag hoe de algemene gezondheids-toestand van de bevolking onder de AOW-leeftijd evolueert¹¹; maar toch hoed ik me voor een medische benadering van de flexibiliteit die nodig is rond de AOW-leeftijd.

Indien flexibiliteit *buiten* het kader van de AOW georganiseerd moet worden, dan lijkt het me beter andere oplossingen te zoeken die toelaten dat mensen vervroegd uittreden, bijvoorbeeld uitkeringen zonder sollicitatieplicht. Een onderhandelde sectorale benadering is dan misschien het meest aangewezen, omdat dit ook kan toelaten de verantwoordelijkheid van de betrokken werkgevers scherp te stellen.

Een genereus pensioenstelsel rechtvaardig houden heeft een prijs

België en Nederland zijn erg verschillend, maar toch woedt in beide landen een discussie over de mogelijkheid mensen met een zwaar beroep vroeger te laten uittreden. De er-

varing met het recente Belgische debat stemt niet hoopvol: wat een zwaar beroep is, is een gevoelig en complex onderwerp. Een regeling voor zware beroepen kan niet de compensatie vormen voor grootschalige ingrepen in de pensioenleeftijd en -berekening die zeer veel mensen treffen. Dat wil niet zeggen dat specifieke beroepen of functies niet als 'zwaar' erkend kunnen worden, maar het is prioritair om in te zetten op een algemene, sociaal rechtvaardige flexibiliteit van het pensioenstelsel. De Belgische regering wil dit wel, maar zet geen consistente stappen in die richting. In Nederland lijkt het debat over de flexibiliteit heel moeilijk vanwege van de eigenheid van de AOW.

Wat is de kern van het Nederlandse probleem, door de ogen van een buitenstaander? Nederland botst door de snelle verhoging van de AOW-leeftijd op de limieten van een stelsel dat voor het overige toelaat om pensioenen op een hoog niveau uit te keren. Deze limieten dwingen om een afweging te maken. Stelt dat het uitgangspunt is en blijft dat de AOW een eenvoudig en universeel basispensioen is dat niet wordt gedifferentieerd in functie van arbeidsverleden, en dat de AOW aangevuld wordt door een zeer omvangrijke tweede pijler (waarvoor het beslag op de overheidsuitgaven ook beperkt wordt). Met dit uitgangspunt kun je niet kiezen voor een drastische verhoging van de toegang tot de AOW als dit – qua toegang tot het pensioen – niet of in mindere mate geldt voor de aanvullende pensioenen, en als deze aanvullende pensioenen ongelijk verdeeld zijn.

Een mogelijke uitweg is een combinatie van een minder snelle verhoging van de AOW-leeftijd, een op termijn iets hoger niveau van AOW met een zekere keuzevrijheid qua ingangsdatum, gekoppeld aan haalbare correcties bij vervroeging, en eventueel het verbod op cumulatie van vervroegde AOW met betaald werk. Als men om principiële redenen geen flexibiliteit binnen de AOW wil, dan zal de flexibiliteit georganiseerd moeten worden via een ander type uitkering, voorafgaand aan de AOW.

Ondanks de positieve budgettaire inschatting van Adema en haar co-auteurs vrees ik dat flexibilisering inderdaad wel extra overheidsbudget kan vereisen. Flexibiliteit organiseren via een ander soort uitkering kost natuurlijk ook geld. Maar als je een bijzonder genereus pensioenstelsel op een rechtvaardige manier overeind wilt houden, met een overheidsbudget voor pensioenen dat kleiner is dan in veel

andere landen, dan heeft dat ook zijn prijs. Misschien moeten we dus ook aanvaarden dat het overheidsbudget voor pensioenvoorzieningen in Nederland op lange termijn niet echt 'bevroren' kan worden op het huidige lage niveau. Of beter: wie denkt dat dit kan, zal met scenario's moeten komen die tonen hoe dit op lange termijn maatschappelijk houdbaar blijft.

Noten

- 1 Deze informatie komt uit de Nederlandse 'Country fiche on pensions for the Netherlands; the 2017 round of projections for the Ageing Working Group'. De fiche legt uit hoe de Nederlandse projectie in het *Ageing Report 2018* van de Europese Commissie tot stand is gekomen, en is te vinden op de website van de Commissie.
- 2 Het CPB-model gaat ervan uit dat de gemiddelde uittredeleeftijd tegen 2070 zou toenemen tot 69 voor mannen en 67 jaar en 6 maanden voor vrouwen, terwijl de AOW-leeftijd met 7 jaar zou stijgen. De arbeidsparticipatie van Nederlanders tussen 65 en 71 jaar zou sterk toenemen, maar blijft toch beneden 50% (de projectie gaat uit van een participatiegraad van 41% in deze leeftijdsgroep).
- 3 Een handige samenvatting van gegevens over de relatie tussen opleiding, gezondheid en de kans om langer door te werken, met verwijzing naar achterliggende rapporten, is te vinden in: Jonneke Bolhaar, Rik Dillingh & Daniel van Vuuren, *Langer doorwerken: keuzes voor nu en later*, CPB Policy Brief, 2017/10. Zij staan sceptisch tegenover het koppelen van de AOW-leeftijd aan opleiding of de aard van beroepen, en bespreken concrete maatregelen om meer mensen beter voor te bereiden op een hogere AOW-leeftijd; zij pleiten onder meer voor extra steun voor opleiding.
- 4 Wat hier staat, slaat op de pensioenleeftijd, niet op de leeftijd waarop Nederlanders de arbeidsmarkt verlaten. Bolhaar et al., op cit, p. 8, vat de huidige situatie als volgt samen: 'De gemiddelde leeftijd waarop mannelijke werknemers boven de 55 voor het eerst meer inkomen hebben uit andere bronnen dan uit arbeid of helemaal geen inkomen meer hebben, is 62,7 jaar. Dit verschilt niet naar opleidingsniveau, maar het onderliggende patroon is wel anders. Lager opgeleiden hebben dikwijls óf relatief jong, rond de 60 jaar, meer inkomen uit een uitkering (WW, WAO/WIA, bijstand of IOW) dan uit arbeid, óf ze zijn juist relatief oud (gemiddeld 65,4 jaar) als ze voornamelijk inkomen uit pensioen ontvangen. Zonder toegang tot een andere inkomstenbron dan werk (zoals een uitkering) is het voor hen veelal niet mogelijk eerder te stoppen. Hoogopgeleiden aan de andere kant kunnen hun moment van overgang van werk naar pensioen vaker zelf bepalen, door te kiezen voor een vorm van vroegpensioen, maar daar betalen zij ook zelf voor. Gemiddeld maken zij met 64,2 jaar de transitie van voornamelijk inkomen uit arbeid naar voornamelijk inkomen uit pensioen.'
- 5 Kok, L., L. Kroon, M. Lammers, A. van Soest & B. ter Weel, 2017, *Gevolgen flexibele AOW-leeftijd*, SEO Economisch Onderzoek, Amsterdam.
- 6 Het volgende eenvoudige voorbeeld (ontleend aan Paul de Beer) illustreert dit. Als de levensverwachting van mannen 83 jaar is, zal een man die op 63-jarige leeftijd stopt met werken naar verwachting 20 jaar lang AOW ontvangen en iemand die op 67-jarige leeftijd met pensioen gaat 16 jaar. De eerste zal dan jaar in jaar uit met een 20% lagere AOW-uitkering genoegen moeten nemen als prijs voor de langere uitkeringsduur.
- 7 De Beer, P., 'Flexibele AOW-leeftijd lost niets op', *FD*, 13 maart 2017.
- 8 Adema, Y., J. Bonenkamp & L. Meijdam (2015), 'Waarom een flexibele AOW wel een goed idee is', *Me Judice*, 20 maart 2015.
- 9 Hun rapport is samengevat in: Joop de Beer & Nicole van der Gaag, 'Hoe kunnen verschillen in levensverwachting uitpakken voor een gedifferentieerde AOW-leeftijd?', *Me Judice*, 31 juli 2018.
- 10 De Beer, 'Zware beroepen? Daarvoor hebben we de ar-

- beidsongeschiktheidsverzekering', *FD*, 6 mei 2018.
- 11 Opdat De Beers scenario houdbaar zou zijn, moet je veronderstellen dat de gezondheid van mensen beneden de (verschuivende) AOW-leeftijd in die mate verbetert dat er
- ruimte komt voor een soepelere WIA-regeling voor mensen die enkele jaren jonger zijn dan de (verschuivende) AOW-leeftijd.
- 12 Tegelijkertijd is een oplossing nodig voor het groeiende probleem van zzp'ers en andere flexwerkers die alleen op de AOW dreigen terug te vallen.
- 13 Ik dank Paul de Beer en Monique Kremer voor hun kritische commentaar op deze bijdrage.

Verkiezingen in Oekraïne

Volgend jaar zijn er presidentsverkiezingen in Oekraïne – de tweede na de Euromaidan-opstand van 2014. Het is het land dat ons als buffer dient tegen Rusland niet goed vergaan. Niets is wat het lijkt in de Oekraïense politiek. Hans Oversloot laat zien hoe het spel van macht en geld er gespeeld wordt, en waarom ook een tv-acteur kans maakt op het presidentschap.

HANS OVERSLOOT

Universitair docent Politicologie bij het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden

Een paar maanden na de tweede Maidan-opstand, waardoor president Viktor Janoekovitsj het land moest verlaten en de huidige president Petro Porosjenko zijn plek uiteindelijk kon innemen, schreef ik een stukje in *S&D* over de voorzienbare gevolgen van die opstand, dat in augustus 2014 werd gepubliceerd onder de titel 'Oekraïne: meer continuïteit dan verandering'.¹ Vier jaar later, een klein halfjaar verwijderd van nieuwe presidentsverkiezingen, is de politieke situatie in Oekraïne niet beter dan kort na de opstand, eerder slechter. De politiek-economische verhoudingen zijn niet ten principale veranderd en de hoop op verbetering die velen begin 2014 nog koesterden, is vergaan. Het bewind van Porosjenko is voor menigeen de geschiedenis van een desillusie geworden.

De boodschap die ik in dit artikel uiteen zal zetten is: (a) dat er geen reden is voor het crazy enthousiasme van een flink aantal West-Europese politici over de morele oriëntatie van de inwoners van Oekraïne en hun politieke leiders tot heden; (b) dat er geen reden is aan te nemen dat deze Oekraïne-supporters in de nabije toekomst alsnog gelijk zullen krijgen; en (c) dat de presidentsverkiezingen die in maart 2019 zijn voorzien er niettemin toe doen.

Porosjenko en andere oligarchen

Op zondag 31 maart 2019 zijn in Oekraïne presidentsverkiezingen voorzien. De termijn van vijf jaar van zittend president Petro Porosjenko zit er dan op en waarschijnlijk stelt zich hij kandidaat voor een tweede termijn – als de verkiezingen doorgaan. In de opiniepeilingen scoort Petro Porosjenko slecht – hij lijkt thans de steun te hebben van nog geen 10% van het electoraat – en hij lijkt onder de andere oligarchen weinig vrienden te hebben gemaakt.

Een wet die eerder dit jaar is aangenomen geeft de president de vrijheid de oorlogstoestand af te kondigen zonder voorafgaande toestemming van de *Verchovna Rada* (de Opperste Sovjet: het Oekraïense parlement) of van enige andere staatsinstelling.² Als Petro Porosjenko's politieke positie wanhopig wordt – als hij geen kans zou maken op herverkiezing en concurrenten hem geen onschendbaarheid kunnen of willen verzekeren ook na ommekomst van zijn presidentstermijn – wie weet wat een kat in het nauw dan doet. De oorlogstoestand brengt (tijdelijk) soelaas, althans verkiezingen worden niet gehouden en de zittende president, opper-

ВНЕСИ СВОЮ ПРОП СТРАТЕГІЧНА ПР «УКРАЇНСЬКИЙ П

гаряча лінія: 8-

WWW

СПРАВЕДЛИВІСТЬ Д



De markt in Lvov (2007).

bevelhebber van de strijdkrachten, krijgt bijzondere bevoegdheden. De formele scheiding der machten houdt op te bestaan en de president krijgt alle ‘uitvoerende apparaten’ in handen. Het is misschien niet waarschijnlijk dat Porosjenko zal speculeren op het uitroepen van de oorlogstoestand, maar dat de president dit kan is ook bij zijn concurrenten bekend — bij zijn ‘formele’ concurrenten zowel als bij de machtige, rijke mannen achter bepaalde tegenkandidaten.

Sommige van die machtige, rijke mannen hebben geen formele positie in de Verchovna Rada, in het kabinet of in de uitvoerende macht van Oekraïne, andere wel. Porosjenko is een oligarch die zowel een staatsambt bekleedt — president van de republiek — als aan het hoofd staat van een zakenimperium. De Europese Unie verlangde in ruil voor steun van Europa aan diens regiem dat hij afstand nam van zijn zakelijke belangen, maar dat is niet gebeurd. Porosjenko is president geworden, maar zakenman gebleven, en hij is tijdens zijn presidentiële bewind weer rijker geworden.

Dmitro Firtasj, Igor Kolomojski, Viktor Pintsoek, Viktor Medvetsjoek, Sergej Taroeta, Rem Achmetov en een aantal oligarchen van kleiner kaliber hadden in of kort na 2014 meer of minder vermogen ingeleverd, maar ook met een aantal van hen gaat het sinds 2016–17 weer beter, soms veel beter. De vermogens- en inkomensverdeling in Oekraïne is ook na Janoekovitsj zeer ongelijk.

Volodimir Grojsman (of Hroisman) was burgemeester van Vinnytsja, waar zich een hoofdvestiging bevond van Porosjenko’s *Rosjen*-chocoladebedrijf, een van de grootste werkgevers van die stad. Porosjenko droeg Grojsman in 2016 voor als premier, als opvolger van Arseni Jatsenjoek. Dat Volodimir Grojsman, die al ruim voor zijn dertigste voltijds werkzaam was in politiek en bestuur (net 28 jaar oud werd hij burgemeester van Vinnytsja), in 2016 bij zijn inkomensverklaring opgaf dat hij thuis (samen met zijn vrouw) 1,2 miljoen Amerikaanse dollar en 460.000 euro

in contant geld had liggen, plus een verzameling horloges — ik vind het merkwaardig, en u misschien ook. Let wel, Grojsman was toen al premier. In ‘die kringen’ is dit volkomen normaal, en er waren anderen die meer hadden. De broers Bogdan en Jaroslav Doebnevstij, in die tijd — en nog steeds — lid van het parlement voor het ‘Petr Porosjenko Blok’, hadden samen 26 miljoen Amerikaanse dollars in baar geld thuis liggen.³

Porosjenko is president geworden, maar zakenman gebleven, en hij is tijdens zijn presidentiële bewind nog rijker geworden

De meeste parlementariërs in Oekraïne zijn miljonair — in euro’s wel te verstaan — en dit in een land waar het gemiddelde maandsalaris nog geen € 300 bedraagt. Velen zijn al miljonair voor ze als lid van de Verchovna Rada worden gekozen, anderen worden het in loop van hun eerste termijn. We hebben het over politici die in meerderheid de tweede Maidan-opstand in 2014 hebben meegemaakt of gesteund. Dit zijn de leiders van de mensen die ‘onze Europese waarden’ heetten te zijn toegedaan. Dit zijn de mensen die het regiem vormden waarmee ‘wij moesten solidariseren’ volgens Alexander Pechtold, Guy Verhofstadt, Hans van Baalen, Frans Timmermans en anderen.⁴

Oekraïne is — nog steeds — een oligarchie met populistische trekken. De politieke elite is niet beter, democratischer, fatsoenlijker of Europeser en is niet minder corrupt en niet minder parasitair dan de politieke en economische elite van Rusland — terwijl de suggestie van veel berichten die in ‘Brussel’ (EU en NAVO) en ‘Den Haag’ hun oorsprong

vinden, is dat Oekraïne ‘westers’ is en bij ‘ons’ wil horen. Rusland zou corrupt, tiranniek, en anti-Europees zijn en ons (inclusief Oekraïne) bedreigen. Rusland is corrupt en tiranniek, maar is het contrast met Oekraïne wel zo helder? Is er sowieso veel verschil?

Oekraïne is niet zo groot als Rusland en vormt geen militaire dreiging. Maar belangrijk ook: Oekraïne wordt thans geleid door een kleptocratie die naar de vorm – en niet veel meer – voor ‘onze waarden’ kiest, maar die misschien toch vooral voor onze financiële bijdragen een buiging maakt. Men kan dit geld misschien ook in Rusland vinden, maar het Oekraïens-nationale sentiment staat niet toe dat dit te veel en te openlijk gebeurt.

Ondertussen is de handel met Rusland in 2017 weer toegenomen. Rusland was toch al en is zelfs weer in toenemende mate veruit de belangrijkste handelspartner van Oekraïne, zowel wat import als export betreft. En dit ondanks het wegvallen van de gebieden in Oost-Oekraïne die in het bijzonder op Rusland waren georiënteerd en voor een deel zelfs integraal met de industrie van Rusland waren verbonden. President Petro Porosjenko bezit trouwens zelf ook fabrieken in Rusland, terwijl het toch die vreselijke vijand is. De productie van die succesvolle ondernemingen verschijnt niet als import en export in de cijfers, omdat deze vooral in Rusland zelf wordt afgezet.

Muur

Het presidentschap van Porosjenko kan moeilijk een succes worden genoemd. De voortdurende economische malaise kan niet alleen aan het verlies van Sebastopol en de Krim en aan de bezetting van de districten Loegansk en Donetsk worden toegeschreven. Het gebeurt wel, maar dit is vreemd als men bedenkt dat eerder uit Oekraïens-nationale hoek juist het verhaal kwam dat dit oostelijke, Russisch-talige ‘ouderwets geïndustrialiseerde’ deel van Oekraïne geld kostte en de economische ontwikkeling en bloei van het land tegenhield.

De (re)militarisering van Oekraïne na de bezetting en ‘bevrijding’ van de Krim verhinderen economisch nuttiger gebruik van belastinggelden. Tot die uitgaven kun je Oekraïne ‘gedwongen’ noemen, maar is dit wel zo? Je zou ook kunnen opmerken dat toen Oekraïne zijn strijdkrachten verwaarloosde, althans weinig uitgaf aan marine, land- en luchtmacht, het land ook al niet floreerde. Maar nu gooit men inderdaad geld weg. Waarom een paar honderd miljoen dollar uitgegeven aan antitankwapens? Als Rusland echt wil, houdt dit ze niet tegen. Om ‘ons’ te tonen dat zij, Oekraïne, onze hulp waardig zijn, omdat zij, de Oekraïners, zich offers getroosten om ‘naar vermogen’ de vijand te weerstaan?

Of neem het zotte plan om een muur te bouwen langs de hele Oekraïens-Russische grens. Hoe kun je geloven dat dit de vijand tegenhoudt of zelfs lang zal kunnen ophouden? Want die muur komt nooit af, die grens is heel erg lang, de kosten zijn enorm.⁵ Een militaire barrière zoals oorspronkelijk was voorzien over een lengte van 1.500 kilometer grens zou miljarden euro’s kosten. De plannen zijn inmiddels bijgesteld en de barrière zal over vele kilometers niet veel meer betekenen dan een strook niemandsland met prikkeldraad die feitelijk vooral de plaatselijke bevolking zal hinderen. Zolang de ‘volksrepublieken’ Loegansk en Donetsk bestaan, is de grens met Rusland op die manier sowieso niet te sluiten. Dit jaar nog moet het project worden voltooid. Van het geld dat er inmiddels aan de bouw van deze muur is uitgegeven, is een flink deel zoekgeraakt, achterovergedrukt en aan lik en smeer blijven hangen. Dit gebeurt in de regel bij grote infrastructurele projecten. Het plan voor de bouw van de muur was afkomstig van premier Arseni Jatsjenko, Grojsmans voorganger, die het in september 2014 lanceerde.

Voortdurende corruptie

De tweede Maidan-opstand, die begin 2014 plaatsvond was net als de eerste opstand ook een protest tegen de corruptie van het heer-

sende regiem geweest. Dat de grootschalige corruptie bij de bouw van de muur door het nationale anti-corruptiebureau is ontdekt, kun je een succes van het anti-corruptiebeleid van het huidige regiem noemen. De EU hecht zeer aan corruptiebestrijding.⁶

Je zou er daarentegen ook op kunnen wijzen dat het huidige regiem voor nieuwe corruptiemogelijkheden voor deels nieuwe mensen heeft gezorgd, en dat 'het systeem' werkt

De meeste parlementariërs in Oekraïne zijn miljonair, in een land waar het gemiddelde maandsalaris nog geen € 300 bedraagt

als vanouds en er ten principale niets is veranderd. Corruptie is endemisch, het is zoals het was. En wat de beschuldigingen van corruptie betreft: corrupt zijn altijd de anderen.

Het precies meten van corruptie is onmogelijk, maar op de — toegegeven — onzuivere Corruption Perceptions Index van *Transparency International* heeft Oekraïne sinds 2004 (de eerste Maidan, die Viktor Joesjtsjenko aan de macht bracht) en sinds 2014 (de tweede Maidan) nauwelijks vorderingen gemaakt. Op de index van 2017 staan Nieuw-Zeeland, Denemarken en Finland als minst corruptie landen vermeld, staat Rusland gedeeld op plaats 135 en Oekraïne gedeeld op 130. Feitelijk verschillen de scores van beide landen sinds ze in 1998 in de index zijn opgenomen, slechts weinig — en al die tijd al staan Finland, Nieuw-Zeeland en Denemarken bovenaan en staat Nederland rond plaats 8.⁷

Het bruto nationaal product (bnp) van Oekraïne is in 2014 fors teruggelopen, tussen 2013 en 2014 ongeveer gehalveerd, en in 2016 en 2017 weer een beetje opgekropen, maar

als je deze bnp-groei als de verdienste van het regiem van Porosjenko beschouwt, dan moet je de enorme bnp-groei tussen 2009 en 2013 misschien ook toeschrijven aan het inderdaad corrupte regiem van president Viktor Janoekovitsj, die vanwege de tweede Maidan in 2014 juist het veld moest ruimen.⁸

De staatsschuld als percentage van het bnp is van 2013 tot 2017 alleen maar toegenomen, van 40% van het bnp in 2013 tot 81% in 2016. Het werkloosheidscijfer blijft de laatste jaren net boven 9% hangen, en dit ondanks de enorme uittocht van arbeidskrachten naar Rusland, Tsjechië, Polen en elders — het gaat om vele honderdduizenden arbeidskrachten (vooral mannen), waarschijnlijk zelfs miljoenen.

Oekraïne Oekraïenser

In één opzicht is Oekraïne misschien 'simpeler' geworden en makkelijker te besturen, maar dit is dan wel een positief effect met een Januskop. Een groot deel van de Russischtalige bevolking valt nu feitelijk buiten het bereik van Kiev. De Krim en Sebastopol, met samen 2,5 miljoen inwoners, zijn als 'stad van federale betekenis' (Sebastopol) en de Krim-republiek het 84ste en 85ste 'subject' van de Russische Federatie geworden, en over de nog resterende inwoners van de 'volksrepublieken' Loegansk en Donetsk heeft Kiev geen gezag meer. Deze merendeels op Rusland georiënteerde (voormalige) Oekraïense paspoorthouders stemmen niet meer in Oekraïense verkiezingen en verzetten zich dus ook niet meer tegen het Oekraïens-nationale programma ter versterking van het Oekraïens-nationale karakter van de staat.

Bovendien zijn uit het Donbass-gebied één miljoen mensen naar Rusland gevlucht. Volgens de Russische federale migratiedienst telt Rusland zelfs 2,6 miljoen migranten uit Oekraïne.⁹ Feitelijk bij elkaar zo'n 4 miljoen mensen of meer die zich niet langer tegen de Oekraïnisatie-politiek (kunnen) verzetten. Aan de andere kan: precies dit project om van alle mensen die in Oekraïne wonen

echte Oekraïners te maken vormde eerder de voedingsbodem voor het verzet tegen Kiev in deze nu verloren gegane landsdelen. Want de Krim en Sebastopol komen niet meer terug.¹⁰ En wat Kiev thans – volgens de Minsk-akkoorden – wel bereid zou zijn te doen: die oostelijke gebieden laten in hun Russisch-talige en Russisch-culturele eigenheid *binnen Oekraïens staatsverband*, is onvoldoende om die gebieden terug te brengen in Oekraïense staatsverband. Het zou waarschijnlijk niet tot afscheiding zijn gekomen als men eerder tot deze ‘concessie’ bereid was geweest – en nu is het te laat.

De laatste vier jaar is het Oekraïne economisch niet goed gegaan: nauwelijks groei van het bnp, blijvende hoge werkloosheid (ondanks gelijkblijvende lage lonen en uitkeringen) en een toename van de staatsschulden. Er zijn weinig of geen tekenen die erop wijzen dat het politieke en economisch systeem minder corrupt is geworden. Politiek belangrijker: er zijn weinig mensen in Oekraïne die geloven dat er verbeteringen in die richting zijn gemaakt. In politiek opzicht staat Oekraïne er zelfs veel slechter voor dan kort na de tweede Maidan.

De Maidan-opstand (in feite een succesvolle opstand via de straat tegen een volgens westerse waarnemers op correcte wijze in vrije verkiezingen gekozen president), had althans een deel van de bevolking nieuwe hoop gegeven. Die hoop is vervlogen, en velen zijn ontgoocheld.¹¹ De overgrote merendeel van de bevolking rekent de belangrijkste politieke – idealiter democratische – instellingen van het land tot de meest corrupte ‘openbare diensten’: 82% van de bevolking rekent het parlement tot die corrupte instellingen, 81% beschouwt de rechtbanken als corrupt, 75% het openbaar ministerie, 75% de regering. En 74% van de bevolking beschouwt de politieke partijen van Oekraïne als corrupt. De *Politik-vertrossenheit* is enorm, onder de jeugd, maar niet alleen onder de jeugd: 70% tot 80% van de Oekraïense bevolking heeft een diep wantrouwen jegens de politieke leiders. De cijfers zijn

van 2017 en ze verschillen enigszins per onderzoek, waarschijnlijk ook mede afhankelijk van de precieze vraagstelling, maar na de tweede Maidan is het wantrouwen jegens de belangrijkste politieke instellingen en leiders in het algemeen – opnieuw – enorm.

Nieuwe dienstplicht

In 2014 is onder president Porosjenko en premier Oleksandr Toertsjinov de dienstplicht weer ingevoerd, die juist onder Janoekovitsj in 2013 was afgeschaft. Oekraïne wil uiteindelijk kunnen beschikken over een staand kaderdienstplichtigenleger van 250.000 man. Bij een deel van de bevolking is de herinvoering van de dienstplicht slecht gevallen. Velen hebben er problemen mee mogelijk te worden ingezet tegen en te zullen moeten schieten op landgenoten.

Dienst doen in een (ex-)Sovjet-stijl leger is voor veel jongens sowieso geen lolletje.¹² Wie contacten heeft – en geld – kan zich er vaak op een ‘legale’ manier onderuit werken. Niet iedereen kan dat: tegen ruim 26.800 man was al in 2017 een zaak aanhangig gemaakt wegens het ontduiken van de dienstplicht.¹³ Het huidige politieke regiem probeert van het leger een instrument te maken dat de Oekraïense natie zal beschermen en tevens vormen; maar lang niet alle inwoners zijn daarover enthousiast.

De vrijwilligersregimenten die aanvankelijk de strijd aanboden tegen de opstandelingen (tegen de ‘Moskovieten’ met en zonder Oekraïens paspoort) in het oosten en zuidoosten van het land, zijn opgenomen in het reguliere leger, maar toch niet helemaal. Men heeft – ondanks een screening van die bataljonsleden – in feite nogal wat boeven, echte criminelen, op de loonlijst van het ministerie van defensie gezet, terwijl oorspronkelijke sponsors van die vrijwilligersbataljons of -regimenten (Igor Kolomojski en anderen) hun bijzondere contacten met die legeronderdelen zijn blijven onderhouden.

De ‘reguliere strijdkrachten’ zijn nog steeds een merkwaardige vermenging van staatsmi-

litairen en particuliere weerkorpsen. Zo is het rechts-nationalistische en inderdaad fascistische en antisemitische Azov-regiment in het Oekraïense leger opgenomen, maar heeft zich annex dit regiment in 2017 weer de particuliere 'Oekraïense Nationale Militie' gevormd, die in februari 2018, zeshonderd man sterk, geüniformeerd en strak in het gelid, door Kiev paradeerde.¹⁴ Bizar genoeg wordt het Azov-regiment gesponsord door Igor Kolomojski, die behalve een Oekraïens ook een Cypriotisch en een Israëliisch paspoort heeft, wat volgens de Oekraïense wet niet kan, maar toch kan; en die voorzitter is van de Verenigde Oekraïens Joodse Gemeenschap en van de Europese Raad van Joodse Gemeenschappen.

Niets wijst erop dat het politieke en economische systeem minder corrupt is geworden

Waar in Rusland de zogenaamde machtsministeries met elkaar concurreren, maar zich onderschikken aan president Poetin, en ook de paramilitaire-organisaties in Rusland aan de president ondergeschikt zijn — direct of indirect ook hun belangrijkste financier — bestaat in Oekraïne niet zo'n formeel en feitelijk hoogste autoriteit. De 'reguliere strijdkrachten' vallen onder het ministerie van defensie, thans onder Anatoli Hrystenko als minister van defensie, terwijl het opperbevel formeel berust bij president Porosjenko. De Oekraïense veiligheidsdienst OeSB, opvolger van de KGB in Oekraïne, met zo'n 30.000 voltijds medewerkers, vaart zijn eigen koers en heeft ook eigen bronnen van inkomsten. De nationale politie van Oekraïne, met 120.000 geüniformeerde medewerkers, staat daar geheel los van, concurreert daarmee en valt onder minis-

ter van Binnenlandse Zaken Arsen Avakov, die mede daardoor een van de machtigste politici van Oekraïne is. Avakov heeft zijn eigen politieke agenda en is verbonden met de partij Volksfront. De fractie van Volksfront wordt geleid door Arseni Jatsenjoek, die in februari 2014 tot premier werd benoemd, maar in april 2014 alweer tot aftreden werd bewogen om plaats te maken voor Porosjenko's 'eigen' Volodimir Grojsman.

Presidentiële kandidaten

Het Porosjenko-blok concurreert met het Volksfront, maar de parlamentsfracties van beide partijen zijn gehouden de huidige regeringscoalitie te blijven steunen. Momenteel vormen zij in het parlement samen de meerderheid (het Volksfront met 81 zetels en het Porosjenko-blok met 136).¹⁵ Hun electorale positie is volgens peilingen echter zo zwak en hun aanhang zo geslonken dat ze nieuwe parlamentsverkiezingen moeten vrezzen. Het huidige parlement is in oktober 2014 gekozen; reguliere verkiezingen voor de Verchovna Rada staan in oktober 2019 weer op de rol, maar een halfjaar daarvoor dus eerst de Oekraïense presidentsverkiezingen.

Het Porosjenko-blok staat er slecht voor in de peilingen van 2018; de kandidatuur van Porosjenko bij nieuwe presidentsverkiezingen wordt door tussen 6,8% en 15,3% van het electoraat gesteund.¹⁶ Zijn rating is nogal afhankelijk van het moment van peiling en van de (methode van de) peilende instelling; zijn laagste ratings zijn de meest recente.

Oleg Tjagnibok, een Oekraïens-nationale *ultra*, is kansloos, met tussen 2% en 4% van de stemmen in de peilingen. Oleg Ljasjko (van de Radicale Partij), ook zo'n *ultra*, deed het bij de presidentsverkiezingen in 2014 met 8,3% van de stemmen heel goed (als derde eindigend), destijds waarschijnlijk gesteund door Rinat Achmetov. Hij haalde in verschillende peilingen en bij verschillende onderzoeksinstellingen in 2018 7,1%-16% van de stemmen, en recenter 9%-11,1% van de stemmen. Heel veel

beter dan in 2014 zal Ljasjko het in maart 2019 misschien niet doen, maar met zo'n (potentiële) aanhang is zijn partij en zijn kandidatuur wel een factor om rekening mee te houden.

Anatoli Hrystenko, minister van defensie, van de partij Burgerlijke positie (nog zonder zetels in het parlement) scoorde in recente peilingen 9,7%–13,7% van de stemmen. Joeri Bojko, parlementariër van het Oppositieblok en verbonden met de Partij van de Regio's (van de verdreven president Viktor Janoekovitsj), scoort een verhoudingsgewijs aanzienlijke 9% tot 19% van de stemmen in recente peilingen. Hij werd en wordt mogelijk nog steeds gesteund door de oligarch Dmitro Firtasj en

Het werkloosheidscijfer blijft de laatste jaren net boven 9% hangen, ondanks de uittocht van arbeidskrachten naar Rusland, Tsjechië en Polen

interessant is ook dat Bojko, afkomstig uit de provincie Donetsk, staat voor of wordt geassocieerd met wat er over is van de cultureel (en ook zakelijk) op Rusland georiënteerde inwoners van Oekraïne. Het Oppositieblok telt momenteel 43 zetels in de Verchovna Rada.

Er circuleert een groot aantal namen van (mogelijke) presidentskandidaten, en in de opiniepeilingen scoort geen van de mogelijke kandidaten (nog) erg hoog. Aan kop gaat voorlopig Joelia Timosjenko. Zij heeft al aangekondigd dat zij zal meedoen – niemand verwachtte ook anders. Timosjenko, in eerdere regeringen vicepremier en herhaaldelijk eerste minister, leider van de Vaderland-partij (met 20 zetels in het parlement), een vrouw met een sterk politiek instinct en een enorme politieke machtshonger, doet het in de recente opiniepeilingen het best. Tussen 16,2% en 18,8%

van het electoraat zegt haar kandidatuur te zullen steunen.

De aanduiding 'politieke machtshonger' vereist misschien uitleg. Veel oligarchen verlangen de macht die nodig is om rijk te worden en rijk te blijven. Voor rijkdom en economische macht is politieke macht een voorwaarde; en helaas ook andersom, lijkt het. In de publieke sfeer werken de oligarchen dikwijls met zetbazen, met partijen die zij financieren en politici die zij groot maken en die vervolgens hun zakelijke belangen moeten dienen. De ondergang van Viktor Janoekovitsj is in elk geval mede veroorzaakt door zijn geldhonger. Het was hem niet genoeg de rijkelijk beloofde zetbaas van andere, grotere zakenlieden te zijn, vooral van Rinat Achmetov. Janoekovitsj was een eind op weg zich als president – via zijn zoon – zo rijk te stelen, dat hij de concurrent werd van zijn vroegere chef(s). Hij dreigde zich onafhankelijk te maken.

Joelia Timosjenko heeft zich ook een vermogen vergaard, vooral als voormalige rechterhand van energiehandelaar Pavlo Lazarenko. (Lazarenko werd later eerste vice-premier en later zelfs premier van Oekraïne; én hij was een crimineel.¹⁷) Timosjenko zit kennelijk anders in elkaar. Haar eerste en voornaamste doel is de politieke macht zelf. Politieke macht is voor Timosjenko niet in de eerste plaats bedoeld om een (eigen) particulier vermogen te borgen en te vergroten.

Deze oriëntatie maakt haar een geduchte concurrent van veel politici, zeker van Poro-sjenko. Timosjenko's relatief grote populariteit is deels toe te schrijven aan haar positie in de relatieve marge van de huidige Oekraïense politiek. Zij wordt minder getroffen door de onvrede over de huidige president en de huidige regering. Zij kan voorgeven dat zij de doelstellingen van Maidan trouw is gebleven, dat zij de Oekraïners niet heeft teleurgesteld. Het wordt niettemin ook voor haar lastig om te winnen.

Zij zal waarschijnlijk bondgenootschappen moeten sluiten om kans te maken op het presidentschap. Dat zal moeilijk zijn, omdat

het inmiddels alle beroepspolitici in Oekraïne duidelijk zal zijn dat Timosjenko alleen tevreden is met de hoofdprijs. Voor tweede viool (als premier) lijkt zij niet geschikt. Elke ‘partner’ zal zich uiteindelijk tevreden moeten stellen met de rol van helper; maar met haar huidige, zowel in absolute als in relatieve termen nog geringe populariteit zal zij ook de beste helper geen interessante plek onder haar presidentschap kunnen verzekeren. Daar is zij (nog) niet sterk genoeg voor. Omdat Porosjenko eerst en vooral geïnteresseerd lijkt in geld – hij is steenrijk en heeft de reputatie een vrek te zijn en aan zijn bezit te kleven – kan hij worden afgekocht. Hij zou er waarschijnlijk wel toe zijn te bewegen in de politiek een stap terug te doen, zolang hij er maar zeker van kan zijn dat zijn vermogen hem niet wordt afgepakt.

Dienaar van het volk

Een interessant teken van de huidige afkeer van de politiek, althans van het politieke establishment in ruime zin, is de steun in de opiniepeilingen voor een tweetal nogal onwaarschijnlijke kandidaten voor het presidentschap: niet-partijgebonden leadzanger van de popgroep *Okean Elzy* (De oceaan van Elza) Svjatoslav Vakartsjoek, en de acteur Vladimir Zelenski, die vooral bekend is geworden door zijn hoofdrol in de tv-serie *Sloega Narodoe/Sloega Naroda* (Dienaar van het volk – met een Russische en een Oekraïense titel).

Svjatoslav Vakartsjoek is niet alleen een rockidool, hij is ook nog eens een afgestudeerd fysicus en zoon van Ivan Vakartsjoek, die hoogleraar natuurkunde was aan de universiteit van Lvov, later rector en van december 2007 tot 2010 minister van onderwijs en wetenschappen onder premier Joelia Timosjenko. Svjatoslav zelf was in 2007–2008 lid van de Verchovna Rada in de fractie van Ons Oekraïne – Nationale Zelfverdediging (opgehouden te bestaan in 2012), een steunfractie van de toenmalige president Viktor Joesjtsjenko.

Svjatoslav Vakartsjoek junior is dus bekend met het politieke bedrijf en hij heeft een massa-publiek als muzikant. Of hij feitelijk aan de verkiezingen van 31 maart 2019 zal deelnemen is niet bekend; opiniepeilers houden er rekening mee. Als Vakartsjoek zelf niet deelneemt, heeft hij misschien genoeg gezag om zijn politieke en muzikale fans ertoe te bewegen te stemmen op de kandidaat van zijn keuze. Eén van Vakartsjoeks bekende popsongs (met videoclip) was opgedragen aan de nagedachtenis van strijders van het Azov-regiment: *Schiet* (AZOV).¹⁸

Vladimir Zelenski is weer een ander verhaal. Zelenski is al ‘president van Oekraïne’ geweest in de komische politieke televisieserie *Dienaar van het volk*, waarvan ik de 24 afleveringen van de eerste twee seizoenen (2015–16) heb gezien (er zijn tot heden in elk geval 48 afleveringen gemaakt, tot november 2017). Geweldig. Een serieuze komedie over de actuele Oekraïense politiek, met veel humor in de karakters én in het scenario, af en toe schokkend van echtheid, maar toch leuk en met een paar heel sympathieke hoofdrolspelers – anders dus dan in de echte politiek.

In december 2017 begon *Dienaar van het volk* afstand tot de werkelijkheid te verliezen door de oprichting van een echte politieke partij onder dezelfde naam. Of Zelenski meedoet aan de verkiezingen – ik neem het niet aan. Ondertussen is duidelijk wat een flink deel van het electoraat aantrekt in ‘president Goloborodko’, zijn personage in de serie. Het is het verhaal van de politiek en maatschappelijk betrokken geschiedenisleraar Vasili Goloborodko, die zijn kritiek op de politiek en de politieke elite van Oekraïne formuleert in een uitzinnige, maar goed gearticuleerde tirade, die door een van zijn leerlingen wordt opgenomen en op internet gezet. Het filmpje gaat *viral*, zoals dat heet. Zijn fulmineren tegen corrupte politici die vooral aan zichzelf denken en zelden aan een algemenere belang, wekt sympathie en slaat aan en na *crowdfunding* kan er zelfs een ‘echte’ campagne worden gevoerd. Hij wint de verkiezingen en maakt van vrienden en kennissen eerlijke

ministers... en zo nog tientallen afleveringen verder, want met een paar eerlijke mensen aan het hoofd ben je er nog niet, blijkt ook in de serie wel.

In *Dienaar van het volk* komt ook een groepje oligarchen voor die politiek bedrijven als een marionettenspel. De oligarchen zijn

Presidentskandidate Joelia Timosjenko is een vrouw met een sterk politiek instinct en een enorme politieke machtshonger

vanzelfsprekend de marionettenspelers en de heren politici, ook de hoogste, zijn de poppen. Vasili Goloborodko (gespeeld dus door Zelenski) hangt niet aan hun touwtjes. Een van die oligarchen is duidelijk geïnspireerd op Kolomojski een ander duidelijk op Rinat Achmetov... een geweldige serie.

Maar misschien wint Porosjenko (de echte) straks toch een tweede termijn, met steun van Achmetov, met wie het ondanks gedonder in het oosten van de Oekraïne, waar hij veel bezittingen heeft, toch weer redelijk goed gaat — alsdan waarschijnlijk tegen de zin van Kolomojski, maar wie weet... Porosjenko staat nu weliswaar laag in de peilingen, maar kiezersgunst is te beïnvloeden. In een politiek bedrijf waarin *spin* en waarheid soms niet zijn te onderscheiden, en politieke technologen in dienst van multimiljardairs kleien met de democratie, zijn opiniepeilingen soms weinig meer waard dan de voorspellingen van

voetbaluitslagen — maar dan van wedstrijden waarbij duistere krachten (een aantal oligarchen) een aantal spelers en *officials* (niet altijd duidelijk wie) met geld en beloften hebben omgekocht.

Democratie met zwijgen gediend?

En dan toch zijn die verkiezingen belangrijk. Als de verkiezingen doorgaan en als de oligarchen, mogelijk onder druk van de EU, ertoe kunnen worden gebracht van het democratisch proces geen farce te maken, dan is dit op zichzelf al heel wat. Ik verwacht niet dat dit zal gebeuren, maar ik hoop het wel.

Vooraf vanuit de Verenigde Staten — met woordvoerders als Adrian Karatnycky en Alexander J. Motyl anderen uit de *foreign policy establishment* — wordt het huidige Oekraïne geprezen als een (gevestigde) democratie, wordt Petro Porosjenko op het schild geheven als hervormer, en wordt vooral de EU gegispit om het belang dat zij wenst te hechten aan bestrijding van corruptie. Want met dit 'zeuren over corruptie' (ze zeggen het net anders, maar dit bedoelen ze) verzwak je de leiding van het land dat inmiddels — dankzij het regiem-Porosjenko — een substantiële militaire macht vormt tegen Rusland.

Oekraïne staat aan 'onze' kant.¹⁹ Onze kritiek op het huidige bewind, zo houden deze Amerikaanse woordvoerders vol, versterkt slechts de positie van populisten van links en van rechts in dat land. Hoe dit het geval zou zijn, ik begrijp het niet, maar de boodschap is duidelijk. Voor Karatnycky en Motyl — Motyl toch een vooraanstaand academicus — lijkt politieke opportuniteit het in de beschouwing van de toestand in Oekraïne het al te hebben gewonnen van de vraag wat er al dan niet waar is van de kritiek op de politieke leiders.

Noten

1 Hans Oversloot, 'Oekraïne:

meer continuïteit dan verandering', in: *S&D* 2014/4, pp. 80–86.
2 Zie ook: Alya Shandra, 'Not yet

ATO [sic], not yet War/ Ukraine adopts controversial "Donbass reintegration" bill', in:

- Euromaidan Press. News and views from Ukraine*, via: <http://euromaidanpress.com/2018/01/18/ukraine-adopts-donbas-reintegration-bill-minsk/>.
- 3 Alessandra Prentice, 'Ukrainians shocked as politicians declare vast wealth', *World News*, 31 oktober 2016 (www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-corruption/ukrainians-shocked-as-politicians-declare-vast-wealth-idUSKBN12V1EN). Zie ook: <https://pep.org.ua/en/person/4892>, en: <https://pep.org.ua/en/person/4893>.
 - 4 Guy Verhofstadt verdient naast zijn salaris als Europarlementariër trouwens ook zo'n € 200.000 à € 300.000 per jaar bij met lezingen en als lid van de raad van bestuur van investeringsmaatschappij *Sofina*. Zie: www.hln.be/nieuws/binnenland/zo-veel-verdient-verhofstadt-aan-extra-s~a9871712a/.
 - 5 'Proekt "stina"' (Project 'muur'), in: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>.
 - 6 De EU zegt zeer te hechten aan de strijd tegen corruptie, maar anderzijds vindt een aantal Oekraïense oligarchen in persoon, en van een groter aantal hun 'ill-gotten gains', een hartelijk welkom in verschillende EU-landen. Zie ook: Taras Kuzio, 'Will Europe help or hinder Ukraine in corruption fight?', in: *EUobserver*, 12 juni 2018, via: <https://euobserver.com/opinion/142047>.
 - 7 Alle rankings die Transparency International sinds 1995 heeft gemaakt zijn eenvoudig via internet te vinden. Wat die index verder ook zegt: in 2016 stond Oekraïne op de 131ste plaats, samen met onder meer Rusland, in 2015 bezette Rusland een gedeelte 119de en Oekraïne een gedeelte 130ste plaats, in 2014 resp. 136 en 142. In 2013, het laatste volle presidentiële jaar van Viktor Ja-noekovitsj, bezette Oekraïne een gedeelte 144ste en Rusland een gedeelte 127ste plaats.
 - 8 In 2008 bedroeg het bnp van Oekraïne \$ 180 mrd. In 2009 viel dit terug tot \$ 117 mrd, en in 2013 was Oekraïne de (wereldwijde) financiële crisis weer te boven en bedroeg het bnp \$ 183 mrd. Na een dieptepunt in 2013 (\$ 91 mrd) – dus vóór de annexatie van de Krim en Sebastopol en het verlies van Loegansk en Donetsk – kroop het bnp in 2017 weer op tot \$ 112 mrd.
 - 9 In dit cijfer zijn waarschijnlijk vluchtelingen met een erkende vluchtelingenstatus inbegrepen, en vluchtelingen waarvan de asielaanvraag nog in behandeling is, alsook andere migranten uit Oekraïne. Vele honderdduizenden Oekraïners vonden en vinden in Rusland werk en een aanzienlijk deel (precieze getallen zijn mij onbekend) van de arbeidsinkomsten die in Oekraïne worden besteed, zijn afkomstig van loon dat buiten Oekraïne, onder meer in Polen en Rusland, wordt verdiend.
 - 10 Alles kan natuurlijk, maar dat bijvoorbeeld Tibet nog eens een zelfstandig land wordt omdat China van deze annexatie zal afzien, geloof ik ook niet. Ook alle min of meer gezaghebbende oppositiepolitici in Rusland zijn tegen teruggave van Sebastopol en de Krim (inclusief Grigori Javlinski, inclusief Aleksej Navalni). Alleen Ksenia Sobtsjak, die kandidaat was voor de Russische presidentsverkiezingen op 18 maart 2018, was voor teruggave. Sobtsjak haalde slechts 1,68% van de uitgebrachte stemmen.
 - 11 Zie bijvoorbeeld: www.iri.org/resource/ukraine-poll-political-disaffection-rife-among-young-people-ahead-2019-elections, een bericht van het *International Republica Institute* (*advancing democracy worldwide*), van 21 mei 2018; zie ook: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/75372>, een bericht van *Carnegie Europe* van 29 januari 2018; en zie: www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert/what-ukrainians-really-want-10-key-insights-from-ukraine-s-2017-opinion-polls, een bericht van de *Atlantic Council* van 12 december 2017.
 - 12 De Oekraïense politieke en militaire leiding werkt aan de 'de-sovjetisering' door de invoering van NAVO-uniformen, de aanschaf van westerse wapens en sinds 2018 de introductie van NAVO-conforme organisatiewijzen en aanschaf- en bevoorradingsprocedures.
 - 13 Home Office, Country Policy and Information Note; Ukraine: Military service, Version 4.0, April 2017 (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/608565/Ukraine_-_Military_Service_-_CPIN_-_v4.pdf).
 - 14 Marc Bennetts, 'Ukraine's National militia: "We're not neo-Nazis, we just want to make our country better": Ultranationalist group with neo-Nazi links says it has been driven to action by its 'impotent' police' in: *The Guardian*, 13 maart 2017.
 - 15 Samen dus 217 van de in principe 450 zetels; maar 27 zetels zijn vacant omdat in de bezette/verzelfstandigde delen van het land geen verkiezingen zijn gehouden; 217 is een kleine meerderheid van de maximaal 423 stemmen in het Oekraïense parlement.
 - 16 Zie voor een toegankelijk overzicht van recente peilingen: https://en.wikipedia.org/wiki/Opinion_polling_for_the_Ukrainian_presidential_election,_2019.
 - 17 Dit is, helaas, in Oekraïne geen uitzonderlijke combinatie.

Pavlo Lazarenko moest uiteindelijk het land uit en verzocht de VS hem politiek asiel te verlenen. In de VS is hij in 2006 tot gevangenisstraf veroordeeld wegens witwassen, fraude en afpersing *aldaar* en niet vanwege zijn zelfverrijking in het land van herkomst. Lazarenko was Oekraïne ontvlucht kort na zijn premierschap (van september 1995 tot mei 1996) onder president Leonid

Koetsjma, onder verdenking zich ten koste van de Oekraïense staat met \$ 200 mln te hebben verrijkt.

- 18 Okean Eljzi, 'Striljaj (AZOV)': www.youtube.com/watch?v=Z_uK_M5QI9w.
- 19 Zie onder meer: Adrian Karatnycky & Alexander J. Motyl, *Ukraine's Promising Path to Reform: A Narrow Focus on Corruption Overlooks Remarkable Progress*, en *How Western*

Anti-Corruption Policy Is Failing Ukraine, in verschillende kortere en langere versies, onder meer via: www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2018-05-29/how-western-anticorruption-policy-failing-ukraine, en www.foreignaffairs.com/articles/ukraine/2018-07-16/ukraines-promising-path-reform.

De bouwmarkt van het staatsrecht

Over ‘Tussenstand’ van de Staatscommissie parlementair stelsel

Hoe toekomstbestendig is ons parlementaire stelsel? Met die vraag is de Staatscommissie parlementair stelsel op onderzoek gestuurd. Eind 2018 brengt de commissie haar advies uit, deze zomer verscheen alvast een tussenstand. Het advies kan nog alle kanten uit, zo blijkt.

SOLKE MUNNEKE

Hoogleraar staatsrecht, Rijksuniversiteit Groningen

In juni van dit jaar publiceerde de Staatscommissie parlementair stelsel (commissie-Remkes) een document met de duidelijke titel *Tussenstand*. Nadat zij in oktober 2017 een publicatie met een al even duidelijke naam – *Probleemverkenning* – het licht had doen zien, was het nu de beurt mogelijke oplossingen en oplossingsrichtingen te schetsen. De commissie legt zich nadrukkelijk nog niet vast; net als eerder *Probleemverkenning* is het document vooral bedoeld om discussie uit te lokken en de verdere gedachtevorming te bevorderen. Toch valt al wel een en ander op te merken over de richting die de commissie-Remkes opgaat. De staatscommissie moet uiterlijk 1 januari 2019 haar advies uitbrengen. Zet de commissie haar beleid van non-sense-titels voort, dan zal dat advies wel gewoon *Eindrapport* gaan heten. De commissie is in februari 2017 ingesteld om zich te buigen

over de toekomstbestendigheid van het parlementaire stelsel. Uit de *Probleemverkenning* bleek al dat zij dat begrip parlementair stelsel ruim opvat. Zij onderscheidt een viertal verschijningsvormen van het parlementaire stelsel.

In de eerste plaats het idee van representatie en indirecte democratie, en alles rondom het verkiezingsproces. In de tweede plaats de materiële afbakening van het werkdomein van het nationale parlement, en iets ruimer de nationale overheid; dit in relatie tot zowel Europa als decentrale overheden. In de derde plaats de verhouding tussen regering en parlement, waarbij het nadrukkelijk om veel meer gaat dan de werking van de vertrouwensregel – die in staatsrechtelijke zin de kern van het parlementaire stelsel vormt. (De vertrouwensregel houdt in dat een minister, staatssecretaris of het kabinet als geheel moet

aftreden als zij niet langer het vertrouwen genieten van het parlement.) Elementen van machtscheiding en checks en balances, van monistische en dualistische verhoudingen, van de kabinetsformatie en de duiding van het parlement als arena voor de verhouding tussen coalitie en oppositie vallen hier allemaal onder. En ten slotte als vierde verschijningsvorm het tweekamerstelsel: het functioneren van beide kamers afzonderlijk, qua taken en bevoegdheden, en in hun onderlinge verhouding.

Alsof daarmee het speelveld nog niet ver genoeg is uitgebreid, benadrukt de commissie meerdere malen dat het haar bovendien niet alleen gaat om de werking van het parlementaire stelsel, maar eigenlijk om het functioneren van de parlementaire democratie als zodanig. Of dat, na de ruime definiëring van het parlementaire stelsel, nog daadwerkelijk een verruiming oplevert, valt te betwijfelen maar de boodschap is helder. Daarmee is de commissie er echter nog niet, want vervolgens plaatst zij het functioneren van die democratie of dat stelsel nadrukkelijk in het overkoepelende, grotere geheel van de democratische rechtsstaat.

Tussenstand

In *Tussenstand* zien we dat de onderzochte oplossingen ook langs die weg worden gecategoriseerd. De commissie ordent ze langs drie pijlers: oplossingen die het democratische element versterken, oplossingen die het rechtsstatelijke element versterken en oplossingen die betrekking hebben op de (institutionele) vormgeving van het parlement. Dat zijn uiteraard onderling wat onvergelykbare en niet strikt van elkaar te scheiden grootheden maar het illustreert dat de commissie haar werkveld niet op voorhand heeft willen beperken.

In de probleemverkenning formuleerde de staatscommissie haar centrale vraag als volgt: 'In hoeverre is ons parlementaire stelsel in staat om in een veranderende maatschappelijke omgeving adequaat te blijven functi-

oneren om daarmee fundamentele democratische waarden tot uitdrukking te brengen?'¹ Zo geformuleerd dwong de vraagstelling de commissie min of meer zich over drie zaken in het bijzonder te buigen. Als eerste de vraag: welke fundamentele democratische waarden moeten ook vandaag de dag overeind gehouden worden? Als tweede de vraag: als gevolg van welke maatschappelijke ontwikkelingen is het stelsel onder druk komen te staan? En als derde: welke aanpassingen aan het parlementaire stelsel zijn mogelijk om de werking ervan te verbeteren?

Opvallend aan zowel *Probleemverkenning* als *Tussenstand* is dat de eerste twee vragen niet goed uit de verf komen. Zowel over de overeind te houden democratische waarden als over de maatschappelijke ontwikkelingen die de zaak onder spanning zetten, zijn beide documenten niet heel erg uitgewerkt, analytisch, systematisch of vernieuwend. In plaats van te komen tot een scherp toegespitste formulering van de hoofdvraag heeft de commissie in de probleemverkenning uiteindelijk zes thema's geïdentificeerd die de uitwerking van haar probleemverkenning zouden zijn. Deze thema's blijken echter vooral subgebieden van het staatsrecht te zijn waarop wijzigingen zich zouden kunnen voordoen, en geen aangescherpte deelvragen.

In de *Tussenstand* is de situatie op het eerste gezicht niet veel beter. De zes thema's blijken te zijn ingeruild voor de drie bovengenoemde pijlers die samen zo ongeveer het complete institutionele staatsrecht omvatten. Ze worden evenwel begeleid door een drietal vragen die je met enige goede wil wél als uitwerking van de hoofdvraag kunt lezen. De drie vragen waarvoor de Staatscommissie dan met name antwoorden zoekt, zijn:

- ▶ Hoe borgen we een goede representatie van alle Nederlanders?
- ▶ Hoe versterken we de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat?
- ▶ Hoe optimaliseren we de taakvervulling van het parlement?

Het zijn stuk voor stuk klassiekers; relevante vragen waarover in het staatsrecht soms al decennia wordt gesproken. We zien dat ook terug in de oplossingen die de revue passeren. Ook dat zijn in de meeste gevallen institutioneel vormgegeven voorstellen met een lange geschiedenis. Ze variëren van de gekozen formateur tot constitutionele toetsing, en van het bindend correctief referendum via het terugzendrecht voor de Eerste Kamer tot een wet op de politieke partijen en aanscherping van het partijverbod.² Er zijn ook wel wat spannender opties, zoals een wet op de decentralisaties of de bevordering van het digitaal burgerschap, maar het merendeel van de oplossingen oogt, laten we zeggen, zeer vertrouwd.

Wie *Tussenstand* leest zou het gevoel kunnen krijgen te zijn beland in een staatsrechtelijke bouwmarkt. In een drietal gangpaden of schappen worden, lichtjes geordend, staatsrechtelijke instrumenten en vernieuwingen aangeboden die zouden kunnen helpen bij de klus die geklaard moet worden. Het is duidelijk dat sommige producten al lang in de schappen liggen, maar de winkelier heeft zijn best gedaan het stof ervan af te blazen en ze te presenteren als het meest geschikte middel voor de klusser van nu. Volledig geslaagd is hij echter niet in zijn opzet. Drie zaken zijn niet helemaal gelukt.

Gebrekkige probleemanalyse

In de eerste plaats lijkt het erop dat de aangeboden producten helemaal niet zo goed aansluiten bij wat er nodig is voor de klussen van deze eeuw. De winkelier heeft niet zo'n helder beeld van de klussen die verricht moeten worden. Dat heeft te maken met de beperkte en op onderdelen ook gebrekkige probleemanalyse, die ik hierboven al even noemde. Neem de eerste van de drie vragen: hoe borgen we de representatie van alle Nederlanders? Voor de commissie lijkt dat vooral een vraag te zijn of (groepen) burgers zich wel voldoende gehoord voelen en of het stelsel van indirecte

democratie met zijn vierjaarlijkse verkiezingen nog wel voldoende legitimiteit aan het systeem verschaft. Dat leidt dan tot pleidooien voor een grotere invloed van individuele burgers bij de verkiezingen (vergroting van de persoonlijke en regionale component?) en een grotere invloed op de kabinetsformatie (gekozen formateur?) of op de uitkomst van de besluitvorming (bindend referendum?).

Wie *Tussenstand* leest zou het gevoel kunnen krijgen te zijn beland in een staatsrechtelijke bouwmarkt

Het is echter zeer de vraag of dergelijke institutionele ingrepen daadwerkelijk bijdragen aan het oplossen van de ervaren problemen op dit punt, die voor een deel gaan over cultuur en maatschappelijke gevoelens. Daarnaast kan serieus de vraag worden gesteld of de commissie zich hier niet een beetje te veel heeft laten meeslepen door allerlei pleidooien voor meer directe burgerinvloed, die de laatste jaren nogal in zijn. Hoewel de representatieve democratie als uitgangspunt voor de commissie niet ter discussie staat, lezen we opvallend weinig over dat wat de kern van dit stelsel uitmaakt.

Onjuist lijkt de suggestie dat het kernmoment van het representatieve stelsel wordt gevormd door de verkiezingen. De vertegenwoordigende functie begint in conceptueel opzicht in zekere zin pas daarna, en het staatsrechtelijk stelsel is dáár op afgestemd. Het gaat erom dat individuele belangentegenstellingen worden overbrugd, dat oplossingen ook voor de lange termijn houdbaar zijn, en dus dat volksvertegenwoordigers de ruimte hebben om hun eigen vertaling te maken van datgene wat de achterban wil naar dat wat in het alge-

meen belang is, en dat zij dat vervolgens ook (kunnen) uitleggen en verantwoorden. Daarom beschikken zij bijvoorbeeld grondwettelijk over een vrij mandaat en kennen we een verbod van last, en daarom komt een Kamerzetel aan het individuele Kamerlid toe en niet aan zijn fractie. Hoe dat stelsel zich verhoudt tot hetgeen in de probleemanalyse wordt geconstateerd blijft onduidelijk, en daarmee is ook de mate van geschiktheid van allerlei nieuwe instrumenten op voorhand niet helder.

Weinig samenhang in oplossingen

In de tweede plaats zijn vraagtekens te plaatsen bij de samenhang tussen de oplossingen die de commissie onderzoekt. De commissie onderkent dit probleem gelukkig zelf ook; het gaat veelal om dilemma's waarbij een zekere balans moet worden gevonden tussen 'tegengestelde' richtingen.

In zijn toespraak bij de presentatie van *Tussenstand* op 21 juni 2018 benoemde Remkes zelf een aantal van die dilemma's. Het vraagstuk van 'zetelroof' is er een voorbeeld van: moet de zetel toekomen aan de fractie/lijst of aan het individuele Kamerlid (zoals nu het geval is)? De keuze op dit punt bepaalt mede hoe tegen afsplitsingen wordt aangekeken. Andere, door Remkes genoemde voorbeelden zijn de mate van openheid in de kabinetsformatie en het referendum.

De dilemma's laten zien dat de werkelijke discussie zich niet zozeer afspeelt op het niveau van de instrumentkeuze, maar daarachter, en dat bepaald moet worden hoeveel gewicht wordt toegekend aan een bepaald uitgangspunt en dat vastgesteld moet worden waar de grenzen zouden moeten liggen. In *Tussenstand* wordt niet erg duidelijk op welke gronden de staatscommissie hier voor het *Eindrapport* keuzes gaat maken.

Dat het soms hinken op twee gedachten is, zien we bijvoorbeeld ook waar in *Tussenstand* de rollen van Eerste en Tweede Kamer worden besproken. Nadat in de eerste paragraaf van hoofdstuk 6 de bekende discussie is beschre-

ven over de gewenste rol van de Eerste Kamer (minder politiek, meer toetsen op wetgevingskwaliteit) en daarmee de Tweede Kamer dus het politieke primaat wordt toegedeeld, lezen we direct aan het begin van de tweede paragraaf dat de Tweede Kamer 'meer aandacht [zou] moeten besteden aan de kwaliteit en de uitvoerbaarheid van wetgeving'.

Het is de vraag of de commissie zich niet te veel heeft laten meeslepen door allerlei pleidooien voor meer directe burgerinvloed

De samenhang tussen de mogelijke instrumenten en oplossingen vraagt meer aandacht dan daaraan tot nu toe is geschonken. De commissie spreekt veel over 'balans'; versterking van de democratische pijler zou bijvoorbeeld gepaard moet gaan met een versterking van de 'rechtstatelijke pijler'. Waarom dat zo is – en wat het verband tussen beide is – is eigenlijk niet duidelijk. Bedoeld zal toch niet zijn dat datgene wat met de ene hand wordt gegeven, met de andere gelijk wordt teruggenomen?

Zo zijn er meer voorbeelden te geven. Hoe is de verhouding tussen de gekozen formateur en korte regeerakkoorden enerzijds, en de wens te komen tot meer langetermijnstabiliteit anderzijds? Hoe verhoudt zich de wens dat de Tweede Kamer meer gebruikmaakt van externe instituten en adviseurs tot de wens te komen tot een grotere mate van burgerinvloed op dat parlement?

Twijfel aan haalbaarheid

Een derde probleem van *Tussenstand* heeft betrekking op de haalbaarheid van de

voorstellen. De Staatscommissie maakt zelf onderscheid tussen voorstellen die een grondwetswijziging vragen, voorstellen die een (eenvoudige) wetwijziging vragen en voorstellen die primair vragen om een cultuurverandering, buiten de wet om. De eerste categorie vraagt om een tweederde meerderheid in beide kamers der Staten-Generaal; die is tot op heden voor deze grote voorstellen nooit gehaald. De vraag is waarom dat nu anders zou zijn, met name als de politieke instituten aan macht zouden verliezen. De urgentie moet dan wel echt zijn aangetoond, en dat is nu niet het geval.

Ook de derde categorie, de cultuurverandering, stemt niet op voorhand hoopvol. Als gezegd zijn veel van de voorstellen van de commissie institutioneel van aard en gaat de meeste aandacht daarnaar uit. *Tussenstand* biedt nauwelijks aanknopingspunten hoe

die cultuurverandering bewerkstelligd zou moeten worden. Als er iets taai is, dan zijn het juist dit soort – mede door politieke overwegingen bepaalde – gedragsveranderingen. Blijft over de tweede categorie. Het is de vraag of deze ‘kleinere wijzigingen’ (al zijn sommige ingrijpend) op zichzelf interessant en effectief genoeg zijn om de toekomstbestendigheid van het parlementaire stelsel te bewaken en garanderen. Want daar was het de commissie toch om te doen.

Tussenstand is een discussiedocument, bedoeld om de voorstellen nader aan te scherpen en de gedachtevorming te bevorderen. Daar is, zo mag uit bovenstaande korte beschouwing blijken, ook wel reden toe. Het is nog een paar maanden wachten wat het eindrapport op dit punt gaat brengen. Vooralsnog lijkt de klus nog niet geklaard.

Noten

1 *Probleemverkenning* p. 5.

2 Ik bespreek hier niet de afzonderlijke voorstellen die de Staatscommissie overweegt.

De toekomst van de verzorgingsstaat

Het belangrijkste doel van links voor de komende jaren moet het uitdenken en opbouwen van alternatief macro-economisch en sociaaleconomisch beleid zijn. Dat was de hartekreet van Naomi Woltring in het juninummer van *S&D*. Daarin heeft ze gelijk, stelt Aris Gaaff, maar op de onderbouwing van haar betoog is nog wel wat af te dingen.

ARIS GAAFF

Gepensioneerd onafhankelijk onderzoeker op het snijvlak van geschiedenis en financiën, auteur van o.a. 'Herstelbetalingen: van vaststellen via uitstellen naar afstellen', in: 'Het dramatische jaar 1919' (verwacht november 2018, Uitgeverij Aspekt)

De bijdrage 'Sluitstuk van linkse waarden' van Naomi Woltring in *S&D* van juni 2018 is voor mij aanleiding voor een wat uitgebreidere reactie. Het artikel is als essay lezenswaardig en roept terecht op het macro-economische beleid te politiseren. De strijd tussen arbeid en kapitaal is zeker niet gestreden, en kapitaal lijkt aan de winnende hand.

Naar mijn mening is er echter meer achtergrondmateriaal nodig voordat hier al te lichtvaardig conclusies aan verbonden worden voor sociaal-democratisch beleid. Met name gaat het daarbij om de aanbeveling te streven naar een internationaal stelsel van stabiele wisselkoersen teneinde de afbraak van de verzorgingsstaat te keren. Ik zou willen voorkomen dat de PvdA, in een parafrasering op Den Uyl, het zondig pad der feitenvrije politiek gaat betreden.

Allereerst kort over de verzorgingsstaat zelf. Het uitgangspunt van het artikel van Woltring is dat de (Nederlandse) verzorgingsstaat

'voor een groot deel is afgeschaft'. Dat is polemisch een interessante stelling, maar ik zie toch wel wat contra-indicaties. Ruim 3 miljoen Nederlanders ontvangen maandelijks AOW, meer dan ooit. Dat is een enorme solidariteitsbijdrage van jongere werkenden aan ouderen. Er zijn 800.000 arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en 400.000 bijstandsuitkeringen, allemaal betaald uit bijdragen van werkenden en belastingbetalers.¹

Basis- en middelbaar onderwijs zijn nog steeds gratis. Echt niet alle verpleeghuizen zijn gesloten. Huursubsidie is niet afgeschaft, hypotheekrenteaftrek wordt aangepakt. Inderdaad, bij de sociale werkplaatsen past het woord afbraak; een afbraak nota bene verricht door een PvdA-staatssecretaris en nu weer – o ironie – gerepareerd door een centrumrechts kabinet.

Wat ik ook zie is dat twintig jaar geleden kinderopvang niet gesubsidieerd werd en nu wel; dat schoolboeken tot tien jaar geleden

door de ouders betaald moesten worden en nu gratis beschikbaar worden gesteld. Ook dat zijn onderdelen van een verzorgingsstaat; weliswaar hebben VVD en ChristenUnie zich daar sterk voor gemaakt, maar de verzorgingsstaat is tenslotte geen PvdA-monopolie. Dat deze laatste voorzieningen niet per se ten gunste komen van de zwakkeren in de samenleving moge waar zijn, maar dat ook andere groepen profijt van de overheid hebben, is al sinds de jaren zeventig bekend uit SCP-rapportages.²

Stabiele wisselkoersen en volledige werkgelegenheid: de empirie

Dan kom ik op een onderwerp waar ik door mijn historisch onderzoek naar geldstromen enigszins vertrouwd mee ben: wisselkoersen. In het essay wordt een oorzakelijk verband gesteld tussen de opbouw van de verzorgingsstaat en stabiele wisselkoersen. Als ik het artikel goed begrijp, zou zich dat mede via volledige werkgelegenheid voltrekken: stabiele wisselkoersen bevorderen de verzorgingsstaat, zwevende wisselkoersen breken deze af, al dan niet indirect via volledige werkgelegenheid. Deze stelling – dat ‘volledige werkgelegenheid op nationale schaal moeilijker te realiseren [is] met instabiele wisselkoersen’ – wordt in het artikel niet verder onderbouwd. Mijn punt is dat deze stelling ten minste de historische empirie tegen heeft. Tegenvoorbeelden liggen voor het oprapen, ik noem er vier.

De periode met de meest vaste wisselkoersen was die van de gouden standaard, ruwweg van 1880 tot 1914. In die periode traden grote fluctuaties op in conjunctuur en werkloosheid. De toentertijd massale emigrantenstromen vanuit Europa naar Amerika kwamen beslist niet voort uit een volledige werkgelegenheid, laat staan uit een zich opbouwende verzorgingsstaat.

Het was de periode van de nachtwakersstaat en het door Woltring terecht aangehaalde pauperparadijs. Kapitaal was in die

periode juist internationaal heel mobiel, mede dankzij de centrale positie van het Britse bankwezen. Naar schatting werd rond 1900 60% van de wereldhandel gefinancierd via Londen.³ Ook de wereldwijde investeringen in Amerikaanse en Russische spoorwegen en grote internationaal gefinancierde negentiende-eeuwse projecten als het Panama- en Suezkanaal getuigen daarvan. Eichengreen beschrijft in zijn *Golden Fetters* helder hoe de rigide wisselkoersen tot grote fluctuaties in werkloosheid leidden.⁴

De verzorgingsstaat is geen PvdA-monopolie

Systeemtechnisch is dat ook logisch: juist de factor arbeid moest zich als een soort vrije variabele aanpassen om het liberale systeem van wisselkoersen stabiel te houden. Die gouden standaard met zijn stabiele wisselkoersen was er natuurlijk ook niet om de arbeid te beschermen, maar juist het kapitaal. De wisselkoersen mochten dan stabiel zijn, het bestaan van de arbeiders was hoogst onzeker. Niet voor niets oefende de sociaal-democratie tegen het eind van de negentiende eeuw grote aantrekkingskracht uit op de Europese arbeidersklasse.

Een recent voorbeeld sluit hierop aan: Griekenland. Door toe te treden tot de euro – dus door stabiele wisselkoersen met de rest van Europa te hanteren – ontnam Griekenland zich de mogelijkheid door wisselkoersaanpassingen van de drachme het uit de pas lopen van de economische ontwikkeling met Europa te verzachten. Het werkte desastreus uit voor zowel de werkgelegenheid als de Griekse verzorgingsstaat.

Een derde voorbeeld is de massale werkloosheid begin jaren dertig. Bij (toen weer) vaste wisselkoersen liep in de Verenigde Sta-

ten de werkloosheid op van 3% in 1929 tot 25% in 1933.⁵ In dat laatste jaar liet Roosevelt in het kader van zijn New Deal de relatie tussen de dollar en goud los, en liet daarmee in feite de wisselkoers zweven. Prompt daalde de werkloosheid. Ook in Nederland verbeterde de situatie pas toen Colijn als een van de laatsten in Europa de ‘gave gulden’ opgaf en een einde maakte aan de goudstabiliteit.

Een laatste, recenter voorbeeld van het ontbreken van een relatie – laat staan een causaal verband – tussen stabiele wisselkoersen en geringere werkloosheid betreft Europa sinds de invoering van de euro. Sinds 1999 zijn de munten in de landen van de eurozone volledig aan elkaar geklonken. Voor een aantal munten begon dit zelfs al eerder. Zo zijn al sinds 1976, meer dan veertig jaar lang dus, de wisselkoersverschillen tussen Nederland en Duitsland (onze belangrijkste handelspartner) stabiel binnen 2%, vanaf 1983 binnen 1% en vanaf 1999 dus helemaal vast.⁶ Er bestaat nu in feite geen wisselkoers meer, oftewel de stabiliteit is absoluut. Dat zou volgens de stelling bijdragen tot volledige werkgelegenheid. Toch kende de werkloosheid in Nederland in de afgelopen veertig jaar grote pieken en dalen, van 9% van de beroepsbevolking in 1983 via 3,3% in 2001 tot weer bijna 7,5% in 2014.⁷

De Nederlandse verzorgingsstaat, wisselkoersen en aardgas

Dan ten slotte nog iets over de verzorgingsstaat, want ook als we de stap via volledige werkgelegenheid overslaan en rechtstreeks een verband proberen te vinden tussen stabiele wisselkoersen en de verzorgingsstaat, blijkt de stelling onhoudbaar. Tijdens en kort na de Eerste Wereldoorlog nam de staat een steeds groter aandeel in de nationale welvaart, terwijl de vaste wisselkoersen juist tijdelijk waren opgegeven.

Voor Nederland zijn de collectieve uitgaven, die een graadmeter vormen voor de verzorgingsstaat, over een langere termijn (van 1850 tot 2003) in beeld gebracht door het

Centraal Planbureau.⁸ Hierin komt een grote diversiteit aan achterliggende factoren voor de toe- en afname van de collectieve uitgaven aan bod, zoals demografie, arbeidsparticipatie, rentevoet, overheidsschuld, productiviteitsontwikkeling et cetera, maar het woord wisselkoersen valt daarbij niet, en terecht. Ik geef drie illustraties: de collectieve zorgkosten, de collectieve uitgaven voor sociale zekerheid en de duur van de werkloosheidsuitkering, die alle drie beschouwd kunnen worden als indicatoren voor de verzorgingsstaat.

Het eerlijke verhaal is dat de Nederlandse verzorgingsstaat in belangrijke mate gebaseerd is op Gronings gas

De collectieve zorguitgaven vertonen (als percentage van het bbp) vanaf 1950 een vrijwel constante groei en lijken zich niets aan te trekken van welk wisselkoersregime dan ook.⁹ Ook de collectieve uitgaven voor sociale zekerheid, misschien nog wel een belangrijker indicator voor de verzorgingsstaat, stegen nagenoeg onafgebroken vanaf 1955 tot 1982.¹⁰ Het loslaten van de wereldwijde vaste wisselkoersen in 1973, waarbij het systeem van Bretton Woods met de in goud inwisselbare dollar als ijkpunt werd losgelaten, betekende geen trendbreuk. Zoals gezegd bleef voor Nederland de koppeling met de D-mark zorgen voor stabiele wisselkoersen met de belangrijkste handelspartner, die nog versterkt werd door de instelling van het Europees Monetair Stelsel. Dit verhinderde echter niet dat de collectieve uitgaven voor sociale zekerheid na 1982 begonnen te dalen. Een verband met wisselkoersen is dus ver te zoeken.¹¹

Als we hier al een verband met een andere economische indicator moeten zoeken, dan

lijken de aardgasinkomsten een betere kandidaat.¹² Het verband tussen de collectieve uitgaven voor sociale zekerheid en het belang van aardgas in de Nederlandse economie is frappant.¹³ Natuurlijk betekent een correlatie nog geen causaal verband, maar beleidsmatig is er wel een link; immers, voor 1994 gingen de gasbaten rechtstreeks naar de algemene middelen. De overheid koos ervoor om deze extra inkomsten te gebruiken voor de opbouw van extra sociale voorzieningen.¹⁴ Dat dit dertig jaar na dato een politiek taboe is, doet hier niets aan af. Het eerlijke verhaal dat de Nederlandse verzorgingsstaat in belangrijke mate gebaseerd is op Gronings gas wordt blijkbaar niet graag verteld.

Dan nog de werkloosheidsuitkeringen. Daarin is in de loop der jaren veel veranderd, maar de grootste veranderingen speelden zich af in de periode na 2000, dus in het systeem van vaste Europese wisselkoersen. In oktober 2006 werd de maximale uitkeringsduur, tot dan toe 60 maanden, teruggebracht tot 38 maanden en in januari 2016 tot 24 maanden – in het laatste geval weer onder een PvdA-minister.

Toekomst

Mijn conclusie is dan ook drieledig:

- ▶ Belangrijke indicatoren voor de verzorgingsstaat kennen toe- en afnames, maar dat de verzorgingsstaat ‘grotendeels is afgeschaf’t is onzin.

- ▶ Het verband tussen stabiele wisselkoersen en de verzorgingsstaat of werkgelegenheid wordt niet gesteund door empirisch feitenmateriaal; het is in wezen non-existent; beleid voor behoud van de verzorgingsstaat vereist dus niet noodzakelijk stabiele wisselkoersen (eerder lijkt zelfs het tegendeel het geval).
- ▶ Verzwakkingen van de verzorgingsstaat zijn in recente tijden doorgevoerd door PvdA-bewindslieden; zou dáár niet een causaal verband liggen met het verlies van de partij bij de laatste verkiezingen, waarbij driekwart van de zetels in de Tweede Kamer verloren ging?

Ten slotte zou ik nog een paar fundamentele vragen mee willen geven voor verdere uitwerking van de gedachtevorming over de toekomst van de verzorgingsstaat. Het hele idee verzorgingsstaat gaat uit van het negentiende-eeuwse begrip van nationale staten (vandaar ook waarschijnlijk het gezochte verband met wisselkoersen, die immers betrekking hebben op nationale economieën). Blijkbaar strekt de solidariteit zich uit tot aan de landsgrenzen en niet verder.

Hoe noodzakelijk is het dat deze nationaal georganiseerd wordt? Is dat sociaal-democratisch? Wat is de (geografische) schaal van de verzorgingsstaat? Welke rol spelen culturele verschillen tussen landen? Moeilijke vragen, maar wezenlijk als de sociaal-democratie niet alleen een glorieus verleden, maar ook nog een aansprekende toekomst wil hebben.

Noten

- 1 CBS, StatLine; meeste gegevens over 2017, afgerond.
- 2 Zie de reeks Profijt van de Overheid van het SCP, vanaf 1977.
- 3 Eichengreen, B. (1995), *Golden Fetters*, New York/Oxford, Oxford University Press, p. 43.
- 4 Ibid., bijvoorbeeld pp. 31, 35, 390.
- 5 US Department of Labor; Bureau of Labor Statistics (1948), <https://www.bls.gov/opub/mlr/1948/article/labor-force-employment-and-unemployment-1929-39-estimating-methods.htm>.
- 6 Officer, L.H. (2018), *Exchange Rates Between the United States Dollar and Forty-one Currencies* (tot 1999); ‘Europa-riteiten’: ECB, persbericht 31 december 1998. In de praktijk volgde de Nederlandse gulden de Duitse mark al 15 jaar langer; toen de D-mark in 1961 met 5% revalueerde ten opzichte van de Amerikaanse dollar (en daarmee vrijwel alle andere valuta), ging de gulden onvoorwaardelijk mee.
- 7 CBS, StatLine: arbeidsparticipatie 1969-2017.

- 8 CPB (2006), F. Bos: De Nederlandse collectieve uitgaven in historisch perspectief, Den Haag, Centraal Planbureau.
- 9 Ibid., p. 39, figuur 4.6.
- 10 Ibid., p. 32, figuur 4.2.
- 11 In 2002, toen de euro al lang en breed was ingevoerd en de wisselkoersen zo stabiel waren als nooit tevoren, lijkt er een kleine stijging op te treden.
- 12 CBS (2015), F. Notten: De invloed van de aardgaswinning op de Nederlandse economie, De Nederlandse economie, 2015, 06
- 13 Ibid., p. 13 figuur 4.1.1 en CPB (2006), p. 32, figuur 4.2.
- 14 Ibid., p. 13.

Troelstra's vergissing

Honderd jaar na de Roode Week

Begin november is het honderd jaar geleden dat in Nederland de revolutie werd uitgeroepen door Pieter Jelles Troelstra. Een grote vergissing, want een revolutie kwam er bij ons niet, en bovendien ging Troelstra hiermee in tegen de partijlijn van de SDAP. Een reconstructie.

SIMONE VERMEEREN

Promovendus Culturele Geschiedenis aan de Radboud Universiteit Nijmegen

In Tresoar, het rijksarchief in Leeuwarden, is dit jaar een tentoonstelling te zien over de bekende socialistische voorman Pieter Jelles Troelstra (1860–1930). Aangezien de Friese hoofdstad zich in 2018 als culturele hoofdstad aan Europa presenteert onder het motto 'lân fan taal' (land van taal), is het niet verwonderlijk dat Troelstra's dichterschap het uitgangspunt van de expositie vormt. Hij is nog altijd een van de meest gelauwerde dichters in de Friese taal. Toch is die keuze juist in dit jaar niet de meest voor de hand liggende: 2018 is namelijk ook het jaar dat er precies een eeuw is verstreken sinds Troelstra in de Tweede Kamer 'de modern georganiseerde arbeiders' opriep 'het werk eener staatkundige revolutie in Nederland te aanvaarden'.¹ Een rede die de geschiedenisboeken inging als 'Troelstra's vergissing'; het was een oproep tot een opstand die er niet van kwam.

Troelstra's vergissing

Het jubileum van die andere revolutie, die wél plaatsvond, de Russische revolutie, voltrok

zich vorig jaar alleen al in Nederland in vele publicaties, nieuwe monografieën en thematische tentoonstellingen en programma's. Troelstra's vergeefse oproep tot een volksopstand lijkt daarentegen aanmerkelijk minder te leven in de maatschappij. Op het eerste oog is dat nu ook weer niet zo gek. Wie herdenkt, of viert, er nu een mislukte revolutie?

De wijze waarop we vandaag memoreren aan de 'vergissing' van Troelstra is misschien wel het beste beschreven door journalist Piet Hagen, in het voorwoord van zijn monumentale biografie over Troelstra uit 2010:

*'[Troelstra] was de grondlegger en gedurende dertig jaar leider van de Nederlandse sociaal-democratie, maar in het collectiefgeheugen van Nederland stond hij vooral te boek als de man die zich in 1918 had vergist door met een revolutie te dreigen in een land dat van nature antirevolutionair lijkt.'*²

Dit beeld ontstond pas grofweg na de Tweede Wereldoorlog. In de jaren vlak na zijn dood in 1930 stond Troelstra niet alleen maar bekend

als de man die zich had verkeken op de revolutionaire sfeer in Nederland, zeker niet in zijn eigen kringen. Kijken we naar de geschiedschrijving van de vroege Nederlandse socialistische en arbeidersbeweging, dan zien we in eerste instantie een stroom van subjectieve levensbeschrijvingen en ontstaansgeschiedenissen, soms op het devote af.

Tot ongeveer 1980 werd de geschiedschrijving van politieke partijen en in mindere mate politici niet beschouwd als serieuze wetenschapsbedrijving. Het resultaat: over de Sociaal Democratische Arbeiderspartij (SDAP) en Troelstra werd vooral geschreven door amateurhistorici en de sociaal-democratische zaak toegewijde leden van de SDAP. Twee voorbeelden met tot de verbeelding sprekende titels zijn *Profeet van een nieuwe tijd* (1948) door Johan Winkler en *Troelstra, de ziener* (1935) door H.B. Wiardi Beckman. Beide auteurs werkten enige tijd als Troelstra's secretaris. Superlatieven vormen de bovenaan in deze publicaties, en de 'vergissing' uit 1918 is geen thema dat in veel detail wordt beschreven of het wordt met de mantel der liefde bedekt.

Het gebruik van het woord 'vergissing' als aanduiding voor de rampzalig verlopen gebeurtenissen in 'de Roode Week' tussen 9 en 14 november 1918, is te herleiden naar de hoofdpersoon zelf. In zijn Gedenkschriften, het laatste deel verscheen postuum in 1931, beschreef Troelstra het als volgt:

*'Mijn eigenlijke vergissing dier dagen [...] was deze: ik verwachtte, dat het einde van de wereldoorlog de ineensdorting van het kapitalistische stelsel zou brengen; ik geloofde, dat de tijd voor den, natuurlijk geleidelijken, opbouw van het socialisme aangebroken was.'*³

De 'vergissing' was, achteraf door Troelstra beschouwd, niet zozeer de poging om een revolutie tot stand te laten komen in Nederland, maar de timing van die poging. Toen in de loop van de Roode Week duidelijk werd dat de arbeidersopstand waartoe Troelstra had

opgeroepen niet van de grond zou komen, vreesde Troelstra voor zijn politieke carrière. Er zat voor hem niks anders op dan het — herhaaldelijk — geven van een verklaring voor zijn verhitte uitspraken in de Tweede Kamer die, zoals we hierna zullen zien, noch bij zijn mede-SDAP'ers, noch bij het overgrote deel van de overige parlementariërs op steun of begrip konden rekenen. De eufemistische omschrijving van zijn misrekening als een vergissing kan worden gezien als een vooroorlogse *spin* van de politiek doorgewinterde Troelstra — een succesvolle, aangezien we de term nog altijd gebruiken.

Vergissing of politieke blunder, Troelstra's poging tot revolutie is hoe dan ook een tot de verbeelding sprekend moment uit de Nederlandse politieke geschiedenis. In recenter onderzoek naar de vroege SDAP en het leven naar de Friese politicus is getracht te reconstrueren wat er nu precies gebeurde tijdens de Roode Week. De meest uitvoerige reconstructie tot nu toe verscheen in 1968 (herz. druk 1984). *November 1918. Journal van een revolutie die niet doorging* door H.J. Scheffer is een minutieus verslag: het is opgebouwd als een logboek, ieder hoofdstuk is een dag in de Roode Week.⁴ Scheffer verrichtte grondig en bovendien uitputtend archiefonderzoek, waardoor het voor hem mogelijk was de gebeurtenissen uit verschillende gezichtspunten te reconstrueren en analyseren.

Onrust en verveling

De herfst van 1918, met de laatste stuiptrekkingen van de Eerste Wereldoorlog en de wapenstilstand van 11 november, was een gespannen tijd. Hoewel Nederland, zoals bekend, neutraal kon blijven tijdens de oorlog, was het niet geheel afzijdig. Door internationale handelsblokkades heersten er armoede en tekort aan voedsel en levensmiddelen. Ook waren aan het einde van de oorlog een half miljoen mannen gemobiliseerd en in afwachting van de buitenlandse oorlogsontwikkelingen ondergebracht in kazernes.

Dat afwachten, in combinatie met ingetrokken verloven en slechte voeding, veroorzaakte algemene onrust onder de dienstplichtigen. Eind oktober leidde dit tot rellen in de legerplaats Harskamp, in Gelderland. Troelstra was een van de socialistische Tweede Kamerleden die contact hadden met de ontevreden militairen, en op basis van de ontevreden geluiden die hij via die weg hoorde, meende hij dat de militaire opstanden, alhoewel op kleine schaal, het bewijs waren van 'een toenemende geest van verzet'.

Toen de arbeidersopstand waartoe Troelstra had opgeroepen niet van de grond kwam, vreesde hij voor zijn politieke carrière

In de periode tussen 19 oktober en 3 november vonden er meerdere overleggen plaats binnen het partijbestuur van de SDAP over de vraag hoe er door de partij moest worden gereageerd op de gebeurtenissen in de Harskamp en de andere legerplaatsen. Een opstandig leger dat samenwerkt met de politieke oppositie, is immers de eerste vereiste op de checklist van een revolutie, en hoewel de SDAP later zou beweren dat ze sociale revolutie nastreefden, en geen gewelddadige *politieke*, was het partijprogramma gericht op het omgooien van vele bestaande politieke en maatschappelijke structuren. Uitgesproken revolutionair waren ze zonder twijfel, maar de bestuurslaag van de partij twijfelde hevig of zij 'een revolutie moest maken' door deze zelf uit te roepen. Voor de eigen, lang bevochten positie in het parlement was het beter als de revolutie rechtstreeks uit het volk voortkwam.

Bij de vergaderingen waren regelmatig andere partijen aanwezig die nog beter de op-

standige stemming onder de achterban konden peilen. De belangrijkste was het bestuur van het Nederlands Verbond van Vakverenigingen.⁵ In deze bijeenkomsten liet Troelstra, de fractieleider in de Tweede Kamer en al jarenlang de zichtbare, sterke leider van de partij, duidelijk merken dat zijn inzet was om de SDAP het initiatief te laten nemen bij de onlusten in het land, deze te reguleren dan wel te coördineren. Dit ging in tegen de wens van de rest van het partijbestuur – een bestuur waarin onder anderen SDAP-prominenten Willem Vliegen (als partijvoorzitter) en Jan Schaper posities bekleedden.

Vliegen reageerde op Troelstra's betoog met de woorden: 'We komen zoo zoetjes aan weer bij Domela [Nieuwenhuis] terug. Troelstra is een mengelmoes van revolutionairisme en parlementarisme.'⁶ Daarmee refereerde Vliegen aan het ontstaan van de SDAP. In socialistische kringen bestond al vanaf de beginjaren een tegenstelling tussen aanhangers van de zogenaamde parlementaire en revolutionaire richting. In 1894 kwam dit conflict tot een kookpunt, en scheidden beide groepen zich van elkaar af. Domela Nieuwenhuis nam de revolutionairen mee naar de Socialistenbond; Troelstra, Vliegen en tien andere 'discipelen' richtten de SDAP op.

Gedurende de laatste bestuursvergadering, op 3 november, werd besloten dat, hoewel de sfeer in het land en onder militairen en SDAP-aanhangers onrustig was, er geen actie ondernomen zou worden tot het eerstvolgende partijcongres, later die maand. Wel werd er voorgenomen een eisenpakket met sociale hervormingen voor te leggen aan de regering van Ruijs de Beerenbrouck (Rooms-Katholieke Staatspartij). Een week lang wachtte men af of de bom zou barsten.

Het begon in Rotterdam

In Berlijn liep op 9 november een opstand bij de marine uit op een revolutie. De politieke macht kwam vrijwel onmiddellijk terecht bij een sociaal-democratische regering, waardoor

er een einde kwam aan het Duitse keizerrijk. Keizer Wilhelm II vluchtte naar Nederland. Troelstra zag de vlucht als een ineenstorting van de oude wereld en 'het aantreden van een socialistische regering in Berlijn leek het begin van een nieuw tijdperk'.⁷

Ook A.R. Zimmerman, burgemeester van Rotterdam, een stad waar de SDAP maar liefst 43,3% van de stemmen had behaald bij de verkiezingen in juli 1918, vreesde de revolutionaire beweging in het buurland.⁸ Met enkele voormannen uit de Rotterdamse SDAP-afdeling, Arie Heijkoop, Johan Brautigam en Arie de Zeeuw, en afgevaardigden van de havenvakbonden besprak hij de scenario's die zouden kunnen plaatsvinden mocht de Duitse socialistische revolutie overslaan naar Nederland. Troelstra werd daarvan op de hoogte gesteld door de Rotterdamse afdeling. Besloten werd dat de sociaal-democraten in Rotterdam de leiding zouden moeten nemen over een revolutie, aangezien zij ervaring hadden met het disciplineren van de achterban. Zimmerman was bovenal bang voor gewelddadige taferelen in zijn stad, en dus bereid de samenwerking met de SDAP aan te gaan.

Op 11 november stond een open vergadering van de partij in Rotterdam op de agenda. Het gehele partijbestuur kwam de dag van tevoren naar de havenstad om de bijeenkomst voor te bespreken. Volgens Hagen liep Troelstra daar mokkend weg, omdat het partijbestuur opnieuw aangaf geen revolutionaire actie te willen ondernemen. Voor hij vertrok, beloofde Troelstra nog wel om zich aan de partijlijn te houden.

Na Troelstra's exit kwam het bestuur tot een lijst van dertien eisen, die de volgende dagen werd afgedrukt in alle kranten, waaronder *Het Volk*.⁹ De eisen waren onder andere een onmiddellijke demobilisatie, onmiddellijke invoering van algemeen vrouwenkiesrecht, invoering van een pensioen op zestigjarige leeftijd en afschaffing van de Eerste Kamer. Er is geopperd dat dit manifest dermate radicaal – 'dreigend', volgens Vlie-

gen – van toon was omdat de besturen van SDAP en NVV ervan uitgingen dat de revolutionaire stemming in het land ongetwijfeld snel zou gaan liggen, zeker nu zij Troelstra hadden weten te beteugelen. Dat de sfeer de volgende dag weer zo zou omslaan, geeft aan hoe chaotisch deze novemberdagen verliepen en hoe ingewikkeld het was voor de betrokkenen een inschatting te maken van de omstandigheden.

De overspeelde hand

Toen Troelstra het manifest met eisen onder ogen kreeg, was hij aangenaam verrast en besloot om toch op 11 november, de dag van de wapenstilstand in Europa, te gaan spreken bij de partijvergadering. Eigenlijk had hij dit niet willen doen. In het Verkooplokaal aan de Goudsesingel was het druk met belangstellenden, en Troelstra aarzelde niet om in dat broeinest de arbeidersklasse op te roepen 'het oogenblik niet te verzuimen, de macht te grijpen die u in den schoot wordt geworpen'.¹⁰ Hagen beschrijft het moment uitgebreid in zijn Troelstra-biografie: 'Hoewel Troelstra zich globaal had voorbereid, liet hij zich tijdens zijn rede meevoeren door de stemming in de zaal en zijn eigen emotie. Al in het begin benadrukte hij de grote historische betekenis van de bijeenkomst. [...] Na afloop van zijn rede werd Troelstra gehuldigd als de leider die "in deze grootste en zware tijd" de strijdende arbeidersklasse van Nederland leidde naar "het heerlijk doel".'¹¹

Landelijk werd in de kranten bericht over Troelstra's Rotterdamse toespraak. De Rotterdamse sfeer, de geslaagde revolutie in Duitsland en de opzweepende teksten in Nederlandse kranten sterkten Troelstra allemaal in de gedachte dat de revolutie leefde in Nederland, en dat het tijd was om in eigen persoon een startsein te geven. Achteraf kan worden gesteld dat dit het moment was waarop hij zijn hand overspeelde. In plaats van tussen de arbeiders en havenwerkers te blijven, of op een andere SDAP-gezinde plek verdere actie te on-

dernemen, keerde hij terug naar Den Haag om op 12 november in de Tweede Kamer deel te nemen aan een Kamerdebat over de toestand onder de militairen. Nadat premier Ruijs een verklaring aflegde dat geweld niet getolereerd zou worden, nam Troelstra het woord en kondigde de revolutie aan. 'Het is te laat, mijne heeren! [...] Deze Regeering heeft niet achter zich dat opdringende stuk van ons volk, dat op dit oogenblik in revolutionnaire stemming verkeert, dat op dit oogenblik onder den drang der wereldgebeurtenissen zijn positie wil verbeteren en groote sociale beginselen en groote sociale eischen verwezenlijken. [...] Ik meen te hebben aangegeven, welke motieven en rechtsgronden wij hebben, wanneer wij de modern georganiseerde arbeiders oproepen om het werk eener staatkundige revolutie te aanvaarden.'

Hiermee zette Troelstra de rest van de SDAP-fractie voor het blok. Zij wisten niet dat hij ten slotte toch zou afwijken van de partijlijn en met dreigende taal en een volmacht aan de revolutionaire stemming in het land zou proberen de revolutie aan te moedigen. In het parlement bleef de stemming rustig; voornamelijk bleef Troelstra bij woorden, niet bij daden, en het was nog onduidelijk welk effect deze zouden sorteren in de rest van het land. Uit voorzorg stuurde het kabinet militaire versterkingen naar Rotterdam, Den Haag en Amsterdam.

Doden en gewonden in Amsterdam

Het kabinet kwam dan ook nooit echt in gevaar, al bleef Troelstra's actie de gemoederen nog dagen bezighouden. Al de volgende dag, 13 november, kwam de leider van de SDAP bij de hervatting van het debat terug op zijn woorden. In Amsterdam liep de gespannen politiek-sociale situatie wel uit de hand, hoewel op een manier die geen direct gevolg was van de toespraak van Troelstra.

De communistische Sociaal-Democratische Partij (SDP), onder leiding van Wijnkoop, had zich verzameld in een demonstratie in de Am-

sterdamse Diamantbeurs, onder toezicht van de inmiddels hoogbejaarde Domela Nieuwenhuis. Nadat een paar honderd militairen zich hadden aangesloten bij deze demonstratie, liep de menigte naar een kazerne aan de Mauritskade, waar de militairen zich niet bij de opstandige massa voegden maar juist het vuur op hen openden. Die dag vielen er in de hoofdstad vier doden en tientallen gewonden. De gelegenheidssamenwerking ten bate van de revolutie, die Wijnkoop had willen aangaan met de SDAP en waar Vliegen van tevoren al over aarzelde, was na dit bloedbad definitief van de baan.

**Troelstra: 'Als eerlijk man
gevoel ik mij verplicht te
zeggen, dat ik die machts-
verhoudingen niet geheel
juist heb gezien'**

Dat de Amsterdamse militairen zich niet aansloten bij de revolutionairen in Amsterdam was een teken dat in het land de geest inmiddels weer terug in de fles was. Wel was Troelstra in Den Haag inmiddels een politieke paria geworden. Op 14 november distantieerde de NVV zich van Troelstra, en het partijbestuur van de SDAP besloot hem op het matje te roepen – onder druk van de overige politieke fracties in de Tweede Kamer, die zich ervan wilden overtuigen dat dit individuele revolutionaire standpunt niet dat van de SDAP was. Een partij die haar achterban oproep tot geweld jegens de regering, die 'revolutie wilde maken', hoorde niet thuis in het parlement. Opnieuw kwam Troelstra in de Kamer terug op zijn uitspraken, en gaf aan juist tegen geweld te zijn. Nog een dag later meldde hij zich ziek, geestelijk ingestort en moreel gebroken. Schaper dekte zijn terugtocht.

Nasleep

Meteen na de chaotische gebeurtenissen van 11, 12 en 13 november kwamen er vanuit de samenleving tegenbewegingen op gang die de socialistische oproerlingen duidelijk moesten maken dat zij in de minderheid waren. Het bekendste voorbeeld daarvan is de huldiging van koningin Wilhelmina door een grote menigte Oranjegezinden op het Malieveld in Den Haag, een week na de socialistische bijeenkomst in het Verkooplokaal.

Namens het kabinet deed Ruijs enkele concessies aan het opstandige deel van de bevolking, vertegenwoordigd door het eisenpakket van de SDAP. In een proclamatie maakte hij bekend onder andere akkoord te gaan met een snelle demobilisatie. Aangezien op dat moment het meeste gevaar uitging van de ontevreden militairen, werd met die maatregel op korte termijn de druk van de ketel gehaald. Op langere termijn zouden ook andere eisen worden ingewilligd: de achturendag en de invoering van kiesrecht voor vrouwen. De Eerste Kamer bleef wel zoals deze was, en de SDAP zou ook in de jaren twintig 'gewoon' senatoren afvaardigen.

De grootste consequenties van Troelstra's vergissing waren voor de SDAP zelf. De partij maakte een kort maar heftig intern conflict mee in de dagen na de mislukte revolutie. Troelstra's solistische actie had immers blootgelegd dat binnen de partij nog altijd verschillende opvattingen bestonden over de te volgen richting. In het eerste weekend na de Roode Week vond weer een partijcongres plaats, opnieuw in Rotterdam. Troelstra bood publiekelijk zijn excuses aan voor het afwijken van de afgesproken partijkoers met de woorden: 'Als eerlijk man gevoel ik mij verplicht te zeggen, dat ik die machtsverhoudingen niet geheel juist heb gezien.'¹²

Door zich alsnog te voegen naar de partijlijn werd voor de buitenwereld het beeld van onderlinge eenheid opnieuw in elkaar gelast. Troelstra kon zelfs aanblijven als partijleider, en de partij groeide in een halfjaar tijd met

maar liefst 20%.¹³ Tijdens het interbellum werd het beeld van een verenigde partij gehandhaafd, mede doordat de SDAP door de andere partijen in een hoekje werd gedreven, en daarmee in de ouderwetse positie van wijtegen-de-rest.

De rol van de SDAP in de Tweede Kamer veranderde na november 1918 wel, vooral omdat ze niet kon profiteren van de groei in het ledenaantal. Tijdens de Eerste Wereldoorlog had de partij zich opgesteld als constructieve oppositiepartij, en daarmee was haar dreiging ten opzichte van de gevestigde orde in de Kamer afgenomen. Deelname van de SDAP aan

Troelstra heeft altijd ontkend dat hij een revolutie wilde opleggen

een regering kwam steeds dichterbij, maar de revolutiepoging van Troelstra gaf de confessionele partijen munitie om de SDAP toch weer uit te sluiten. In zijn proefschrift uit 1992 beschrijft Bas van Dongen precies de paradoxale situatie waarin de partij terecht kwam: 'Vóór 1914 waren andere politieke partijen bereid geweest de SDAP als regeringspartner te accepteren maar wilde de SDAP zelf niet, na 1918 wilde de partij via regeringsdeelname haar doeleinden naderbij brengen maar toen waren de andere partijen niet meer bereid. [...]'¹⁴ Tot 1939 bleef de SDAP verbannen naar de oppositiebanken.

Waarom?

De grote vraag is natuurlijk waarom Troelstra zijn bijna fatale vergissing beging. Zelf zei hij, zoals we hierboven zagen, dat hij zich had vergist in de timing of in de 'omstandigheden'. Ook later, in zijn *Gedenkschriften*, heeft Troelstra altijd ontkend dat hij een revolutie wilde

opleggen; hij had zich laten meeslepen door de gebeurtenissen in Duitsland. De lezing van biograaf Hagen van Troelstra's handelen in november 1918 wijkt af van deze uitleg; hij ziet een tweeledige verklaring. Ten eerste koesterde Troelstra een grote aversie tegen het bolsjewisme en de manier waarop de socialistische revolutie zich in Rusland had voltrokken. Hij was bang dat de opstanden in Duitsland zouden uitmonden in soortgelijke, gewelddadige toestanden in Nederland, waarbij zijn partij dan uiteindelijk tegenover de revolutionairen zou komen te staan. Volgens Hagen paste het bij Troelstra om het heft zelf in handen te nemen, en te trachten de revolutie te *spinnen* ten bate van zijn eigen SDAP.

Daarnaast was Troelstra 'een gevoelsocialist'. Zijn gemoed en emoties stopte hij niet weg, eerder liet hij ze regelmatig (te) veel zijn doen en laten beïnvloeden. Het hoofdmotief volgens Hagen echter 'was toch dat hij echt geloofde in de historische noodzakelijkheid van een revolutionaire verandering. [...] Hoe flexibel hij in menig opzicht ook was, hij bleef gevangene van zijn opvatting dat democratie en revolutie in elkaars verlengde lagen.'

Mislukt?

Partijvoorzitter Vliegen, parlementariër in hart en nieren, stelde dat 'een revolutie in een democratisch land dwaasheid [is]'. In een polderland bij uitstek, waar sociale verande-

ringen over het algemeen op grondwettelijke wijze tot stand komen, is het niet vreemd dat ook anno 2018 de revolutie van Troelstra niet leeft; hij heeft immers nooit geleefd. Alles welbeschouwd leek de poging bij voorbaat gedoemd te mislukken, al valt dat natuurlijk nooit met zekerheid te zeggen.

Hoewel de SDAP-aanhang achter hun voorman stond, bleken zij toch op landelijk niveau met te weinig te zijn, en slaagden ze er niet in het leger aan hun zijde te krijgen of andere significante acties te ondernemen. De versplintering binnen de gehele socialistische beweging was daar voor een deel debet aan.

Daarnaast is het de vraag of er daadwerkelijk genoeg op het spel stond voor het Nederlandse volk, de SDAP-aanhang buiten beschouwing gelaten. Aan een groot deel van de 'revolutie-eisen' werd binnen een kalenderjaar tegemoetgekomen door sociale hervormingen; maatregelen zoals de achturedag en vrouwenkiesrecht stonden al langer op de rol en werden door de gebeurtenissen van 1918 hoogstens versneld. De SDAP stond daarbij in bestuurlijk opzicht aan de zijlijn, en kon de hervormingen niet claimen als haar verdienste. De partij bleef tot de vooravond van de Tweede Wereldoorlog te klein om een belangrijke rol te spelen in Den Haag. Dat de partij en aanhang zich daarna, weliswaar onder een nieuwe naam, terugvochten op het politieke toneel, mag met oog op de huidige status van de PvdA hoopvol stemmen.

Noten

1 Fragment uit de rede van Troelstra in de Tweede Kamer op 12 november 1918 gehouden tijdens interpellaties over de militaire toestand. Dit fragment en de overige fragmenten in dit artikel zijn na te lezen op www.parlement.com/id/vh9wlmvi3x5/verplicht_tegrijpen_naar_de_staatsmacht_geraadpleegd_augustus_2018.

2 Piet Hagen, *Politicus uit harts-tocht. Biografie van Pieter Jelles Troelstra*, Amsterdam 2010, p. 13.
3 Troelstra, *Gedenkschriften. Deel IV. Storm*, Amsterdam 1931, p. 242.
4 H.J. Scheffer, *November 2018. Journaal van een revolutie die niet doorging*, Utrecht 1968.
5 Hagen, *Politicus*, p. 640.
6 Scheffer, *Journaal*, 28.
7 Hagen, *Politicus*, 645.

8 Cijfers zijn ontleend aan Van Dongen, *Revolutie of integratie*.
9 'Aan de Nederl. Arbeidersklasse' in: *Het Volk. Dagblad voor de arbeiderspartij*, 12 november 1918.
10 Ibid.
11 Hagen, *Politicus*, 655-656.
12 Ibid., 677.
13 Cijfers ontleend aan Hagen, *Politicus*.
14 Van Dongen, *Revolutie of integratie*, 829.

A.L. Snijders

Professor

Ik slaap slecht en daarom lig ik vaak te denken, hoewel ik niet weet wat denken eigenlijk is. Ik kende een man die professor was aan de universiteit van Amsterdam, zijn vak was wiskunde. Hij woonde alleen in een eenvoudige woning. Als hij bij de bakker stond, dachten de mensen dat hij een zwerver was. Soms werd hij herkend door een student die hem met eerbied begroette, tot verwondering van de mensen die dachten dat hij een zwerver was. Ik kende hem eigenlijk niet, ik heb hem misschien drie keer ontmoet en één keer gesproken. Ik ben nooit in zijn huis geweest, maar ik hoorde verhalen over hem van zijn beste vriend. Omdat bijna niemand wist dat hij professor was en omdat het hem niets kon schelen dat de mensen dachten dat hij een zwerver was, wilde ik alle verhalen over hem horen. Maar zijn beste vriend wist ook niet veel over hem te vertellen. Ik denk dat het voor gewone mensen moeilijk is mensen te begrijpen die nooit naar de televisie kijken, maar nadenken over wiskundige problemen. Hij zat 's middags in zijn sobere en stoffige kamer op een goedkope bank en dacht urenlang over wiskundige problemen, zonder boek of papier. Zoals je dat ook weleens ziet in een drukke stad, iemand die fietst met losse handen.

Vanmorgen toen ik om zes uur wakker werd, las ik een willekeurige passage in een dik geschiedenisboek, pagina 864. 'In de fabels van Borges verandert de bibliotheek van een domein van eerbiedwaardige waarheid in een broedplaats van fouten, en de foutieve interpretaties van het verleden die daardoor ontstaan, bepalen de speelruimte aan creatieve vrijheid die we in deze tijd nog over hebben. Kopiëren is, in deze ironische opvatting, niet een monastieke exercitie in zelfverloochening, maar legt zich toe op onnauwkeurigheid. In een van Borges' verhalen krijgen de boeken die geproduceerd worden door Babylonische schrijvers elk een apart kenmerk door er heimelijk verborgen verschillen in te verwerken: de kopiisten leggen een geheime eed af om dingen "weg te laten, tussen te voegen en te veranderen". Auden was blij met een dergelijke verandering in zijn eigen werk, toen de drukker die zijn eigen gedicht "Reis naar IJsland" moest zetten de regel "And the poets have names for the sea" veranderde in "And the ports have names for the sea". Deze vergissing kwam Auden veel intrigerender voor dan zijn eigen versie en daarom corrigeerde hij hem niet.'

Dit had ik graag aan de wiskundeprofessor willen vertellen, maar dat zal niet gaan, want terwijl hij jonger was dan ik, is hij toch al lang geleden gestorven.

- 3 *Redactioneel* Macht
4 *Column* **Paul de Beer** Omhels een compromis niet als overwinning
-

- 5 **Matthijs van Muijen** Frankrijk in beweging
-

Boekessay

- 16 **Reinier Tromp** Zeggenschap in de digitale samenleving
-

- 26 **Duco Bannink** Flexibiliseer de bijstand

- 33 **Frank Vandenbroucke** Een Belgische blik op het Nederlandse AOW-debat

- 45 **Hans Oversloot** Verkiezingen in Oekraïne

- 57 **Solke Munneke** De bouwmarkt van het staatsrecht

- 62 **Aris Gaaff** De toekomst van de verzorgingsstaat

- 67 **Simone Vermeeren** Troelstra's vergissing
-

- 74 **A.L. Snijders** Professor

COLIN CROUCH Weerstand tegen globalisering

TWAN VAN LIESHOUT

Alleen een sociaal Europa heeft een gezamenlijke toekomst



COEN TEULINGS

Tien jaar na de crisis

MEIKE BOKHORST

Een politieke reisreportage van Moskou naar Peking

Jaargang 75, nummer 6, december 2018

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

Verschijnt zes maal per jaar

Redactie

Paul de Beer
Nik de Boer
Meike Bokhorst
Klara Boonstra
Menno Hurenkamp
Ruud Koole
Marijke Linthorst
Annemariëke Nierop (*eindredactie*)

Redactieraad

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

**De redactie verwelkomt
bijdragen ter beoordeling.
Kopij graag toezenden
per e-mail naar send@wbs.nl**

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting
Emmapark 12
2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail send@wbs.nl

Vormgeving

Jaap Swart (*omslag & lay-out*)

Abonnementen

Bel 06 206 12 852 of mail
info@vangennep-boeken.nl
voor een abonnement of kennis-
makingsnummer.

Uitgever

Uitgeverij Van Gennepe
Emmastraat 69
1814 DM Alkmaar
info@vangennep-boeken.nl
06 206 12 852

Abonnementsprijzen per jaargang

- ▶ Student / aio / oio / Jong WBS / Jonge Socialisten: € 40,50
- ▶ Particulier Nederland: € 84,50
- ▶ Instelling Nederland: € 164,50
- ▶ Particulier buitenland: € 147,50
- ▶ Instelling buitenland: € 175,50
- ▶ 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.

© 2018 Uitgeverij Van Gennepe

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

Redactioneel

Oud en nieuw

Meike Bokhorst reisde per trein van Moskou naar Peking en schreef een politiek-literair reisverslag over het einde van de rode mensen langs de Trans-Siberische spoorlijn. Een eerbetoon aan haar oud-promotor Willem Witteveen die ook naar de politieke werkelijkheid keek vanuit de boeken die hij las en de reizen die hij maakte.

Nieuw in dit nummer is het gedicht, van Myrte Leffring. Eerherstel van een oud gebruik om in *S&D* gedichten te publiceren. (Toevalligerwijs was het Willem Witteveen die hier als redactieraadslid van *S&D* altijd vurig voor pleitte.)

Verder in dit nummer veel over de noodzaak tot ouderwetse solidariteit in een geglobaliseerde wereld. Vrijhandel vergroot de rijkdom in alle landen afzonderlijk, maar binnen die landen is er altijd een groep die erop achteruitgaat, schrijft Coen Teulings. Een links-progressieve reactie zou niet het uitbannen van vrijhandel moeten zijn, maar het versterken van de instituties die regelen dat de welvaart en de pijn binnen landen eerlijker verdeeld worden. De roep van de mensen in gele hesjes die begin december Frankrijk beheersten, wijst ook in die richting. Zorgelijk is wel dat het geloof in dit soort geïnstitutionaliseerde solidariteit juist lijkt af te kalven.

Ook in de artikelen van Colin Crouch en Twan van Lieshout staat de zoektocht naar solidariteit centraal. De Europese Unie, lidstaten, provincies en gemeenten zullen veel meer dan nu gebeurt moeten samenwerken om te zorgen dat de achtergebleven gebieden niet verloederen. Dat vergt aanzienlijke publieke investeringen. Een agenda die haaks staat op het populistische antwoord op globalisering, namelijk het sluiten van grenzen (Brexit, Trump, de anti-EU-retoriek van Baudet en Wilders) en het opblazen van de nationale identiteit via het Plakkaat van Verlatinghe of vasthouden aan de zwartepiet-traditie.

Het boekessay dat Frans Verhagen schreef, sluit hier naadloos bij aan. Hij bespreekt recent werk van Amy Chua, Francis Fukuyama, Michiko Kakutani en Kwame Appiah, en waarschuwt dat als sociaaleconomische verschillen worden verdraaid tot culturele verschillen, dit onze samenleving ondermijnt.

Vanaf 2019 zullen alle artikelen uit *S&D* ook online te lezen zijn. Abonnees kunnen hiervoor (gratis) een account aanmaken. Wilt u hiervan gebruikmaken? Geef dan even uw naam en e-mailadres door via send@wbs.nl.

Deco, Eerste Kamer en regeerakkoord

Door **Ruud Koole**

Redacteur S&D

Onlangs stemde de Eerste Kamer – in tweede lezing – in met het uit de grondwet halen van de aanstellingswijze van burgemeesters en commissarissen van de koning. Door deze ‘deconstitutionalisering’ (kortweg: deco) is de weg vrijgemaakt voor een eventuele verandering van die aanstellingswijze. Dat is goed nieuws, want het opnieuw verwerpen van de deco zou die broodnodige discussie over de lokale democratie voorlopig weer hebben begraven. Nu kan de discussie losbarsten over de vraag of de burgemeester rechtstreeks door de inwoners van een gemeente moet worden gekozen of door de gemeenteraad moet worden benoemd. Dat moet dan in een gewone formele wet worden vastgelegd. Men kan alles overwegende ook besluiten dat de situatie moet blijven zoals deze nu is.

Momenteel wordt de voorkeur van de gemeenteraad doorgaans gevolgd, ook al vindt de formele benoeming door de minister plaats. Aan alle varianten zitten haken en ogen. Hoe verhoudt zich een rechtstreeks gekozen burgemeester tot de eveneens rechtstreeks gekozen raad? Op welke wijze dient de veiligheidsportefeuille te worden belegd bij een andere aanstellingswijze van de burgemeester? Genoeg vragen, waarover nu eindelijk een doelgerichte discussie kan plaatsvinden.

Toch zit er aan dit besluit van de Eerste Kamer een problematisch aspect. En dan doel ik niet op het stemgedrag van de PvdA-fractie in de Eerste Kamer, die unaniem tegen de deco stemde en zich daarmee – anders dan de Tweede Kamerfractie – in het behoudende kamp van de SGP plaatste. Nee, ik doel op de noodzakelijke tweederde meerderheid voor

de deco, die ontstond doordat ook het CDA, de VVD en de ChristenUnie het wetsvoorstel steunden. Net als D66 nemen deze partijen deel aan het kabinet Rutte III. Dat D66 voor stemde lag voor de hand; dat was niet het geval voor de drie andere coalitiepartijen. Hun fracties in de Eerste Kamer volgden, weliswaar met hangen en wurgen, de in het regeerakkoord gemaakte afspraak. Net zoals de D66-fractie in de Eerste Kamer dat tegen heug en meug had gedaan bij het afschaffen van het raadgevende referendum.

De meerwaarde van de Eerste Kamer ligt in het heroverwegen van wetsvoorstellen. Daar past niet bij dat fracties in die Kamer gebonden zijn aan het regeerakkoord, waarover zij – anders dan de Tweede Kamerfracties – niets te zeggen hebben gehad. (Wat dat betreft dient de PvdA snel de in de reglementen opgenomen bepaling te schrappen dat Eerste Kamerleden het regeerakkoord onderschrijven van een coalitie waaraan de PvdA deelneemt.) Dat geldt evenzeer voor eventuele andere akkoorden die in de Tweede Kamer worden gesloten. Anders wordt de Eerste Kamer een duplicaat van de Tweede Kamer, en daarmee overbodig. Tegelijkertijd moet worden voorkomen dat slechts een derde van de Eerste Kamer (25 senatoren) een door een grote meerderheid van de Tweede Kamer noodzakelijk geachte grondwetswijziging kan blokkeren.

Een oplossing is het overnemen van de aanbeveling van de Staatscommissie Parlementair Stelsel in haar zojuist gepubliceerde Eindrapport: de stemming in tweede lezing vindt plaats in een ‘verenigde vergadering’ van beide kamers. De stemverhouding in de Eerste Kamer wordt dan minder bepalend, maar tegelijk biedt dit de fracties van coalitiepartijen in de Senaat meer ruimte om af te wijken van gesloten (regeer)akkoorden.

Kringloop

Een maffe lucht kletst in mijn gezicht.
Alles hier wil met mij mee, weg uit deze hel
van statisch smachten: vijf bordjes met een haan erop (twee
hebben rafelranden), een droogrek dat al roestig wordt,
een schemerlamp die snoerloos staat te snikken.

Ik til iets op, zet het weer neer. En alles wat ik zie
stemt mij melancholiek: het pennenbakje met het stof
van jaren, de eierdopjes (één zonder voet), de gehaakte schildpad
op de leren poef. De kleding ademt flatlucht uit, een teddy
ligt te treuren in een hoek en ik til hem op en leg hem terug.

Een tweede gangpad brengt mij identieke spullen, vazen,
vazen, vazen overal en geen stelen die zij ooit zullen omarmen.
Er staan piano's (zwart en bruin), hockeysticks en parasols met
franje. Een kinderbedje, leeg en wit. En veertien laarzen
in verschillende formaten. De zon schijnt en het regent,
het regent in mijn hart om jou. Om alles. Om de doos
die ik heb weggebracht. Ik hou zo van je.

Myrte Leffring

Myrte Leffring (1973) is dichtster, redacteur en programmeur. Zij publiceerte de bundels *Om je schouders hang ik de nachten* (2015) en *De tere bloemen van het verstand* (2016). In 2019 verschijnt haar derde dichtbundel. Haar werk werd positief ontvangen:

‘Een uitgesproken gevoelige stem, zonder modieuze grauwhoed’ – *Jozef Deleu*
‘Leffrings taal is licht, ritmisch, muzikaal, laat soms wat Gorter klinken’ – *Janita Monna*,
Trouw

www.wolkenvankrijt.nl

Tien jaar na de financiële crisis

We geloven steeds minder in door de overheid georganiseerde solidariteit. Maar juist in deze geglobaliseerde wereld met open markten is het nodig solidariteit tussen burgers goed te verankeren. Vrijhandel vergroot de rijkdom in alle landen afzonderlijk, maar binnen die landen is er altijd een groep die erop achteruitgaat. Als die verliezers niet worden gecompenseerd door de winnaars, is dat een recept voor opstanden, populisme en vreemdelingenhaat.

COEN TEULINGS

Hoogleraar economie aan de Universiteit Utrecht en University of Cambridge, oud-directeur van het Centraal Planbureau, auteur van 'Over de dijken' (Prometheus 2018)

Tien jaar geleden ging de Amerikaanse zakenbank Lehman Brothers failliet. Het was het begin van de zwaarste wereldwijde economische crisis sinds de Grote Depressie van de jaren dertig. Banken gingen failliet of moesten met belastinggeld op de been worden gehouden. Het vertrouwen in het kapitalistische systeem, en daarmee in de politici die dat systeem bestuurden, werd weggespoeld. In Europa ging de bankencrisis bovendien nagenoeg naadloos over in de eurocrisis. Ook die crisis schokte het vertrouwen, nu niet in banken, maar tussen de lidstaten van de eurozone onderling. De gevolgen zijn tot op de dag van vandaag voelbaar.

De gebruikelijke economische diagnose van die crisis rammelt aan alle kanten, met ernstige beleidsfouten tot gevolg. Die fouten brachten grote maatschappelijke kosten met zich mee voor Nederland: tientallen miljarden aan misgelopen welvaart, honderden extra zelfmoorden. Maar daarover zal ik het in dit artikel slechts zijdelings hebben. De geïnte-

resseerde lezer kan hiervoor mijn boek *Over de dijken* lezen. In dit artikel komen vooral de politieke implicaties van de financiële crisis aan de orde.

In de eerste jaren na de crisis leek het alsof de wereld een herhaling van het rampzalige verloop van de Grote Depressie kon vermijden. Met name door daadkrachtig optreden van het Internationaal Monetair Fonds voerden veel overheden een krachtig stimuleringsbeleid. Daardoor werd een nog diepere instorting van de economie voorkomen. Politici van verschillende landen trokken gezamenlijk op om de crisis het hoofd te bieden. Maar naarmate de crisis zich voortsleepte, staken de problemen uit de jaren dertig toch weer de kop op: excessieve bezuinigingen door overheden (vooral in de eurozone), populisme, vreemdelingenhaat, uitholling van multilaterale organisaties als de Wereldhandelsorganisatie, de Verenigde Naties en de NAVO, en een handelsoorlog. De Engelse keuze voor Brexit en de Amerikaanse keuze voor Trump markeerden

het einde van het naoorlogse tijdperk van de Pax Americana. Niet langer is Amerika 's werelds politieagent, voortaan is het *America first*. De Amerikaanse atoomparaplus is lek, zowel in Oost-Azië als in Europa. De vraag is: wat nu?

'Has globalization gone too far?'

In 1997 publiceerde Dani Rodrik zijn beroemde boek *Has globalization gone too far?* Het boek was zijn tijd ver vooruit. In die dagen was er nog algemene steun voor de voordelen van globalisering. De Washington Consensus, het beleidsrecept gepropageerd door het IMF en de Wereldbank, was nagenoeg onomstreden. Liberalisatie van de internationale kapitaal- en goederenmarkten was daarvan een hoeksteen. Er was nog geen populistische revolte gaande, gevoed door het gevoel van grote groepen mensen de greep op hun leefomstandigheden te zijn kwijtgeraakt. Desondanks hees Rodrik de rode vlag, een waarschuwing voor de storm die komen ging. Zijn boek lag amper in de winkel toen de Azië-crisis uitbrak. Zoals we nu weten was deze crisis slechts een voorproefje. Tien jaar later werd de wereld nog veel zwaarder geraakt door de financiële crisis. Het vraagteken in de titel van Rodriks boek werd een uitroepteken.

Toch is er iets paradoxaals in Rodriks analyse. Veruit de belangrijkste ontwikkeling in de wereldeconomie in de afgelopen veertig jaar is de groei van de welvaart, eerst in China en later in India: 2,5 miljard mensen (40% van de wereldbevolking!) hebben de stap gemaakt van absolute armoede naar een aangenaam middenklassebestaan. Wat ontwikkelingssamenwerking in de voorgaande decennia niet voor elkaar kreeg, heeft Deng Xiaoping via de openstelling van China voor de wereldmarkt wel gerealiseerd. De openstelling van India tien jaar later had een soortgelijk effect.

Dit is een algemene les: alle landen die sinds 1960 de stap hebben gemaakt van armoede naar westerse welvaartsniveaus hebben dat zonder uitzondering bereikt door openstelling voor de wereldmarkt: Japan,

Zuid-Korea, Taiwan, Hongkong en Singapore. Omgekeerd: alle landen die zich hebben afgesloten (Noord-Korea, Turks Cyprus) zijn zonder uitzondering in welvaart achteruitgegaan. In sommige kringen is het bon ton deze ontwikkeling te bagatelliseren: de groei in China en India zou niet inclusief zijn en ten koste gaan van het milieu. Zonder iets af te willen doen aan de kosten van de groei, komt het mij absurd over om het belang van een hogere levensstandaard voor een paar miljard mensen te bagatelliseren. Deze redenering roept minstens de schijn op dat we de bevolking van China en India de welvaarts-groei willen ontzeggen waar het Westen eerder zo bovenmatig van heeft geprofiteerd.

Veruit de belangrijkste ontwikkeling in de wereldeconomie in de afgelopen veertig jaar is de groei van de welvaart, eerst in China en later in India

Deze welvaarts-groei is voor het grootste deel tot stand gekomen door een grotere welvaart voor de wereld als geheel: iedereen is daar beter van geworden. Maar voor een deel is die groei het gevolg van een herverdeling ten koste van de lagere middenklasse in de Verenigde Staten en in mindere mate Europa. Het zijn vooral de banen van deze groepen die door de concurrentie uit China op de tocht zijn komen te staan. Tegelijkertijd is de top 10% in de Verenigde Staten er buitensporig op vooruitgegaan. De bekende olifantfiguur van Cristoph Lanker en Branko Milanovic brengt dit patroon in beeld.¹

Deze ontwikkeling wordt voorspeld door de economische theorie.² Vrijhandel vergroot de koek in ieder land afzonderlijk, maar bin-

nen elk land is er een groep die erop achteruitgaat. Maar omdat binnen dat land de totale koek toeneemt, kunnen de verliezers – in theorie – worden gecompenseerd door de winnaars, zodat uiteindelijk iedereen profiteert. Dit zou de rol van het politieke systeem moeten zijn: draagvlak creëren voor welvaart verhogende handel door verliezers te compenseren. Bijvoorbeeld via sociale zekerheid, zodat degenen die hun baan verliezen zekerheid hebben over hun inkomen. Dit raakt de kern in Rodriks analyse: globalisering is inmiddels zo ver voortgeschreden dat het in de politieke praktijk steeds moeilijker is geworden om verliezers te compenseren. De resterende winst van verdere globalisering is te klein, terwijl de politieke wil om herverdelingseffecten te compenseren is verdwenen, tegelijk met de afslanking van de sociale zekerheid in de jaren tachtig en negentig.

Hier wringt de schoen in de Verenigde Staten: de fabrieksarbeiders die hun baan hebben verloren door concurrentie uit China voelen zich in de steek gelaten. David Autor et al. laten zien dat kiesdistricten waar de werkgelegenheid wordt bedreigd door concurrentie uit China radicaler gestemd hebben, ofwel voor Trump ofwel voor Sanders.³ Rodrik had dus gelijk: globalisering ondergraaft haar eigen politieke draagvlak. Trump heeft een politiek antwoord gegeven op het banenverlies uit China. Juist daarom heeft Amerika hem tot president verkozen. Of Trumps antwoord op de problemen van globalisering in de praktijk voor zijn kiezers ook zal werken? Dat is een hele andere vraag.

ICT-revolutie

Concurrentie vanuit China is echter niet de enige reden waarom de inkomensverschillen in de VS zijn toegenomen. Daarvoor is de ongelijkheid simpelweg te fors gestegen: in 1982 ging 12% van het verdiende inkomen naar de rijkste 1% van de bevolking; in 2014 was hun aandeel gestegen tot 20%. In diezelfde periode daalde het aandeel van de armste 50% van de

bevolking van 20% tot 12%. Thans verdient de rijkste 1% van de bevolking dus ruim anderhalf keer zoveel als alle mensen in de minstverdiende helft van de bevolking bij elkaar. Ter vergelijking: in Nederland is het inkomens-aandeel van de rijkste 1% veel lager, ongeveer 6%, en anders dan vaak gedacht is dat aandeel al decennia min of meer constant.⁴

De groeiende ongelijkheid in Amerika is voor een groot deel het gevolg van de ICT-revolutie. Anno 2018 zijn Apple, Amazon, Facebook, Google en Microsoft de bedrijven met de hoogste beurswaarde ter wereld – elk is ruwweg \$ 600 miljard waard. Ter vergelijking, Exxon, van 1960 tot 2000 onafgebroken in de top-5, is nu \$ 300 miljard waard. In 2000 zat van de vijf IT-reuzen alleen Microsoft in de top-5; Facebook was nog niet eens opgericht. Van de vijftien rijkste Amerikanen hebben er zeven hun vermogen in de ICT vergaard, onder wie de top-3 (Jeff Bezos, Bill Gates en Mark Zuckerberg, ieder goed voor ruwweg \$ 100 miljard). Kortom: er heeft zich sinds 2000 een ongekenkende economisch aardverschuiving voorgedaan. De vruchten hiervan in termen van extreme rijkdom zijn grotendeels in de Verenigde Staten terechtgekomen. Europa speelt in deze sector geen rol. Voor dit probleem heeft Trumps politieke programma echter geen antwoord paraat. Het speelt in de hoofden van de kiezer blijkbaar een kleinere rol dan de dreiging vanuit China.

Duikelmannetje Europa

Tijdens de crisisjaren leek het erop dat de Europese Unie zomaar kopje-onder zou kunnen gaan in de populistische revolutie. Maar terwijl Brexit en Trump Groot-Brittannië en de Verenigde Staten op stelten hebben gezet, bleef de EU uiteindelijk redelijk overeind. De financiële crisis en eurocrisis hebben het vertrouwen in Brussel geschokt, maar in diezelfde periode is het vertrouwen in de nationale overheid minstens evenzeer aangetast. Buiten Groot-Brittannië liepen pogingen om de uit-treding uit de euro of de EU op de politieke

agenda te zetten keer op keer spaak. Geert Wilders heeft het in 2012 in Nederland geprobeerd, maar is er daarna nooit meer op teruggekomen. Marine Le Pen heeft haar campagne voor het Franse presidentschap halverwege omgegooid omdat de kiezer weinig animo had voor een referendum over de euro.

Yanis Varoufakis heeft Griekenland grote schade toegebracht met zijn plannen de euro op te geven. Het land was juist bezig om weer uit het dal te klauteren, toen Varoufakis' ideeën het wankele vertrouwen van financiële markten opnieuw schokten. Hij wist de kiezer in eerste instantie voor zich te winnen, maar toen het er echt op aankwam gaf de kiezer Tsipras een vrijbrief om zijn minister van Fi-

Globalisering ondergraaft haar eigen politieke draagvlak

nanciën aan de dijk te zetten. Hoe het in Italië zal aflopen, moeten we afwachten. Hopelijk keert het land eerder op zijn schreden terug dan Griekenland in 2015 heeft gedaan. Dat Italië er, anders dan Griekenland, wel voor zal kiezen de euro daadwerkelijk te verlaten lijkt me echter zeer onwaarschijnlijk.

Ten slotte de gevolgen van Brexit: direct na de uitslag van het Britse referendum werd in veel kringen voor het voortbestaan van de Europese Unie gevreesd. De Engelse hoop de lidstaten van de EU uit elkaar te spelen bleek echter ijdel. Individuele lidstaten realiseerden zich dat ze met elkaar in de EU verder moesten. Een afzonderlijke deal met de Britten stond daarmee op gespannen voet.

Achteraf gezien is deze uitkomst niet zo verrassend. Anders dan veelal wordt gedacht heeft de gemiddelde Europese burger meer vertrouwen in Brussel dan in de eigen overheid.⁵ Dat geldt zeker in de zuidelijke lidsta-

ten, waar het vertrouwen in de eigen overheid gering is. De Europese burger kiest bij voorkeur lokale politici die het nationale belang in Brussel vooropstellen. Veel politici hebben daaruit de conclusie getrokken dat de burger minder Europa wil. Dat blijkt dus een misverstand. De burger is conservatief. Hij wil graag de eigen belangen beschermd zien, maar vreest de gevolgen voor werk en zekerheid van gerommel aan de EU of de euro. Nationale belangenbehartiging is prima, maar Europa mag daardoor niet in gevaar komen. Daarom valt te verwachten dat dit sentiment ook in Italië uiteindelijk de doorslag zal geven. Hetzelfde geldt voor het vertrouwen in de euro: dat is hoog, in het bijzonder in de noordelijke lidstaten.

Ook op institutioneel vlak heeft de eurocrisis niet geleid tot het kortwieken van Europese instituties zoals na het afstemmen van de Europese grondwet in 2005 door velen werd verwacht en door sommigen beoogd. Integendeel: in de loop van de eurocrisis zijn de Europese instituties versterkt: er is een Europese president gekomen, het Europese Parlement speelt voortaan een rol in de benoeming van de voorzitter van de Europese Commissie, er zijn nieuwe Europese instituties gekomen (zoals het Europese noodfonds ESM), en het toezicht op de banken is weggehaald bij nationale toezichthouders en bij de ECB gelegd. Het is misschien cynisch, maar door de eurocrisis zijn de lidstaten meer aan elkaar gebonden geraakt. De ervaring dat bij een crisis een compromis tussen lidstaten de enige uitweg is, zal helpen bij de oplossing van een volgende crisis die zich vroeg of laat onvermijdelijk zal aandienen.

Beveridge als politiek antwoord

De financiële crisis en eurocrisis hebben veel schade aangericht die tot wijdverbreide onvrede heeft geleid. Mensen hebben het gevoel de greep op hun directe leefomgeving en op de samenleving als geheel te zijn kwijtgeraakt. Net als in de jaren dertig zijn er twee tegen- gestelde radicale politieke reacties op deze

toestand zichtbaar. Vreemd genoeg hebben beide reacties in de praktijk veel met elkaar gemeen. De ene reactie kan worden samengevat als *Own country first*. Vul hiervoor *America* in en je krijgt Donald Trump; voor andere landen komen andere namen bovendien. Multilaterale instituties als de VN, de NAVO en de Wereldhandelsorganisatie worden gehaat. Men is op zoek naar een sterke man of vrouw die de nationale belangen vooropstelt. Grenzen moeten dicht en multilaterale verdragen worden opgezegd.

De andere reactie zoekt de oorzaak van problemen bij het *globalisme* en de *neoliberale beleidsagenda*. Het flitskapitaal houdt zich aan wet noch gebod. Multilaterale organisaties als de Wereldhandelsorganisatie en de EU zijn de gevangenen van het grootkapitaal. Ze leggen landen eisen op om handel te accepteren die louter hun belangen dient en schadelijk is voor het milieu. Beide organisaties moeten worden ontmanteld dan wel onder democratische controle worden geplaatst. Het kapitalisme loopt op zijn laatste benen, het moet worden vervangen door een nieuw democratisch alternatief.

In de jaren dertig bleken beide bewegingen uiteindelijk geen werkbare programma's te bieden. De antikapitalistische versie kwam kortstondig aan de macht in Frankrijk, werd in Spanje verslagen in een bloedige burgeroorlog en verdween in Duitsland in 1933 binnen een paar weken achter de tralies. De Russische revolutie bleek uiteindelijk ook geen doorslaand succes. De rechts-populistische variant bleek de weg naar dood en verderf, en uiteindelijk de militaire nederlaag. Dat was niet verrassend, want als ieder land zijn *Own country first* plaats, dan leidt dat onvermijdelijk tot een confrontatie. Er kan immers maar één land de eerste zijn.

Nadat de stofwolken van de Tweede Wereldoorlog waren opgetrokken, bleek een derde stroming de weg naar vrede en welvaart te zijn: het redelijke compromis. Dit compromis werd verwoord in het *Beveridge plan*, vernoemd naar de Britse econoom William

Beveridge. Het plan, dat tijdens de oorlog in Groot-Brittannië was ontwikkeld, nam ondanks de misère van de depressie de kapitalistische markteconomie als uitgangspunt. Het marktmechanisme had de wereld in de voorgaande eeuw veel welvarender gemaakt, een welvaartsstijging die geen precedent kende in de voorafgaande twee millennia. Beveridge trok daaruit de logische conclusie dat het marktmechanisme de hoeksteen moest zijn van de inrichting van de naoorlogse samenleving. Hij onderkende echter het grote falen van de markteconomie: het ontbreken van goede sociale zekerheid. In die behoefte bleek de markt niet te kunnen voorzien. Ziekte, invaliditeit of werkloosheid waren voor gezinnen een onvoorstelbare bedreiging. Het ontbreken van een oudedagsverzekering betekende dat mensen moesten doorwerken tot ze er dood bij neervielen. Ook vanuit macro-economisch perspectief was het ontbreken van een werkloosheidsverzekering schadelijk gebleken, omdat tijdens recessies de consumptieve vraag wegviel. Juist daardoor was de Grote Depressie zo groot geweest.

Beveridge realiseerde zich dat alleen door in de behoefte aan sociale zekerheid te voorzien de vooroorlogse sociale tegenstellingen konden worden overbrugd en radicale politieke stromingen de wind uit de zeilen kon worden genomen. Na de oorlog werd in Engeland als eerste de National Health Service opgericht, gevolgd door andere sociale wetgeving. Tot op de dag van vandaag is de National Health Service een hoeksteen van de Engelse identiteit, ondanks alle problemen die het stelsel kenmerken. In Nederland begon de opbouw van de welvaartsstaat bij de AOW. De sociaal-democraten namen veelal het voortouw, overigens met brede steun uit andere hoeken van het politieke krachtenveld.

Een politiek programma voor vandaag

Net als in de jaren dertig is ook nu de verleiding van radicale oplossingen groot. Ook nu zullen die oplossingen echter geen uitweg

bieden. Het alternatief is niet een radicale hervorming van het kapitalisme of een nationale oplossing binnen een omheinde polder. Net als in 1945 ziet de wereld nu terug op een desastreus verlopen decennium. Maar net als in 1945 heeft het kapitalisme de wereld — gemeten over een langere periode van tachtig jaar — een onvoorstelbare welvaartsgroei gebracht, eerst in Noord-Amerika en Europa, en sinds 1980 ook in andere delen van de wereld. Net als in 1945 ligt de oplossing dus niet in revolutionaire veranderingen, maar in een praktische aanpak van de gebreken van het kapitalisme die het afgelopen decennium opnieuw aan het licht zijn gekomen: de grote sociale onzekerheid die burgers ervaren.

De groeiende ongelijkheid in Amerika is voor een groot deel het gevolg van de ICT-revolutie

De geschiedenis heeft inmiddels laten zien dat Beveridges antwoord op dit probleem — de opbouw van een welvaartsstaat — ook zijn beperkingen heeft. In de jaren zeventig en tachtig zijn de problemen van een te genereuze sociale bescherming aan het licht gekomen, niet in de laatste plaats in Nederland. Als sociale zekerheid mensen te zeer pampert en te weinig een trap onder hun kont geeft, dan loopt de economie vast. Vlak na de dood van Wim Kok kan het geen kwaad nogmaals stil te staan bij zijn bijdrage om de sociaal-democratie dit inzicht te laten verwerven, eerst bij het Akkoord van Wassenaar, en later bij de hervorming van de WAO. Maar zoals Dani Rodrik heeft laten zien, vereist globalisering een goede nationale sociale bescherming. Vrijhandel vergroot de totale koek, maar leidt ook tot verliezers, die via sociale zekerheid in bescherming moeten worden genomen. De hervorming van de soci-

ale zekerheid in jaren tachtig en negentig lijkt te ver te zijn doorgesloten.

De paradox van deze tijd is dat de instituties van de welvaartsstaat alleen gebaseerd kunnen zijn op collectieve verplichtingen, die haaks staan op de sfeer van politiek wantrouwen die sinds de crisis heeft postgevat. Een sociaal verzekeringscontract vereist verplichte deelname en collectieve premies om averechtse selectie tegen te gaan.⁶ Je zou het solidariteit kunnen noemen. Vreemd genoeg heeft dat begrip juist in Nederland het meest aan populariteit ingeboet (hoewel nog steeds een ruime meerderheid er een positieve connotatie bij heeft).⁷

Het probleem van het afgenomen onderlinge vertrouwen kan het beste worden geïllustreerd aan de hand van de aanhoudende discussie over het pensioenstelsel. Nederland heeft met Denemarken en Zwitserland het beste pensioenstelsel ter wereld, gebaseerd op verplichte deelname aan een collectieve pot waardoor risico's over generaties kunnen worden gespreid. Toch bestaat in brede kring, niet in de laatste plaats onder veel van mijn vakgenoten, de overtuiging dat het allemaal veel beter zal worden als iedereen een eigen pensioenpotje heeft dat men zelf mag beleggen, ongeacht de ervaring in andere landen dat dit soort stelsels tot desastreuze uitkomsten leiden. Het wantrouwen tussen generaties is uit de hand gelopen.

Hetzelfde geldt voor de groei van het aantal zzp'ers. Recent heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau de stijging van de armoede onder werkenden in kaart gebracht.⁸ Dit specifiek Nederlandse fenomeen wordt gedreven door de fiscale wetgeving. Het gevolg van de stijging van het aantal zzp'ers is dat de sociale wetgeving, de pensioenplicht en de verplichte sociale zekerheid voor grote groepen niet meer van toepassing zijn. De Nederlandse ontslagwetgeving voor werknemers is ongetwijfeld te strikt, maar nu wordt via de achterdeur van het zzp-contract het hele Beveridge-plan bij het oud vuil gezet. De stijging van het aantal zzp'ers is geen natuurwet, maar kan

met relatief simpel (maar zeer kostbaar) beleid worden aangepakt. Alleen zo kunnen de onaangename bijeffecten van globalisering worden aangepakt.

Naast de sociale zekerheid is de multilaterale samenwerking van groot belang. Nu het functioneren van multilaterale instituties als de Wereldhandelsorganisatie en de NAVO door het optreden van Trump onmogelijk is gemaakt, kunnen wereldwijde problemen als klimaat en vrij handelsverkeer niet meer in dat kader worden aangepakt. Dani Rodrik heeft op een onverwachte manier gelijk gekregen: globalisering heeft het onderlinge wantrouwen tussen landen gevoed en daarmee politici die pleiten voor *Own country first*-oplossingen de wind in de zeilen gegeven. Daarmee is de politieke steun voor de instituties die nodig waren om de globalisering in goede banen te leiden weggevaagd.

Het is echter een illusie te denken dat we zonder dergelijke instituties kunnen: dan zijn het klimaat en onze welvaart het kind van de rekening. Het enige werkbare alternatief zijn rechtstreekse onderhandelingen tussen een beperkt aantal grote machtsblokken. Daarom zal de rol van de Europese Unie verder toenemen. Ook voor de aanpak van de excessieve monopoliekracht van de vijf grote Amerikaanse ICT-bedrijven is de Europese Unie onmisbaar. Hiervoor is Nederland in zijn eentje te klein. Voor de militaire veiligheid en de bewaking van de Europese buitengrenzen geldt hetzelfde. Beslissingsbevoegdheid gaat niet terug van Brussel naar Den

Haag, zoals Nederland tien jaar lang heeft bepleit. Integendeel, voor de zoveelste keer richt het duikelmantje zich weer op. Dat is maar goed ook, want Nederland heeft dat mantje hard nodig.

Conclusie

Nadat de wereld aanvankelijk een herhaling van de rampspoed van de jaren dertig leek te kunnen vermijden, steken veel van de problemen die de wereld toen in hun greep hebben gehouden de laatste jaren opnieuw de kop op. Het is dus nauwelijks verrassend dat de politieke antwoorden die links en rechts worden geformuleerd lijken op de radicale oplossingen van de jaren dertig. Die antwoorden faalden toen en zullen dat nu opnieuw doen.

De enige weg voorwaarts is net als na de Tweede Wereldoorlog het redelijke compromis: het opvullen van de gaten die een markteconomie gebaseerd op handel tussen onafhankelijke natiestaten openlaat: de vraag naar sociale zekerheid en de aanpak van wereldwijde externe effecten zoals het klimaat. Wat dat betreft biedt de Europese Unie een uitstekend vertrekpunt. Zoals de Wereldbank heeft laten zien, zijn de instituties voor sociale zekerheid nergens in de wereld zo goed ontwikkeld als in de Europese Unie.⁹ Nergens wordt meer gedaan om inkomensverschillen binnen redelijk grenzen te houden. Er is dus alle reden om de eurosceptische geloofsovertuiging die Den Haag de afgelopen tien jaar in zijn greep heeft gehad te herzien. De kiezer snakt ernaar.

Noten

1 De welvaartsgroei in de wereld tussen 1988 en 2008 heeft de vorm van een olifant: de staart (de armste 5% van de wereldbevolking, bijvoorbeeld de Sahel) is er nauwelijks op vooruitgegaan, de rug (10-70% van de bevolking, bijvoorbeeld China en India) is fors beter af, de nek (80-90%,

bijvoorbeeld Oost-Europa) stagneert, terwijl de slurf (de rijkste 1%, de bovenklasse in de VS) veel rijker is geworden, zie: Alvaredo, F., L. Chancel, T. Piketty, E. Saez & G. Zucman, 2017, *The elephant curve of global inequality and growth*, WID paper 2017/20. Een recent update van de figuur laat echter zien dat de staart er meer op

vooruit is gegaan dan eerder gedacht werd en de slurf juist minder, zie: Kharas, H. & B. Seidel, 2018, *What is happening to the world income distribution: The elephant chart revisited*, Brookings Institute, Washington. De wereld-inkomensverdeling is daardoor over het geheel genomen gelijk geworden.

- 2 Dit is het Samuelson-Stolper-theorema. Paul Krugman heeft modellen ontwikkeld die laten zien dat vrijhandel ertoe leidt dat alle kennisintensieve activiteit zich in één land concentreert. Weliswaar wordt de totale koek van beide landen dan groter, maar het andere land gaat erop achteruit. Dit kan echter niet van toepassing zijn op de VS, omdat juist dat land veel kennisintensieve activiteiten naar zich toe heeft getrokken.
- 3 Autor, D., D. Dorn, G. Hanson & K. Majlesi, 2016, *Importing political polarization? The electoral consequences, of rising trade exposure*, NBER working paper 22637.
- 4 Jacobs, B. & F. Zoutman, 2013, *Meer over de top*, CPB achtergronddocument.
- 5 Zie: Special Eurobarometer, 2017, 'Designing Europe's Future: Trust in Institutions, Globalisation, Support for the Euro, Opinions about Free Trade and Solidarity', Report 461, Europese Commissie, Brussel.
- 6 De gevolgen van *adverse selection* werden voor het eerst geanalyseerd in: Akerlof, G., 1970, 'The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism', *Quarterly Journal of Economics*, pp. 488-500. Dit artikel is het startpunt van een uitgebreide economische literatuur over selectieproblemen.
- 7 Zie: Special Eurobarometer, 2017.
- 8 Vrooman, C., E. Josten, S. Hoff, L. Putman & J. Wildeboer Schut, 2018, *Als werk weinig opbrengt; Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten*, SCP, Den Haag.
- 9 Gill, I., en M. Raiser, 2012, *Golden growth. Restoring the lustre of the European economic model*, World Bank, Washington.

S&D online lezen

Vanaf januari kunnen abonnees van S&D de meest recente artikelen direct online lezen. Ook komt er een maandelijksse attendering van nieuw verschenen artikelen per mail.

Wilt u S&D online lezen en/of per mail geattendeerd worden op nieuwe artikelen? Geef dan uw naam en e-mailadres aan ons door via send@wbs.nl. Wij sturen u vervolgens de gegevens toe waarmee u een account kunt aanmaken op de website van de Wiardi Beckman Stichting.

Weerstand tegen globalisering

De gevolgen van globalisering stuiten op steeds meer tegenstand. Dat kan niet zonder politiek antwoord blijven. Colin Crouch pleit voor een actief beleid in twee richtingen: versterking van democratische zeggenschap over internationale besluitvorming en een forse stimulering van lokale economische ontwikkelingen.

COLIN CROUCH

Socioloog, politicoloog, emeritus hoogleraar aan de University of Warwick en verbonden aan het Max Planck Institute for the Study of Societies

In *De globaliseringsparadox* stelt Dani Rodrik dat we voor een trilemma staan. We hebben de keuze tussen democratie, nationale soevereiniteit en hyperglobalisering — en daaruit kunnen we er hoogstens twee kiezen, niet alle drie. ‘Hyperglobalisering’ heeft uiteraard betrekking op het neoliberale ideaal van een volledig ongereguleerde wereldeconomie. Als je de democratie loskoppelt van de natiestaat — en dat is een voorwaarde om de mondiale economie bij te kunnen sturen — ga je uit van een mondiale democratie, een onmogelijke constructie. Een niet-democratische natiestaat is wel verenigbaar met hyperglobalisering, omdat dit impliceert dat je de ‘nationale soevereiniteit’ geheel ondergeschikt maakt aan de markt en het grootkapitaal. Moeten we hieruit concluderen dat de democratie alleen houdbaar is als we onze politieke ambities beperken tot de natiestaat en de staat inzetten om de gevolgen van globalisering op een of andere manier te ontwijken?

Gelukkelijk is er een alternatief, want globalisering hoeft niet per se ‘hyper’ te zijn. Globalisering kan worden gematigd en gereguleerd door — weliswaar niet volledig democratische

— internationale instanties waar we veel meer democratische druk op zouden kunnen uitoefenen dan nu gebeurt. Direct gekozen parlementen, zoals in de Europese Unie, zijn voor wereldwijde instanties zoals de Wereldhandelsorganisatie en het Internationaal Monetair Fonds niet haalbaar. Wel kunnen we in elk land een publiek debat voeren over het beleid dat nationale overheden moeten volgen binnen deze organisaties.

Nationale politici zouden openlijk moeten erkennen dat de oplossing van sommige problemen buiten hun bereik ligt, en dat samenwerking met andere partijen binnen internationale instanties hiervoor onontbeerlijk is. Om vervolgens het overheidsbeleid ten aanzien van die instanties onderwerp te maken van stevige discussies in de nationale politiek. Kunnen we ons echt geen nationale verkiezingscampagne voorstellen waarin de oppositie de regering aan de tand voelt omdat deze verzuimt binnen de Wereldhandelsorganisatie met andere landen samen te werken in de strijd tegen moderne slavernij, kinderarbeid en onmenselijke werktijden? Als Donald Trump van de Wereldhandelsorganisatie had

geëist de arbeidsnormen van de Internationale Arbeidsorganisatie op te nemen in haar regels, in plaats van zich terug te trekken achter muren van protectionisme, zou hij een belangrijke bijdrage hebben geleverd aan wereldwijd goed economisch bestuur.

Waar de wereld behoefte aan heeft, is de politieke wil van landen om hun soevereiniteit te bundelen en zoveel mogelijk democratie in dit proces te stoppen. Zij zullen dit moeten doen vanuit de erkenning dat het tijdperk van neoliberale deregulering schadelijk is geweest en dat nationale gemeenschappen globalisering alleen opnieuw aan regels kunnen binden als ze samenwerken.

Je kunt de spanning tussen de drie punten van Rodriks driehoek dus verminderen door te erkennen dat globalisering enige regelgeving vereist, dat hiervoor internationale instanties nodig zijn die op hun beurt weer democratische elementen nodig hebben, en dat binnen dit kader de democratie van de natiestaat het beste tot uitdrukking komt als gebundelde soevereiniteit.

Denk mondiaal, doe lokaal

De volgende stap is om deze benadering te combineren met aandacht voor lokale economische ontwikkeling en subsidiariteit. Overal in de democratische wereld zien we een opmerkelijke geografische component in de aantrekkingskracht van xenofobe krachten. Steden waarvan de bewoners het gevoel hebben dat ze deel uitmaken van een gunstige ontwikkeling – denk aan Boedapest, Wenen, Liverpool of San Francisco – weten die aantrekkingskracht te weerstaan.

De marktwerking van de postindustriële economie werkt in het voordeel van een klein aantal grote steden, zonder noemenswaardige ‘trickle-down’ naar beneden. Veel regio’s en kleinere steden missen die stadsdynamiek waardoor veel jongeren wegtrekken en mensen niet langer met een gevoel van trots naar hun eigen omgeving kijken. Om die trend te keren is het niet voldoende een ruimhartig

stelsel van sociale zekerheid te bieden aan mensen die als gevolg van deze processen werkloos zijn of in laagbetaalde beroepen zitten, of om bedrijven en overheidsorganisaties te stimuleren hun backoffice- en magazijnactiviteiten daarheen te verplaatsen. Nodig is samenwerking tussen EU-instellingen, nationale én lokale overheden, om zo te zoeken naar (nieuwe) activiteiten die buiten de bestaande succesvolle (stads)centra kunnen gedijen, en daarvoor de nodige infrastructuur te bieden.

Mensen hebben, geheel los van economische ontwikkeling, ook behoefte aan een hoogwaardige lokale omgeving waar ze trots op kunnen zijn. En dat vereist aanzienlijke overheidsuitgaven – een beleidsstrategie die

Waar de wereld behoefte aan heeft, is de politieke wil van landen om hun soevereiniteit te bundelen

van oudsher toebehoort aan links, niet aan populistisch rechts dat zich opwerpt als grote pleitbezorger van de gewone man. Succes is niet overal verzekerd; er zullen altijd regio’s blijven die geen aansluiting vinden bij de veranderende wereld. Om deze achterblijvers – en degenen die zich achtergesteld voelen – tot een minimum te beperken is vindingrijke planning op nationaal en lokaal niveau nodig, gekoppeld aan slim ondernemerschap en een scherp oog voor de geografische spreiding van dynamiek.

Deze beleidsstrategie richt zich op de onvrede van degenen die zich aan hun lot overgelaten voelen, in het bijzonder de ‘boze witte man’ uit de arbeidersklasse die meent dat de aandacht van politici, met name linkse, verschoven is naar ongelijkheden waar vrouwen en etnische minderheden in post-

industriële sectoren onder lijden. Hun klacht is gerechtvaardigd: sinds neoliberale ideeën gemeengoed zijn worden, lijkt puur economische ongelijkheid onbespreekbaar geworden. Maar je kunt het probleem niet oplossen door proberen terug te keren naar een voorbij industrieel tijdperk, en al helemaal niet door vrouwenhaat en vreemdelingenhaat.

Overlappende identiteiten

Het verzet tegen globalisering heeft zowel een culturele als een economische dimensie, en hetzelfde zou moeten gelden voor onze reactie op dat verzet. In een geglobaliseerde wereld moeten burgers makkelijk kunnen schakelen tussen diverse, overlappende identiteiten; zich op hun gemak voelen bij meerdere loyaliteiten en identiteiten die in sterke of minder sterke mate gebonden zijn aan een lokale gemeenschap, een dorp of stad, een regio, land, Europa of – met een beetje goede wil – de mensheid als geheel. Het is

geen zero-sum game: deze loyaliteiten hoeven niet met elkaar te botsen, ze kunnen elkaar juist voeden en versterken. Veel mensen laten zien daar al toe in staat te zijn, maar om dat te kunnen doen moeten zij zich zelfverzekerd en veilig voelen.

De opgave voor toekomstig politiek beleid is omgevingen te creëren waarin zulke waarden kunnen bloeien, niet om ze in de kiem te smoren onder druk van de roep om het monopolie van een nationale of etnische identiteit. En neoliberalen zullen moeten leren dat als zij niet bereid zijn het overheidsbeleid en hogere belastingniveau te aanvaarden die nodig zijn om die omgevingen in stand te houden, zij het globaliseringsproject dat hen zo dierbaar is zullen kwijtraken.

Dit artikel verscheen eerder op de website van Social Europe en is gebaseerd op het nieuwste boek van Colin Crouch, 'The Globalization Backlash' (Wiley, 2018). Vertaling door Asaf Lahat.

Voor sociaal-democraten heeft alleen een sociaal Europa toekomst

Komend voorjaar zijn de verkiezingen voor het Europees Parlement. In aanloop hiernaar toe interviewde Twan van Lieshout links-progressieve politici in Spanje, Duitsland en Nederland. Links blijkt eensgezind over de dringende noodzaak voor een ‘sociaal Europa’, maar is verdeeld over hoe dat eruit moet zien.

TWAN VAN LIESHOUT

Freelance journalist, woonachtig in Spanje, econoom, politicoloog en historicus, voorheen werkzaam als vakbondsbestuurder bij de FNV

Toen een aantal Europese lidstaten in 1992 besloot een gezamenlijke munt te gaan voeren — het Verdrag van Maastricht — was dit meer dan alleen een politiek project. Er waren ook economische redenen voor een gezamenlijke munt: geen wisselkoersschommelingen meer tussen de participerende lidstaten, een lagere en stabielere rente op staatsobligaties (met name in de zuidelijke lidstaten) en een verkleining van de transactiekosten bij de handel tussen de verschillende Europese lidstaten. Dat laatste geldt ook voor burgers, die in veel Europese landen met hun eigen munt terecht kunnen.

Maar er zaten ook economische nadelen aan de muntunie. Zo raakten lidstaten de mogelijkheid kwijt hun eigen monetaire beleid te voeren; dat werd voortaan centraal gedaan door de Europese Centrale Bank. Landen verloren hiermee het devaluatie-instrument om

hun competitiviteit te herstellen. Dat instrument werd met name in Zuid-Europa dikwijls gebruikt tijdens economische crises. Door de waarde van de munt te laten dalen, konden deze landen hun producten voor het buitenland aantrekkelijker maken. Op die manier kregen ze hun (export)economie weer aan de praat.

Nu devaluatie van de munt op nationaal niveau niet langer mogelijk is, hebben deze landen eigenlijk maar twee voor de hand liggende opties om in het geval van een recessie er economisch weer bovenop te komen. Die twee opties zijn: het vergroten van de arbeidsmobiliteit (waarbij werknemers in andere lidstaten gaan werken) en het drukken van de (loon)kosten, onder meer door middel van arbeidsmarktflexibilisering. Mocht er niet voor arbeidsmobiliteit of -flexibiliteit gekozen worden, dan resteert nog een derde manier

om individuele lidstaten weerbaar te maken tegen economische dips, namelijk verdere politieke verdieping van de Europese Unie. Zie voor een verdere onderbouwing van deze theorie van de optimale valutagebieden het vaak geciteerde werk van de economen Robert Mundell en Paul de Grauwe.¹

Arbeidsmobiliteit en -flexibiliteit

Het idee achter de optie van arbeidsmobiliteit is dat wanneer een land in crisis is, de werkloosheid stijgt en de uitgaven aan uitkeringen oplopen. In een concurrerende buurland gaat het mogelijk beter, waardoor er een tekort aan arbeidskrachten is en de inflatie door hogere arbeidskosten vanwege arbeidsschaarste oploopt. Arbeidsmigratie kan in zo'n situatie een oplossing bieden voor beide landen. Het probleem binnen de Europese Unie is alleen dat bijvoorbeeld Griekse arbeiders door taal- en cultuurverschillen, en verschil in sociale systemen, niet zomaar in Duitsland aan de slag kunnen, zoals dat in de verschillende staten van de VS wel het geval is.

Zodoende bleef de nadruk in de Europese Unie liggen op de tweede optie: flexibilisering als methode om de concurrentiekracht te herstellen. Het idee hierachter is dat, na het verlies van de mogelijkheid tot devaluatie, prijzen van (export)goederen kunnen zakken door te besparen op arbeidskosten. Op deze liberale manier kunnen landen weer concurrerend worden in de Europese en wereldwijde economie. Onderdeel van dit pakket van 'interne devaluatie' is het vergemakkelijken van het ontslag, het verlagen van (minimum) lonen, het verruimen voor mogelijkheden voor onzekere contracten en het verzwakken van de cao en de onderhandelingspositie van de vakbonden.

De praktijk laat zien dat de Europese Unie in tijden van crisis inderdaad dit recept toepast. De voorwaarden voor de steunpakketten aan Griekenland stonden niet alleen bol van privatiseringen en het reduceren van publieke uitgaven, maar ook van arbeidsmarkthervor-

mingen.² Ook de Spaanse sociaal-democraten slikten in 2010 onder premier Zapatero deze gifpil. Het heeft in zuidelijke landen als Spanje geleid tot minicontracten voor enkele weken, versoepeling van het ontslag, het opschorten van cao's en een neergang van de lonen.³ Het probleem is echter dat noordelijke landen, met name Duitsland tijdens Schröder, eveneens hun arbeidsmarkten flink geflexibiliseerd hebben, en de zuidelijke landen zodoende nog goedkoper moesten worden om concurrerend te blijven. Bovendien is het de vraag of deze interne devaluatiepolitiek überhaupt werkt.⁴

Sociaal-democratische partijen die een beleid van arbeidsflexibilisering en bezuinigingen uitvoeren worden electoraal afgestraft

Voor sociaal-democraten is zowel de flexibiliserings- als de mobiliteitsagenda hoe dan ook een moeilijk te verkopen verhaal. Het raakt de achterban en staat haaks op de ideologische fundamenten waarop sociaal-democratische partijen gebaseerd zijn. Het is daarom voor linkse partijen niet erg geloofwaardig te eisen dat collega-lidstaten deze agenda moeten doorvoeren. Nog dodelijker is het deze politiek in eigen land te implementeren.

Sociaal-democratische partijen die een agenda van arbeidsflexibilisering en bezuinigingen uitvoeren worden electoraal afgestraft. De Spaanse PSOE verloor bijna 40% van haar achterban in 2011, het Griekse PASOK bestaat nauwelijks meer. Een economische crisis eerder probeerde de SPD onder Gerhard Schröder met de zogenaamde Harz-hervormingen eveneens de Duitse concurrentiekracht in een

globaliserende economie op te vijzelen door de arbeidsmarkt te flexibiliseren en de sociale zekerheid af te bouwen. De werkgelegenheid krabbelde op, maar de SPD verloor ongeveer 40% van haar aanhang. Vele kiezers komen niet meer terug: ze lopen over naar een linkser alternatief, drijven af richting extreem-rechts of wenden zich teleurgesteld af van de politiek en blijven thuis.

Langzaam maar zeker komen de meeste linkse en sociaal-democratische partijen dan ook terug van het idee dat arbeidsmarktflexibilisering te verdedigen valt. Ook de PvdA is de laatste jaren gaan inzetten op het tegengaan van flexibiliteit. Zo zei Lodewijk Asscher: 'Ik proef bij links dat die kentering is ingezet en steeds pregnanter wordt.'⁵ Ook de SPD heeft haar flexibiliseringsdrang aan de wilgen gehangen. SPD-Europarlementariër Joachim Schuster: 'Ik weet zeker dat niemand in de SPD meer van mening is dat een flexibele arbeidsmarkt een noodzakelijke voorwaarde is voor een concurrerend land.'⁶

Tegenwoordig hebben eigenlijk alle linkse partijen – van het Spaanse Podemos tot de Duitse SPD – een anti-flexibiliseringsagenda die met name uitgerold wordt op nationaal niveau. Immers, de mate van flexibilisering wordt, uitgezonderd tijdens Europees crisisbeleid en de interventies van de trojka, vooral nationaal bepaald door het al dan niet verruimen van wettelijke mogelijkheden van flexibele contracten door de eigen nationale politiek. De ergste uitwassen van flex worden de laatste jaren verboden, zoals sommige nulurencontracten of een eeuwige stapeling van korte contracten. Zogenaamde externe flexibiliteit (makkelijk ontslag) wordt tegengestaan, bijvoorbeeld door financiële prikkels als differentiatie van sociale premies waarbij werkgevers die meer gebruikmaken van flex daar ook financieel nadeel van ondervinden. Daarentegen wordt interne flexibiliteit, waarbij werknemers in crisistijd tijdelijk gebruik kunnen maken van deeltijd-WW en/of scholingsprogramma's, inmiddels ook in zuidelijke landen als alternatief gepresenteerd.

Sterker nog: er gaan ook steeds vaker stemmen op om juist in tijden van crisis voortaan te kiezen voor een progressievere economische politiek van overheidsstimulering, publieke investeringen en versterking van de factor arbeid.⁷ Koopkrachtverbetering en hogere lonen worden hierbij niet gezien als factoren die de concurrentiekracht en de economie schaden, maar juist als factoren die de binnenlandse consumptie kunnen stimuleren. Betere ontslagbescherming, het tegengaan van flexibele contracten en het versterken van de onderhandelingspositie van de vakbonden zijn dan instrumenten om de economie te versterken en groei te stimuleren. Op Europees niveau is er een gunstig bijeffect: als in het noorden de lonen omhooggaan, wat instanties zoals de centrale banken en het IMF⁸ bepleiten, dan zullen de verschillen in concurrentievermogen tussen noord en zuid kleiner worden.⁹ Vooral nog gebeurt dit echter nauwelijks.

Een socialer Europa: wel of geen verdieping?

Als arbeidsmobiliteit en -flexibiliteit niet de oplossingen zijn waar links op zit te wachten, is het de vraag hoe de muntunie dan kan functioneren. Volgens economen als Mundell en De Grauwe en is het hoe dan ook noodzakelijk dat binnen een muntunie de deelnemende economieën naar elkaar toegroeien. Immers, als economieën te veel van elkaar verschillen, is bijvoorbeeld de rente van de Europese Centrale Bank voor de landen met een booming economie te laag, en voor landen in recessie te hoog.¹⁰ Dat kan de onderlinge verhoudingen verzuren. Economische convergentie is daarom belangrijk, dat was ook de aanname van de Europese Commissie bij de start van de euro: we zouden naar een 'ever closer union' gaan. Dat proces blijkt in de praktijk moeizaam te verlopen. Met name tijdens en na de crisis werden de verschillen tussen landen juist groter.¹¹

Er zijn daarom nieuwe oplossingen nodig om de verschillen tussen lidstaten te ver-

kleinen, zowel op economisch als op sociaal gebied.¹² Oplossingen die uitgaan van (politiek verdiepende) systemen waarin landen elkaar ondersteunen, of waarmee op Europees niveau middelen ingezameld worden waaruit een lidstaat in crisis kan putten. Dit levert echter recepten op waar sociaal-democraten en socialisten niet eensgezind over zijn.

Volgens sommigen, met name in de zuidelijke lidstaten, zou het meteen een kans zijn om Europa het socialer gezicht te geven dat al decennia beloofd wordt, maar tot op heden niet getoond wordt. Andere (vaak noordelijke) sociaal-democraten hopen eveneens op dit socialere Europa, maar kiezen juist tegen Europese schaalvergroting. Zij vinden dat de lidstaten leidend moeten blijven en wensen geen verdere overdracht van bevoegdheden. Deze scheiding loopt dwars door de linkse bewegingen heen. Op basis van gesprekken met linkse parlementariërs in Nederland, Spanje en Duitsland heb ik een inventarisatie gemaakt van de mogelijke keuzes en alternatieven die genoemd worden.¹³

Geen overdracht van bevoegdheden

Linkse partijen zijn het snel eens over sociale maatregelen op Europees niveau die binnen het huidige systeem passen. Zo zetten alle linkse partijen in op het uitbannen van de uitwassen van marktliberalisering en arbeidsmobiliteit. Een goed en succesvol voorbeeld hiervan is de aanpassing van de Detacheringsrichtlijn onder aanvoering van Agnes Jongerius, waardoor arbeiders van verschillende nationaliteiten nu recht hebben op hetzelfde loon. De Detacheringsrichtlijn zet een rem op de concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen buitenlandse werknemers – een concurrentie die opkwam nadat de Europese grenzen voor werknemers werden opgeheven.

Een andere vorm om binnen het huidige systeem tot verdere Europese samenwerking komen, zijn afspraken die op sociaal gebied tot meer Europese samenhang zouden moeten leiden ('social upward convergence'),

al dan niet in de nieuwe 'sociale pijler' die Jean-Claude Juncker in 2015 introduceerde om Europa een socialer gezicht te geven. De sociale pijler kwam er omdat er 'te veel munt en te veel markt' was in de EU en te weinig aandacht voor verbetering van het alledaagse leven. Te denken valt dan aan bijvoorbeeld een Europese norm voor een minimumloon (dat qua hoogte wel per land kan verschillen), of een aanpassing van nationale wetgeving op het gebied van zwangerschaps- of ouder-schapsverlof, armoedebeleid, participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt et cetera.

De Detacheringsrichtlijn zet een rem op de concurrentie op arbeidsvoorwaarden tussen buitenlandse werknemers

Ook zulke maatregelen zijn echter niet zonder gevaar. 'Als er een Europese bodem is, dan wordt dat de standaard', aldus Agnes Jongerius.¹⁴ Een hiervoor genoemde oplossing is om sociale voorstellen gepaard te laten gaan met een zogenaamde non-regressie clausule: landen mogen de Europese minima wel gebruiken om positief af te wijken ten opzichte van hun oorspronkelijke wetgeving, maar niet om sociale rechten af te breken. Tegelijkertijd biedt een dergelijke clausule echter geen harde garantie, waardoor noordelijke sociaal-democraten op hun hoede blijven.¹⁵

Toch bestaat over dit thema tussen noordelijke en zuidelijke landen binnen de sociaal-democratische familie uiteindelijk niet veel onenigheid. Immers, het raakt de noordelijke burger niet als in Zuid- of Oost-Europa sociale wetgeving een duwtje in de rug krijgt dankzij nieuwe Europese normen. Af en toe kan het ook in landen als Nederland een discussie over

sociale rechten, zoals vaderschapsverlof of het recht op staken, een steuntje in rug bieden. Bovendien blijft bij dit soort aanpassingen het primaat in de lidstaat zelf liggen. Sociale harmonisatie past ook goed bij het idee dat de economieën naar elkaar toe moeten groeien.¹⁶

Echt lastig wordt het wanneer er daadwerkelijk soevereiniteit moet worden overgedragen – de politieke verdieping van de eurozone. En helemaal als die soevereiniteitsafdracht vergezeld gaat van het overmaken van grote sommen geld naar andere lidstaten. Dat kan het geval zijn bij de zogenoemde sociale transfers.

Sociale en fiscale transfers

De onbalans tussen lidstaten zou opgelost kunnen worden door de introductie van sociale transfers. Stel, Frankrijk wordt getroffen door een crisis, terwijl het in Duitsland goed gaat: via overhevelingsmechanismen zou de Franse pijn verzacht kunnen worden en de economie gestimuleerd, terwijl de Duitse voorspoed middelen genereert om dit te financieren.

Er zijn verschillende manieren om zo'n systeem op te tuigen. Het minst omstreden, want al eerder toegepast via de EU-structuurfondsen, zijn investeringsfondsen. In een uitbouw hiervan kan een door economische crisis getroffen land of regio aanspraak maken op financiële middelen om zijn economie te hervormen, zodat het land of de regio weer concurrerend kan worden en op langere termijn weer economische groei kan genereren. Zodoende raakt het land economisch niet achterop.

Een uitwerking hiervan komt ook tot stand in de zogenaamde Meseberg-verklaring van Macron en Merkel. Hoewel nog vaag en weinig uitgewerkt, schetsten ze een plan waarin de Europese Unie via een eurozonebudget gaat investeren in innovatie en *human capital* ten bate van de concurrentiekracht en financiële, economische en sociale convergentie tussen lidstaten. Dat is in lijn met waar de zuidelijke

landen al een tijdje voor pleiten: transfers die lopen via een schokfonds of een fiscale unie – waarbij de Europese Unie belastingen heft en middelen tussen de verschillende landen herverdeelt.

Dit zou een mechanisme kunnen zijn om de economische onbalans, veroorzaakt door economische crises en het verschil in concurrentievermogen, recht te trekken, om economische schokken op te vangen en de eurozone op langere termijn dus sterker te maken.¹⁷ De voorstellen van Merkel en Macron kunnen rekenen op instemming van de sociaal-democraten in bijvoorbeeld Spanje: 'Het is moeilijk om de houdbaarheid van de monetaire unie op lange termijn voor te stellen zonder een herverdelend [eigen Europees] budget, en stabilisatoren tegen asymmetrische schokken', aldus de Spaanse minister van Buitenlandse Zaken Josep Borrell (PSOE).¹⁸

In Nederland houden linkse partijen zich op te vlakte over dit onderwerp. De reflex van de Nederlandse regering op dit soort initiatieven is om direct in de verdediging te schieten, liefst ondersteund door begrotingsretoriek over noodzakelijke hervormingen en landen die hun huiswerk moeten doen.¹⁹ Premier Rutte tuigde onmiddellijk een coalitie van noordelijke staten op om in de Europese Raad ontwikkelingen als een 'schokfonds' te blokkeren. Hij stelde dat er van een transferunie geen sprake kon zijn.²⁰ Maar Ernest Urtasun, Catalaans Europarlementariër voor de Groenen, benadrukt: 'In een gezamenlijke muntunie kunnen we niet blijven opereren zoals deze coalitie onder leiding van Nederland deed. Tijdens een volgende asymmetrische shock raken we zo weer in een lange economische crisis, en uiteindelijk zal het absoluut onmogelijk blijken om met de muntunie verder te gaan.'²¹ De vraag is dus of de Nederlandse houding nog lang houdbaar is.²² Afgelopen oktober werd duidelijk dat het nieuwe 'schokfonds' er wel degelijk gaat komen, in de vorm van een Europees Monetair Fonds (EMF), dat nu – weliswaar in afgeslankte vorm – verder uitgewerkt wordt.²³

Gezamenlijke sociale zekerheid?

Zuidelijke landen willen nog veel verder gaan: zij pleiten ook voor een gezamenlijke Europese werkloosheidsuitkering, of een Europees supplement op de nationale uitkering. Stel, één land wordt getroffen door economische tegenslag, terwijl het buurland juist extra vraag naar arbeidskrachten ondervindt. Sociale uitgaven in het getroffen land stijgen terwijl belastinginkomsten dalen, waardoor de overheid zich voor financiële problemen gesteld ziet. In dit geval blijft er minder over om te investeren in een hervorming van de economie, waardoor de recessie langer aanhoudt. Bovendien worden de verschillen met het buurland alleen maar groter. Een gezamenlijke werkloosheidsvoorziening op Europees niveau zou hier een automatische stabilisator in kunnen zijn: het land met voorspoed kan via dit systeem het getroffen buurland ondersteunen. In theorie zou het natuurlijk vice versa moeten werken, en verzekeren landen elkaar en zichzelf zo voor kwalijke economische tijden.

Voor al zuidelijke landen zien hier de noodzaak van in. Zij menen dat een verdieping van een sociaal Europa in deze richting onontbeerlijk is, wil de EU in het zuiden haar legitimiteit behouden. 'Wanneer burgers de EU alleen zien als een project van bezuinigingen en slechtere werkomstandigheden en je kinderen het slechter hebben dan jijzelf, is dat een recept voor ontevredenheid,' aldus arbeidssecretaris Toni Ferrer van de Spaanse PSOE. 'In de toekomst hebben we meer Europese politiek, of we komen opnieuw in een crisis.'²⁴

Nacho Álvarez, economisch hoofdadviseur van het Spaanse Podemos, benadrukt dat sociale transfers helemaal niet structureel hoeven zijn. Als we rond 2000 een gezamenlijke werknemersverzekering hadden gehad, zo betoogt hij, dan was het economisch groeiende Spanje een nettobetaler geweest en het sukkelende Duitsland een ontvanger. Nu ligt dat (vooral nog) omgekeerd, wat natuurlijk een extra reden is voor de zuidelijke landen om voorstander van zo'n systeem te zijn.

In de praktijk blijken noordelijke sociaal-democraten sceptisch ten aanzien van dit soort vergaande regelingen voor solidariteit over de grenzen heen. Men is tevreden met het eigen stelsel en is bevreesd dat juist het nationale maatwerk wordt ingeleverd zonder dat daar een Europese meerwaarde tegenover staat. Lodewijk Asscher: 'Ik geloof er helemaal niets van dat je vanuit Brussel beter kan vormgeven hoe een systeem van sociale zekerheid eruit moet zien voor landen als Nederland of Polen. Ik denk dat je dat beter zelf kan doen. De verschillen tussen landen zijn ook groot. Ik denk dat je vaak meer kapotmaakt dan dat je heel maakt.'²⁵

Daarnaast bestaat natuurlijk wel degelijk het risico dat de overheveling van middelen structureel wordt. Er is dan onvoldoende prikkel voor de zwakke landen om hun economie te hervormen waardoor ze blijvend aan het infuus liggen van rijkere landen.²⁶ Het gevolg is een soort 'benefit street' op Europees niveau, waar sociale onrust en openstelling als afzetmarkt voor de concurrerende noordelijke staten afgekocht wordt met geld voor uitkeringen. 'Een cynisch model', stelt Lodewijk Asscher.²⁷ 'Het is niet goed als er geld gegeven wordt dat niet tot ontwikkeling leidt,' aldus ook Christian Gengenbach van de Duitse Die Linke.²⁸ 'Mensen hebben geen behoefte aan hetzelfde niveau van welvaart — ze willen vooruitgang. En vooruitgang kan beter georganiseerd worden met een politiek van investeringen [dan met sociale zekerheid],' aldus SPD-Europarlementariër Joachim Schuster.²⁹ Ook volgens Europarlementariër Dennis de Jong van de SP is het voor de gemiddelde minder bevoorrechte noordelijke kiezer een raar idee om te moeten bijdragen aan landen omdat het eigen land een sterke economie heeft en het buurland niet.³⁰

Welke kant willen we uit?

Hoewel uit een recent EU-onderzoek onverwacht hernieuwde steun bleek voor het Europese project, zijn er tegelijkertijd grote zorgen

over het draagvlak onder burgers voor de Europese Unie en de euro.³¹ Als we willen dat de muntunie blijft bestaan, dan staan we voor een aantal belangrijke keuzes. Dat beseffen zowel sociaal-democraten uit het noorden als het zuiden. Zoals SPD'er Schuster reflecteert: 'Omdat de [tegenvallende – TvL] opbouw van de sociale pijler nauw samenhangt met een verandering in het economisch beleid van de monetaire unie, denk ik dat het mogelijk is dat de Unie als geheel mislukt is en zal breken. Ik weet niet zeker of het op dit moment te laat is. U kunt het zien: de huidige Italiaanse regering, Oostenrijk, de Visegrad-coalitie. Noordelijke landen willen geen transfers omdat ze momenteel aan de goede kant van de Europese arbeidsdeling zitten. Als we falen om een nieuw evenwicht te vinden, dan zal de Brexit niet de laatste uittocht van een land uit de Unie zijn.'³² Ook de Spaanse Europarlementariër Urtasun is stellig over de urgentie van het vraagstuk: 'De keuze is duidelijk: of we hervormen de muntunie of deze zal breken.'³³

De vraag die centraal staat is hoe solidair en sociaal we nu werkelijk zijn in Europa. We vormen samen een muntunie, hebben een vrijhandelszone waarin landen elkaars bevolking als afzetmarkt kunnen gebruiken, en hebben zodoende gezamenlijk de voordelen van markt en munt. Maar in hoeverre vertaalt deze gezamenlijkheid zich in een verantwoordelijkheid voor en solidariteit met elkaar?

Kiezen we voor meer Europa, dan komen in het sociale domein toch de verdiepende Europese sociale ideeën op tafel: gezamenlijke werknemersverzekeringen, grotere Europese investeringsfondsen om de verschillen in Europa te verkleinen, een fiscale unie die welvaart gaat herverdelen. Het zijn voorwaarden van zuidelijke landen om bij hun bevolking draagvlak te organiseren voor de muntunie op lange termijn, voorwaarden die noordelijke landen niet eeuwig kunnen negeren. Een startschot is inmiddels gegeven door Merkel en Macron. Nu staan ook de sociaal-democraten voor de vraag: wat is een solidaire unie ons op lange termijn waard?

Een complicerende en vertragende factor is het democratisch tekort van de Europese instituties. Het is een veelgehoorde klacht: de EU-politiek wordt niet democratisch gecontroleerd en het Europe Parlement mist tanden. Vandaar dat veel linkse partijen huiverig zijn om nog meer bevoegdheden over te hevelen vanuit de nationale politiek, waar wel democratische controle is en kiezers relatief betrokken zijn, naar het minder democratische Brussel. Podemos wil slechts verdieping onder de voorwaarde van democratisering. Die Linke kan pas instemmen

Macron en Merkel schetsen in de Meseberg-verklaring hoe de EU via een eurozone-budget gaat investeren in innovatie en human capital

met omvorming naar een socialere muntunie zodra 'de neoliberale vooringenomenheid uit de Europese verdragen gehaald wordt'.³⁴ De Nederlandse SP is sowieso voorstander van het terughalen van bevoegdheden naar Nederland. De PvdA denkt met Asscher dat soevereiniteit op sommige beleidsterreinen naar Brussel mag, maar dat op andere terreinen Den Haag beslissend moet zijn of worden.³⁵ Sociale zekerheid is voorlopig zo'n terrein.

Binnen de PvdA leven verschillende geluiden over het verdiepen van de Europese samenwerking of het behouden van bevoegdheden in eigen land. Tegelijkertijd lijkt een echt diepgaand debat hierover al jaren te ontbreken. De PvdA is voor een 'sociaal' Europa, maar wat betekent dat nu precies? Discussies over bevoegdheden worden doorgaans geparkeerd met een verwijzing naar het Europese democratische tekort. Het is al lang te stil rond dit belangrijke onderwerp, langer dan de partij zich kan veroorloven.

Ik denk dat het gevaarlijk is om de discussie over de toekomst van de muntunie stil te zetten met een beroep op het democratisch tekort, hoe terecht deze zorgen ook zijn. Het draagvlak voor het Europese project vlakkt in het zuiden af, met name in Italië. Niets doen en hopen dat de storm overwaait, betekent gokken dat de Europeanen vanzelf wel weer tevreden zullen worden. Hoe reëel is dat als eigenlijk vooral de noordelijke landen op handelsgebied van de status-quo profiteren? Geen keuze of geen gezamenlijk sociaal-democratisch alternatief betekent bovendien dat

Europa op dezelfde liberale leest geschoeid blijft, met bezuinigingspakketten en nieuwe flexibiliseringsrondes van dien bij een nieuwe economische crisis.³⁶ Dat lijkt voor sociaal-democraten moeilijk te accepteren.

We zullen moeten nadenken over hoe Europa socialer kan worden, en wat ons dat mag kosten. Wie meedoet aan de tekentafel heeft altijd meer invloed dan wie alles probeert tegen te houden. De materie is overduidelijk complex en de antwoorden zullen het simpele dichotome ‘meer of minder Europa’ moeten ontstijgen.

Noten

- 1 In de economische literatuur zijn binnen de voor de EU altijd belangrijke theorie van de optimale valutagebieden van de Canadese econoom Robert Mundell de voorwaarden geschetst voor een goed functionerende muntunie. Ten eerste is noodzakelijk dat er vrij verkeer van werknemers is. Ten tweede moet de structuren van de deelnemende economieën op elkaar lijken. Als dit niet zo is, dan is het van belang dat ze in ieder geval naar elkaar toe groeien. Zie o.a.: R. Mundell, ‘A Theory of Optimal Currency Areas’, *American Economic Review*, vol. 51, No. 4, 1961: pp. 657-665; J. Stiglitz, *De Euro. Hoe de gemeenschappelijke munt de toekomst van Europa bedreigt* (Amsterdam, Athenaem, Polak & Van Gennep, 2016). Voor een gedegen uitwerking van de genoemde opties, zie: P. de Grauwe, *Economics of Monetary Union*. (Oxford, Oxford University Press, 2018).
- 2 Bijvoorbeeld https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/08_pillar_03_growth_competitiveness_investment_0.pdf.
- 3 Bijvoorbeeld J. Ignacio García Pérez & M. Jansen, ‘Un balance de los efectos de la reforma laboral de 2012’, *Cuadernos de información económica*, 246 (2015); H.D. Köhler & J.P. Calleja Jiménez, ‘Spain: a peripheral economy and a vulnerable trade union movement’, in: Lehndorff, S., H. Dribbusch & T. Schulten (ed.), *European trade unions in a time of crisis – an overview* (ETUI, Brussel 2017), pp. 61-82.
- 4 Podemos-adviseur Álvarez betoogt dat de Spaanse export weer opkrabbelde toen de buitenlandse vraag aantrok en niet toen later de loonkosten daalden door arbeidsmarktflexibilisering. Ook in de Griekse casus zijn twijfels: www.brookings.edu/blog/up-front/2014/09/12/why-internal-devaluation-is-not-leading-to-export-led-growth-in-greece/.
- 5 Interview met Lodewijk Asscher, 27 juni 2018, Den Haag.
- 6 Interview met Joachim Schuster, 3 juli 2018, Straatsburg.
- 7 De meningen over of overheidsstimulering in het Stabi-leits- en Groeipact mogelijk moet zijn boven de gestelde normen, zijn aan het wijzigen, ook binnen de sociaal-democratie. Zie bijvoorbeeld Paul Tang en Henk Nijboer: ‘Neder-land moet bij vormgeving nieuwe muntunie richting mee helpen bepalen’, de Volkskrant, 14 februari 2018. www.volkskrant.nl/columns-opinie/nederland-moet-bij-vormgeving-nieuwe-muntunie-richting-mee-helpen-bepalen~bb8a4826a/.
- 8 www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2018/cr18130.ashx
- 9 Een nadeel is dat de inkomensverschillen tussen noord en zuid dan weer groter worden. Mijn tegenwerping is dat dit geen argument kan zijn om de factor arbeid, die de laatste jaren toch al aan de verliezen-de hand is ten opzichte van kapitaal, uit naam van Europese gelijkheid nogmaals op achterstand te zetten.
- 10 Zie P. de Grauwe, ‘Design Failures in the Eurozone – can they be fixed?’, *Economic Papers* 491, 2013, pp. 1-32.
- 11 In de eurozone kennen we bijvoorbeeld grote verschillen in werkloosheid, competitiviteit en handelstekorten en -overschotten. Economen als Paul Krugman en Joseph Stiglitz wijzen erop dat deze verschillen tussen landen sinds de muntunie groter zijn geworden, terwijl het tegendeel de bedoeling was. Landen

- als Nederland en Duitsland exporteren veel meer dan ze importeren. Dit leidt tot een schuldenopbouw en een scheve verdeling binnen de eurozone en de Unie. Hoewel zo'n beetje alle linkse partijen het erover eens zijn dat dit evenwicht weer hersteld moet worden, blijven concretere ideeën dan macro-economische coördinatie (zonder sancties) op Europees niveau uit.
- 12 Zo betoogt Frank Vandenbroucke bijvoorbeeld dat een duurzame muntunie niet alleen economische convergentie nodig heeft, maar ook een zekere mate consensus over sociale rechten en beleid: F. Vandenbroucke, 'Why we need a European Social Union', *Reflets et perspectives de la vie économique*, 52/2, 2013, pp. 97-112.
- 13 Alle gesprekken, inclusief bredere context en analyse, zijn gepubliceerd in: T.P. van Lieshout, *Strategies and alternative policies of social-democratic and radical left parties for labour market flexibilization during economic shocks in a European Monetary Union*, Universidad Autónoma de Madrid, 2018.
- 14 Interview met Agnes Jongerius, 2 juli 2018, Straatsburg.
- 15 Zie bijvoorbeeld S. Peers, 'Non-regression Clauses: The Fig Leaf Has Fallen', *Industrial Law Journal*, 39/4, 2010, pp. 436-443.
- 16 Zie ook noot 12.
- 17 Bijvoorbeeld F. Vandenbroucke, B. Vanhercke & J. Morley, 'A European Social Union: Key questions to answer', in: D. Natali (ed.), *Social developments in the European Union 2013. Fifteenth annual report*, ETUI & ESO, pp. 85-113.
- 18 Josep Borrell, 'Por una Europa más unida y más fuerte', in: *El País*, 25 oktober 2018.
- 19 Zie bijvoorbeeld de rede die premier Rutte in het Europe Parlement hield op 2 maart 2018. Deze zit vol met dit soort retoriek: 'What I'm calling for, is a return to the euro's basic promise. The promise that a common currency will bring us all more prosperity and not a redistribution of existing prosperity. Because that will be the net effect if we continue to allow some countries to run high deficits for years, to build up high levels of debt, and to abstain from modernising their economies. [...] We need to get back to the original deal: eurozone countries should put their own budget and national debt in order. [...] Everyone should keep their own house in order.' www.government.nl/documents/speeches/2018/03/02/speech-by-the-prime-minister-of-the-netherlands-mark-rutte-at-the-bertelsmann-stiftung-berlin.
- 20 Zie vervolg op noot 19 in de Europarlementrede van Rutte: 'Then the currency union will end up as a transfer union, and that is not the way to make the euro stronger.' Zie ook: 'Nederland blijft aarzelen over eurozonebegroting – hoe uitgekleeft het nieuwste voorstel ook is', *Het Financieele Dagblad*, 19 november 2018.
- 21 Interview met Ernest Urtsun, 3 juli 2018, Straatsburg.
- 22 Zie ook het advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), dat waarschuwt dat Nederland zodoende een eenzame eeuwige dwarsligger wordt: *Is de eurozone stormbestendig? Over verdieping en versterking van de EMU*, nr. 105 (2017). Zie: <https://aiv-advies.nl/download/6397ca33-421b-4a9a-81ff-394c8359483f.pdf> en <https://fd.nl/ opinie/1235893/nederland-word-geen-dwarsligger-binnen-de-eu>.
- 23 Zie: www.volkskrant.nl/economie/hoeveel-macht-krijgt-het-europees-monetair-fonds~b6f85acd/ of https://elpais.com/internacional/2018/11/19/actualidad/1542656188_479488.html.
- 24 Interview met Toni Ferrer, 25 juli 2018, Madrid.
- 25 Interview met Lodewijk Asscher, 27 juni 2018, Den Haag.
- 26 Ook Vandenbroucke et.al waarschuwen hiervoor (Vandenbroucke, Vanhercke & Morley, 'A European Social Union').
- 27 Interview met Lodewijk Asscher, 27 juni 2018, Den Haag.
- 28 Telefonisch interview met Christian Gengenbach, 6 juli 2018.
- 29 Interview met Joachim Schuster, 3 juli 2018, Straatsburg.
- 30 Interview met Dennis de Jong, 4 juli 2018, Straatsburg.
- 31 Eurobarometer, mei 2018, www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2018/eurobarometer-2018-democracy-on-the-move/report/en-one-year-before-2019-eurobarometer-report.pdf.
- 32 Interview met Joachim Schuster, 3 juli 2018, Straatsburg.
- 33 Interview met Ernest Urtsun, 3 juli 2018, Straatsburg.
- 34 Telefonisch interview met Christian Gengenbach, 6 juli 2018.
- 35 Interview met Lodewijk Asscher, 27 juni 2018, Den Haag.
- 36 Het EMF zou dezelfde voorwaarden gaan stellen, hoewel herhaaldelijk is gebleken dat bezuinigingen economisch gezien een land juist niet uit een recessie halen. Zie www.volkskrant.nl/economie/hoeveel-macht-krijgt-het-europees-monetair-fonds~b6f85acd/.

Klimaatbeleid en versobering: wat is doel, wat is middel?

Door **Paul Bordewijk**

Publicist

Ik ben ervan overtuigd dat de opwarming van de aarde het grootste probleem is waarmee de mensheid op dit moment wordt geconfronteerd. Maar geldt dat wel voor iedereen die zich druk maakt over het klimaat? Of is de opwarming van de aarde een welkome aanleiding om een versobering van onze leefstijl te bepleiten die men toch al wilde?

In onze calvinistische maatschappij is er altijd kritiek geweest op alle comfort en luxe waarmee de welvaart gepaard ging. In *Het fascisme en de nieuwe vrijheid* hekelde Jacques de Kadt de 'maagmens' die tevreden was met 'een hap voer en een warme stal', in plaats van zich aan de cultuur te laven. Toen vanaf de jaren vijftig duurzame consumptiegoederen het leven makkelijker maakten, hekelde Provo het klootjesvolk dat al die apparaten aanschaftte.

De milieubeweging is in belangrijke mate een lifestylebeweging. Wat is er mooier dan je eigen stroom opwekken, je eigen houtkachel stoken, je eigen afval sorteren en je eigen bier brouwen? Margarine is veel beter voor het klimaat dan roomboter, maar je zult Greenpeace nooit horen pleiten voor veggieboter bij de veganistische melkboer. Plastic bloemen komen er bij de milieubeweging ook niet in, al zijn die veel duurzamer dan snijbloemen. Ze voeren ook geen campagne tegen houtkachels, al verspreiden die meer fijnstof dan auto's. Maar auto's zijn een product van onze vertechniseerde maatschappij, terwijl houtkachels dicht bij de natuur staan.

De voorkeur voor kleinschaligheid blijkt ook uit de goudgerande regelingen voor

door de gebruiker zelf met zonnepanelen opgewekte stroom. Wie dat doet, hoeft over de gebruikte elektriciteit geen belasting te betalen, terwijl die belasting bij stroom die via het net geleverd wordt circa 70% van de prijs uitmaakt. Daarbij komt dan nog dat die panelen vooral stroom leveren wanneer het aanbod hoog is en de vraag laag, terwijl de eigenaar wanneer het donker is afhankelijk is van stroom die elders wordt opgewekt. Je kunt je afvragen wat de overheid hier eigenlijk subsidieert: een bijdrage aan het klimaat of een kleinschaligheidsillusie.

Andere opties dan zon- en windenergie worden door de milieubeweging afgewezen, zoals biomassa, onderzeese opslag van koolzuurgas en kernenergie; of ze worden genegeerd, zoals hoge-temperatuur warmtepompen en binding van CO₂ aan olivijn. Maar zure regen en het gat in de ozonlaag zijn niet verholpen door een andere leefwijze, maar door technische maatregelen.

De milieubeweging gedraagt zich vooral als een lifestylebeweging voor wie het klimaatprobleem goed uitkomt om de mensheid te laten boeten voor haar zondige gedrag. Gij zult uw afval scheiden, gij zult uw huis verbouwen voor een warmtepomp, gij zult een windmolen in uw achtertuin accepteren. Het zou juist een beweging moeten zijn van verontrusten over het klimaat die met pijn in het hart constateren dat het klimaatprobleem niet gratis valt op te lossen, maar die er wel voor pleiten dat de meest efficiënte en minst schadelijke middelen worden gekozen. Dat zou ook de houding van de PvdA moeten zijn. Het klimaat is veel te belangrijk om aan de milieubeweging over te laten.

Van Moskou naar Peking

Meike Bokhorst reisde met de Transsiberië Express van Moskou naar Peking en las het werk van Anna Politkovskaja, Svetlana Alexijevitsj en Jung Chang. Ze schreef er een politieke reisreportage over, ter nagedachtenis aan senator, literator en haar promotor Willem Witteveen, die ook naar de politieke werkelijkheid keek vanuit de boeken die hij las en de reizen die hij maakte.

MEIKE BOKHORST

Redacteur S&D

Bij aankomst op het vliegveld van Moskou taxiet het vliegtuig door een feestelijke regenboog van zonlicht en water, afkomstig uit de straal van twee brandweerwagens. De KLM vliegt zestig jaar op Moskou en dat vieren ze in Rusland op gepaste wijze. Zoals schrijver Pieter Waterdrinker bij *Zomergasten* liet zien, duurt het lang om tot de Russen door te dringen. Maar als ze een buitenstaander eenmaal accepteren dan worden kosten noch moeite gespaard en word je warm — of in dit geval nat — onthaald.

Net zo gemoedelijk is het toeven in het pas gerenoveerde Gorki-park. Er wordt gestijldanst, men beoefent er trapeze-acrobatiek en speelt er petanque. Het betere vermaak zoals in de tijden van de bourgeoisie uit *Oorlog en Vrede*. Er zijn geen lawaaiige hangjongeren, graffiti-spuiters of zwervers. Er zijn ook nauwelijks wilde planten en beesten, alleen wat mussen en kwikstaarten. Alles is strakgetrokken en ingekaderd met tegels en beton. Het stadsbestuur heeft veel stadsparken recent gerenoveerd.¹

Ook op straat is het schoon, heel en veilig. Een erfenis van het WK Voetbal van de zomer

van 2018. Voor de rafelranden moet je verder buiten het centrum gaan. Zoals naar de Oekraïense wijk waar een Rode Kruis-ambulance in het park Lesya Ukrainka de verslaafden medische bijstand verleent.

We doen een rondleiding door de befaamde metro met een Moskouse gids. Na de Nederlandstalige inleiding van de reisleader zegt de gids dat ze niet weet wat er net gezegd is, maar dat zij de waarheid spreekt. De metrostations zijn volgehangen met mozaïeken en marmer. Pieter Waterdrinker verhaalt in *Tsjaikovskistraat 40* hoe kunstschaten in de jaren dertig door de communisten uit de kerken zijn gehaald. Nu worden op veel plaatsen weer nieuwe kerken gebouwd, omdat veel Russen na de val van het communisme weer zijn teruggekeerd naar de orthodoxe kerk.

De gids neemt ons via het Rode Plein mee over de Bolsjoi Moskvovetsky-brug, omdat we vanaf daar het mooiste uitzicht hebben over het kasteel, het Kremlin. Ze loopt zonder iets te zeggen langs de plek waar vicepremier en oppositieleider Boris Nemtsov in 2015 gepasseerd werd door een sneeuwschuiver. Op de



De Transsiberische spoorlijn tussen Jekaterinenburg en Irkoetsk.

camerabeelden is daardoor niet te zien wie hem met vijf kogels in zijn rug doodschoot. De groep blijft wel staan bij de geïmproviseerde herdenkingsplek waar een portret en bloemen liggen. Sympathisanten leggen die daar al jaren dagelijks neer en het stadsbestuur haalt die ook dagelijks weer weg.²

Nemtsov stond op het punt een zwartboek over Tsjetsjenië te publiceren. Hij was niet de eerste en ook niet de laatste. In 2006 kreeg oud-spion Aleksandr Litvinenko polonium in zijn groene thee nadat hij in *Terreur van*

Litvinenko kreeg polonium in zijn groene thee nadat hij onthulde dat de geheime dienst vier Moskouse flatgebouwen had opgeblazen

binnenuit onthuld had dat de geheime dienst FSB zelf vier Moskouse flatgebouwen had opgeblazen om een aanval tegen Tsjetsjenië te legitimeren. Vlak voor zijn dood onderzocht Litvinenko de moord op journaliste Anna Politkovskaja, die in de lift van haar Moskouse appartement was doodgeschoten na eveneens kritische publicaties over Poetins oorlog in Tsjetsjenië.³ Deze waarheid krijgen we natuurlijk niet te horen van de Russische gids.

We komen langs het befaamde Bolsjoj-theater waar al sinds 1877 onafgebroken *Het zwanenmeer* wordt opgevoerd. Toen in 2013 een van de danseressen een hoofdrol in *Het zwanenmeer* misliep, gooide haar geliefde, topdanser Pavel Dmitritsjenko, zuur in het gezicht van de artistiek directeur van het Bolsjoj-theater.⁴ 'Truth is stranger than fiction', aldus Mark Twain. En dat geldt zeker voor Rusland. Een ander onwaarschijnlijk scenario voltrok zich in 2002 in een theater zeven kilometer verderop in de Doebrovka-sstraat. Tijdens de

voorstelling Nord-Ost over de heldendaden van Russische soldaten gijzelden zo'n veertig bewapende Tsjetsjeense rebellen 850 mensen. Zij eisten de terugtrekking van de Russische strijdkrachten uit Tsjetsjenië en beëindiging van de Tweede Tsjetsjeense Oorlog. Politkovskaja beschrijft in *Poetins Rusland* (2004) uitgebreid hoe het Russische leger een sterk opiaat het ventilatiesysteem inspoort, waardoor niet alleen 39 terroristen de dood vonden, maar ook zo'n 129 gijzelden.

De aanslagen in 2010 in de Moskouse metro laten nog in alle stations hun sporen na in de vorm van detectiepoortjes. Ook in de stations langs de Transsiberië Express staan detectiepoorten, al is de controle niet streng. De Tsjetsjeense terreur lijkt over zijn hoogtepunt heen. Frank Westerman citeert in *Een woord een woord* hoogleraar Adam Dolnik, die gespecialiseerd is in het Russisch-Tsjetsjeense conflict: 'Effectief in de bestrijding van terreur zijn de meest tolerante samenlevingen, én de meest repressieve.' Na tien jaar is het gelukt om de Tsjetsjeense terreur nagenoeg uit te bannen. 'De repressieve methode heeft wel een prijs. Je moet dan bijvoorbeeld bereid zijn om, zoals Rusland in Tsjetsjenië heeft gedaan, meer dan honderdduizend burgers te offeren.'⁵

Bij zijn aantreden in 2000 vaardigde Poetin de 'dictatuur van de wet' en de 'geleide democratie' uit. Daarmee riep hij de nieuwe oligarchen tot de orde die onder Boris Jeltsin veel rijkdom hadden vergaard. En rekende af met opstandelingen en terroristen in de Kaukasus. Maar daarmee maakte hij ook oppositieleiders, vreedzame demonstranten en de media monddood. Correspondent Laura Starink interviewde Vladimir Ryzjkov, die vier perioden in de Doema gezeten heeft en in die periode meemaakte hoe het parlement alle wetgevende en controlerende macht verloor. Jeltsin was volgens hem een gemankeerde democraat met feodale trekken, maar Poetin is nooit een democraat geweest: 'Vanaf de dag dat hij aantrad is Poetin begonnen de democratie te gronde te richten.'⁶ Zelf vroeg hij in

het parlement nog weleens aandacht voor de onopgeloste moord op Politkovskaja: 'Het verdwijnen van elke journalist, in het bijzonder van het kaliber van Anna Politkovskaja, berooft ons van elke hoop dat we adequaat kunnen begrijpen wat er aan de hand is in Rusland.'⁷

De zuidelijke route van de Transsiberië Express vertrekt vanaf station Kazanskaja naar Jekaterinenburg via Kazan. Het is een rit van drie dagen en twee nachten. Zelf meegebrachte wodka drinken is verboden, tenzij je het coupéhoofd, de provodnik, afkoopt. De trein is overwegend bevolkt met toeristen. Ze spelen kaart en lezen boeken, zoals *De Goelag Archipel* van Solzjenitsyn en *Oorlog en Vrede* van Tolstoj. In mijn boek *Het brilletje van Tsjechov* staat dat de kwaliteit van het Russische literatuuronderwijs altijd erg goed is geweest. Twee langslappende provodniks zien de titel en beginnen met elkaar te praten over Tsjechov.

Buiten Moskou houdt Rusland op

Al snel buiten Moskou zien we vanuit de trein niets anders meer dan berkenbossen, weilanden en her en der een datsja. Volgens Tsjechov houdt Rusland op buiten Moskou. Hij kwam zelf uit de provincie, dus hij kon het weten. In Moskou kon hij zich volop ontwikkelen tot schrijver en ging het hem economisch voor de wind. Toch trok ook hij zich geregeld terug op zijn datsja, zoals elke Rus die het zich kan veroorloven.⁸ De datsja's dienden in de (post) communistische tijd ook om zelf groenten te verbouwen en het schaarse winkelaanbod aan te vullen. Nog altijd staan op de stations langs de spoorlijn vrouwen hun lokale waar aan te bieden, zoals frambozen, bosbessen en zelfgebakken deegwaren. Een prettige aanvulling op de noedelmaaltijden uit de trein.

Behalve rust en ruimte lijkt er op het platteland weinig te beleven. Er zijn ook nauwelijks dieren te zien. Toch geven de eindeloze berkenbossen een vertekend beeld van het Russische platteland. De berkenbomen langs het spoor zijn aangelegd om te voorkomen dat in

de winter het kruierende ijs en de sneeuw het spoor wegschuiven, zo lezen we in een boek over de ontstaansgeschiedenis van de Transsiberië Express.

Maffia en tsarenverering in Jekaterinenburg

In Jekaterinenburg fietsen we tussen de trolleybussen door woonwijken en industriële gebieden op weg naar het Sjartasjmeer. Deze vierde stad van het land en hoofdstad van de Oeral ligt in een van de meest geïndustrialiseerde gebieden met een grote rijkdom aan mineralen. Vanaf het meer zien we de skyline van noordoost-Jekaterinenburg, waar de grootste zware machinefabriek van Rusland staat, de Oeralmasj. Het is ook de naamgever van een van Ruslands machtigste maffia's, het Oeralmasj-misdaadsyndicaat, dat de fabriek in bezit nam. Om deze fabriek vochten maffiabendes in de jaren negentig met elkaar een oorlog uit. Inmiddels is het onderdeel van staatsbedrijf OMZ, waarvan driekwart van de aandelen in handen is van de investeerder van Gazprombank, de zakenbank van het grootste gasbedrijf ter wereld.⁹

Politkovskaja beschrijft hoe de infiltratie van de maffia in deze industrie ook leidde tot ongekende corruptie bij de politie, het gemeentebestuur en de rechterlijke macht van Jekaterinenburg: 'Wetteloosheid is aantoonbaar machtiger dan de wet. Het soort rechtspleging dat je krijgt hangt af van de klasse waartoe je behoort, en de hoogste echelons van de maatschappij, het VIP-niveau, zijn gereserveerd voor de maffia en de oligarchen. En de mensen die niet van VIP-niveau zijn? Ach, wat je nooit gehad hebt, mis je niet' (p. 250).

We fietsen langs een van de vele monumenten voor de ruim 15.000 Russische gesneuvelden in de Afghaanse oorlog van 1979-1989. Een vergeten strijd, waar in het vaderland weinig belangstelling voor was en waar veteranenverenigingen met monumenten aandacht voor vragen. In *Zinkjongens* laat de Wit-Russische schrijfster Svetlana Alexijevitsj de moeders



Zwarte Tulp Monument in Jekaterinenburg voor de Russische gesneuvelden uit het Ural-gebied van de Afghaanse oorlog van 1979–1989 en de Eerste Tchetcheense Oorlog van 1994-1996.



Dzjengis Khan Plein in Ulanbatar.

en echtgenoten spreken van jongens die terugkwamen in een zinken kist. Een van die moeders zegt: 'Volgens mij moeten we nu niet gaan twisten over Afghanen-gedenktekens (en waar er nog meer moeten komen), maar liever gaan nadenken over berouw. We moeten allemaal berouw tonen over die jongens die bedrogen sneuvelden in die onzinnige oorlog, berouw over hun moeders, ook bedrogen door de regering, berouw over degenen die terugkwamen met een verminkte ziel of een verminkt lichaam. We moeten berouw tonen over het volk van Afghanistan, kinderen, moeders, oudjes, voor het feit dat we hun land zoveel verdriet hebben gedaan...' (p. 274).

Dat berouw blijkt moeilijk op te brengen. In plaats van de politiek verantwoordelijken voor het gerecht te dagen, werd de schrijfster Alexijevitsj in 1992 zelf vervolgd voor het publiceren over de zinkjongens. In 2000 moest ze naar West-Europa vluchten omdat ze werd vervolgd door het regime van Loekasjenko. Daar kon ze een herziene editie van haar boek *De oorlog heeft geen vrouwengezicht* publiceren met herinneringen van honderden vrouwelijke scherpschutters, tankbestuurders en verpleegsters die eerder niet door de Sovjet-censuur waren gekomen.

We fietsen langs de 'kathedraal op het bloed in de naam van alle heiligen die het land van Rusland hebben verlicht'. Op die plaats stond de villa waar honderd jaar geleden in de kelder de laatste tsarenfamilie, de Romanovs, is vermoord. Omdat de plek voor Russen een bedevaartsoord werd, heeft Jeltsin de villa in 1977 in opdracht van het communistische stadsbestuur gesloopt. In 2001 heeft gouverneur Rossel (die Politskovskaja in verband brengt met de Oeralmasj) samen met de Russisch-Orthodoxe Kerk een nieuwe kerk laten bouwen. De laatste tsaar, Nicolaas II, zijn vrouw en vijf kinderen zijn in 2000 heiliggelukkig. In de kerkwinkel kun je hun iconen kopen en een kaarsje voor ze opsteken.

Ook elders in Rusland verschijnen nieuwe kerken en lijkt het orthodoxe geloof herrezen. Volgens Waterdrinker is het geloof nooit weg-

geweest, maar alleen een tijd onder de communisten onderdrukt. Politkovskaja meent dat het orthodoxe geloof na het communisme in de vruchtbare voedingsbodem viel van de algemene ontevredenheid, werkloosheid en overbodigheid van mensen: 'Alle mislukkelingen die hun baan, hun echtgenote of hun bestaansgrond kwijt waren, renden naar de kerk, hoewel ze lang niet allemaal even gelovig waren' (p. 173). Veel goed opgeleide, werkloze, straatarme mensen konden volgens haar hun draai niet vinden in de nieuwe realiteit. Ook in het werk van Alexijevitsj kom je deze dolende zielen volop tegen, zoals deze medewerkster van het leger: 'Ik ben niet alleen m'n geld op de bank kwijt, door de inflatie, maar wat erger is, mijn verleden is geconfisqueerd. Ik heb geen verleden meer... Geen geloof... Waar moet ik op leven?' (*Zinkjongens*, p. 230).

Na het kerkbezoek drinken we wat aan de oever van de rivier de Iset met uitzicht op het Jeltsin Centrum, dat in 2015 geopend is in het bijzijn van Poetin en Medvedev. Boris Jeltsin is 250 kilometer ten oosten van Jekaterinenburg geboren, trok op achttienjarige leeftijd hiernaartoe om bouwkunde te studeren en werd in 1976 eerste secretaris van de stad. Er is zelfs een bustoer langs alle gebouwen die op zijn initiatief zijn gebouwd.¹⁰ Toch wordt Jeltsin vooral verweten dat hij meer een sloper dan een bouwer was. Hij liet het kapitalisme de vrije loop zonder de rechtsstaat op te bouwen. Daardoor profiteerden vooral oligarchen en bureaucraten van de privatisering van de staatsbedrijven en tierde de corruptie welig.¹¹

Een gigantische Lenin in Novosibirsk

In Novosibirsk stopt de trein een uur en hebben we krap tijd om een gigantisch Lenin-standbeeld in het centrum te bekijken. Overal in het Russische straatbeeld staan Lenin-monumenten en veel steden hebben prominente Lenin-straten. Op het Rode Plein staan lange rijen bij het Lenin-mausoleum. Ook Stalin rukt op in het straatbeeld en Russen adoreren hem steeds openlijker.¹² In de documentaire *De*

rode ziel is te zien hoe een groep aanhangers met Russische vlaggen en Stalin-portretten in een optocht door de straten van Moskou loopt. Ze leggen bloemen bij de buste van Stalin achter de bomenrij op het Rode Plein waar de bustes van de Russische leiders op een rij staan.

Naar aanleiding van de documentaire vertelt Hella Rottenberg, redacteur van *Raam op Rusland*, dat elk land een bindend verhaal nodig heeft waarmee het verder kan: 'In Rusland is iedereen trots op de overwinning op nazi-Duitsland en Stalin is daar het symbool van. In een peiling van de grootste Rus aller tijden kwam Stalin op één, Poesjkin op twee en Poetin op drie. In 2016 was nog maar 17% van de gepeilden negatief over Stalin, terwijl dat in 2001 43% was. Ook groeide het aantal onverschilligen van 12% naar 32% tussen 2001-2016. De Russische staat is effectief in het wegdrukken van herinneringen. Men creëert een patriottisch verhaal met een geschiedenis zonder schuld en een verleden zonder waarheid. De misdaden van Stalin blijven onbestraft en de vraag naar verantwoordelijken is nooit gesteld. Zolang die vraag niet wordt gesteld hoeven de huidige heersers ook geen verantwoordelijkheid af te leggen.'¹³ Rottenberg spreekt over de samenzwering van het zwijgen.

Op het kruispunt tussen Europa en Azië

We nemen de Trans-Mongoolse route ten zuiden van het Baikalmeer en vragen ons af wanneer Rusland niet meer Europees maar Aziatisch aanvoelt. Na 1777 kilometer staat er ten noorden van Jekaterinenburg een obelisk die formeel de grens tussen Europa en Azië aangeeft. Maar in Irkoetsk is de overgang tussen Europa en Azië pas echt goed merkbaar. De stad is in 1652 gesticht aan de monding van de rivier Irkut en ontpopte zich tot het handelscentrum van Rusland met Mongolië en China. Het is een gemengde stad met veel mensen met een Mongoolse achtergrond. Irkoetsk heeft niet voor niets een vriendenband met Ulaanbaatar en veel Mongolen beschouwen

het als onderdeel van het groot Mongoolse rijk. In heel Rusland wonen naar schatting een miljoen Mongolen.¹⁴

We doen een paar kaarten in de brievenbus maar die blijkt geen bodem te hebben. De post valt weer voor onze voeten. Die verloedering blijkt tekenend voor Irkoetsk. De publieke infrastructuur is op veel plekken in een slechte staat met half geasfalteerde straten vol plaspen water zonder afvoer. Op plekken zonder waterleiding is de bevolking aangewezen op de vele waterpompen op straat. De vele

Bij de verkiezing van de grootste Rus aller tijden kwam Stalin op één, Poesjkin op twee en Poetin op drie

houten huizen geven Irkoetsk een bijzondere, historische sfeer. Maar veel van die huizen zijn door de vrieskou verzakt en de straat is steeds opgehoogd, waardoor de kozijnen tot aan het straatniveau zijn gekomen.

Politkovskaja beschrijft het tragische lot van een gepensioneerde veteraan van de Tweede Wereldoorlog, die na een val was vastgevroren aan de vloer van zijn eigen flat. De man stierf aan onderkoeling omdat de hulpdiensten niet uitrukten voor een bejaarde. En omdat de Gemeenschappelijke Onderhoudsdienst als gecentraliseerd staatsmonopolie niet in staat was de gebarsten, lekkende pijpen van het verouderde leidingensysteem van de stadsverwarming voor de winter te vervangen. Elders in de stad was er wel geld voor een gloednieuw warenhuis.

Troepenverplaatsing bij Baikalmeer

Voorbij Irkoetsk bezoeken we een openluchtmuseum met houten huizen en nemen we een verfrissende duik in het twaalf graden koude



Verzakt houten huis in Irkoetsk.

Baikalmeer. Het meer bevat 22% van de zoetwaterreserves en kan de hele wereldbevolking vijf jaar lang van drinkwater voorzien. In het bezoekerscentrum zien we endemische vissen zwemmen, zoals de omoel en de Baikalsteur. Ook de Baikalrob schiet als een kogel heen en weer tussen de muren van zijn veel te kleine bassin.

De treinreis gaat verder richting Mongolië. Vanuit de trein is 's nachts de rode maan van de eclips mooi te zien door de onbewolkte hemel. Langs het spoor zien we een verzameling oude voertuigen van het Russische leger staan. Waarom zouden die zo opzichtig naast de spoorlijn zijn gezet voor het oog van de voorbijrijdende toeristen? Bij thuiskomst valt het antwoord te lezen in de krant. Rusland hield onder het toeziend oog van Poetin met 30.000 militairen een oefening in Tsoegol, bij de grens met Mongolië en China. In totaal deden aan de wekenlange oefening 300.000 militairen mee met 36.000 tanks en ander rijdend materieel, dat deels over het spoor werd aangevoerd. China stuurde ook nog 3.200 manschappen voor de gezamenlijke oefening ter bekrachtiging van de strategische alliantie. Maar de machtsbalans is aan het verschuiven van West naar Oost: in 2017 gaf China \$ 228 miljard aan defensie uit, ruim drie keer meer dan Rusland.¹⁵

Verlangen naar sterke leiders tussen de torenflats en gers in Ulaanbaatar

De trein komt aan in Ulaanbaatar. In Mongolië woont inmiddels de helft van de mensen in de hoofdstad. In korte tijd is er een enorme hoeveelheid torenflats uit de grond gestampt met behulp van Chinese investeerders. Aan de randen van de stad staan tussen de torenflats overal gers, de traditionele Mongoolse tenten. Er zijn ook veel stenen huizen met een ger in de tuin. En zelfs flatgebouwen met een ger op het dak. De ger biedt houvast in een snel veranderende wereld. Maar met hun houtkachels dragen de gerbewoners ook bij aan de luchtvervuiling, waardoor Ulaanbaatar

in de top-drie van meest vervuilde steden ter wereld staat. De lucht prikt in je keel. Het verkeer staat muurvast, ondanks dat er elke dag van de week een rijverbod is voor een andere groep auto's op basis van indeling naar de eerste letter van het kenteken.

Onze Mongoolse gids klaagt over de overheid die de problemen niet onder controle krijgt. De politici zijn allemaal corrupt en incompetent. Hij verlangt naar een sterke leider zoals Poetin. In Mongolië identificeert men zich sterk met Rusland en leeft men met de rug naar China. De gids vertelt hoe het boeddhisme vanuit China in Mongolië is verspreid om ervoor te zorgen dat de Mongoolse krijgers definitief van het paard zouden afstappen en door hun contemplatieve levenshouding ook geen nageslacht meer zouden verwekken. In de musea en gedenkplaatsen wordt duidelijk dat velen met heimwee terugverlangen naar het grote Mongoolse rijk, dat zich ooit uitstreckte van Kiev tot Peking. Voor Dzjengis Khan heeft een private investeerder onlangs nog een museum opgericht in de vorm van een immens standbeeld.

Gobiwoestijn vol skeletten en bieslook

Er is geen groter contrast denkbaar dan tussen het overvolle Ulaanbaatar en de compleet lege Gobiwoestijn, waar we vijf dagen met jeeps doorheen rijden. Er is helemaal niets, alleen af en toe een paar gers bij elkaar. De moderne wereld dringt hier door in de vorm van een motor, auto of zonnepanelen naast de ger. De rijkdom van de bewoners is vooral af te lezen aan de omvang van de veestapel. De enorme droogte heeft een deel van de veestapels en veel wilde dieren geveeld. De woestijn ligt bezaaid met skeletten van dode paarden, geiten en schapen. Vanuit de sjamanistische traditie winden de nomaden doeken om de doodskoppen.

De grillige gevolgen van de klimaatverandering zijn overal goed zichtbaar. Nadat het een jaar lang niet noemenswaardig geregend heeft, is het water deze zomer met bakken uit de hemel gekomen. Lege rivierbekkens zijn



Bergen vol zonnepanelen bij een eerste blik uit de trein na het ontwaken in China.

weer volgelopen. Op veel plekken zijn auto-wegen ondergelopen of weggespoeld. Menig moderne jeep blijft steken in de modderrivieren. Alleen de ouderwetse grijze sovjetbusjes scheuren overal met gemak overheen.

Over de woestijn is een groene waas van bieslook gekomen. Ondanks de totale af-

De Russische staat creëert een patriottisch verhaal met een geschiedenis zonder schuld en een verleden zonder waarheid

wezigheid van bomen en struiken blijkt de Gobiwoestijn een vogelparadijs vol gieren, adelaars, wouwen, kraanvogels, hoppen en graspiepers. Eén gemeente is zelfs begonnen met een project om bomen aan te planten. Toch kunnen de irrigatiebuizen langs de verse aanplant niet voorkomen dat een kwart van de bomen alweer dood is.

Wakker worden tussen zonnepanelen in de Chinese bergen

Na een uren durende nachtelijke grensovergang tussen Mongolië en China worden we de volgende dag wakker in China met als eerste aanblik bergen die vol staan met zonnepanelen. Na de leegte van Mongolië lijken we hier weer in de moderne wereld aanbeland met overal stedelijke bebouwing, akkers met verschillende gewassen, grote fabrieken, veel bruggen, wegen, windmolens en zonnepanelen.

De staatsgeleide economie voert van bovenaf en op ongekende schaal de energietransitie door, met elke maand zo'n 100 km² aan zonnepanelen erbij. In een paar maanden tijd werden in een miljoenenstad 20.000 dieselsbussen vervangen door elektrische bussen.

Dat zijn meer bussen dan er in Nederland rondrijden, en het gaat veel sneller dan in ons poldermodel met klimaattafels. Het nadeel van een staatsgeleide economie is dat fouten met dezelfde daadkracht worden begaan. Zo is de aanleg van parken met zonnepanelen in China plotseling gestopt, terwijl de productie niet is afgebouwd. Daardoor kunnen Europese ondernemers nu spotgoedkoop Chinese zonnepanelen importeren.

Het westerse modebeeld in de metro van Peking

In de middag stappen we alweer uit in Peking. In de metro hangen net als in Moskou vrijwel alleen maar reclameborden met mensen die voldoen aan het westerse schoonheidsideaal. Blanke huid, dun zwart haar en Italiaanse uitstraling. Je ziet nauwelijks modellen met Russische of Chinese kenmerken. Ondanks het Chinese en Russische politiek nationalisme wil de gemiddelde Chinees of Rus kennelijk niets liever dan westerse rolmodellen. Bij een bezoek aan de Chinese Muur en het Winterpaleis worden we geregeld gevraagd om met Chinezen op de foto te gaan. Of ze maken net een selfie als je door het beeld voorbij komt lopen.

Bij de toeristische trekpleisters is het zo druk met Chinezen dat het moeilijk is om nog in de bijzondere omgeving op te gaan. Toch duurt het niet lang meer voordat de bevolkingssomvang vanaf 2025 gaat dalen. Wat opvalt in het Winterpaleis zijn de gezinnen met één groot kind en een kind in de buggy. Sinds 2016 is de eenkindpolitiek na 36 jaar afgeschaft en de staat wil het aantal kinderen zelfs volledig vrij gaan laten om de vergrijzing tegen te gaan. Een tweede kind mag nu, al zijn er maar weinig families die het doen. 'Nóg een kind? Dat wil je jezelf hier niet aandoen', kopt NRC Handelsblad.¹⁶ Een kind succesvol grootbrengen is een kostbare aangelegenheid in het China van nu. Bovendien zijn veel ouders druk met werken. De recente schandalen rond melkpoeder en luchtvervuiling, die leiden tot gezondheidsschade bij baby's, stimuleren ouders ook niet.

Mao: voor 70% door de staat goedgekeurd

Bij de ingang van de Pekingse metro liggen mensen op de grond te slapen. De reizigers stappen routineus over deze verliezers van de globalisering heen. Wie had gedacht dat China zich in zo'n korte tijd zou omvormen van arbeidersparadijs tot kapitalistische heilstaat? Aan het Plein van de Hemelse Vrede bij de ingang van de Verboden Stad hangt nog altijd een groot portret van Mao Zedong. Net als in Rusland bemoeit de staat zich intensief met

Irkoetsk kent plekken zonder waterleiding waar de bevolking is aangewezen op waterpompen op straat

het beeld dat mensen van het verleden hebben. Het officiële standpunt van de Chinese communistische partij luidt dat Mao voor 70% goed was. Hoe zouden ze komen aan zo'n getal? En hoe valt dat te rijmen met het feit dat Mao de dood van zeventig miljoen mensen op zijn geweten heeft?

De autobiografische bestseller *Wilde Zwanen* van Jung Chang was in 1993 voor het westerse leespubliek de eerste kennismaking met Mao's China. Daarin valt te lezen hoe Changs ouders tijdens Mao's Culturele Revolutie werden opgepakt en zijzelf naar het platteland werd gestuurd. Ruim tien jaar na *Wilde Zwanen* volgde de biografie van Mao van Chang en haar man Jon Halliday. Die vertelt in een interview daarover: 'Mao is hét gezicht van de CCP en die is nog steeds aan de macht. Als ze Mao ter discussie stellen, stellen ze zichzelf ter discussie. Bovendien is de communistische partij medeplichtig aan Mao's misdaden. Hij kon zijn terreur alleen maar uitoefenen doordat hij omringd was met mensen die dat toestonden.

De partij was zijn instrument. Door de mythe van Mao in stand te houden rechtvaardigen de communisten hun monopolie op de macht. De Sovjet-Unie had Lenin om Stalin als boegbeeld te vervangen. China heeft niemand anders.'¹⁷

Het einde van de rode mens

Het is bijzonder om landen die je alleen vanuit boeken kent in het echt te bezoeken. Als westerse toerist is het goed toeven in de autocratische staten Rusland en China. Door te reizen met onder anderen Anna Politkovskaja, Svetlana Alexijevitsj en Jung Chang wordt het oppervlakkige beeld van buitenaf er niet mooier op, maar wel interessanter. De transformatie van communisme naar kapitalisme gaat verbijsterend snel, net als de transformatie van de dictatuur van het proletariaat naar de dictatuur van de autocraat.

In *Poetins Rusland* schreef Politkovskaja: 'De Rus van vandaag de dag is, gehersenspoeld door de propaganda, grotendeels weer tot een bolsjewistische denktrant teruggevallen' (p. 69). Dat het in Rusland niet bij bolsjewistisch denken alleen gebleven is, heeft Politkovskaja aan den lijve ondervonden. Ook Alexijevitsj betaalde een hoge prijs voor haar onafhankelijke verslaggeving en vluchtte dus naar West-Europa. Chang migreerde na de Culturele Revolutie in 1978 naar Engeland. Hun moed om te blijven schrijven leverde schitterende literatuur op.

In 2015 won Svetlana Alexijevitsj de Nobelprijs voor de literatuur. Haar stijl is beschreven als een 'literaire archeologie van de communistische wereld'.¹⁸ In 2013 verscheen haar meesterwerk *Het einde van de rode mens. Leven op de puinhopen van de Sovjet-Unie*. Een verzameling levensverhalen op basis van gesprekken met mensen waarin zij gespitt is op de overgang van leven, gewoon leven, naar literatuur. Zoals: 'Een mens moet sterven met zijn tijd. Zoals mijn kameraden. Die stierven vroeg, twintig, dertig jaar. Die stierven gelukkig, met het geloof! Met de revolutie in hun hart, zoals ze toen

zeiden. Ik benijd hen' (p. 166). Of: 'Hij tekende executielijsten en stuurde tienduizenden mensen de dood in. Hij stond dertig jaar naast Stalin. Maar op zijn oude dag kan hij met niemand een kaartje leggen, zelfs niet pandoeren...' (p. 167). En: "Helaas kunnen we uw vrouw niet teruggeven. Zij is dood. Maar uw eer krijgt u terug." Ze gaven me mijn partijkaart terug. Wat was ik gelukkig! Zo gelukkig...' (p. 183).

Alexijevitsj, Politkovskaja en Chang hebben laten zien hoezeer de maatschappij zelf ernaar verlangt om door haar leiders in slaap gesust te worden. Politkovskaja eindigt haar

boek met een wake-upcall: 'Je kunt er onmogelijk mee instemmen dat de politieke winter in Rusland weer enkele tientallen jaren aanhoudt. Je wilt dolgraag nog een beetje leven. Je wilt dolgraag dat je kinderen vrij zijn. En dat je kleinkinderen in vrijheid worden geboren. Daarom wil je dolgraag een spoedige dooi. Maar alleen wij kunnen de temperatuur van min naar plus krijgen. Niemand anders' (p. 375). De mens, of die nu rood is of niet, is medeverantwoordelijk voor zijn einde en moet niet wachten op de dooi vanuit het Kremlin of enig ander politiek kasteel.¹⁹

Noten

- Geert Groot Koerkamp, 'Verfraaiing maakt Moskou minder fraai', *Trouw*, 14 september 2017 (www.trouw.nl/groen/verfraaiing-maakt-moskou-minder-fraai~af87b4af/).
- Zie: www.raamoprusland.nl/dossiers/civil-society/480-duizenden-russen-herdenken-moord-op-boris-nemtsov.
- Zie: https://nl.wikipedia.org/wiki/Aleksandr_Litvinenko.
- Zie: www.trouw.nl/cultuur/topdanser-bekent-aanslag-met-zuur-in-gezicht-chef-Bolsjojtheater~aa80b87e/.
- Geciteerd in Frank Westerman (2016), *Een woord, een woord*, p. 258.
- Starink, Laura (2008), *De Russische kater*, Amsterdam/Rotterdam: Prometheus/NRC Handelsblad, p. 42.
- Starink, p. 43.
- Krielaars, Michel (2014), *Het brilletje van Tsjechov. Reizen door Rusland*, Uitgeverij Atlas Contact.
- Zie: [https://nl.wikipedia.org/wiki/Oeralmasj_\(bedrijf\)](https://nl.wikipedia.org/wiki/Oeralmasj_(bedrijf)), [wiki/OMZ](https://nl.wikipedia.org/wiki/OMZ), [wiki/Gazprom-bank](https://nl.wikipedia.org/wiki/Gazprom-bank).
- Derix, Steven, 'Op zoek naar de erfenis van Ruslands eerste en meest gehate president', *NRC Handelsblad*, 26 december 2016 (www.nrc.nl/nieuws/2016/12/26/op-zoek-naar-de-erfenis-van-ruslands-eerste-en-meest-gehate-president-5920968-a1538363).
- Krielaars, Michel, 'Corruptie en terreur: met dank aan Jeltsin', *NRC Handelsblad*, 13 oktober 2016. Op basis van David Satter: *The less you know, the better you sleep. Russia's road to terror en dictatorship under Yeltsin and Putin*, Yale.
- Krielaars (2014), pp. 310-316.
- Weergave van haar bijdrage in een discussiebijeenkomst na afloop van de filmvertoning *De rode ziel* in het filmhuis Den Haag op 13 september 2018. Zie ook www.filmhuisdenhaag.nl/agenda/event/de-rode-ziel-film-debat en <https://raamoprusland.nl/auteurs/3-hella-rottenberg>.
- <https://nl.wikipedia.org/wiki/Mongolen>.
- Derix, Steven & Garrie Pinxteren, 'Rusland, China tegen het Westen', *NRC Handelsblad*, 15 september 2018. www.nrc.nl/nieuws/2018/09/14/rusland-en-china-tegen-het-westen-a1616589.
- Pinxteren, Garrie van, 'Nóg een kind? Dat wil je jezelf hier niet aandoen', *NRC Handelsblad*, 22 september 2018.
- Huijsman, Linda, 'Lange mars naar de waarheid', *Het Financieel Dagblad*, 17 september 2015 (www.lindahuijsmans.nl/home/files/Mao.html).
- Zie: www.nrc.nl/next/2015/10/09/zij-beschrijft-de-traumas-van-gewone-russen-1546113.
- Met dank aan mijn reisgenoten, in het bijzonder Lobke Zandstra, Rowdy Boeyink, Matthijs Groeneveld en Jeffrey van Haaster. Een aangepaste versie van deze reportage is geschreven voor het liber amicorum voor Willem Witteveen, dat in 2019 bij uitgeverij Boom verschijnt.

Afscheid van de indirecte democratie

Door **Annemarie Kok**

Auteur van *'Herinnering aan de rechtsstaat. Pleidooi voor serieus openbaar bestuur'* (te downloaden via www.trancity.nl)

Nederland heeft een nieuwe staatsvorm. Een-
tje waarin niet langer democratisch bestuur
op basis van constitutionele bepalingen het
leidende principe is, maar 'de kracht van de
samenleving'. Binnen dit politieke concept is
een hoofdrol weggelegd voor gemeenten. Met
behulp van een ratjetoe aan participatie-op-
ties (van 'right to challenge' tot 'e-democracy')
kunnen deze overheden tegenwoordig elk
hun eigen variant van de democratische en
sociale rechtsstaat creëren.

Het is goed mogelijk dat u nog niet wist dat
ons land van Goes tot Groningen een nieuwe
democratie heeft. Voorpaginanieuws is het
namelijk nooit geweest en de grondwet is op
dit punt nog niet gewijzigd. Mediagenieke
populisten en een machtig D66 waren voor de
introdactie van het nieuwe bestel bovendien
niet nodig: eind 2012 stemde vrijwel de voltal-
lige Tweede Kamer per motie voor 'overdracht'
van zeggenschap aan burgers.

In hetzelfde jaar hadden diverse adviesor-
ganen van de regering, van WRR tot ROB, rap-
porten afgeleverd waarin stond dat de over-
heid de samenleving 'los' moest laten. Dankzij
een gestegen opleidingsniveau, internet als
eindeloze bron van informatie en het massale
gebruik van Facebook en WhatsApp kon de
verantwoordelijkheid voor de lokale publieke
zaak voortaan in belangrijke mate worden
toevertrouwd aan reeds 'actieve burgers' als-
mede aan nog te activeren inwoners.

Geïnspireerd door het parlement en de
genoemde adviesraden meldde PvdA-minister
Ronald Plasterk van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties in 2013: 'Naast het stelsel
van representatieve democratie (voor het

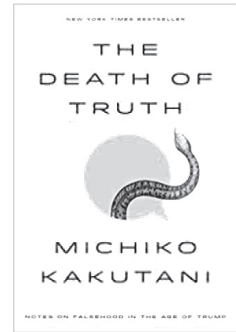
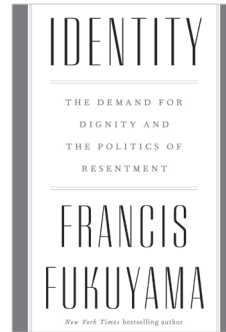
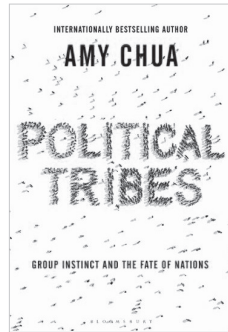
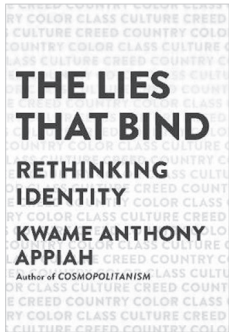
nemen van gelegitimeerde besluiten) is een
tweede domein van collectieve besluitvor-
ming (zelfsturing in gemeenschappen en co-
productie in netwerken) ontstaan. Zo is er een
meervoudige democratie aan het ontstaan.'

Aansluitend riep Plasterk enthousiast de
'doe-democratie' uit, zeg maar de verheerlijking
van zogeheten burgerinitiatieven in de wijk, het
dorp, de stad. Waarna hij in 2015 ook het pad ef-
fende voor rechtstreekse deelname van burgers
aan lokale beleids- en besluitvorming. Wetten
oprekken en beproefde werkwijzen wegtoveren:
rechtsstatelijk gegoochel is in vele gemeenten
sindsdien aan de orde van de dag.

Ondertussen kiest het huidige kabinet voor
het bestendigen van deze praktijken. Van alle
officieel betrokkenen bij het lokale bestuur
wordt verwacht dat zij nauw gaan 'samenwer-
ken' met willekeurige (groepjes) burgers. 'Een
sterke lokale democratie vraagt om een sterke
representatieve democratie (gemeenteraad),
met aanvullend een sterke participatieve,
deliberatieve en directe democratie, én een
sterke verbinding daartussen', schreef D66-
minister Kajsja Ollongren van BZK in juli 2018
aan de Tweede Kamer. De grote vraag is echter
hoe we ons een dergelijke 'verbinding' precies
voor moeten stellen — dat maakte tot dusver
niemand duidelijk.

Andere grote vraag: wat betekent het aan-
jagen van 'meervoudige democratie' voor de
instituten waarop onze vrije samenleving
berust? Binnen de wereld van politiek en
overheid kwam tot nu toe alleen de Raad van
State — in april 2017 — met een antwoord.
Ondoordachte vermenging van indirecte en
directe democratie, zo waarschuwde Piet Hein
Donner in zijn voorlaatste jaarverslag, zal
leiden tot 'het geleidelijk disfunctioneren van
de vertegenwoordigende organen'. Die wijze
woorden hebben helaas geen zier geholpen.
Vooralsnog regeert de staatsrechtelijke flod-
derigheid.

Dumpen die identiteit; goede oude klassenstrijd, keer terug!



- ▶ **Kwame Anthony Appiah**, *The Lies That Bind — Rethinking Identity*, W.W. Norton & Co, New York 2018
- ▶ **Amy Chua**, *Political Tribes — Group Instinct and the Fate of Nations*, Bloomsbury, Londen 2018
- ▶ **Francis Fukuyama**, *Identity — The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*, Farrar, Straus and Giroux, New York 2018
- ▶ **Michiko Kakutani**, *The Death of Truth — Notes on Falsehood in the Age of Trump*, Penguin Random House, New York 2018

FRANS VERHAGEN

Journalist en publicist (meest recente boeken: 'De Kennedy's — Amerika's First Family' en 'Geschiedenis van de Verenigde Staten')

Identiteitspolitiek is hot. Groepsvorming en politieke campagnes om groepen aan je te binden waren hét onderwerp bij de verkiezingen van 2016 die ons Donald Trump opleverden. Opeens werd groepsvorming op basis van ras, etniciteit, sekse, seksuele oriëntatie of wat voor eigenschap dan ook de oorzaak van alle problemen. Het bijeenprokkelen van de steun van groepen bleek de sleutel tot verkiezingsoverwinningen. In Trumps geval: een solide blok bozige blanke kiezers.

Voor Nederlanders met enige herinnering aan de verzuiling zou dit niets nieuws moeten zijn. Die zuilen, de socialisten, de protestanten, de katholieken en de rest, verschaften duidelijkheid. Eén identiteit bepaalde je dagelijks leven. Opgroeiend in verzuild Eindhoven speelden vrijwel al mijn activiteiten zich af in een katholieke omgeving. De niet-katholieke Philips-mensen wier kinderen de nutscholen bezochten, noemden wij de niks-mensen die naar niks-scholen gingen.

Frans Verhagen

Gelukkig verdween die maatschappelijke ordening in de jaren zestig, maar daarmee verdween, tot ongenoegen van sommigen, ook de duidelijkheid. Tegenwoordig zijn we als burger product van vele identiteiten die elkaar bijna altijd overlappen. Het levert verwarring op en soms ontreddeering. Toen toenmalig prinses Maxima in 2007 fijntjes opmerkte dat ze dé Nederlandse identiteit niet had kunnen vinden, was de wereld te klein. Hoe durfde ze? En dat terwijl ze als intelligente outsider juist de spijker op de kop sloeg.

Een aantal publicisten en historici met een agenda heeft sindsdien zich tot taak gesteld om die identiteit wel te definiëren. Erg ver zijn ze niet gekomen. Een lapmiddel als het Plakkaat van Verlatinghe wordt erbij gehaald om onze identiteit een looprekje te geven. Het oogt infantiel, al was het maar omdat die protestantse onderneming katholieken in Nederland negeerde en dat tot begin twintigste eeuw zou doen. De historici die met dat Plakkaat wapperen moeten de reacties op de val van Den Briel en de martelaren van Gorkum nog maar eens vergelijken, voordat ze van de Tachtigjarige Oorlog het identiteitsbepalende feit maken.

Politici branden zich er al helemaal niet de handen aan, niet substantieel tenminste. Wel opportunistisch. Ze opperen wel dat er een Nederlandse groep is, een Nederlandse identiteit, judeo-christelijk voegen ze er dan vaak aan toen, maar wat de kenmerken van die groep zijn, wat een Nederlander is, waar die identiteit uit bestaat, laten ze liever ongedefinieerd. Verdeeldheid koesterende politici als Geert Wilders en Thierry Baudet weten vooral wie niet bij 'ons' hoort, maar wie 'wij' zijn vertellen ze niet. Als ze 'wij' zouden proberen te definiëren zouden ze door de mand vallen. Rutte maakt het zichzelf nog gemakkelijker: er zijn gewone Nederlanders en anderen. CDA-leider Sybrand Buma riep op het meest recente congres van zijn partij dat de Provinciale Statenverkiezingen niet gaan over het kabinet maar over woningen, wegen en openbaar

vervoer; 'maar ook over klimaatbeleid en over cultuur en tradities dicht bij huis'. In Trumps Amerika noemen ze zo iets een 'dog whistle': hij zei niet wat die cultuur en tradities behelsden maar de kiezers die hij probeerde te bereiken begrepen hem heel goed.

Identiteit als discussieobject heeft, denk ik, een beperkte levensduur — of misschien hoop ik dat alleen maar. Het helpt namelijk niet om maatschappelijke discussies te voeren, het vertelt niet waar een samenleving werkelijk om draait, laat staan dat er beleid uit voort kan vloeien. Het verdeelt alleen maar. Het wachten is op de vaststelling dat gewone ouderwetse maatschappelijke organisatiemechanismen als klasse, economische belangen en ideologie weer onderkend worden als relevant.

In de tussentijd was het te voorzien dat er een zondvloed van boeken en analyses werd losgelaten op identiteit, 'tribalism' op zijn Amerikaans. Neem Francis Fukuyama, een over het paard getilde maar soms interessante politieke analist, een leerling van de bijna altijd interessante Samuel Huntington, in zijn nieuwe boek, *Identity*. Het is een vluiggertje, dat straalt er in alles vanaf. Zoals zo vaak bij deze schrijvers (overigens ook bij Huntington, denk aan de *Clash of Civilizations*) is het boekje een uitwerking van een artikel in *Foreign Affairs*. Zo ging het ook met Fukuyama's *The End of History* dat in *National Interest* verscheen. U weet nog wel, toen hij betoogde dat liberale democratie voortaan de norm was.

In zijn nieuwe boek amendeert hij dat verhaal. Fukuyama verklaart het verlangen naar erkenning tot oorzaak van alle ongenoegen in de wereld en tussen neus en lippen van zo ongeveer de hele geschiedenis. Het probleem is dat dit verlangen in een liberale open samenleving niet kan worden opgelost met economische of procedurele ingrepen, en misschien zelfs helemaal niet opgelost kan worden. Fukuyama gaat met zevenmijlslaarzen door de geschiedenis van de politieke filosofie zonder zijn claim hard te maken dat er een 'universele westerse liberale' manier van denken is.

Frans Verhagen

Identity is een correctie op Fukuyama's *End of History*-stelling. Nu fascisme en communisme zijn verdwenen, ondermijnt niet ideologie het universeel liberalisme, maar passie. Hoe ga je om met de wens om erkenning? Het is waar, en het is ook een interessante gedachte, dat door ideologie overboord te zetten als afgewerkt juist dat ongenoegen, het zoeken naar erkenning, de liberale democratie doet kraken. Veel in dit boek is een samenvatting van eerder werk, zeker voor wie zoals ik zijn twee dikke (en wel degelijk interessante) boeken over politieke ordening heeft gelezen. Fukuyama zegt te onderkennen dat mensen een gevoel van nationale identiteit nodig hebben, of die nu etnisch is of op basis van een contract, maar hij blijft een universalistisch denker.

Zelf weet ik zo net nog niet of die nationale identiteit zo belangrijk is — een auteur als Paul Scheffer stelt dat je die nodig hebt. Ik weet het, het is een elitair standpunt, maar voor mij geldt dat in elk geval niet. In elk geval is dat nationale gevoel niet iets waar ik van wakker lig. De meeste andere Nederlanders overigens ook niet, heb ik de indruk. Stads- of regionale identiteit ('Oerend hard') is veel belangrijker, zoals veel onderzoeken, vooral onder jongeren in grote steden, hebben vastgesteld.

Plezieriger dan Fukuyama kwam in eerste instantie het boekje van de Britse filosoof Kwame Anthony Appiah over. Praktischer, minder hoogdravend, al is de toon soms wel erg filosofisch. Hij gebruikt veel voorbeelden uit Ghana, veel uit Groot-Brittannië. Zijn eigen meervoudige identiteit is deel van zijn betoog dat iedereen die heeft. Het boekje is een uitwerking van BBC-lezingen (het equivalent van *Foreign Affairs* blijkbaar). Appiah concentreert zich op vijf C's, soorten identiteit: creed, country, colour, class en culture. Hij analyseert hoe deze werken en hoe ze zich historisch ontwikkeld hebben (waarbij overigens klasse niet deel was van de lezingen).

Aanvankelijk las ik gefascineerd, maar gaandeweg kreeg ik genoeg van Appiah. Hij

relatieveert identiteit en daar ben ik altijd voor te vinden. Hij weet dat mensen meerdere identiteiten hebben, idem. Hij maakt korte metten met het gezeur over *cultural appropriation*. Hij weet, net als u en ik, dat politici die leuteren over identiteit ons proberen een oor aan te naaien. Maar de informatie over het tribale leven in Ghana overwoekerde het verhaal enigszins. Uiteindelijk was Appiah ook niet erg praktisch. Hij onderkent dat identiteit een gegeven is, een noodzaak zelfs, maar hij heeft

Nu fascisme en communisme zijn verdwenen, ondermijnt niet langer ideologie het universeel liberalisme, maar passie, aldus Fukuyama

weinig te zeggen over hoe we productiever kunnen omgaan met dat gegeven. Hij dwingt tot helderder denken over identiteit maar daar blijft het bij. Interessant om je denkproces te ordenen, maar onbevredigend.

Een derde boek dat ik las in deze context was *The Death of Truth* door Mitchiko Kakutani, tot voor kort een zeer bewonderde en zeer kritische boekbespreekster voor *The New York Times*. Kakutani is een omgevallen boekenkast die zowat alle klassieke auteurs noemt (overigens heeft Fukuyama daar ook een handje van). Het boek gaat niet strikt over identiteit maar over de ondermijning van een idee over 'wat is', wat de werkelijkheid is. Als er verschillende waarheden naast elkaar gaan bestaan en dit wordt breed erkend, hetzij uit domheid, hetzij uit opportunisme, dan is er geen basis meer waarop we kunnen praten over onze samenleving. De leugens van de president scheppen hun eigen wereld, een wereld die beantwoordt aan de verlangens en behoeften

Frans Verhagen

van Trump zelf en zijn achterban. Zo ontstaan er met elkaar concurrerende werkelijkheden, juist daar waar een president een bindende kracht zou moeten zijn. Kakutani's boek gaat over haatzaaiers die leugens gebruiken om hun macht te vergroten. Actueel genoeg.

Vandaar dat ik *The Death of Truth* bij deze boeken over identiteit groepeer: de relativiteit van feiten en waarheden in een wereld van verkokerde opinievorming. En dat is niet alleen aan de Trump-kant van Trumpistan het geval. Een van de verwijten van Kakutani is dat 'links' door eindeloze relativering en acceptatie van elk perspectief, welk dan ook, medeverantwoordelijk is voor dat klimaat. In Nederlandse termen: Bolkenstein die links verwijt met hun eigen relativering de deur te hebben geopend voor Wilders en Baudet om hun eigen waarheid te scheppen. Niet dat links zonder oogkleppen is. Bij lezingen hoor ik regelmatig van mensen die echt denken dat de *Daily Show* een nieuwsprogramma is, of die zich troosten met de gedachte dat Stephen Colbert, Seth Meyers, Jimmy Kimmel en Samantha Bee een substantieel deel van Amerika vertegenwoordigen in plaats van hun eigen beperkte werkelijkheid. Zo wordt alles vloeiend.

Kakutani schrijft me iets te veel over postmodernisme en hoe dat een klimaat van relativering schiep op universiteiten. Allemaal waar, maar als intellectuele exercitie verliest het boek geleidelijk aan de gewone lezer. Wie wil er nog zoveel weten over Paul de Man? Het ging het ene oor in, het andere uit – bij wijze van spreken.

Tot slot las ik Amy Chua's *Political Tribes*. Ook hier speelt de *Foreign Affairs*-ziekte: een interessante en zelfs spannende these uitgewerkt in boekvorm. Chua, de schrijfster van *Tiger Mom* maar ook van het veel interessantere *Wereldrijk voor een dag* over de opkomst en val van hyperpowers (razend interessant, vooral over de manier waarop de Mongolen China integreerden), opent wat meer vergezichten door casestudies van de tribale structuur van samenlevingen. Vietnam en Irak zijn mooie

voorbeelden van het verkeerd inschatten van samenlevingen door met name de Amerikanen. De motivatie van de Noord-Vietnamezen was veel meer gebaseerd op nationalisme en etnische gedrevenheid dan op communistisch fanatisme. En in Irak (en Afghanistan) zorgde 'democratie' eigenlijk alleen voor gewelddadig tribalisme. Allemaal interessant maar niet geweldig origineel. Maar dat is Chua's

Kwame Anthony Appiah weet dat politici die leuteren over identiteit ons proberen een oor aan te naaien

methode: analyseren, inventaris opmaken en samenvatten. Ook Chua's kritiek op de identiteitswaan in de Verenigde Staten die in haar ogen de echte Amerikaansheid ondermijnt die ras en etniciteit oversteeg, is niet geweldig origineel maar ze biedt wel een aardige inventarisatie.

Groepsvorming ligt in de menselijke aard. Er is niets op tegen. Waar het vervelend en zelfs gevaarlijk wordt is als die groepen exclusief worden, als mensen één aspect van hun gelaagde identiteit als alles overheersend gaan beschouwen en hun medeburgers daarop de maat nemen. Terugkomend op de verzuiling waarin ik opgroeide was dat precies het benauwende ervan. Die ketenen hebben we afgeworpen. Ik zie de groepsvorming die nu optreedt, ook in Nederland, als een terugval en als gevaarlijk omdat zij door politici kan worden – en wordt – uitgebuit. Steeds meer ook door niet-Wilders-politici. Het geneuzel over het Plakkaat en de judeo-christelijke aard van onze samenleving is daarom meer dan vrijblijvend opportunistisch; het legt de bijl aan wat een samenleving een samenleving maakt.

Frans Verhagen

Er zijn groepen die ernaar streven om verschillen te verminderen of minder belangrijk te maken, zoals #metoo en Black Lives Matter, zolang ze niet gekaapt worden door exclusivisten. Er zijn groepen die verschillen doorslaggevend willen maken, zoals de Brexit-politici, haatzaaiers zoals Wilders en diverse soorten separatisten. Er zijn domme politici die groepen negeren, overboord zetten of afschrijven of juist alleen maar over groepen praten. Er was Mitt Romney met zijn 47% die nooit op hem zou stemmen, er was Hillary Clinton die haar coalitie van minderheden vertelde dat ze niet eens de moeite zou doen om de mensen over te halen die niet tot hun directe leefwereld behoorden. De *deplorables* namen wraak en gaven de man die verdeeldheid zaaien tot zijn werkwijze heeft gemaakt het presidentschap.

De cultureel conservatieve columnist van *The New York Times*, David Brooks, schreef afgelopen najaar regelmatig dat cultuur de basis is waarop Amerikaanse politiek drijft en dat Democraten dat niet begrijpen. Ik denk dat hij niet alleen overdrijft maar het ronduit bij het verkeerde einde heeft. We moeten van cultuur, van identiteit niet de allesbepalende factor maken. Gewone ouderwetse belangen, economische belangen, klasse en dergelijke, zijn de echte drijfveren. Cultuur is een leugen, bruik-

baar in de politieke strijd om mensen dat te laten vergeten – en dan ben ik weer terug bij de verzuiling. Gewoon de reële maatschappelijke tegenstellingen, zeg ik tongue in cheek, daar moet het over gaan.

Ik moet zeggen dat deze vier boeken over identiteit me weinig wijzer hebben gemaakt. Of misschien wel. Steeds meer kom ik tot de conclusie dat we dat hele gedoe over identiteit in de politiek ondergeschikt moeten maken aan waar het werkelijk om gaat: hoe houd je een samenleving bijeen en hoe voorkom je dat verschillen, met name sociaaleconomische verschillen die door onverantwoordelijke politici tot culturele verschillen worden opgeblazen, onze samenleving ondermijnen?

Vergeet al die boeken en al die artikelen over identiteit en ga u bezighouden met wat bindt en negeer daarbij niet de belangtengestellingen. Wees ouderwets en kijk weer eens naar klasse en sociaaleconomische verdeeldheid. Ideologie als leidraad voor besluitvorming, zodat je niet iedere keer weer alles 'pragmatisch' moet afwegen en onbetrouwbaar wordt. Laten we een einde maken aan het einde van de geschiedenis en gewoon weer eens onze ideologische verschillen onderkennen. Niet als absolute verschillen maar als insteek voor gevarieerd denken.

A.L. Snijders

Het meisje van nummer 17

Deze herinnering begint op een lauwe lenteavond in de jaren vijftig. Twee baldadige broers rijden op hun Engelse motorfietsen naar een pleintje achter de Sarphatistraat in Amsterdam (een straat die in onze literatuur beroemd is geworden door toedoen van Frederik van Eeden en Nescio). Zij bellen aan bij nummer 17 en kijken dan hoopvol naar boven — gaat het licht aan? Het is tegen middernacht, er gebeurt aanvankelijk niets, maar als zij beiden in de stilte op een trompet blazen, gaan er lichten aan en ramen open, er kijken mensen naar beneden. Pas na hun tweede trompetgeschal roept iemand: 'Wilt u ophouden, er ligt hier een dode in huis, wij zijn in rouw.' De jongens maken aanstalten om weg te rijden, maar te laat, er draait al een politiewagen het pleintje op. De trompetten worden gevorderd, er wordt een verbaal geschreven wegens burengerucht. De volgende dag komen ze voor de trompetten naar het bureau. De dienstdoende agent kijkt peinzend naar het verbaal en vraagt waardoor ze gedreven werden. 'Het verlangen naar het meisje van nummer 17.' De agent zegt met fatsoenlijke verbazing: 'Twee broers voor één meisje?' De jongste antwoordt: 'Het verlangen is een onafhankelijk gevoel, het staat los van goed en kwaad, van fatsoen of onverschilligheid.' De agent zegt: 'Tjonge, jonge.' De trompetten worden teruggegeven na het betalen van de boete.

Hoe is het deze jongens vergaan? De jongste heeft een kantoorleven geleid, met kleine verlangens die vervuld konden worden, en grote die hun oorspronkelijke rol bleven spelen: het verlangen naar een groot verlangen. Hij is een jaar geleden na een kort ziekbed gestorven — tachtig jaar. De oudere broer leeft nog — op zijn vijftiende jaar las hij Marsman en hij vergat hem nooit. 'Groots en meeslepend wil ik leven! hoort ge dat, vader, moeder, wereld, knekelhuis!' Zijn ouders hebben angstig het hoofd geschud en voor hem gebeden. Hij heeft ze gekust en het huis helder en zonder vrees verlaten. Hij heeft de zeeën bevaren en in vreemde landen gewoond. Hij heeft in Australië een gezin gesticht, en verlaten. Hij heeft in Ethiopië in wapens gehandeld en in Brazilië een samba-school geopend. Nu is hij tweeëntachtig, hij woont in een Hollandse provinciestad, waar hij met bijna niemand spreekt. Hij is niet bitter of teleurgesteld, integendeel. Hij heeft een dwergpapegaai die in een kooi zit of door de kamer vliegt, naar keuze. Deze vogel is z'n troost. Als hij dit zegt, kijkt hij me scherp aan. Het meisje van nummer 17 heeft hij nooit meer gezien, hij denkt soms aan haar. Hij beschouwt het als een fout in de schepping dat zij elkaar zijn misgelopen. Vergeet niet dat hij een man van de wereld was.

Register S&D 2018

Vetgedrukte cijfers verwijzen naar het editienummer van deze jaargang.

Achterbergh, Dirk

- *Wie is de patiënt?* 3-36 (zie ook: Klaveren, Kees-Jan van)

Bannink, Duco

- *Flexibiliseer de bijstand* 5-26

Bartl, Marija

- *Voor internationale samenwerking, tegen handelsakkoorden* 2-87

Beer, Paul de

- *Omhels een compromis niet als overwinning* 5-4

Boelhauer, Peter

- *De toekomst van ons wonen* 3-7

Boer, Nik de

- *Globalisering voor sociaal-democraten: drie lessen* 2-34

Bokhorst, Meike

- *Van Bezuidenhout tot Bouwlust* 2-12
- *De nieuwe verscheidenheid als beleidsopgave* 4-16 (zie ook: Bovens, Mark, Engbersen, Godfried en Jennissen, Roel)
- *Repliek in vijf punten* 4-38 (zie ook: Bovens, Mark, Engbersen, Godfried en Jennissen, Roel)

- *Van Moskou naar Peking* 6-27

Boonstra, Klara

- *Eerst de burger, dan het systeem* 1-4
- *De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgeverschap* 2-44

- *Macht aan de nieuwe collectieven* 3-66

Paul Bordewijk

- *Klimaatbeleid en versobering: wat is doel, wat is middel?* 6-26

Bovens, Mark

- *De nieuwe verscheidenheid als beleidsopgave* 4-16 (zie ook: Bokhorst, Meike, Engbersen, Godfried en Jennissen, Roel)
- *Repliek in vijf punten* 4-38 (zie ook: Bokhorst, Meike, Engbersen, Godfried en Jennissen, Roel)

Crouch, Colin

- *Weerstand tegen globalisering* 6-14

Dagevos, Jaco

- *De Schilderswijk is het Statenkwartier niet* 4-34

Derksen, Wim

- *Uniek en geborgen wonen* 3-19

Dominicus, Teun

- *Ga je mee verdwalen* 3-52

Elchardus, Mark

- *De nieuwe verscheidenheid en de vertrouwde problemen* 4-22

Engbersen, Godfried

- *De nieuwe verscheidenheid als beleidsopgave* 4-16 (zie ook: Bokhorst, Meike, Bovens, Mark en Jennissen, Roel)

- *Repliek in vijf punten* 4-38 (zie ook: Bokhorst, Meike, Bovens, Mark en Jennissen, Roel)

Gaaff, Aris

- *De toekomst van de verzorgingsstaat* 5-62

Gelderblom, Casper

- *Een vuist maken over de grenzen heen* 2-54 (zie ook: Jongerius, Agnes)

Heesen, Willem

- *Een stad voor iedereen* 3-21

Hormes, Erik

- *De markt mag niet groter zijn dan de democratie* 2-38 (zie ook: Tang, Paul)

Houben, Francine

- *Ver weg is het nieuwe dichtbij* 3-14 (zie ook: Paardekooper Overman, Armand)

Hurenkamp, Menno

- *De koude kant van gelijkheid* 2-5

- *Meebewegen* 3-4

Jennissen, Roel

- *De nieuwe verscheidenheid als beleidsopgave* 4-16 (zie ook: Bokhorst, Meike, Bovens, Mark en Engbersen, Godfried)
- *Repliek in vijf punten* 4-38 (zie ook: Bokhorst, Meike, Bovens, Mark en Engbersen, Godfried)

- Jongerius, Agnes
– *Een vuist maken over de grenzen heen* 2-54
(zie ook: Gelderblom, Casper)
- Klaveren, Kees-Jan van
– *Wie is de patiënt?* 3-36 (zie ook: Achterbergh, Dirk)
- Kok, Annemarie
– *Afscheid van de indirecte democratie* 6-41
- Koole, Ruud
– *Tussen vrees en hoop: de schitterende toekomst van de sociaal-democratie* 1-16
– *Etnische ontzuiling* 2-4
– *De deco, de Eerste Kamer en het regeerakkoord* 6-4
- Leffring, Myrte
– *Kringloop* 6-5
- Lieshout, Twan
– *Weg van het redelijke midden* 2-22
– *Alleen een sociaal Europa heeft een gezamenlijke toekomst* 6-17
- Linthorst, Marijke
– *Soms volgt de Eerste Kamer niet* 4-4
- Lunsing, Jan
– *Bezit bestaat niet* 4-52
- Malet, Yourik
– *Sociaal-democratie als bindingsmiddel van de samenleving* 3-56
- Mantel, Dick
– *Identiteit, integratie, cultuurdenken en de PvdA* 4-42
- Muijen, Matthijs van
– *Frankrijk in beweging* 5-5
- Munneke, Solke
– *De bouwmarkt van het staatsrecht* 5-57
- Nierop, Annemarieke
– *Vijf jaar Van Waarde* 1-5
- Oversloot, Hans
– *Verkiezingen in Oekraïne* 5-45
- Piri, Kati
– *Mensenrechten in Marokko* 3-26 (zie ook: Ploumen, Lilianne)
- Paardekooper Overman, Armand
– *Ver weg is het nieuwe dichtbij* 3-14 (zie ook: Houben, Francine)
- Ploumen, Lilianne
– *Mensenrechten in Marokko* 3-26 (zie ook: Piri, Kati)
- Recourt, Jeroen
– *Maak van de rechter een tweedelijnsvoorziening* 2-26
- Sie Dhian Ho, Monika
– *Europa tussen markt en gemeenschap – De terugkeer van de identiteitspolitiek* 4-5
- Snijders, A.L.
– *Naar de kelder* 1-72
– *Professor* 5-74
– *Het meisje van nummer 17* 6-47
- Stellinga, Bart
– *De financiële sector: van dominant naar dienstbaar* 1-45
- Tang, Paul
– *De markt mag niet groter zijn dan de democratie* 2-38 (zie ook: Hormes, Erik)
- Teulings, Coen
– *Tien jaar na de financiële crisis* 6-6
- Tillie, Jean
– *Een gezamenlijke toekomst* 4-30
- Tromp, Reinier
– *Zeggenschap in de digitale samenleving* 5-16
- Ummelen, Bert
– *Memoires van een volhouder* 1-29
- Vandenbroucke, Frank
– *Een Belgische blik op het Nederlandse AOW-debat* 5-33
- Venzke, Ingo
– *Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd* 2-74
- Verhagen, Frans
– *Dumpen die identiteit; goede oude klassenstrijd, keer terug!* 6-42
- Vermeeren, Simone
– *Troelstra's vergissing* 5-67
- Vos, Christiaan
– *Belastingvlucht, dat zijn wij!* 1-57
- Wees, Leo van der
– *Publiek geld = publieke informatie = publieke toegang* 3-27
- Went, Robert
– *Bijsturen kan en gebeurt ook* 1-36
- Woltring, Naomi
– *Sluitstuk van linkse waarden* 3-61
- Wolvers, Rob
– *De moeizame verhouding met de krijgsmacht* 3-45

Zandstra, Lobke

– *Dromen van een duurzame stad* 3–22

Zandvliet, Ruben

– *Het draait om de regels, en die kun je wijzigen*
2–62

Wilt u een van deze artikelen lezen?

Artikelen uit recente edities van S&D zijn te vinden op de website van de Wiardi Beckman Stichting (www.wbs.nl). Hier vindt u ook het register van S&D vanaf 1939.

Oudere nummers (1939 tot 2017) zijn gratis te downloaden van de website van het Documentatiecentrum Politieke Partijen van de Universiteit Groningen (<http://pubnpp.eldoc.ub.rug.nl/root/tijdschrift/SenD/>).

S&D online lezen

Vanaf januari kunnen abonnees van S&D de meest recente artikelen direct online lezen. Ook komt er een maandelijkse attendering van nieuw verschenen artikelen per mail.

Wilt u S&D online lezen en/of per mail geattendeerd worden op nieuwe artikelen? Geef dan uw naam en e-mailadres aan ons door via send@wbs.nl. Wij sturen u vervolgens de gegevens toe waarmee u een account kunt aanmaken op de website van de Wiardi Beckman Stichting.

- 3 *Redactioneel* Oud en nieuw
- 4 *Column* **Ruud Koole** Deco, Eerste Kamer en regeerakkoord
-
- 5 **Myrte Leffring** Kringloop
-
- 6 **Coen Teulings** Tien jaar na de financiële crisis
- 14 **Colin Crouch** Weerstand tegen globalisering
- 17 **Twan van Lieshout** Alleen een sociaal Europa heeft een gezamenlijke toekomst
-
- 26 *Column* **Paul Bordewijk** Klimaatbeleid en versobering: wat is doel, wat is middel?
-
- 27 **Meike Bokhorst** Van Moskou naar Peking
-
- 41 *Column* **Annemarie Kok** Afscheid van de indirecte democratie
-
- Boekessay*
- 42 **Frans Verhagen** Dumpen die identiteit; goede oude klassenstrijd, keer terug!
-
- 47 **A.L. Snijders** Het meisje van nummer 17
-
- 48 Register S&D 2018