

KLARA BOONSTRA Stop de concurrentie op de arbeidsmarkt

CATHERINE DE VRIES De essentie van Europa is diversiteit

DEN UYL-LEZING VAN JOSÉ VAN DIJCK

# Publieke waarden in de online wereld



*Met een reactie van Paul Tang en Kimon Moerbeek*

FRANK VANDENBROUCKE

Er is draagvlak voor Europese solidariteit

Jaargang 76, nummer 1, februari 2019

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](mailto:send@wbs.nl)**

### Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

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

### Vormgeving

Jaap Swart (*omslag & lay-out*)

### Abonnementen

Bel 06 206 12 852 of mail

[info@vangennep-boeken.nl](mailto:info@vangennep-boeken.nl)

voor een abonnement of kennis-  
makingsnummer.

### Uitgever

Uitgeverij Van Gennep

Emmastraat 69

1814 DM Alkmaar

[info@vangennep-boeken.nl](mailto: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 an-

derszins 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

---

## Kantelmomenten

De Autoriteit Consument en Markt laat zich leiden door marktfetisjisme, vindt Klara Boonstra. Zelfstandigen moeten van de toezichthoudende instantie verplicht concurreren met elkaar op prijs, en met werknemers om werk. Dat is onterecht, het laat hordes zelfstandigen in armoede leven en houdt de lonen kunstmatig laag. Het moet maar eens afgelopen zijn met het tegen elkaar uitspelen van werknemers en zzp'ers. Boonstra vindt het Hof van Justitie van de EU aan haar kant, maar de Autoriteit Consument en Markt houdt zich doofstom. Toch lijkt er wat te bewegen.

Er beweegt ook het nodige in onze online wereld, laat José van Dijck zien met haar Den Uyl-lezing. De tech-giganten uit Silicon Valley lieten zich tot nu toe weinig gelegen liggen aan onze Europese normen en waarden terwijl ze met grote kracht ons dagelijks leven binnendrongen. Van Dijck houdt een vurig pleidooi om onze publieke waarden een prominente plek te geven in onze digitale wereld. Dat gaat veel verder dan privacy-beleid voor Facebookgebruikers, het gaat ook over de digitale infrastructuur van onze gemeenten en van onze zorg- en onderwijsinstellingen. Reacties op de lezing zijn er van Paul Tang – die zich vooral richt op inperking van de macht van de tech-bedrijven – en van Kimon Moerbeek – die professionalisering bepleit op het niveau van schoolbesturen.

Verandering van koers kan er ook komen in Europa, nu uit onderzoek van Frank Vandembroucke e.a. blijkt dat Europese burgers veel meer geneigd zijn tot onderlinge solidariteit bij werkloosheid dan politici altijd dachten.

Voor u ligt, kortom, een nieuw nummer van S&D vol hoop op verandering.

## Foute regels

Door **Annemarieke Nierop**  
Eindredacteur S&D

E-Tax heette het fiscale adviesbureau van de twee jonge mannen in donkerblauwe pakken die me op een dag vroegen of ik voor ze wilde komen werken. Nieuwe fiscale regelingen beschrijven in gewonemensentaal, zo moeilijk leek het niet. De koffie was goed, het salaris enorm, de mannen waren aardig en ik was er doodongelukkig. Na twee maanden nam ik de benen. Of ik een paar opdrachten wilde blijven doen, vroegen ze.

En zo begon ik in 2001 als zelfstandig tekstschrijver/journalist. Mijn huur was 300 gulden, ik leefde als een student, investeerde in een computer en een Ikea-bureau en voelde me onoverwinnelijk. Met *HTML voor Dummies* op schoot timmerde ik een website in elkaar. Uit de *Gouden Gids* plukte ik opdrachtgevers waar ik wel voor wilde werken.

Lastiger was de prijs die ik moest vragen voor mijn diensten. Ik had geen idee wat gangbaar was. Vijftien gulden per uur leek me voldoende om van rond te komen. Via VillaMedia — ook toen al een veelbezocht onlineplatform van de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) — leerde ik beter. Wie als beginnend tekstschrijver minder dan dertig gulden per uur vroeg, deed niet alleen zichzelf financieel tekort, maar zorgde ook dat niemand hem serieus nam. Erger nog: hij verpestte de markt voor anderen. De website vermeldde drie richtlijnen voor tarieven: voor beginners, voor ervaren journalisten en voor experts.

Dat was leerzaam. Opdrachten selecteerde ik vanaf die dag op prijs: klussen die bijna een hobby waren — onder een boom in het Vondelpark literaire manuscripten redigeren

— deed ik voor het minimumtarief, voor saai fiscaal schrijfwerk rekende ik mezelf tot de experts. Vond een opdrachtgever het te prijzig, dan verwees ik naar de NVJ. Het werkte feilloos.

In 2004 meldde VillaMedia dat de NMa (tegenwoordig de Autoriteit Consument en Markt) het onder dreiging van hoge boetes verbood nog langer adviestarieven te verstrekken: 'Volgens richtlijnen van de NMa, die gelden voor alle EU-landen, mogen beroeps- en belangenorganisaties geen adviestarieven verspreiden met als argument dat deze organisaties hun leden een instrument in handen geven dat concurrentie uitsluit. Ons tegenargument dat de NVJ-tarieven geen concurrentieverstorende uitwerking op de markt hebben, doet voor de NMa niet ter zake.'

Toen in 2007 de economische crisis kwam, veel journalisten noodgedwongen zelfstandige werden en de gangbare vergoeding voor een artikel niet langer een gulden maar tien eurocent per woord was, dacht ik vaak terug aan de adviestarieven van de NVJ. Als het zelfstandige journalisten wel zou zijn toegestaan zich te organiseren rond tarieven, zou de armoedeval van zo'n beetje heel schrijvend Nederland dan zijn voorkomen? Ik ben ervan overtuigd dat het verschil had gemaakt.

Schandalig slecht betaald worden voor vakmanschap, blijkbaar zijn we dat normaal gaan vinden. Maar het tij lijkt te keren. Zie de landelijke staking van freelance fotografen tegen de lage tarieven vorige maand. Zie de oproep van VVD-minister Sander Dekker in *De Telegraaf* aan journalisten en fotografen om collectief te onderhandelen over vergoedingen. Zie het feit dat de Autoriteit Consument en Markt is teruggefloten door het Europese Hof van Justitie (artikel van Klara Boonstra in dit nummer). Verandering hangt in de lucht.

---

## Onder water

Ik herinner me dat ik geboren ben met handen  
van mijn vaderskant en wat daaruit is weggeleden.  
'Hou dat vast,' zei de man die me twee keer twaalf  
minuten had zien huilen als een baby en daar in  
rechte lijnen een draai aan wilde geven.

Hij tekende een kubus op het bord. 'Pas als je  
niet meer om je eigen hoek komt kijken is het  
plaatje rond, heb ik de kantjes gladgestreken.'  
Wie baart er nu een kreukvrij wezen, dacht ik maar  
ik vroeg het niet. Kunnen blote handen naakten kleden?

Verder nooit begrepen dat slakken dakloos kunnen  
zijn, dat een pasgeboren zeeschildpad alleen naar  
het water kruipt. Misschien snap ik alleen de egel die  
bij nood zijn kroost aanvreet maar ook niet helemaal.  
Wie snoert de dierenriemen zo strak aan?

Soms voert men jonge muizen aan een zwangere  
kat om haar kittens in een emmer te verzuipen.  
'Daarom dus,' zei de man, 'geef ik jou een goede kans'  
en veegde met een natte vinger een hoekje van de kubus af.  
Ik dacht: een pasgeborene kan ademen onder water.

*Meity Völke*

Meity Völke uit Roermond is de winnares van de 10<sup>e</sup> Turing Gedichtenwedstrijd. Het gedicht *Onder water* verscheen in *Steeds op reis en altijd thuis*, de speciale bloemlezing van de honderd beste gedichten van 2018, gekozen uit de ruim 7.000 inzendingen voor de gedichtenwedstrijd.

# Stop de concurrentie op de arbeidsmarkt

Zelfstandigen mogen geen collectieve afspraken maken over tarieven. Op dat standpunt stelt de Autoriteit Consument en Markt zich al jaren. Maar nu is de ACM teruggefloten door het Hof van Justitie van de EU en roept ook de Raad van Europa op tot vrijheid voor freelance acteurs, journalisten en musici om te onderhandelen over arbeidsvoorwaarden.

**KLARA BOONSTRA**

*Directeur Wiardi Beckman Stichting*

Op de arbeidsmarkt kunnen – net als op andere markten waar vraag en aanbod samenkomen – de algemene marktprincipes worden toegepast. We kunnen de arbeidsmarkt economisch duiden en bijvoorbeeld bepleiten dat efficiëntie leidend moet zijn. Of juist juridisch, en stellen dat eenieder vrij toegang tot de arbeidsmarkt moet hebben. We kunnen onze arbeidsmarkt sluiten of openen. We kunnen de markt zijn gang laten gaan of juist reguleren. Dat kan ad hoc vanwege bepaalde omstandigheden, maar vaker leggen we regulering voor langere tijd vast in wetten.

In het arbeidsrecht is uitdrukkelijk voor dat laatste gekozen. Het arbeidsrecht biedt vanwege de ongelijke economisch verhoudingen en ongelijke machtsverhoudingen op de arbeidsmarkt een sterke bescherming voor de werknemers. Het arbeidsrecht houdt rekening met de maatschappelijke verhoudingen en compenseert deze, onder meer door collectieve arbeidsovereenkomsten bovengeschikt te maken aan het individuele arbeidsrecht. Onderbieding, dat wil zeggen concurrentie tussen

werkenden op grond van de prijs van de arbeid, wordt daarmee voorkomen. De afspraken leggen een bodem in de prijs van de arbeid.

Een ander voorbeeld van regulering van markten is de mededingingswetgeving, waarin het kartelverbod is opgenomen. Die wet verbiedt overeenkomsten tussen ondernemingen die de concurrentie op de Nederlandse markt of een deel daarvan verhinderen of beperken. Op tal van markten bestaan daarvoor goede redenen, denk aan de kartels in de bouw waardoor in het verleden zowel overheid als burgers werden benadeeld. De vraag is echter of onder ‘de markt’ ook de arbeidsmarkt moet worden verstaan. Als dat zo zou zijn, zou de bescherming van werkenden, zoals die is vastgelegd in collectieve arbeidsovereenkomsten, als een kartel kunnen worden beschouwd.

Afspraken op de arbeidsmarkt kunnen uiteraard effect hebben op de prijs van goederen en diensten – in feite zijn cao-afspraken immers prijsafspraken over de lonen – maar omdat cao-afspraken een sociaal doel dienen, zijn

ze uitgezonderd van vrije concurrentie. Zowel de Europese als de Nederlandse wetgever heeft geregeld dat cao's nadrukkelijk worden uitgesloten van de werking van het mededingingsrecht. Dat geldt ook voor cao's die algemeen verbindend zijn verklaard, waardoor ze voor de hele bedrijfstak bindend worden.

In een reeks uitspraken in de jaren negentig heeft het Hof van Justitie van de EU aan deze zogenaamde cao-exceptie een vrij brede werking gegeven. Zo oordeelde het dat ook de Nederlandse pensioenen met hun verplichte deelname in fondsen en vele aanvullende sociale verzekeringen binnen de exceptie vallen. Ook als het gaat om verzekeringen die tevens op de private verzekeringsmarkt te koop zijn en zelfs als de werkgever daarvoor een lagere prijs kan bedingen. De achtergrond van die leer is dat waar een sociaal-politiek doel wordt gediend, concurrentie juist geen goed doet.<sup>1</sup> Ongebreedde concurrentie op de arbeidsmarkt drukt immers de prijs voor de arbeid en de daarmee samenhangende arbeidsbescherming omlaag. De bodem die de cao legt in het arbeidsrecht wordt met de uitsluiting van het mededingingsrecht breed erkend als algemeen belang.

### **Autoriteit Consument en Markt**

Dat onder 'de markt' in de mededingingswetgeving inderdaad in elk geval de consumentenmarkt moet worden verstaan, blijkt uit het feit dat de toezichthoudende instantie op deze wetgeving in 2013 werd omgedoopt tot Autoriteit Consument en Markt (ACM) – daarvoor heette zij de Nederlandse Mededinging Autoriteit (NMa). Je zou kunnen stellen dat de arbeidsmarkt niet een markt is waarop consumenten een rol spelen, en dus dat de mededingingswetgeving daar helemaal niet van toepassing moet zijn. Maar de ACM past het mededingingsrecht wel degelijk ook op de arbeidsmarkt toe, en wel op dat deel waar zelfstandigen hun diensten aanbieden.

Zelfstandigen worden – anders dan werknemers – wel geacht te concurreren. Door de concurrentie tussen zelfstandigen onderling,

en tussen hen en werknemers, zakt de prijs van de arbeid alsnog door de bodem die het arbeidsrecht beoogt te garanderen. Vervolgens zien we op een aantal plekken een neerwaartse druk op de lonen ontstaan, met name waar het diensten betreft die ook worden verricht door ondernemingen met werknemers.

Deze gang van zaken laat nu al heel wat jaren desastreuze sporen na op de arbeidsmarkt. Verschillende groepen werkenden worden op deze manier tegen elkaar uitgespeeld en worden gedwongen met elkaar te concurreren. Veel werk dat voorheen in loondienst werd gedaan – bijvoorbeeld in de horeca maar ook in de journalistiek, fotografie, bouw, pakketbezorging etc. – is inmiddels omgekat tot 'dienstverlening' door zzp'ers.

---

## **Plat marktfetisjisme bracht de ACM ertoe de mededingingswetgeving op de arbeidsmarkt toe te passen**

---

Het was een bewuste keuze van de ACM om de mededingingswetgeving op deze manier op de arbeidsmarkt toe te passen, een keuze die niet anders kan worden getypeerd dan plat marktfetisjisme. In 2007 al bracht de autoriteit een visiedocument uit waarin zij een poging deed de ruimte voor sociale afspraken – zoals die was erkend door de eerdergenoemde Europese arresten – te beperken. In dat visiedocument wordt gesteld: 'Zzp'ers zijn ondernemers, géén werknemers. Het staat werkgevers en vakbonden vrij om een cao af te sluiten, maar zij mogen hierin geen minimumtarieven voor zzp'ers vastleggen. Het is niet de bedoeling dat onnodige en ernstige concurrentiebeperkingen gerechtvaardigd worden door er het etiket "cao" op te plakken.'

De markt waarop zelfstandigen actief zijn, wordt in die visie vereenzelvigd met de consumentenmarkt. De ACM wordt in deze zienswijze gesteund door toonaangevende economen als Barbara Baarsma, die stelt dat het doel van mededinging en marktwerking het vergroten van de welvaart is, specifiek: de welvaart van consumenten.<sup>2</sup> Haar veronderstelling – en van de ACM – is dat concurrentie per definitie consumenten en dus burgers ten goede komt.

In die visie is geen plaats voor de opvatting dat mensen niet alleen consument, maar ook burger, werkende en collega van elkaar zijn en bereid zijn om een prijs voor een dienst te betalen die de werkende in staat stelt de risico's te ondervangen die bij werken horen, zoals werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid.<sup>3</sup> En belangrijker: dat welvaart ook zou kunnen bestaan uit een wereld waarin mensen niet constant met elkaar of zichzelf in strijd hoeven te zijn. Dat ontspannen onderlinge verhoudingen misschien wel een aardiger samenleving opleveren dan een wereld waarin wij allen met elkaar in competitie zijn. Dat sommige zaken zoals zorg en kunst niet vermarkt zouden moeten worden.

### *De musicus als onderneming*

De FNV heeft zich vanaf het begin tegen deze vermarkting van arbeid verzet. Een belangrijk succes boekte ze eind 2014, toen kunstenaarsvakbond FNV KIEM voor het Europese Hof van Justitie een zaak won die zij zeven jaar daarvoor had aangespannen tegen de NMa/ACM.<sup>4</sup> De inzet van de juridische strijd was het recht van de vakbond om de belangen van werknemers en zzp'ers gezamenlijk en in verband met elkaar te behartigen. Het Hof van Justitie van de EU, de hoogste rechter in onze rechtsorde op dit terrein, oordeelde dat het (onder voorwaarden) is toegestaan om in cao's naast afspraken over de beloning van werknemers ook minimumtarieven voor zzp'ers op te nemen.

Centraal in deze zaak stond de cao voor orkesten, waarin tot 2007 een speciaal hoofd-

stuk was opgenomen voor de zogenoemde remplaçanten. Dat zijn musici die geen vaste plek hebben in het orkest, maar voor de duur van een orkestwerk tijdelijk in het orkest worden opgenomen, bijvoorbeeld om een zieke musicus te vervangen of omdat zij een uitzonderlijk instrument bespelen.

## In sociaal recht is het goed gebruik mensen niet mee te laten betalen aan regelingen waarop ze geen beroep kunnen doen

Zij verrichten hetzelfde werk als de vaste leden van het orkest, anders dan de solisten die worden ingehuurd. Soms doen ze dit werk op basis van een tijdelijk dienstverband, dan worden ze werknemer-reemplaçanten genoemd en vallen ze gewoon onder het algemene deel van de cao. Soms ook worden ze hiervoor ingehuurd als zelfstandige remplaçant. De juridische titel die daarbij hoort is dat orkest en musicus geen werkgever en werknemer zijn, maar opdrachtgever en opdrachtnemer.

Er bestonden verschillende redenen om in de cao voor orkesten een speciaal hoofdstuk op te nemen voor remplaçanten. Allereerst gelijke behandeling van alle orkestleden, onafhankelijk van hun juridische status. Om dat te bereiken had men ook kunnen kiezen voor een voorschrift in de cao dat elke remplaçant een tijdelijke arbeidsovereenkomst zou moeten krijgen. In dat geval zouden alle arbeidsvoorwaarden onvoorwaardelijk op hen van toepassing worden. En, wellicht belangrijker, ook alle sociale-zekerheidsrechten. Die keuze zou echter ook nogal wat nadelen hebben omdat remplaçanten over het algemeen verschillende werkzaamheden naast elkaar hebben. Vaak geven ze ook les op een muziekschool of



spelen in andere ensembles. Zij hebben daarvoor niet veel profijt van grote delen van het arbeids – en sociale-zekerheidsrecht, dat gebaseerd is op meer structurele dienstverbanden. Door exact dezelfde arbeidsvoorwaarden toe te passen zou feitelijk ongelijke behandeling ontstaan. Ze zouden indirect meebetalen aan regelingen waar ze nooit een beroep op zouden kunnen doen. In het sociale recht is het een goed gebruik mensen niet mee te laten betalen aan regelingen waarop ze geen beroep kunnen doen.

Vanuit de gedachte dat het gezien hun feitelijke situatie beter zou zijn de remplaçanten op grond van een opdrachtovereenkomst als zelfstandige te laten werken, maar dat ze wel in staat moesten zijn zich sociaal te verzekeren, werd gekozen voor een opslag van 17% op de beloning van de werknemers. Die tariefafpraak in de cao beoogde dus een materiële gelijkheid tussen de verschillende werkenden te bereiken, waar een formele gelijkheidsbenadering tot ongelijke uitkomsten zou leiden.

De regeling diende ook het tweede doel van de cao-overlegpartners, dat met name voor de vakbond van existentieel belang is: het tegengaan van verdringing tussen de verschillende werkenden. Door de basisprijs van de arbeid vast te leggen, verwijdert de cao immers de prikkel tot concurrentie tussen de verschillende juridische constructies op grond waarvan dezelfde arbeid wordt verricht. Concurrentie die onontkoombaar leidt tot een *race to the bottom* in slechte tijden of in sectoren waarin economische druk ontstaat.

### **FNV KIEM vs de Staat der Nederlanden**

In 2007 werd deze reeds jarenlang bestaande praktijk in de orkestensector aangevochten door de NMa, die de Nederlandse Toonkunstenaarsbond (NTB) dreigde met een boete van € 50.000. De redenering van de NMa was als volgt: de zelfstandig werkende musici zijn ondernemers en de afspraken die met hen worden gemaakt in de cao zijn daarmee met de mededingingswetgeving strijdige onderne-

mersovereenkomsten. De NMa heeft die boete nooit hoeven opleggen. De NTB kon als kleine vereniging zonder veel financiële armslag het risico eenvoudigweg niet nemen en trok zich terug uit de cao-onderhandelingen.

Binnen de FNV was rond die tijd duidelijk geworden dat de ‘zzp’ers zijn ondernemers’-benadering van de NMa niet alleen in de toonkunstensector, maar op de hele arbeidsmarkt tot een concurrentieslag tussen werkenden ging leiden. En dat in het verlengde daarvan verdringing van werknemers door zelfstandigen zou kunnen ontstaan. Men besloot daarom door middel van deze casus tot juridische actie over te gaan.<sup>5</sup>

Lastig daarbij was dat de NMa geen juridisch aanvechtbaar besluit had genomen: de Nederlandse Toonkunstenaarsbond had zich immers zelf na het dreigement teruggetrokken. Daarom werd het eerdergenoemde visiedocument waarin de NMa haar standpunt uiteenzette – ‘zzp’ers zijn ondernemers en vallen onder het mededingingsrecht’ – inzet van de zaak die werd aangespannen tegen de Staat der Nederlanden. De eis die werd geformuleerd was dat de NMa/ACM publiekelijk haar visie moest herzien.

De FNV baseerde de dagvaarding op het argument dat ook het onderhandelen ten behoeve van de als zelfstandige werkende remplaçanten onder de cao-exceptie van het mededingingsrecht valt. Immers, als dat niet het geval is, wordt het recht van de vakbond om voor werknemers te onderhandelen ‘loos’. Door het prijsverschil van de verschillende werkenden, dat al snel zal ontstaan als ze met elkaar moeten concurreren, vindt verdringing van de beschermde werknemers plaats. De cao-exceptie is er juist op gericht concurrentie van werkenden te voorkomen. Als de belangen van beide groepen werkenden – zelfstandigen en werknemers – niet tezamen kunnen worden behartigd, ontstaat het risico dat ze tegen elkaar worden uitgespeeld. Omdat FNV KIEM zowel werknemers als zelfstandigen onder haar leden telt, wordt in dat geval het in verschillende internationale verdragen be-

schermde recht op vrijheid van vakvereniging en het recht op collectief onderhandelen ten onrechte beperkt.

Het Hof van Justitie van de EU herformuleerde de vraag van de FNV als de vraag of de remplaçanten eigenlijk als ondernemingen moeten worden beschouwd in de zin van de mededingingswetgeving (een juridische kwalificatievraag).<sup>6</sup> Het Hof argumenteerde dat zelfstandigen niet langer als onderneming hoeven te worden beschouwd als ze niet de vrijheid hebben om het tijdschema, de plaats en inhoud van het werk te kiezen en bovendien niet delen in de commerciële risico's van

## De 'zzp'ers zijn ondernemers'-benadering van de ACM heeft geleid tot een concurrentieslag tussen werkenden

de werkgever. Een verdere voorwaarde is dat zij tijdens de duur van de overeenkomst in de onderneming zijn opgenomen en derhalve een economische eenheid vormen.

In het geval van de remplaçanten was van al deze voorwaarden sprake, zo oordeelde het Haagsche gerechtshof dat de prejudiciële vragen had gesteld en met de antwoorden van het Hof tot een voor FNV KIEM gunstig oordeel kwam. Immers: zij gaan op in het orkest, moeten repeteren als de dirigent dat opdraagt, kunnen geen Bach gaan spelen als Beethoven op het programma staat en het inkomen dat zij uit hun werkzaamheden halen is niet onderhevig aan de markt waarop ze de dienst verlenen. Gedurende de overeenkomst gaan zij op gelijke wijze op in het orkest als hun collega-musici, die wel op grond van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn. In dat geval, zo stelt het Hof van Justitie, is sprake van

'schijnzelfstandigen' ('false self-employed'), een bijzonder soort werknemers.

Dat is een wat ongelukkige term, omdat wij die in Nederland gebruiken voor de situatie waarin iemand juridisch werknemer is, maar door zijn werkgever foutief wordt gekwalificeerd om de verplichtingen van het arbeidsrecht te ontlopen. Van dergelijk misbruik was in deze casus geen sprake, ook niet volgens het EU-hof.

### *Eind goed, niet al goed*

Hoewel de uitkomst voor FNV KIEM uiteindelijk positief was voor deze groep werkenden, is de benadering van het Hof problematisch. Deze casus is opgelost door opnieuw een scheidslijn te trekken, maar nu op een andere plek, tussen verschillende categorieën werkenden. Maar alleen voor die situatie waarin werknemers en opdrachtnemers zij aan zij dezelfde werkzaamheden verrichten in de onderneming van de werkgever/opdrachtgever. Weliswaar is daarmee het Europese werknemersbegrip wat breder geworden, maar aan het basisprobleem van concurrentie tussen groepen werkenden waardoor zij elkaar verdringen, is niets veranderd.<sup>7</sup>

Dat bleek inderdaad toen de FNV trachtte de uitkomst van het arrest te verzilveren in een andere sector, namelijk die van de architectenbureaus. Toen de partijen bij de cao voor architectenbureaus een algemeen verbindendverklaring-verzoek voor hun cao bij het ministerie van SZW indienden, ontvingen zij nul op het rekest. Het ministerie stelde zich, na raadpleging van de ACM, wederom op het standpunt dat de in opdracht werkende architecten die zij aan zij werken met werknemers — net als in de orkesten — niet aan de omschrijving van het Hof voldoen.

Nu is het natuurlijk mogelijk om daarover ook weer een rechtszaak te starten, de jarenlange ommegang naar verschillende gerechten te maken en te bakkeleien over waar de scheidslijn tussen verschillende groepen werkenden eigenlijk moet liggen, maar in feite is dat een

kunstmatige en heilloze weg. Want als we dan zeven jaar verder zijn, en het is voor de architecten geregeld, dient zich wel weer een ander voorbeeld aan, en weer een ander. Beter zou het zijn om naar de grondslagen van de arbeidsbescherming te kijken en vervolgens te herijken op wie die van toepassing zouden moeten zijn.

De dienstenmarkt waarop ondernemers actief zijn, blijft in de huidige wetgeving fundamenteel gescheiden van de arbeidsmarkt. Daardoor blijven ook de beide reguleringssystemen ongewijzigd gescheiden van elkaar. Mededingingsregeling voor de dienstenmarkt, arbeidsmarktregulering voor de arbeidsmarkt. Door die schotten tussen de reguleringssystemen wordt niet onderkend dat op een deel van de dienstenmarkt, namelijk waar diensten worden verricht die nagenoeg alleen uit arbeid bestaan, het doel van mededingingsregulering niet wordt behaald, terwijl er wel schade ontstaat voor de werkenden.

### **Bescherming voor alle werkenden**

Bij de toepassing van het marktdenken op de consumentenmarkt van diensten is geen moment aan de belangen van deze groep zzp'ers gedacht. Vaak zal naar voren worden gebracht dat zij de voordelen van het ondernemerschap hebben, zoals het kunnen bedingen van een hogere prijs voor hun arbeid en allerlei fiscale voordelen. Voor degenen die alleen arbeid in hun dienstverlening inbrengen is dat in de praktijk echter meestal een illusie. Zij verdienen vaak niet genoeg om in de risico's die samenhangen met arbeid te voorzien en ook niet om werkelijk de fiscale voordelen te genieten.<sup>8</sup>

Zelfstandigen zonder personeel waarvoor geldt dat de dienst die zij verrichten vrijwel geheel uit hun arbeid bestaat, zouden categoriaal buiten het mededingingsrecht moeten worden gehouden. Dat geldt in het bijzonder voor zelfstandigen die arbeid verrichten die ook door werknemers wordt verricht, zoals remplaçanten. Zij zijn immers wat betreft hun

werkzaamheden volledig uitwisselbaar. De wetgever zou moeten erkennen dat als wordt uitgegaan van de gezamenlijke belangen van zowel de werknemers als de zelfstandigen, gelijke behandeling afstemming van hun werkelijke behoeften vergt. Net als voor werknemers geldt dat zij bescherming zouden moeten genieten tegen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en moeten kunnen sparen voor hun pensioen.

Het is goed mogelijk om beide vormen van de arbeidsrelatie – 'werknemer' en 'werk in opdracht' – naast elkaar te laten bestaan. Daar bestaan ook vanuit de werkenden gerekenede goede redenen voor. Hun arbeidsbescherming hoeft niet identiek te zijn, want hun omstandigheden zijn dat ook niet. Wel moet snel een einde komen aan het uitspelen van groepen werkenden tegen elkaar. Daarvoor is het nodig dat een model van materiële gelijkwaardigheid wordt ontwikkeld waaraan ook de ACM zal zijn gebonden.

Voor zelfstandigen die zij aan zij werken met werknemers, zou de ACM bij wijze van spreken morgen al met een nieuw visiedocument kunnen komen waarin ze toestaat dat zij collectief mogen onderhandelen over prijzen. Hiervoor is – gezien de uitspraak van het Europese Hof van Justitie – geen wetwijziging nodig.

Voor de zelfstandigen die niet zij aan zij werken met werknemers, is wel een wetwijziging nodig. En daarvoor is in Europa en in Nederland politieke wil tot verandering, tot sociale rechtvaardigheid vereist. Er gloort enige hoop aan de horizon. Zo besloot het Comité van Ministers van de Raad van Europa in een Ierse zaak over stemacteuren dat zij, en ook andere acteurs, freelance journalisten en musici, over hun arbeidsvoorwaarden zouden moeten kunnen onderhandelen.<sup>9</sup> Eerder in 2017 stelden de Sociaal-Economische Raad en de Raad voor Cultuur eveneens dat daartoe grote noodzaak bestaat.<sup>10</sup> De kunsten zijn vaak de voorlopers voor verandering, laat dat ook nu het geval zijn.

- Noten**
- 1 Onder meer Albany-arrest, vindplaats [eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:61996CJ0067\\_SUM&from=RO](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:61996CJ0067_SUM&from=RO).
  - 2 Baarsma B., 'Moeilijke marktwerking en meedogenloze mededinging: Een welvaart economisch perspectief', *TPE-digitaal* 2010, jaargang 4(1), pp. 147-175.
  - 3 [www.ftm.nl/artikelen/je-bent-burger-geen-consument?share=1](http://www.ftm.nl/artikelen/je-bent-burger-geen-consument?share=1)
  - 4 Formeel werd de Staat der Nederlanden gedaagd omdat de NMa geen rechtspersoon was.
  - 5 Vanaf 2008 tot het einde van de rechtsgang was de auteur van dit artikel als jurist werkzaam bij de FNV en intensief bij de casus betrokken.
  - 6 <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:GHDHA:2015:2305>
  - 7 [www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Policy-Brief-2016-14-Flexibiliteit-op-de-arbeidsmarkt.pdf](http://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Policy-Brief-2016-14-Flexibiliteit-op-de-arbeidsmarkt.pdf)
  - 8 [www.khmw.nl/wp-content/uploads/Wim-Drees-Fonds-KHMW-Koen-Caminada-4-okt-2018.pdf](http://www.khmw.nl/wp-content/uploads/Wim-Drees-Fonds-KHMW-Koen-Caminada-4-okt-2018.pdf)
  - 9 The European Committee of Social Rights, Collective Complaint No. 123/2016 ICTU v. Ireland.
  - 10 [www.ser.nl/nl/Publicaties/Weerbare-cultuursector](http://www.ser.nl/nl/Publicaties/Weerbare-cultuursector)

## S&D online lezen

Vanaf dit jaar kunnen abonnees van S&D de meest recente artikelen direct online lezen. Ook komt er een maandelijks attentering 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](mailto:send@wbs.nl). Wij sturen u vervolgens de gegevens toe waarmee u een account kunt aanmaken op de website van de Wiardi Beckman Stichting.

## Column

---

# Vijftig jaar socialistisch

Door **Paul Bordewijk**

Publicist

Deze maand is het vijftig jaar geleden dat mijn eerste artikel in *S&D* verscheen. Op zichzelf best iets om trots op te zijn, maar dat ik er aandacht voor vraag is omdat het artikel op twee punten nog steeds actualiteitswaarde heeft. Het heette *De droom van Vondeling* en ging in op een uitspraak van de voormalige partijleider in zijn boek *Nasmaak en voorproef*: 'Zoals velen bekend zal zijn, ben ik voorstander van een grote progressieve volkspartij. In de oorlog heb ik daarvan gedroomd en erover geschreven.'

Mijn bezwaar daartegen was dat 'progressief' zo'n beetje functioneerde als eufemisme voor 'socialistisch', maar in feite een inhoudsloze term was, omdat je daarmee zowel kon bepleiten de Amsterdamse grachten te dempen als de Binnenstad af te sluiten voor auto's.

Ik verwees ook naar een televisie-interview met de Duitse liberaal Ralf Dahrendorf dat een paar maanden daarvoor was uitgezonden. Die vond de socialisten veel te behoudend, want zij wilden maar vasthouden aan sociale verzekeringen in plaats van mensen zelf de keuze te laten om zich te verzekeren. Hij had wel sympathie voor D'66.

Het leek mij meer een theoretische onderbouwing van mijn betoog dan dat dit een serieus argument zou worden. Ik kon toen niet vermoeden dat Dahrendorf vooruitliep op de discussie over de toekomst van de verzorgingsstaat die vanaf de jaren tachtig gevoerd zou gaan worden en waarin degenen die bestaande voorzieningen wilden handhaven als conservatief werden aangemerkt, omdat ze niet wilden 'hervormen'. Uit angst con-

servatief te worden gevonden ging de PvdA daardoor vaak mee met de ontmanteling van de verzorgingsstaat.

Ik zag ook niet hoe het inruilen van de term 'socialistisch' voor 'progressief' tot een zoveel bredere partij zou leiden die een meerderheid in de Tweede Kamer zou kunnen krijgen. Maar ik had wel een troost: ook in de oppositie kun je invloed op het regeringsbeleid hebben. Het kabinet-De Jong nam heel veel linkse maatregelen, hoewel de PvdA natuurlijk altijd moest stellen dat het allemaal niet links genoeg was. Zo stemde de PvdA tegen de Wet universitaire bestuurshervorming, die later op voorstel van PvdA-minister Ritzen zou worden ingetrokken omdat hij veel te ver ging.

De Amerikaanse historicus James Kennedy constateerde achteraf dat Nederland naar links verschoof door aan de ene kant de radicaliserende jeugd en aan de andere kant de accomoderende reactie van de elite daarop, en dus vooral van het kabinet-De Jong. Met de kennis van nu moet je constateren dat dit kabinet gemeten aan de gerealiseerde wetgeving het meest linkse kabinet ooit was.

De vraag is of zoiets ook nu zou kunnen gebeuren. Dat weet je pas later, maar er zijn wel aanwijzingen voor een omslag in het politieke klimaat. De afschaffing van de dividendbelasting stuitte op veel meer weerstand dan verwacht en ging uiteindelijk niet door. VVD-adviseur Verwaayen wil breken met de VVD-traditie van een kleinere overheid en lagere belastingen. In Frankrijk blokkeren de gele hesjes Macrons 'hervormingsprogramma'. En in Nederland wordt gewerkt aan een uitzonderlijk vergaand klimaatakkoord, maar voor de linkse partijen gaat het allemaal weer niet ver genoeg. Zo kent de boer zijn varkens weer.

# Publieke waarden in een online wereld

## *Den Uyl-lezing*

Europa en Nederland staan voor de enorme uitdaging om onze online wereld, net als onze fysieke planeet, leefbaar en duurzaam te houden. Steeds vaker botst de dwingende commerciële architectuur van Amerikaanse technologiebedrijven met Europese publieke waarden. Daar tegenwicht aan bieden is lastig, maar gebeurt met steeds meer kracht.

### **JOSÉ VAN DIJCK**

---

*Universiteitshoogleraar media en digitale samenleving aan de Universiteit Utrecht en van 2015 tot 2018 president van de KNAW.*

2018 was het jaar waarin het techno-optimisme van de afgelopen decennia is omgeslagen in een ‘techlash’.<sup>1</sup> Het internet heeft veel gebracht, maar we zijn intussen ver verwijderd van de utopie die sinds de jaren negentig menigeen in haar ban hield. De nieuwe, wereldwijde ruimte van verbinding en contact zou de macht bij individuele burgers leggen en zou bestuurd worden door bedrijven met goede bedoelingen. Europa ging blindelings mee in de belofte van een ‘open and connected world’ waarvoor vrijwel uitsluitend Amerikaanse technologiebedrijven de blauwdruk leverden. Die onlinewereld werd ontworpen vanuit libertaire principes en vanuit een rotsvast geloof in de markt, die als vanzelfsprekend ook publieke belangen zou behartigen.

De afgelopen twee jaar zijn we echter geconfronteerd met het ene probleem na het

andere. Vooral sinds november 2016 ontdekten we de wijdverspreide aanwezigheid van desinformatie en nepnieuws op internet; we zagen hoe *hate speech* het publieke debat kon vergiftigen en hoe obscure internetgebruikers en -trollen democratische verkiezingen konden manipuleren door de polarisatie aan te wakkeren.

We waren ontzet door het nieuws dat Facebook meer dan 50 miljoen gebruikersprofielen naar het databedrijf Cambridge Analytica had ‘gelekt’. De stroom van privacyschendingen en datalekken hield niet op. Techbedrijven werden beschuldigd van belastingontduiking – al dan niet op creatieve manieren – en Eurocommissaris Mededinging Margrethe Vestager legde twee forse boetes op aan Google. Bedrijven die jarenlang slogans voerden als ‘move fast and break things’ en ‘do

no evil', moesten in 2018 voor parlementaire commissies verschijnen om toe te geven dat ze de samenleving juist konden beschadigen. Ze beloofden beterschap, in alle landen, in alle toonaarden.

Het vertrouwen dat techbedrijven de verschillende problemen zelf kunnen of willen oplossen, is inmiddels weg. En bij menigeen is ook het geduld op. Maar tegelijk lijken de macht en invloed van die bedrijven alleen meer toe te nemen en dat roept prangende dilemma's en vragen op. Kan Europa publieke waarden verankeren in een onlinewereld zonder macht te hebben over de architectuur ervan? Welke rol is er weggelegd voor de Nederlandse overheid, zowel op nationaal als op lokaal niveau? Hoe kunnen onafhankelijke instituties, non-profits en burgers zelf tegenmacht organiseren? En wat kan de politiek doen?

### **Geopolitieke machtsstrijd**

De afgelopen decennia is internet 'geplatformiseerd' en daarmee geprivatiseerd. Wereldwijd zijn praktisch alle onlinediensten georganiseerd via een infrastructuur die beheerst wordt door twee platform-ecosystemen: het Amerikaanse en het Chinese. In het Chinese ecosysteem controleert de staat de *corporate giants*, aangevoerd door Baidu, Alibaba en Tencent (BAT).<sup>2</sup> Laatstgenoemde twee hebben zich ontwikkeld tot poortwachters van de Chinese samenleving, waar ze macht hebben over allerlei soorten dienstverlening, van sociale media en betalingsverkeer tot online-winkelsystemen en internetapotheken. Hun bedrijfsbelangen zijn echter ondergeschikt aan het soevereiniteitsdenken van de Chinese overheid, die toegang heeft tot alle verzamelde data en die de regels voor algoritmische censuur bepaalt. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in het Sesame kredietpuntensysteem, waarbij het gedrag van Chinese burgers getraceerd wordt door koppeling van databestanden. Drie keer door rood rijden zou je schoolkeuze weleens kunnen belemmeren.

Tegelijk investeert de Chinese overheid volop in internettechnologie en exporteert die op grote schaal naar andere delen van de wereld.

Het Amerikaanse ecosysteem wordt gedomineerd door Alphabet-Google (G), Amazon (Am), Facebook (F), Apple (Ap) en Microsoft (M), ook wel bekend onder het acroniem GA-FAM. In de Verenigde Staten ondervinden deze bedrijven nauwelijks hinder van overheidsregulering, en na het routinevinkje van gebruikers worden data het verhandelbare eigendom van deze bedrijven. In het geopolitieke plaatje lijken de twee ecosystemen elkaars ideologische tegenpolen, maar misschien zijn de overeenkomsten wel groter dan de verschillen. Ze leunen allebei sterk op dezelfde

---

## **In China zijn data over burgers in handen van de overheid**

---

ingrediënten (data, algoritmes, gebruikers en aandacht) en ze hanteren dezelfde mechanismen, zoals personalisering, *ranking* en *microtargeting*. Op het wereldtoneel raken de twee rivaliserende ecosystemen steeds meer met elkaar vervlochten: zo is Google driftig bezig zijn zoekmachine aan te passen aan de eisen van het Chinese regime, en heeft Tencent aandelen in Uber (en andersom).

Ingeklemd tussen deze twee systemen bevindt zich het Europese continent, dat zelf weinig digitale technologiereuzen heeft.<sup>3</sup> Het Zweedse Spotify is het Europese bedrijf dat nog het meest waardevolle platform exploiteert en het enige dat in de top-50 van meest waardevolle platforms ter wereld staat. Wat u wellicht niet weet is dat momenteel 20% van de Spotify-aandelen in handen is van het Chinese Tencent. Verder is Europa voor zijn onlineverkeer en -dienstverlening vrijwel geheel afhankelijk geworden van Amerikaanse

techbedrijven. Na de hoge boetes die Google van de EU kreeg opgelegd, hoorden we veel gesputter over vermeende Europese jaloezie, vooral van politici en CEO's uit Amerika.<sup>4</sup>

Volgens mij wezen die boetes niet zozeer op jaloezie, maar eerder op een geopolitieke clash tussen de ideologie van het Europese Rijnlandmodel en het Amerikaanse marktkapitalisme.<sup>5</sup> In de EU hebben burgers controle over toegang tot hun data, en niet bedrijven. Veel EU-landen hebben meer aandacht voor *civil society*, voor onafhankelijke instituties en voor het belang van publieke diensten en sectoren. Er is hier in Europa dan ook steeds meer weerstand tegen de manier waarop Amerikaanse technologiebedrijven op Europese markten opereren.

### **Het Amerikaanse ecosysteem: infrastructuur en sectoren**

Dat betekent dat Europa een serieus probleem heeft: Europese landen zijn bijna volkomen afhankelijk geworden van het Amerikaanse ecosysteem, vooral van de Big Five die samen de essentiële infrastructuur voor internet hebben ontwikkeld. Die infrastructuur bestaat onder andere uit sociale netwerken (F en G), zoekmachines (G, M) audiovisuele platforms (G, Am, Ap), online-advertentiesystemen (G, F), betaalsystemen (G, Am), cloud computing en analytics (Am, G, M), app stores (Ap, G), online-winkelnetwerken (Am), geolocatediensten (G, M), etc. Elk van de vijf bedrijven vormt weer een ecosysteem (of 'silo') waarbinnen men gebruikers probeert te binden aan de 'eigen' platforms. Op sommige gebieden werken de vijf nauw samen, op andere punten zijn ze ver ontwikkeld in stevige competitie.

Die infrastructurele platforms zijn niet neutraal of agnostisch: specifieke waarden zijn in hun technologie ingebouwd. Achteraf weten we bijvoorbeeld dat het delen van data met derden door Facebook geen 'foutje' was maar wijdverbreide commerciële praktijk. Dat databedrijven als Acxiom en Cambridge Analytica toegang kregen tot gebruikersprofielen

van Facebook was onderdeel van hun verdienmodel. Er woedt een stevig debat — ook in de VS — of de techreuzen te groot zijn en dus opgebroken moeten worden. Ook is er discussie of sommige van deze diensten niet aange-merkt moeten worden als nutsvoorzieningen. Over het eerste heeft Europa formeel niet veel te zeggen, de tweede discussie is wel relevant. Ik kom daar nog op terug.

Platformisering beperkt zich niet alleen tot de infrastructuur van internettechnologie, maar verspreidt zich als een olievlek naar alle sectoren van de samenleving. Samen met twee collega's heb ik vier sectoren onderzocht: twee private (nieuws en transport) en twee publieke (gezondheid en onderwijs), maar natuurlijk zijn er nog veel meer sectoren waar de invloed substantieel is.<sup>6</sup>

Een bedrijf als Google bijvoorbeeld, beheert niet alleen datastromen afkomstig van infrastructurele platforms, zoals geolocatie-tracking en zoekmachines. Moederbedrijf Alphabet is in veel meer sectoren actief. In de transportsector is zij aandeelhouder van Uber en tegelijk eigenaar van navigatie-app Waze, terwijl 'Google Maps' in vele taxi-systemen standaard is ingebouwd. Alphabet is tevens eigenaar van Deepmind — een bedrijf dat kunstmatige intelligentie en data-analysesystemen ontwikkelt, vooral voor de gezondheidssector. In de sector onderwijs is Alphabet dominant aanwezig, bijvoorbeeld met een tiental apps (Google Apps for Education) die zijn ingebouwd in de eigen Chromebook-laptops. In de nieuwssector exploiteert het bedrijf Google News, een aggregator van krantenberichten, en beheert tegelijk het grootste online-advertentiesysteem. Wie eenmaal toegang heeft tot grote datastromen kan ze vervolgens combineren, bijvoorbeeld door gezondheidsgegevens te koppelen aan onderwijsgegevens en betalingsgegevens aan zoekresultaten.

Elk van de vijf grote bedrijven bouwt zo verder aan de eigen silo, en samen hebben ze wereldwijd controle over de platformmechanismen die datastromen en algoritmes aansturen. De commerciële logica waarop die me-



chanismen leunen, is doorgedrongen tot in de diepste vezels van ons dagelijks leven, waar nieuwsstromen, advertenties, propaganda en kattenvideo's dag en nacht door elkaar malen. Dezelfde algoritmes die het informele sociale verkeer sturen, dirigeren ook democratische processen. Dezelfde marktlogica van *likes*, *followers* en *filter bubbles* dringt zich ook op aan publieke sectoren.

Neem bijvoorbeeld het primair onderwijs in de Verenigde Staten, waar scholen steeds vaker platforms en apps gebruiken om leerprestaties van kinderen bij te houden en hun gedrag te analyseren. Zo heeft Amazon recentelijk miljarden geïnvesteerd in de ontwikkeling van datagedreven en algoritme-gestuurd basisonderwijs waar het 'kind' de 'klant' is. Ook Facebook besteedt honderden miljoenen dollars aan het ontwikkelen van Summit-scholen, waarmee zij het probleem van 'inefficiënte' en kostbare (lees: ondergefinancierde) publieke scholen in de VS wil aanpakken.

De 'overname' van het klaslokaal door Google, zoals treffend beschreven in een onderzoek van de *New York Times*, heeft in Europa nog weinig aandacht gekregen.<sup>7</sup> Ingebouwd in goedkope Chromebooks zit een serie apps waardoor leermiddelen en leerprestaties gekoppeld worden aan administratieve systemen. In combinatie met analytics, zoekresultaten en sociale gedragsdata (hoe snel vindt een kind de oplossing?) krijgt het platformbedrijf de beschikking over een schat aan informatie waarmee het de eigen AI-gedreven<sup>8</sup> software kan voeden.

Natuurlijk biedt zo'n datagedreven systeem docenten en scholen een krachtig instrumentarium voor gepersonaliseerd onderwijs, maar de vraag is wat de kosten en baten op korte termijn zijn, bijvoorbeeld op het gebied van privacy, alsook op langere termijn voor de samenleving als geheel. Hoe kunnen docenten toezien op leerprocessen als algoritmes en data bedrijfseigendom zijn geworden? Zal ook het publieke onderwijs in Nederland meer en meer worden geplatformiseerd en daarmee geprivatiseerd?

### **Publieke waarden**

De commerciële architectuur van het Amerikaanse ecosysteem botst de laatste jaren steeds vaker met bepaalde publieke waarden, die in de Nederlandse samenleving en ook in veel andere Europese landen sterker aanwezig zijn. Door die botsingen is de fundamentele vraag naar wie eigenlijk verantwoordelijk is voor het verankeren van publieke waarden in de platformsamenleving urgent geworden.

Om die vraag te beantwoorden, moeten we eerst vaststellen welke publieke waarden feitelijk in het geding zijn. In ieder geval betreft

## **In de Verenigde Staten zijn data het verhandelbare eigendom van bedrijven**

het de directe belangen van burgers die zich op internet bewegen, zoals privacy, veiligheid, nauwkeurigheid en transparantie. In tegenstelling tot China en Amerika ligt in Europa de controle over data in principe bij burgers en niet bij de staat, zoals in China, of bij bedrijven, zoals in de Verenigde Staten.

Privacy heeft in veel Europese landen een heel andere culturele én juridische betekenis dan in andere delen van de wereld. Na vier jaar stevige onderhandeling met allerlei groeperingen en politieke partijen is die betekenis vastgelegd in Europese Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Ook op het gebied van algoritmische transparantie en nauwkeurigheid van apps heeft de Europese Unie voorzichtige stappen ondernomen om deze publieke waarden te vertalen naar Europees beleid.

Maar er staan nog veel meer waarden op het spel – waarden die verder gaan dan het belang van individuele consumenten en die de samenleving als geheel betreffen. Het

gaat over niet minder dan democratische controle: burgers willen graag weten *wie* een boodschap heeft gestuurd en of ze die afzender kunnen vertrouwen. Het gaat ook over gelijkheid (is er sprake van een eerlijk speelveld?) en non-discriminatie (heeft iedereen gelijke toegang?). En over verantwoording: zijn algoritmische beslissingen navolgbaar en aanvechtbaar? Onafhankelijkheid is een andere belangrijke waarde; bijvoorbeeld, hoe onafhankelijk is nieuws als de selectie en distributie ervan automatisch gekoppeld wordt aan advertenties en gebruikersprofielen?

Juist omdat techbedrijven niet alleen de infrastructuur beheersen maar ook macht hebben over datastromen uit verschillende sectoren, is het belangrijk te weten of, en zo ja hoe, datastromen aan elkaar gekoppeld worden. Tot 2016 was er opvallend weinig animo van techbedrijven om verantwoordelijkheid te nemen voor het verankeren van publieke waarden; zulke ingrepen zouden immers veel geld kosten en hun lucratieve verdienmodellen ondermijnen. Na een groeiende stroom van kritiek heeft Facebook afgelopen jaar duizenden ‘editors’ ingehuurd, niet alleen om desinformatie en *hate speech* te herkennen en te blokkeren, maar ook om algoritmes te trainen die dat kunnen.

Gelukkelijk is er de laatste twee jaar steeds meer aandacht gekomen voor publieke waarden. Hoe ingewikkeld en vol tegenstrijdige belangen de platformsamenleving is, zien we in de talloze onderhandelingen daarover. Privacy en veiligheid zijn niet altijd te verenigen met transparantie — denk bijvoorbeeld aan de weigering van Airbnb om de gemeente Amsterdam inzage te geven in hun databestanden zodat de gemeente kan controleren of Airbnb-verhuurders zich aan de dertig-dagenregel houden. De nauwkeurigheid van gezondheidsapps is moeilijk te ijken als een fabrikant zich beroept op ‘privacy’ om onafhankelijk toezicht te weigeren. En de spanning tussen vrijheid van meningsuiting en het garanderen van zorgvuldige berichtgeving ligt aan de basis van de discussie over nepnieuws. Om de

democratische controle mogelijk te maken zou Facebook ten minste inzicht kunnen geven in de algoritmes waarmee het hun berichten filtert, maar hierbij beroept het bedrijf zich op bedrijfsgeheim.

Kortom, er is vaak sprake van onderhandeling over botsende waarden op allerlei niveaus. En die dynamiek leidt tot het tweede gedeelte van mijn vraag: wie is eigenlijk *verantwoordelijk* voor het verankeren van publieke waarden in de platformsamenleving?

### ***Verantwoordelijkheid voor de platformsamenleving***

Het korte Europese antwoord op die vraag is: we zijn allemaal samen verantwoordelijk — bedrijven, overheid én civil society. In het Amerikaanse ecosysteem zijn die laatste twee actoren echter nagenoeg afwezig, terwijl er in het Rijnlandse model idealiter sprake is van een balans tussen die drie. Zo’n balans is in de huidige onlinewereld ver te zoeken. Wel zien we dat in er de afgelopen jaren op veel niveaus — van de EU en de nationale overheden tot gemeenten, scholen en burgers — stevig gediscussieerd is over publieke waarden.

Met de invoering van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de miljardenboetes voor Google van EU-Mededinging heeft Europa de waarden ‘privacy’ en ‘gelijk speelveld’ prominent op de kaart gezet, terwijl er nieuwe stappen zijn aangekondigd. En begin dit jaar heeft een High-Level Group van de EU in reactie op de discussie over desinformatie een rapport gepubliceerd waarin de verantwoordelijkheid expliciet wordt neergelegd bij *alle* stakeholders, inclusief Facebook, Twitter en Google.<sup>9</sup> Die moeten nu elke maand voortgangsrapporten leveren over hun strijd tegen nepnieuws.

De vraag is echter of zelfregulering werkt en of de EU genoeg doet om de genoemde waarden rond privacy, nauwkeurigheid en transparantie te beschermen. En dan zijn er nog stapels andere publieke waarden die schreeuwen om verankering in een digitaal

Europa. Ik kom nog terug op de vraag wat de Europese Unie op supranationaal niveau méér kan doen dan boetes opleggen, tot zelf-regulering manen en commissies instellen. Maar laten we eerst eens kijken naar wie er op nationaal, lokaal, institutioneel en individueel niveau verantwoordelijkheid nemen voor bepaalde publieke waarden. En waar er ruimte zit om tegenmacht te organiseren.

### **Nationale en lokale overheden**

De Nederlandse overheid is zich de laatste twee jaar beter gaan realiseren dat het nodig is om een integrale visie te ontwikkelen op de digitale samenleving. Dit werd goed samengevat in een recent rapport van het Rathenau Instituut: wil de overheid in dit krachtenveld een speler van betekenis zijn, dan zal zij de regie moeten nemen om op alle fronten een door waarden gedreven beleid te kunnen voeren.<sup>10</sup>

Op sommige waarden is de overheid al actief bezig met sturing (zoals privacy en veiligheid), op andere nog veel te weinig (zoals bescherming van de democratie en inzicht geven in algoritmen). Het is nog lang geen uitgemaakte zaak hoe de digitale infrastructuur vanuit heldere ethische en maatschappelijke principes kan of moet worden vormgegeven. Met NL DigiBeter – de agenda voor een digitale overheid – is weliswaar een begin gemaakt met nadenken over hoe transparantie en bescherming van autonomie van de burger kunnen samengaan.<sup>11</sup> Maar een integrale visie ontbreekt: in wat voor soort digitale samenleving willen wij leven? Publieke waarden mogen nooit het sluitstuk van technologische innovatie vormen. Zij moeten juist het beginpunt zijn, en daarom is zo'n visie hard nodig.

Niet in de laatste plaats omdat ook op lokaal niveau allang druk onderhandeld wordt over publieke waarden in de infrastructuur. Gemeenten zijn bijvoorbeeld bezig met het regelen van veilige, privacygevoelige identificatiesystemen. Als we niet willen dat Facebook Login de standaardtoegang tot

internet wordt, dan is het urgent om een publiek stukje infrastructuur te ontwikkelen. In een recente beleidsnota heeft de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) vastgesteld dat elke Nederlandse burger recht heeft op het beheer van zijn eigen data, op een digitale identiteit en een digitale handtekening.<sup>12</sup> En daarvoor is méér nodig dan een DigiD.

Op dit moment bestaan er experimenten met verschillende systemen naast elkaar: sommige door marktpartijen ontwikkeld, andere door overheden en weer andere door burgers. Een cruciale keuze, maar zonder duidelijke overheidsvisie op de principiële uitgangspunten van waardengedreven platforms en infrastructuur schiet het niet op. Ondertussen worstelen gemeenten ook met fundamentele vragen als: mogen ambtenaren persoonlijke, financiële en zorgdata van burgers koppelen en profielen van burgers creëren om problemen tijdig te signaleren en bijvoorbeeld schuldhulpverlening te voorkomen? En mogen ze daarvoor ook commerciële data gebruiken? Ook hier geldt: een integrale visie draagt bij aan een doelgericht en samenhangend beleid op lokaal niveau.

## **In de EU hebben burgers controle over de toegang tot hun data**

—

### **Instituties en burgers**

Niet alleen lokale overheden, ook instituties zouden gebaat zijn bij zo'n uitgesproken visie. Vooral in de publieke sector worstelen directies van scholen, ziekenhuizen, bibliotheken, erfgoedinstellingen en omroepen met dilemma's rondom publieke waarden. Allemaal hebben ze de beschikking over enorme (publieke) databestanden van gebruikers en be-

zoekers. Eén voor één worden ze verleid door commerciële aanbieders – platformbedrijven die gouden bergen beloven en goedkope hardware en software ter beschikking stellen – om gebruikersgedrag te analyseren en bijvoorbeeld *recommendation*-systemen te ontwerpen. Goedkope hardware en software in ruil voor toegang tot datastromen. Ziekenhuizen en universiteiten zien soms tot hun schrik dat Google of Microsoft rechtstreeks met onderzoekers overlegt over toegang tot hun databestanden in ruil voor analysesoftware. En ook in Nederland accepteren docenten vaak dankbaar en zonder enige voorwaarden de goedkope Chromebooks en bijbehorende apps, die Google hen bij voorkeur op individuele basis aanbiedt.

Veel van die instituties beginnen zich de laatste tijd af te vragen of ze niet beter zélf controle kunnen houden over de data van hun gebruikers, en zelf systemen kunnen ontwikkelen die publieke waarden als uitgangspunt hebben. En als ze dat niet kunnen, lukt het dan ten minste om gezamenlijk voorwaarden en condities te formuleren op basis waarvan ze die systemen laten ontwikkelen? Door samen op te trekken bij het opstellen van uitgangspunten en de ontwikkeling van software staan deze publieke instellingen veel sterker en kunnen ze ook enigszins tegenwicht bieden aan de techbedrijven.

Neem het ontwerpen van aanbevelingsalgoritmes voor gebruikers van bibliotheken of publieke omroepen. Willen deze instellingen een waarde als ‘pluriformiteit’ vertalen naar algoritmes (‘lees ook eens een ander boek’), dan vereist dat natuurlijk technische expertise. Het gaat echter ook om transparantie naar gebruikers: in de publieke sector mag een algoritme immers geen *black box* zijn. Gelukkig zie ik om me heen dat steeds meer publieke instellingen de handen ineenslaan om alternatieven te ontwikkelen: de tegenmacht komt van onderop, van instellingen die samen proberen uit te vinden hoe zij in een digitale omgeving onafhankelijk kunnen blijven, dan wel hun onafhankelijkheid kunnen terugwinnen.

Die tegenmacht zien we ook steeds vaker bij individuele burgers en civil society-organisaties die vinden dat digitaal burgerschap ook hun verantwoordelijkheid is. Zo is het probleem van de digitale identificatie en authenticatie opgepakt door Privacy by Design. Die stichting heeft in samenwerking met onderzoekers van de Radboud Universiteit de app IRMA (I Reveal My Attributes) ontwikkeld.<sup>13</sup> Deze identificatie- en authenticatie-app geeft burgers zélf controle over welke persoonlijke gegevens zij in welke context vrijgeven. De app maakt een koppeling met decentrale bestanden, waar de verantwoordelijkheid voor veiligheid en juistheid van persoonsgegevens is en blijft. De software is open source en dus gratis te downloaden. Het beheer is in handen van een non-profit organisatie en ligt dus niet bij de staat, noch bij bedrijven, maar is publiek controleerbaar.

Andere voorbeelden zijn de talloze buurtplatforms die burgers zelf met behulp van open source tools opzetten en die zich richten op contact in plaats van op dataverzameling. Het databewustzijn van deze non-profits wordt geleidelijk groter. Een noemenswaardig initiatief is ook PublicSpaces, een samenwerkingsverband tussen vijftien publieke instellingen die samen een ‘publiek internet’ willen ontwikkelen waardoor informatie en communicatie (en daarmee datastromen) van bezoekers niet langer via commerciële platformbedrijven hoeft te gaan.<sup>14</sup> En de in 2018 opgerichte Datavakbond is een burgerinitiatief dat mensen ‘zeggenschap wil geven over wat er met hun data gebeurt en voorwaarden wil afdwingen bij organisaties die omgaan met deze data’.<sup>15</sup>

Burgers en burgerinitiatieven zijn enorm belangrijk geweest in het verleden, zoals de inspanningen van Bits of Freedom bij de onderhandelingen over privacy en de juridische stappen die de Oostenrijkse activist Max Schrems op het gebied van dataprivacy heeft ondernomen. In de toekomst zullen burgerinitiatieven nog belangrijker worden. Op elk niveau wordt er onderhandeld over publieke

waarden en dat is ook hard nodig. Juist het afgelopen jaar is er momentum ontstaan om de regie terug te nemen van grote techbedrijven. In Europa, in Nederland, in gemeenten, op scholen en in buurten – overall zie ik hoe tegenmacht zich ontwikkelt, ook al gaat het moeizaam en langzaam. Want het is zeker niet eenvoudig om in (of naast) dat wereldwijde Amerikaanse ecosysteem alsnog ruimte te creëren voor publieke waarden en actoren.

### **Politiek en beleidsmakers**

Daarom richt ik mijn blik naar de politiek, want die kan immers die ruimte faciliteren. Wat betekent dat concreet? Ik rond af met drie aanbevelingen voor Nederlandse en Europese politici en beleidsmakers. In de eerste plaats is het zinvol om een reeks principes te formuleren – uitgangspunten voor publieke waarden in de digitale samenleving waaraan bedrijven, publieke sectoren en burgers zich committeren. Die principes kunnen heel eenvoudig zijn, zoals: burgers hebben controle over data; stel algoritmische transparantie en eerlijk datagebruik in publieke sectoren verplicht; geef burgers inzicht in en zeggenschap over de koppeling van databestanden in publieke sectoren; zorg voor een divers en pluriform internet met verschillende typen spelers.

Een voorbeeld van zo'n geheel van uitgangspunten zagen we onlangs in het manifest van Tim Berners-Lee, de uitvinder van het World Wide Web, die een aantal 'core principles' heeft opgesteld voor bedrijven, overheden en civil society-organisaties.<sup>16</sup> Het gaat feitelijk om een soort contract dat beoogt om alle stakeholders samen verantwoordelijk te maken voor het 'leefbaar' houden van de digitale samenleving. Overheden kunnen zulke uitgangspunten op nationaal en transnationaal niveau uitwerken, zodat lagere overheden en instituties hierop kunnen voortbouwen.

In de tweede plaats pleit ik voor een robuuster regulering van de digitale infrastructuur, een pleidooi dat in de afgelopen maanden zelfs steun heeft gekregen van Apple

en Facebook. De macht om platformbedrijven te reguleren ligt in de eerste plaats bij de Europese Unie, het Parlement en de Europese Commissie. Dat de digitale infrastructuur van het Amerikaanse ecosysteem vitaal is voor alle private en publieke sectoren, is naar ik hoop voldoende duidelijk geworden. Een aspect dat meer aandacht en reflectie verdient, is de vraag of sommige platforms inderdaad nutsfuncties vervullen, waardoor zij moeten voldoen aan strengere regulering.

De huidige kaders voor wetgeving en regulering zijn deels toereikend, maar ze lopen achter bij de alledaagse realiteit van algorit-

## **De nauwkeurigheid van gezondheidsapps is moeilijk te ijken als een fabrikant toezicht weigert vanwege de 'privacy'**

mische lock-ins, ongebreidelde verknoppingen van datastromen, vervagende grenzen tussen de private en publieke infrastructuur en gebruikersvoorwaarden met een onduidelijke status. Zelfregulering werkt alleen als de maatschappelijke druk hoog is, en regulering is pas zinvol als er voldoende toezicht is. En dat kan alleen als Europese lidstaten een goed beeld hebben van wat voor soort digitale samenleving zij willen vormen en aan welke (voor)waarden alle platformbedrijven moeten voldoen.

Ten slotte doe ik de suggestie voor het gericht stimuleren van waardengedreven publieke en non-profit-platforms. Zonder morele en soms financiële steun hebben zij binnen het nu dominante Amerikaanse ecosysteem geen schijn van kans. En als er geen weerbare publieke en civil society-actoren zijn, zijn organisaties met verschillende belangheb-

benden – die immers het hart vormen van het Europese Rijnlandmodel – niet levensvatbaar.

Samenwerking tussen non-profits om door publieke waarden gedreven platforms en algoritmes te ontwerpen kan tegenwicht bieden aan de commerciële silo's van techbedrijven. Het bieden van zulke prikkels aan de publieke en civiele sector hoeft innovatie geenszins te belemmeren. Volgens de Britse econome Mariana Mazzucato heeft zo'n impuls in het verleden juist gezorgd voor enorme waardecreatie.<sup>17</sup> En, niet onbelangrijk, het kan ervoor zorgen dat gekwalificeerd personeel voor de publieke sector behouden blijft.

### *De toekomst van de platformsamenleving*

Europa en Nederland staan voor de enorme uitdaging om de onlinewereld, net als onze fysieke planeet, leefbaar en duurzaam te houden. Voor elke politieke partij, maar zeker voor een sociaal-democratische, zou de digitale samenleving 'European style' hoge prioriteit moeten hebben. Europa wordt van buitenaf en van binnenuit onder druk gezet. Vanuit Amerika en China is er de druk om ons te conformeren aan de architectuur van hun ecosystemen, ontworpen met het ideologische stempel van respectievelijk marktkapitalisme en staatskapitalisme. En binnen Europa is er druk om nationalistische invullingen te laten prevaleren boven de geopolitiek van ecosystemen.

De komende EU-verkiezingen zijn een alles-of-niets-strijd tussen de Europese waarden van samenwerking, rechtsstaat en sociaal-democratie tegenover nationalisme en libertair kapitalisme – twee krachten die allebei neigen naar autocratie. De digitale infrastructuur is een belangrijk strijdveld dat niet als 'neutraal' of faciliterend kan worden beschouwd: de platformarchitectuur is misschien wel de ideologische inzet van deze strijd.

De online wereld waarin we leven is aan bezinning en hervorming toe. Ik heb willen aantonen dat er van alles gaande is om tegenwicht te bieden, tegenmacht te ontwikkelen en met oplossingen te komen. Nogmaals, iedereen is verantwoordelijk voor de platformsamenleving: bedrijven, overheid, burgers.

Joop den Uyl zou zeggen: 'We mogen ons niet laten verlammen door moedeloosheid.' En Wim Kok zou hebben toegevoegd: 'We moeten hier met z'n allen onze schouders onder zetten.' Het antwoord ligt dus niet uitsluitend bij de politiek. Maar het antwoord ligt ook niet 'ergens in het midden'. Net als veel anderen kijk ik met argusogen naar politieke leiders die helder willen en kunnen uitleggen in wat voor soort digitale samenleving wij gaan leven.

*Deze tekst is een bewerking van de Den Uyl-lezing zoals José van Dijck deze uitsprak op 17 december 2018.*

### Noten

- 1 Zie bijvoorbeeld J. Geltzer & D. Ghosh, 'Tech companies are ruining America's Image', *Foreign Policy*, 14 mei 2018. <https://foreignpolicy.com/2018/05/14/tech-companies-are-ruining-americas-image/>.
- 2 Naast Baidu, Alibaba, Tencent worden meestal ook Jingodan Mall (JD.com) en Didi tot de

- 'grote vijf' van Chinese platformbedrijven gerekend. Zie over dit onderwerp ook D.Y. Jin, *Digital Platforms, Imperialism and Political Culture*. New York: Routledge, 2015.
- 3 Europa heeft wel enkele zogenaamde unicorns – techbedrijven die meer dan 1 miljard dollar waard zijn – maar dat zijn geen 'silo's' die meerdere multi-sided platforms herbergen zoals elk van de vijf GA-

- FAM-bedrijven. Behalve het Zweedse Spotify, een online-service voor muziekstreaming, kent Europa BlablaCar (Spanje, carpooldienst), Adyen (Nederland, online-betaaldienst) en Transferwise (VK/Estland, geldoverboekingsdienst).
- 4 Zie bijvoorbeeld O. Solon, 'Peter Thiel: "Europe is cracking down on Silicon Valley out of 'jealousy'"', *The Guar-*

- dian, 10 maart 2018. [www.theguardian.com/technology/2018/mar/15/peter-thiel-silicon-valley-europe-regulation](http://www.theguardian.com/technology/2018/mar/15/peter-thiel-silicon-valley-europe-regulation).
- 5 Voor uitleg van het Rijnland-model, zie bijvoorbeeld J. Peters & M. Weggeman. *The Rhineland Model. Reintroducing a European Style of Organization*. Amsterdam: Business Contact, 2013.
  - 6 Zie J. Van Dijck, T. Poell & M. de Waal, *The Platform Society. Public Values in a Connective World*. New York: Oxford University Press, 2018.
  - 7 N. Singer, 'How Google took over the Classroom', *The New York Times*, 13 mei 2017. [www.nytimes.com/2017/05/13/technology/google-education-chromebooks-schools.html](http://www.nytimes.com/2017/05/13/technology/google-education-chromebooks-schools.html)
  - 8 AI = artificial intelligence.
  - 9 Zie: European Commission High-level Expert Group. *A Multi-dimensional approach to disinformation*, 12 maart 2018. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-high-level-expert-group-fake-news-and-online-disinformation>.
  - 10 Rathenau Instituut, *Doelgericht Digitaliseren. Hoe Nederland werkt aan een digitale transitie waarin mensen en waarden centraal staan*, 13 september 2018. [www.rathenau.nl/nl/digitale-samenleving/doelgericht-digitaliseren](http://www.rathenau.nl/nl/digitale-samenleving/doelgericht-digitaliseren).
  - 11 Rijksoverheid, *NL DigiBeter. Agenda Digitale Overheid*, JULI 2018. [www.digitaleoverheid.nl/nldigibeter/](http://www.digitaleoverheid.nl/nldigibeter/)
  - 12 Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) *Position paper Digitale Identiteit*, 2018. <https://vng.nl/files/vng/20180214-positionpaper-digitale-identiteit.pdf>.
  - 13 Voor Stichting Privacy-by-design, zie <https://privacybydesign.foundation/>. Zie voor meer informatie over de IRMA-app: <https://privacybydesign.foundation/irma/>.
  - 14 Zie voor meer informatie de website van PublicSpaces: [www.vpro.nl/lees/nieuwsvpro/2018/statement-publicspaces.html](http://www.vpro.nl/lees/nieuwsvpro/2018/statement-publicspaces.html).
  - 15 Voor meer informatie over de Datavakbond, zie <https://datavakbond.nl/>.
  - 16 Zie Tim Berners-Lee, *Contract for the Web — Core Principles*, 2018. <https://contractfortheweb.org/>.
  - 17 Zie M. Mazzucato, *The Value of Everything. Making and Taking in the Global Economy*. New York: Allen Lane, 2018.

# Voor de tieners

Opeens waren ze er: een handvol tech-giganten die bizar veel geld verdienen met onze data, en die aan niets of niemand verantwoording schuldig zijn. Onze oude systemen – belastingheffing, democratie – kraken in hun voegen. De politiek moet op zoek naar nieuwe antwoorden op een oud probleem: de ongelijke verdeling van kennis, macht en inkomen.

## PAUL TANG

*Europarlementariër voor de PvdA*

‘The best advice I can give a 15-year-old is: don’t rely on the adults too much. Most of them mean well, but they just don’t understand the world.’ Dit citaat van Yuval Harari heb ik met een kleine schok gelezen.<sup>1</sup> Als vader van twee puberjongens, die toch gehecht is aan het idee dat ik ze nog wat kan bijbrengen. Maar ook als politicus, die regelmatig vergadert, onderhandelt en debatteert met uiterst serieuze en vaak gepassioneerde collega’s, die dus te oud zijn om de wereld te begrijpen.

Harari overdrijft een terecht punt. De afgelopen jaren zijn we ons er steeds meer van bewust dat big data, kunstmatige intelligentie en tech-giganten de economie en samenleving een grote verandering laten ondergaan. Ons groeiend bewustzijn hiervan wordt geholpen door het schandaal rond Cambridge Analytica, de verspreiding van nepnieuws en haatberichten, de bewijzen voor belastingontwijking door tech-bedrijven, de puissante rijkdom van Jeff Bezos, en meer.

De politiek lijkt steeds meer te onderkennen dat de ontwikkelingen in de online wereld sociale en economische problemen met zich meebrengen, maar is nog verre van duidelijk over de oplossingen van die proble-

men. Zo heeft Mark Zuckerberg zich moeten laten verhoren door het Amerikaanse Congres en het Europese Parlement. Maar die verhoren heeft hij makkelijk weten te doorstaan. Een toegenomen bewustwording is nog niet hetzelfde als gedegen kennis en analyse. Het is daarom terecht dat José van Dijck in de Den Uyl-lezing niet alleen het grijzende publiek in de Rode Hoed de problemen heeft voorgehouden maar ook de politiek heeft uitgedaagd om duidelijker antwoorden op de opdoemende vragen te geven.

### *Move fast and break things*

De alomtegenwoordigheid van ‘Big Tech’ is onmiskenbaar. Velen van ons maken dagelijks gebruik van een of meerdere diensten van de zogenaamde Frightful Five: Alphabet (Google), Amazon, Apple, Facebook en Microsoft, die inmiddels de lijst van rijkste bedrijven in de wereld aanvoeren.

De sleutel tot het economische succes van deze bedrijven is de combinatie van veel data en brute rekenkracht. Het stelt ze in staat sneller dan anderen via kunstmatige intelligentie te leren over ons en onze omgeving; het zet



ze op een voorsprong die maar moeilijk in te halen lijkt. Zo hebben in de wedstrijd om de zelfrijdende auto bedrijven als Tesla en Uber concurrentie van Apple en Google, die nog nooit een auto hebben gemaakt of de weg hebben opgestuurd. Vaak wordt Google als favoriet in deze wedstrijd gezien.

Bovendien kunnen de tech-giganten hun voorsprong behouden door concurrenten op te kopen en in producten te investeren. Zo is in 2018 het aantal Facebookgebruikers in Nederland met 640.000 gedaald, maar het aantal Instagram-gebruikers met beduidend meer mensen gestegen. De overname van Instagram en WhatsApp geeft Facebook een dominante positie in de sociale media (en de daarbij behorende data). De toegang tot data is bepalend voor de effectiviteit van kunstmatige intelligentie en toepassingen daarvan. Europa heeft minder toegang en lijkt daarmee een grote achterstand op Amerika en China te hebben opgelopen.

Niet alleen de economische dominantie van Big Tech is een zorg, maar ook en vooral hun invloed op onze manier van leven en samenleven. Algoritmes bepalen wat op onze schermen te zien is aan berichten, video's en advertenties. Ondoorzichtig is wie wat wanneer krijgt aangeboden. Duidelijk is dat de algoritmes erop gericht zijn de aandacht vast te houden: voor die aandacht betalen adverteerders en daarvoor krijgen met name Facebook en Google dus geld.

Het is wel zo dat deze algoritmes te manipuleren zijn: het verklaart de clickfarms in China, de nepnieuwsfabrieken in Macedonië en de inzet van bots en trollen. Kieskompas heeft onderzoek gedaan in zes Europese landen naar het gebruik van sociale media. De ondervraagden vinden dat de diensten van tech-giganten hun leven makkelijker hebben gemaakt (76,2%) en hen beter verbinden met familie en vrienden (58,6%). Maar zorgen zijn er volop. Zo meent liefst 90,1% van de ondervraagden dat de tech-giganten meer gereguleerd moeten worden zodat deze bedrijven beter met data en privacy omgaan. Verder

zien velen het verspreiden van nepnieuws en de verslaving aan sociale media als een probleem.<sup>2</sup>

De politieke en publieke zorgen zijn doorgedrongen tot Big Tech. Het motto van Facebook 'move fast and break things' is niet langer in ere te houden. Facebook en Google kunnen niet volhouden dat zij geen verantwoordelijkheid hebben voor het aanbod van haatberichten, net zomin als Uber en Deliveroo kunnen volhouden geen werkgever te zijn. Daarom beloven ze beterschap, maar de effecten van zelfregulering zijn beperkt. De grote bedrijven wekken steeds de indruk

## Het aantal Nederlandse Facebookgebruikers daalde in 2018 met 640.000, tegelijk steeg het aantal Instagram-gebruikers sterk

schoorvoetend achter de feiten en verwijten aan te lopen. Het is niet voor niets dat de roep om regulering zo luid klinkt.

Regulering is echter een te bescheiden doelstelling. De economische orde is ingrijpend veranderd. Die fundamentele verandering vond bijna onopgemerkt plaats in de tijd dat een acute financiële crisis onze aandacht opeiste en we nog geloofden in het romantische idee van internet als vrijplaats, toen we ons nog lieten sussen door het verhaal uit Silicon Valley over een 'global village'. We zien ons nu geconfronteerd met een beangstigende concentratie van data, macht en geld bij een handvol grote partijen en ongekende en nog deels onverkende mogelijkheden om zienswijzen en meningsvormingen in de samenleving te manipuleren.<sup>3</sup> Op deze verandering moet de politiek fundamentele antwoorden formuleren, want ze is te ingrijpend, te funda-

menteel om te vertrouwen op één maatregel of reeks maatregelen. Nodig is een brede tegenmacht. Sociaal-democraten zullen (weer) moeten streven naar 'spreiding van kennis, macht en inkomen'. Of in termen van het kapitalisme in de eenentwintigste eeuw: spreiding van data, macht en winst.

### **Spreiding van inkomen**

Ter verdediging van een naheffing voor Apple van maar liefst € 13 miljard, voert Eurocommissaris Margrethe Vestager aan dat het bedrijf over de winst slechts 0,05% winstbelasting betaalt. Het is maar één voorbeeld hoe juist grote bedrijven erin slagen belastingheffing te ontlopen. Het is geen toeval dat Vestager juist naheffingen wil afdwingen in landen als Luxemburg, Ierland en Nederland. Toch zijn het niet alleen de 'sweetheart deals' die ervoor zorgen dat deze bedrijven over hun winst steeds minder belasting betalen.

De grote bedrijven hebben steeds meer mogelijkheden gekregen om te bepalen waar ze winst maken en dus waar ze winstbelasting betalen. In de productie is het belang van immateriële activa groter geworden: financiering, digitale diensten, intellectueel eigendom. De locatie van die activa is op papier makkelijk te verschuiven en daarmee zijn ook winsten makkelijk te verplaatsen. Hierdoor vissen belastingdiensten steeds vaker achter het net. Zeker de tech-giganten hebben hiervan volop profijt weten te trekken. Zo heeft Google tot in de rechtbank met succes ontkend (fiscaal) aanwezig in te zijn in een land als Frankrijk en heeft het op die manier de belastingaanslag vanuit Parijs weten te vermijden.

Door globalisering en digitalisering is het bestaande systeem van winstbelastingen achterhaald. Een fundamentele hervorming is nodig, maar de lidstaten van de Europese Unie discussiëren er nog steeds over. Op initiatief van Frankrijk is er een voorstel gekomen om de omzet van digitale diensten (waaronder advertenties), van tweezijdige platformen als

Uber en Airbnb en van de verkoop van data te belasten. Dit systeem zou een tijdelijke oplossing moeten bieden. Over dit voorstel bestaat nog geen overeenstemming. Zolang de lidstaten niet gezamenlijk een positie weten te betrekken, ligt een eerlijke belastingbijdrage door multinationals nog ver weg.

Een fundamentele hervorming van de winstbelasting op Europees niveau is hard nodig, maar kan niet voldoende zijn om tot een eerlijke, mondiale verdeling van inkomen te komen. Opvallend is namelijk dat veel tech-giganten relatief weinig werknemers in dienst hebben en minder dan gemiddeld kosten aan arbeid hebben. Een traditioneel bedrijf als Ahold Delhaize besteedt meer dan 40% van de marktwaarde aan loonkosten, voor de vijf grote tech-giganten is dat minder dan 2%. Dat is mede zo omdat data, als ruwe grondstof van kennis en inzicht, een nieuwe factor van productie zijn. Het belang van immateriële activa is groeiende ten koste van traditionele productiefactoren als arbeid, gebouwen en machines.

Data zijn echter nog overwegend gratis voor de tech-giganten. Dat is mede zo omdat velen, waaronder u en ik, voor niets voor hen werken. Elke dag produceren miljarden mensen persoonlijke data die een waardevolle ruwe grondstof vormen. Na bewerking door algoritmes bepalen de data het aanbod van virtuele producten en zijn ze een bron van winst. De macht over de data en dus over kennis is daardoor bepalend, ook voor de verdeling van inkomen.

### **Spreiding van macht**

Google heeft een dominante positie bij de zoekmachines en Facebook heeft (na de overname van WhatsApp en Instagram) nagenoeg een monopoliepositie bij de sociale media. Het ligt voor de hand om hier het gebruikelijke beleid in te zetten: bevorder concurrentie en doorbreek monopoliemachten. In die lijn liggen de Europese voorstellen om de bedrijven te splitsen. Dat is op zich niet ondenkbaar.

De Europese Commissie heeft Microsoft gedwongen de koppeling van het besturingssysteem Windows en Internet Explorer te doorbreken. Zo'n voorbeeld zou navolging kunnen krijgen. Zo heeft het Europese Parlement zich uitgesproken om de zoekmachine van Google te scheiden van andere delen van het bedrijf Alphabet.

Een alternatief voor splitsing is de drempel voor toetreding tot de markt verlagen en concurrentie op die manier versterken. Dit zou kunnen door toegang tot platformen of tot data niet uniek te maken. Interoperabiliteit is een mogelijkheid. Hierdoor kan op een platform een divers aanbod van apps en toepassingen ontstaan. Op dit moment dicteert Facebook welk aanbod van andere partijen is toegestaan. Dataportabiliteit maakt het gebruikers mogelijk een concurrerend alternatief voor Facebook te kiezen zonder gegevens te verliezen en dus zonder virtuele vrienden te verliezen.

De aangeboden alternatieven zouden aantrekkelijk kunnen zijn voor gebruikers doordat ze beter inzicht geven in de gebruikte algoritmes, betere waarborgen van privacy bieden, minder advertenties aanbieden etc. In de Europese Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) is vastgelegd dat gebruikers recht op dataportabiliteit hebben. In 2017 is Google, samen met Facebook, Microsoft en Twitter, begonnen te werken aan een raamwerk om data gemakkelijk over te zetten tussen verschillende diensten, het Data Transfer Project.<sup>4</sup> Ook Tim Berners-Lee, de uitvinder van het wereldwijde web, is op MIT bezig met een project dat streeft naar feitelijk eigenaarschap van data en betere privacy van gebruikers.<sup>5</sup>

Met dataportabiliteit en interoperabiliteit wordt het publieke karakter van de data en de platformen duidelijk: er is sprake van een nutsfunctie. Het is daarom dat sommigen pleiten voor publieke monopolies. Dat zou betekenen dat de tech-giganten niet langer privaat zijn, of in elk geval publiek gereguleerd zijn. In dezelfde richting passen publieke alterna-

tieven die ontwikkeld worden. Een goed voorbeeld is Public Spaces, dat is opgezet door de VPRO in samenwerking met veertien andere partijen. Zij hebben onder andere een alternatief voor de Facebook-inlog ontwikkeld dat op veel websites te vinden is. Door zelf een alternatieve inlog aan te bieden, worden hun gebruikers niet verplicht Facebook te gebruiken. Publieke alternatieven kunnen in principe de machtspositie van tech-giganten doorbreken en de omgang met data minder commercieel en meer waardegedreven maken.

---

## Een beangstigende hoeveelheid data, macht en geld is geconcentreerd bij een handvol grote partijen

---

Er zijn derhalve tal van mogelijkheden om de concentratie van macht bij tech-giganten te doorbreken. Tegelijkertijd moeten hierbij de nodige moeilijkheden worden overwonnen.<sup>6</sup> Zo moeten de ingrepen de gebruikers ten goede komen. Netwerkvoordelen kunnen bijvoorbeeld verdwijnen als een bedrijf gesplitst wordt. Een app als Uber of een platform als Airbnb heeft die netwerkvoordelen nu: een groter aanbod van taxi's of appartementen maakt het aantrekkelijker de diensten te gebruiken en leidt tot een grotere vraag.<sup>7</sup> Bovendien zijn de commerciële belangen groot en zijn de tech-giganten overwegend Amerikaans. Dat maakt dat ingrepen van de Europese Unie op grote weerstand kunnen stuiten.

Duidelijk is in elk geval dat de gevolgen van het kapitalisme in de eenentwintigste eeuw niet in goede banen kunnen worden geleid zonder wettelijke eisen te stellen. Zo mogen de algoritmes niet leiden tot uitsluiting op de arbeidsmarkt of van verzekeringen.<sup>8</sup> De wer-

king van algoritmes zal alleen al om die reden geëvalueerd moeten worden. Op dit moment ontbreekt elk zicht op de (uit)werking van de algoritmes. Verder zullen jongeren in bescherming moeten worden genomen tegen potentieel beschadigende content en tegen de mogelijkheid van verslaving aan sociale media.

### **Spreiding van kennis**

De combinatie van veel datagegevens en brute rekenkracht heeft geleid tot een concentratie van macht, maar is ook een bron van kennis. Die bron van kennis is in private handen en wordt commercieel benut. Netflix bracht 'bingewatching', Twitter 'trending topics', WhatsApp de app-groep. Laat ik het gemakshalve vooruitgang noemen. De achtergrond van deze vooruitgang is in essentie commercieel. Deze is in de regel bedoeld om onze aandacht te trekken en vast te houden, ons te beïnvloeden, bijvoorbeeld door ons met advertenties te bestoken.

De data en de toepassing van data hebben een publiek karakter. De exploitatie is uitbesteed aan commerciële partijen. Het is niet verrassend dat die te veel data verzamelen en zonder veel oog voor privacy gebruiken voor commerciële toepassingen. Toepassingen voor preventie in de zorg, voor educatie van jongeren, voor veiligheid van buurten zijn wel denkbaar, maar commerciële partijen zullen ze niet of onvoldoende tot ontwikkeling brengen. Daarom moeten er standaarden komen over de eigendom en het beschikbaar stellen van data.

In de Algemene verordening gegevensbescherming van 2018 is vastgelegd dat data eigendom zijn van de gebruiker. In Europa is het vertrekpunt dat data niet in handen van bedrijven terechtkomen, zoals in de Verenigde Staten, of in handen van de overheid belanden, zoals in China. José van Dijck noemt dit in haar lezing het verschil in digitaal ecosysteem tussen deze gebieden. Onlangs is Facebook op de vingers getikt door de Duitse autoriteiten. In de uitspraak valt te lezen dat het bedrijf zon-

der toestemming van de gebruiker niet langer data mag delen tussen zijn eigen platformen en tussen Facebook en derden.<sup>9</sup> Facebook linkt namelijk data die zijn verzameld buiten het eigen platform aan een Facebookprofiel (datapooling). De Duitse uitspraak is belangwekkend omdat deze de eigendom nadrukkelijk bij de gebruikers legt, en omdat het in de rede ligt dat ze navolging krijgt in andere Europese landen. Kort gezegd: het stelt grenzen aan wat Facebook en anderen zonder onze toestemming over ons te weten kunnen komen.

## **Door globalisering en digitalisering is het bestaande systeem van winstbelastingen achterhaald**

Eigendom hebben over onze eigen data is echter niet voldoende. We zullen ook zeggenschap over data(toepassingen) moeten ontwikkelen. Dat begint met het delen van data. Er zullen vertrouwde beheerders voor onze data moeten komen. Voor een individu is het onmogelijk bij te houden wie over welke data van ons beschikt of mag beschikken. Een goed initiatief in dit opzicht zijn de vier pilots van het project DECODE waar de gemeente Amsterdam en Barcelona aan werken.<sup>10</sup> In deze pilots proberen zij inwoners hun data 'terug te geven' en ontwikkelen zij alternatieve digitale platformen op stadsniveau, toegespitst op de specifieke behoeften in een bepaalde stad.

Zelf ben ik sinds mei 2018 als initiatiefnemer betrokken bij de Datavakbond. Deze vakbond komt op voor de arbeidsvoorwaarden van de 'datawerkers', voor u en mij dus. De datavakbond biedt de mogelijkheid om gezamenlijk tegenmacht te vormen en in gesprek te komen met bedrijven over de vraag wat ze met onze data (mogen) doen. Tegelijkertijd

kan de datavakbond op termijn individuen helpen bepalen met wie zij data kunnen en willen delen.

### Vrijplaats

Het internet was ooit de belofte van een vrijplaats voor iedereen. Van dat ideaal is het ver verwijderd geraakt. Het internet is juist ge-centraliseerd, en feitelijk in handen gekomen van Amerikaanse tech-giganten en de Chinese overheid. Zij bepalen wat wij te zien en te horen krijgen. Europa voelt met name de invloed van de Frightful Five die de lijst van grootste en machtigste bedrijven aanvoeren. De wereld van internet kenmerkt zich door een ongeken-de concentratie van data, macht en geld.

Het is tijd om een tegenmacht te bieden. Voor sociaal-democraten houdt dat logischerwijs in de spreiding van kennis, macht en inkomen. Hierbij kan en moet op Europees niveau het voortouw worden nemen. Door de achterhaalde nationale stelsels van winstbe-lasting op de schop te nemen en een alternatief te ontwikkelen waar tech-giganten hun eerlijke deel betalen. Door monopolies op data en toepassingen van data te doorbreken met een veel actiever mededingingsbeleid. Door de nutsfunctie te onderkennen die digi-tale platformen op zich nemen en te investe-

ren in (publieke) alternatieven. En door eisen te stellen aan content en algoritmen, zodat tech-giganten niet de opvoeding van onze kin-deren op zich nemen.

Tegelijkertijd kunnen nationale en lokale overheden projecten ontwikkelen om data in het belang van mensen in te zetten, zoals bijvoorbeeld de gemeente Amsterdam al doet. En gebruikers van de techdiensten, u en ik, kunnen zich verenigen om zo de macht van de massa te organiseren. Het is hoog tijd de sociale en economische uitdagingen die de opkomst van techgiganten heeft gebracht, aan te pakken.

Door kennis, macht en inkomen te spreiden is een tegenbeweging mogelijk die de samenleving niet overlaat aan de commerciële overwegingen van Amerikaanse giganten maar die in de wereld van persoonlijke gegevens en kunstmatige intelligentie traditionele waarden als zorg voor elkaar, vrijheid voor het individu, bescherming tegen discriminatie, en gelijke toegang voor iedereen in een nieuwe vorm gieten. Om dat te bereiken zal de oude generatie van politici en beleidsmakers niet moeten schuwen in gesprek te gaan met hun kinderen, neefjes en nichtjes, buurjongens en -meisjes. Zij begrijpen de fundamentele veranderingen hoogstwaarschijnlijk eerder en beter.

### Noten

- 1 Yuval Harari, *What Kids Need to Learn to Succeed in 2050*, Medium.com, september 2018: <https://medium.com/s/youth-now/yuval-noah-harari-21-les-sons-21st-century-what-kids-need-to-learn-now-to-succeed-in-2050-1b72a3fb4bcf>.
- 2 85,3% resp. 84,2% van de onder-vraagden is het met die stel-ling eens of zeer eens.
- 3 Zuboff heeft hiervoor de term surveillance-kapitalisme geïntroduceerd. Shoshana Zuboff (2019), *The Age of Surveillance Capitalism: The Fight for a Human Future at the New Frontier of Power*, Hachette Book Group.
- 4 <https://datatransferproject.dev/>
- 5 <https://solid.mit.edu/>
- 6 Zie ook Canoy, Bruggert, Noé & Polman, *Online-platformen stellen mededingingsautoriteiten voor uitdagingen*, ESB Publieke Belangen, Jaargang 103 (4768S), 20 december 2018.
- 7 Zie Bolt & Van der Leij, *Ontwrichting van tweezijdige markten door platformen*, ESB Publieke Belangen, Jaargang 103 (4768S), 20 december 2018.
- 8 Cathy O'Neil, *Weapons of Math Destruction*, Broadway Books, New York 2016.
- 9 <https://www.ft.com/content/3a0351b6-2ab9-11e9-88a4-c32129756dd8>
- 10 <https://decodeproject.eu/pilots>

# Geef schoolbesturen de regie bij digitalisering

Scholen hebben meestal wel een ICT-coördinator, maar die is er zelden op toegerust weerwerk te bieden aan de lobby van Amerikaanse tech-giganten. Schoolbesturen zullen serieus moeten investeren in medewerkers die de nieuwe technologieën kunnen doorgronden en kunnen vertalen naar verantwoorde keuzes in de praktijk van het onderwijs.

**KIMON MOERBEEK**

*Directeur Kennisland*

José van Dijk schetst terecht dat 'tegenmacht' organiseren ten opzichte van dominante technologische spelers in de samenleving onvoorstelbaar belangrijk is. Ik zou een aanvulling willen doen op de manier waarop, specifiek gericht op het onderwijsveld. Van Dijk beschrijft vooral de rol van overheden en gespecialiseerde civil society-organisaties. Ik wil de rol van schoolbesturen in dezen benadrukken. Zij zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het onderwijs, het welzijn van hun werknemers, leerlingen en (indirect) de ouders.

De technologische ontwikkelingen gaan zo snel en de uitdagingen op de werkvloer in het onderwijs zijn soms dermate acuut dat schoolorganisaties niet alleen maar kunnen leunen op externe partijen die hen bij tijd en wijle informeren. Ook zijn de vraagstukken veelomvattend en complex en vragen eventuele interventies om zowel een snelle als een goed doordachte operationalisering die bij de cultuur en structuur van de scholen past. Dat los je niet op met zo nu en dan een training en adviesgesprek of met losse programma's

die zich tijdelijk op één specifiek onderwerp richten. Daar is een overkoepelende visie voor nodig en de organisatie moet hierop worden ingericht. Tegelijkertijd hebben individuele scholen over het algemeen te weinig organisatiekracht om dit helemaal zelf op te pakken.

Kortom, het zijn de schoolbesturen die in de eerste plaats hun scholen moeten versterken om deze tegenmacht te kunnen vormen. Waar nodig moeten kleinere schoolbesturen hierin samenwerken, en op stelselniveau moeten schoolbesturen formuleren wat ze hier eventueel voor nodig hebben van de overheid. Maar het begint bij bewustwording van de urgentie en met zelfonderzoek naar hoe het beter kan. Bijvoorbeeld door te prioriteren en door keuzes die schoolbesturen zelf kunnen maken.

Alle initiatieven, projecten en inkoop die samenhangen met digitalisering kosten hoe dan ook veel tijd en geld. De vraag is hoe tijd en geld wijs besteed kunnen worden. 'Tegenmacht' organiseren kan in die zin ook heel plat gaan over wijzer inkoop. Of het nu over



visievorming, inkopen, organisatiestructuur of cultuur in en om de school gaat, de vervolgvraag is of schoolbesturen op dit moment over de kennis en expertise beschikken om aan deze rol invulling te geven in de context van de wereld die Van Dijck beschrijft.

Belangrijk is om vast te stellen dat empowerment in een online wereld niet ophoudt bij het leren installeren van Chromebooks, het kunnen laten zien van filmpjes op een smartboard of het snappen van de gebruiksaanwijzing van het leerlingvolgsysteem. Het gaat erom dat schoolbesturen flink moeten investeren in mensen die niet alleen de pedagogisch-didactische, maar ook de daaraan verwante ethisch-morele, sociaal-psychologische, juridische en politieke implicaties van nieuwe technologieën kunnen doorgronden en vertalen naar verantwoorde keuzes.

Onderwijsorganisaties hebben goed onderlegde 'gatekeepers' nodig. Denk bijvoorbeeld aan een variant op de chief technology officer (CTO) zoals ook steeds meer gemeenten die inzetten. Een die werkelijk de belangen van leerlingen, leraren en ouders kan behartigen ten opzichte van de vele aanbieders die scholen op zich af krijgen. En ook een die vooral dicht bij de leerling en de leraar staat, wellicht ook

deeltijdleraar is, en die vanuit de alledaagse onderwijspraktijk zowel de tegenmacht kan ondersteunen als de kansen kan herkennen.

Iedereen die het betoog van José van Dijck serieus neemt, begrijpt in elk geval dat we op scholen al lang niet meer genoeg kunnen nemen met een half geïnformeerde ICT-coördinator, niet zelden een collega die toevallig

---

## Alle initiatieven, projecten en inkopen die samenhangen met digitalisering kosten hoe dan ook veel tijd en geld

---

'iets met computers heeft'. En al helemaal dat we moeten uitkijken met de happy-clappy trainingen en producten van bepaalde techgiganten waarvan het de vraag is welk belang ze eigenlijk dienen. Het wordt hoog tijd dat het onderwijsveld volwassen wordt in een online wereld, net zoals we dat van leerlingen verwachten.



## Column

# Ongelijk

Door **Marlieke van den Tillaar**

*Student International Relations, Universiteit Leiden  
en stagiaire bij de WBS*

De positie van vrouwen op de Nederlandse arbeidsmarkt blijft zich verbeteren. Het aantal vrouwen met betaald werk neemt nog steeds toe en zij werken bovendien meer uren per week. Deze positieve berichten verhullen echter dat er een grote ongelijkheid tussen vrouwen bestaat. Een splitsing naar opleidingsniveau laat zien dat met name de hoogopgeleide vrouwen een sterke arbeidsmarktpositie hebben, terwijl laagopgeleide vrouwen op hun weg naar de arbeidsmarkt nog flink wat hobbels tegenkomen.

De verschillen tussen hoog- en laagopgeleide vrouwen verdiepen zich bovendien na het krijgen van een eerste kind. Dit komt omdat de mogelijkheden die vrouwen tot hun beschikking hebben om arbeid en zorg te combineren sterk uiteenlopen. Dat is vooral zichtbaar als wordt ingezoomd op het gebruik van kinderopvang en de mate van autonomie over werktijden en werkplek.

Ten eerste maken vooral hoogopgeleide vrouwen gebruik van kinderopvang. Kinderen tot drie jaar worden door 67% van de hoogopgeleide en door 22,4% van de laagopgeleide ouders naar de formele opvang gebracht. Voor de laatste groep speelt vaak toch een angst voor hoge kosten en ingewikkelde procedures of sluiten de openingstijden niet aan op de eigen werktijden. Laagopgeleid werk is immers vaker buiten reguliere kantoortijden en is vaker onregelmatig en onzeker. Het huidige kabinet zet voornamelijk in op betaalbaarheid van de kinderopvang om moeders meer aan het werk te krijgen. Deze maatregel geeft echter onvoldoende resultaat. Om kinderopvang aantrekkelijker te maken voor laagopgelei-

den, zou daarom ook ingezet moeten worden op flexibiliteit van de opvang.

Ten tweede zorgt thuis kunnen werken of zeggenschap hebben over werktijden ervoor dat vrouwen minder vaak stoppen met werken na de geboorte van een kind en dat zij bovendien meer uren blijven werken. Ook hier geldt dat met name de hoogopgeleide werknemers hier gebruik van maken: 59% van de hoogopgeleiden kan ervoor kiezen om thuis te werken terwijl dit voor slechts 34% van de middelbaar en 20% van de laagopgeleide werknemers is weggelegd. Ook zeggenschap over de werktijden laat ongelijke mogelijkheden zien: 69% van de hoogopgeleide werknemers heeft autonomie over zijn of haar werktijden, tegenover 43% van de middelbaar en 38% van de laagopgeleiden.

Laagopgeleide vrouwen hebben daarentegen juist relatief veel last van negatieve flexibiliteit: de werkzekerheid is laag en er wordt gewerkt op onregelmatige en onvoorspelbare werktijden. Dit maakt de keuze om niet of weinig te werken na de geboorte van een kind aantrekkelijk. Meer zeggenschap over de tijden en plek waarop gewerkt wordt, zou de combinatie van arbeid en zorg voor laagopgeleide vrouwen enorm kunnen vergemakkelijken. Het positieve gevolg zou zomaar kunnen zijn dat zij meer uren gaan werken.

Hoogopgeleide vrouwen hebben met hun brede palet aan mogelijkheden een sterke positie op de arbeidsmarkt verworven en vormen daarmee een voorhoede in de Nederlandse vrouwenemancipatie. Het is tijd om ook de barrières voor laagopgeleide vrouwen weg te nemen. Dat zal niet lukken door enkel de kinderopvangtoeslag te verhogen, zoals door beleidsmakers vaak wordt gedacht. Er moet juist voorzien worden in de directe behoeftes van laagopgeleide werknemers: flexibiliteit en autonomie.

# Er is draagvlak voor Europese solidariteit

Europese burgers zijn veel meer geneigd tot onderlinge solidariteit dan politici denken. Nieuw onderzoek naar de bereidheid elkaar over de grenzen te steunen in geval van grote werkloosheid, toont dit aan. Wel hebben burgers een sterke mening over de manier waarop die solidariteit vormgegeven wordt.

**FRANK VANDENBROUCKE**

*Universiteitshoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam*

‘Er is alle reden om de eurosceptische geloofs-overtuiging die Den Haag de afgelopen tien jaar in zijn greep heeft gehad te herzien. De kiezer snakt ernaar.’ Zo besloot Coen Teulings zijn overzicht van tien jaar crisisbeleid in *S&D*.<sup>1</sup> Een sterk statement, maar niet zonder grond: Nederlandse kiezers denken genuanceerder over de Europese Unie dan het Nederlandse politieke debat doet vermoeden. Dat is in elk geval de conclusie uit een recent onderzoek naar de houding van burgers in dertien Europese landen, waaronder Nederland, over de bereidheid tot grensoverschrijdende solidariteit wanneer landen getroffen worden door hevige werkloosheid.<sup>2</sup>

## **Solidariteit bij werkloosheid**

In nationale welvaartsstaten worden economische schokken gedempt door zogenaamde ‘automatische stabilisatoren’. Zo’n stabilisator is bijvoorbeeld de werkloosheidsuitkering, die ervoor zorgt dat de koopkracht van mensen die hun werk verliezen op peil blijft. Dat

mechanisme komt automatisch op gang wanneer een crisis uitbreekt. Ook op het niveau van de muntunie zijn dergelijke mechanismen nodig, ter ondersteuning van of aanvulling op de automatische stabilisatoren van de lidstaten. Een land dat door een economische crisis gaat, moet immers ook in staat zijn voor langere tijd fatsoenlijke werkloosheidsuitkeringen te betalen.

Zo’n stabilisatiemechanisme op Europees niveau zou bijvoorbeeld de ‘herverzekering’ van de nationale werkloosheidsverzekeringen kunnen zijn op het niveau van de eurozone. Een land dat getroffen wordt door een ernstige crisis, zou dan tijdelijk budgettaire steun kunnen krijgen. Maar er zijn ook andere opties, zoals het ondersteunen van de publieke investeringscapaciteit in landen die getroffen worden door een zware crisis. Twan van Lieshout schetst verschillende mogelijkheden in een recente bijdrage in *S&D*.<sup>3</sup>

Al deze opties hebben gemeen dat de muntunie in zekere zin een ‘verzekeringunie’ wordt: de lidstaten moeten *elkaar* verzekeren

van steun bij zware economische schokken. Het politieke knelpunt daarbij is bekend: om een verzekering te organiseren moet je bereid zijn tot onderlinge solidariteit. De hamvraag is dus: *zijn de Europeanen bereid om het risico van werkloosheids crises met elkaar te delen, over de grenzen? Is er politiek draagvlak voor die solidariteit?* Die vraag hebben we onderzocht op basis van een peiling bij 19.641 Europeanen, verdeeld over België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Italië, Nederland, Oostenrijk, Polen en Spanje.

## 19.641 Europeanen beantwoordden vragen over hun bereidheid tot solidariteit over de grenzen heen

Twan van Lieshout merkt op dat de linkse partijen zich in Nederland op de vlakke houden over dit onderwerp. Hij citeert ook politici die bedenkingen uiten bij dergelijke voorstellen. Een Europese ‘verzekeringsunie’ is geen probleemloos idee, maar uit deze citaten blijkt naar mijn gevoel vooral veel inhoudelijke verwarring. Zo zou Dennis de Jong van de SP stellen dat het ‘voor de gemiddelde minder bevoorrechte noordelijke kiezer een raar idee [is] om te moeten bijdragen aan landen omdat het eigen land een sterke economie heeft en het buurland niet’.<sup>4</sup> Die stelling gaat eraan voorbij dat ook ‘sterke economieën’ getroffen kunnen worden door economische schokken, en dat het vooral om een stabiliseringsmechanisme gaat. In essentie gaat het hier om verwarring over twee vormen van solidariteit: ‘verzekeren’ versus ‘herverdelen’.

Natuurlijk kun je een stabiliseringsmechanisme op verschillende manieren organiseren en is het debat daarover complex: onze peiling

is echter zo opgezet dat ze een grote waaier aan mogelijke voorstellen zo goed mogelijk vat en begrijpelijk maakt voor mensen uit alle lagen van de bevolking. Het blijkt ook dat veel mensen – ook de ‘minder bevoorrechte noordelijke kiezer’ – zich een mening kunnen vormen over zo’n complex onderwerp.

### **Nadenken over concrete alternatieven**

Om de houdingen van burgers ten aanzien van deze complexe vragen beter te begrijpen, hebben we een peilingsexperiment (in het Engels: *survey experiment*) uitgevoerd. We confronteerden alle respondenten driemaal met twee alternatieve voorstellen; elke respondent kreeg in het totaal dus zes voorstellen te zien. Respondenten kregen twee soorten vragen voorgelegd en moesten bij elk tweetal voorstellen hun voorkeur geven. Voor elk van de zes voorstellen moesten ze ook zeggen of ze er ‘sterk tegen’, ‘een beetje tegen’, ‘een beetje voor’, ‘sterk voor’, of ‘noch voor noch tegen’ zouden zijn. Zo verzamelden we tegelijkertijd informatie over de relatieve voorkeuren tussen alternatieve voorstellen en informatie over het absolute niveau van steun voor of weerstand tegen elk voorstel.

Alle alternatieve voorstellen hebben een aantal eigenschappen gemeen (in ons rapport noemen we dit de ‘vaste uitgangspunten’), maar verschillen sterk van elkaar in zes dimensies (de ‘bewegende onderdelen’). Alle voorstellen die onze respondenten te zien kregen, hebben de volgende vaste uitgangspunten:

- ▶ Een lidstaat ontvangt de Europese ondersteuning wanneer deze geconfronteerd wordt met een aanzienlijke stijging van de werkloosheid. Het voorgestelde programma leidt niet tot een voortdurende geldstroom naar alle lidstaten.
- ▶ De Europese steun wordt gebruikt om de nationale werkloosheidsuitkeringen te subsidiëren.

Dit mechanisme creëert een gemeenschappelijk minimumniveau (een bodem) voor de werkloosheidsuitkeringen in alle lidstaten die eraan deelnemen. We informeerden onze respondenten dat de deelnemende landen in een hogere uitkering kunnen voorzien indien ze dat wensen, maar dit is dan op hun eigen kosten.

De alternatieve voorstellen die we voorlegden, verschillen van elkaar op zes dimensies: dit zijn de 'bewegende onderdelen'. We lieten onze respondenten nadenken over een dimensie met betrekking tot de *generositeit* van het voorstel, een dimensie met betrekking tot *opleiding en onderwijs*, een dimensie met betrekking tot *herverdeling tussen landen*, een *belastingdimensie*, een dimensie met betrekking tot de *administratie* die dit voorstel uitvoert en een dimensie met betrekking tot de *inspanning van werklozen om werk te vinden*. Meer concreet zorgen de bewegende onderdelen voor de volgende differentiatie:

- ▶ De dimensie *generositeit* verwijst naar de generositeit van de Europese steun wanneer een land in nood is, en daaraan gekoppeld het minimale niveau van werkloosheidsuitkeringen dat in alle deelnemende landen gegarandeerd wordt. We confronteren onze respondenten met drie verschillende opties: een weinig genereuze optie (beperkte Europese steun en een laag gemeenschappelijk minimum), een genereuze optie voor de Europese steun en het gemeenschappelijke minimum, en een optie die daartussenin ligt.
- ▶ De dimensie *opleiding en onderwijs* heeft betrekking op de aanwezigheid (of afwezigheid) van een voorwaarde waaraan de deelnemende landen moeten voldoen om steun te krijgen: (i) ofwel er zijn geen voorwaarden om steun te krijgen, (ii) ofwel de voorwaarde is dat de landen opleiding en onderwijs moeten organiseren voor hun werklozen.
- ▶ *Herverdeling tussen landen* verwijst naar de volgende vraag: is het mogelijk dat som-

mige landen op lange termijn meer steun ontvangen uit het programma dan ze eraan betalen? Hier maken we een onderscheid tussen: (i) een 'zuivere verzekering', waarbij landen op lange termijn niet meer kunnen ontvangen uit het programma dan ze eraan hebben bijgedragen; (ii) een programma dat 'tolerant' is inzake herverdelingseffecten tussen landen op lange termijn (landen kunnen wel meer ontvangen dan ze hebben bijgedragen); (iii) een voorstel waarbij het mechanisme naast een verzekering tegen werkloosheidsschokken op lange termijn ook doelbewust leidt naar een herverdeling van rijke naar armere lidstaten.

- ▶ *Belasting* verwijst naar de langetermijnpact op het belastingpeil in het land van de respondent. Drie langetermijnscenario's worden voorgelegd: (i) er is geen impact op de belastingen; (ii) de belastingen nemen voor iedereen toe met 0,5% van het inkomen; (iii) de belastingen nemen alleen voor de rijken toe, met 1% van hun inkomen.
- ▶ *Administratie* onderscheidt (i) voorstellen die uitgevoerd worden door de EU en (ii) voorstellen die uitgevoerd worden door de lidstaten zelf.
- ▶ *Inspanning van werklozen om werk te vinden* verwijst naar voorwaarden waaraan individuele werkzoekenden moeten voldoen. We onderscheiden weer drie scenario's: (i) er zijn geen voorwaarden voor werklozen; (ii) werklozen moeten een passende baan accepteren, anders verliezen hun de uitkering; (iii) werklozen moeten elke week op minstens één vacature reageren, en elk aanbod van een passende baan accepteren, anders verliezen hun de uitkering.

De combinatie van deze 'bewegende delen' levert 324 alternatieve voorstellen op ( $3 \times 2 \times 3 \times 3 \times 2 \times 3 = 324$ ). Deze alternatieve voorstellen organiseren allemaal grensoverschrijdende risicodeling, maar elk voorstel doet het op een verschillende manier. Iedere respondent zag zes alternatieven die op toevallige wijze getrokken waren uit de totale set van 324.

Er mag geen misverstand zijn over wat we met onze bewegende onderdelen beogen. Neem bijvoorbeeld de belastingdimensie. Onze stelling is niet dat grensoverschrijdende risicodeling óf niet tot belastingverhoging zou leiden óf tot een extra belasting van 0,5% moet leiden. Deze cijfers moeten het voor onze respondenten duidelijk maken dat sommige vormen van grensoverschrijdende risicodeling uitgevoerd kunnen worden zonder bijkomende bijdragen voor de werkloosheidsverzekering, terwijl andere manieren om risicodeling vorm te geven wel extra bijdragen voor de werkloosheidsverzekering veronderstellen: '0,5%' en '1%' zijn niet meer dan eenvoudige getallen om die boodschap duidelijk te maken.

De verschillen tussen de alternatieve voorstellen die we getoetst hebben, gaan niet over louter technische uitvoeringsmodaliteiten. 'Herverdeling' en 'verzekering' houden solidariteit in, maar die krijgt wel een andere invulling. Het organiseren van een onderlinge verzekering veronderstelt solidariteit: de deelnemers aan de verzekering moeten middelen bij elkaar leggen, en wie door tegenslag getroffen wordt, krijgt steun van de anderen. Maar bij een zuivere onderlinge verzekering zal iedere deelnemer op lange termijn evenveel 'krijgen' als wat hij of zij 'bijdraagt'. Dit kan als het risico op tegenslagen (het risico dat verzekerd wordt) voor alle deelnemers gelijk is. Dan zijn er op lange termijn, financieel bekeken, geen winnaars of verliezers. En omdat grote onzekerheid het welzijn van mensen vermindert, neemt het welzijn voor iedereen toe. Dat is de solidariteit van een verzekering.

Bij herverdeling krijgt solidariteit een andere invulling: sommige deelnemers winnen, andere verliezen (financieel en in welzijn), maar alle deelnemers vinden dit rechtvaardig. Afhankelijk van hoe je redeneert over de betekenis en het meten van welzijn, zou je kunnen stellen dat herverdeling het algemene welzijn ook doet toenemen; maar het welzijn wordt ook anders verdeeld.

Binnen nationale welvaartsstaten is werkloosheidsverzekering over het algemeen geen zuivere verzekering: sommige mensen worden meer getroffen door werkloosheid dan andere, en veel mensen weten dit ook. Maar als je een onderlinge verzekering opzet tussen landen, dan kun je dat met slimme financiële technieken wel zo aanpakken dat het resultaat dicht in de buurt komt van een zuivere verzekering. De keuze tussen een model dat de landen louter herverzekert en een model dat niet alleen verzekering maar ook

---

## Mensen blijken niet per se tegen grensoverschrijdende solidariteit te zijn, maar zijn wel gevoelig voor de wijze waarop die solidariteit georganiseerd wordt

---

herverdeling toelaat, ligt dus open. We waren erg benieuwd hoe onze respondenten zouden denken over deze verschillende betekenissen van solidariteit,<sup>5</sup> en onderzochten hun houding tegenover herverdeling tussen landen én herverdeling binnen landen.

De administratieve dimensie die we toetsen, is ook geen louter technische kwestie. Je zou het onderscheid tussen 'Europese uitvoering' en 'nationale uitvoering' kunnen interpreteren als een onderscheid tussen een stelsel met echte Europese werkloosheidsuitkeringen (waarbij een Europees fonds uitkeringen rechtstreeks zou overschrijven naar de rekening van Europese burgers) en een hérv verzekering (waarbij een Europees fonds een som geld ter beschikking stelt van lidstaten in nood, terwijl het uitkeringsstelsel als geheel nationaal blijft).

Dat onderscheid is belangrijk, onder meer omdat er bij een echte Europese werkloosheidsverzekering een rechtstreekse band zou

ontstaan tussen individuele burgers en een Europese werkloosheidskas, wat bij een herverzekering van de nationale systemen niet het geval is; de optie 'herverzekering' laat veel meer nationale diversiteit toe. Nu gaat onze peiling niet zover in het omschrijven van de alternatieven; we gebruiken uitdrukkingen zoals 'herverzekering' of 'Europese werkloosheidsverzekering' niet. We testen de algemene gevoeligheid van onze respondenten aan 'Europese' in tegenstelling tot 'nationale' uitvoering van een risicodelend programma. Die gevoeligheid is belangrijk.

### ***Verschillen tussen landen***

Uit de enquête blijkt dat fundamentele oppositie tegen grensoverschrijdende solidariteit in de vorm van 'risicodeling' beperkt is: minder dan 10% van de respondenten verwerpt de meerderheid van de zes voorstellen die ze te zien krijgen (waarbij 'verwerpen' betekent dat de respondent zijn houding omschrijft als: 'een beetje tegen' of 'sterk tegen'). We keken ook naar het omgekeerde patroon, het aandeel van de respondenten die drie of meer van de voorstellen die ze moesten beoordelen ondersteunen ('een beetje voor', 'sterk voor'): dit aandeel is gelijk aan 66%.

## **De Nederlandse steun voor solidariteit daalt wanneer er een blijvende herverdeling kan optreden tussen de landen**

De steun verschilt echter van land tot land. In Frankrijk ondersteunt slechts 52,6% van de respondenten drie of meer van de zes voorstellen die ze te zien kregen. In Nederland geldt dat voor 61,6% van de respondenten, in Spanje

69,5%, in Hongarije 75,7%, in Estland 76,9% en in Ierland 77,4%. Let wel, dit gaat over *alle* voorstellen die de respondenten te zien kregen, ook varianten die veel minder populair zijn.

Het algemene beeld is dat de 'gemiddelde steun' meestal lager is in de rijkere lidstaten met sterk ontwikkelde welvaartsstaten, met name Frankrijk, Duitsland, België, Denemarken en Nederland. De gemiddelde steun is aanzienlijk hoger in de armere lidstaten met minder ontwikkelde welvaartsstaten (zoals Hongarije en Estland) en in lidstaten die hard getroffen zijn door de crisis in de eurozone (in onze steekproef zijn dat Italië, Spanje en Ierland). Op basis van ander onderzoek over wat Europeanen denken over hun welvaartsstaten, is dat niet verrassend. Mensen in Oost- en Zuid-Europese landen zijn veelal voorstanders van een sterke welvaartsstaat, maar zijn ook ontevreden over de prestaties van hun eigen stelsel.<sup>6</sup> Het zou kunnen dat veel respondenten uit deze landen verwachten dat een Europese aanpak het bestel in hun eigen land zal verbeteren en dat ook goed vinden.

De peiling toont dat mensen niet per se tegen grensoverschrijdende solidariteit zijn, maar dat zij wel gevoelig zijn voor de specifieke wijze waarop solidariteit georganiseerd wordt. Over het algemeen geven ze de voorkeur aan genereuzere voorstellen, aan voorstellen die als voorwaarde stellen dat landen opleiding en onderwijs aanbieden aan werklozen, en aan voorstellen die eisen stellen aan individuele werkzoekenden (bijvoorbeeld de eis dat ze een passende baan moeten accepteren of anders hun uitkering verliezen). Onze respondenten verkiezen ook voorstellen die niet leiden tot belastingverhoging, wat niet verrassend is. Toch vinden we ook 'meerderheden' voor varianten waarbij de belastingen stijgen, zoals ik hieronder uitleg.

### ***Potentiële meerderheden in alle landen***

Onze peiling laat toe om voorspellingen te doen over steun voor specifieke beleidsvoorstellen, alsof erover gestemd zou worden. Van-

zelfsprekend is bij dergelijke voorspellingen de nodige omzichtigheid geboden. Zo zijn er heel wat mensen die ‘neutraal’ antwoorden bij voorstellen die ze te zien krijgen: ze stippen aan dat ze ‘noch voor noch tegen’ het voorstel zijn dat voorligt.

Welke houding zouden deze mensen aannemen wanneer je hierover een referendum zou organiseren? Een mogelijke hypothese is dat de ‘neutralen’ niet deelnemen aan het denkbeeldige referendum, of dat ze zich proportioneel verdelen over de ‘ja’- en ‘nee’-kampen wanneer ze verplicht worden om te stemmen. Een pessimistische hypothese is dat alle ‘neutralen’ zich bij een referendum zouden keren tégen het voorstel dat voorligt. Ik geef twee voorbeelden, waarbij ik beide hypothesen hanteer.

Neem als eerste voorbeeld een voorstel dat de volgende eigenschappen combineert:

- ▶ Het voorstel is niet genereus: de deelnemende landen komen met elkaar overeen dat de minimale werkloosheidsuitkering 40% van het laatste loon van de werkloze is, gedurende zes maanden. De onderlinge steun wordt daarop afgestemd.
- ▶ Er wordt over gewaakt dat er op lange termijn geen herverdeling plaatsvindt ten voordele van bepaalde landen en ten nadele van andere landen.
- ▶ De deelnemende landen moeten opleiding en onderwijs voor de werklozen organiseren.
- ▶ De belastingen nemen niet toe.
- ▶ Er wordt financiële solidariteit georganiseerd, maar de praktische uitvoering is in handen van de nationale regeringen, niet van de Europese Unie.
- ▶ De werklozen moeten een passende baan accepteren, anders verliezen ze hun uitkering.

Op basis van onze peiling kunnen we schatten dat 67% van onze respondenten zich bij een supranationale Europese stemming ‘een beetje voor’ of ‘sterk voor’ dit specifieke voorstel zouden uitspreken, wanneer we de ‘neutralen’

niet meetellen. Wanneer alle mensen die in de peiling neutraal zijn zich tégen het voorstel zouden uitspreken, daalt de steun tot 49%. Je zou dit kunnen beschouwen als een bovengrens en een ondergrens voor wat — op basis van onze peiling — zou kunnen gebeuren bij een Europees referendum over dit voorstel.

Bij de Nederlandse respondenten zijn de cijfers vergelijkbaar: een meerderheid van 64% is voor dit voorstel, als je de neutralen buiten beschouwing laat. Dit cijfer daalt tot 49% als alle neutralen zich ertegen keren.

Een tweede voorbeeld is een voorstel dat op twee punten verschilt van het vorige:

- ▶ De uitkering is genereus: de deelnemende landen komen met elkaar overeen dat de minimale werkloosheidsuitkering 70% van het laatste loon van de werkloze is, gedurende zes maanden, en de onderlinge steun wordt daarop afgestemd.
- ▶ De belastingen stijgen voor iedereen met 0,5% van het inkomen.

In vergelijking met het eerste voorstel neemt de steun dan toe. Als we de neutralen niet meerekenen, is er een Europese meerderheid van 74% voor dit voorstel. Zelfs als alle neutralen uiteindelijk tegen stemmen, blijft er een meerderheid van 56% over. De Nederlandse cijfers zijn nog uitgesprokener: als we de neutralen uitsluiten steunt 82% dit me genereuzere voorstel ondanks de stijgende belastingdruk. Zelfs wanneer alle neutralen zich tegen dit voorstel keren blijft er een Nederlandse meerderheid van 65% over.

Opmerkelijk is dat de steun in Nederland een beetje daalt wanneer het voorstel inhoudt dat alleen rijkere Nederlanders extra belasting (1%) zouden betalen; een belasting die alleen de rijken treft wekt bij meer aversie op dan een belasting die iedereen treft; in onze peiling is Nederland daarin vrij uniek. De Nederlandse steun daalt ook wanneer het voorstel inhoudt dat er een blijvende herverdeling kan optreden tussen de landen. Dat laatste zien we bij de meeste (maar niet alle) rijkere landen:

wanneer het gaat over solidariteit tussen landen, verkiezen inwoners van deze rijkere lidstaten een zuivere verzekeringslogica boven een herverdelingslogica. Respondenten uit armere EU-landen geven – niet onlogisch – meer steun aan voorstellen die herverdeling organiseren van rijke naar arme landen. We zien dus heel wat verschillende patronen over de landen heen, waarbij opvalt dat de Nederlanders in dit verhaal zowel in eigen land als tussen de landen eerder gewonnen zijn voor verzekering dan voor herverdeling.

De gevoeligheid voor de specifieke wijze waarop solidariteit georganiseerd wordt, verschilt dus van land tot land. Verder wijs ik er nog op dat de gevoeligheid in alle landen vooral groot is voor de voorwaarden waar landen en individuen aan moeten voldoen om steun te krijgen. Dit weegt meer dan de vraag of er tussen de landen herverdeling optreedt of niet. Maar al deze verschillende gevoeligheden nemen niet weg dat er in alle onderzochte lidstaten potentiële meerderheden zijn voor voorstellen met een hoge minimale werkloosheidsuitkering, zelfs wanneer de belastingen daarbij zouden stijgen.

In sommige landen, zoals Finland en Frankrijk, is die meerderheid er alleen als een eventuele lastenverhoging gepaard gaat met binnenlandse herverdeling. De wijze waarop eventuele bijkomende bijdragen voor de werkloosheidsverzekering binnenslands verdeeld worden, is vanzelfsprekend een zaak voor nationale besluitvorming en hoeft niet op het niveau van de Europese Unie uniform vastgelegd te worden.

Onze resultaten contrasteren tot op zekere hoogte met het pessimisme dat spreekt uit de bijdrage van Catherine de Vries in dit nummer van *S&D*.<sup>7</sup> Zij stelt dat de zeer uiteenlopende voorkeuren van Europese burgers het moeilijk maken om op korte termijn nieuw Europees beleid te ontwikkelen. Wanneer je aan individuele burgers vraagt om na te denken over concrete voorstellen, blijkt dat niet, althans niet in ons onderzoek. Sommige concrete voorstellen kunnen in alle lidstaten op aanzienlijke steun rekenen.

Wat ook niet meteen blijkt uit onze resultaten, is dat mensen die minder bevoorrecht zijn, bijvoorbeeld inzake opleiding, negatiever staan tegenover Europese solidariteit – een veronderstelling die Twan van Lieshout noteerde bij Dennis de Jong. Zeker, steun voor Europese solidariteit is groter bij mensen die vertrouwen hebben in de Europese politiek dan bij mensen die daar geen vertrouwen in hebben; mensen met een hogere opleiding hebben meer vertrouwen in Europese politiek. Maar anderzijds blijkt dat een lagere opleiding op zichzelf niet leidt tot méér weerstand tegen deze voorstellen: een lagere opleiding leidt eerder tot minder weerstand.<sup>8</sup> De idee dat alleen ‘pro-Europeanen’ aangesproken zouden worden door vormen van Europese solidariteit wordt dus niet bevestigd door onze enquête: het gaat hier echter om Europese solidariteit die tastbare ondersteuning biedt voor de bescherming van werklozen, en lager opgeleide mensen hechten daar belang aan.

Toegegeven, bij deze laatste vaststelling kun je ook een kanttekening plaatsen die noopt tot enige voorzichtigheid in de interpretatie. Wanneer we de voorstellen uitleggen aan onze respondenten, doen we ons uiterste best duidelijk te maken dat het over een Europese discussie gaat rond Europese voorstellen. Maar het is best mogelijk dat mensen zich bij hun oordeel in de eerste plaats laten leiden door het feit dat het gaat om sociale bescherming voor werklozen, eerder dan door pro- of anti-Europese gevoelens. Het kan zijn dat ze daardoor niet begrijpen hoezeer zo'n voorstel de actuele rol van de EU in het sociale domein versterkt. Wanneer een anti-Europese partij er campagne tegen zou voeren, zouden mensen die de EU niet erg vertrouwen maar wel voor meer sociale bescherming zijn en daarom niet negatief staan tegen de concrete inhoud van het gepeilde voorstel, misschien van idee kunnen veranderen onder invloed van de campagne. Zeer veel hangt dus af van de ‘framing’ van het debat: gaat het vooral voor of tegen de EU, of gaat het vooral voor of tegen sociale bescherming?



### **Herverzekerers van risico's lijkt meest logische keuze**

In het politieke debat worden uitspraken over 'wat de mensen denken' soms zonder enige evidentie gedaan. Onze peiling leert op basis van evidentie dat fundamentele oppositie tegen het delen van sociaaleconomische risico's op Europees vlak beperkt is tot een relatief klein segment van de bevolking. Dit geldt ook voor Nederland. In tegenstelling tot wat men zou denken op basis van het politieke debat

### **Inwoners van rijkere lidstaten verkiezen een systeem van zuivere verzekering boven een systeem van herverdeling**

alhier, krijgen zowel genereuze als minder genereuze varianten van Europese solidariteit bij werkloosheid in Nederland steun van een duidelijke meerderheid. Voor genereuze varianten van solidariteit (ook als de respondenten gewaarschuwd worden dat dit leidt tot belastingverhoging) is de steun – zelfs in de meest pessimistische inschatting – groter dan 60%.

In heel wat landen is de steun groter wanneer de uitvoering gedecentraliseerd wordt: in Nederland, Denemarken, Oostenrijk en ook Estland is dit bijvoorbeeld uitgesproken zo. In Spanje en Polen zie je het omgekeerde: daar is de steun groter als de uitvoering bij de EU ligt, wat erop wijst dat burgers in deze landen minder vertrouwen hebben in hun eigen instellingen voor het opzetten van zo'n programma. Al met al versterkt dit het argument dat een Europees 'schokfonds' het

beste de vorm kan aannemen van een *herverzekering* die nationale uitkeringsstelsels ondersteunt met budgettaire overdrachten (eerder dan een stelsel van echte Europese werkloosheidsuitkeringen dat bestaande nationale uitkeringen deels zou vervangen). Dit argument heeft wat mij betreft ook te maken met enkele intrinsieke voordelen van de herverzekeringsoptie. Bij het ontwerpen van een herverzekering tussen lidstaten kan gemakkelijk gesleuteld worden aan allerlei modaliteiten die belangrijk zijn opdat het gestelde doel – landen steunen die getroffen worden door een ernstige werkloosheidscrisis – zo efficiënt mogelijk bereikt wordt.

In alle landen stijgt de publieke steun op betekenisvolle wijze wanneer ondersteuning voor werkloosheidsuitkeringen gekoppeld is aan een *sociaal investeringsbeleid*, dat wil zeggen een goede combinatie van opleiding, onderwijs en activering. Deze dimensie van de voorstellen is voor onze respondenten duidelijk belangrijker dan de vraag hoeveel ruimte er mag zijn voor een structurele herverdeling van middelen tussen Europese landen. Daarmee wil ik niet zeggen dat een discussie hierover onbelangrijk is (zie ook het eerder aangehaalde stuk van Twan van Lieshout in *S&D*). Wat ik wil zeggen is dat andere kwesties – zoals de vraag of en hoe opleiding, onderwijs en activering aan uitkeringen gekoppeld worden – meer gewicht in de schaal lijken te leggen bij het grote publiek.

Kiezers zijn dus in staat over dit soort vraagstukken een mening te vormen als ze uitgenodigd worden om na te denken, en vaak blijkt dat een genuanceerde mening. Natuurlijk, de framing van het vraagstuk is doorslaggevend – maar ligt daar niet een enorme verantwoordelijkheid bij de politieke partijen? Zeker linkse partijen moeten voor zichzelf helder maken of ze meer Europese solidariteit wensen, welke vormen dit kan aannemen en hoe ze daarover met het publiek in debat gaan.

**Noten**

- 1 Coen Teulings, 'Tien jaar na de financiële crisis', *S&D* 2018/6, pp. 6-13 (citaat op p. 12).
- 2 Frank Vandenbroucke, Brian Burgoon, Theresa Kuhn, Francesco Nicoli, Stefano Sacchi, David van der Duin, Sven Hegewald, *Risk Sharing When Unemployment Hits: How Policy Design Influences Citizen Support For European Unemployment Risk Sharing*, (EURS) AISSR Policy Report 1, december 2018 (<http://aissr.uva.nl/news>).
- 3 Twan van Lieshout, 'Voor sociaal-democraten heeft alleen een sociaal Europa toekomst', *S&D* 2018/6, pp. 17-25.
- 4 *Ibid.*, p. 22.
- 5 Het verschil tussen verzekering en solidariteit is ook belangrijk als we helder willen denken over wat een 'Europese sociale unie' zou betekenen. Zie daarover Frank Vandenbroucke, 'The idea of a European Social Union: a normative introduction', in: Frank Vandenbroucke, Catherine Barnard, Geert De Baere (red.), *A European Social Union After the Crisis*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp. 3-46.
- 6 Dit beeld komt sterk naar voor in: Femke Roosma, John Gelissen, Wim van Oorschot, 'The Multidimensionality of Welfare State Attitudes: A European Cross-National Study', *Social Indicators Research*, nr. 113, 2013, pp. 235-255; en Femke Roosma, Wim van Oorschot, John Gelissen, 'The preferred role and perceived performance of the welfare state: European welfare attitudes from a multidimensional perspective', *Social Science Research*, nr. 44, 2014, pp. 200-210.
- 7 Catherine de Vries, 'De essentie van Europa is diversiteit', *S&D* 2019/1, pp. 43-40.
- 8 Deze vaststellingen gelden wanneer we alle respondenten uit alle Europese landen samen nemen. Maar ze gelden ook in Nederland. Vanzelfsprekend is een en ander afhankelijk van de specificatie van de schattingsmodellen.

# De essentie van Europa is diversiteit

Het drama rond de aanstaande Brexit heeft de roep om uit de Europese Unie te stappen in andere lidstaten doen verstommen. Maar wie het euroscepticisme, dat nog steeds alom aanwezig is, niet serieus neemt, blaast uiteindelijk het Europese project op. Catherine de Vries laat zien dat de bezwaren tegen de EU per land verschillen. Haar advies: wees realistisch en laat het streven naar dwingende harmonisatie los.

## CATHERINE DE VRIES

*Hoogleraar Politiek Gedrag in Europa, verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam; recent verscheen van haar hand 'Euroscepticism and the Future of European Integration'*

Meer dan een halve eeuw integratie in de Europese Unie heeft een diepgaande verwevenheid gecreëerd tussen het politieke, economische en sociale lot van de lidstaten. Tegelijkertijd wordt de Europese Unie geplaagd door diepe verdeeldheid en conflicten binnen en langs haar grenzen. De politieke breuklijnen doorkruisen het continent: noord en zuid zijn verdeeld over economische hervormingen en bezuinigingen, oost en west zijn verdeeld over migratie en mensenrechten.

Tegelijkertijd neemt onder de bevolking het euroscepticisme toe. Dat sentiment beperkt zich niet langer tot kleine segmenten in de samenleving, tot extremistische politieke partijen of tot specifieke economische cycli. Klaagde voormalig minister-president Balkenende jaren geleden nog dat burgers onvoldoende belangstelling toonden voor Europa, de huidige premier merkte in een recente speech in Berlijn op dat het 'een understate-

ment [is] om te zeggen dat de toekomst van het Europese project de gemoederen nogal bezighoudt'.<sup>1</sup> De tijden zijn veranderd.

Hoe het groeiende euroscepticisme te duiden? Is het de groeispurt van een verder levensvatbaar eenwordingsproject of zijn het de tekenen van een blijvend onbehagen over Europa? Is euroscepticis de motor achter de recente successen van extreme politiek stromingen die renationalisering van bevoegdheden bepleiten, of spelen hier andere zaken? Heeft een sceptische houding onder de bevolking gevolgen voor nationale en Europese politici als ze Europese politiek willen bedrijven? In deze bijdrage staan deze vragen centraal.<sup>2</sup>

### *Euroscepticisme*

Lang leek de publieke opinie er niet echt toe te doen in het zich steeds maar verder verdichtende proces van Europese eenwording.

Tekenend is de uitspraak van Ernst Haas, een van de grondleggers van Europese studies, in zijn baanbrekende boek *The Uniting of Europe* uit 1968: 'Het is even onpraktisch als onnodig om je toevlucht te zoeken tot onderzoek van de publieke opinie... Het is genoeg om de politieke elites in de deelnemende landen te bestuderen, om hun reacties op integratie te onderzoeken en verandering in hun houding hieromtrent te beoordelen.'<sup>3</sup>

Maar de tijden zijn inderdaad veranderd. Het proces van Europese eenwording kunnen we niet langer begrijpen zonder oog te hebben voor de opvattingen van burgers. In een periode waarin Europa te maken heeft met de grootste economische, politieke en maatschappelijke uitdagingen sinds de Tweede Wereldoorlog, wordt het integratieproject door burgers flink ter discussie gesteld. Hierdoor ziet de Europese Unie zich geconfronteerd met een existentiële uitdaging: de niet eerder vertoonde ontwikkelingen in supranationaal bestuur van de afgelopen jaren hebben geleid tot grotere scepsis onder de bevolking en tegelijkertijd leunt de Europese Unie meer dan ooit op de publieke steun voor haar legitimiteit.

We kunnen de publieke opinie ten aanzien van Europa misschien het beste begrijpen door de metafoor van een caleidoscoop. Net als bij een caleidoscoop is het beeld dat burgers zich van Europa vormen een weerspiegeling. Een weerspiegeling van de nationale omstandigheden waarin zij zich bevinden. Opvattingen over de EU gaan niet alleen over zaken die in Brussel gebeuren, maar ook over de nationale context waarin mensen zich bevinden, en hoe ze die context ervaren.

Euroscepticisme komt tot stand door de voordelen van het huidige EU-lidmaatschap – de status quo – te vergelijken met de mogelijke voordelen van een alternatieve situatie. De vraag is dus: hoe zou het ons en ons land zijn vergaan buiten de Europese Unie? Dit alternatief betreft een contrafeitelijke situatie die mensen niet kunnen zien of ervaren. De voordelen van zo'n alternatieve situatie moe-

ten dus geschat worden. Contrafeiten waren de essentie van de Brexit-campagne in Groot-Brittannië. Wat als ons land niet lid was van de Europese Unie, hoeveel geld zouden we dan besparen? Hoe goed of slecht zou het dan met onze economie en handel gesteld zijn?

Het afwegen van de voor- en nadelen van een status quo versus de mogelijke alternatieve situatie klinkt wat abstract. Laat ik het wat concreter maken. Iedere burger (of groep burgers) heeft baat bij de voorziening van publieke goederen en diensten in zijn land, zoals wegen, een publieke omroep, nationale defensie et cetera. Maar sommige van deze publieke

## Euroscepticisme moet je je kunnen veroorloven; de zuidelijke lidstaten kunnen dat niet

goederen en diensten vereisen internationale samenwerking om dankzij schaalvoordelen efficiënt te kunnen worden geleverd, bijvoorbeeld handel of milieubescherming.<sup>4</sup> Als een land deel uitmaakt van de Europese Unie kunnen burgers publieke goederen en diensten gebruiken die nationale stelsels zelf niet zouden kunnen leveren. Maar deze voordelen kunnen ook als duurbetaald worden beleefd, zoals het moeten accepteren van de gerechtelijke en politieke invloed van het Europese Hof of de Europese Centrale Bank.

De vraag is dus hoe mensen precies een schatting maken van de voordelen (of nadelen) van de alternatieve situatie. Dat doen ze bijvoorbeeld door de huidige situatie in hun land naar de toekomst te extrapoleren. Dit leidt tot een opmerkelijk patroon: de mate van euroscepsis is hoger in lidstaten die het economisch en politiek gezien beter gaat, en lager in landen die het moeilijk hebben.



**BREXIT 2019**

**I DID SOMETHING STUPID**

**BREXIT 2019**

**PID**

**I DID**

**2019**

**KIT**

**I DID**

**2019**

**I DID SOMETHING STUPID**

**ETHING STUPID**

**BREX**

**ING STUPID**

Gaat het goed met hun land, dan denken mensen eerder dat dit buiten de Unie ook zo zal zijn. Andersom geldt dat als mensen ervaren dat het in hun land economisch en politiek gezien niet zo goed gaat, zij de voordelen van de status quo van het lidmaatschap beter zullen inschatten dan die van de alternatieve situatie. In deze context is er geen haalbare exit-optie voor lidmaatschap. Steun voor de Europese Unie zal daarom groter zijn. Kortom: euroscepticisme moet je je kunnen veroorloven.

Dit verklaart dat de recente opkomst van euroscepticisme met name plaatsvindt in landen die de eurocrisis goed zijn doorgekomen en aantoonbaar het meest geprofiteerd hebben van de gezamenlijke munt, denk aan Finland, Nederland of Oostenrijk.<sup>5</sup> Het helpt ook te verklaren dat ondanks alles een meerderheid van de Grieken liever lid van de Europese Unie en de eurozone blijft, maar een meerderheid van Britten in eerste instantie de sprong in het diepe toch durfde te wagen. Ten slotte suggereert het ook dat euroscepticisme niet alleen het privilege is van de 'achterblijvers van de integratie' (of globalisering in het algemeen), maar ook gevonden wordt bij degenen die het verhoudingsgewijs goed gaat. Eurosceptici geloven dat hun land ook buiten de EU kan overleven (of zelfs gedijen). Euroscepticisme is niet per se een weerspiegeling van de mate waarin zij zelf willen winnen of verliezen in het Europese integratieproces.

Het feit dat euroscepticisme sterker is in lidstaten die het economisch en qua overheidsbestuur goed doen, en zwakker in staten die slechter presteren, heeft te maken met het feit dat burgers over het algemeen hun eigen nationale regering verantwoordelijk houden voor de staat van de economie en het bestuur – niet de Europese Unie. Dat is misschien niet zo opmerkelijk als je bedenkt dat nationale politici niet graag toegeven dat ze er op belangrijke beleidsterreinen niet zo toe doen.

Bovendien is het ook gewoon makkelijker op nationaal niveau verantwoordelijkheid te claimen. Studies uit de politicologie tonen aan dat mensen successen en mislukkingen

toeschrijven aan de politici die ze het beste kennen.<sup>6</sup> Die zitten niet in Brussel maar op het Binnenhof. Nationale regeringen zullen bijvoorbeeld graag gunstige economische omstandigheden op eigen conto schrijven in een poging om kiezers te winnen. De rol die de toegang tot de interne markt van de EU hierin speelt, is veel minder tastbaar voor het grote publiek.

Een tweede manier waarop mensen de voordelen van de alternatieve situatie proberen in te schatten, is door te kijken naar de ervaringen van andere landen. Brexit dient op dit moment als afschrikwekkend voorbeeld. Het euroscepticisme in de EU neemt af naarmate de economische en politieke onzekerheid over de Brexit toeneemt.<sup>7</sup> Naarmate de mogelijke nadelen van de alternatieve situatie duidelijker worden, gaat de status quo er in verhouding beter uitzien.

Let wel: de steun voor een mogelijke exit in veel lidstaten mag dan zijn afgenomen, dit houdt niet in dat mensen voorstander zijn van meer Europese integratie. Europese beleidsevaluaties waarin wordt gekeken hoe mensen vinden dat het politieke systeem hen helpt bij het verkrijgen van goederen en diensten, laten zien dat mensen onverminderd kritisch zijn.

### ***Euroscepticisme: een diffuus begrip***

Eigenlijk is de term euroscepticisme misleidend omdat deze suggereert dat het om één bepaalde negatieve houding ten aanzien van Europa gaat. Maar hoe euroscepticisme er precies uitziet, verschilt enorm per specifieke nationale context. We zouden het dus beter over 'soorten van euroscepticisme' kunnen hebben.

De opvattingen van burgers over de status quo en de alternatieve situatie variëren niet alleen in *richting of mate*, maar ook in *vorm*; dat wil zeggen welke elementen zij ondersteunen en welke niet. Hierbij is het onderscheid van de Amerikaanse politiek filosoof Robert Dahl tussen beleidsinhoudelijke en procedurele aspecten van belang.<sup>8</sup> Procedurele evaluaties

hebben betrekking op de manier waarop mensen de politieke spelregels zien, zoals vastgelegd in de verschillende verdragen. Beleidsevaluaties hebben betrekking op de oordelen van mensen over de inhoud van het beleid, dus op de mate waarin mensen denken dat een politiek systeem helpt bij het verkrijgen van de goederen en diensten die zij het liefst hebben. Mensen vinden het beleid misschien goed, maar kunnen tegelijkertijd het systeem dat dit beleid produceert afkeuren. Verschillende soorten euroscepticisme hebben verschillende oorzaken en gevolgen.

Er zijn grofweg vier houdingen ten aanzien van Europa te onderscheiden:

- ▶ loyale steun;
- ▶ sceptisch over het beleid;
- ▶ sceptisch over aanzien van de procedures;
- ▶ exit-sceptisch.

Exit-sceptici kenmerken zich als de meest kritische burgers. Zij beschouwen het alternatieve scenario — hun land buiten de Europese Unie — als wenselijker dan de status quo van EU-lidmaatschap, zowel wat betreft beleid als procedures. Het tegenovergestelde hiervan is loyale steun. Loyalisten vinden de procedurele en beleidsvoordelen van het EU-lidmaatschap groter dan de voordelen van een alternatieve toestand. Scepticisme over het beleid en over procedures ligt tussen deze twee uitersten in.

Procedurele sceptici evalueren de werking van de regels en procedures op Europees niveau als minder positief in vergelijking met het nationale niveau. Tegelijkertijd zijn zij van mening dat het lidmaatschap van de Unie aanzienlijke beleidsvoordelen met zich meebrengt. Beleidssceptici zijn op hun hoede als het gaat om beleid op Europees niveau, maar zijn wel van mening dat de manier waarop de regels en procedures op Europees niveau werken de voorkeur verdient boven hoe ze nationaal werken.

Waar burgers die vallen binnen de categorie 'loyale steun aan de EU' of 'exit-scepticisme' een eenduidige houding hebben ten aanzien van

Europa, zijn procedurele en beleidssceptici dus ambivalent als het over de EU gaat. Een ambivalente houding wil niet zeggen dat iemand geen mening heeft, maar eerder dat hij tegelijkertijd iets wel en niet kan waarderen, in dit geval de Europese Unie. Dit onderscheid tussen een eenduidige en ambivalente houding is belangrijk omdat mensen met een ambivalente houding minder geneigd zijn om hun opvattingen over de EU te laten meewegen in hun stemkeuze bij verkiezingen of referenda.

### ***Eurosceptische partijen***

De afgelopen jaren is er een sterke toename van eurosceptische partijen binnen het Europese Parlement en in de nationale parlementen van veel lidstaten. De peilingen voor de Europese verkiezingen in mei van dit jaar staan wederom op winst voor eurosceptische partijen. Net zoals er geen sprake is van één vorm van euroscepticisme onder burgers, is er ook veel diversiteit in het aanbod van eurosceptische partijen. Sommige partijen vind je op de rechtervleugel, denk aan Wilders' PVV of de Lega in Italië, andere op links, zoals de SP of Die Linke in Duitsland.

Sommige zijn 'harde sceptici' die het idee van Europese integratie verwerpen, andere zijn milder en willen de Europese Unie (gedeeltelijk) hervormen.<sup>9</sup> Een voorbeeld van een harde variant is de Franse *Rassemblement National* (voorheen *Front National*) onder leiding van Marine Le Pen. Le Pen heeft geprobeerd het *Front National* salonfähig te maken sinds ze in 2011 de partij van haar vader overnam. In 2017 deed ze aan de verkiezingen mee met een strikt anti-euro-, anti-immigratie- en anti-islamprogram.

Een mildere vorm van euroscepticisme is te vinden bij partijen zoals *Podemos* in Spanje. *Podemos* accepteert het idee van Europese integratie, maar eist hervormingen van beleid en instellingen. De partij mobiliseert vooral de grieven van Spaanse bevolkingsgroepen die hard geraakt zijn door de economische crisis en de bezuinigingsmaatregelen van Brussel.

Deze harde en mildere vormen van euroscepticisme onder partijen sluiten nauw aan bij de verschillende houdingen van burgers over de EU. Exit-sceptici stemmen voornamelijk op harde eurosceptische partijen die net als zijzelf het Europese project afwijzen omdat zij zich verzetten tegen zowel Europese beleidsvorming als Europese procedures. Exit-sceptici zijn ook eerder geneigd om Europa in hun stemgedrag te laten meewegen.

De relatie tussen procedurele en beleids-sceptici en mild eurosceptische partijen is veel minder eenvoudig. De stemkeuze van procedurele sceptici lijkt meer op die van exit-sceptici – met een voorkeur voor minder migratie binnen de EU en meer nationale controle. Beleids-sceptici daarentegen maken zich vooral zorgen over het gebrek aan solidariteit en om herverdeling. Deze bevindingen zijn belangrijk voor ons begrip van de manier waarop de publieke opinie invloed heeft op het vermogen van overheden om het Europese project verder vorm te geven.

Wanneer het aandeel sceptici hoog is, met name als er veel exit-sceptici zijn, kunnen regeringsleiders verwachten dat eurosceptische partijen het goed zullen doen. Dit zal verdere stappen naar Europese integratie waarschijnlijk beperken doordat ratificatie van nieuwe verdragen via het parlement op weerstand stuit. Regeringen die geconfronteerd worden met grote aantallen exit-sceptici moeten zorgvuldig overwegen of verdragswijzigingen of meer informele regelingen voor verdere integratie haalbaar zijn en ook de moeite waard zijn.

Bovendien kunnen regeringspartijen in landen met veel sceptici en succesvolle eurosceptische partijen geconfronteerd worden met een uitruil tussen effectiviteit bij onderhandelingen in de Europese Raad en de populariteit in eigen land. Dat maakt verdere integratie-bevorderende stappen onwaarschijnlijk, vooral wanneer er verkiezingen in zicht zijn. Ten slotte kan dit alles tot nog meer technocratische samenwerking op Europees niveau leiden. Het gevaar is dat dit euroscepticisme alleen maar verder voedt.

### **Europese samenwerking volgens cafetariamodel**

Als Europese en nationale leiders de nuances in de opvattingen die mensen hebben over Europa niet willen zien of niet serieus willen nemen, of als zij deze afdoen als systeemkriek, dan keert dit onbehagen zich uiteindelijk tegen het Europese project als geheel. Als je onbehagen niet institutionaliseert, keert het zich uiteindelijk tegen het systeem zelf.

Europa is belangrijk geworden in de ogen van kiezer, en dit scheidt verwachtingen. Burgers eisen oplossingen voor hun problemen, zowel op nationaal als op Europees niveau. Maar het feit dat eurosceptisisme zo sterk verbonden is met nationale omstandigheden en ervaringen, maakt het moeilijk om adequate, breed gedragen Europese oplossingen te vinden.

Doordat de eurocrisis en vluchtelingen-crisis zulke verschillende effecten hadden in verschillende lidstaten, is er een groeiende kloof ontstaan tussen de voorkeuren van verschillende soorten sceptici. Sommige sceptici, in het bijzonder exit-sceptici in de noordwestelijke regio, willen minder migratie binnen de EU, terwijl andere sceptici, vooral in zuidelijke, centrale en Oost-Europese lidstaten, graag meer economische investeringen en werkgelegenheidsprogramma's willen zien. Het lijkt moeilijk om met beleidsvoorstellen te komen die deze groepen tegelijkertijd tevreden stellen, zeker op de korte termijn.

Een van de belangrijkste dilemma's voor de EU is de vraag hoe om te gaan met de heterogene eisen van haar burgers in een tijd waarin voorstellen die gericht zijn op het vergroten van de beleidscompetenties en het democratische gehalte op Europees niveau, uiterst impopulair zijn. Guy Verhofstadt, voormalig premier van België, Europarlementariër en Brexit-onderhandelaar namens het Parlement, stelt in zijn boek *Europe's Last Chance* dat de enige weg vooruit voor de EU een hervorming in lijn met de Amerikaanse federale overheid is.<sup>10</sup> Volgens hem zouden alleen



een soort Verenigde Staten van Europa sterk genoeg zijn om de geopolitieke concurrentie te weerstaan en te zorgen voor een betere en veiligere wereld.

Deze visie lijkt niet haalbaar. Bovendien is het nogal tegenstrijdig om euroscepticisme te willen bedwingen met meer supranationale vormen van besluitvorming. Mijn onderzoek laat zien dat een direct verkozen Europese president of meer bevoegdheden voor de Europese Commissie niet populair zijn, noch onder eurosceptici, noch onder eurofielen. Gezien de sterke regionale verdeeldheid binnen de Europese Unie zouden pan-Europese presidents- of regeringsverkiezingen waarschijnlijk langs nationale of regionale lijnen worden uitgevochten. De EU zou terecht kunnen komen in een onbeheersbare spiraal van steeds meer populisme – wat weer meer technocratische oplossingen tot gevolg zou hebben.

De essentie van Europa is juist zijn diversiteit. Een succesvolle integratie zou daarom misschien niet als een vorm van harmonisatie moeten worden gedefinieerd of zelfs als homogenisering, maar eerder moeten worden gebaseerd op het idee van flexibiliteit. Stel dat een flexibele integratie mogelijk wordt waarin lidstaten kunnen kiezen op welke beleidster-

reinen samen te werken en op welke zij kunnen afwijken. De onderlinge verbintenis van de lidstaten zou vorm kunnen krijgen op basis van de kleinste gemeenschappelijke deler, aangevuld met flexibele integratie op andere gebieden via open partnerschappen. Bijvoorbeeld door het creëren van functionele, overlappende en concurrerende ‘jurisdicties’.<sup>11</sup> In plaats van één enkele continentale jurisdictie zouden er meerdere, functioneel specifieke beleidsregimes kunnen ontstaan met overlappende nationale lidmaatschappen. Deze kunnen dan concurreren en lidstaten kunnen kiezen tot welke eenheid zij willen behoren, bijvoorbeeld via verkiezingen.

Recent onderzoek laat zien dat meer dan 40% van de Europese wetgevingshandelingen op dit moment gedifferentieerd is.<sup>12</sup> Flexibele integratie met een einddoel van veelvormigheid zou voor de Europese Unie een manier kunnen zijn om als organisatie op te treden die de macht van natiestaten die actief zijn in een onderling steeds afhankelijker wereld, versterkt en niet verzwakt. Een flexibel in plaats van een vast einddoel zou een sterk argument kunnen zijn voor het publiek om vast te houden aan het Europese project, ook al is het verdeeld over wat het van Europa wil.

## Noten

- 1 <https://nos.nl/artikel/2220227-rutte-toekomst-nederlandligt-in-eu-maar-doelen-moeten-concreet-zijn.html> (07.01.19).
- 2 Hierbij baseer ik me om mijn recente boek: De Vries, C.E. (2018), *Euroscepticism and the Future of European Integration*, Oxford: Oxford University Press.
- 3 Haas, E.B. (1968), *The uniting of Europe: political, social, and economic forces 1950–1957*, Stanford University Press, p. 17 (vertaling CdV)
- 4 Alesina, A. et al. (1995), ‘Together or separately? Issues on

- the costs and benefits of political and fiscal unions’, *European Economic Review*, 39(3), pp. 751–758.
- 5 Stiglitz, J.E. (2016), *The Euro: How a Common Currency threatens the Future of Europe*, WW Norton & Company.
- 6 Gomez, B.T., & Wilson, J.M. (2008), *Political sophistication and attributions of blame in the wake of Hurricane Katrina*, *Publius*, 38(4), pp. 633–650.
- 7 De Vries, *Euroscepticism*.
- 8 Dahl, R. (1998), *On Democracy*, Yale University Press.
- 9 Szczerbiak, A., & Taggart, P. (eds.) (2008), *Opposing Europe? The comparative party politics of*

- Euroscepticism. Volume 1: Case studies and country surveys*, Oxford University Press.
- 10 Verhofstadt, G. (2017), *Europe’s Last Chance: Why the European States Must Form a More Perfect Union*, Basic Books.
- 11 Eichenberger, R., & Frey, B.S. (2006), ‘Functional, overlapping and competing jurisdictions (FOCJ): A complement and alternative to today’s federalism’, *Handbook of Fiscal Federalism*, 154, pp. 157–158.
- 12 Winzen, T. & Schimmelfennig, F. (2016), ‘Explaining differentiation in European Union treaties’, *European Union Politics*, 17(4), pp. 616–637.

# A.L. Snijders

---

## Jeugd vrienden

Een vader, zijn naam is John, rijdt met z'n drie kinderen in een Subaru (vierwielaandrijving) van Amsterdam naar Zuid-Frankrijk. Als ik hem vraag waarom er bijna geen Subaru's in Nederland te zien zijn, blijkt hij dat niet te weten, maar hij weet wel dat er in Canada veel rijden. Deze kennis verbaast me niet, want hij is een Canadees. Hij rijdt niet rechtstreeks naar Zuid-Frankrijk, hij bezoekt onderweg een jeugdvriend die in Noord-Frankrijk woont, hij heet Jack. Die speelt als hoboïst in verschillende orkesten in Duitsland en België, maar is meestal te vinden op het eenzame terrein van z'n onbewoonbare boerderij. Een dubbelassige caravan schenkt hem comfort en mentale rust. Het is een onbewoonde streek, niemand hoort ooit de hobo. Hij is bevriend met de man van de Subaru, ze zaten op dezelfde school en verlieten Canada beiden in de jaren zeventig. Ze reizen onafhankelijk over de wereld en komen elkaar soms tegen in India of Brazilië, maar het is ook een keer gebeurd dat ze elkaar onverwacht troffen in hun geboortedorp.

De hoboïst heeft drie vrouwen die weliswaar in Frankrijk, Duitsland en België wonen, maar die hij toch makkelijk op één dag kan bezoeken – wat hij soms doet. Ze houden alle drie van hem, maar zijn niet op de hoogte van elkaars bestaan. Ze weten wel dat hij een Canadees is, dat hij Jack heet en dat hij hobo speelt, maar veel meer weten ze niet van hem. Geen van hen heeft hij bijvoorbeeld ooit meegenomen naar de dubbelassige caravan. Toch zou ik hem geen bedrieger willen noemen. Hij heeft een zuiver en volstrekt eigen innerlijk leven, dat hij zelf niet vergelijkt met dat van anderen. Bovendien weet hij niet veel van andere mensen, hij heeft eigenlijk maar één vriend, dat is John, de eigenaar van de Subaru. Die ontmoet hij ergens ter wereld, altijd bij toeval, zonder dat er opwinding ontstaat. Het is ook niet zeker dat hij thuis zal zijn als John hem met zijn drie kinderen komt bezoeken, want hij komt onaangekondigd. Ik ben geneigd een zucht van verlichting te slaken als blijkt dat Jack thuis is als de Subaru het terrein oprijdt. Ze groeten elkaar op een rustige manier en gaan in de caravan zitten praten. De kinderen verkennen de omgeving nadat ze gewaarschuwd zijn niet te gaan spelen in de boerderij, vanwege het instortingsgevaar. Na een uur is het bezoek voorbij en rijden ze door naar Zuid-Frankrijk. John gaat nog een uurtje oefenen op de hobo.

## S&D online lezen

Vanaf dit jaar kunnen abonnees van S&D de meest recente artikelen direct online lezen. Ook komt er een maandelijks attentering 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](mailto: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* Kantelmomenten
- 4 *Column* **Annemarieke Nierop** Foute regels
- 
- 5 **Meity Völke** Onder water
- 
- 6 **Klara Boonstra** Stop de concurrentie op de arbeidsmarkt
- 13 *Column* **Paul Bordewijk** Vijftig jaar socialistisch
- 14 **José van Dijck** Publieke waarden in een online wereld – *Den Uyl-lezing*
- 24 **Paul Tang** Voor de tieners
- 30 **Kimón Moerbeek** Geef schoolbesturen de regie bij digitalisering
- 
- 33 *Column* **Marlieke van den Tillaar** Ongelijk
- 
- 34 **Frank Vandenbroucke** Er is draagvlak voor Europese solidariteit
- 
- 43 **Catherine de Vries** De essentie van Europa is diversiteit
- 50 **A.L. Snijders** Jeugd vrienden



Marijke  
LinthorstPhilip  
van PraagHedy  
d'AnconaPaul  
de BeerHenk  
te Velde

# Honderdste geboortejaar Joop den Uyl (1919–1987)



*‘De herkenbaarheid van de PvdA hangt  
nauw samen met een zekere drammerigheid’*

PAUL LUCARDIE Linkse wederopstanding

*Over Aufstehen, La France Insoumise, Momentum, Podemos en Vrij Links*

Jaargang 76, nummer 2, april 2019

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

Reinier Tromp

Annemarijke 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](mailto:send@wbs.nl)**

## Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

*Telefoon* (070) 262 97 20

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

## Vormgeving

Jaap Swart (*omslag & lay-out*)

## Abonnementen

Bel 06 206 12 852 of mail

[info@vangennep-boeken.nl](mailto:info@vangennep-boeken.nl)

voor een abonnement of kennis-  
makingsnummer.

## Uitgever

Uitgeverij Van Gennep

Emmastraat 69

1814 DM Alkmaar

[info@vangennep-boeken.nl](mailto: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.

© 2019 Uitgeverij Van Gennep

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

---

## Geen identiteitspolitiek

Om de zoveel tijd dient zich een gelegenheid aan om de aandacht op Joop den Uyl te vestigen in *S&D*. Ook het honderdste geboortjaar van Den Uyl grijpen we aan om over hem te schrijven. Maar liefst vijf artikelen vindt u in dit nummer over Den Uyl. Niet uit nostalgie, maar om het heden te kunnen trotseren door van het verleden te blijven leren.

Marijke Linthorst laat in haar artikel zien hoe juist in deze tijd van politieke versplintering mensen snakken naar politici als Den Uyl, wiens streven het was 'de boel een beetje bij elkaar te houden'. Dat werkt wel alleen als je weet waar je naartoe wilt, merkt ze op.

Waar het heen moet, zou je kunnen afleiden uit het artikel van Philip van Praag. Hij laat zien hoe het Den Uyl lukte om in een tijd van grote tegenstellingen en grote veranderingen met succes het sociaal-democratische profiel van de PvdA te bewaken en ervoor te zorgen dat de partij herkenbaar bleef voor grote groepen kiezers, van laaggeschoolde arbeiders tot progressieve studenten. De les daaruit is dat het verbindende verhaal voor de PvdA in elk geval niet ligt in identiteitspolitiek (voor/tegen de boreale wereld, 130 km/u of het klimaat), maar in ouderwets sociaaleconomisch beleid en investeringen in gelijke kansen, dus in onderwijs, gezondheidszorg, wonen, openbaar vervoer, cultuur en sport. Paul de Beer pleit daarbij ook voor een revival van het plandenken (wellicht kan het overigens geen kwaad daar een ander woord voor te bedenken).

Henk te Velde beschrijft hoe Den Uyl zijn gezag als premier gebruikte om een brede groep mensen aan te spreken. Hij haalt de woorden aan waarmee Den Uyl zijn tv-optreden afsloot ten tijde van de oliecrisis: 'Het gaat erom het samen te vinden in volle trams en treinen. Maar als we daartoe bereid zijn dan wordt het geen koude winter, al vriest het nog zo hard.' Had Nederland maar een premier die zo verbindend kan optreden in de huidige klimaatcrisis.

Helaas is er weinig zinnigs te zeggen over de vraag hoe Den Uyl zou zijn omgegaan met de identiteitsstorm die nu woedt. Het scheelde weinig of Nieuw Links had zich in de jaren zestig afgesplitst van de PvdA, en het scheelde misschien ook weinig of er was in de jaren zeventig een partij voor de vrouwen gekomen (lees Hedy d'Ancona), maar dat is toch niet vergelijkbaar met de versplintering van het huidige politieke landschap. Het is de vraag of uyliaans beleid hier een afdoende antwoord op kan zijn of dat meer nodig is.

## Terug naar de arbeiderspont

Door **Meike Bokhorst**

Redacteur S&D

Op de pont van kwart over zeven over het IJ zei in 1981 een meerderheid op de PvdA van Joop den Uyl te stemmen. Gerard van Westerloo maakte toen samen met Elma Verhey voor *Vrij Nederland* een reportage over deze groep werkers. 'De pontvaarders stemmen wel. Maar hebben zo niet hun vertrouwen, dan toch hun belangstelling voor Den Haag vrijwel verloren.' De politici zouden hún taal allang niet meer verstaan en zich meer bekommeren om de zielige probleemgevallen. De noeste werkers betaalden wel voor alle uitkeringen en subsidies, maar kregen zelf niets. 'Het is een groep die zich, buiten het werk om, in het zelfvertimmerde paleisje, het op te bouwen gezinnetje en de afzondering van het tuinhuisje heeft teruggetrokken.'

Een jaar later, in 1982, deed Van Westerloo verslag vanuit een flatwijk in Tilburg-Noord. De bewoners lieten hem weten dat ze graag 'op hun eigen' zijn. Contact was iets dat ontlopen moest worden. 'Een mens heeft afstand van anderen nodig én hun nabijheid: voor heremiet of bijenvolk zijn weinigen geboren. Op de Rossiniflat is nabijheid zó nadrukkelijk dat de afstand er met een zekere kracht bewaard wordt.' (*De pont van kwart over zeven: de beste journalistieke verhalen*, 2015) Bewoners spraken over de Turkenflat en 'de afvalbak van de bijstand', al woonde er niet meer dan één Turks gezin en ging de overgrote meerderheid overdag naar hun werk. De ontwerper had zich de wijk utopisch voorgesteld. Het zou een 'ongelooflijk gezellige boel' worden. Maar de grasvelden tussen de flats werden volgebouwd met nog meer flats en het ruim opgezette stedenbouwkundige plan maakte plaats voor stadsverdichting.

De arbeiders uit de flat- en volkswijken werden langzamerhand ingesloten door nieuwe bewoners, die de Nederlandse taal niet machtig waren en onbekend waren met de Nederlandse gebruiken. Een van de plekken waar ze naartoe vluchtten, was de stacaravan. Ook daarover had Van Westerloo een reportage gemaakt: *De vlucht in de stacaravan* (1979). In de weekenden en vakanties streken de Hollanders onder meer neer op camping Bruggenhof nabij Moerdijk. Een homogene schuilplaats waar het leven overzichtelijk was, mensen zich thuis voelden en iedereen elkaar kende.

Hoe is het veertig jaar na dato op de pont van kwart over zeven, in de Rossiniflat en de Bruggenhof-camping? De pontvaarders van destijds zijn vervangen door een nieuwe generatie werkers, die in meerderheid geen PvdA meer stemmen. De Tilburgse Rossinistraat staat nu vol met rijtjeshuizen. Veel oude galerijflats zijn gesloopt, maar er kwamen ook weer nieuwe galerijflats. Inmiddels wonen er in Stokhasselt zo'n veertig nationaliteiten.

Camping Bruggenhof is omgebouwd tot Europarcs Resort De Biesbosch. Tweehonderd chalets zijn gekocht door particuliere beleggers en worden met 7% rendement verhuurd aan Polen, Tsjechen en andere Oost-Europese arbeidsmigranten.

Het samenwerken en samenleven was veertig jaar geleden al ingewikkeld en is door de komst van vele migranten uit verschillende windstreken nog ingewikkelder geworden. De toegenomen diversiteit zet de sociale samenhang onder druk. Gelukkig kent Nederland geen banlieues, zoals Parijs, Lyon of Marseille. Stokhasselt is geen La Castellane. Maar Den Uyls opgave om 'de boel een beetje bij elkaar te houden' is actueler dan ooit.



# Column

---

## Twee dingen

Door **Menno Hurenkamp**

Redacteur S&D

Nederland is een rechts land. Elk *new kid on the block* rechts van de VVD komt in aanmerking voor regeringsdeelname. De LPF deed mee aan Balkenende I, de PVV gedoogde Rutte I. Ook Forum voor Democratie zal op veel plaatsen meedoen aan het bestuur. De clubs die zich in de loop van de tijd links van de PvdA manifesteerden (SP, GroenLinks, Partij voor de Dieren, Denk) kunnen daar alleen van dromen.

Waar het eindigt is koffiedikkijken — de LPF-implosie, de PVV-verschrompeling, iets anders. Maar wie weet is de Forum voor Democratie-strategie van aanvallen op vrijheid van pers, academie en kunst in algemeen beschaafd Nederlands een gouden greep om de 20% ontevreden kiezers vast te houden. Dan ziet het er nog somber uit voor artiesten, onderzoekers en andere liefhebbers van het vrije woord.

Daags na de verkiezingen interviewde ik een groep Hollandse bouwvakkers, metselaars en timmerlui van tussen de 32 en 62. Ze hadden Forum gestemd, of VVD, of CDA. Ze legden dat vooral uit aan de hand van het thema dat de elite op zijn donder moet krijgen. Daarop operde ik dat hun zorgen over pensioen en oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt ook verwoord worden door SP en PvdA. De mannen vonden de suggestie niet het bespreken waard. Ze geloofden niet meer in die partijen. Ooit hadden ze een ruime verzorgingsstaat gehad: de PvdA had die aan de immigranten gegeven.

Die twee dingen — de ongenadige aanval op de verworvenheden van de liberale rechtsstaat en de totale breuk tussen links en forse delen van de achterban — maken de reactie van de PvdA op de verkiezingsuitslag voor de Provinciale Staten schamel. In het verlengde van die uitslag spraken Lodewijk Asscher, Mei

Li Vos en Nelleke Vedelaar verheugd over de weg omhoog die was ingeslagen. Het resultaat was immers beter dan dat van de Tweede Kamerverkiezingen van 2017. Sterker, in de Eerste Kamer kon de PvdA wel eens een rol van belang gaan spelen.

Tja. In 2017 leed de PvdA de grootste parlementaire nederlaag ooit, ter wereld. Het aantal stemmers nodig voor de negen zetels van toen bestond uit: alle mensen die voor hun betaald werk afhankelijk waren van de PvdA plus gezinsleden. Dat er nu ook weer wat burens en kennissen meestemmen is leuk. Maar gelegenhedencoalities zien als de weg omhoog, dat is de zeepheiling op met een step: hard werken aan een deeltje rond pensioen en ondertussen hopen dat alle (!) concurrenten (Klaver, Jetten, Marijnissen, Thieme, Kuzu) vlak voor de volgende verkiezingen iets stoms doen.

Wie weet stijgt de PvdA dan van 9 naar 15 zetels, met als beloning deelname aan het kabinet Hoekstra I (CDA-VVD-D66-PvdA). Waarbij Asscher manmoedig vanuit de Tweede Kamer zijn bewindspersoon op Binnenlandse Zaken (Dijkema) en de twee staatssecretarissen op Sociale (Nijboer) en Europese Zaken (Ploumen) aanvuurt. Met deze verantwoordelijkheid maakt de PvdA natuurlijk vuile handen (zoals het invoeren van een achteraf betreurde enkelband voor journalisten) dus de terugval daarna is ingeprogrammeerd.

In het rechtse Nederland kan links twee kanten op. De handen ineenslaan of op een ijsschots naar de zomer kibbelen wie mag sturen. Het eerste mislukte tot nu toe steevast, want er is altijd iemand die profiteert van verdeeldheid. Meestal was dat de PvdA, maar inmiddels Thierry Baudet. Mei Li Vos en de rest van de Eerste Kamerfractie moeten daarom twee dingen maken: *testruns* in linkse samenwerking en haast, want PvdA-kiezers sterven uit.



*10 oktober 1976, Joop den Uyl en Wim Duisenberg.*

---

# HONDERD JAAR JOOP DEN UYL (1919–1987)

---

‘Het kabinet-Den Uyl werd door grote delen van links verguisd. De mildste omschrijving was dat het een kabinet van reformisten was.’ *Marijke Linthorst*

‘Den Uyl bewaakte twintig jaar lang met succes het sociaal-democratische profiel van de partij en zorgde ervoor dat de partij herkenbaar bleef voor grote groepen kiezers.’  
*Philip van Praag*

‘Ik voorzag dat we de gapende kloof tussen ons niet zouden kunnen dichten. En dat ik dus zou moeten opstappen als ik die voorgeschreven stap naar gelijkheid voorbij zou laten gaan.’  
*Hedy d’Ancona*

‘Den Uyls plandenken hield niet in dat hij afscheid wilde nemen van de markteconomie, maar wel dat hij vond dat de markt ondergeschikt moest zijn aan maatschappelijke doelen.’  
*Paul de Beer*

‘Hij had zich opgewerkt uit een eenvoudig milieu, maar hij voerde zijn emancipatiestrijd niet uit naam van de waarden van het ‘gewone volk’ maar uit naam van de echte cultuur en de bestaanszekerheid waaraan dat gewone volk nu eindelijk eens moest kunnen toekomen.’ *Henk te Velde*

# ‘Den Uyl kende geen dedain’

Jongeren kunnen zich nauwelijks een voorstelling maken van de tijdgeest waarin Joop den Uyl politiek actief was. Dat hoeft natuurlijk niet te verbazen, maar jammer is het wel. Het bijzondere van Den Uyl wordt mede bepaald door hoe het er in zijn tijd aan toeging. Als we dat inzien, kunnen we ook nu nog van hem leren.

## MARIJKE LINTHORST

*Redacteur S&D*

Ik ben geboren in 1952. Mijn vader was schoenmaker, de vader van mijn eerste vriendje moest op zijn veertiende van school, moeders waren huisvrouw. De meeste kinderen waar ik op de lagere school en in de buurt mee optrok verkeerden in een soortgelijke situatie. Vaak grote gezinnen (ik kom uit een gezin met zes kinderen) waarin het lastig was om de eindjes aan elkaar te knopen. Maar wij, de kinderen, kregen kansen. Waar onze vaders nog moesten proberen zich op te werken door avondstudies mochten wij ‘doorleren’.

Daarmee betraden we een nieuwe wereld, waar andere – voor ons onbekende – gewoontes en codes golden. Die twee werelden (de nieuwe en die van thuis) sloten niet op elkaar aan, het knarste en schuurde. Toen ik veertien was zouden we voor het eerst van mijn leven op vakantie gaan, kamperen. Mijn vader was zelfstandige en had natuurlijk geen betaalde vrije dagen, laat staan vakantiegeld. Mijn moeder spaarde dus het hele jaar. Ze legde geen geld opzij (veel te riskant in een gezin waar altijd tekorten zijn), maar ze kocht iedere week iets extra’s. Houdbare producten die op vakantie meegenomen konden worden.

In diezelfde periode had ik op de middelbare school een leraar Nederlands die met onvoldoende afkeer sprak over Nederlanders die met een kofferbak vol levensmiddelen naar het buitenland op vakantie gingen. Voor hem was dat een toonbeeld van bekrompenheid. Hij had werkelijk geen idee.

In de jaren zestig kwamen kinderen van de gevestigde orde en ‘sociale stijgers’ voor het eerst in een gezamenlijke omgeving met elkaar in contact. Op de middelbare school en later op de universiteit. Ze hadden geen benul van elkaars achtergrond, ervaringen en verwachtingen.

Op persoonlijk vlak was dat geen probleem. Ik heb veel goede vriendinnen aan mijn middelbare schooltijd over gehouden. Maar politiek speelde het een niet te onderschatten rol.

Veel hoger opgeleide jongeren in die tijd waren links. Maar de maatschappelijke idealen liepen ver uiteen. Mijn vriendinnen uit de hogere inkomensklasse zetten zich met name af tegen hun ouderlijk milieu. Ik en het handjevol met mij vergelijkbare leerlingen streefden er juist naar om in de buurt te komen van

Marijke Linthorst *‘Den Uyl kende geen dedain’*

wat die ouders bereikt hadden. Dat was de opdracht van *onze* ouders: wij moesten het beter krijgen dan zij. In feite hadden we een totaal verschillende agenda.

Dat was de tijd waarin Den Uyl opkwam.

### ***Kleine stapjes en smalle marges***

Toen het kabinet-Den Uyl aantrad was ik eenentwintig. Ik studeerde politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Een buitengewoon links bolwerk. Uiteraard was het kabinet-Den Uyl een geliefd onderwerp van discussie op de faculteit. Nu wordt op dit kabinet teruggekeken als het meest linkse ooit. En dat was het natuurlijk ook. Maar in die tijd werd het kabinet-Den Uyl door grote delen van links verguisd. De mildste omschrijving was dat het een kabinet van reformisten was. Kleine stapjes, daar veranderde je de wereld niet mee. En dat was in mijn ervaring nu precies wel het geval.

In 1969 was mijn moeder onverwacht overleden.<sup>1</sup> Mijn oudere broer, jongere zus en ik probeerden naast ons schoolwerk het gezin zo goed en zo kwaad als het ging bij elkaar en op de rails te houden. Dat lukte. Maar twee jaar later werd mijn vader ernstig ziek. We waren aangewezen op de bijstand. We deden boodschappen bij de goedkoopste supermarkt, de prijzen kenden we uit ons hoofd. Per week maakten we een lijstje van wat we nodig hadden, we telden het op en dan begon het schrappen. Net zolang totdat we precies uitgaven wat we te besteden hadden. Voortdurend was er de angst dat er iets stuk zou gaan of versleten zou raken. En toen kwam het kabinet-Den Uyl. Het verhoogde de bijstand en daar waren we enorm dankbaar voor. Een vetpot was het nog steeds niet, maar we konden weer ademen. Den Uyl betekende voor ons het verschil tussen ‘leven’ en ‘overleven’.

Kleine stapjes betekenen niet alleen veel voor de mensen die het betreft, het was ook de enige manier waarop in die tijd verandering tot stand kon komen. Tegenwoordig zeggen

we in de PvdA dat niet je afkomst maar je toekomst ertoe doet. Ik begrijp de bedoeling van de uitspraak, maar strikt genomen is het te kort door de bocht. Je afkomst is gelukkig niet meer beslissend voor je lotsbestemming, maar zij bepaalt door de ervaringen die je hebt opgedaan wel in belangrijke mate hoe je in het leven staat. En in de tijd van het kabinet-Den Uyl leefden mensen in werkelijkheden die materieel en cultureel enorm verschilden.

Den Uyl was zich er zeer van bewust dat hij daar rekening mee moest houden. De marges waren smal. Elders in dit nummer beschrijft Hedy d’Ancona het spanningsveld tussen haarzelf als staatssecretaris van Emancipatie en Den Uyl als minister van Sociale Zaken

## **In de tijd van het kabinet Den Uyl leefden mensen in werkelijkheden die materieel en cultureel enorm verschilden**

en Werkgelegenheid. Toen de werkloosheid sterk opliep vond Den Uyl gelijke rechten voor (gehuwde) vrouwen op de arbeidsmarkt moeilijk verdedigbaar. Hedy: ‘In die barre tijden vond Joop tweeverdieners een luxe, en dat die vrouw als ze ontslagen of ziek werd, recht had op een uitkering terwijl ze nog een kostwinner naast haar had, vond hij onvoorstelbaar.’

Den Uyl was zeker niet de enige die er zo over dacht. Ik was zelf actief in de vrouwenbeweging, maar in mijn ‘thuisomgeving’ vond vrijwel iedereen het flauwekul. Waarom moest een werknemer die van zijn loon een gezin moest onderhouden premie afdragen om een uitkering mogelijk te maken voor een vrouw die deze uitkering niet nodig had? Deze opvatting weerspiegelde de maatschappelijke

Marijke Linthorst *'Den Uyl kende geen dedain'*

werkelijkheid. In 1960 had 22% van de vrouwen betaald werk, in 1970 was dat 30%. Deze groep bestond voornamelijk uit zelfstandig levende vrouwen en jonge vrouwen. In overgrote meerderheid stopten vrouwen met hun baan als zij trouwden en anders als zij hun eerste kind kregen. In lagere inkomensklassen werd het ook als een verworvenheid gezien dat vrouwen, en zeker moeders, niet 'hoefden' te werken. En daar zat ook wel iets in. Het was nog maar kort geleden dat kinderen zodra het kon van school werden gehaald om het gezinsinkomen nog enigszins op peil te brengen en bovendien was het huishouden een zware dagtaak.

### **Eerlijk**

Den Uyl staat bij uitstek symbool voor eerlijk delen. Spreiding van macht, kennis en inkomen was een gevelegeld begrip. Maar in een samenleving in transitie, op weg van het gezin als hoeksteen van de samenleving naar individuele ontplooiingskansen, is het niet altijd eenvoudig om te definiëren wat 'eerlijk' is. Of, anders geformuleerd, wat voor de één rechtvaardig is wordt door de ander ervaren als een grove schending van rechten. Het is maar vanuit welk perspectief je het bekijkt. Dat gold voor de behandeling van 'tweeverdieners' versus kostwinners en het stak ook de kop op bij de studiefinanciering.

In de tijd dat ik studeerde konden studenten een studietoelage aanvragen. Deze bestond uit een kleine beurs, aangevuld met een renteloos voorschot. Of je hiervoor in aanmerking kwam en hoe hoog de toelage was, hing af van het inkomen van je ouders. De bedoeling van het stelsel was nadrukkelijk om het hoger onderwijs beter toegankelijk te maken voor kinderen uit lagere inkomensgroepen. Dat heeft zeker zo uitgedrukt, al ging dat niet vanzelf. Ik herinner mij dat ik uren op mijn vader in heb moeten praten om een studietoelage aan te mogen vragen. De renteloze lening voor de hele studie telde op tot

een voor zijn begrip astronomisch bedrag. En dat moest op een gegeven moment natuurlijk wel worden terugbetaald. Hij kreeg het er plaatsvervangend Spaans benauwd van. (Uiteindelijk viel het, zoals ik verwacht had, mee. Ik heb tien jaar lang f 129,30 per maand terugbetaald.)

Voor studenten van draagkrachtiger ouders was er een andere regeling. Hun ouders kregen, afhankelijk van de mate waarin zij hun studerende kinderen onderhielden, dubbele of zelfs driedubbele kinderbijslag. Dat vonden mijn middelbareschoolvriendinnen niet eerlijk. Het gaf hun ouders een machtsmiddel om hun gedrag te beïnvloeden. In het ergste geval hielden zij de kinderbijslag zelf. Mijn vriendinnen hadden dus inderdaad een andere strijd te voeren. Helaas werden dit soort discussies, over de verschillende situatie waarin we ons bevonden en de daaruit voortvloeiende idealen die we nastreefden, niet gevoerd. Dat is jammer. (Zeker in het geval van de studiefinanciering. Een kind kon zien aankomen dat een kostendekkende basisbeurs voor alle studenten, ongeacht het inkomen van de ouders, nooit lang stand zou kunnen houden.) Maar het is wel begrijpelijk: de manier waarop veel discussies binnen links werden gevoerd was vaak niet zachtzinnig.

### **De positie van de nieuwkomer**

Voor veel sociale stijgers is het lastig dat zij de gewoontes en codes niet kennen van de nieuwe wereld waarin zij terecht zijn gekomen. Sommige gewoontes kun je (aan)leren. Bijvoorbeeld hoe je met mes en vork moet eten. Maar vooral de ongeschreven codes plaatsen je voor problemen. 'Iedereen' lijkt te weten hoe hij zich in situatie X of Y moet gedragen, behalve jij. Een manier om daarachter te komen is de anderen te observeren. Het ligt voor de hand dat dit sporen nalaat in de wijze waarop de hiërarchie in een groep zich vormt. Je neemt niet snel het voortouw als je je weg nog moet vinden.

Marijke Linthorst *‘Den Uyl kende geen dedain’*

In de jaren zeventig leidde dit ertoe dat de discussie binnen links gedomineerd werd door de kinderen van de gevestigde orde. Hun strijd was vooral gericht tegen het gezag. Dat moest bij voorkeur omvergeworpen worden en anders ondermijnd. Je werkte er in ieder geval niet mee samen. Die opvatting was dominant in de studentenbeweging, de vrouwenbeweging en het spraakmakende deel van de PvdA (*Tien over rood*). Wie het niet met deze stroming eens was werd met dedain bejegend. Ik herinner mij een feministisch televisieprogramma (ik meen dat het *Ot, en hoe zit het nu met Sien?* was), waarin Hedy d’Ancona gevolgd werd toen

## De discussie binnen links werd gedomineerd door de kinderen van de gevestigde orde; hun strijd was vooral gericht tegen het gezag

zij staatssecretaris van Emancipatie was. Ik heb de beelden niet kunnen terugvinden, maar mij staat nog scherp op het netvlies hoe vijandig de verslaggeefsters zich tegenover Hedy opstelden. Niet om iets wat zij (wel of juist niet) gedaan had, maar om de simpele reden dat zij staatssecretaris was geworden. Dat ondermijnde de feministische revolutie eerder dan dat het haar bevorderde. Precies zoals het kabinet-Den Uyl de socialistische revolutie blokkeerde. Tegenover de glorieuze revolutie viel de strijd die wij nieuwkomers voerden (maatschappelijk méér bereiken dan onze ouders) in het niet.

### *Den Uyl als verbinder*

Den Uyl kende geen dedain. Het bijzondere aan hem, zeker in die tijd, was dat hij zich in verschillende standpunten kon inleven en

dat ook deed. De (materiële) omstandigheden bepalen de ideeën van de mensen. In die zin was Den Uyl meer marxist dan veel van de linkse studenten die zich op Marx beriepen. De uitdrukking ‘de boel een beetje bij elkaar houden’ wordt nog wel herinnerd, maar bij Den Uyl stond het voor de rotsvaste overtuiging dat nieuwe sociale bewegingen tot de natuurlijke achterban van de sociaal-democratie behoorden. Tegelijkertijd was hij er zich van bewust dat de oude achterban tijd nodig had om zich de nieuwe werkelijkheid eigen te maken. Niet verder springen dan je polsstok lang is.

Den Uyl wist waar hij naar toe wilde. Daar is onze partij, en dat geldt ook voor veel andere partijen, later veel minder in geslaagd. De politiek is meer ad hoc geworden. We maken plannen en treffen maatregelen die op zichzelf misschien niet eens verkeerd zijn, maar het past niet in een groter samenhangend geheel. En dat is, denk ik, een cruciale voorwaarde om verschillende bevolkingsgroepen mee te nemen. Als we echt alle kinderen kansen willen bieden, is er meer nodig dan geld erbij voor onderwijs. Dan moeten we niet alleen reageren als er misstanden op scholen boven water komen, maar ook onder ogen durven zien dat de vrijheid van onderwijs (artikel 23) de kansen van kinderen niet altijd bevordert.

Als het ons ernst is met verbinding, moeten we nadenken over ons huisvestingsbeleid. Ik ben in 1985 met pijn in het hart uit Amsterdam vertrokken, de stad waar ik was geboren en getogen. We behoorden economisch inmiddels tot de middengroep en voor deze groep waren er in de stad geen betaalbare huizen beschikbaar. De middengroepen vertrokken in groten getale naar Almere, Purmerend en Lelystad. Amsterdam leek alleen nog bereikbaar voor de rijken en de lage inkomens. Het is nu dertig jaar later en de geschiedenis herhaalt zich.

Het politieke bedrijf is niet alleen steeds meer ad hoc geworden, het richt zich ook in toenemende mate op specifieke doelgroepen. Voor Nederlanders met een Turkse of Marok-

Marijke Linthorst *‘Den Uyl kende geen dedain’*

kaanse achtergrond is er Denk, voor de ouderen 50Plus, voor milieubewuste jongeren die ‘zin in de toekomst’ hebben staat GroenLinks. Alle partijen proberen hun (gepercipieerde) achterban zo goed mogelijk te bedienen. Dat leidt per definitie tot gefragmenteerde politiek die ook steeds meer uitgaat van het eigen gelijk. Klimaatdrammers versus klimaatontkenners.

### ***De rol van de politiek***

De afgelopen jaren is het beleid van opeenvolgende kabinetten er, al dan niet doelbewust, op gericht geweest de burger te transformeren in een kostenbewuste en kritische consument die vooral zijn eigen belang in de gaten moest houden. Wissel geregeld van energieleverancier en betaal geen ziektekostenpremie voor zorg die je niet nodig hebt — dat is goed voor je portemonnee.

Maar een samenleving is meer dan een consumentenpanel. De ambitie van Den Uyl om de boel bij elkaar te houden kun je ook vertalen als: we zullen het samen moeten doen. Die gedachte is in de politieke mores van het huidige tijdsgewricht ver te zoeken. Tegelijkertijd zie je in de alledaagse werkelijkheid niet anders dan dat mensen het ‘samen doen’. Op schoolpleinen barst het van de opa’s en oma’s en als iemand onwel wordt in de metro of in het verkeer wordt geschept schieten mensen van alle kanten te hulp. Volgens het Sociaal

en Cultureel Planbureau zijn er alleen al in de zorg ruim vier miljoen mantelzorgers en één miljoen vrijwilligers actief en het jongste Nivel-onderzoek naar solidariteit in de zorg laat zien dat ruim 73% van de Nederlanders bereid is om te betalen voor zorg waar zij zelf geen gebruik van maken.

### **De vrijheid van onderwijs (artikel 23) bevordert niet altijd de kansen van alle kinderen**

De rol van politieke partijen is om te schetsen wat hen met de samenleving voor ogen staat. Daarbij hoort ook dat zij aangeven welke gevolgen dit op verschillende fronten heeft. Wat betekent het voor de rol van de overheid? Wat betekent het voor de verschillende bevolkingsgroepen? (Wie moet wanneer een stapje terug doen? En wat krijgt hij ervoor terug?) Den Uyl was zo’n type politicus. Je kon het met hem eens zijn of niet, maar hij wist wat hij wilde en was daar duidelijk over. Het zou mij niet verbazen als een grote groep mensen snakt naar de terugkeer van dit soort politici: de versplintering voorbij.

### **Noot**

- 1 Deze geschiedenis heb ik eerder beschreven in *S&D* 2010 7/8, ‘Hoe de middenklasse verweesd raakte’.



# Den Uyl en Nieuw Links

‘De herkenbaarheid van de PvdA hangt nauw samen met een zekere drammerigheid, het steeds weer hameren op het aambeeld van gelijke kansen, gelijke parallelle inkomensontwikkeling, verkleining van inkomensverschillen. En in een maatschappelijke situatie die die kenmerken niet meer zou vertonen zou de PvdA haar herkenbaarheid verliezen.’ (Den Uyl, oktober 1987)<sup>1</sup>

## PHILIP VAN PRAAG

*Politicooloog*

De onvrede en boosheid in de PvdA over de prestaties van de eigen ministers in het kabinet-Cals waren groot in het voorjaar van 1966, zeker na de teleurstellende Statenverkiezingen van maart dat jaar, vlak na het huwelijk van kroonprinses Beatrix in Amsterdam. In de maanden daarna hadden de ‘strafonderbreking’ voor de oorlogsmisdadiger Lages, de ‘bouwwakrellen’ in Amsterdam en de aanzienlijke verhoging van de vergoeding voor de Kroon na de eerdere verhoging van de indirecte belasting op kleding en schoeisel nog meer kwaad bloed gezet in en buiten de partij. Het ongenoegen manifesteerde zich in heftige vorm in de partijraad en in de gewestelijke vergaderingen. De PvdA-ministers Vondeling, Samkalden en Suurhoff hadden het volledig verbruid bij het partij kader, slechts één minister kon op waardering rekenen voor zijn beleid, en dat was Joop den Uyl als minister van Economische Zaken. Zijn gevecht met de oliemaatschappijen over de concessievoorwaarden voor het winnen van olie en gas in de Noordzee had hem populair gemaakt in de partij.

De grote waardering voor Den Uyl betekende niet dat hij automatisch lijststaandevoerder (de

toen gangbare term) zou worden. Vondeling was op dat moment nog de politieke leider van de partij, maar zijn populariteit was sterk gedaald door zijn beleid als minister van Financiën. Tegen die achtergrond kreeg de onafhankelijke commissie kandidaatstelling onder leiding van voormalig fractievoorzitter Jaap Burger in april 1966 van het partijbestuur de opdracht om een kandidatenlijst op te stellen met vier lijststaandevoerders. Volgens het partijbestuur was er geen voor de hand liggende kandidaat meer om als enige de lijst aan te voeren. Medio september meldde Burger aan het partijbestuur dat de partijraad deze mening vermoedelijk niet zou delen. Burger zag het goed. Op 24 september 1966 veegde de partijraad in een besloten vergadering met overgrote meerderheid het voorstel van tafel om met vier lijststrekken de verkiezingen in te gaan. De afgevaardigden uit de gewesten, het middenkader, wensten één lijststaandevoerder en wel Den Uyl.

Het advies van de partijraad kreeg weinig aandacht in de media, wel besteedde Meijer Sluysen in zijn wekelijkse Vara-radiocolumn *Commentaar op het nieuws* op 1 oktober aan-

Philip van Praag *Den Uyl en Nieuw Links*

dacht aan de aanwijzing van Den Uyl. In een persoonlijke brief had hij Den Uyl al eerder gefeliciteerd met 'de komende uitverkiezing tot pisaal nummer één van de PvdA'.<sup>2</sup> Zes weken later bekrachtigde het verkiezingscongres de benoeming van Den Uyl. In de tussentijd was de Nederlandse politiek nog meer in beroering geraakt. Op 3 oktober trad Nieuw Links in de publiciteit met het boekje *Tien over rood*; ruim een week later, in de Nacht van Schmelzer van 13 op 14 oktober, struikelde het kabinet Cals-Vondeling en weer een dag later werd D'66 officieel opgericht.

## De PvdA was midden jaren zestig een verkalkte en ondemocratische partij in de ogen van de oprichters van Nieuw Links

De benoeming van Den Uyl was geen reactie op de opkomst van Nieuw Links of de val van het kabinet. De maatschappelijke en politieke onrust in Nederland en de onvrede in de partij leidden zowel tot de aanwijzing van Den Uyl als tot het ontstaan van Nieuw Links, een groep twintigers en dertigers, met veelal een hogere opleiding, die zich grote zorgen maakte over de koers van de partij. Politiek gezien was de groep zeer heterogeen van samenstelling; een deel van de actieve leden was sterk geïnspireerd door de democratiseringsbeweging en voelde een duidelijke verwantschap met het jongerenprotest en de jeugdcultuur uit de jaren zestig, een ander deel was verbonden met het 'oud-linkse' tijdschrift *Links*.<sup>3</sup>

In de ogen van de oprichters van Nieuw Links was de PvdA midden jaren zestig een verkalkte en ondemocratische partij. Onduidelijk in haar principiële uitgangspunten en

voor zover wel duidelijk, eerder conservatief dan progressief. De interne gang van zaken in de partij was een steen des aanstoots. De deelname aan het centrumlinkse kabinet-Cals/Vondeling, na de val van het centrumrechtse kabinet-Marijnen in 1965 over de omroepkwestie, was nooit doorgesproken met de leden. De wijze waarop de partij had ingestemd met de goedkeuringswet voor het huwelijk van kroonprinses Beatrix riep naar de mening van Nieuw Links herinneringen op aan de pruijktijd uit de achttiende eeuw: 'Ministers beslissen zonder de fractie te raadplegen; de fractie besliste zonder de partij te raadplegen; de partij besliste zonder de kiezers te raadplegen.'<sup>4</sup>

De beweging wilde dan ook in de eerste plaats de PvdA vitaliseren en democratiseren. Dat betekende met name een ingrijpende wisseling van de macht. In de tweede plaats wenste men het politieke landschap drastisch te veranderen en in de derde plaats was het doel de PvdA te radicaliseren.<sup>5</sup>

Den Uyl behoorde niet tot de oude garde van bestuurders die weinig zag in de beweging. Hij deelde de opvatting van de auteurs van *Tien over rood* dat de partij aan vernieuwing en verjonging toe was, maar tussen Nieuw Links en Den Uyl zou nooit een harmonieuze relatie ontstaan. In de eerste jaren was de onderlinge verhouding vaak zeer gespannen. Voor enkele individuele leden van Nieuw Links zou Den Uyl in de loop van de tijd wel grote waardering krijgen.

### *Nieuw Links versus Den Uyl*

In 1962 had Den Uyl al tevergeefs geprobeerd Jaap Burger op te volgen als PvdA-fractievoorzitter in de Tweede Kamer. Hij kreeg nauwelijks steun in de fractie en accepteerde korte tijd later de uitnodiging om wethouder Publieke Werken in Amsterdam te worden.<sup>6</sup> Enkele jaren later keerde hij weer terug naar Den Haag, nu als minister van Economische Zaken. In 1966 volgde zijn benoeming tot lijst-

Philip van Praag *Den Uyl en Nieuw Links*

aanvoerder. In zijn aanvaardingsspeech op het congres betitelde Den Uyl zichzelf als een estafetteeloper, 'een man die de fakkel in de hand gedrukt krijgt met de boodschap en nu maar zo hard mogelijk rennen, want we moeten een achterstand inhalen'.<sup>7</sup>

Nu hij de positie van lijsttrekker en fractievoorzitter had veroverd, was hij niet van plan als tussenpaus slechts kort aan de macht te blijven. In zijn tijd als directeur van de Wiardi Beckman Stichting (1949-1963) had hij zijn ideeën ontwikkeld over de wijze waarop de sociaal-democratie de wereld zou kunnen verbeteren. Als 'reformist' wilde hij niets liever dan ze in de dagelijkse politiek in kleine stapjes ten uitvoer brengen. Zijn ambitieuze inhoudelijk program vereiste een langdurig fractievoorzitterschap en zo mogelijk een premierschap. Bij het inhalen van de achterstand had hij Nieuw Links nodig; als het aan de voormannen van de beweging had gelegen, had Den Uyl het stokje echter niet pas na twintig jaar overgedragen.

Op het congres van november 1967 werden zeven leden van Nieuw Links in het partijbestuur gekozen. Bijna een jaar later, in september 1968, openden deze zeven bestuursleden een frontale aanval op Den Uyl. In een discussienota, die bijna onmiddellijk uitlekte naar *Het Parool*, werd geconstateerd dat het partijbestuur niet goed functioneerde en dat de leiding van de partij in feite bij de Tweede Kamerfractie berustte. Het primaat van de fractie over de dagelijkse politieke lijn was hun grote ergernis. Vooral de fractievoorzitter moest het ontgelden:

*De plaats van Den Uyl in het partijbestuur is een probleem op zich [...]. En dan blijkt dat Den Uyl een eigen besluitvormende functie van het partijbestuur sterk heeft belemmerd [...]. Dit alles maakt het naar ons inzicht nodig dat wij ons gaan bezinnen op de plaats van Den Uyl in de partij.*<sup>8</sup>

Den Uyl schreef een felle reactie, sprak in het partijbestuur van een dreigende 'ontplofsitu-

atie' en opperde de mogelijkheid van een buitengewoon congres om een nieuw bestuur te kiezen. Toen ook nog bekend werd dat Nieuw Links ter voorbereiding op het congres van maart 1969 eigen bijeenkomsten in het land wilde organiseren, was voor veel bestuursleden de maat vol. Velen zagen dit als bewijs voor hun overtuiging dat Nieuw Links 'als partij binnen de partij' functioneerde.

Burger stelde in het partijbestuur voor dat gezien het ontbreken van een minimale vertrouwensbasis in de boezem van het bestuur, de zeven bestuursleden hun zetel ter beschikking zouden stellen. De breuk zou daarmee een feit zijn. Den Uyl en partijvoorzitter Sjeng Tans voelden daar niets voor, zij wilden de beweging integreren in de partij maar verwachten wel solidariteit met partij en partijbestuur en vertrouwen in de fractievoorzitter. Zij kregen hun zin. Na twee lange en moeizame bestuursvergaderingen sprak het partijbestuur in een verklaring eensgezind het vertrouwen uit in het beleid van de Tweede Kamerfractie en haar voorzitter. Tevens werd vastgesteld dat de verantwoordelijkheid voor het dagelijkse beleid berustte bij de fractie. André van der Louw, informeel de leider van Nieuw Links en lid van het partijbestuur, liet weten niet bang te zijn voor een stuk gezichtsverlies en wilde nagaan hoe de aangekondigde bijeenkomsten van de groep een officieel partijkarakter konden krijgen.

Het was niet de laatste aanval op de positie van Den Uyl. Een poging in 1970 om de populaire André Kloos, op dat moment nog voorzitter van het vakverbond NVV, te lanceren als lijsttrekker bij de Tweede Kamerverkiezingen van 1971 stuitte op diens onwil om mee te werken. De Nieuw Links-sympathisanten in het partijbestuur stelden vervolgens voor om dan met een meervoudig lijsttrekkerschap de verkiezingen in te gaan, een terugkeer naar de praktijk van voor 1966. In het partijbestuur staakten de stemmen, maar de partijraad veegde het voorstel van tafel en wilde opnieuw onder leiding van Den Uyl de verkiezingen in.<sup>9</sup>



*Den Haag, 2 maart 1982, Ien Dales en Joop den Uyl.*

Philip van Praag *Den Uyl en Nieuw Links*

In het voorjaar van 1971 hief Nieuw Links zichzelf op en werd André van der Louw partijvoorzitter. In 1972 bleek dat de voormalige Nieuw Linkers zich eindelijk verzoend hadden met het leiderschap van Den Uyl. Na de val van het kabinet-Biesheuvel schaarde partijbestuur en partijraad zich in de zomer van 1972 voor het eerst eensgezind achter het lijsttrekkerschap van Den Uyl. Uiteindelijk was hij een van de weinigen die de stormloop van Nieuw Links op de machtsposities in de partij overleefde. Onbeperkt vertrouwen genoot hij zeker niet. Onder druk van de linkervleugel werd bij de start van het kabinet-Den Uyl de 'Keerpuntbewakingsgroep' ingesteld, om toe te zien op de nauwgezette uitvoering van het verkiezingsprogramma *Keerpunt 1972*.<sup>10</sup>

Het was de partijraad bestaande uit het middenkader van de gewesten die in 1966 Den Uyl aan de macht bracht, het was opnieuw de partijraad die in 1970, ondanks de opmars van Nieuw Links, het idee van Nieuw Links afwees om met meerdere lijsttrekkers te gaan werken. Pas in de jaren daarna zou de invloed van de linkervleugel in de partijraad steeds sterker worden, zoals zou blijken tijdens de kabinetformatie van 1977.

### *De ideeën van Den Uyl*

De ideeën die Nieuw Links uitdroeg sloten op sommige punten goed aan bij de opvattingen van Den Uyl. Op andere punten botsten ze echter behoorlijk. Als we kijken naar de opvattingen die Den Uyl in de loop van de tijd ontwikkelde had, is het duidelijk waar de verschillen en overeenkomsten liggen.

Den Uyl was als directeur van de Wiardi Beckman Stichting in belangrijke mate verantwoordelijk voor twee toonaangevende publicaties. In 1951 verscheen *De weg naar vrijheid*. Een *socialistisch perspectief* en in 1962 *Om de kwaliteit van het bestaan*. In deze twee studies zijn essentiële onderdelen van het ideeëngoed van Den Uyl terug te vinden. Becker en Kalma omschrijven het als het derde grote

paradigma van de sociaal-democratie, na het reformistisch marxisme van rond 1900 en het plansocialisme gericht op sociale zekerheid uit de jaren dertig.<sup>11</sup>

*De weg naar vrijheid* vormde een uitvoerige herbezinning op het sociaal-democratische gedachtegoed na de crisisjaren van het interbellum en de gruwelijke ervaringen met totalitaire staten. Enerzijds bouwde het voort op de plangedachte uit *Het Plan van de Arbeid* uit 1935, anderzijds betrof het ook een standpuntbepaling in het debat over de relatie tussen ordening van de markt door overheidsingrij-

## Investerings in onderwijs, zorg, wonen, openbaar vervoer, sport en recreatie moesten zorgen voor meer gelijke kansen in Nederland

pen en individuele vrijheid. Terwijl Friedrich Hayek elk overheidsingrijpen afwees en in 1944 betitelde als *The road to serfdom*, volgde de PvdA (en veel andere sociaal-democratische partijen) de denkbeelden van K. Mannheim en werkte diens centrale begrip *planning for freedom* verder uit. De vrijheid van het individu vereiste een zekere sociaaleconomische ordening, het wegnemen van belemmeringen voor zijn ontwikkeling in gemeenschapsverband en een fundamentele democratisering van de maatschappij.

Den Uyl karakteriseerde *De weg naar vrijheid* in 1957 als 'een eerste poging om de inhoud af te tasten van socialistische grondbeginselen in een maatschappij, die de scherpte van haar kapitalistische trekken had verloren. Daartoe werd uitgegaan van de vrije ontplooiing van de mens als norm voor socialistische politiek. Het nadrukkelijk vooropstellen van

Philip van Praag *Den Uyl en Nieuw Links*

de vrijheid als norm hield een bewuste keuze in'.<sup>12</sup> Vrijheid betekende ook een verwerping van elk type totalitair stelsel, waaronder met name ook het communisme. Hij voegde daaraan toe dat vrijheid en sociale gerechtigheid in het socialistische denken onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, maar het streven naar rechtvaardigheid mocht niet ten koste gaan van de vrijheid.

Ideologische vergezichten en het geloof in een socialistische heilstaat wees Den Uyl af, het ging om concrete hervormingsmaatregelen. In feite betekende dit ook het aanvaarden van de gemengde economie. Niet langer werd planning gezien als een stap op weg naar een socialistische maatschappij; het ging om een naar sociaal-democratische normen georganiseerde markteconomie, waarbij de overheid een belangrijke macro-economische sturende rol vervult.<sup>13</sup> Wel bleef de realisatie van gelijke kansen tot ontplooiing en deelname aan de maatschappij noodzakelijk. De groeiende welvaart en sociale zekerheid leidden volgens hem niet tot een afname van de maatschappelijke ongelijkheid of een verdwijnen van 'de formidabele kloof die nog steeds de smalle leidende laag van de grote massa scheidt'. Democratisering van de onderneming, van het hoger onderwijs en van de cultuur was noodzakelijk. In 1957 spreekt hij tevens over 'hervorming van de bezitsverhoudingen' en 'spreiding van macht'.<sup>14</sup> Een belangrijke generatiegenoot ziet dit als een sterk pragmatische opstelling en een ontideologisering van de partij, maar wijst er wel op dat de partij nog steeds streefde naar maatschappijhervorming.<sup>15</sup>

In het rapport *Om de kwaliteit van het bestaan* kregen deze doelstellingen een verdere invulling. Den Uyl koos in zijn centrale bijdrage aan dit rapport onverbloemd tegen een onbeperkte groei van de particuliere bestedingsmogelijkheden en voor de groei van de collectieve voorzieningen. Het streven naar sociale rechtvaardigheid en gelijke kansen vereiste een grotere aanwending van middelen in

de collectieve sector en een beperking van de groei van de individuele consumptiemogelijkheden. Investerings in onder andere onderwijs, gezondheidszorg, wonen, openbaar vervoer en sport en recreatie zouden een bijdrage kunnen leveren aan meer gelijke kansen in Nederland. Internationaal gezien hoorde meer geld voor ontwikkelingshulp daar ook bij. Den Uyl was hierbij sterk beïnvloed door de Amerikaanse econoom John Galbraith, die zich in zijn boek *The Affluent Society* keerde tegen een samenleving die zich kenmerkte door private rijkdom en publieke armoede. Den Uyl stond oorspronkelijk nogal sceptisch tegenover zijn ideeën en discussieerde uitvoerig met zijn medewerkers bij de Wiardi Beckman Stichting. Eenmaal overtuigd droeg hij de visie met kracht uit. In de partij was niet iedereen enthousiast. Oud-premier Drees en zijn zoon Drees jr. spraken smalend over professor Uylbraith, terwijl de vakbonds vleugel bang was voor een aantasting van hun vrijheid tot het voeren van loononderhandelingen.<sup>16</sup>

Het rapport getuigt van de visie van Den Uyl op de verdere ontwikkeling van de verzorgingsstaat. Met behulp van economische en sociaalwetenschappelijke inzichten zou het mogelijk zijn de maatschappelijke ontwikkeling in vergaande mate te sturen. Op dit punt sloten de opvattingen van Den Uyl en Nieuw Links nauw bij elkaar aan.

### *Den Uyl en de ideeën van Nieuw Links*

In *Tien over rood* was het onderdeel 'Gelijkheid', handelend over de sociaaleconomische verhoudingen, met 26 bladzijden het meest omvangrijk en gedetailleerd uitgewerkt. De auteur van dit deel, de econoom Hans van den Doel, formuleerde in vijf hoofdstukken als belangrijke doelstellingen een gelijkere inkomens- en vermogensverdeling, grotere zeggenschap van de werknemers en goede gemeenschapsvoorzieningen. Als instrumenten werden daarbij genoemd een centrale loonpolitiek, het in gemeenschapshanden brengen

Philip van Praag *Den Uyl en Nieuw Links*

van grond- en bodemschatten, een veel sterkere progressie in successie- en schenkingsrechten en het versterken van de bevoegdheden van de ondernemingsraad.

Deze voorstellen riepen binnen en buiten de PvdA weinig kritiek op; de meeste sloten goed aan bij het sociaal-democratische gedachtegoed. Het pleidooi voor goede gemeenschapsvoorzieningen verschilde weinig van de stellingname van Den Uyl in het rapport *Om de kwaliteit van het bestaan*. Van den Doel werd in 1967 het eerste uit Nieuw Links afkomstige Tweede Kamerlid en zou zich al snel tot een vertrouweling van Den Uyl ontwikkelen. In 1971 werd hij als enige Nieuw Linkser opgenomen in het eerste schaduwkabinet onder leiding van Den Uyl. Deze zou een jaar later tevergeefs proberen hem te weerhouden van een overstap naar de wetenschap.

Het economische gedachtegoed uit een andere publicatie van Nieuw Links kon op veel minder waardering van Den Uyl rekenen. De oud-linkse of marxistische vleugel binnen Nieuw Links was verantwoordelijk voor het boekje *De macht van de rooie ruggen. Onderwerpen die in Tien over rood een ondergeschikte rol speelden stonden in deze publicatie centraal. Er werd onder andere gepleit voor ingrijpende structuurhervormingen en een centrale rol van de overheid bij nieuwe investeringen. Daarvoor was nationalisatie van het bank- en verzekeringsbedrijf noodzakelijk, evenals een centrale rol voor de overheid bij belangrijke investeringsbeslissingen en de exploitatie van alle bodemschatten door een staatsbedrijf. Den Uyl zag helemaal niets in deze voorstellen en uitte harde kritiek. Bij de presentatie van het boekje had hij het over kreten, gebrek aan bruikbare ideeën, het ontbreken van bewijsvoering en onkunde. Hoewel hij het niet zo formuleerde zag hij deze ideeën als een stap terug ten opzichte van de opvattingen die de partij in de jaren vijftig had ontwikkeld over de gemengde economie. Ook binnen Nieuw Links vond het boekje weinig weerklank*

De visie die Den Uyl in de jaren vijftig had ontwikkeld op de vrije samenleving en de democratische rechtsstaat kwam ook terug in meer principiële kritiek op Nieuw Links. In een geruchtmakend interview in *Vrij Nederland* in april 1969 verweet hij de beweging dat ze rechtse dictaturen sterk veroordeelde maar met begrijpende ogen keek naar linkse dictaturen. Ze lieten zich volgens hem verder te veel inspireren door de ondemocratische ideologie van Herbert Marcuse, 'die hier en daar smaakt naar een autoritaire benadering', leidend tot antiparlementarisme.<sup>17</sup> De

## Den Uyl slaagde erin Nieuw Links binnen de PvdA te houden en zo aansluiting te vinden bij jongere generaties

afwijzing van de parlementaire democratie als veranderingsmodel en de hantering van illegale middelen zou volgens Den Uyl leiden tot geweldsexplosies en nieuwe onvrijheid.<sup>18</sup> De Maagdenhuisbezetting van mei 1969 kon dan ook niet op zijn instemming rekenen. In de ogen van Den Uyl was een bezetting alleen geoorloofd als uiterste middel bij een onredelijke tegenstander als alle mogelijkheden tot overleg waren uitgeput. Dat was hier zeker niet het geval.

Het partijbestuur steunde Den Uyl, tot teleurstelling van veel aanhangers van Nieuw Links. In een van zijn bekendste artikelen, *De smalle marge van democratische politiek*, geschreven naar aanleiding van deze bezetting, pleitte hij voor respect voor de rechtsregels van de parlementaire democratie en maakte hij onderscheid tussen buitenparlementaire actie, gericht op beïnvloeding van de parlementaire besluitvorming, en antiparlemen-

Philip van Praag *Den Uyl en Nieuw Links*

taire actie gericht op het frustreren van de werking van de parlementaire besluitvorming. Den Uyl gaf hiermee scherp aan waar de grenzen lagen van acties in een democratische rechtstaat.

### *De boel bij elkaar houden*

Den Uyl besluit in 1985 een hoofdstuk over de groeiende tweedeling in Nederland met de opmerking: 'De boel bij elkaar houden, dat is het dus'. Zijn waarschuwing betrof de grote werkloosheid, de nieuwe armoede en meer algemeen de toegenomen sociale ongelijkheid in Nederland.<sup>19</sup> Het motto 'de boel bij elkaar houden' gold twintig jaar eerder ook al voor zijn opstelling tegenover Nieuw Links en de kritiek van de oudere generatie op de beweging. Zeker in de eerste jaren van Nieuw Links werd hem van verschillende kanten geadviseerd om op een breuk aan te sturen. Zo schreef Van der Stoep in 1969 in een brief aan Den Uyl: 'Een conclusie is voor mij heel duidelijk: Nieuw Links is een fundamenteel antidemocratische beweging, waarmee het democratisch socialisme moet breken.'<sup>20</sup> Ook Burger en oud NVV-voorzitter Roemers lieten zich soms in die richting uit. Den Uyl voelde daar niets voor. Tegen zijn zwager, de socioloog André Köbben, zei hij in die tijd met grote stelligheid: 'Ik hou ze er bij.'<sup>21</sup>

Met actieve steun van partijvoorzitter Tans (1965-69) en later van Vondeling (voorzitter van 1969 tot 1971) slaagde Den Uyl erin om de beweging binnen de partij te houden en aansluiting te vinden bij een jongere generatie. Slechts enkele leden van Nieuw Links zouden de partij verlaten, sommige werden lid van de

CPN. Ook de oudere generatie bleef de partij grotendeels trouw. Weliswaar verliet oud-premier Drees in 1971 de partij en ontstond DS'70, maar bijna alle PvdA-bewindslieden en kopstukken uit de periode-Drees bleven in de partij. Het vertrouwen van de oudere generatie in Den Uyl was groot. Zo liet oud-hoofdredacteur Voskuil van het *Vrije Volk* hem in juli 1972 in een brief weten dat hij om Den Uyl in de partij was gebleven.<sup>22</sup>

Den Uyl hield niet alleen de partij bij elkaar, hij wist ook de traditionele electorale achterban van de partij, veelal arbeiders en meer in het algemeen lager opgeleiden, vast te houden. Als oppositieleider en als premier had hij een scherp oog voor hun motieven om PvdA te stemmen. In 1969 constateerde hij al dat veel Nieuw Linkers geen oog hadden voor de 'butter and bread-vragen' van veel kiezers.<sup>23</sup> Veel Nieuw Linkers en leden die onder invloed van de beweging lid werden van de partij hadden inderdaad weinig affiniteit met de dagelijkse leefwereld van veel PvdA-kiezers. Zij richtten zich vooral op de buitenlandse politiek, waarbij in de partij spanningen ontstonden over de onvoorwaardelijke erkenning van de DDR, het lidmaatschap van de Navo en de kernwapentaken van het Nederlandse leger. Het feit dat de PvdA daar geen electorale prijs voor betaald heeft, is vooral te danken aan Den Uyl, die zich bij voorkeur profileerde met sociaaleconomische onderwerpen, zoals inkomensnivellering en gelijke kansen. Den Uyl bewaakte twintig jaar lang met succes het sociaal-democratische profiel van de partij en zorgde ervoor dat de partij herkenbaar bleef voor grote groepen kiezers.

### Noten

- 1 Interview in *De Partijgenoot*, nr. 7, oktober 1987 (ledenblad van de PvdA-afdeling Leiden).
- 2 Den Uyl archief, nr. 662.
- 3 Boivin e.a. (1978), *Een verjongingskuur voor de Partij van de Arbeid; opkomst, ontwikkeling en betekenis van Nieuw Links*, Deventer: Kluwer, pp. 32-49.
- 4 Hans van den Doel, Han Lamers, Arie van der Hek, Reinier Krooshof, André van der Louw, Tom Pauka, Rob de Rooi & Arie van der Zwan (1966), *Tien over rood. Uitdaging van Nieuw Links aan de PvdA*,



Philip van Praag *Den Uyl en Nieuw Links*

- Amsterdam: Polak & Van Gennep, p. 8.
- 5 Ph. van Praag (2016), 'Van gedelegeerd vertrouwen naar georganiseerd wantrouwen; De betekenis van Nieuw Links voor de Partij van de Arbeid'. In: C. Hietland & G. Voerman (red.), *10 over rood 50 jaar later*, Amsterdam: Boom, p. 49.
- 6 Ed van Thijn (1981), 'De PvdA geprovoceerd (1960-1970)', In: Jan Bank & Stef Temming (red.), *Van brede visie tot smalle marge*, Alphen aan den Rijn: Sijthoff, pp. 181-182.
- 7 Den Uyl archief, nr. 689.
- 8 Nota 'Na negen maanden', 2 september 1968. Zie verder Ph. van Praag (1991), *Strategie en Illusie, elf jaar intern debat in de PvdA (1966-1977)*, Amsterdam: Het Spinhuis, pp. 61-63.
- 9 Ph. van Praag, (1991), pp. 79-82.
- 10 *Ibid.*, p. 144, 175.
- 11 Frans Becker & Paul Kalma, (2007), 'Twee dingen goed begrijpen; het onverwoestbare programma van Joop den Uyl', In: *S&D 2007/11-12*, pp. 12-25.
- 12 Den Uyl (1988), *Inzicht en Uitzicht, Opstellen over economie en politiek*, met een inleiding van Maarten van Rossem, Amsterdam: Bert Bakker, p. 96.
- 13 Bart Tromp (2002), *Het sociaal-democratisch programma, de beginselprogramma's van SDB, SDAP en PvdA 1878-1977*, Amsterdam 2002, pp. 299-301.
- 14 Den Uyl (1988), p. 58 resp. 102.
- 15 Th. van Lier (1981), 'Op weg naar de verzorgingsstaat, (1950-1960)', In: Bank & Temming (red.), pp. 148-153.
- 16 Van Thijn (1981), p. 180.
- 17 *Vrij Nederland*, 5 april 1969.
- 18 Den Uyl archief, nr. 546, map 'Marcuse disc'.
- 19 J.M. Den Uyl (1986), 'Na de tweedeling', in: J. M. Den Uyl, *De toekomst onder ogen*, Amsterdam: Bert Bakker, pp. 165-179.
- 20 Den Uyl archief nr. 598/4.
- 21 André Köbben (1988), in: Marja Wagenaar (red.), *Herinneringen aan Joop den Uyl*, Amsterdam: Van Gennep, p. 25.
- 22 Den Uyl archief, nr. 244.
- 23 *Vrij Nederland*, 5 april 1969.



19 september 1981, Hedy d'Ancona en Joop den Uyl.

# Joop den Uyl, feminist in barre tijden

In 1981 werd Hedy d'Ancona staatssecretaris Emancipatie in het tweede kabinet Van Agt. De strijd voor gelijke rechten van vrouwen voerde ze zowel binnen als buiten de PvdA.

## HEDY D'ANCONA

*Oud-staatssecretaris Emancipatie (1981-1982) en oud-minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1989-1994)*

Dit jaar is het honderd jaar geleden dat vrouwen het kiesrecht kregen en ruim vijftig jaar terug dat ze tot de slotsom kwamen dat hun dat weinig had opgeleverd. Hoe weinig, werd door Joke Kool-Smit op meeslepende wijze aan de orde gesteld in 'Het onbehagen bij de vrouw', dat in oktober 1967 verscheen in het literaire maandblad *De Gids*. De gedeelde verontwaardiging over de achterstand van vrouwen op maatschappelijk relevante terreinen als onderwijs-, arbeids- en politieke participatie, was de directe aanleiding voor de zogenaamde tweede feministische golf.

In '68 werd de Actiegroep Man Vrouw Maatschappij (MVM) opgericht en korte tijd daarna Dolle Mina. MVM profileerde zich door programma's met eisen, Dolle Mina kreeg veel publicitaire aandacht door effectieve en ludieke acties zoals Baas in eigen buik. De begin jaren zeventig opgerichte bladen *Opzij* en *Serpentine*, het televisieprogramma *Ot en hoe zit het nou met Sien?* en radiatorbrieken over de vrouwelijke seksualiteit verspreidden de feministische boodschap over het recht op zelfbeschikking en zelfontplooiing, en met regelmaat gingen we met z'n allen de straat op om de legalisering van abortus af te dwingen.

Voldoende reuring om er bij het aantreden van het kabinet-Den Uyl aandacht aan te besteden. Maar dat viel tegen: er werd in het Regeerakkoord geen woord aan gewijd. Vandaar de festivalleus bij het vijfjarige bestaan van MVM: 'Den Uyl, het is tijd voor een emancipatiebeleid!', die vergezeld van een geslaagde prentkaartenactie met diezelfde tekst naar het kabinet werd gestuurd.

Die oproep leidde tot enige beweging; het formuleren van beleid werd uitbesteed aan een op te richten emancipatiecommissie en er kwam een comité ter voorbereiding van het 'VN-jaar voor de vrouw' in 1975. Maar het kabinet-Den Uyl was al demissionair toen het door de commissie geformuleerde vijfjarenplan naar de Tweede Kamer werd gestuurd. Zowel bij de PvdA als bij Joop den Uyl gloorde er enig licht. Voor het schrijven aan het nieuwe Beginselprogramma werden op mijn verzoek, naast mijzelf, nog enkele feministen gevraagd. Onze belangrijkste eis – de voor iedereen geldende verkorting van betaalde arbeid, waardoor werk in de openbare sfeer en werk in de privésfeer eerlijker over mannen en vrouwen zou worden verdeeld – kreeg een plek in dat Beginselprogramma uit '77.

Hedy d'Ancona *Joop den Uyl, feminist in barre tijden*

Dat daarna dus verdween in de diepste mogelijke lade.

Maar Joop zelf, daartoe ook aangezet door zijn vrouw Liesbeth, belegde op een paar zondagavonden discussies bij hem thuis over het feminisme om zich snel bij te laten scholen. Ondertussen werd in het eerste kabinet-Van Agt dat in 1977 begon, Jeltien Kraaijeveld (CDA) staatssecretaris voor onder andere emancipatie, met de opdracht om samen met een kleine maar deskundige ambtelijke staf de in de *Emancipatienota* geformuleerde doelstellingen te realiseren vanuit het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk.

Op 11 september 1981 trad het tweede kabinet-Van Agt aan. Mij werd gevraagd om als staatssecretaris Emancipatie mee te doen. Dat deed ik onder de voorwaarde dat ik met de bijbehorende directie zou verhuizen naar het ministerie van Sociale Zaken dat gedirigeerd zou worden door Joop den Uyl, die beleid inzake Werkgelegenheid aan dat departement had toegevoegd. Dat was dus mijn ideale uitvalsbasis voor de Derde Europese Richtlijn die nog geïmplementeerd moest worden, en die ging over de gelijkheid tussen mannen en vrouwen in de Sociale Zekerheid, ongeacht de aanwezigheid van een kostwinner.

Ik verwachtte dat we daar vaart mee zouden zetten, meer ambitie tentoon zouden spreiden dan bij de verankering van de Eerste Richtlijn (gelijk loon) en de Tweede Richtlijn (gelijke behandeling in het betaalde werk), waarbij Nederland ook tot de laatste behoorde. Dit was dus 'the place to be', met Ien Dales als staatssecretaris voor Sociale Zaken en Joop den Uyl, de minister die z'n vrije avonden had opgeofferd aan het feminisme.

Ik leek gelijk te krijgen. Joop protesteerde niet tegen de bijdrage die ik bij Van Agt had ingeleverd voor de Troonrede. Misschien even naïef als ik om te denken dat zinsneden als: 'De achterstand van vrouwen is structureel en toe te schrijven aan de onderdrukking van mannen' over de lippen van de majesteit zouden komen.

Joop had ook geen bezwaar tegen de brief die ik eind april '82 naar de Tweede Kamer stuurde. Daarin ging het niet alleen over de herverdeling van het betaalde en onbetaalde werk tussen mannen en vrouwen, over het belang van meer vrouwen op topposities, maar ook om 'doorbreking van bestaande machtsverhoudingen in de persoonlijke levenssfeer. Het seksueel geweld tegen vrouwen en de eigen waarde van diverse leefvormen zullen daarom belangrijke uitgangspunten zijn in het Emancipatiebeleid. Uitgangspunt voor het te ontwikkelen samenhangend beleid met

---

Het voorstel dat een vrouw als ze ontslagen of ziek werd, recht had op een uitkering terwijl ze nog een kostwinner naast haar had, vond Den Uyl onvoorstelbaar

---

betrekking tot seksueel geweld is dat het [...] voortvloeit uit de maatschappelijk onderdrukte positie van vrouwen.' Dat het persoonlijke politiek is – de feministische slogan, waarmee we bedoelden dat issues die voor het leven van de vrouw van belang zijn, niet aan de keukentafel kunnen worden bevochten – daarmee zou Den Uyl zich nog wel verzoend kunnen hebben, maar dat hij zich daarmee ook liet verleiden tot dit soort taalgebruik, vond ik ook toen al een beetje vreemd. Joop, de sprookjesprins voor feministen?

Die droom bleek al spoedig onzinnig. Hij veranderde gelukkig niet in een kikvors en bleef trouw aan overtuigingen over de man-vrouwverhouding in moeilijke tijden. En het waren moeilijke tijden: het werkloosheidscijfer steeg tot huiveringwekkende hoogte, bezuinigingen in de sociale zekerheid waren

---

Hedy d'Ancona *Joop den Uyl, feminist in barre tijden*

nodig. De relatie tussen Den Uyl en Van Agt was bedroevend. En daar kwam ik met mijn bezwaren tegen zijn werkloosheidsplan, waar geen vrouw in voorkwam, hetgeen hij herstelde, en met mijn gedram over het schrappen van het kostwinnersbeginsel, een verplicht onderdeel van de Derde Richtlijn. Kostwinners waren Nederlands erfgoed, een overblijfsel uit de tijd dat mannen geacht werden de kost te verdienen voor hun gezin en de vrouwen thuisbleven om voor dat gezin te zorgen. Een verworvenheid waarvoor de vakbeweging in het begin van de vorige eeuw harde strijd had geleverd.

In die barre tijden vond Joop tweeverdieners een luxe, en dat die vrouw als ze ontsla-

gen of ziek werd, recht had op een uitkering terwijl ze nog een kostwinner naast haar had, vond hij onvoorstelbaar. Ik voorzag dat we die gapende kloof tussen ons niet zouden kunnen dichten. En dat ik dus zou moeten opstappen als ik die voorgeschreven stap naar gelijkheid voorbij zou laten gaan.

We werden gered door de klok. Heel kort daarna, zeeg dit kabinet ineen. De Derde Richtlijn werd door een opvolger gerealiseerd maar de Wet gelijke behandeling werd net zo lang uitgesteld tot ik hem met Ien Dales en Ernst Hirsch Balling in '92 kon verdedigen. Joop zou zich zeker hebben neergelegd bij die uiteindelijke legalisering van gelijkheid.

# Econoom uit Buitenveldert

Naast het haast liefkozende ‘ome Joop’ van zijn trouwe aanhangers was ‘de econoom uit Buitenveldert’ misschien wel de meest gebezigde typering van Den Uyl tijdens zijn loopbaan. Velen zagen hem behalve als politicus toch vooral als econoom. Den Uyls economisch denken is nog steeds actueel.

**PAUL DE BEER**

*Redacteur S&D*

Zou Den Uyl in deze tijd actief zijn geweest, dan is het zeer de vraag of hij nog veelvuldig als econoom zou zijn aangeduid. Hij was bevestigd geen academische econoom in de huidige betekenis van het woord. Hij heeft nooit een artikel in een ‘peer-reviewed journal’ gepubliceerd. In zijn economische stukken komt geen wiskundige formule voor en zijn economische beschouwingen waren altijd een mengeling van economische en politicologische analyses, gekleurd door zijn politieke voorkeur. In dat laatste was hij heel expliciet – daar was hij natuurlijk ook politicus voor – terwijl hedendaagse economen hun persoonlijke overtuiging graag vermommen als een economisch axioma: ‘mensen maximaliseren hun nut’ of ‘de markt is efficiënt’.

Als er één inspiratiebron voor het economisch denken van Den Uyl moet worden genoemd, dan is het wel de Amerikaanse econoom John Kenneth Galbraith, die in 1958 met zijn boek *The Affluent Society* het dominante neoklassieke denken aan de kaak stelde. Galbraith constateerde dat in een periode van economische voorspoed de publieke zaak schromelijk werd verwaarloosd: ‘private opulence and public squalor’. Hij pleitte

daarom voor een sterke uitbreiding van de publieke dienstverlening. *The Affluent Society* vormde de belangrijkste inspiratiebron voor het project *Om de kwaliteit van het bestaan* dat Den Uyl als directeur van de Wiardi Beckman Stichting begin jaren zestig leidde. Dit project behelsde zowel een hartstochtelijk pleidooi als een tot in details uitgewerkt voorstel voor een programma dat zich niet alleen richt op economische groei maar vooral op verhoging van het welzijn van de bevolking. Uitbreiding van de publieke sector was daarvoor een noodzakelijke voorwaarde. Tien jaar later werd dit ook een centrale doelstelling van Den Uyls kabinet.

Den Uyl liep daarmee vooruit op het economendebat dat in de loop van de jaren zeventig oplaaide. Daarin stonden tegenover elkaar de economen die voor een groeiende publieke sector pleitten, zowel uit het oogpunt van maatschappelijk welzijn als van werkgelegenheidscreatie, en de economen die juist meer ruimte aan de markt wilden laten en vonden dat de overheid een stap terug moest doen. De econoom Hans van den Doel, tussen 1967 en 1973 ook Tweede Kamerlid voor de PvdA, ondersteunde in zijn columns in de *Haagse*

Paul de Beer *Econoom uit Buitenveldert*

*Post* en in zijn veelgelezen boeken de lijn van Den Uyl. Hoewel Van den Doel en zijn geestverwanten in de jaren zeventig aan de winnende hand leken, bleek dit uiteindelijk toch een pyrrusoverwinning. Het kabinet-Den Uyl was namelijk het laatste kabinet dat naar uitbreiding van de collectieve sector streefde. Alle kabinetten sindsdien – ook die waarvan de PvdA deel uitmaakte – wilden juist de collectieve uitgaven terugdringen (wat overigens nog niet betekent dat zij daar ook in slaagden). En zelfs het kabinet-Den Uyl zag zich, toen in 1973 de oliecrisis uitbrak en de werkloosheid snel begon op te lopen, gedwongen de groei van de publieke uitgaven te beperken tot maximaal 1% per jaar, zoals PvdA-minister van Financiën Wim Duisenberg in zijn één-procents-nota (1975) betoogde.

### ***Tegen het bbp-denken***

Terwijl het idee dat de publieke sector zou moeten groeien ten koste van de marktsector tegenwoordig door vrijwel geen econoom of politicus meer wordt onderschreven, is een ander element van de agenda van Den Uyl actueler dan ooit. Dat is de gedachte dat onze vooruitgang niet alleen kan worden afgemeten aan de groei van de economie of het bruto binnenlands product (dat toen overigens nog bruto nationaal product heette). Het bbp is immers een zeer imperfecte maatstaf van onze welvaart, zo zag Den Uyl al in de jaren zestig. 'De vraag dringt zich op, of een ongekwalificeerde welvaartsgroei, of scherper aangeduid, een groei van het reële inkomen per hoofd van de bevolking, die niet nader wordt gericht en afgestemd dan in de bestaande maatschappelijke orde het geval is, tot groter welzijn en rechtvaardiger verhoudingen leidt', zo schreef hij in de inleiding van *Om de kwaliteit van het bestaan* (1963).<sup>1</sup> 'In de geduldige cijfers van het nationaal inkomen en het nationaal produkt telt de elektrische tandenborstel evenzeer als de verpleeghulp, de reclameuitgaven voor het definitieve kal-

meringsmiddel evenzeer als de entreprijzen voor de schouwburg, het commissarissentantième evenzeer als de blindenrente.'<sup>2</sup>

Hoewel de groeicijfers van het bbp ook een halve eeuw later nog steeds als dé indicator van de stand van de economie gelden, is de kritiek op deze indicator het afgelopen decennium weer aangezwollen. In opdracht van de Franse president Sarkozy kwam een commissie met gerenommeerde economen als Amartya Sen en Joseph Stiglitz in 2009 met een rapport waarin gepleit wordt voor een veel bredere welvaartsmaat dan het bbp. Zowel de Europese Commissie als de OESO pikte dit op

### **Het kabinet-Den Uyl was het laatste kabinet dat naar uitbreiding van de collectieve sector streefde**

met hun projecten 'Beyond GDP'.<sup>3</sup> Inmiddels heeft ook in Nederland het CBS een bredere welvaartsmaat ontwikkeld, waarin bijvoorbeeld ook de schade aan het milieu wordt meegewogen. Al deze initiatieven ten spijt is de dominantie van het bbp-denken nog zeker niet ten einde gekomen. Zo krijgt de laatste prognose van het Centraal Planbureau over de groei van het bbp stevast grote aandacht in de media, ondanks dat deze weinig zegt over de ontwikkeling van 'de kwaliteit van het bestaan'. Zo bezien blijft de agenda van Den Uyl uiterst relevant.

### ***Grenzen aan de groei***

De oliecrisis van 1973 confronteerde Den Uyl ook met een andere reden waarom een eenzijdige focus op bbp-groei ongewenst is. Met deze crisis kwam er een definitief einde aan de

Paul de Beer *Econoom uit Buitenveldert*

gouden jaren zestig met zeer hoge economische groeicijfers. Hoewel Den Uyl nog dacht dat er sprake was een tijdelijke ‘dip’ die met een keynesiaans stimuleringsbeleid snel kon worden overwonnen, zag hij in de oliecrisis wel een andere reden om het groeidenken te relativiseren. De oliecrisis liet immers zien dat de overvloedige beschikbaarheid van goedkope fossiele brandstoffen niet langer vanzelfsprekend was. Een jaar eerder had de Club van Rome het rapport *Grenzen aan de groei* van Dennis en Donella Meadows gepubliceerd, dat in Nederland veel stof deed opwaaien. Het rapport schetste een apocalyptisch toekomst-

overd, zij het met wisselende nadruk. In die zin zijn de woorden van Den Uyl inderdaad profetisch gebleken. Tegelijkertijd lijkt het toch ook nog steeds een ‘luxe’ thema. De aandacht ervoor zwelt aan in tijden van economische voorspoed, maar verslapt weer als de economie in een recessie belandt – dan krijgt de groei van het bbp toch weer de hoogste prioriteit.

### *Plandenken*

Wat ook veranderd is, zijn de instrumenten die economen bepleiten om een duurzame ontwikkeling te bevorderen. Den Uyl zocht de oplossing vooral in het idee van indicatieve economische planning. Op het eerste gezicht is dit element in het economisch denken van Den Uyl het meest gedateerd. Hij was daarmee een kind van zijn tijd. Het wordt weleens vergeten dat in de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog het plandenken in Nederland wijdverbreid was, niet alleen onder sociaal-democraten maar ook onder christen-democraten. Zo heersten er na de oorlog aanvankelijk hoge verwachtingen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties. Dat waren door de sociale partners bestuurde organisaties die tot doel hadden de economische ontwikkeling van sectoren te sturen en te bevorderen via een actief investeringsbeleid. Ook de oprichting van het Centraal Planbureau direct na de bevrijding gaf uiting aan het sterk ontwikkelde plandenken in Nederland. Dat onder het kabinet-Den Uyl in 1973 het Sociaal en Cultureel Planbureau werd opgericht liet zien dat het plandenken bij Den Uyl – logisch voortvloeiend uit zijn ideeën over de kwaliteit van het bestaan – zich tot buiten het economische domein uitstreckte. In zijn plandenken was Den Uyl sterk beïnvloed door de economen Hein Vos en Jan Tinbergen (de eerste directeur van het CPB), de ‘rode ingenieurs’ die in de jaren dertig ook een belangrijke bijdrage hadden geleverd aan het *Plan van de Arbeid* om de crisis te lijf te gaan.

## In de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog was het plandenken in Nederland wijdverbreid, ook onder christendemocraten

beeld waarin de wereldwijde economie ergens in de eerste helft van de eenentwintigste eeuw een totale ineenstorting te wachten stond als ofwel de uitputting van grondstoffen en energiebronnen ofwel de vervuiling van het milieu geen halt zou worden toegeroepen. Hoewel de oliecrisis op zichzelf niets met schaarste aan olie te maken had, maar een politieke actie van de Arabische staten was in het conflict met Israël, greep Den Uyl deze crisis toch aan om voor een fundamenteel ander economisch beleid te pleiten: ‘Zo gezien keert de wereld van voor de oliecrisis niet terug’, zo stelde hij in zijn beroemde tv-rede in 1973 (zie de bijdrage van Henk te Velde).

Het vraagstuk van de grenzen aan de groei – of duurzame ontwikkeling, zoals het nu meestal wordt aangeduid – heeft sindsdien een vaste plaats op de politieke agenda ver-



Paul de Beer *Econoom uit Buitenveldert*

Dit plandenken was in de jaren zestig en zeventig ook dominant in de academische wereld. De sociale wetenschappen wilden zich graag spiegelen aan de grote successen van de natuurwetenschappen en hoopten de samenleving op een wetenschappelijk onderbouwde manier in de gewenste richting te kunnen sturen. Nu inmiddels bijna vergeten disciplines als cybernetica en futurologie gaven daar uitdrukking aan.

Het plandenken moet ook worden gezien in het licht van de Koude Oorlog. Die ging niet alleen gepaard met angst maar ook met een heimelijke bewondering voor de economische en technologische prestaties van de Sovjet-Unie en de andere centraal geleide economieën. Die regimes mochten dan uit moreel oogpunt verwerpelijk zijn – daarover bestond bij Den Uyl geen twijfel – de wijze waarop zij hun economie planmatig stuurden leek wel degelijk veelbelovend. Waar er nu weinig economen aan twijfelen dat die centrale planning en het gebrek aan marktwerking uiteindelijk funest waren voor de economische ontwikkeling, imponeerde de Sovjet-Unie in de jaren vijftig en zestig met haar snelle technologische en economische ontwikkeling, onder meer resulterend in de lancering van de eerste satelliet (de Spoetnik) in 1957 en de eerste mens in de ruimte (Joeri Gagarin) in 1961.

Den Uyls plandenken hield niet in dat hij afscheid wilde nemen van de markteconomie, maar wel dat hij vond dat de markt ondergeschikt moest zijn aan maatschappelijke doelen. Winst alleen kon nooit een rechtvaardiging bieden voor economisch handelen, uiteindelijk moest dit worden getoetst aan hogere maatschappelijke doelen. Onder zijn kabinet werd dit denken nota bene door minister van Economische Zaken Ruud Lubbers uitgewerkt in een 'nota inzake selectieve groei'.

Vooraf in het bedrijfsleven riepen Den Uyls denkbeelden over economische ontwikkeling veel weerstand op. In oktober 1974 hield hij in Nijmegen een geruchtmakende rede voor het

Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW) waarin hij de overtuiging uitsprak 'dat de produktie uiteindelijk niet bepaald behoort te worden door vraag en aanbod, zoals ze op de markt tot gelding komen, maar door als tegenstelling geziene, democratisch getoetste gemeenschapsbeslissingen'.<sup>4</sup> Hij pleitte daarom onder meer voor hogere collectieve lasten, inkomensnivellering en meer overheidsinvloed op de investeringen. Hij gebruikte zelfs de term 'vergemeenschappelijking van de produktie', hetgeen gemakkelijk associaties kon oproepen met 'socialisatie' of 'nationalisatie'. Dergelijke uitspraken lokten in januari 1976 een tegenreactie van ondernemerszijde uit. Negen topbestuurders van onder meer Shell, Philips en Unilever publiceerden een open brief in *NRC Handelsblad* waarin zij ervoor waarschuwden dat het bedrijfsleven te veel beperkingen werden opgelegd ten koste van een gezonde economische ontwikkeling.

Het plandenken had onder het kabinet-Den Uyl meer een symbolische betekenis dan dat het in concreet beleid werd omgezet. En voor zover dit het geval was, kreeg het ofwel de vorm van een algemene investeringssubsidie, zoals de Wet op de Investeringsrekening, WIR (die overigens pas door het volgende kabinet werd ingevoerd), waarmee miljarden naar het bedrijfsleven zouden worden gesluisd, ofwel werd het een defensieve strategie om bedrijven die onder druk stonden te redden, met als meest beruchte voorbeeld de langdurige staatssteun aan het noodlijdende scheepsbouwbedrijf Rijn-Schelde-Verolme (RSV).

De uiteindelijke ondergang van RSV in 1983 betekende ook het einde van pogingen om de economie planmatig bij te sturen. In de loop van de jaren tachtig werd eerst onder economen en daarna onder politici de opvatting gemeengoed dat de overheid zich zo min mogelijk in de economische ontwikkeling dient te mengen en alleen de kaders dient te scheppen voor een optimale marktwerking. Milieudoelstellingen dienden bijvoorbeeld niet primair

Paul de Beer *Econoom uit Buitenveldert*

te worden gerealiseerd via quota of verboden, maar via heffingen, die bedrijven de ruimte laten om zelf de ‘optimale’ afweging te maken tussen de (maatschappelijke) kosten en de (private) baten van hun activiteiten. De overtuiging dat de welvaart het meest gediend is met een goed functionerende marktconomie, waarin de overheid zo min mogelijk intervenueert, zou in de jaren negentig ook door sociaal-democraten worden omhelsd als onderdeel van de ‘Derde Weg’-filosofie.

De crisis van 2008, die bijna leidde tot de ineenstorting van het wereldwijde financiële

## Den Uyl wilde geen afscheid nemen van de markt-economie, maar de markt moest wel ondergeschikt zijn aan maatschappelijke doelen

systeem, deed weer even de discussie opflakkeren of de overheid toch niet een veel grotere greep zou moeten krijgen op de economie — of toch in ieder geval op de financiële sector — maar toen de financiële crisis werd gevolgd door de eurocrisis, werd toch vooral de overheid zelf weer als belangrijkste probleem gezien. Hoewel het plandenken nooit helemaal lijkt te verdwijnen — zie het recente besluit van de Nederlandse overheid om aandelen in Air France-KLM te kopen — neemt het nu toch al decennialang geen centrale plaats meer in in het economische of het politieke denken.

Toen de ondernemers in 1976 in het geweer kwamen, was dat niet alleen tegen de inmening van de overheid in het bedrijfsleven, maar ook tegen de sterke nadruk van het kabinet-Den Uyl op herverdeling. De ondernemers klaagden dat ‘thans in het maatschappelijke debat de belangstelling voor verdelings-

vraagstukken bijna allesoverheersend is en de productieproblemen bijkans worden verwaarloosd. Alsof datgene wat verdeeld moet worden vanzelf ontstaat en niet door voortdurende inspanning en slagvaardig reageren van alle betrokkenen moet worden verkregen!’<sup>5</sup> Zij refereerden daarmee aan het motto van het kabinet-Den Uyl: ‘spreiding van inkomen, kennis en macht’.

### *Eerlijk delen*

Het streven naar een gelijkere verdeling van de maatschappelijke welvaart is ook een rode draad in het economisch denken van Den Uyl. Niet alleen zag hij reden om het puur op economische groei gerichte denken te bekritisseren, minstens zo belangrijk was dat die groei eerlijker verdeeld zou worden. De laagste inkomens zouden meer moeten profiteren van de welvaartsstijging dan de hogere inkomens, juist als die welvaartsstijging geringer zou zijn dan in het verleden. Hierin werd hij sterk geïnspireerd door de al eerder genoemde Jan Tinbergen en diens collega-econoom Jan Pen. Die betoogden dat een gelijkere inkomensverdeling niet alleen kon worden gerealiseerd via progressieve belastingen, maar ook via een grotere toegang tot het onderwijs en door spreiding van macht. Immers, de hoogste inkomens hingen direct samen met schaarste aan hoogopgeleide arbeidskrachten en met de machtspositie van bevoorrechte groepen.

In de jaren zeventig zagen de meeste economen bevordering van economische groei en verdeling van het nationaal inkomen nog als afzonderlijke doelen die los van elkaar gerealiseerd konden worden. Terwijl economen adviseerden hoe de overheid de economische ontwikkeling kon stimuleren, was het aan politici om te bepalen hoe men het verdiende inkomen via belastingen en sociale zekerheid over de bevolking wilde verdelen.

In 1975 betoogde de Amerikaanse econoom Arthur Okun in zijn boek *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff* echter dat te veel nadruk

Paul de Beer *Econoom uit Buitenveldert*

op herverdeling ten koste zou gaan van de economische groei, doordat het de prikkels voor mensen en bedrijven om zich in te spannen zou wegnemen. Deze redenering werd snel het dominante gedachtegoed onder economen, waardoor pleidooien voor inkomensnivellering steeds kritischer tegemoet werden getreden. Zo werden de vele ingrepen in de sociale zekerheid en de verlaging van de toptarieven in de inkomstenbelasting vanaf de jaren tachtig mede verdedigd met het argument dat ze goed zouden zijn voor de economische ontwikkeling en voor de werkgelegenheid. Pas vrij recent hebben economen er oog voor gekregen dat grote (inkomens) ongelijkheid ook negatieve economische effecten kan sorteren, onder meer doordat ze de effectieve vraag remt (doordat hogere inkomensgroepen meer sparen) en doordat lagere inkomens onvoldoende financiële mogelijkheden hebben om in hun eigen ontwikkeling te investeren.

### **Lessen**

Met de bovengenoemde onderwerpen – de kwaliteit van het bestaan, de grenzen aan de groei, het plandenken en de spreiding van inkomen, kennis en macht – zijn zeker niet alle thema's besproken waaraan de econoom Jooop den Uyl aandacht heeft geschonken. Zo ontbreekt bijvoorbeeld het onderwerp van de internationale economische verhoudingen. Niettemin zijn deze vier onderwerpen voldoende om te laten zien dat het economisch denken van Den Uyl in veel opzichten nog uiterst actueel is. De grenzen aan de groei – nu onder de naam van duurzame economische ontwikkeling – en de inkomensverdeling zijn ook nu nog (of beter: weer) uiterst belangrijke en urgente thema's.

Ten aanzien van de kwaliteit van het bestaan – oftewel de verhouding tussen de private en de publieke sector – en het sturen van de economische ontwikkeling is de dominante opvatting onder economen en politici

nog altijd dat de overheid beter een stap terug kan doen dan zich hier meer in te mengen. Maar juist deze twee kernideeën van Den Uyl verdienen mijns inziens herwaardering in het sociaal-democratisch denken.

Na Den Uyl is de PvdA ver meegegaan in het modieuze denken ('New Public Management') dat de publieke sector zich de marktsector ten voorbeeld moet stellen en primair moet worden beoordeeld in termen van efficiëntie, vraagsturing, prestatiemeting en klantgerichtheid. Hoewel er zeker reden was om het functioneren van de publieke sector kritisch te bekijken, heeft dit er per saldo toch toe bijgedragen dat het vertrouwen van de kiezer in de PvdA als de hoeder van het publieke belang is geschaad. Sociaal-democraten zouden er verstandig aan doen om de publieke sector weer veel meer als een eigenstandige sector te zien met een eigen logica – in plaats van een afgeleide marktlogica – die primair gericht is op verhoging van de kwaliteit van het bestaan.

Ook na de financiële crisis van 2008 en 2009 is het geloof in de mogelijkheid om de economische ontwikkeling aan maatschappelijke doelen te toetsen niet teruggekeerd, met uitzondering wellicht van het vraagstuk van duurzaamheid, hoewel ook daar de overheid niet sturend maar hooguit corrigerend optreedt. Dat is merkwaardig, omdat de crisis van tien jaar geleden heeft laten zien dat een markt die te veel aan zichzelf wordt overgelaten, grote maatschappelijke schade kan veroorzaken.

Wie daadwerkelijk de kwaliteit van het bestaan centraal wil stellen en erkent dat bbp-groei – laat staan winstgroei – daarvoor geen geschikte maatstaf is, zou zich ook moeten afvragen hoe de ontwikkeling van de private productie in maatschappelijk gewenste richting kan worden gestuurd. Dat betekent niet dat de markt buiten werking moet worden gesteld of de ondernemingswijze productie moet worden opgeheven; wel dat de overheid actief ondernemingsstrategieën probeert te beïnvloeden, bijvoorbeeld via investeringen in in-

Paul de Beer *Econoom uit Buitenveldert*

frastructuur, gerichte investeringssubsidies en gedifferentieerde belastingheffing. Uiteindelijk gaat het erom dat voor sociaal-democraten de toekomstige inrichting van de samenleving niet het toevallige resultaat zou moeten zijn van de krachten van de 'vrije' markt, maar van

weloverwogen maatschappelijke keuzes. Er is dan ook alle reden om het denken van Joop den Uyl ook op deze terreinen in herinnering te roepen en als inspiratiebron te laten fungeren voor een eigentijdse sociaal-democratische visie op het economische beleid in de 21ste eeuw.

#### Noten

- 1 Overgenomen in J. M. den Uyl (1978), *Inzicht en uitzicht. Opstellen over economie en politiek*. Amsterdam: Bert Bakker/Wiardi Beckman Stichting, pp. 133-134.
- 2 Ibid., p. 139.
- 3 GDP – gross domestic product – heet het bbp in het Engels.
- 4 'Socialisme en vrije ondernemingsgewijze produktie', in: Den Uyl, *Inzicht en uitzicht*, p. 198.
- 5 [www.historischnieuwsblad.nl/nl/artikel/25109/de-spanning-tussen-den-uylen-de-ondernemers.html](http://www.historischnieuwsblad.nl/nl/artikel/25109/de-spanning-tussen-den-uylen-de-ondernemers.html)

# Hamerende vuist en gekruiste armen

Henk te Velde typeert Den Uyl aan de hand van twee speeches: de rede waarmee hij in 1966 het lijsttrekkerschap aanvaardde en de televisietoespraak over de gevolgen van de oliecrisis, in 1973.

## HENK TE VELDE

*Hoogleraar vaderlandse geschiedenis aan de Universiteit Leiden*

‘Met ritmisch bewogen vuist kon Den Uyl het beleid neerhameren’, luidt de kop boven de necrologie die op de laatste dag van 1987 verscheen in *NRC Handelsblad*. Een uitzending van *Andere Tijden* vijftientwintig jaar na zijn overlijden, eind 2012, begint met een compilatie van meeslepende redevoeringen waarin we zijn rechtervuist voortdurend op en neer zien gaan.

Al tijdens de verkiezingscampagne van 1971 schreef Godfried Bomans beschouwingen over alle lijsttrekkers die hij van achter uit de rokerige zaaltjes waarnam. Over Den Uyl: ‘Uit het arsenaal van bewegingen koos de spreker slechts één geste en deze bestond hierin, dat hij de rechterhand tot een vuistje balde en daarmee schuddende bewegingen maakte. Het armpje bleef daarbij gekromd, zodat het vuistje voortdurend langs het rechteroor heen en weer flitste.’ Bomans was geen liefhebber van Joop den Uyl en als je hem leest, denk je dat de eveneens katholieke Dries van Agt in zijn commentaren op ome Joop veel van hem heeft geleerd.

Je kon er dus verschillend naar kijken, maar wás die beweging niet Den Uyl? Zijn gedrevenheid, zijn overtuiging, zijn gelijk, zijn

missie? Je zou het denken, maar dan vergeten we hoe lang het duurde voor hij zo bekend kwam te staan, en we vergeten ook dat hij bij zijn meest iconische speech met de armen over elkaar zat. Aan de hand van twee speeches gaat het hier over de vraag hoe Joop den Uyl zijn stijl als mobiliserend politicus vond en voor mensen binnen en buiten zijn partij een populaire politicus werd, terwijl hij toch vooral wilde discussiëren. Beide speeches zijn anders dan het bekende beeld wil, maar interessant als sleutelmomenten: de verschuiving van technocraat naar meer publiekspoliticus, en zijn definitieve doorbraak naar het grote publiek in zijn vorm van staatsmanschap (een begrip waar hij overigens niet veel mee zou hebben gehad).

### **12 november 1966: ‘Om te winnen!’<sup>1</sup>**

Den Uyl is niet altijd de populaire premier geweest die in 1977 voor de PvdA het absolute record van drieënvijftig zetels binnenhaalde. In de jaren vijftig en zestig was hij partij-ideoloog en als wethouder en later minister was hij een technocratisch bestuurder die misschien meer vóór dan mét de mensen re-

Henk te Velde *Hamerende vuist en gekruiste armen*

geerde. De algemene politieke veranderingen en Nieuw Links in het bijzonder greep hij aan om een andere politicus te worden.

Een belangrijk moment in de metamorfose tot publieksgericht politicus was het lijsttrekkerschap dat hij met zijn rede op het partijcongres op zaterdag 12 november 1966 aanvaardde: 'Ik voel mij als de man die deelneemt aan een estafeteloop. Een man die de fakkel in de hand gedrukt krijgt met de boodschap en nu maar zo hard mogelijk rennen, want we

## Als wethouder en minister was Den Uyl een technocratisch bestuurder die meer voor dan met de mensen regeerde

moeten een achterstand inhalen.' 'Er is geen tijd te verliezen. We hebben haast.'

Het beeld van de fakkeldrager was goed gekozen: 'fakkeldragers' speelden in de partijtraditie een rol als activistische huisbezoekers. Het thema van geen tijd te verliezen drukt urgentie uit en past ook bij de gedreven Den Uyl. Maar de rede blinkt niet speciaal uit door retorische hoogstandjes. In het laatste deel mobiliseert hij weliswaar met drieslagen die op wij (socialisten) hameren: driemaal 'Als wij opkomen...' en driemaal 'Wij willen...'. Zo heeft hij ook een alinea waarin bijna iedere zin met 'wij' begint en nog één die helemaal vol staat met wij. Verder speelt hij met de betekenissen van 'goedkoop': het gekozen program 'is geen goedkoop program. Het bevat geen goedkope leuzen en geen goedkope beloften'. En aan het einde keert hij terug naar het beeld van de fakkeldrager. Ook had hij 'veel succes' 'met het traditionele briefje van een oud vrouwtje', in dit geval uit de Jordaan.<sup>2</sup>

Er was dus nagedacht over het retorische effect van zijn toespraak, maar dat overheerste zeker niet. Volgens een verder welwillend commentaar oogde Den Uyl bij zijn toespraak 'klein, bleek, nerveus, maar geladen. Zijn zinnen zijn kort, duidelijk, recht op de man af. Er trilt een ondertoon van bewogenheid en emotie in mee'. Wel wat anders dan een hamerende vuist dus. Volgens het *Algemeen Handelsblad* van 14 november 1966 had hij zijn speech zelfs 'wat vermoeid uitgesproken'. De pers becommentarieerde het congres uitvoerig, maar nergens bleek dat men de indruk had dat er iets heel bijzonders was gebeurd met het aantreden van Den Uyl. De wijzigingen in de partijtop hadden zich de afgelopen jaren snel opgevolgd en wat zou het voor verschil uitmaken dat de ene ex-minister uit het kabinet-Cals een andere, Anne Vondeling, als partijleider opvolgde?

Den Uyl moest nog veel leren en dat wist hij zelf ook wel.<sup>3</sup> In 1971 keek hij terug: 'Ach, ik was vier jaar geleden veel geremder, ik was minister geweest, wethouder en wetenschappelijk ambtenaar en in die functies was ik nooit zo onder de mensen geweest.' Hij moest inderdaad wel wat overwinnen. In zijn begintijd als partijleider werd hij door Nieuw Links achtervolgd met het verwijt dat hij meer bestuurder was dan oppositieleider en volgens een Binnenhof-watcher kon hij aanvankelijk 'alleen maar praten in cijfers, hij kreeg niet één normale zin uit z'n mond'. Een vlotte prater was hij zeker niet. Pas toen hij ontdekte hoe hij zijn passie voor de politiek kon inzetten als bindmiddel, werd hij langzamerhand de populaire en 'hamerende' politicus van de jaren zeventig. Toen bleek hij juist de figuur die activisme en bestuur kon verbinden.

### 1 december 1973: oliecrisis

Een cruciale stap in de ontwikkeling van Den Uyls gezag als politicus is een optreden waar in het geheel geen vuisten aan te pas kwamen. Op 1 december 1973 had de regering gevraagd

Henk te Velde *Hamerende vuist en gekruiste armen*

om op alle toen beschikbare officiële Nederlandse zenders, zowel de drie radiozenders als de twee televisiezenders, vanaf twintig over acht een kwartier zendtijd te reserveren voor een bericht van de minister-president. Het kabinet-Den Uyl zat er op dat moment ruim een halfjaar. Den Uyl moest zijn reputatie als premier eigenlijk nog vestigen.

Met de speech stelde hij de bevolking op de hoogte van het verwachte effect van de olieboycot door een aantal Arabische landen. Hij gebruikte zijn gezag als premier om 'paniekreacties' te voorkomen, zoals *NRC Handelsblad* op 3 december schreef in een commentaar onder de titel 'Offers nodig'. Maar je zou omgekeerd ook kunnen zeggen dat hij door de speech juist zijn eigen gezag versterkte. Van tevoren had Jan Bank, later hoogleraar geschiedenis maar toen journalist, zich in *de Volkskrant* van 1 december al afgevraagd hoe 'hij zich als minister-president tot het volk' zou richten 'en mogelijk de Drees van de jaren zeventig wordt', maar wilde hij die 'vader-des-vaderlandsrol' wel? Een vaderfiguur werd Den Uyl inderdaad niet echt, maar wel Joop of ome Joop, en iets vaderlijks had de speech zeker. Met de televisiespeech begon zijn populariteit onder gewone mensen, zei bijvoorbeeld het lid van zijn kabinet Bram Stemerdink later. Fractie leider Wim Aantjes van de ARP, die het kabinet aarzelend steunde, zei dat Den Uyl 'voor het eerst echt als premier' had gesproken, 'in een boven de partijen staande rol'.<sup>4</sup>

De oppositie en de werkgevers stonden wel meteen klaar met het commentaar dat de speech niet concreet genoeg was of zelfs linkse hobby's propageerde — een gedachte getriggerd door opmerkingen in de rede over de zwaarste lasten op de sterkste schouders — maar neutralere waarnemers zeiden dat hij precies gedaan had wat hij moest doen: ingehouden pathos, maar voorzichtig en zakelijk, juist wat er nodig was.<sup>5</sup>

Dat de rede op alle zenders klonk, onderstreepte meteen het belang ervan, zoals ook blijkt uit de perscommentaren die opvallend

vaak verwezen naar die andere klassieke rede, Colijns 'gaat-u-maar-rustig-slapen'-radio-speech uit 1936. Den Uyl sprak met eenzelfde rustig-bezorgde toon, maar gelukkig deed hij het verder heel anders. Hoe gevoelig een overdreven emotionerende stijl toen lag bleek wel uit kritische commentaren over het 'openzetten van de sluizen der pathos' en 'zwatelen over het warm overwinteren'.<sup>6</sup> Een Nederlandse premier moest toen uiterst voorzichtig zijn met pathos — het werd al snel ridicuul of reactionair gevonden — maar Den Uyl bracht het er goed vanaf. Blijkbaar werkten zijn op licht vermanende, gedragen toon uitgesproken zinnen goed voor het toenmalige publiek: 'Houdt u aan die honderd kilometer maximum op de weg. Vrachtwagenchauffeurs houdt u aan de tachtig kilometer. Wees zuinig met elektriciteit, zet de verwarming wat lager en eerder af'. Iedereen rende meteen naar de thermostaat en deed de gordijnen dicht. Vooral de uitsmij-

### Een Nederlandse premier moest toen uiterst voorzichtig zijn met pathos, maar Den Uyl bracht het er goed vanaf

ter deed het goed. Het ging erom, zei Den Uyl, 'het samen te vinden in volle bussen, trams en treinen. Maar als we daartoe bereid zijn dan wordt het geen koude winter, al vriest het nog zo hard.' In dagblad *Trouw* werd Den Uyl met zijn ernstige beroep op samendoen geportretteerd als 'bekwame dagsluiters' die 'met een gebaar, dat geen kanselredenaar hem verbeteren zou, z'n bril afzette en ons recht in de ogen keek. Toen sprak hij het verlossende woord: zo kan een koude winter toch warm zijn!'<sup>7</sup>

De lichte ironie wijst er nog eens op hoe Den Uyl op een dun koord van pathos balan-

Henk te Velde *Hamerende vuist en gekruiste armen*

ceerde, maar de setting van de spreker in de sobere televisiestudio achter een tafel met zichtbaar twee microfoons erop sloot alle opwinding meteen uit. Den Uyl zat ook nog eens – retorisch wat merkwaardig – met gekruiste armen in beeld, licht voorover leunend, wat het geheel een huiselijke uitstraling gaf. Zijn rustige spreektempo van honderd woorden per minuut riep een zekere plechtstatigheid op, wat nog versterkt werd door alle licht sombere tinten, met zijn donkere pak tegen

## Tijdens discussies bij de Wiardi Beckman Stichting verdedigde Den Uyl eerst het ene en dan het andere standpunt, om zo alle argumenten op tafel te krijgen

een donkere omgeving. Voor het effect van de speech was zijn rust belangrijk en ook de manier waarop hij een moreel appel deed, niet vanuit zijn eigen politieke gelijk maar met een beroep op alle Nederlanders. Het ‘wij’ in deze speech slaat uitsluitend op ‘wij Nederlanders’, zijn eigen politieke overtuiging klinkt alleen indirect door.

De rede werd klassiek. Nog geen vier jaar later schreef Den Uyl al ‘over de veel uit zijn verband gerukte zin uit de TV-toespraak’.<sup>8</sup> Hij betitelde de speech waarin hij dit zei toen trouwens: ‘Die tijd komt nooit meer terug’ in plaats van het oorspronkelijke ‘Zo bezien keert de wereld van voor de oliecrisis niet terug’, en het eerste is sindsdien vaak geciteerd alsof het al in de televisierede was uitgesproken. Zelfs zijn biografie meent dat de zin in de rede uit 1973 voorkomt.<sup>9</sup> Hij rukte de zin bovendien zelf uit zijn verband door deels nogal andere dingen te bespreken dan in zijn verhaal uit

1973. De rede zelf markeerde achteraf het einde van de snelle economische groei die vanaf de oorlog geleidelijk aan vanzelfsprekend was geworden. Vanaf nu begon een periode van economische stagnatie die het voor Den Uyl, die zijn denken stoelde op de verdeling, niet op de productie van inkomen en bezit, lastig maakte zijn ideeën te realiseren.

### *Discussiërende en debatterende politiek*

De toespraak tijdens de oliecrisis is dus op een belangrijk moment gehouden, kreeg meteen aandacht, is klassiek geworden en Den Uyl kwam er ook zelf nog op terug. De toespraak scoort ook hoog op lijstjes van de beste Nederlandse speeches. Toch is deze niet echt bepalend geworden voor het beeld van de politicus Den Uyl. Daarvoor was hij toch te veel partij-politicus en pas daarna premier, en bij een partijpoliticus denk je eerder aan strijdbare partij- en verkiezingsredes. De oliecrisisrede is wel belangrijk geweest voor zijn populariteit, mede doordat deze het wat eindimensionale publieke beeld van de erg van zijn gelijk overtuigde ‘doordouwer’ nuanceerde en aanvulde.

Voor zijn directe aanhang in de top van de PvdA was dit niet nodig, die was juist aan hem gehecht doordat ze altijd al door het uiterlijk van de hamerende redenaar de lichte twijfel zag doorschemeren die de intellectueel Den Uyl kenmerkte.<sup>10</sup> Twijfel is echter niet bepaald iets dat zijn tegenstanders met Den Uyl associeerden. Nu ligt discrepantie tussen het oordeel van aanhang en tegenstanders in de politiek voor de hand, maar de precieze vorm die deze discrepantie hier aanneemt is toch interessant. Het verschil in beoordeling van de redenaar Den Uyl is het beste te begrijpen tegen de achtergrond van het onderscheid tussen discussiëren en debatteren, dat je juist bij Den Uyl heel sterk ziet. Uit alle commentaren blijkt dat Den Uyl hield van discussiëren, dat komt veel vaker naar voren dan zijn oratorisch vermogen. In het dagelijks spraakgebruik worden de woorden debat en discussie door elkaar



Henk te Velde *Hamerende vuist en gekruiste armen*

gebruikt en de woordenboekbetekenis van het begrip discussie lijkt behoorlijk op die van debat: ‘gedachtewisseling, redetwist’, tegenover ‘een aan regels gebonden openbare gedachte-wisseling’. Toch is het nuttig een onderscheid te hanteren: discussie is te vergelijken met het gesprek aan de keukentafel, een onenigheid weliswaar, maar tijdelijk en met het oog op een oplossing; debat is het tegenover elkaar verkondigen van gevestigde meningen met het doel de uitwisseling te ‘winnen’.

In eigen kring discussieerde Den Uyl. Hij ging uit van het verlichtingsidee dat uit de botsing der meningen de waarheid naar voren komt. Bekend is zijn procedé om, bijvoorbeeld in interne discussies bij de Wiardi Beckman Stichting, eerst het ene en dan het andere standpunt te verdedigen, om zo alle argumenten en tegenargumenten op tafel te krijgen. Het was een fascinerend intellectueel spel, gericht op ideologische bewapening. De verzamelde wapens konden dan vervolgens op het publieke podium in het debat met ideologische tegenstanders ingezet worden. In het debat was er van de twijfel niet zoveel meer over, in ieder geval niet tegenover de tegenstanders, want tegenover hen moest het gelijk verdedigd worden, in naam van de moreel superieure strijd voor de verdrukten. Dat was geen spel meer, dan waren de ernst van de professionele politicus en het doorzettingsvermogen van de marathonloper nodig. Voor zijn tegenstanders kon Den Uyl dan behoorlijk irritant zijn omdat hij ze het gevoel gaf dat er niet alleen een meningsverschil was, maar dat hun mening minderwaardig was in vergelijking met de zijne, omdat die neerkwam op het eigenbelang van de gevestigde klasse.

Naast de interne partijdiscussie en het publieke debat met tegenstanders was er nog een derde vorm: het overleg in het kabinet. Dat hield het midden tussen een discussie en een debat. Het was een discussie, door de praktische gerichtheid op resultaat, door de beslotenheid en de informele, kleine schaal, maar het was ook een debat, want Den Uyl wilde

telkens winnen. De combinatie leidde tot de legendarisch lange kabinetsvergaderingen, mede doordat Den Uyl in plaats van handige compromissen wilde doorpraten tot iedereen toegaf. Hij discussieerde graag, maar dat werkte eigenlijk alleen goed met medestanders, of eventueel ex-medestanders: gereformeerden begreep hij omdat hij zelf zo begonnen was. Andere tegenstanders vervreemde hij steeds meer van zich. Dat culmineerde in het rampzalige kabinet-Van Agt/Den Uyl, 1981-82. Minister Jan Terlouw hield toen een dagboek bij over het kabinetsoverleg dat precies het verschil tussen discussie en debat laat zien.<sup>11</sup> ‘Met een inzet alsof hij een partijcongres voor zich had’, probeerde Den Uyl Van Agt te overtuigen. Die debatwedstrijd was nogal ongelijk. ‘Als Dries ook eens wat zegt’, begon Den Uyl binnen de minuut te interrumpen. Het probleem was volgens Terlouw het ware geloof van de socialisten: ze wisten zeker dat ze gelijk hadden, de anderen moesten dat alleen nog even inzien. Dat politiek ook de kunst kan zijn om moeilijk verzoenbare standpunten toch bij elkaar te brengen, verdween zo naar de achtergrond.

Zijn congresrede uit 1966 noemde Den Uyl ‘Om te winnen’, en ze vormde de nog wat aarzelende opmaat naar de gedreven, hame-rende spreekwijze die het publiek later van hem gewend werd. De oliecrisistoespraak liet een andere Den Uyl zien die het grote publiek voor zich won met een ingehouden, rustige en betrokken presentatie. Na de val van zijn kabinet groef hij zich steeds verder in in zijn morele gelijk, waardoor de openheid en flexibiliteit van discussie verdwenen en zijn vechthouding de kans op winnen juist verkleinde. Om als ‘elder statesman’ weer rustig zijn visie te kunnen geven is hem door zijn ziekte niet meer gegeven geweest.

Als hij nu nog kon terugkomen, zou Den Uyl zich dan op zijn plaats voelen in het huidige politieke en parlementaire debat? Hij zou zeker moeite hebben om deelnemers die hij als doortrapte volksmisleiders zag te accepteren. Hij had zich opgewerkt uit een

Henk te Velde *Hamerende vuist en gekruiste armen*

eenvoudig milieu, maar hij voerde zijn emancipatiestrijd niet uit naam van de waarden van het 'gewone volk' maar uit naam van de echte cultuur en de bestaanszekerheid waaraan dat gewone volk nu eindelijk eens moest kunnen toekomen. Persoonlijke ontplooiing en geen 'vertrossing', zoals platte cultuur toen met een verwijzing naar een zekere omroep werd genoemd. Zijn moralisme zat hem weleens te veel in de weg.

Hij zou het huidige debat in de Kamer en bij verkiezingen waarschijnlijk meer zien als

wedstrijd in ad rem zijn en punten scoren dan als de verdediging van doordachte politieke overtuigingen. Voor Den Uyl was debat een heerlijk spel maar uiteindelijk een middel om een vast doel te bereiken, geen doel op zich; stemmenwinst was belangrijk, maar wat je daarmee deed was belangrijker. We leven in een andere tijd en zijn morele superioriteitsgevoel zou nu nog meer irritatie opwekken. Maar zijn gepassioneerde poging om debat en engagement met bestuur te verbinden heeft nog weinig aan actualiteit ingeboet.

#### Noten

- 1 Hier gebruikt is de gedrukte versie van de speech in J.M. den Uyl, 'Om te winnen!', *Socialisme en Democratie* (1966), pp. 833-845. Vgl. Henk te Velde, 'Haast in de politiek. De stijl van Den Uyl en de opkomst van Van Agt', in: Jan Ramakers, Gerrit Voerman & Rutger Zwart (red.), *Illusies van Den Uyl? De spreiding kennis, macht en inkomen*, Amsterdam 1998.
- 2 Dit laatste en ook het volgende commentaar: *Leeuwarder Courant*, 14 november 1966.
- 3 De citaten in deze alinea uit Anet Bleich, *Joop den Uyl 1919-1987. Dromer en doordouwer*, Amsterdam 2008, p. 265 en pp. 246-247.
- 4 OVI, radio 1, 4 januari 2015; *Nieuwsblad van het Noorden, Parool* en *De Tijd* van 3 december 1973.
- 5 'Vrijmoedig commentaar', *De Tijd*, 3 december 1973.
- 6 Jan Joost Lindner, 'Nationaal kabinet ongewenst', *de Volkskrant*, 8 december 1973.
- 7 A.J. Klei, 'De slotzin van Den Uyl', *Trouw*, 4 december 1973.
- 8 J.M. den Uyl, 'Die tijd komt nooit meer terug' (17 mei 1977), in: Idem, *Inzicht en uitzicht. Opstellen over economie en politiek*, Amsterdam 1978, p. 209.
- 9 Bleich, *Joop den Uyl*, p. 294.
- 10 Een aantal voorbeelden daarvan in Henk te Velde, *Stijlen van leiderschap. Persoon en politiek van Thorbecke tot Den Uyl*, Amsterdam 2002, pp. 213-214.
- 11 Jan Terlouw, *Naar zeventien zetels en terug. Politiek dagboek 9 maart 1981 – 5 november 1982*, Utrecht/Antwerpen 1983, pp. 89-90, 127, 221.

# Linkse wederopstanding?

## *Over Aufstehen, La France Insoumise, Momentum, Podemos en Vrij Links*

De politieke versplintering op links vormt een bedreiging voor sociaal-democratische partijen in Europa. Maar al die nieuwe bewegingen en partijen bieden juist ook een kans op vernieuwing.

**PAUL LUCARDIE**

*Onderzoeker bij het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen van de Rijksuniversiteit Groningen*

Dat het socialisme in een crisis verkeert kan geen opzienbarende openingszin zijn. Dat daar wat aan te doen is, mogelijk wel. In elk geval lijkt het interessant een blik te werpen op recente pogingen om het socialisme te vernieuwen, hoe uiteenlopend die ook mogen zijn. Bewegingen als ‘Aufstehen’, ‘La France Insoumise’, ‘Momentum’, ‘Podemos’ en ‘Vrij Links’ zijn sinds 2014 ontstaan vanuit verschillende situaties, sommige noemen zich socialistisch en andere niet, maar ze hebben wellicht toch iets gemeen. Misschien bieden ze samen een antwoord op de huidige crisis?

Het socialisme – breed opgevat – heeft al vaker een crisis doorstaan. Als de geschiedenis wat vereenvoudigd wordt weergegeven, zijn er in het verleden drie crises geweest en zitten we nu in de vierde. De eerste crisis vond plaats aan het eind van de negentiende eeuw, toen de uitbuiting van de arbeiders in fabrieken, mijnen en veenderijen aanleiding gaf tot oprichting van socialistische partijen, met de nodige barensweeën en groeistuipen. De socialisten of sociaal-democraten (aanvan-

kelijk werden deze termen veelal door elkaar gebruikt) combineerden een revolutionair langetermijnperspectief van socialisatie van de productiemiddelen met een concreet hervormingsprogramma (algemeen kiesrecht, achturige werkdag en dergelijke).

Tijdens en vlak na de Eerste Wereldoorlog ontstond de tweede crisis en viel de beweging uiteen in twee stromingen, waarvan de een zich naar het Russische voorbeeld ‘communist’ ging noemen en de andere de naam ‘sociaal-democratie’ behield. De sociaal-democraten namen daarbij geleidelijk afstand van het revolutionaire socialistische vergezicht om zich te richten op de opbouw van een sociale verzorgingsstaat en een door de staat gereguleerde markteconomie.

Eind jaren zestig raakten beide stromingen in een ideologische crisis verzeild. Het Russische model bleek niet alleen gepaard te gaan met massale onderdrukking en onvrijheid – dat was al eerder duidelijk – maar ook met toenemende stagnatie van de aanvankelijk snelle economische groei. Experimenten met vernieuwing in Joegoslavië, Tsjecho-Slowakije

en Polen mislukten of werden met geweld onderdrukt. Het langetermijndoel van de communisten raakte steeds verder uit beeld.

In West-Europa bleek het doel van de sociaal-democraten juist wel bereikbaar, maar wekte de verzorgingsstaat eind jaren zestig andere vormen van onbehagen. Studenten, arbeiders, feministen en pacifisten, spoedig gevolgd door de milieubeweging, protesteerden tegen bureaucratie en ongelijkheid, tegen kernwapens en milieuvervuiling. De meeste sociaal-democratische partijen trachtten de bewegingen althans gedeeltelijk tegemoet te komen en zich te vernieuwen en te verjongen. De Partij van de Arbeid liep daarin voorop; in het beginselprogramma van 1977 pleitte de partij voor selectieve en milieuvriendelijke groei, gelijke beloning en eerlijke verdeling van arbeid tussen mannen en vrouwen, zowel buitenshuis als binnenshuis, zelfbestuur in ondernemingen en democratisch bestuur van scholen.<sup>1</sup>

Rond 2010, dus krap vijftig jaar later, kondigt de volgende crisis zich aan. De verzorgingsstaat en de gereguleerde markteconomie staan onder druk ten gevolge van vergrijzing, globalisering en de daarmee gepaard gaande migratie en economische liberalisering, deregulering en privatisering van overheidsdiensten. Sociaal-democraten krijgen daarvoor vaak de rekening gepresenteerd en verliezen kiezers aan links- of rechts-populistische bewegingen, soms ook aan groene partijen of aan het kamp van niet-stemmers. Bovendien verliezen ze vaak ook leden — deels door vergrijzing — en worstelen ze met strategische en ideologische vragen. Dat gebeurt niet alleen in Nederland maar ook elders in Europa.

Geen wonder dat vernieuwing opnieuw op de agenda staat. In dit artikel wil ik vijf verschillende vernieuwingsbewegingen vergelijken om na te gaan of daarin een duidelijke richting te ontdekken valt die hoop biedt voor de toekomst. De selectie is niet helemaal willekeurig maar medebepaald door mijn (beperkte) expertise en talenkennis. Zodoende beperk

ik me tot bewegingen in West-Europa, dat wil zeggen: Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Spanje en Nederland.<sup>2</sup>

### *Aufstehen in Duitsland*

Aufstehen (Opstaan) is een beweging die de linkse partijen in Duitsland — dus Die Grünen, de sociaal-democratische SPD en Die Linke — wil samenbrengen én vernieuwen. Het is meer een digitaal platform dan een formele organisatie. Aufstehen baseert zich niet op een politiek programma, maar stuurt haar ruim 160.000 geregistreerde aanhangers wel een

### *Aufstehen wil de linkse kiezers terugwinnen die zijn overgelopen naar Alternative für Deutschland*

nieuwsbrief. Op de webstek wordt op hoog niveau van gedachten gewisseld, en dat kan ook het geval zijn in de circa zeventig lokale groepen.<sup>3</sup>

Het initiatief kwam in de zomer van 2018 van een groep intellectuelen, vakbondsleiders en politici, van wie Sahra Wagenknecht de meeste bekendheid geniet. Sinds 2015 leidt zij de fractie van Die Linke in de bondsdag, maar ze ligt geregeld overhoop met een deel van haar fractie en met het partijbestuur. Daarbij speelt de tegenstelling tussen 'reformisten' en 'antikapitalisten' een rol, maar ook die tussen kosmopolieten en nationalistes.<sup>4</sup> De eerste betreft voornamelijk sociaaleconomisch beleid, de tweede vooral het migratiebeleid. Op beide terreinen nam Wagenknecht stelling tegen de heersende liberale opvattingen.

Globalisering, open grenzen en economisch liberalisme ondermijnen volgens haar de democratie en vergroten de sociale onge-

lijkheid.<sup>5</sup> Linkse partijen die deze tendensen ondersteunen drijven hun minderbedeelde kiezers in de armen van nationaal-populisten zoals *Alternative für Deutschland* (AfD). Met *Aufstehen* hoopt ze deze tendensen te keren en die kiezers terug te winnen. Haar opvattingen vinden voorlopig weinig weerklank bij de partijbesturen van *Die Grünen*, *SPD* en *Die Linke*. Ook bij de jongerenorganisatie van de *Die Linke*, de *Linksjugend*, kan ze niet op veel steun rekenen. ‘Wir sehen keinen Sinn in “Aufstehen”, wir bleiben in diesem Fall lieber liegen’, zo grapte de Saksische afdeling van de *Linksjugend*.<sup>6</sup>

*Aufstehen* deelt in grote lijnen *Wagenknechts* opvattingen, zij het hier en daar met nuanceringen. Zo betreft mede-initiatiefnemer Ludger Volmer, oud-voorzitter van *Die Grünen*, de polarisatie in het debat over migratie binnen linkse partijen en waarschuwt hij niet alleen voor de idealisering van vluchtelingen door ‘liberale internationalisten’ maar ook voor de ‘renationalisatie’ die traditionele socialistische bepleiten.<sup>7</sup> Met de laatstgenoemde term doelt hij ongetwijfeld ook op de ‘antikapitalistische’ aanhangers van *Wagenknecht* binnen *Die Linke*.

Het is nu nog te vroeg om de invloed van *Aufstehen* in te schatten, maar gezien de weerstand van de betrokken partijorganisaties lijkt enige scepsis wel op zijn plaats. Op termijn zou de beweging het voorbeeld van *La France Insoumise* en *Podemos* kunnen volgen – waar zij nu reeds regelmatig naar verwijst – en een nieuwe min of meer links-populistische politieke partij kunnen vormen, maar dan nog zal het niet meevallen de naar de AfD overgelopen linkse kiezers terug te winnen.

### ***La France Insoumise***

De beweging *La France Insoumise* – ‘Frankrijk in verzet’ of ‘Opstandig Frankrijk’ – werd februari 2016 gelanceerd door de politicus Jean-Luc Mélenchon. Mélenchon had in 2008 na 32 jaar zijn lidmaatschap van de *Parti Socialiste* opgezegd. Hij had die partij op verschillende

posten vertegenwoordigd, als senator en als minister, maar kwam tot de conclusie dat zij haar ideaal, de sociale verzorgingsstaat, volledig verkwanseld had en geen weerstand meer bood aan het financiële kapitalisme dat democratie uitholt, sociale rechtvaardigheid ondermijnt en het milieu verpest.<sup>8</sup>

In 2009 stichtte hij eerst, min of meer naar Duits voorbeeld, de *Parti de Gauche* (Linkse Partij) – die samen met de Communistische Partij en enkele andere linkse groeperingen in een *Links Front* bij de parlementsverkiezingen van 2012 krap 7% van de stemmen haalde. Dit linkse front steunde in hetzelfde jaar zijn kandidatuur voor het presidentschap. De samenwerking binnen het front verliep wat moeizaam. Met *La France Insoumise* hoopte Mélenchon een bredere volksbeweging van de grond te krijgen die zowel qua vorm als qua inhoud zou verschillen van een traditionele socialistische partij. Hij liet zich inspireren door theoretici als Ernesto Laclau en Chantal Mouffe, maar ook door sociaal-populistische politici als Chávez in Venezuela en Correa in Ecuador.

De nieuwe beweging mijdt socialistische symboliek als rode vlaggen en het zingen van de *Internationale*, ze richt zich minder tegen ‘het kapitalisme’ en meer tegen ‘de oligarchie’. Het doel is een open beweging te zijn, zonder formeel lidmaatschap, al laat ze haar aanhangers via internet meedenken en meebeslissen over verkiezingsprogramma’s.<sup>9</sup> De aanhangers worden ook aangemoedigd om deel te nemen aan allerlei lokale acties, soms met een theateraal karakter, soms meer informatief of gezellig.<sup>10</sup>

In het programma van 2017 legde *La France Insoumise* de nadruk op democratisering van de staat en de economie en op sociale rechtvaardigheid.<sup>11</sup> De beweging wil de Vijfde Republiek vervangen door een Zesde – daartoe had Mélenchon reeds in 2014 een ‘*Mouvement pour la VIe République*’ opgericht. Een constituerende vergadering moet de soevereiniteit van het volk herstellen, met name via volksinitiatief en terugroepingsrecht (‘recall’). In

bedrijven zouden aandeelhouders minder en werknemers meer zeggenschap moeten krijgen. Het economische beleid zou de eigen industrie moeten beschermen – en als dat niet binnen de Europese Unie zou mogen, dan maar daarbuiten.

Daarnaast verlangt de beweging meer controle over de banken, arbeidstijdverkorting, ecologische planning en een progressief (nivellerend) inkomensbeleid. Ze wil vluchtelingen ‘waardig ontvangen’, maar ook meer inspanningen om de oorzaken van vlucht en migratie weg te nemen. De overheid moet echter geen concessies doen aan religieuze gemeenschappen en haar seculiere karakter (‘laïcité’) versterken. De beweging wijst ‘communitarisme’ en dus ongetwijfeld ook multiculturalisme af.

Bij de parlementsverkiezingen van 2017 won La France Insoumise 11% van de stemmen (in de eerste ronde) en uiteindelijk 17 van de 577 zetels in de Assemblée nationale. Bij de presidentsverkiezingen in hetzelfde jaar had Mélenchon met bijna 20% (in de eerste ronde) een beter resultaat behaald. Dat was waarschijnlijk voor een groot deel te danken aan zijn campagne waarin hij al zijn retorisch talent wist te ontplooiën, soms gelijktijdig op verschillende plaatsen verschijnend als hologram. Met zijn extraverte en temperamentvolle persoonlijkheid wist Mélenchon weliswaar kiezers aan te trekken maar ook mensen af te stoten.

Volgens kritische waarnemers als Philippe Marlière en Jacob Hamburger is de beweging in feite minder democratisch dan ze zichzelf afficheert.<sup>12</sup> Verschillen van mening zouden nauwelijks getolereerd worden en samenwerking met de Communistische Partij en andere linkse groeperingen verloopt uiterst stroef. Peilingen wekken de indruk dat de beweging op deze manier niet veel groei meer kan realiseren. De recente spontane uitbarsting van diffuus protest door de dragers van gele hesjes lijkt electoraal niet zozeer La France Insoumise maar meer het nationaal-populistische Rassemblement National (Nationaal Verbond; voorheen Front National) van Marine Le Pen ten goede te komen.<sup>13</sup>

### **Momentum in Groot-Brittannië**

De Momentum-beweging ontstond in oktober 2015 om steun te mobiliseren voor Jeremy Corbyn, die enkele weken eerder met bijna 60% van de stemmen gekozen was tot politiek leider van de Labour Party, de Britse Partij van de Arbeid. Corbyn gold als uiterst linkse buitenstaander in de Lagerhuisfractie, al behoorde hij daar al sinds 1983 toe. Hij genoot echter de steun van veel nieuwe leden en sympathisanten van de partij – laatstgenoemden mochten voor het eerst aan de interne verkiezingen deelnemen mits ze zich binnen een bepaalde

### **La France Insoumise mijdt socialistische symboliek, richt zich minder tegen ‘het kapitalisme’ en meer tegen ‘de oligarchie’**

termijn hadden laten registreren tegen betaling van drie Britse pond. Naar schatting 88.000 sympathisanten hadden dat gedaan.<sup>14</sup> Binnen de fractie stuitte Corbyns leiderschap echter op veel weerstand. In 2016 nam de fractie zelfs een motie van wantrouwen tegen hem aan, wat leidde tot nieuwe interne verkiezingen. Die won hij met een nog iets grotere meerderheid dan in 2015 (62%), vooral dankzij de massale aanwas van nieuwe leden waardoor de partij haar ledental binnen een jaar had verdubbeld.

Veel nieuwe leden hebben zich aangesloten bij Momentum en nemen deel aan lokale acties of aan het digitaal platform. Lokale groepen genieten veel autonomie, al tracht een nationale coördinatiegroep, gekozen door leden en sympathiserende organisaties, lokale en landelijke acties te faciliteren en te coördineren.

De coördinatiegroep staat onder toezicht van een ledenraad van vijftig mensen die om de zes maanden uit het ledenbestand worden 'geloot'. Via een digitaal platform kunnen alle leden voorstellen voor acties of campagnes indienen, die vervolgens goedkeuring nodig hebben van de coördinatiegroep, tenzij een meerderheid van de leden de afwijzing van deze groep via een petitie ongedaan maakt.<sup>15</sup>

Volgens een schatting van weekblad *The Economist* telde de beweging medio 2017 ruim 30.000 actieve leden.<sup>16</sup> Doel van Momentum is niet alleen steun aan Corbyn, maar ook verdere democratisering en radicalisering van de partij in de richting van meer sociale gelijkheid en minder discriminatie, en herstel van voor iedereen toegankelijke overheidsdiensten die de afgelopen decennia grotendeels zijn geprivatiseerd.<sup>17</sup>

Het programma waarmee Labour de parlementsverkiezingen van 2017 inging weerspiegelde voor een groot deel de denkbeelden van Momentum, al was het voor sommige Corbynisten nog veel te gematigd.<sup>18</sup> Het programma bevatte eisen voor de renationalisatie van spoorwegen, energievoorziening, water en postdiensten.<sup>19</sup> De overheid zou daarnaast een nationaal transformatiefonds en een nationale investeringsbank moeten oprichten om de infrastructuur van het land te verbeteren. Om dit te financieren zou ze de vennootschapsbelasting licht verhogen en de top-5% inkomens zwaarder belasten, zodat het begrotingstekort niet zou hoeven stijgen.

Over medezeggenschap bleef het programma vaag: in belangrijke sectoren zou de overheid 'councils to oversee security and growth' instellen.<sup>20</sup> Ook over staatkundige hervormingen was het programma niet erg specifiek; een 'Constitutional Convention' zou de regering over deze hervormingen dienen te adviseren. In elk geval zou het Hogerhuis (in het program 'the Second Chamber' genoemd) democratisch gekozen moeten worden in plaats van benoemd of geërfd.

Het programma bevatte evenmin erg concrete voorstellen voor een nieuw migratiebe-

leid, maar gaf wel aan welke richting het op zou moeten gaan, ook na de Brexit: selectieve arbeidsmigratie in overleg met werkgevers en vakbonden, zonder etnische discriminatie. De partij wilde voorts de arbeidsvoorwaarden voor immigranten gelijk trekken met die van ingezetenen. Vluchtelingen zouden beter opgevangen moeten worden, maar niet ten koste van ingezetenen. De partij juichte etnische diversiteit toe en wilde elke vorm van racisme, antisemitisme en islamofobie krachtig bestrijden.

Het programma wijdde weinig ruimte aan de Brexit, die blijkbaar als voldongen feit werd geaccepteerd. Daarbij komt dat de partij, en ook Momentum zelf, hierover verdeeld lijkt.<sup>21</sup> Een deel van Momentum ziet — evenals Corbyn zelf — de Brexit waarschijnlijk als noodzakelijk middel om het kapitalisme in Groot-Brittannië te temmen, terwijl een ander deel aan het liberale kosmopolitisme van de Europese Unie de voorkeur geeft boven nationaal isolationisme. Momentum is dan ook feitelijk een heterogene beweging waar (onder meer) marxistische ouderen, gestaalde vakbondskaders en libertaire, al dan niet afgestudeerde jongeren deel van uitmaken.<sup>22</sup>

Volgens de politicologen Bice Maiguashca en Jonathan Dean kan Momentum geen populistische beweging genoemd worden die 'het volk' als homogene eenheid mobiliseert tegen een even homogene 'elite', zoals La France Insoumise of Podemos. Momentum tracht veel-er verschillende groepen te mobiliseren en emanciperen ('empower') tegen verschillende vormen van onrecht, discriminatie of uitbuiting. Dat doet ook Corbyn, die niet 'the people' tegen 'the establishment', maar 'Labour' tegen 'Tories' mobiliseert. Als we al een etiket op Corbyn en Momentum willen plakken, zou dat in mijn ogen beter 'democratisch radicalisme' dan 'populisme' kunnen zijn. Democratisch radicalen delen met populistten het geloof in de soevereiniteit van het volk, maar zien het volk als een heterogene massa met verschillende belangen en identiteiten en niet als homogeen geheel.<sup>23</sup>

Corbyn mist bovendien het charisma en het gezag van populistische leiders als Chávez, Iglesias of Mélenchon, maar dankt zijn populariteit (in bepaalde kringen) waarschijnlijk meer aan zijn morele integriteit en beginselvastheid. Hij profiteert natuurlijk ook van de verdeeldheid van de Conservatieven. Bij de parlementsverkiezingen van 2017 leidde hij Labour naar een forse winst, van 30% naar 40% van de stemmen, maar met 262 zetels bleef de partij kleiner dan de Tories (317 zetels) en kon geen regering vormen.

Bij de volgende verkiezingen zou dat weleens anders kunnen aflopen, zeker als de gevolgen van de Brexit veel kiezers van de Conservatieve Partij tegenvallen. Aan de andere kant zou een door Corbyn geleide regering haar aanhangers ook teleur kunnen stellen, aangezien het radicale programma van de Labour Party op veel weerstand zou kunnen stuiten, zowel bij het financiële establishment in de City als bij de rechtervleugel in de eigen partij. Overigens wordt door met de beweging sympathiserende economen wel degelijk nagedacht over nieuwe manieren om het financieel kapitaal beter te reguleren, al is daar in het partijprogramma nog niet veel over te vinden.<sup>24</sup>

### *Podemos in Spanje*

Podemos ('Wij kunnen') werd officieel in november 2014 opgericht, maar had toen al een kandidatenlijst gepresenteerd bij de Europese verkiezingen eerder dat jaar en daarbij vijf zetels gewonnen. Het initiatief kwam van een kring intellectuelen rond de docenten politologie Pablo Iglesias, Juan Carlos Monedero en Iñigo Errejón van de Complutenser Universiteit in Madrid. Via het televisieprogramma *La Tuerka* had de kring al enige bekendheid verworven. Monedero en Iglesias waren lid geweest van Verenigd Links (Izquierda Unida), de partij die rond de Communistische Partij ontstaan was, maar veel andere initiatiefnemers waren niet eerder politiek geëngageerd geweest. Men liet zich inspireren door de po-

pulismetheorie van Ernesto Laclau, maar ook door de ervaringen van de 15 mei-beweging die in 2011 door Spanje golfde.<sup>25</sup> Deze protestbeweging — eigenlijk een waaier aan diverse, soms kortstondige bewegingen — keerde zich tegen het bezuinigingsbeleid waarmee de regering de financieel-economische crisis trachtte te bestrijden, tegen de massale werkloosheid, de problemen in de zorg en de huisuitzettingen van mensen die de huur of de hypotheek van hun huis niet meer konden betalen, maar ook tegen de corruptie in regeringskringen.

## *Momentum is een heterogene beweging van marxistische ouderen, gestaalde vakbondslieden en libertaire jongeren*

Podemos is een tamelijk open beweging die los-vaste verbindingen met diverse protestbewegingen en regionale of lokale partijen onderhoudt, maar daarnaast zelf lokale 'kringen' ('circuitos') opzet. Via de webstek kunnen leden meedenken en meebeslissen, zoals over het verkiezingsprogramma waarmee Podemos in 2015 aan de parlementsverkiezingen deelnam. Centraal stond hierin het streven naar democratisering en burgerparticipatie op elk gebied, bij wetgeving, bestuur, rechtspraak, onderwijs en onderzoek, milieubeleid, cultuur en bedrijfsleven, via invoering van het terugroepingsrecht ('recall'), het referendum en het volksinitiatief, dan wel de instelling van burgerfora of burgerraden en medezeggenschapsorganen.<sup>26</sup>

Spaanse regio's als Catalonië of Baskenland zouden via een referendum over hun toekomst moeten kunnen beslissen — iets waar de gevestigde sociaal-democratische partij (Partido Socialista Obrero Español, PSOE) en



de conservatieve Volkspartij (Partido Popular, PP) niets voor voelden. Daarnaast wilde Podemos de privatisering van overheidsdiensten en bezuinigingen terugdraaien, de arbeidstijd verkorten, belastingen progressiever en milieuvriendelijker maken en immigratie vergemakkelijken. Secularisatie is ook een eis: de Katholieke Kerk zou haar voorrechten op moeten geven.

Met dit programma en een populistische campagne tegen 'la casta', de corrupte politieke heersende kaste waartoe zowel PSOE als PP gerekend werd, won Podemos bijna 21% van de stemmen en 69 van de 350 zetels in het Congres van Afgevaardigden in december 2015. Haar kiezers bleken vaak jong, hoogopgeleid, regionalistisch en ontevreden over corruptie en oligarchie in het politiek systeem.<sup>27</sup> Aangezien geen partij meer een meerderheid bezat en coalitievorming onmogelijk bleek, moesten de kiezers een halfjaar later opnieuw naar de stembus. Deze keer sloot Podemos een alliantie met Verenigd Links, wat echter electoraal weinig winst opleverde: de alliantie kreeg iets minder stemmen en evenveel zetels als de twee partijen afzonderlijk in 2015 hadden gehaald.

De alliantie stuitte binnen Podemos dan ook op weerstand van partij-ideoloog Errejón en zijn aanhangers, die een 'puur' en breed populisme zonder identificatie met links of rechts voorstonden. Zij hadden soms ook kritiek op de 'verticalisering' en centralisatie van de partij, die ten koste ging van de openheid en samenwerking met lokale actiegroepen. De centralisatie betekende ook versterking van het gezag van Iglesias als mediageniek boegbeeld van de partij, die de alliantie had doorgezet.<sup>28</sup> Zijn strategie volgens zou Podemos eerst de PSOE electoraal voorbij moeten streven om haar vervolgens te dwingen te kiezen voor een coalitie met Podemos óf de PP; in het laatste geval zou de PSOE uiteindelijk zichzelf vernietigen.<sup>29</sup> In beide gevallen zou Podemos de regering kunnen domineren. Of de partij dan ook haar radicale programma zou verwezenlijken is

natuurlijk een andere vraag; de ervaringen van haar Griekse zusterpartij Syriza laten zien hoe moeilijk dat kan zijn.<sup>30</sup>

### **Vrij Links in Nederland**

Vrij Links is een initiatief van oud-PvdA-Kamerlid Keklik Yücel en drie kunstenaars: schrijver Asis Aynan, actrice Femke Lakerveld en filmmaker Eddy Terstall. Zij schreven een manifest dat op 18 mei 2018 in *de Volkskrant* gepubliceerd werd. Kort daarna besloten ze een stichting op te richten, waarvan Lakerveld de voorzitter werd. De stichting kent wel donateurs maar registreert vooralsnog geen sympathisanten. Doel is vooral bevordering van een open en vrijzinnig debat en van individuele vrijheid in een seculiere staat.<sup>31</sup>

De stichting keert zich tegen elk 'groepsdenken', zowel van 'nationalistisch rechts' als van 'regressief links' dat individuele vrijheid relativeert en religieuze intolerantie accepteert. Ze wil geen programma vaststellen en al helemaal geen partij vormen, maar wel druk uitoefenen op partijen, met name die aan de linkerzijde. De initiatiefnemers en sympathisanten die bijdragen leverden aan de webstek vormden dan ook een divers gezelschap: vrijzinnige moslims en atheïsten, PvdA'ers en GroenLinksers, SP'ers en D66'ers. Wel lijkt er vergaande overeenstemming te bestaan over secularisme en neutraal openbaar onderwijs — artikel 23 van de Grondwet, dat bijzonder (godsdienstig) onderwijs op kosten van de staat mogelijk maakt, kan hier op bijzonder weinig steun rekenen. En openbare basisscholen zouden best nog wat meer hun seculiere karakter kunnen tonen, bijvoorbeeld door hoofddoekjes te verbieden, zo opperde Yücel, die zelf in een vrijzinnig, alevitisch milieu opgroeide, eerst in Turkije en daarna in Nederland.<sup>32</sup>

De kritiek van Vrij Links op het groepsdenken van 'regressief links' wekte verontwaardiging in sommige linkse kringen. Voor emancipatie is 'groepsidentiteit' nodig, zo werd beweerd, anders blijft het een abstract begrip.<sup>33</sup> De kritiek op de patriarchale en in-

tolerante kant van de islam zou bovendien de toch al groeiende islamofobie in Nederland versterken en uiteindelijk ‘nationalistisch rechts’ (Wilders en Baudet) in de kaart spelen.

Daarnaast is wel geopperd dat ‘links’ zich meer op sociaaleconomische en minder op sociaal-culturele onderwerpen zou moeten richten. Yücel en Terstall beamen dat overigens, en merken op dat zij op dit terrein ‘links van de PvdA’ staan.<sup>34</sup> Niettemin schijnt PvdA-leider Lodewijk Asscher wel sympathie voor Vrij Links te hebben.<sup>35</sup> Anders dan bij Aufstehen spelen prominente politici bij Vrij Links echter geen opvallende rol.

### **Conclusie**

Het valt niet mee om overeenkomsten te ontdekken tussen de vijf hier besproken bewegingen, zo verschillend zijn ze qua context, organisatie en ideologie. Met enige goede wil zou men er twee of drie kunnen aanwijzen: het open en relatief informele en digitale karakter van de beweging, de aandacht voor sociale gelijkheid en secularisme.

Alle vijf zijn relatief informele, open bewegingen die effectief gebruikmaken van internet en nieuwe digitale technieken en software. Leden of sympathisanten kunnen zonder al te veel moeite hun mening online uiten, al lijkt dat bij de ene beweging makkelijker dan bij de andere. De organisatievormen vertonen echter ook opvallende verschillen. Terwijl Podemos en La France Insoumise over een formele partijorganisatie met leden en besturen beschikken en Momentum weliswaar geen partij is maar wel een formeel lidmaatschap kent, registreert Aufstehen alleen sympathisanten die de nieuwsbrief willen ontvangen en doet Vrij Links zelfs dat niet. Bij vier van de vijf bewegingen kunnen aanhangers zich niet alleen landelijk aanmelden maar ook lokaal organiseren en manifesteren, alleen bij Vrij Links kan dat (nog) niet.

Ook de gezagsverhoudingen verschillen nogal: La France Insoumise wordt vanaf het begin tamelijk strak en top-down geleid door

Mélenchon en zijn staf, Podemos staat in toenemende mate onder leiding van Iglesias, terwijl Momentum weliswaar ontstond om steun te bieden aan Corbyn maar toch veel meer een basisdemocratische bottom-up-beweging gebleven is. Aufstehen en Vrij Links zijn in zekere zin ook top-down georganiseerd door een kleine groep, maar zonder hiërarchische structuur. Bij Vrij Links lijkt duidelijk sprake van collectief leiderschap, terwijl de Duitse beweging informeel wellicht gedomineerd wordt door Wagenknecht.

De organisatorische verschillen kunnen grotendeels uit de politieke context verklaard worden. La France Insoumise en Podemos zijn politieke partijen die per definitie een zekere centralisatie moeten kennen om aan verkiezingen deel te nemen. Die centralisatie (en persoonsgerichtheid) wordt nog meer bevorderd door het presidentiële systeem in Frankrijk dan door het parlementaire stelsel in Spanje. Aufstehen en Vrij Links willen (vooral nog) niet aan verkiezingen deelnemen maar indirect invloed uitoefenen op verscheidene partijen en daarbij mogelijk ook verbindend optreden, terwijl Momentum eveneens meer pressiegroep dan partij is, maar zich wel aan één partij bindt. De strategische doelstellingen van de vijf bewegingen lopen dus nogal uiteen.

Daarbij komt dat La France Insoumise en Podemos bewust een populistische polarisatiestrategie volgen om ‘het volk’ te mobiliseren tegen de ‘politieke kaste’. Momentum steunt de politieke maar niet zozeer populistische polarisatiestrategie van Corbyn. Populistische opvattingen komt men af en toe ook bij Aufstehen tegen, maar niet bij Vrij Links (als we de sympathieke film *Vox populi* van Eddy Terstall over een imaginaire populistische beweging hier buiten beschouwing laten).

Programmatisch zie ik meer verschillen dan overeenkomsten, al zou men wel van een familiegelekenis kunnen spreken: sommige denkbeelden vindt men bij drie of vier maar niet bij alle vijf bewegingen. De vergelijking is echter lastig omdat alleen La France Insou-

mise en Podemos een uitgebreid programma hebben vastgesteld en de overige drie zich beperken tot min of meer summier manifesten.

Gemeenschappelijk hebben ze wel de aandacht voor sociale gelijkheid – al is die bij Vrij Links vooralsnog niet erg expliciet. Sociale gelijkheid is uiteraard een wezenlijke waarde voor elke linkse beweging – anders zou ze niet ‘links’ genoemd mogen worden – maar kreeg in de ogen van de hier besproken bewegingen de laatste jaren te weinig aandacht van de gevestigde linkse partijen. Om de sociale gelijkheid te vergroten stelden La France Insoumise en Podemos fiscale maatregelen voor, maar

## Podemos-ideoloog Errejón staat een ‘puur’ en breed populisme voor, zonder identificatie met links of rechts

ook arbeidstijdverkortung en meer medezeggenschap in bedrijven. Indirect zouden ook versterking van de collectieve sector en re-nationalisatie van geprivatiseerde overheidsdiensten de sociale gelijkheid ten goede moeten komen. Deze plannen passen bovendien in het keynesiaanse economisch beleid dat beide partijen voorstaan, als alternatief voor het neoliberale bezuinigingsbeleid van de gevestigde centrumrechtse én centrumlinkse partijen.

Het door Momentum beïnvloede programma van de Labour Party bevat soortgelijke maatregelen en ademt eveneens een keynesiaanse geest. De drie genoemde bewegingen zetten daarnaast democratisering van het politiek systeem hoog op de agenda. Zowel de Franse als de Britse partij wil daartoe een constitutionele conventie of vergadering bijeenroepen die staatkundige vernieuwingsvoor-

stellen zou moeten voorbereiden. De Franse en de Spaanse partij pleiten voor vormen van directe democratie en burgerparticipatie als volksinitiatief en referendum. De Duitse en Nederlandse bewegingen laten zich hier niet over uit.

De drie partijen delen verder het streven naar een liberaal immigratiebeleid, al wil met name de Britse partij arbeidsmigratie beter regelen en voorkomen dat buitenlandse werknemers onder slechtere arbeidsvoorwaarden gaan werken dan hun Britse vakgenoten. De Duitse beweging wijkt hiervan af door haar kritiek op liberale opvattingen over migratie; Vrij Links laat zich daar niet zo over uit.

De vijf bewegingen lijken ook verdeeld over multiculturalisme en integratiebeleid. Momentum en Labour tonen zich voorstander van diversiteit en eisen geen bijzondere aanpassing van migranten. La France Insoumise en Podemos doen dat evenmin, maar willen wel kerk en staat scherper scheiden en met name de Franse partij wijst ‘communitarisme’ af. Vrij Links doet dat ook, zij het in andere bewoordingen (‘groepsdenken’, ‘identiteitspolitiek’), evenals Wagenknecht. De Franse beweging verdedigt bovendien een staatkundig nationalisme – zelf noemen ze het ‘patriottisme’ – en economisch protectionisme, gepaard met eurosceptis, dat door de andere bewegingen niet in die mate gedeeld wordt.

Labour accepteert wel de Brexit, wellicht ook als voorwaarde voor een zelfstandig keynesiaans economisch beleid, maar vermijdt ‘patriottistische’ retoriek en pleit toch ook voor vrijhandel. Podemos lijkt vooralsnog tegen een ‘Spexit’, al levert de partij wel kritiek op de huidige (‘neoliberale’) Europese Unie. Enige eurosceptis vindt men ook bij Aufstehen, maar niet bij Vrij Links.

Na al deze details moeten we misschien even ‘uitzoomen’ om de conclusies in een historisch perspectief te plaatsen. Dan blijken de vijf bewegingen vooralsnog niet één coherent plan voor vernieuwing te formuleren, anders dan de socialisten in de negentiende eeuw en de communisten honderd jaar geleden. Ze

hebben meer gemeen met de nieuw-linkse bewegingen van vijftig jaar terug, die niet één ideologie maar wel een bepaalde rijrichting gemeen hadden, gericht op democratisering en emancipatie, hoe divers ze die ook programmatisch vertaalden.

In onze tijd zien we (met enige goede wil) een gemeenschappelijke rijrichting bij La France Insoumise en Podemos, Momentum en vaag ook bij Aufstehen, in hun kritiek op het neoliberale beleid van centrumrechtse en centrumlinkse regeringspartijen en hun pleidooi voor een keynesiaans en nivellerend economisch beleid en voor medezeggenschap en directe democratie. Erg nieuw zijn hun denkbeelden doorgaans niet, met als uitzondering wellicht sommige voorstellen voor burgerparticipatie in het programma van Podemos.

Vrij Links blijkt in dit gezelschap programatisch een buitenbeentje dat eigenlijk alleen het secularisme deelt met de andere bewegingen. Daarnaast deelt het met de andere vier de digitale en informele organisatievorm, maar is feitelijk meer een platform dan een politieke beweging. We kunnen natuurlijk niet uitsluiten dat het zich in de richting van Aufstehen of zelfs La France Insoumise gaat

ontwikkelen, maar voorlopig duidt niets daarop. Waarom eigenlijk niet? Daarover kunnen we slechts speculeren. Anders dan Frankrijk of Spanje kent Nederland al lang een links-populistische partij, namelijk de SP, al is het populisme daar de laatste jaren wat naar de achtergrond verdwenen. De standpunten van de SP over multiculturalisme en migratiebeleid gaan niet zo ver als die van Wagenknecht c.s., wellicht ook omdat de discussie binnen links Nederland daarover minder gepolariseerd lijkt. Daarnaast is de aandacht voor sociale ongelijkheid in Nederland de laatste paar jaar niet alleen bij de SP maar ook bij GroenLinks en de PvdA groeiende – zoals onder meer bleek uit de ontvangst van Piketty en zijn boek over de ongelijkheid van vermogens en inkomens. Vrij Links heeft daar dus weinig aan toe te voegen – al zou wat mij betreft enige pressie in die richting geen kwaad kunnen.

Is het dan bij links in Europa allemaal oude wijn in nieuwe zakken? Dat klinkt te cynisch. Al ben ik geen wijnkenner, ik geloof dat oude wijn soms uitstekend kan smaken. Of dat ook geldt voor Aufstehen, La France Insoumise, Momentum, Podemos en Vrij Links is natuurlijk ook een kwestie van smaak.

#### Noten

- 1 Meer hierover in Chris Hietland & Gerrit Voerman (red.), *10 over rood 50 jaar later*. Amsterdam: Boom, 2016.
- 2 De beweging rond Bernie Sanders in de Verenigde Staten vertoont ongetwijfeld overeenkomsten met de vijf genoemde groeperingen, maar in een heel andere context: socialistische massapartijen zijn in de VS nooit echt van de grond gekomen. Ook de Vijfsterrenbeweging (*Movimento 5 Stelle*) in Italië deelt bepaalde kenmerken met de hier behandelde bewegingen, maar richt zich niet op links,
- 3 Wolfgang Zarnack, 'Bericht zum 2. Arbeitsausschusstreffen', [www.aufstehen.de/bericht-zum-2-arbeitsausschusstreffen](http://www.aufstehen.de/bericht-zum-2-arbeitsausschusstreffen) (geraadpleegd op 9 november 2018).
- 4 Deze analyse is grotendeels gebaseerd op Jürgen P. Lang, 'Abschied vom Osten? Die Linke nach der Bundestagswahl 2017', in: Karsten Grabow & Viola Neu (red.), *Das Ende der Stabilität? Parteien und Parteiensystem in Deutschland*. Sankt Augustin/Berlijn: Konrad Adenauer Stiftung, 2018, Deel 6.
- 5 Zie onder andere: Sahra Wagenknecht, 'Warum wir eine neue Sammlungsbewegung brauchen', *Die Welt*, 25 juni 2018, ook op [www.aufstehen.de/essay-warum-wir-eine-neue-sammlungsbewegung-brauchen](http://www.aufstehen.de/essay-warum-wir-eine-neue-sammlungsbewegung-brauchen) (geraadpleegd op 9 november 2018).
- 6 *Der Tagesspiegel*, 3 oktober 2018.
- 7 Ludger Volmer, 'Versuch einer Problemskizze', *Der Freitag Online*, 12 oktober 2018, of [www.aufstehen.de/versuch-einer-Problemskizze-der-freitag-online-12-oktober-2018](http://www.aufstehen.de/versuch-einer-Problemskizze-der-freitag-online-12-oktober-2018) (geraadpleegd op 9 november 2018).
- 8 Jean-Luc Mélenchon, 'La fin de la social-démocratie', oor-

- spronkelijk verschenen in *Regards* (zomer 2013) en online te raadplegen via [www.jean-luc-melenchon.fr/brochures/la-fin-de-la-social-democratie.pdf](http://www.jean-luc-melenchon.fr/brochures/la-fin-de-la-social-democratie.pdf) (18 oktober 2015); zie ook Jean-Luc Mélenchon, *Le choix de l'insoumission. Entretien avec Marc Endeweld*. Parijs: Seuil, 2016.
- 9 'Les principes de la France insoumise', online: <https://la-franceinsoumise.fr/principes> (geraadpleegd op 9 oktober 2018).
  - 10 Jacob Hamburger, 'Whose Populism? The Mixed Messages of La France Insoumise', *Dissent*, 35:3 (2018), pp. 101-110.
  - 11 'L'avenir en commun. Le programme de la France insoumise', online: <https://laec.fr> (geraadpleegd op 18 december 2018).
  - 12 Philippe Marlière, 'Jean-Luc Mélenchon and France Insoumise. The manufacturing of populism', in Giorgos Katsambekis & Alexandros Kioupioulos (red.), *The Populist Radical Left in Europe*. Londen: Routledge (te verschijnen in 2019); zie ook Hamburger, op. cit., pp. 108-110.
  - 13 Volgens peilingen in december 2018 zou Mélenchon bij presidentsverkiezingen op dat moment niet meer dan 14% van de stemmen verwerven; zijn partij zou bij de Europese verkiezingen nog steeds ongeveer 11% halen, het *Rassemblement National* ruim 22%, terwijl die partij bij de parlementsverkiezingen in 2017 slechts 13% had gekregen; zie <https://pollofpolls.eu/FR/49/presidential-election-2022> en <https://pollofpolls.eu/FR/53/european-parliament-election-2019-in-france> (geraadpleegd op 28 december 2018).
  - 14 James Stafford, 'The Corbyn Experiment', *Dissent*, 63:1 (2016), pp. 69-76.
  - 15 'Constitution. Democratic Structures', online: <https://peoplesmomentum.com> (geraadpleegd op 9 november 2018).
  - 16 'The new Labour establishment; Labour in Brighton', *The Economist*, 30 september 2017, p. 29.
  - 17 'Where we stand on the Labour Party' en 'Where we stand on society', online: <https://peoplesmomentum.com> (geraadpleegd op 9 november 2018).
  - 18 Robin Blackburn, 'The Corbyn Project. Public Capital and Labour's New Deal', *New Left Review*, 111 (mei/juni 2018), pp. 5-32.
  - 19 'For the many, not the few. The Labour Party Manifesto 2017', online: <https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2017/10/labour-manifesto-2017.pdf> (geraadpleegd op 18 december 2018).
  - 20 *Ibid.*, p. 14.
  - 21 'The new Labour establishment'.
  - 22 Zie Bice Maiguashca & Jonathan Dean, 'Corbynism, populism and the re-shaping of left politics in contemporary Britain', in Katsambekis & Kioupioulos, op. cit.
  - 23 Voor verdere uitwerking van dit onderscheid zie Paul Lucardie & Gerrit Voerman, *Populisme in de polder*. Amsterdam: Boom, 2012, pp. 14-15.
  - 24 Dit ontleen ik aan Blackburn, op. cit., pp. 19-30.
  - 25 Pablo Iglesias, 'Understanding Podemos', *New Left Review*, 93 (mei/juni 2015), pp. 7-22; Alexandros Kioupioulos, 'Podemos: the ambiguous promises of left-wing populism in contemporary Spain', *Journal of Political Ideologies*, 21:2 (2016), pp. 99-120.
  - 26 'Queremos, sabemos, podemos. Un programa para cambiar nuestro país', online: <http://unpaiscontigo.es/wp-content/plugins/programa/data/programa-es.pdf> (geraadpleegd op 15 december 2015).
  - 27 Lluís Orriols & Guillermo Cordero, 'The Breakdown of the Spanish Two-Party System: The Upsurge of Podemos and Ciudadanos in the 2015 General Election', *South European Society and Politics*, 2016, DOI: 10.1080/13608746.2016.1198454; Augusti Bosch & Iván Durán, 'How does economic crisis impel emerging parties on the road to elections? The case of the Spanish Podemos and Ciudadanos', *Party Politics*, 2017, DOI: 10.1177/1354068817710223.
  - 28 Alexandros Kioupioulos & Giorgos Katsambekis, 'Radical Left Populism from the Margins to the Mainstream: A Comparison of Syriza and Podemos', in: Ó. García Agustín & M. Briziarelli (red.), *Podemos and the New Political Cycle: Left-Wing Populism and Anti-Establishment Politics*. Springer EBooks. DOI: 10.1007/978-3-319-63432-6\_9.
  - 29 Iglesias, op. cit., pp. 12-14.
  - 30 Zie Kioupioulos & Katsambekis, op. cit.
  - 31 Zie [www.vrij-links.nl](http://www.vrij-links.nl) (geraadpleegd op 12 oktober 2018 en 31 december 2018).
  - 32 Thijs Broer & Jeroen Vullings, 'Natúúrlijk moet je hoofddoeken verbieden op de basis-school', *Vrij Nederland*, 30 augustus 2018, p. 14.
  - 33 Tivadar Vervoort, 'Vrij Links zal de neergang van links niet stoppen', *de Volkskrant*, 23 mei 2018.
  - 34 Mark Lievisse Adriaanse, Guus Valk & Max Kisman, 'Een poging om links te rédden', *NRC Next*, 18 augustus 2018.
  - 35 Broer & Vullings, op. cit.

# A.L. Snijders

---

## Verbeelding

Ik heb een verhaal geschreven dat me in moeilijkheden heeft gebracht, een liefdesgeschiedenis. De vrouw iets jonger dan de man, eenvoudiger kan het niet. Zij heeft rood haar, wat haar aantrekkelijk maakt voor een bepaalde groep mannen. Ze is in Nederland geboren, haar ouders zijn immigranten uit Oost-Europa. Haar naam is Olga, de achternaam ben ik vergeten. Ze speelt cello en houdt erg van Brahms, vooral van z'n Tweede symfonie (zo vrolijk en optimistisch). Haar verloofde heet Jacob, hij is ook in ons land geboren, zijn voorouders woonden hier al eeuwen. Echte Nederlanders zou je kunnen zeggen. Het zijn ondernemers, maar Jacob voelt daar niet veel voor. Hij heeft geschiedenis gestudeerd en is enige jaren leraar geweest aan het Barlaeus Gymnasium. Tegenwoordig noemt hij zich onafhankelijk onderzoeker. Hij heeft Olga, die natuurlijk op de Willemsparkweg woont, in het Vondelpark ontmoet, waar ze iedere ochtend haar hond uitlaat. Olga is een aardige vrouw, ik heb haar zelf verzonnen. Dat betekent niet dat ik haar onder controle heb, van meet af aan voel ik iets van liefde. Bij mezelf bedoel ik, zij kan zonder mij niets voelen of doen, ze is mijn product. Net zoals Jacob die natuurlijk ook een bedacht personage is. Hij is een klootzak, ik kan er niet aan ontkomen. Ze gaan reizen. Aanvankelijk zijn ze wel gelukkig, maar het loopt helemaal verkeerd af. Ze wordt zwanger in Berlijn in een periode dat hij er niets meer in ziet. Hij laat haar achter zonder voldoende geld, het kindje sterft en met Olga loopt het ook niet goed af. Het verhaal is uitgegeven, het telt 52 pagina's.

In mijn kennissenkring is commotie ontstaan, Marie en Frederik (die elkaar nauwelijks kennen) zijn van mening dat ik hen als Olga en Jacob geportretteerd heb in mijn verhaal. Ik heb ze met overtuigende argumenten en voorbeelden uitgelegd dat ik geen seconde aan ze gedacht heb bij het schrijven. Het is compleet verzonnen. Ze geloven me niet en willen me niet meer zien.

## S&D online lezen

Vanaf dit jaar kunnen abonnees van S&D de meest recente artikelen direct online lezen. Ook komt er een maandelijks attentering 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](mailto: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* Geen identiteitspolitiek
- 4 *Column* **Meike Bokhorst** Terug naar de arbeiderspont
- 5 *Column* **Menno Hurenkamp** Twee dingen
- 
- 6 **Honderd jaar Joop den Uyl (1919–1987)**
- 8 **Marijke Linthorst** ‘Den Uyl kende geen dedain’
- 13 **Philip van Praag** Den Uyl en Nieuw Links
- 22 **Hedy d’Ancona** Joop den Uyl, feminist in barre tijden
- 26 **Paul de Beer** Econoom uit Buitenveldert
- 33 **Heenk te Velde** Hamerende vuist en gekruiste armen
- 
- 39 **Paul Lucardie** Linkse wederopstanding?
- 
- 50 **A.L. Snijders** Verbeelding



PAUL DE BEER HERMAN VAN DE WERFHORST LOUISE ELFFERS  
ROMKE VAN DER VEEN FABIAN DEKKER

# Onze instituties op de schop

## *Tijd voor een eerlijker onderwijsstelsel*



Cas Mudde Twan van Lieshout  
SOCIAAL-DEMOCRATEN WINNEN IN SPANJE  
EN DENEMARKEN: TWEE RECEPTEN



Jaargang 76, nummer 3, juni 2019

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 (*hoofredactie*)

## 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](mailto:send@wbs.nl)**

## Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

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

## Vormgeving

Jaap Swart (*omslag & lay-out*)

## Abonnementen

Bel 06 206 12 852 of mail

[info@vangennep-boeken.nl](mailto:info@vangennep-boeken.nl)

voor een abonnement of kennis-  
makingsnummer.

## Uitgever

Uitgeverij Van Gennep

Emmastraat 69

1814 DM Alkmaar

[info@vangennep-boeken.nl](mailto: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.

© 2019 Uitgeverij Van Gennep

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

# Redactioneel

---

## Veranderingen

De zegetocht van Frans Timmermans bij de Europese verkiezingen geeft PvdA'ers nieuwe hoop dat de electorale weg omhoog gevonden is. Ook hoopvol: in zowel Spanje (april) als Denemarken (juni) wonnen de sociaal-democraten nationale verkiezingen. Ze deden dat overigens met zeer verschillende agenda's. De Spaanse Pedro Sánchez zette in op linkse hervormingen: het terugdraaien van privatiseringen en bezuinigingen in de zorg en het onderwijs en een uitgebreide sociale agenda, waaronder verhoging van het minimumloon. De Deense Mette Frederiksen behaalde de overwinning met een opvallend anti-immigratie en streng-op-integratie-verhaal — een culturele agenda dus. Analyses hiervan vindt u in dit nummer van de hand van Twan van Lieshout en Cas Mudde.

Ook in deze *S&D*: het eerste deel van een tweeluik over de broodnodige hervorming van onze instituties. Paul de Beer signaleert dat onze instituties weliswaar altijd gedragen zijn door sociaal-democraten, maar dat de hervormingen tot nu toe vooral van rechts komen (meer marktwerking!). Het is tijd daar tegenwicht aan te bieden. Louise Elffers en Herman van de Werfhorst pleiten voor hervormingen in het onderwijsstelsel, Romke van der Veen en Fabian Dekker schrijven over noodzakelijke hervormingen rond werk en inkomen.

Marijke Linthorst ten slotte waarschuwt dat de Eerste Kamer verwordt tot stempel-machine van de Tweede Kamer. Ze ziet een eenvoudige oplossing: directe verkiezingen voor de Eerste Kamer.

## Politieke Unie

Door **Nik de Boer**

Redacteur S&D

Na de onverwachte overwinning van de PvdA bij de Nederlandse verkiezingen voor het Europees Parlement, vroegen kranten zich voorzichtig af of dit het begin zou kunnen zijn van een linkse Europese lente. Die verwachting bleek misplaatst. De sociaal-democratische fractie verloor 37 zetels en blijft, na de Europese Volkspartij, de tweede partij in het Europees Parlement. Fragmentatie kenmerkt het nieuwe parlement. Voor het eerst zijn de twee grootste partijen, de christendemocraten en de sociaal-democraten, hun gezamenlijke meerderheid kwijt. Hun verlies kwam ten goede aan de pro-Europese liberalen en groenen, maar ook aan Euro-sceptische en rechts-populistische partijen.

Door die versplintering zijn politieke meerderheden in het nieuwe Europese Parlement minder vanzelfsprekend. Wisselende coalities zullen vaker nodig zijn om wetgeving aan te nemen. Het schrikbeeld is dat de gespletenheid de besluitvorming de komende jaren zal verlammen op cruciale punten zoals de Brexit, migratie, hervorming van de eurozone en het beleid ten aanzien van China. Sommige commentatoren waarschuwen dat die verlamming wel eens een luxe zou kunnen zijn die de kwetsbare EU zich niet kan veroorloven.

Die pessimistische lezing lijkt mij onterecht. Er is ook een ander, positiever, verhaal. Als de meerdere crises van het afgelopen decennium iets hebben duidelijk gemaakt, is het dat de Unie weerbaarder is dan door velen werd gedacht. En juist weerstand kan de Unie sterker maken. Tegenspraak dwingt politieke meerderheden hun besluiten te rechtvaardigen en maakt zichtbaar dat er ook andere keu-

zes zijn. Daar ontbrak het in verleden vaak aan. De EU is nog te veel een regelmachine waar besluiten worden gepresenteerd als oplossingen voor technische problemen, niet als resultaat van politieke keuzes, en waar fundamentele beleidskeuzes door de Europese Verdragen deels buiten het politieke strijdveld zijn geplaatst.

Dat weerstand Europa politieker kan maken, laat de Brexit zien. Deze dwingt politici om het Europese project opnieuw te rechtvaardigen. De slogan 'take back control' drukt uit dat mensen het gevoel hebben de zeggenschap over hun leven te zijn kwijtgeraakt, en dat de Unie daar de schuld van is. In Brussel raakt het mantra van de 'ever closer union' daardoor steeds meer op de achtergrond, en wordt het vervangen door 'een Europa dat beschermt'. Een Unie die beschermt tegen de ongebreidelde krachten van economische globalisering, de effecten van klimaatverandering, terrorisme en geopolitieke instabiliteit. In dezelfde trant schreef Emmanuel Macron voor de verkiezingen een brief aan de Europese burgers over hoe Europa kan beschermen tegen de grote schokken van de moderne wereld. Bij Frans Timmermans leidde het tot een vurig links pleidooi over hoe de EU ons in staat stelt de klimaatcrisis aan te pakken, grote bedrijven weer belasting te laten betalen en te zorgen voor een fatsoenlijk minimumloon in alle lidstaten.

Dat de verkiezingsopkomst voor het eerst sinds 1979 is gestegen in plaats van gedaald, duidt erop dat kiezers duidelijker zien wat er op het spel staat. In plaats van de toegevoegde politieke tegenstellingen als zwakte van een kwetsbare EU te zien, lijkt het mij dan ook beter om het conflict te omarmen als onderdeel van een politiekere en meer democratische Unie.

# De sociaal-democratische partijen verkeren in crisis, niet de idealen

Veel Europese sociaal-democratische partijen gaan er ten onrechte vanuit dat hun electorale neergang te maken heeft met de opkomst van (radicaal-)rechts-populistische partijen. Maar het één staat los van het ander. Om weer succesvol te worden moeten ze zich niet – in reactie op de rechts-populisten – richten op immigratie, maar moeten ze de uitgangspunten van de neoliberale samenleving aanvechten en hun aloude streven naar gelijkheid en solidariteit weer centraal stellen.

## CAS MUDDE

.....  
*Hoogleraar aan de University of Georgia in de Verenigde Staten*

In verschillende Europese landen haalden sociaal-democraten opgelucht adem na de Europese verkiezingen, omdat hun partij beter had gescoord dan was verwacht, maar deze uitzonderingen veranderen niets aan het pijnlijke feit dat sociaal-democratische partijen al meer dan twintig jaar terrein verliezen. Het tij kan niet gekeerd worden door mee te huilen met rechts-populistische zorgen over immigratie. Er is een heropleving van aloude sociaal-democratische waarden nodig.

Onder vertegenwoordigers van de oude centrumlinkse garde klinkt een simpele verklaring voor de teloorgang van de eertijds door hen geleide partijen: immigratie. In recente interviews met *The Guardian* klonk uit de mond van zowel Hillary Clinton, Tony Blair als de Italiaanse oud-premier Matteo Renzi de

oproep aan Europa om ‘greep te krijgen op migratie’ teneinde populistisch rechts te stoppen. Ze zijn niet de enigen. Er gaat amper een week voorbij of een kandidaat of columnist roept dat de middenpartijen de macht slechts kunnen terugveroveren als ze de grenzen op slot doen.

Die obsessie met immigratie is geen toeval. Ze weerspiegelt de wijdverbreide overtuiging dat de opkomst van nieuwe (radicaal-) rechts-populistische partijen in heel Europa verantwoordelijk is voor de stagnatie van de grote (linkse) middenpartijen – de Parti socialiste (PS) in Frankrijk, de Partito Democratico (PD) in Italië, de Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) in Duitsland et cetera. Geholpen door een nativistische of zelfs autoritaire boodschap heeft populistisch rechts de

stem van de oude arbeidersklasse ‘gestolen’. Bijgevolg ijveren centrumlinkse politici om beleidsmaatregelen te verzinnen om de arbeidersklasse ‘terug te winnen’. (Volgens diens toenmalig EU-adviseur Stephen Wall maakte premier Blair zich hier in 2001 al zorgen over, blijktens de uitspraak: ‘Het enige waardoor ik de volgende verkiezingen zou kunnen verliezen, is immigratie.’)

Deze zienswijze is niet beperkt tot Clinton en Blair. In het kielzog van de onverwachte verkiezingsoverwinning van Donald Trump stelden veel progressieve Amerikaanse vast dat de ‘Rust Belt’ alleen kon worden ‘heroverd’ als Democraten de blanke zorgen over immigratie zouden omarmen. Clinton heeft trouwens zelf een lange geschiedenis van verklaringen en stemmingen in de Senaat tegen ‘illegale’ immigratie en voor ‘grensbeveiliging’ (inclusief een hek), terwijl prominente Europese sociaal-democraten al zeker tien jaar een ‘realistisch immigratiebeleid’ bepleiten.

Sinds de zogenoemde vluchtelingencrisis van 2015 hebben deze zorgen plaatsgemaakt voor regelrechte paniek. Europese sociaal-democratische partijleiders buitelen over elkaar heen om hun bezorgdheid over immigratie te uiten. Zo stelde de voorzitter van de Belgische Socialistische Partij, John Crombez, afgelopen jaar ronduit dat ‘migratie naar Europa moet verminderen’, en ook de onlangs afgetreden SPD-voorzitter Andrea Nahles meende dat haar land niet alle asielzoekers die aan de grens staan ‘kan accepteren’. In Denemarken zijn de uitspraken van sociaal-democraten over immigratie inmiddels nauwelijks te onderscheiden van die van de extreem-rechtse Volkspartij – namelijk dat Deense moslims in ‘een parallelle samenleving’ leven en dat immigratie de Deense verzorgingsstaat ‘ondermijnt’.

Deze dramatische retorische verschuiving van ogenschijnlijk centrumlinkse partijen is deel van een bredere paniek in het Westen de afgelopen jaren over de vraag hoe de opmars van rechts-populisme (of populistisch radicaalrechts) een halt kan

worden toegeroepen. Het antwoord volgens de heersende opinie wordt verwoord door een groeiend aantal academici en experts, veelal van rechtse signatuur of uit het politieke midden: als ze zich niet over de ‘achterblijvende kiezer’ ontfermen en immigratie afremmen, zullen de sociaal-democratische partijen ten onder gaan. Sommige academici verdedigen zelfs openlijk een blanke identiteitspolitiek.

## Europese sociaal-democratische partijleiders buitelen over elkaar heen om hun bezorgdheid over immigratie te uiten

Het argument dat een hardere houding jegens immigratie de sociaal-democratische partijen nieuw leven zal inblazen – en radicaal-rechts terug in zijn hok zal jagen – stoelt op twee fundamentele misvattingen, die op hun beurt een breder misverstand weerspiegelen over de historische rol van centrumlinkse partijen.

De eerste misvatting is de wijdverspreide veronderstelling dat de opkomst van rechts-populisme en de neergang van de klassieke centrumlinkse partijen twee kanten van dezelfde medaille zijn – met als oorzaak dat de arbeidersklasse de klassieke sociaal-democraten heeft laten vallen voor de nativistische boodschap van de nieuwe rechts-populisten. De tweede misvatting hangt hiermee samen: de rechts-populistische kiezers zouden grotendeels afkomstig zijn uit dezelfde blanke arbeidersklasse die voorheen trouw sociaal-democratisch stemde.

De cijfers wijzen evenwel uit dat het empirisch bewijs voor deze twee veelgehoorde veronderstellingen mager is. In werkelijkheid

behoren de meeste rechts-populistische kiezers niet tot de arbeidersklasse, en andersom zijn de meeste arbeiders geen aanhanger van rechts-populisme.

### **Misvattingen van sociaal-democratische partijen**

Deze misvattingen berusten op een breder misverstand over de geschiedenis van de sociaal-democratische partijen. De sociaal-democratie draagt een ideologie uit van egalitarisme en sociale rechtvaardigheid binnen het kader van de liberale democratie en gemengde economie. Zij streeft ernaar om, geïnspireerd door het marxistische concept van klassenstrijd, alle gemarginaliseerde groepen te verheffen. Wie nu beweert dat linkse partijen zich moeten richten op (blanke) zorgen over immigratie, zegt in feite dat deze partijen in de eerste plaats een belangenorganisatie zijn voor 'de werkende klasse', die onvermijdelijk verondersteld wordt blank te zijn.

Deze verkeerde diagnose van de stagnatie van centrumlinks – en de opkomst van het rechts-populisme – leidt ertoe dat het verkeerde medicijn wordt voorgeschreven om de sociaal-democratie weer op te lappen. Al decennialang belijden centrumlinkse partijen in woord en daad een 'ferm optreden' tegen immigratie – het heeft hun neergang niet weten te voorkomen.

Al sinds het begin van de eenentwintigste eeuw woedt er een discussie over het juiste antwoord op het rechts-populisme. Daarin staan grofweg twee groepen tegenover elkaar: degenen die populisme als bijproduct van 'economisch onbehagen' beschouwen en zij die het als een vorm van cultuur zien. Beide kampen hebben het mis: om te overleven moet de sociaal-democratie teruggrijpen op haar kernwaarden, niet een illusie najagen die op haar oude electoraat lijkt.

De toekomst van de sociaal-democratie staat of valt ermee je niet over te geven aan de nativistische neiging bij een deel van

de blanke arbeidersklasse, maar in plaats daarvan de ideeën en het beleid die inherent zijn aan de sociaal-democratie te omarmen: egalitarisme, sociale rechtvaardigheid, solidariteit, recht op sociale bescherming en een brede verzorgingsstaat. Waarden die na de oorlog het gezond verstand vertegenwoordigden en die gemeengoed waren onder Europeanen – voordat drie decennia neoliberale ideeën en politiek ze steeds verder uitholden. De enige weg omhoog voor de sociaal-democratie is ervoor te zorgen dat deze waarden weer een dominante plaats krijgen.

Op het eerste gezicht lijkt het zinvol de neergang van sociaal-democratische partijen te koppelen aan de opkomst van rechts-populistische partijen. Maar correlatie is nog geen causaliteit. Ten eerste is er al geen sprake van gelijktijdigheid. Daar komt bij dat de twee fenomenen verschillende oorzaken hebben. Als je naar de gemiddelde naoorlogse stemverdeling van sociaal-democratische partijen in West-Europa kijkt, dan stijgt het aandeel in de jaren vijftig tot meer dan 30% om tot eind jaren tachtig stabiel te blijven. Aan het eind van de jaren negentig daalt het gemiddeld aantal stemmen tot net onder 30%, maar dan gaat het hard. Tegenwoordig ligt het aandeel iets boven 20%.

Rechts-populistische partijen zijn in West-Europa tot begin jaren tachtig vrijwel irrelevant. In de jaren negentig neemt hun aandeel slechts licht toe, van ca. 1% tot 5%. Dus terwijl de sociaal-democraten stemmen verliezen, groeien de populistische partijen in deze periode niet. Rond de eeuwwisseling gaan ze gestaag, zij het bescheiden groeien, tot zo'n 10% gemiddeld vandaag.

Deze cijfers zijn gemiddelde aantallen stemmen voor heel West-Europa. Kijk je naar specifieke landen, dan wordt het nog duidelijker dat de sociaal-democratische teloorgang niet te wijten is aan de opkomst van rechts-populisme. In veel gevallen gaat een toename bij rechts-populisme niet gepaard met een vergelijkbare afname bij

centrumlinks; in andere gevallen begint de sterke neergang van de centrumlinkse partijen lang voordat er sprake is van een grote rechts-populistische partij.

In Zwitserland weet de Zwitserse Volkspartij, de meest succesvolle rechts-populistische partij in West-Europa, tussen 1995 en 2015 haar stemmen bijna te verdubbelen, van 14,9% tot 29,4%, en toch verliest de Sociaaldemocratische Partij van Zwitserland in dezelfde periode slechts 3% van haar aanhang. Het verval van de Duitse SPD zet in vanaf 1998, maar de grootste klap komt in 2009, vier jaar voor de oprichting van het rechts-populistische *Alternative für Deutschland* (AfD).

De Partij van de Arbeid krijgt in 2002 een klap te verduren door de opkomst van de rechts-populistische Lijst Pim Fortuyn, maar herstelt zich het jaar daarop. De volledige ineenstorting bij de verkiezingen van 2017, een verlies van 19,1%-punt (meer dan driekwart van het zetelaantal van 2002), vindt plaats enkele jaren na het hoogtepunt van Geert Wilders' Partij voor de Vrijheid, in 2010. Ook samen met die andere rechts-populistische partij, nieuwkomer Forum voor Democratie, boekt de PVV in 2017 slechts een relatief bescheiden winst (+4,9%). Nog sterker geldt dit voor Spanje, waar de sociaal-democratische partij vóór de recente opkomst van het rechts-populistische Vox bijna gehalveerd wordt, om vervolgens sterk terug te komen (van 22,6% naar 28,7%) in dezelfde verkiezingen waarin Vox het parlement met 10,3% van de stemmen binnenstormt.

Hiervoor bestaat een eenvoudige verklaring. Het verval van sociaal-democratische partijen en de opkomst van rechts-populistische partijen hebben verschillende oorzaken. Voornaamste oorzaak van de eerste trend is de overgang van een industriële economie naar een diensteneconomie. Dat is onder meer gepaard gegaan met een forse daling van traditionele banen voor lager opgeleiden en een relatieve achteruitgang van de gehele arbeidersklasse ten opzichte van de totale bevolking.

Als reactie op die krimpende arbeidersklasse en groeiende middenklasse gingen de sociaal-democratische partijen hun aandacht verleggen van de eerste naar de tweede groep. In navolging van de succesvolle opschuiving naar het midden van Bill Clinton bij de Amerikaanse presidentsverkiezingen van 1992, doopte Tony Blair de Labour-partij in 1994 om tot New Labour. Ook omarmde hij een nieuwe 'integratieconsensus' met drie poten: een culturele (multiculturalisme), een economische (neoliberale globalisering) en een nationale (EU). Bovendien wilde Blair de politiek 'depolitiseren' en propageerde hij een nieuwe, 'pragmatische' benadering met 'gezond-verstand-oplossingen' waarin iedereen tot winnaar werd uitgeroepen. Andere West-Europese sociaal-democratische partijen volgden al snel – de Nederlandse PvdA onder Kok en de Duitse SPD onder Schröder, die beweerde het 'nieuwe midden' ('Neue Mitte') te vertegenwoordigen. Zelfs onder de Franse socialisten en Zuid-Europese volkspartijen vond dit voorbeeld langzaam maar zeker navolging.

In de jaren negentig daalde het gemiddeld aantal stemmen voor sociaal-democratische partijen slechts monddiesmaat, terwijl de opmars van rechts-populistische partijen volledig stokte. Pas na 2000 vond de grote omslag plaats, met name in de nasleep van de terroristische aanslagen van 9/11. Het framen van de 'oorlog tegen terrorisme' zette culturele strijdpunten als immigratie, islam en veiligheid hoog op de politieke agenda. In veel West-Europese landen leidden die nieuwe politieke lijn – niet langer economisch maar cultureel gekleurd – ertoe dat 'de groenen' de belangrijkste partij ter linkerzijde werden en rechts-populisten ter rechterzijde.

Rechts-populisten zien zich graag als opvolgers van de klassieke sociaal-democratische 'arbeiderspartijen', de échte vertegenwoordigers van '(hard)werkende mensen'. Zo verklaarde voormalig AfD-leider Frauke Petry openlijk dat AfD de nieuwe SPD wilde worden. En voormalig Trump-adviseur en zelfbenoemd speciaal gezant van extreem-rechts, Steve Ban-



non, heeft gezegd dat ‘heel wat lui uit de hoek van [Bernie] Sanders op ons zullen stemmen in 2020’.

Maar ook die ambitie getuigt van een foutieve aanname over en misleidende kijk op de geschiedenis van de arbeidersklasse. Ja, de arbeidersklasse in West-Europa heeft sinds de Tweede Wereldoorlog onevenredig veel op sociaal-democratische of communistische partijen gestemd. Maar veel arbeiders hebben altijd al rechts gestemd.

Sinds hun opkomst begin jaren tachtig trekken rechts-populisten steeds andere groepen kiezers, waarvan de blanke arbeiders een belangrijke maar zeker niet de voornaam-

---

## De Deense sociaal-democraten stellen dat Deense moslims in ‘een parallelle samenleving’ leven en dat immigratie de Deense verzorgingsstaat ‘ondermijnt’

---

ste component vormen. Er waren in die tijd maar weinig rechts-populistische partijen en hun aanhang bleef beperkt tot minder dan 5% van de kiezers; mensen die bovendien een uiteenlopende achtergrond hadden qua sociaaleconomische klasse en stemgedrag in het verleden. Partijen zoals het Belgische Vlaams Blok en het Franse Front National (FN, nu Rassemblement National) waren vooral populair onder zelfstandigen, maar trokken ook arbeiders en ‘gewone’ werknemers aan (‘blue collar’ en ‘white collar workers’), van zowel links als rechts. Dit is niet verwonderlijk als je bedenkt dat rechts-populistische partijen zich beurtelings als alternatief voor links en voor rechts positioneerden, en daarnaast ook mensen aanspraken die voor het eerst mochten stemmen of die voorheen niet stemden.

Als in de jaren negentig enkele rechts-populistische partijen groter worden – tussen 5% en 15% van de stemmen – zie je een duidelijke verschuiving in de samenstelling van hun kiezers. De middenklasse vormt nog steeds het gros van hun aanhang, maar daar komt nu ook een aanzienlijk aantal kiezers uit de arbeidersklasse bij. Deze ‘proletarisering’ van het rechts-populisme is voor het eerst opgemerkt door Hans-Georg Betz, een van de pioniers van het wetenschappelijk onderzoek naar rechts-populistische partijen.

De perceptie dat de arbeidersklasse eind jaren negentig opschuift naar populistisch rechts wordt vervolgens versterkt doordat deze partijen een andere boodschap gaan verkondigen. Waar ze eerst vaak nog typisch neoliberal beleid zoals lagere belastingen en privatisering steunen, werpen rechts-populisten zich nu op als voorvechter van een chauvinistische verzorgingsstaat – een verzorgingsstaat met robuuste sociale voorzieningen, maar wel alleen voor ‘onze eigen mensen’.

Gevolg is dat de aanhang van succesvolle rechts-populistische partijen als Front National en de Vrijheidspartij van Oostenrijk (FPÖ) in sociaaleconomisch opzicht meer gaat lijken op die van traditionele socialistische en sociaal-democratische partijen. Zowel in de media als in academische artikelen van rond de eeuwwisseling worden rechts-populistische partijen steeds vaker betiteld als arbeiderspartijen, omdat ze een toenemende populariteit genieten bij de (blanke) arbeidersklasse. De (relatief) jonge, lager opgeleide, werkende man geldt in West-Europa voortaan als stereotiepe rechts-populistische kiezer.

Dit beeld is echter misleidend: jongeren en arbeiders zijn in deze periode dan wel oververtegenwoordigd binnen de rechts-populistische aanhang ten opzichte van hun aandeel in de totale bevolking, ze vormen nog altijd geen meerderheid onder de kiezers van die partijen – hoogstens één groep binnen een pluriform geheel. Zoals gezegd zijn de

meeste rechts-populistische kiezers voor genoemde partijen niet afkomstig uit de arbeidersklasse — net zomin als de meeste arbeiders op rechts-populistische partijen stemmen. Uit recent onderzoek blijkt dat ‘slechts’ 31% van de ‘productiemedewerkers’ en 23% van de ‘servicemedewerkers’ in West-Europa tussen 2000 en 2015 op een rechts-populistische partij hebben gestemd. Over het algemeen zijn de kiezers van rechts-populistische partijen nauwelijks bij de werkende klasse te vinden — uitzonderingen daargelaten, zoals het FN en de FPÖ waar respectievelijk 45% en 48% van de stemmen afkomstig is van arbeiders. Bij andere partijen ligt dit cijfer beduidend lager, voor Lega Nord in Italië bijvoorbeeld op slechts 17%.

Enquêtes laten trouwens zien dat deze partijen hun kiezers niet in de eerste plaats bij sociaal-democratische partijen vandaan halen. En dat kiezers die sociaal-democratische partijen de rug toekeren, niet massaal overstappen naar populistisch rechts. Bij de Duitse parlementsverkiezingen van 2017 verloor de SPD (die terugviel van 25,7% naar 20,5%) meer kiezers aan andere mainstream-partijen en niet-stemmers dan aan de AfD. Terwijl AfD, die voor het eerst deelnam aan de Bondsdag, met 94 zetels (12,6% van de stemmen) meer stemmen afsnoepte van de centrumrechtse CDU van Angela Merkel, van niet-stemmers en van ‘overige partijen’ (met name de extreem-rechtse Nationaldemokratische Partei Deutschlands, NPD) dan van de SPD.

Nederland en Italië laten een vergelijkbaar patroon zien. De PvdA werd in 2017 gedeclineerd, van 25% naar 6% van de stemmen, maar verloor die kiezers vooral aan groene, radicaal-links en sociaal-liberale partijen, en niet aan de rechts-populistische FvD en PVV. Een jaar later verloor de Democratische Partij van Matteo Renzi in Italië haar macht — maar niet haar kiezers — aan Lega van Matteo Salvini; de kiezers van Lega kwamen voornamelijk van andere rechtse partijen en van nieuwe stemmers.

Deze voorbeelden geven aan dat de recente

groei van populistisch rechts — anders dan in de jaren negentig — niet te danken is aan de arbeidersklasse. Door hun reactie op gebeurtenissen als 9/11 en de ‘vluchtelingen-crisis’ hebben juist de reguliere media en de gevestigde politici het rechts-populistische discours salonfähig gemaakt en een platform gegeven, waardoor populistische ‘oplossingen’ aanvaardbaar zijn geworden onder bredere lagen van de bevolking. Met als gevolg dat deze partijen hun mandaat hebben verruimd en tegenwoordig niet zo zeer arbeiders- als wel volkspartijen mogen heten.

We kunnen dit niet afdoen als een academisch debat. De misvattingen over rechts-populistische kiezers hebben grote gevolgen (gehad) voor de centrumlinkse politiek, omdat veel sociaal-democratische partijen hierdoor een foute strategie hebben gevolgd in hun strijd tegen rechts-populisme. Toen duidelijk werd dat de Derde Weg het electorale verval van sociaal-democratische partijen slechts had vertraagd, begon de zoektocht naar alternatieven. Tegelijkertijd bleef de strategische focus gericht op het ‘terugwinnen’ van de stem van de ‘in de steek gelaten’ (blanke) arbeidersklasse.

Twee rivaliserende groepen — grofweg de liberalen versus de socialisten — overheersen in deze politieke strijd. Beide kampen hebben een andere verklaring voor het sociaal-democratisch verval en de opkomst van rechts-populisme, maar wat zij gemeen hebben is het idee dat ‘terugwinnen van de arbeidersklasse’ prioriteit moet krijgen.

Hoe dat debat kan verlopen zag je bijvoorbeeld na de overwinning van Trump in de Verenigde Staten: liepen de (blanke) kiezers van Michigan en Ohio over naar Trump omdat ze het financieel zwaar hadden (‘economisch onbehagen’) of had het te maken met de notie van raciale en etnische heerschappij (‘culturele opstand’)? Het liberale kamp beschouwt de rechts-populistische (blanke) arbeidersstroom vooral als vorm van cultureel verzet, hoewel ze erkent dat de economie hier ook een rol in speelt. Dat is weliswaar juist — zoals hierna

duidelijk wordt – maar toch schiet dit antwoord tekort. Vaak blijven de liberalen steken in een vage roep om ‘het nationalisme terug te veroveren’, wat steevast neerkomt op het aanscherpen van immigratie.

Terwijl veel bekende liberalen ‘het populisme’ scherp aanvallen en als de grootste bedreiging voor de democratie zien, blijken ze het frame van rechts-populisme wel impliciet te onderschrijven. De les na het verlies van Clinton tegen Trump in 2016 was volgens Sigmar Gabriel, bijna tien jaar lang SPD-leider, dat ‘als je de stem van de werkers uit de Rust Belt verliest, je niet gered kunt worden door de hipsters uit Californië’. Dat komt al aardig in de buurt van de simplistisch-populistische tweedeling tussen ‘somewheres’ en ‘anywheres’, zoals verwoord door de publicist David Goodhart.

Voor liberalen als Tony Blair, wiens Institute for Global Change vooroploopt bij het bijjeveren van een ‘progressieve benadering’ van immigratie, komt het populistische protest in West-Europa niet door de neoliberale globalisering en de daarmee samenhangende economische kloof binnen voorheen min of meer egalitaire samenlevingen, maar door ‘zaken in verband met de Europese immigratie waarvan de mensen vinden dat ze schadelijk zijn’.

Het is een bekend verhaal waarover zowel sociaal-democraten als rechts-populisten het eens zijn: de sociaal-democratische partijen hebben tegen de wil van ‘het volk’ in – doorgaans is dat de arbeidersklasse (en die is impliciet blank en nativistisch) – de grenzen opengezet. Al decennialang roepen rechts-populistische politici dat links de blanke arbeidersklasse heeft verraden ten faveure van hun ‘nieuwe kiezers’, immigranten en moslims. In werkelijkheid staan sociaal-democratische partijen veel problematischer tegenover immigratie en multiculturalisme.

Het klopt dat de meeste linkse partijen, met name in de jaren tachtig en negentig, uitgesproken voorstanders waren van immigratie en multiculturalisme. In veel West-Europese landen was er een sterke band met antiracistische organisaties – in Frankrijk

bijvoorbeeld werd de eerste voorzitter van SOS Racisme later eerste secretaris van de PS – en stonden sociaal-democraten vooraan in de politieke strijd tegen extreem-rechts. Maar als het ging om concrete beleidsmaatregelen waren die partijen minder enthousiast. Ze konden niet accepteren (of zelfs erkennen) dat hun land een ‘immigratieland’ was geworden zoals de VS of Canada, en waren al dan niet expliciet voor restricties op economisch migranten (bijvoorbeeld na de oliecrisis begin jaren zeventig) én op politiek asielzoekers (bijvoorbeeld in de nasleep van de oorlog in Joegoslavië begin jaren negentig).

---

## De verkeerde diagnose van de stagnatie van centrumlinks leidt ertoe dat het verkeerde medicijn wordt voorgeschreven om de sociaal-democratie weer op te lappen

---

Ook de sociaal-democratische steun aan het ‘multiculturalisme’ werd vooral met de mond beleden: geen van de partijen had een coherent beleid, laat staan een sociaal-democratische visie op multiculturalisme ontwikkeld. Een sprekend voorbeeld hiervan is de nalatenschap van Blair zelf. Zo stelt Will Sommerville van het Migration Policy Institute dat New Labour onder Blair economische immigratie stimuleerde en tegelijkertijd publiekelijk pleitte voor een ‘sterkere, meer restrictieve benadering van asiel- en veiligheidskwesties’.

Die benadering is in veel opzichten illustratief voor de verwarde reactie van sociaal-democratische partijen op de politisering van het immigratievraagstuk in de jaren negentig. Toen de Derde Weg het electorale verval niet langer kon tegenhouden, sloten centrumlink-

se partijen zich aan bij centrumrechts – een vorm van coöptatie. Ze namen de thema's uit de rechts-populistische hoek over in een poging de partijen die daarop hamerden te marginaliseren. In die context past de luider roep om een 'realistischer' immigratiebeleid na 9/11 en om een 'harder' integratiebeleid jegens (meest) islamitische 'immigranten'. Bijvoorbeeld toen Gordon Brown in 2007 opriep tot 'Britse banen voor Britse arbeiders', een duidelijk signaal ('dog-whistle') voor rechts-populisten – al in de jaren zeventig voerde het National Front campagne met een soortgelijke slogan.

### *De fout van links-populisten*

Het linkse alternatief voor de tekortschietende benadering van de middenpartijen is afkomstig van de 'democratisch socialistische', zoals ze zichzelf gewoonlijk afficheren. Dit kamp heeft de notie van 'links-populisme' openlijk omarmd en leunt zwaar op het werk van Chantal Mouffe en haar overleden echtgenoot Ernesto Laclau. Deze politiek denkers zijn vooral bekend om hun kritiek op het streven van Derde Weggers om conflicten en partijpolitiek uit de politiek te bannen. Hun pleidooi voor een postmarxistische 'radicale democratie' heeft een hele generatie linkse academici en politici beïnvloed, met name in Latijns-Amerika en Zuid-Europa.

Sinds het overlijden van Laclau in 2014 heeft Mouffe zich ontpopt tot de meest zichtbare en uitgesproken pleitbezorger van een nieuw links-populisme, bijvoorbeeld in haar boek met de toepasselijke titel *For a Left Populism* (2018). Helaas gebruikt ze die twee termen erg ruim, zonder een duidelijke definitie te hanteren. Haar belangrijkste argument is dat links de neoliberale consensus moet doorbreken door de politiek te 'herpolitiseren' en te accepteren dat strijd en conflicten tussen tegengestelde groepen essentieel zijn in het politieke bedrijf. Maar anders dan orthodox-marxisten moet deze strijd volgens Mouffe niet tussen traditionele klassen – of welke

groepen dan ook – worden gevoerd. In plaats daarvan stelt ze dat links zich moet richten op een 'anti-establishment'-agenda waarin zoveel mogelijk progressieve idealen en strijdpunten onderdak kunnen vinden.

Voor Mouffe – en andere aanhangers van deze links-populistische strategie – brak er met het verkiezingssucces van Podemos in Spanje en Syriza in Griekenland enkele

## Het verval van sociaal-democratische partijen en de opkomst van rechts-populistische partijen hebben verschillende oorzaken

jaren na de economische crisis een nieuw progressief tijdperk aan in Europa, getuige ook een boek dat zij samen met Podemos-leider Íñigo Errejón uitbracht. Die droom is inmiddels in lucht opgegaan nadat Syriza is bezweken onder de druk van de Europese Unie en Podemos door persoonlijke en politieke conflicten vaart heeft verloren. Mouffe heeft haar hoop nu gevestigd op Jean-Luc Mélenchon, de Franse sociaal-democratische insider die zichzelf opnieuw heeft uitgevonden als links-populistische buitenstaander.

Hoewel Mouffe zich – in tegenstelling tot sommige andere links-populisten, met name Sahra Wagenknecht en haar nieuwe beweging *Aufstehen* in Duitsland – verre houdt van nativisme, richt ze haar pijlen toch ook op de blanke arbeidersstam, die veelal naar rechts-populisten is gegaan. In interviews zei ze meermalen: 'Als zij stemmen zien burgers geen verschil tussen de keuzes die voor hen liggen. Dat heeft het rechts-populisme in de kaart gespeeld. Marine Le Pen spreekt de gewone mensen aan op hun grieven en zegt dan dat

buitenlanders de oorzaak van hun problemen zijn. Wij moeten hier een ander discours tegenover stellen, een gebaseerd op gelijkheid.'

De links-populisten gaan ervan uit dat de (blanke) arbeidersklasse op rechts-populisten stemt door economisch onbehagen, meer dan als cultureel protest. Als links maar een beter sociaaleconomisch alternatief biedt, is de gedachte, zal deze groep niet langer malen om islam en moslims. Ze vergeten gemakshalve dat een deel van de arbeidersklasse nu eenmaal autoritair en nativistisch is, zoals de Amerikaanse politiek socioloog Seymour Martin Lipset ruim zestig jaar geleden al aantoonde. Tientallen jaren onderzoek hebben de hardnekkigheid van deze 'Blut und Boden'-ideeën inmiddels bevestigd – rechts-populistische kiezers worden allereerst gedreven door weerstand tegen immigratie (en de islam). Dus niet zozeer door economisch onbehagen als wel door cultureel verzet.

'Liberaal-populisten' zoals Blair of Clinton begrijpen dan misschien beter dan links-populisten wat de rechts-populistische kiezer beweegt, de door hen voorgestelde oplossing heeft het probleem alleen maar verergerd. Wetenschappelijk onderzoek toont keer op keer aan dat mainstream-partijen die naar rechts opschuiven en proberen zich de thema's van rechts-populisten toe te eigenen, rechts-populistische partijen vaak juist in de kaart spelen. Zij weten op die manier evenmin, blijkt uit ander onderzoek, het electorale verval van links een halt toe te roepen.

Dat is ook volkomen logisch. Door immigratie tot belangrijk agendapunt te bestempelen – en de negatieve afbeelding van migranten en migratie te versterken – maken de gevestigde partijen dit door rechts-populisten geframede thema alleen maar belangrijker. Bovendien zijn deze kiezers behalve nativistisch ook populistisch, dus antidemocratisch. Daarom is het 'immigratierealisme' van links hoe dan ook niet effectief, zelfs als het verder gaat dan louter retorische steun aan een harder

immigratie- en integratiebeleid. De meeste (werkende) kiezers die tegen immigratie zijn en dit een belangrijk onderwerp vinden, geloven tevens dat de gevestigde partijen in het algemeen en sociaal-democratische partijen in het bijzonder niet te vertrouwen zijn. Ze zien het naar rechts opschuiven juist als een bevestiging van hun keuze voor rechts-populisme; dit zorgt er immers voor dat andere partijen een rechts-populistische koers gaan varen.

### ***De oplossing: nieuw sociaal-democratisch elan***

Om in het huidige tijdperk weer relevant te worden, moet de sociaal-democratie verder kijken dan een hang naar populisme – hetzij de liberale of de linkse variant. Het verrassende succes van Jeremy Corbyn in het Verenigd Koninkrijk en Bernie Sanders in de Verenigde Staten laat zien dat er wel degelijk behoefte is aan een nieuw sociaal-democratisch elan. Maar voordat de sociaal-democratie een verjongingskuur kan ondergaan en worden klaargestoomd voor de eenentwintigste eeuw, moet ze zich verzoenen met haar eigen rol in het politieke model dat het rechts-populisme nu zo onomwonden propageert. Ook al heeft de sociaal-democratie nooit openlijk de blanke heerschappij verdedigd, haar politieke systeem en haar verzorgingsstaat waren wel gebaseerd op een sociaal systeem waarin autochtone arbeiders een voorkeursbehandeling kregen boven niet-blanke 'gastarbeiders' – en waarin het patriarchale dictaat heerste van het door mannen gedomineerde gezin met alleenverdiener. En ook al deden sociaal-democratische partijen en vakbonden al vroeg een beroep op niet-blanke werknemers, ze lieten hun basismodel onaangetast.

De sociaal-democratie moet haar idealen in ere herstellen voor alle werknemers. Door niet zozeer op de theorie als wel op de praktijk van de Europese sociaal-democratie terug te grijpen – een gelijkheidsideologie die uitgaat

van solidariteit met alle sociaal zwakkere groepen en individuen, ongeacht klasse, ras of seksualiteit. In heel West-Europa krimpt de arbeidersklasse en bestaat zij voor een steeds groter deel uit vrouwen, niet-blanken of (kinderen van) immigranten.

Bovendien heeft de traditionele fabrieksarbeider met zijn beschermde en goedbetaalde vaste baan naar de huidige maatstaven een relatief bevoorrechte positie. In het neoliberale model van globalisering worden veel van die traditionele arbeidersbanen ofwel uitbesteed aan armere landen ofwel vervangen door onzekere functies zonder bescherming en zekerheid. De huidige sociaal-democratie staat voor de uitdaging het zogeheten precariaat te integreren in een bredere beweging die strijdt voor economische en sociale rechtvaardigheid. Of dat nog onder de traditionele noemer 'arbeidersklasse' kan is van ondergeschikt belang. Belangrijker is dat sociaaleconomisch belangen voorrang krijgen boven een etnisch-nationale identiteit.

Laten we niet vergeten dat het de sociaal-democratische partijen zijn — niet de sociaal-democratische idealen — die in crisis verkeren. De sociaal-democratie zelf is springlevend. Sterker nog: ik kan me niet herinneren wanneer er voor het laatst zo'n levendig debat woedde over de toekomst van de sociaal-democratie. Al vindt dat debat ironisch genoeg bijna uitsluitend plaats in Amerika en bovendien onder de misleidende naam 'democratisch socialisme' — maar het woedt niettemin, en niet alleen in de oude progressieve 'salons'.

In zowel Europa als Noord-Amerika staat de bevolking in meerderheid achter veel klassieke sociaal-democratische beleidsmaatregelen. Volgens een recente OESO-studie zijn bijvoorbeeld alle 21 lidstaten in meerderheid vóór een hogere belasting voor rijken om de armen te verlichten. Meer dan de helft van de mensen wil dat de overheid zorgt voor betere pensioenen (54%) en bijna de helft vindt dat dit tevens geldt voor gezondheidszorg (48%). Ruim een derde (37%) is zelfs voor een gegarandeerd minimuminkomen.

En toch laten veel kiezers de sociaal-democratische partijen in de steek en wordt de verzorgingsstaat — zo'n beetje de institutionele belichaming van die beleidsmaatregelen — stelselmatig ontmanteld. Dat komt omdat dergelijke politiek — meer belasting voor hogere inkomens, een sterke verzorgingsstaat — geworteld is in een sociaal-democratische ideologie, en die is sinds de jaren tachtig voorbijgestreefd door de neoliberalistische ideologie.

## Mainstream-partijen die naar rechts opschuiven, spelen rechts-populistische partijen vaak juist in de kaart

Neoliberalisme is niet enkel een economisch systeem; het is ook een ideologie die de manier waarop mensen naar de politiek kijken fundamenteel heeft veranderd. Als ideologisch project heeft het neoliberalisme misschien wel meer succes gehad dan als economisch programma. Actieve burgers zijn omgevormd tot passieve klanten die in de publieke sector een inefficiënt alternatief zien voor de particuliere sector en die concurrentie tussen bedrijven of individuen als het beste model beschouwen voor een ideale samenleving.

Een electorale heropleving kan dus pas plaatsvinden wanneer sociaal-democraten de uitgangspunten van de neoliberale samenleving met succes aanvechten en daarvoor in de plaats hun eigen ideeën van gelijkheid en solidariteit weten te stellen — een nieuwe politiek van gezond verstand. Bijna een eeuw geleden al stelde de Italiaanse marxist Antonio Gramsci dat je voor politiek succes eerst culturele hegemonie nodig hebt. Pas wanneer mensen de onderliggende waarden van de sociaal-democratie steunen, kun je als partij succesvol

campagne voeren voor sociaal-democratisch beleid. Zonder brede maatschappelijke steun voor deze kernwaarden verliest zelfs populair beleid al snel steun.

Het project voor herstel van de culturele hegemonie van sociaal-democratische ideeën vereist dat ook mensen van buiten de bestaande politieke partijen worden gemobiliseerd. In de meeste landen worden de gevestigde partijen geleid door mensen die zich tijdens de hoogtijdagen van de Derde Weg – ten onrechte aangemerkt als periode van ‘echte’ sociaal-democratie – hebben aangesloten. Belangrijk is ook dat die ideologische verjonging plaatsvindt in samenwerking met, maar onafhankelijk van, groene en radicaal-linkse partijen; hun ideologische project vertoont weliswaar overlap, maar is wezenlijk verschillend van het sociaal-democratische.

Voor een heropleving van de sociaal-democratie is een nieuwe culturele en politieke in-

frastructuur nodig, in eerste instantie dus buiten de (electoraal)politieke kaders. Daar horen ook de vakbonden bij: ondanks hun dalende ledenaantallen en tanende macht hebben zij nog goede contacten met de werkende klasse. Denk verder aan maatschappelijke organisaties, bijvoorbeeld progressieve minderhedenorganisaties die zich op sociaaleconomische en andere kwesties richten, of nieuwe organisaties die geworteld zijn in de lokale gemeenschap.

Kortom: een heropleving van de sociaal-democratie vereist een nieuwe sociaal-democratische beweging – een beweging die groter, brutaler en energiekeker is dan de bestaande partijen.

*Dit artikel is een lichte bewerking van het artikel ‘Why copying the populist right isn’t going to save the left’ van Cas Mudde, dat op 14 mei 2019 is gepubliceerd in The Guardian.*

# Het succesverhaal van de Spaanse sociaal-democratie

Als een van de weinige grote sociaal-democratische partijen in Europa weet de PSOE nationale verkiezingen te winnen. Wat is het geheim achter de opvallende overwinning van Pedro Sánchez afgelopen april, en welke lessen kunnen sociaal-democraten elders in Europa hieruit trekken?

## TWAN VAN LIESHOUT

*Politiek rapporteur bij de Europese Commissie, woonachtig in Spanje, econoom, politicoloog en historicus, voorheen werkzaam als vakbondsbestuurder bij de FNV*

Zondagavond 28 april 2019 rijdt een zwarte auto de parkeergarage van het hoofdkwartier van de PSOE binnen. Achterin zit Pedro Sánchez, de 47-jarige leider van de sociaal-democraten. De verwachting dat hij de grote winnaar van de nationale verkiezingen is, wordt enkele uren later bevestigd. De PSOE wint 125 van de 350 zetels, 38 meer dan in 2016, en wordt daarmee op afstand de grootste.

De kaart van Spanje kleurt rood: in bijna alle provincies is de PSOE de grootste partij geworden. Op het balkon van het hoofdkwartier zwaait Sánchez de toegestroomde menigte toe. 'Vele jaren geleden hoorden we dat deze partij geen toekomst meer had, dat we ons moesten neerleggen bij een [rechts-conservatief] PP-bewind, een bewind dat we moesten ondersteunen. Nu staan we hier, en zetten we dit recht voor het heden en de toekomst. Met een boodschap voor heel Europa: de sociaal-democratie heeft veel geschiedenis en vooral veel toekomst, omdat zij een groots heden heeft, en Spanje is daar een groot voorbeeld van.'

Toch had het ook voor Sánchez weinig gescheeld of hij had niet de ereloge maar de zijuitgang betreden. Terug naar oktober 2016. Sánchez rijdt, eveneens achterin een zwarte wagen, in omgekeerde richting het hoofdkwartier van de PSOE uit. Hij heeft zijn leiderschap moeten neerleggen na een opstand van het partijbestuur. Na twee verkiezingen eind 2015 en 2016, beide desastreus verlopen voor de PSOE, is er geen meerderheidsregering te vormen. De PSOE komt onder druk te staan om een minderheidsregering van de rechts-conservatieve aartsvijand Partido Popular (PP) van Mariano Rajoy te gedogen. Sánchez weigert, want hij vreest de ineenstorting van zijn partij als hij het bezuinigingsbeleid van de met corruptie geassocieerde PP gaat goedkeuren. Dus volgt zijn beroemde *no es no*. Het wordt hem fataal.

Partijbaronnen en mastodonten als oud-premier Felipe González organiseren een paleisrevolte, schuiven de Andalusische rivale Susana Díaz naar voren, en opteren



voor een gedoogkoers met dooddoeners als ‘de regeerbaarheid van het land’ en ‘de noodzaak om verantwoordelijkheid te nemen in moeilijke tijden’.<sup>1</sup> Voor Nederlandse sociaal-democraten bekende zinnen, die mede hebben geleid tot de dramatische PvdA-resultaten van 2017.

Maar Sánchez laat het er niet bij zitten, verruult de partijwagen voor zijn oude Peugeot 407, en spreekt met gebroken stem: ‘Vanaf maandag neem ik de auto en rijd ik naar alle hoeken van Spanje om te luisteren naar degenen die niet zijn gehoord: de linkse

---

## Les één: links moet niet de slippendrager van rechts spelen

---

kiezers en onze partij-activisten.’ Deze Peugeot had hem al eerder goede diensten bewezen, want met dezelfde grassroots-politiek was Sánchez als relatieve onbekende in het zadel gekomen.<sup>2</sup> Overall in het land trekken zijn optredens meer bezoekers dan verwacht. In mei 2017, een halfjaar later, haalt hij in de leiderschapsverkiezing een meerderheid van de PSOE-stemmen en bewijst hij het ongelijk van de partij-elite door ‘hun’ Díaz te verslaan. Hij presenteert bovendien een maand later een nieuwe linkse agenda op het PSOE-congres waar de uitslag officieel wordt bekrachtigd.

Ondertussen is het scenario waar Sánchez zich tegen verzette werkelijkheid geworden. De PP regeert omdat de PSOE zich in de tussenliggende periode heeft onthouden bij de regeringsverklaring. Een regering kan in Spanje daarna vrij makkelijk blijven zitten. Sánchez kiest voor een ramkoers ten opzichte van het kabinet. Op één punt na. In Catalonië houdt, zoals bekend, de separatistische regioregering een referendum en zij dreigt eenzijdig de onafhankelijkheid uit te roepen.

De regering-Rajoy besluit via het beruchte grondwettelijke artikel 155 in te grijpen. Sánchez geeft hiervoor zijn steun: de PSOE staat eveneens pal voor de eenheid van het land. Bovendien is het grootste deel van het electoraat wars van de onafhankelijkheid – niet ingrijpen is zowel op de korte als lange termijn electorale zelfmoord.

Voor de frontale botsing met de PP is het wachten op een goed moment. Dat komt wanneer in het voorjaar van 2018 een rechter een aantal PP-kopstukken veroordeelt in een grote corruptiezaak. Sánchez kondigt ‘een grote schoonmaak van de Spaanse politiek’ aan, en dient een motie van wantrouwen in. In Spanje moet deze ‘constructief’ zijn, waarbij een nieuwe regeringsploeg een parlementaire meerderheid achter zich heeft. Een bonte combinatie van partijen blijkt gecharmeerd te zijn van het idee Rajoy uit zijn regeringspaleis te verjagen. Met steun van het linksradicale Podemos en Baskische en Catalaanse nationalisten wordt Sánchez de nieuwe premier.

### *Een nieuwe kans in een nieuw politiek landschap*

Waar Sánchez aanvankelijk belooft ‘de politiek van corruptie te zuiveren’ en dan verkiezingen uit te schrijven, komt hij al snel op die voornemens terug. Hij presenteert een minderheidskabinet, dat opvalt door een groot aantal kundige vakministers, waaronder veel vrouwen. Het is een manier om de feministische stem aan zich te binden, die in Spanje sterk groeit.<sup>3</sup>

De ministersploeg werkt hard aan een uitgesproken links programma, dat zich uit in zowel materiële als immateriële actiepunten (zoals de verplaatsing van dictator Franco uit zijn praalgraf in de Vallei der Gevallenen). Zoals Sánchez later tot vervelens toe zal opmerken: ‘Wij hebben in tien maanden meer gedaan dan de vorige regering in twee jaar.’ Het is waar, de lijst van linkse hervormingen is lang voor een partij die maar over 85 van

de 350 zetels beschikt: het terugdraaien van privatiseringen en bezuinigingen op de zorg en het onderwijs, een uitgebreide sociale agenda, waarin de regering fraude met flexcontracten bestrijdt, vaste contracten aanmoedigt en kinderarmoede en (jeugd) werkloosheid als speerpunten benoemt. De begroting focust op herverdeling: meer publieke bestedingen, betaald uit een verhoging van de belasting op privaat vermogen en bedrijfswinsten – waarbij met name ook digitale techgiganten eindelijk een belastingaanslag krijgen gepresenteerd.

## Les twee: nooit meer zo'n stringente bezuinigingspolitiek voor sociaal-democraten

Als blijkt dat Sánchez zijn bonte coalitie niet volledig achter de begroting weet te krijgen – de Catalanen eisen recht op zelfbeschikking – kiest de PSOE-regering de vlucht naar voren. Er worden verkiezingen uitgeschreven, maar pas nadat de regering met een serie koninklijke decreten een spoor van sociaal beleid in het land achterlaat, zoals een verhoging van de pensioenen en het minimumloon met maar liefst 22%, tot € 900 per maand. Andere hervormingen, zoals een volledige terugdraaiing van de gehate arbeidsmarkthervormingen van 2011, worden wel geprobeerd, maar daar blijkt geen meerderheid voor. Een slimme strategie, want dit sociale spoor zal tijdens de verkiezingsmaanden door de linkse kiezer worden opgepikt.

Veruit de belangrijkste Spaanse kwestie, ook tijdens het korte mandaat van Sánchez, blijft de verhouding met de Catalaanse afscheidingsbeweging. Hoewel Sánchez

Rajoy's machtsovername in de opstandige provincie steunde, kiest hij eenmaal zelf president voor de dialoog – de enige manier om het verscheurde land weer tot elkaar te laten komen. Hij wordt direct door de rechtse partijen PP en het liberale Ciudadanos (Cs) tot verrader en staatsvijand gebombardeerd. In dezelfde tijd wordt de voorheen nauwelijks bestaande extreem-rechtse partij Vox groot met dit discours.

Tijdens de belangrijke regioverkiezingen van het grote Andalusië – traditioneel hét linkse bolwerk van Spanje, waar Sánchez' oud-rivale Susana Díaz nog de scepter zwaait – wordt links onttroond en komt er een coalitie tot stand van Cs, PP en Vox. Als deze coalitie een maand later samen in Madrid demonstreert tegen Sánchez' Catalaanse dialoog-aanpak, krijgt Sánchez wat hij wil: een foto waarop de zogenaamd centrum-liberale Cs-leider Rivera samen op een podium staat met de extreem-rechtse Vox-leider Abascal. Zou Spanje onder verenigd rechts weer de richting van de oude Franco-tijd in kunnen slaan? Links huilt. Rechts vecht onderling om de rechtse stem. Het zijn de gamechangers in de verkiezingsstrijd.

Op 22 en 23 februari 2019 is heel socialistisch Europa tijdens een congres te Madrid bij premier Sánchez op bezoek, waar de Europese sociaal-democratische *Spitzenkandidat* Frans Timmermans officieel ingehuldigd wordt. In zijn slotrede is Sánchez echter met zijn hoofd bij de nationale verkiezingen. Zijn rede is doorspekt met verwijzingen naar het gevaar van de 'extreem-rechtse coalitie'. Zijn enthousiaste achterban wil hij 'drie dingen vragen: mobilisatie, mobilisatie en mobilisatie'. Het werkt. Gedurende een lauwe campagne voor de verkiezingen 'die niemand wilde' (PP en het door interne strijd geplaagde Podemos staan op groot verlies, Cs lijkt niet de grootste te worden en de PSOE regeerde liever door) stijgt de PSOE rap in de peilingen. Op de verkiezingsavond blijkt dat de opkomst met 75,75% met maar liefst 9,6 procentpunt gestegen is ten opzichte van de vorige nationale verkiezingen van 2016. De PSOE heeft de linkse kiezer weten

te mobiliseren. De cocktail van het aanwakkeren van de angst voor extreem-rechts, een links programma dat vol zelfvertrouwen naar voren wordt gebracht en een kleine premiersbonus heeft de PSOE de verkiezingswinst opgeleverd. Maar liefst 38 zetels worden gewonnen. Aartsvijand PP stort in, de opkomst van Vox blijkt mee te vallen en het winnende Cs blijkt met 57 zetels slechts derde te zijn geworden. Nu is het de kunst voor de PSOE om de winst te verzilveren in een stabiele coalitie.<sup>4</sup>

### ***Hoop voor sociaal-democraten elders in Europa***

Een politieke vergelijking tussen verschillende landen is voor politicologen altijd gevaarlijk. Elk land heeft zijn eigen historische scheidslijnen, die in het geval van Spanje nog doorlopen tot in de burgeroorlog. Daarnaast zijn er zeer bepalende verschillen in kies-systemen. Zo heeft Spanje geen evenredig stelsel, maar een regiostelsel waar per regio enkele zetels te winnen zijn. De overige stemmen op partijen die geen zetel halen, gaan hierbij verloren. Grote partijen worden zodoende, met name op het platteland, sterk bevoordeeld.<sup>5</sup> In de verkiezingen van 2019 heeft dit kiessysteem opnieuw een grote rol gespeeld. Waar normaal gesproken de PP profiteerde van haar dominante rol op rechts en zodoende buitenproportioneel veel zetels haalde, splitst nu de rechtse stem zich over PP, Cs en Vox. Hierdoor blijken in sommige districten de drie partijen weinig of zelfs nul zetels te scoren, omdat er andere partijen – waaronder de PSOE of regionaal georiënteerde partijen – groter zijn.<sup>6</sup>

Toch kan mijns inziens de PSOE-overwinning tot inspiratie dienen voor de Nederlandse en Europese sociaal-democratie. Sleutel tot het succes zijn een aantal strategische keuzes geweest. Een van de belangrijkste kantelpunten is de partijbaronnenopstand in 2016. De partij-elite opteert voor gedogen van de aartsrivaal, die bovendien een stevig rechts bezuinigingsbeleid had gevoerd. Op dat

moment stond de partij en met name Sánchez voor een keuze. De PSOE heeft al eerder een flink verlies geleden, nadat PSOE-premier Zapatero in 2010 onder druk van de financiële markten een bezuinigingsprogramma doorvoerde. Een tweede ronde rechts PSOE-beleid zou de laatste stemmers definitief verjagen naar het linkse alternatief Podemos of naar de zitbank der niet-stemmers. Juist de keuze van Sánchez hier niet aan mee te willen doen, en de stemming onder de eigen leden te peilen, blijkt een gouden zet.

Opiniepeilingen ondersteunen dit: zodra in het najaar van 2016 de PSOE-top Sánchez aan de kant zet en de PP-regering gedooft, verliest de PSOE. Als de PSOE-leden Sánchez in mei 2017 terug laten komen, en de confrontatie met rechts weer wordt gezocht, herstelt de PSOE zich.<sup>7</sup> Les één: links moet niet de slippendragers van rechts spelen. Les twee: nooit meer zo'n stringente bezuinigingspolitiek voor sociaal-democraten. Les drie: het gemiddelde (PSOE-)lid blijkt de koers beter te kunnen bewaken dan de partijtop, mits deze zich ook echt kan uitspreken (in dit geval in een leiderschapsverkiezing).

Les vier: het lanceren van een nieuw, duidelijk links programma, zoals Sánchez deed bij zijn terugkeer als partijleider, loont. Zijn programma ademt zelfvertrouwen, een nieuw geluid, maar bovenal: echte keuzes. Geen halfbakken Derde-Wegbeleid maar een stevige linkse koers, met name op sociaaleconomisch gebied – een beleid dat eenmaal in de regering ook echt wordt uitgevoerd. Dat wordt beloofd door de kiezer.<sup>8</sup> De partij maakt keuzes, die soms bij sommige groepen niet goed vallen, maar wel bij de partij en de sociaal-democratie passen.

Materiële voorbeelden zijn de investeringen in en de keuze voor de publieke sector en de genoemde verhoging van het minimumloon. Deze verhoging geeft de linkse kiezer het idee dat er wel degelijk wat te winnen valt, ook omdat de maatregel ferme rechtse kritiek oproept (geflankeerd door financiële instituties zoals de Spaanse

centrale bank)<sup>9</sup>. Op immaterieel vlak kiest de PSOE ervoor om met de Catalanen in dialoog te gaan. (Extreem-)rechts is woedend, maar een deel van het electoraat lijkt de immer groeiende polarisatie moe, niet in de laatste plaats in Catalonië zelf. Concluderend kunnen we stellen dat duidelijke politieke keuzes – in dit geval voor dialoog, een sterke publieke sector en het herstel van de factor arbeid – de sociaal-democraten smoel geven. Met een agenda die zich richt op bestaanszekerheid en herstel van de verzorgingsstaat kunnen socialisten dus (of beter gezegd: juist) nog steeds verkiezingen winnen. Vervang de

---

## Les drie: het gemiddelde (PSOE-)lid blijkt de koers beter te kunnen bewaken dan de partijtop

---

Catalaanse dialoog voor verbinding tussen migranten en autochtonen, en de PvdA kan dit programma bijna naadloos kopiëren.<sup>10</sup>

De vijfde les is het belang van het kunnen mobiliseren van een sterke partij. Daags nadat rechts de verkiezingen verloor, verzuchtten rechtse opiniemakers tijdens een discussie dat de organisatorische macht van de PP afgebrokkeld is, in tegenstelling tot de basis van de PSOE: ‘In ieder dorp, maar dan ook in ieder dorp, zit de PSOE. Wij niet.’<sup>11</sup> Een sterke basis moge dan een noodzakelijke voorwaarde zijn voor een goede uitslag, voldoende is het niet. Veel blijft afhankelijk van leiderschap en het *bandwagon*-effect. Het is nu eenmaal leuker rozen uitdelen als je er een glimlach of opgestoken duim voor terugkrijgt. Maar zonder een wijdvertakte partij worden er hoe dan ook weinig rozen uitgedeeld. Spanje bewijst dit opnieuw: het Andalusische PSOE-verlies van december

2018 werd net zozeer veroorzaakt door de geringe aantrekkingskracht van lijsttrekker Díaz als dat de winst van 2019 te danken was aan de uitstekende peilingen en de zelfverzekerde en tot mobilisatie oproepende Sánchez.<sup>12</sup> De PSOE bewijst weer eens dat met opkomstbevordering verkiezingen te winnen zijn, maar dan wel onder een leider die de partij de straat op krijgt.

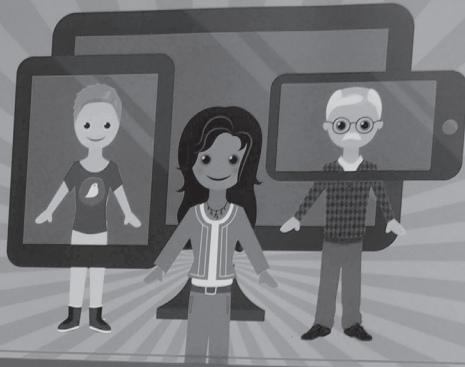
Een laatste factor die in de politiek natuurlijk ook altijd telt, is geluk. Geluk dat bepaalde gebeurtenissen voorvallen en dat de tegenstanders fouten maken. De PSOE heeft geprofiteerd van de interne leiderschapsstrijd bij het linksradicale Podemos. De PP, bang om de rechterflank aan nieuwkomer Vox te verliezen, koos met Pablo Casado een leider die op ethische thema’s als abortus een extreme rechtsbuiten is. De eenentwintigste-eeuwse middenklassekiezer pruimt dat niet. Na Cs’ avances met extreem-rechts lag zodoende het politieke midden voor de PSOE voor het oprapen.

Ook hier zijn parallellen met Nederland te trekken: het CDA had met Sybrand Buma een zwakke leider en heeft het politieke midden al jaren verlaten. De VVD, met een afzwaaiende Mark Rutte, is ook zoekende. Klaas Dijkhoff doet nu opzichtige maar onmogelijke en ongeloofwaardige pogingen om zowel de partij van de gewone middenklasse (en niet van de grote bedrijven) te zijn als de vlucht van de kiezer naar Forum voor Democratie te stoppen.<sup>13</sup> Rob Jetten mist vooralsnog de Pechtold-factor – zijn D66 staat op groot verlies. Zodoende zal de omvangrijke middenstem gaan zoeken naar een alternatief. Dat kan voor veel kiezers de PvdA zijn, mits duidelijk is waar de partij voor staat, mits het Rutte-II-beleid wordt afgezworen en de partij lef en zelfvertrouwen uitstraalt. Kiezers zijn volatieler dan ooit. Immers, met een oog op de peilingen van het najaar 2016 – wie had er ook maar één euro op durven inzetten dat Pedro Sánchez en zijn PSOE in 2019 veruit de grootste zouden zijn? Tijd voor de PSOE-aanpak dus, en wellicht zien we een PvdA-premier over een paar jaar in het Torentje.

## Noten

- 1 Zie bijv. [www.theguardian.com/world/2016/oct/02/spanish-socialist-leader-quits-pedro-sanchez-psoe](http://www.theguardian.com/world/2016/oct/02/spanish-socialist-leader-quits-pedro-sanchez-psoe), [https://elpais.com/politica/2015/12/23/actualidad/1450869148\\_958153.html](https://elpais.com/politica/2015/12/23/actualidad/1450869148_958153.html), [https://elpais.com/politica/2016/09/28/actualidad/1475042898\\_111590.html](https://elpais.com/politica/2016/09/28/actualidad/1475042898_111590.html).
- 2 Zie voor de roadtrip annex wederopstanding van Pedro Sánchez het sympathieke artikel: [www.revistavanityfair.es/la-revista/articulos/viaje-pedro-sanchez-peugeot-moncloa/32460](http://www.revistavanityfair.es/la-revista/articulos/viaje-pedro-sanchez-peugeot-moncloa/32460).
- 3 Zie bijv. de grafieken in 'El feminismo es cosa de las jóvenes (y de sus abuelas)', in *El País*, 3 maart 2019, [https://elpais.com/sociedad/2019/03/03/actualidad/1551638433\\_568255.html](https://elpais.com/sociedad/2019/03/03/actualidad/1551638433_568255.html).
- 4 Dit zal niet makkelijk zijn, omdat ofwel Cs, ofwel de regionalisten (Basken, Catalanen) nodig zijn. Cs heeft de PSOE (tot woede van Sánchez) eerder uitgesloten tijdens de lelijke campagneconfrontaties tussen Sánchez en Rivera. De Catalanen zullen wederom concessies eisen op het gebied van zelfbeschikking. Zie ook mijn analyse op de PvdA-website <https://internationaal.pvda.nl/nieuws/klinkende-verkiezingsoverwinning-spaanse-socialdemocraten/>.
- 5 Hierdoor kent Spanje ook geen sterk vertegenwoordigde groene partij. Ook de dierenrechtenpartij PACMA haalt veel maar tevens verspreide stemmen, en is daarom nooit vertegenwoordigd geweest in de Cortes, het Spaanse parlement.
- 6 Een voorbeeld is hoe PP-bolwerk Murcia door de rechtse versplintering voor het eerst in 28 jaar naar de PSOE ging: [https://elpais.com/politica/2019/05/02/actualidad/1556813717\\_618092.html](https://elpais.com/politica/2019/05/02/actualidad/1556813717_618092.html), met electorale data: <https://resultados.elpais.com/elecciones/2019/generales/congreso/15/30.html> en <https://elpais.com/especiales/2019/elecciones-generales/escanos-provincias/>. Zie voor andere voorbeelden o.a. districten als Biskaie, Araba/Alava.
- 7 Bijvoorbeeld de peilingen van (onafhankelijk wetenschapper) Kiko Llaneras in *El País* laten dit effect duidelijk zien. *El País*, 13 en 26 februari 2019: [https://elpais.com/politica/2019/02/13/actualidad/1550063083\\_680240.html](https://elpais.com/politica/2019/02/13/actualidad/1550063083_680240.html) en [https://elpais.com/politica/2019/02/26/actualidad/1551198441\\_192237.html](https://elpais.com/politica/2019/02/26/actualidad/1551198441_192237.html).
- 8 *Ibid.*, zie ook <https://electocracia.com/>. Vanaf juli 2017 stijgt de PSOE enorm in de peilingen. Zie ook de analyse van NOS-correspondent Rop Zoutberg: <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2282490-spaanse-socialdemocraten-profiteren-van-uitgeholde-politieke-midden.html>.
- 9 Het door rechts voorspelde banenverlies door de verhoging van het minimumloon heeft zich echter nog niet gemanifesteerd. Voor kritiek op de werkloosheidsramingen van de centrale bank en de PP door de verhoging van het minimumloon, zie bijv. Podemos-econoom Nacho Álvarez: [https://twitter.com/nachoalvarez\\_/status/11299032000632832](https://twitter.com/nachoalvarez_/status/11299032000632832); [https://twitter.com/nachoalvarez\\_/status/1120951812155236352](https://twitter.com/nachoalvarez_/status/1120951812155236352).
- 10 Mijn niet getoetste hypothese is dat ook een groot maar soms onzichtbaar deel van de Nederlandse bevolking de identiteitsdiscussie inmiddels aardig beu is.
- 11 Debat op 29 april 2019 bij de Deusto Business School, mede georganiseerd door Madrid Foro Empresarial, met o.a. Victor Arribas, Almudena Negro, Antonio Camuñas, Christina Seguí.
- 12 Zie bijv. 'Pedro Sánchez, '¿a la andaluzá?', in *El País*, 12 april 2019: [https://elpais.com/politica/2019/04/12/actualidad/1555084818\\_390451.html](https://elpais.com/politica/2019/04/12/actualidad/1555084818_390451.html).
- 13 Zie bijv. [www.nrc.nl/nieuws/2019/04/20/dijkhoff-wil-de-vvd-in-het-redelijke-midden-a3957642](http://www.nrc.nl/nieuws/2019/04/20/dijkhoff-wil-de-vvd-in-het-redelijke-midden-a3957642).

 AED  
in dit gebouw  
aanwezig



**MENSEN CENTRAAL**

IN DE DIGITALE DIENSTVERLENING

**WELKOM**

NOODUITGANG  
VRIJLATEN A.J.B.

---

# ONZE INSTITUTIES OP DE SCHOP

---

De Nederlandse samenleving steunt op de instituties die in de vorige eeuw zijn opgebouwd: het stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen, het socialezekerheidsstelsel, het onderwijsbestel, de parlementaire democratie, de rechtsstaat. Sociaaldemocraten hebben hier destijds hard voor gestreden. Voorstellen om de instituties te veranderen komen tegenwoordig vooral van rechts, en gaan vooral over 'meer ruimte voor de markt' en 'minder betutteling van de overheid'. Het is tijd voor een linkse hervormingsagenda voor onze instituties, vindt **PAUL DE BEER**. Dit en volgend nummer van S&D gaan over onze instituties, en hoe deze hervormd kunnen en moeten worden om te voldoen aan de eisen van deze tijd. **HERMAN VAN DE WERFHORST** en **LOUISE ELFFERS** doen voorstellen voor hervorming van het Nederlandse onderwijsstelsel. **ROMKE VAN DER VEEN** en **FABIAN DEKKER** richten zich op noodzakelijke hervormingen van de instituties rond werk en inkomen.

# Een linkse agenda voor onze instituties

Vroeger waren de linkse partijen degene die voor hervorming streden: onze rechtsstaat, parlementaire democratie, sociale-zekerheidsstelsel en onderwijsbestel moesten rechtvaardiger worden. Nu komt de roep om onze instituties te hervormen vooral van rechts en is het doel ervan vaak ‘meer ruimte voor de markt’. Is het niet hoog tijd voor een hernieuwde linkse hervormingsagenda?

**PAUL DE BEER**

*Redacteur S&D*

Dat structurele hervormingen nodig zijn om de samenleving beter te laten functioneren, is een mantra dat voortdurend wordt herhaald. Zo pleiten veel economen voor een hervorming van de arbeidsmarkt, de woningmarkt en het pensioenstelsel. Sommige politicologen pleiten voor een hervorming van het stelsel van de representatieve democratie. Veel fiscalisten vinden een ingrijpende hervorming van het belastingstelsel gewenst. Onder sociologen is er brede steun voor de omvorming van de passieve verzorgingsstaat naar een meer activerende verzorgingsstaat. De Europese Commissie vraagt zelfs ieder jaar van de EU-lidstaten om een nationaal hervormingsprogramma op te stellen met de maatregelen die men neemt om de economische groei en de werkgelegenheid te stimuleren.

Er was een tijd dat hervormingsgezindheid werd geassocieerd met linkse, progressieve

partijen. De bestaande samenleving was niet rechtvaardig en daarom moesten structuren en instituties worden hervormd om machtsconcentraties af te breken en iedereen gelijke kansen te bieden. Die tijd is lang voorbij. Hervormingen worden tegenwoordig vooral gepredikt door rechtse, neoliberale partijen. Hervormingsgezindheid staat nu voor de bereidheid om verstikkende overheidsinvloed en achterhaalde verworven rechten aan de kaak te stellen en meer ruimte te bieden aan marktwerking, concurrentie en eigen verantwoordelijkheid.

Links – zowel in de politiek als de vakbeweging – wordt juist vaak verweten vast te houden aan oude verworvenheden en instituties die niet meer passen in de eenentwintigste eeuw. Toch is er ook voor links alle reden om kritisch te kijken naar bestaande instituties, omdat het oude ideaal van spreiding van inkomen, kennis



Paul de Beer *Een linkse agenda voor onze instituties*

en macht nog allerminst gerealiseerd is, ja zelfs steeds meer uit het zicht dreigt te verdwijnen. Kan er een moderne linkse hervormingsagenda worden opgesteld om de oude idealen dichterbij te brengen, maar die wel is toegesneden op de samenleving van de eenentwintigste eeuw?

### **Waarom zijn hervormingen 'in'?**

In het algemeen kunnen er twee redenen zijn om instituties te hervormen. In de eerste plaats kan de maatschappelijke omgeving veranderen, waardoor de instituties niet meer geschikt zijn om de (oude) doelen te realiseren. In de tweede plaats kunnen maatschappelijke doelen veranderen, waardoor de bestaande instituties niet meer beantwoorden aan de nieuwe doelen. Een combinatie is uiteraard ook mogelijk.

Veelvuldig valt te beluisteren dat de grote veranderingen die zich in de samenleving voordoen — de ict-revolutie, globalisering, Europeanisering, de opmars van het populisme, groeiende diversiteit — hervorming van instituties noodzakelijk maken. Veel bestaande instituties zijn in de twintigste eeuw tot stand gekomen en passen niet meer bij de samenleving van de eenentwintigste eeuw, zo luidt de redenering. Met *instituties* doel ik hier op de formele (spel)regels die de grenzen bepalen waarbinnen activiteiten binnen verschillende maatschappelijke domeinen zich (kunnen) afspelen. Zo is de parlementaire democratie een institutie, net als de rechtsstaat, het stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen (ook bekend als het poldermodel), het socialezekerheidsstelsel en het onderwijsbestel, om slechts enkele voorbeelden te noemen.

Neem de veranderingen op de arbeidsmarkt. De instituties van de arbeidsmarkt, zoals het ontslagrecht, het minimumloon, de cao-wetgeving, zijn grotendeels toegesneden op de standaard van een vaste voltijd baan in loondienst, die in de twintigste eeuw de dominante vorm van werk was. Door de

toenemende diversiteit aan arbeidsrelaties — deeltijdwerk, tijdelijk werk, uitzendwerk, werk als zzp'er — sluiten de bestaande instituties steeds minder aan bij de realiteit van de arbeidsmarkt van de eenentwintigste eeuw. Of neem het pensioenstelsel, dat is opgebouwd in een tijd dat de meeste mensen niet veel ouder werden dan 65 jaar en dus slechts enkele jaren van hun pensioen konden 'genieten'. Door de sterk gestegen levensverwachting past het bestaande stelsel niet meer bij een evenwichtige verdeling van werken en rusten over de levensloop.

## Hervormingen worden tegenwoordig vooral gepredikt door rechtse, neoliberale partijen

Institutionele hervorming kan ook wenselijk zijn omdat de maatschappelijke doelen veranderen. Een voorbeeld zijn de veranderde opvattingen over werk en inkomen, waardoor het bestaande stelsel van sociale zekerheid niet meer lijkt te voldoen. In de tijd waarin het socialezekerheidsstelsel tot stand kwam, was bescherming tegen inkomensverlies het hoofddoel. Inmiddels wordt breed onderschreven dat de sociale zekerheid (ook) moet bijdragen aan activering en verhoging van de arbeidsparticipatie. Dit vraagt om een ander, meer activerend stelsel.

Een ander voorbeeld zijn verander(en) de opvattingen over de democratische rechtsstaat. De vraag is of vierjaarlijkse verkiezingen nog wel voldoende legitimatie bieden voor politieke instituties als de regering, het parlement en de politieke partijen. Volgens Pierre Rosanvallon (2006) zijn hiervoor andere, niet-electorale publieke

Paul de Beer *Een linkse agenda voor onze instituties*

instituties nodig, zoals een constitutioneel hof en onafhankelijke toezichthouders.

### **Vormen van institutionele aanpassing**

Instituties kunnen op verschillende manieren worden aangepast of hervormd. In navolging van Peter Hall (1993) onderscheid ik drie soorten institutionele aanpassing. Allereerst zijn er kleine, incrementele aanpassingen, waarbij alleen de parameters van bestaande instituties worden veranderd. Te denken valt aan een verhoging of verlaging van het niveau van een sociale uitkering of van het aantal stemmen dat nodig is om met voorkeurstemmen in de Tweede Kamer te worden gekozen.

Een meer ingrijpende hervorming kan wenselijk zijn als een bestaande institutie niet (meer) geschikt is om de oude doelen te realiseren. Een voorbeeld is een hervorming van de sociale verzekeringen tegen arbeidsongeschiktheid zodat ook zzp'ers er voortaan onder vallen. Een ander voorbeeld is versterking van de electorale pijler van de democratische rechtsstaat, bijvoorbeeld door een verandering in het kiesstelsel of invoering van referenda.

Het meest ingrijpend zijn hervormingen waarbij geheel nieuwe instituties worden ingevoerd die op nieuwe doelen zijn gericht. Dit is vaak het gevolg van een paradigmawisseling. Als onze opvattingen over de relatie tussen werk en inkomen fundamenteel veranderen, zou de invoering van een gegarandeerd basisinkomen een optie kunnen zijn die de grondslag van het socialezekerheidsstelsel fundamenteel verandert. In het onderwijs zou de opheffing van de scheiding tussen beroepsonderwijs en algemeen vormend onderwijs zo'n radicale hervorming kunnen zijn.

Wie een institutionele hervorming bepleit, verwacht uiteraard dat de gewijzigde of nieuwe instituties beter zullen voldoen dan de bestaande instituties. Een complicatie is echter dat men van de bestaande instituties

meestal wel weet wat er niet goed aan functioneert, maar nog niet zeker weet hoe de nieuwe instituties zullen functioneren. Vooral bij een ingrijpende hervorming loopt men altijd het risico dat de nieuwe instituties ook weer nadelen blijken te hebben of dat de verwachte voordelen uitblijven.

Daar komt bij dat institutionele hervorming ook (overgangs)kosten met zich meebrengt. Het veranderen van instituties is vaak niet alleen een kostbare zaak in financiële zin, maar vraagt meestal ook grote aanpassingen van degenen die in het institutionele systeem functioneren. Een belangrijke vraag is dan ook of de opbrengsten van institutionele hervorming opwegen tegen de (overgangs)kosten. De meest hervormingen kennen verliezers, die zich soms heftig tegen de hervorming verzetten, terwijl de winnaars zich niet altijd bewust zijn van de voordelen die de nieuwe instituties voor hen kunnen opleveren. Grote maatschappelijke weerstand tegen een hervorming kan de succesvolle realisatie ervan aanzienlijk bemoeilijken.

### **Aanpassing zonder hervorming?**

Hoewel veranderingen in maatschappelijke doelen of in de maatschappelijke context een reden (kunnen) zijn voor hervorming van instituties, is een welbewuste institutionele aanpassing niet de enige manier om op deze veranderingen te reageren. Instituties zijn soms zo flexibel dat zij zich min of meer van zelf aanpassen, doordat de maatschappelijke actoren er op een andere manier gebruik van gaan maken. Wolfgang Streeck en Kathleen Thelen (2005) onderscheiden een aantal vormen van geleidelijke institutionele aanpassing, die soms op langere termijn toch tot ingrijpende veranderingen leiden. Het gaat om:

- ▶ verdringing (*displacement*), waarbij dominante instituties geleidelijk minder belangrijk worden en ondergeschikte instituties belangrijker worden;

Paul de Beer *Een linkse agenda voor onze instituties*

- ▶ gelaagdheid (*layering*), waarbij nieuwe elementen worden toegevoegd bovenop de bestaande instituties;
- ▶ verwaarlozing (*drift*), waarbij bestaande instituties niet onderhouden worden en aangepast worden aan een veranderende omgeving, en hierdoor een ander karakter krijgen;
- ▶ omvorming (*conversion*), waarbij instituties formeel gelijk blijven maar op een andere wijze worden geïnterpreteerd en/of gebruikt door actoren, en dus een ander effect hebben;
- ▶ uitputting (*exhaustion*), waarbij instituties geleidelijk verdwijnen.

Formele instituties schrijven meestal niet precies voor hoe mensen zich moeten gedragen, maar laten hen een behoorlijke speelruimte om zelf te bepalen hoe ze 'het spel spelen'. Formele instituties lijken vaak star, maar kunnen in de praktijk toch heel kneedbaar zijn. Doordat maatschappelijke actoren dezelfde instituties op een andere manier gaan gebruiken, kan het functioneren van de instituties uiteindelijk ingrijpend veranderen (*omvorming*). Een voorbeeld hiervan is de cao. Hoewel het wettelijk kader hiervoor al bijna een eeuw oud is (de Wet op de cao dateert van 1927), is de wijze waarop vakbonden en werkgevers de cao concreet invullen, sterk veranderd. Zo zijn in de loop van de tijd vele nieuwe thema's aan de cao-agenda toegevoegd en bevatten bedrijfstak-cao's steeds meer afspraken die op ondernemingsniveau nader kunnen worden ingevuld.

Instituties kunnen ook geleidelijk hun betekenis verliezen doordat ze onder nieuwe omstandigheden niet meer relevant zijn (*uitputting*). Maatschappelijke activiteiten kunnen zodanig veranderen dat ze zich aan bestaande instituties onttrekken, terwijl er nog geen nieuwe instituties voor zijn gecreëerd. Er kan dan een institutioneel vacuüm ontstaan. Een mooi voorbeeld is de opmars van de platformeconomie, waardoor

er nieuwe arbeidsrelaties ontstaan die niet goed onder bestaande instituties zijn te vatten en daardoor in hoge mate ongereguleerd zijn. Meer in het algemeen manifesteren zich op het internet tal van nieuwe activiteiten die zich aan bestaande instituties onttrekken.

### **Institutionele hervorming op uiteenlopende beleidsterreinen**

In dit nummer en de volgende nummers van *S&D* besteden we aandacht aan de wenselijkheid, noodzaak of overbodigheid van institutionele hervormingen op een aantal belangrijke beleidsterreinen. In een reeks artikelen wordt onderzocht in welke mate de bestaande instituties nog voldoen en welk soort aanpassing van de instituties wenselijk of nodig is.

Is institutionele aanpassing wenselijk omdat de maatschappelijke doelen zijn veranderd of omdat de context is gewijzigd?

## **Onze parlementaire democratie is een 'institutie', net als de rechtsstaat, het stelsel van collectieve arbeidsverhoudingen, het socialezekerheidsstelsel en het onderwijsbestel**

En indien hervorming wenselijk is, kan dan worden volstaan met kleine incrementele aanpassingen of is een meer ingrijpende hervorming van de instituties gewenst? Wegen de verwachte opbrengsten van een hervorming voldoende op tegen de kosten? En welke lessen kunnen we trekken uit eerdere hervormingen op hetzelfde beleidsterrein?

Paul de Beer *Een linkse agenda voor onze instituties*

In dit nummer besteden we aandacht aan de beleidsterreinen onderwijs en werk en inkomen. *Herman van de Werfhorst* vraagt zich af of de institutionele structuur van ons onderwijsstelsel, die we kennen sinds de Mammoetwet uit de jaren zestig, nog functioneert. Hij gaat in op de vraag of de scherpe tweedeling tussen beroeps- en algemeen vormend onderwijs per saldo positieve of negatieve resultaten oplevert en komt tot een genuanceerd oordeel. De echte problemen in ons onderwijssysteem zitten zijns inziens in de vroege selectie en de grote autonomie van scholen, die bijdragen aan grote kansenongelijkheid.

Ook *Louise Elffers* ziet een belangrijke oorzaak van kansenongelijkheid in de vroege selectie in het onderwijs. Hoewel zij de uitgangspunten van de middenschool, zoals die in de jaren zeventig door de PvdA werd bepleit, onderschrijft, pleit zij niet voor een dergelijke ingrijpende stelselwijziging, omdat die op veel weerstand stuit. Ook binnen het bestaande stelsel zijn aanpassingen mogelijk die de kansenongelijkheid kunnen verminderen. Zo zou het advies aan het eind van de basisschool een minder zware rol moeten spelen en zou het in het voortgezet onderwijs gemakkelijker moeten worden om tussen routes te switchen of om vakken op verschillende niveaus te volgen.

*Romke van der Veen* houdt de instituties op het gebied van werk en inkomen tegen het licht en concludeert dat deze niet meer goed functioneren op een arbeidsmarkt waarin de vaste baan niet langer de standaard is. Het is ook niet wenselijk om te streven naar herstel van die standaard, door flexibele contracten weer 'vast' te maken, aangezien de flexibilisering van de arbeidsmarkt ook voordelen heeft. De keerzijde is echter dat een groeiend aantal flexwerkers en zzp'ers niet of onvoldoende beschermd wordt tegen het risico van inkomensverlies. Hij bepleit daarom een ingrijpende hervorming van het socialezekerheidsstelsel door de invoering van een driepijlersysteem.

Naar het voorbeeld van het pensioenstelsel valt dan iedereen onder een volksverzekering en zijn er daarnaast voor verschillende groepen aanvullende verplichte (tweede pijler) en/of vrijwillige (derde pijler) verzekeringen.

*Fabian Dekker* vraagt zich eveneens af welke aanpassingen nodig zijn in het licht van de groeiende diversiteit van arbeidsrelaties. Hij stelt dat een *reset* van het hele sociale stelsel gewenst is, omdat een reeks aan kleine aanpassingen ons alleen verder het 'hervormingsmoeras' in drijft. Hij doet drie concrete voorstellen, namelijk de invoering

## Grote maatschappelijke weerstand tegen een hervorming kan de succesvolle realisatie ervan aanzienlijk bemoeilijken

van één uniform arbeidscontract voor alle werknemers, een standaard arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers met een opt-out-mogelijkheid en de ontwikkeling van een 'parallele' arbeidsmarkt voor de ruim een miljoen personen die nog altijd niet aan het werk (kunnen) komen.

In het volgende nummer (*S&D/4*) nemen we de wenselijkheid en mogelijkheid van hervormingen op enkele andere beleidsterreinen onder de loep: het poldermodel (door Marc van der Meer en Anton Hemerijck), het belastingstelsel (door Wimar Bolhuis) en het democratische bestel (door Menno Hurenkamp).

Hervormingen mogen tegenwoordig dan vooral geassocieerd worden met rechtse, neoliberale politiek, er is nog alle reden voor een linkse, sociaal-democratische hervormingsagenda, zo laten de bijdragen aan deze en de volgende *S&D*-nummers zien.

Paul de Beer *Een linkse agenda voor onze instituties*

**Literatuur**

Hall, P.A. (1993), 'Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain', *Comparative Politics*, 25(3), pp. 275-296.

Rosanvallon, P. (2006), *La Contre-démocratie. Essai sur la société de défiance*, Parijs: Seuil.

Streeck, W. & Thelen, K. (2005), 'Introduction: institutional change in advanced political economies', in: Streeck, W. & Thelen, K. (eds.) *Beyond*

*continuity: Institutional change in advanced political economies*, Oxford: Oxford University Press.

# Een onderwijsstelsel dat nog stamt uit de negentiende eeuw

Ons onderwijs is belangrijk voor onze arbeidsmarkt en economie. Daar is het onderwijsbeleid de afgelopen jaren dan ook steeds sterk op gericht geweest. Dat ging wel ten koste van de kansen-gelijkheid en burgerschap. Het beleid omgooien is helaas lastiger dan het lijkt.

## HERMAN VAN DE WERFHORST

*Hoogleraar Sociologie aan de Universiteit van Amsterdam en lid van de Onderwijsraad*

De Parlementaire Onderzoekscommissie Onderwijsvernieuwingen onder voorzitterschap van Jeroen Dijsselbloem concludeerde in 2008 dat Nederlandse onderwijshervormingen de voorgaande decennia grotendeels zijn mislukt. De basisvorming, de introductie van het vmbo en het studiehuis: het is niet eenvoudig gebleken om vanuit Den Haag via centrale sturing het onderwijs te verbeteren. Naar aanleiding van de commissie Dijsselbloem is de Nederlandse overheid nog voorzichtiger geworden om 'grote' vragen over het Nederlandse onderwijsstelsel te stellen. Politici gaan discussies over het stelsel uit de weg, concludeert de Onderwijsraad.<sup>1</sup>

Toch zou ik enige nuance willen brengen in het beeld dat 'Den Haag' hervorming na hervorming over het Nederlandse bestel heeft uitgestort. De grote lijnen van het Nederlandse bestel vinden hun oorsprong immers al in de negentiende eeuw. De meest in het oog springende hervorming sinds die tijd is de Mammoetwet uit de jaren zestig.

Veel is min of meer hetzelfde gebleven, en we hebben in Nederland een onderwijsstelsel dat veel overeenkomsten vertoont met hoe we aan het eind van de negentiende eeuw dachten onze jongeren te moeten opleiden.

De continuïteit van het Nederlandse stelsel is te zien in drie eigenschappen: selectie op twaalfjarige leeftijd voor verschillende schoolloopbanen, centrale toetsing, en een omvangrijk en sterk stelsel van beroepsopleidingen. Hoewel centrale toetsing 'pas' rond de tijd van de Mammoetwet werd ingevoerd (de eindtoets basisonderwijs en centrale examens in het voortgezet onderwijs), en het beroepsonderwijs daarmee ook in het reguliere onderwijssysteem werd opgenomen, vinden de leeftijd van selectie en een krachtig beroepsonderwijs al hun oorsprong in de negentiende eeuw. Als gevolg van technologische veranderingen had de arbeidsmarkt behoefte aan geschoold personeel. Een gedifferentieerd stelsel ontstond met de ambachtsschool, (meer) uitgebreid lager onderwijs, de middelbare

Herman van de Werfhorst *Een onderwijsstelsel dat nog stamt uit de negentiende eeuw*

meisjesschool en de hogere burgerschool, naast het al langer bestaande gymnasium. Door de oogharen zien we vandaag nog min of meer hetzelfde stelsel. In zekere zin hebben we nog steeds het ‘standenonderwijs’ waar de Mammoetwet een einde aan wilde maken.

De kramp die in beleidskringen bestaat om grote stelselvragen te stellen verlamt het onderwijs. Laat scholen het toch vooral zelf doen, is al lange tijd de teneur. Dit bracht met zich mee dat onderwijsinstellingen steeds meer in een soort concurrentiepositie staan ten opzichte van elkaar. De Onderwijsinspectie heeft de laatste jaren de alarmbellen gerinkeld over de grotere ongelijkheden die in het onderwijs bestaan naar sociaal milieu en migratieachtergrond. De grote autonomie van scholen staat hiermee direct in verband. De wijsheid van sociologen is immers dat ook de gegoede middenklasse profiteert van structurele veranderingen en onderwijservormingen; waarom zouden alleen (of vooral) de achterstandskinderen hiervan profiteren? Juist als de standaardisatie van het stelsel wordt losgelaten (zoals door het veld gewenst wordt via een roep om meer autonomie van scholen en meer maatwerk), zullen de beter geïnformeerde burgers in staat zijn om van deze de-standaardisatie te profiteren.<sup>2</sup>

In dit essay zal ik voor het sterk gedifferentieerde Nederlandse stelsel (vroeg selectie, sterke beroepsoriëntatie) nagaan of het effectief is in het bereiken van centrale doelen van het onderwijs: het bieden van *gelijke kansen* in het onderwijs, het versterken van de toegang tot de *arbeidsmarkt*, en de voorbereiding voor actieve participatie aan de samenleving in brede zin (onder de noemer *burgerschap*). Alles overziend kom ik tot de conclusie dat het Nederlandse stelsel vooral goed werkt voor de (arbeids-)markt, maar juist op het vlak van *gelijke kansen* en *burgerschap* problemen geeft. En die problemen zijn vooral te duiden vanuit de vroeg selectie die in het systeem plaatsvindt, terwijl een sterk beroepsonderwijs

daarentegen veel voordelen heeft. Bovendien geeft de versterkte decentralisatie en grote autonomie van scholen een kader waarin het lastig is om vroeg selectie ‘van onderop’ vanuit de scholen zelf te verminderen (de lijn waarlangs het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen denkt, zoals te zien is in de *Gelijke Kansenalliantie*).

Onderwijsbeleid is doelbewust steeds meer gericht op de economie,<sup>3</sup> en wordt steeds meer aangestuurd vanuit de ambitie om een efficiënt systeem in te richten dat tot hogere (gemiddelde) leerprestaties en meer

## In zekere zin hebben we nog steeds het ‘standenonderwijs’ waar de Mammoetwet een einde aan wilde maken

diploma's leidt. Ambities met betrekking tot *gelijke kansen* en *burgerschap* worden slechts mondjesmaat geformuleerd, hoewel Paul Jungbluth terecht stelt dat kansenbeleid al honderd jaar geagendeerd wordt.<sup>4</sup> We zien in Nederland een marktmodel van het onderwijs ontstaan, waarbij scholen in concurrentie met elkaar zijn om de beste leerlingen. Als gevolg daarvan zien we dat het moment van selectie de facto eerder naar voren wordt gehaald dan naar achter (via enkelvoudige brugklassen en smallere scholen).

Gezien de empirische evidentie zou een oplossingsrichting mogelijk zijn waarbij het moment van selectie later wordt gelegd en minder rigide gemaakt wordt, en waarbij tegelijkertijd het (middelbaar) beroepsonderwijs gehandhaafd en versterkt wordt. De maatschappelijke discussie vermengt vroeg selectie met het beroepsonderwijs, waarschijnlijk omdat vroeg selecterende landen

Herman van de Werfhorst *Een onderwijsstelsel dat nog stamt uit de negentiende eeuw*

zoals Nederland, Duitsland en Oostenrijk vaak een niveau kennen dat rechtstreeks voorbereidt op het beroepsonderwijs, zoals in Nederland het vmbo. Maar bijvoorbeeld in Denemarken wordt latere selectie gecombineerd met een omvangrijk en duaal beroepsonderwijsstelsel. Als men vroege selectie bekritiseert, betekent dat dus niet dat men het beroepsonderwijs wil afschaffen.

### **Leren, werken en burgerlijke betrokkenheid**

We verlangen als samenleving veel van het onderwijs: er moet goed geleerd worden (goede prestaties, veel diploma's), de arbeidsmarkt moet worden bediend met waardevolle vaardigheden, en kinderen moeten bekend raken met belangrijke (democratische) waarden en instituties om zo als burger actief aan de samenleving te kunnen deelnemen. En dan kunnen we op al deze terreinen ook nog eens een onderscheid maken tussen het vergroten van efficiëntie en het bevorderen van gelijke kansen.

Efficiëntie wordt doorgaans bekeken door naar het *niveau* van de uitkomsten te kijken. (Hoe goed scoren, gegeven het beschikbare onderwijsbudget, Nederlandse leerlingen op wiskunde en taal? Hoeveel diploma's in het hoger onderwijs worden er verworven? Wat is het percentage jongeren dat geen baan kan vinden? Hoeveel kennis hebben jongeren over de democratische instituties?) Kansengelijkheid gaat meer over de vraag hoe de *verdeling* van uitkomsten is naar sociaal milieu, migratieachtergrond of sekse. (In welke mate zijn er verschillen naar sociaal milieu in het bereiken van een diploma in het hoger onderwijs, zelfs onder jongeren met gelijke leerprestaties? Welke verschillen zijn er naar migratieachtergrond in de kans om een baan te vinden? Welke verschillen bestaan er tussen leerlingen in hun kennis over en houding ten opzichte van de democratie?) Bovendien hangt sociaal milieu sterk samen

met het niveau van het voortgezet onderwijs dat kinderen volgen (vmbo b/k/t, havo, vwo), zodat veel van de sociale scheidslijnen zich aftekenen via het niveau van scholing.

Onderwijsbeleidsmakers, politici en schoolbesturen zitten, soms zonder dat ze het weten, continu in een spagaat wanneer zij plannen maken. Met een bepaalde beleidsmaatregel heeft men uitkomst A in het vizier (verlagen van jeugdwerkloosheid bijvoorbeeld), maar zelfs als de maatregel goed werkt om uitkomst A te bereiken kan het gepaard gaan met een nadelige invloed op uitkomst B (minder aandacht voor burgerschapsonderwijs, bijvoorbeeld). Dit betekent dat beleidsactoren keuzes moeten maken. Het onderwijsdebat van de afgelopen decennia laat zien dat de beleidskeuze vooral op de markt gericht is (beter scoren op de kernvakken, verhogen van het aantal diploma's, betrekken van het bedrijfsleven bij het beroepsonderwijs), en vraagstukken over gelijke kansen en burgerschapsonderwijs weinig aandacht kregen. De (impliciete) keuze was dus voor de arbeidsmarkt en economie, ten nadele van kansengelijkheid en burgerschap.

### **Grote rol vroege selectie**

Welke wetenschappelijke kennis bestaat er nu over de rol van vroege selectie en beroepsoriëntatie voor de kernuitkomsten leerprestaties, arbeidsmarkttoegang, en burgerlijke betrokkenheid? Er zijn verschillende onderzoeken die aantonen dat vroege selectie gepaard gaat met grotere ongelijkheden in het onderwijs naar sociaal milieu en migratieachtergrond. Zowel wanneer onderwijsstelsels tussen landen worden vergeleken, als wanneer onderwijshervormingen worden onderzocht waarbij het moment van selectie is uitgesteld (zoals we bijvoorbeeld zagen in Frankrijk, Engeland, Finland, Zweden, Schotland en Polen), tonen de meeste studies aan dat latere selectie gepaard gaat met kleinere sociaal-economische ongelijkheden.<sup>5</sup>



Herman van de Werfhorst *Een onderwijsstelsel dat nog stamt uit de negentiende eeuw*

Een belangrijke bevinding is bovendien dat die grotere gelijkheid niet gepaard gaat met een verlies aan gemiddelde prestaties. We zien dus niet dat er een zogenoemde ‘trade-off’ is tussen gelijkheid en efficiëntie. Een belangrijke bevinding is bovendien dat een sterk beroepsonderwijsstelsel niet gepaard gaat met grotere ongelijkheden in bereikt onderwijsniveau.<sup>6</sup> Het is dus vooral de vroege selectie, en niet de beroepsoriëntatie van een stelsel, die nadelig uitpakt voor kansgelijkheid.

Op het vlak van burgerschap zien we iets vergelijkbaars. In vroeg selecterende onderwijsstelsels is de kloof tussen onderwijsgroe-

Op het vlak van de arbeidsmarkt is een sterk beroepsonderwijsstelsel nog steeds waardevol. In zijn boek over de ‘hoofdstroom in de Nederlandse onderwijsdelta’ (het middelbaar beroepsonderwijs) laat Sjoerd Karsten zien dat mensen met een mbo-3 of mbo-4 opleiding nauwelijks last gehad hebben van de economische crisis, voor wat betreft de kans op het hebben van een betaalde baan en het niveau van die baan.<sup>9</sup> Dit in tegenstelling tot mensen die met een havo- of vwo-diploma de arbeidsmarkt instroomden, en mbo-2-opgeleiden, die veel vaker werkloos werden toen het economisch slechter ging rond 2010.

Ook toont onderzoek aan dat een beroepspecifieke opleiding tot hogere beloning leidt dan opleidingen waarvoor een minder helder gedefinieerd beroepspectief is.<sup>10</sup> Tot slot is het probleem van ‘overscholing’, waarbij mensen een baan vinden onder hun niveau van scholing, minder groot in landen met een omvangrijk beroepsonderwijsstelsel.<sup>11</sup> Er is dus een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt in sterk beroepspecifieke stelsels. Van de gevreesde problemen van deze stelsels, vanwege de veronderstelde kennisveroudering, is nog weinig te merken.

Samengevat zien we vooral nadelen van vroeg-selecterende systemen: meer ongelijke kansen op een hoger diploma, en grotere verschillen in burgerlijke betrokkenheid tussen opleidingsgroepen. Deze nadelen strekken zich niet uit tot het beroepsonderwijs — daarvan is de samenvatting toch dat dat nog steeds goed werkt voor de arbeidsmarkt zonder dat het ten koste gaat van iets anders.

### *Uitdagingen voor de toekomst*

Het vraagstuk van de vroege selectie staat, laten we zeggen een beetje, op de politieke agenda. Verschillende politieke partijen hebben in hun verkiezingsprogramma van 2017 opgeroepen om de differentiatie te verminderen, bijvoorbeeld via brede

## Het onderwijsdebat van de afgelopen decennia laat zien dat de beleidskeuze vooral op de markt gericht is

pen voor wat betreft burgerlijke betrokkenheid groter dan in landen met een gemeenschappelijk programma in het voortgezet onderwijs.<sup>7</sup> Op een aantal terreinen nemen de verschillen tussen leerlingen in het algemeen vormend en beroepsonderwijs toe tijdens de schoolloopbaan, hoewel de evidentie op dit vlak gemengd is. Landenvergelijkend onderzoek toont aan dat het vooral de vroege selectie is, en niet zozeer het beroepsgerichte karakter van onderwijsstelsels, dat de burgerschapskloof tussen opleidingsgroepen vergroot. Een zorgelijke bevinding is dan ook dat het percentage van de totale verschillen in burgerschapsuitkomsten tussen scholen in Nederland veel sterker is dan elders. Nederlandse scholen zijn homogene eilandjes van burgerschapsopvattingen. Het is in het Nederlandse stelsel moeilijker dan elders om met andersdenkenden in aanraking te komen op school.<sup>8</sup>

Herman van de Werfhorst *Een onderwijsstelsel dat nog stamt uit de negentiende eeuw*

scholengemeenschappen of brede brugklassen. Het regeerakkoord van Rutte III is nog erg voorzichtig: er moet in elke regio ‘een zo dekkend mogelijk aanbod van verschillende typen brugklassen’ worden aangeboden. Het ministerie wil gelijke kansen bevorderen door lokale initiatieven te verbinden in de *Gelijke Kansensalliantie*. Deze voorbeelden geven aan dat Den Haag het aan het veld overlaat hoe men kansengelijkheid wil bevorderen. De kramp die ontstond na ‘Dijsselbloem’ is nog niet verdwenen.

Zoals ik in de inleiding van dit artikel al schreef, vormden de contouren van het Nederlandse onderwijsstelsel zich al lange tijd geleden. Het aanbieden van parallelle onderwijsstromen die leerlingen in dezelfde leeftijdsgroep bedienen, vindt zijn oorsprong in de negentiende eeuw. De Mammoetwet van 1968 heeft daar wel wat in veranderd: brede scholengemeenschappen ontstonden, het stapelen van opleidingen werd gefaciliteerd. De invoering van het vmbo diende de tweedeling tussen algemeen vormend en beroepsspecifiek onderwijs te verminderen. Toch hebben deze hervormingen de kansengelijkheid niet vergroot,<sup>12</sup> misschien omdat de basisstructuur van het stelsel onveranderd bleef. In sommige opzichten keren we terug naar het onderwijsstelsel van vóór de Mammoetwet: er zijn steeds minder brugklassen en brede scholengemeenschappen. Dat beleidsmakers actief op zoek zijn naar mogelijkheden om scholen aan te moedigen om brede brugklassen aan te bieden is een hoopvolle ontwikkeling.

Maar het minder rigide maken van de selectie (bijvoorbeeld via brede scholengemeenschappen en brede brugklassen) betekent niet automatisch dat de kansengelijkheid wordt vergroot. Om onderwijshervormingen te laten slagen is het nodig dat er twee niveaus van draagvlak zijn voor het bevorderen van kansengelijkheid. Ten eerste is het belangrijk dat professionals in het veld (schoolbesturen, directies, leraren) de veranderingen steunen,

en het beoogde doel delen.<sup>13</sup> In dat opzicht is het enerzijds hoopgevend dat veel scholen bezig zijn met het vraagstuk van gelijke kansen, maar anderzijds verontrustend dat zij het spanningsveld met andere gemaakte keuzes niet zien. Dat leerkrachten nog steeds vaak de overtuiging hebben dat zij ook zonder een centrale toets goed kunnen inschatten wat een leerling aankan is in dat opzicht zorgwekkend. En centrale examens, waar de VO-Raad kritiek op heeft, zijn net als de centrale eindtoets basisonderwijs van belang om kansengelijkheid te bevorderen.

## Het is in het Nederlandse stelsel moeilijker dan elders om met andersdenkenden in aanraking te komen op school

Politiek-economen stellen dat beleidsveranderingen verschillende vormen aannemen, afhankelijk van de mate waarin politieke actoren veto's kunnen uitspreken, en waarin professionals in het veld discretionaire mogelijkheden hebben om hun eigen invulling aan beleid te geven.<sup>14</sup> Juist als partijen veranderingen kunnen tegenhouden en professionals hun eigen invulling aan beleid geven, ontstaat beleidsverandering vooral via veranderende praktijken binnen bestaande wetten. De ver-smalling van de brugperiode en van scholengemeenschappen moet mijns inziens op deze manier geduid worden (en overigens het mislukken van de basisvorming ook, waarvoor draagvlak ontbrak<sup>15</sup>).

Ten tweede is draagvlak nodig in de bredere samenleving. En ook in dit opzicht zijn er enerzijds hoopgevende en anderzijds verontrustende ontwikkelingen. Hoopgevend is dat het vraagstuk van ongelijkheid prominent be-

Herman van de Werfhorst *Een onderwijsstelsel dat nog stamt uit de negentiende eeuw*

discussieerd wordt. Verschillende invloedrijke studies zoals van Thomas Piketty, het Sociaal en Cultureel Planbureau, de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, en rapporten van de Inspectie van het Onderwijs tonen aan dat niet iedereen profiteert van economische groei en onderwijsexpansie. Met name het onderwijs wordt gezien als een belangrijke scheidslijn in Nederland. Dat deze ongelijkheden beter bekend raken, en meer bediscussieerd worden in de media, betekent dat onderwijsbeleid misschien meer kan landen in een klimaat waar gelijke kansen belangrijk worden gevonden.

Anderzijds zien we ook dat de maatschappij verhardt, en mensen vooral het beste voor zichzelf wensen. Het 'geloof' in de meritocratie als rechtvaardig verdelingsprincipe, waarbij verdienste doorslaggevend is voor de positie die men inneemt in de maatschappij, en de achterblijvers dan ook zelf verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor hun falen, neemt toe als de ongelijkheid in een land toeneemt.<sup>16</sup> Of een dergelijk klimaat open staat voor een krachtig kansenbeleid is dan ook nog maar de vraag.

Wetende dat Nederland als een van de weinige landen het moment van selectie nog niet heeft aangepakt, en de grotere sociale ongelijkheden die met vroege selectie gepaard gaan in ogenschouw nemend, is een heroverweging van het moment van selectie in mijn ogen noodzakelijk. Als we 'from scratch' een nieuw onderwijssysteem zouden vormgeven zouden we vermoedelijk niet uitkomen bij een stelsel waarin men op twaalfjarige leeftijd geselecteerd wordt, noch zouden we een (vmbo) programma inrichten dat op zestienjarige leeftijd met een diploma wordt afgesloten zonder dat men het minimale niveau van scholing bereikt heeft.

Het naar achteren verplaatsen van het moment van selectie kan natuurlijk op verschillende manieren. Allereerst zou men vroege selectie minder rigide kunnen maken binnen de bestaande regels. Binnen de classificatie

van Peter Hall<sup>17</sup> zou dit een 'first order change of policy' zijn: bestaande instrumenten kunnen worden gebruikt door bijvoorbeeld via de financiering van scholen het inrichten van brede scholengemeenschappen met brede brugklassen te bevorderen. Dergelijke scholen slaan niet alleen een brug tussen onderwijsniveaus, maar ook tussen de basisschool en de middelbare school. Op brede scholengemeenschappen is de opstroom groter, en kunnen kinderen van verschillende niveaus (en sociale milieus) met elkaar in aanraking komen.

Kansengelijkheid wordt vermoedelijk via brede brugklassen bevorderd, omdat (achterstands-)leerlingen meer tijd hebben om te laten zien welk niveau ze aankunnen. En er zijn andere voordelen. Zelfs als het in zo'n scholengemeenschap verstandig is om op een gegeven moment te selecteren voor een niveau-klas in de kernvakken (zoals wiskunde en talen), dan valt gemakkelijker te organiseren dat leerlingen van verschillende niveaus samen sporten, maatschappijleer volgen, of beeldende vorming krijgen. En het is op een scholengemeenschap ook veel gemakkelijker te organiseren om periodiek te kijken of een leerling nog op de juiste plaats zit. Mochten er zorgen zijn dat de scholen dan veel te groot worden: de locaties kunnen gebruikt worden voor de onderbouw en de bovenbouw.

De vraag is echter of een dergelijke vrijblijvende aanpassing van de (financierings-) parameters voldoende is om de kansengelijkheid te bevorderen. Immers, als het onderwijsbeleid nog steeds primair vanuit het denk-kader van de arbeidsmarkt wordt gevormd, zullen er argumenten zijn vóór vroege selectie omdat het de toestroom naar lagere beroepen stuurt, en de best-and-briest op hun hoge (gymnasium-)niveau kunnen blijven worden opgeleid. (In dat opzicht is het overigens raar dat onze 'top' het in internationale toetsen niet veel beter doet, dus hoe succesvol zijn we nu feitelijk in het stimuleren van de top?) Er zullen hooguit meer brede scholengemeen-

---

Herman van de Werfhorst *Een onderwijsstelsel dat nog stamt uit de negentiende eeuw*

schappen en brede brugklassen komen, maar een drang naar sociaal onderscheid zal de wens voor het gymnasium openhouden.

Als alle leerlingen nu eens naar een tweejarige brede brugperiode gingen, via aanpassing van de wet? De kansengelijkheid gaat dan vermoedelijk omhoog. Misschien valt een dergelijke gestandaardiseerde brede brugperiode in te voeren via wat Peter Hall tweede-orde beleidsveranderingen noemt: een institutionele aanpassing om bestaande doelen te bereiken. Maar eerlijk gezegd denk ik dat om latere selectie mogelijk te maken, een heroverweging van de doelen van het onderwijs nodig is: een derde-orde verandering. Men zou een breder perspectief op de doelen van het onderwijs kunnen ontwikkelen, waarbij we onderwijsbeleid minder eenzijdig vormen vanuit de wensen

van de arbeidsmarkt. Het bieden van gelijke kansen en het bevorderen van burgerschap zijn eigenstandige doelen, en als men daar meer op zou koersen dan nu het geval is kun je er niet omheen om het moment van selectie uit te stellen.

Het veranderen van doelen is niet iets dat simpelweg vanuit Den Haag kan gebeuren. Het is zaak om draagvlak te creëren, zowel in het veld als in de bredere maatschappij. Hier ligt een taak voor de politiek, de schoolbesturen, de sectorraden en andere organisaties in het maatschappelijk middenveld. Maar eerst moet men zelf in de spiegel kijken. Bijvoorbeeld: zien schoolbesturen het spanningsveld tussen kansengelijkheid en autonome scholen? Zijn zij bereid om iets van hun autonomie in te leveren als dat kansengelijkheid bevordert?

Herman van de Werfhorst *Een onderwijsstelsel dat nog stamt uit de negentiende eeuw*

**Noten**

- 1 Onderwijsraad, 2014, *Onderwijspolitiek na de Commissie-Dijsselbloem*, Den Haag: Onderwijsraad.
- 2 Van de Werfhorst, Herman G. 2015, 'De achterkant van autonomie: maatwerk, sturing en ongelijkheid', *Nederlands Tijdschrift voor Onderwijsrecht en Onderwijsbeleid*, december: 286-293
- 3 Bronneman-Helmerts, Ria, 2011, *Overheid en onderwijsbestel. Beleidsvorming rond het Nederlandse onderwijsstelsel (1990-2010)*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 4 Jungbluth, Paul, 2019, 'Kansenbeleid verpietert, ongelijkheid floreert', *Schoolmanagement*, 2019-4.
- 5 Van de Werfhorst, Herman G. en Jonathan J. B. Mijs, 2010, 'Achievement Inequality and the Institutional Structure of Educational Systems: A Comparative Perspective', *Annual Review of Sociology* 36: pp. 407-28; Van de Werfhorst, Herman G (te verschijnen), 'Early Tracking and Social Inequality in Educational Attainment: Educational Reforms in 21 European Countries', *American Journal of Education*.
- 6 Brunello, Giorgio en Daniele Checchi, 2007, 'Does School Tracking Affect Equality of Opportunity? New International Evidence', *Economic Policy* 22(52): pp. 781-861.
- 7 Van de Werfhorst, Herman G, 2016, 'Vocational and Academic Education and Political Engagement: The Importance of the Educational Institutional Structure', *Comparative Education Review* 61(1): pp. 111-40.
- 8 Munniksma, Anke, Anne Bert Dijkstra, Ineke Van der Veen, Guuske Ledoux, Herman G. Van de Werfhorst, and Geert Ten Dam, 2017, *Burgerschap in het voortgezet onderwijs. Nederland in vergelijkend perspectief*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 9 Karsten, Sjoerd, 2016, *De hoofdstroom in de Nederlandse onderwijsdelta. Een nuchtere balans van het mbo*, Apeldoorn: Maklu.
- 10 Bol, Thijs, Christina Ciocca Eller, Herman G. van de Werfhorst, en Thomas A. DiPrete. 2019, 'School-to-Work Linkages, Educational Mismatches, and Labor Market Outcomes', *American Sociological Review* 84(2): pp. 275-307; Bol, Thijs en Van de Werfhorst, Herman, 2016, *De link tussen school en werk in een polariserende arbeidsmarkt*, Rapport in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Amsterdam: Amsterdam Centre for Inequality Studies.
- 11 Di Stasio, Valentina, Thijs Bol, and Herman G. Van de Werfhorst, 2016, 'What Makes Education Positional? Institutions, Overeducation and the Competition for Jobs', *Research in Social Stratification and Mobility* 43: pp. 53-63; Leve Is, Mark, Rolf van der Velden, and Valentina Di Stasio, 2014, 'From School to Fitting Work: How Education-to-Job Matching of European School Leavers Is Related to Educational System Characteristics', *Acta Sociologica* 57(4): pp. 341-61.
- 12 Dronkers, Jaap, 1993, 'Educational Reform in the Netherlands: Did It Change the Impact of Parental Occupation and Education?', *Sociology of Education* 66(4): pp. 262-77; Buis, Maarten L, 2010, *Inequality of Educational Outcome and Inequality of Educational Opportunity in the Netherlands during the 20th Century*, Proefschrift Vrije Universiteit.
- 13 Cohen, David K. and Jal D. Mehta, 2017, 'Why Reform Sometimes Succeeds: Understanding the Conditions That Produce Reforms That Last', *American Educational Research Journal* 54(4): pp. 644-90.
- 14 Mahoney, James and Kathleen Thelen, 2010, 'A Theory of Gradual Institutional Change', in *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, redactie door J. Mahoney en K. Thelen. Cambridge: Cambridge University Press.
- 15 Prick, Leo, 2006, *Drammen, dreigen, draaien. Hoe het onderwijs twintig jaar lang vernieuwd werd*, Amsterdam: Mets & Schilt.
- 16 Mijs, Jonathan J. B, 2019, 'The Paradox of Inequality: Income Inequality and Belief in Meritocracy Go Hand in Hand', *Socio-Economic Review*.
- 17 Hall, Peter A., 1993, 'Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain', *Comparative Politics* 25(3): pp. 275-96.

# Het is het *stelsel*, stupid!

## *Grenzen aan de houdbaarheid van ons selectieve onderwijsstelsel*

Het Nederlandse onderwijsstelsel veroorzaakt ongelijkheid in schoolloopbanen. Het stelsel moet dus op de schop. Dat wil niet zeggen dat het stelsel tot de grond toe moet worden afgebroken. Een paar gerichte interventies zouden al veel goed doen.

**LOUISE ELFFERS**

*Universiteit van Amsterdam & Hogeschool van Amsterdam*

Wie vandaag de dag een onderwijsstelsel zou ontwerpen, zou niet van de tekentafel terugkeren met een schets van het huidige Nederlandse stelsel. Dat is ook niet zo gek. Ons onderwijsstelsel is het resultaat van een historische ontwikkeling die zich over vele decennia uitstrekt. Het draagt sporen van vervlogen tijden, toen het dienst deed in een andere context en dynamiek. Dat maakt het niet per definitie ongeschikt om in onze huidige tijd te functioneren.

Er zijn echter signalen dat enkele centrale kenmerken van het Nederlandse onderwijsstelsel zich lastig laten verhouden tot de vereisten van een meritocratisch georganiseerde samenleving, waarin niet sociale afkomst maar talent en inzet leidend zouden moeten zijn voor de maatschappelijke positie die iemand bereikt.

### ***Het Nederlandse onderwijsstelsel***

De inrichting van het Nederlandse onderwijsstelsel zoals we dat vandaag de dag kennen,

heeft zijn oorsprong in de stelselhervorming uit de jaren zestig die bekend is komen te staan als de Mammoetwet. Met die hervorming werden breed toegankelijke routes voor algemeen vormend en beroepsonderwijs ingericht. Het leerpotentieel van leerlingen zou voortaan leidend zijn voor de route die een leerling volgt.

Op de vorming van het vmbo – een samenvoeging van vbo en mavo – na, is de inrichting van het Nederlandse onderwijsstelsel sinds de Mammoetwet grotendeels hetzelfde gebleven. Leerlingen doorlopen de basisschool tot en met groep 8, volgen daarna enkele jaren voortgezet onderwijs op vmbo-, havo- of vwo-niveau, waarna ze in de meeste gevallen doorstuderen op het mbo, hbo of de universiteit.

Toch is die inrichting minder vanzelfsprekend dan het voor de meeste Nederlanders wellicht lijkt. Onderwijsstelsels verschillen bijvoorbeeld in de momenten waarop leerlingen een overstap maken naar vervolgonderwijs, en in aantal en aard van de verschillende leerroutes die worden aangeboden

Louise Elffers *Het is het stelsel, stupid!*

in het voortgezet onderwijs. Het Nederlandse onderwijsstelsel onderscheidt zich – net als dat van onze directe burens Duitsland en België – door een vroege selectie van leerlingen naar niveau, een groot aantal van elkaar gescheiden onderwijsroutes in het voortgezet onderwijs en een substantieel aanbod aan beroepsonderwijs.<sup>1</sup>

Het Nederlandse onderwijs sorteert leerlingen aan het eind van de basisschool naar een van de verschillende onderwijsniveaus in het voortgezet onderwijs. Leerlingen krijgen na de overgang naar het voortgezet onderwijs voor alle vakken les in hun eigen niveaugroep. Dit wordt ook wel (externe) differentiatie genoemd. Sommige scholen geven leerlingen in de onderbouw van het voortgezet onderwijs nog een tijdje samen les, om ze na een of twee jaar alsnog te scheiden naar onderwijsniveau. Het Nederlandse onderwijsstelsel is een van de vroegst selecterende stelsels ter wereld.

Na de selectie bij de overgang naar het voortgezet onderwijs kunnen leerlingen in Nederland een groot aantal verschillende routes volgen: praktijkonderwijs, vmbo-basisberoepsgerichte leerweg (vmbo-b), vmbo-kaderberoepsgerichte leerweg (vmbo-k), vmbo-gemengde leerweg (vmbo-g), vmbo-theoretische leerweg (vmbo-t), havo, atheneum en gymnasium. Het voortgezet onderwijs in Nederland valt niet alleen op door het grote aantal verschillende routes waarover leerlingen worden verdeeld, maar ook door het grote aandeel leerlingen dat daarbij een beroepsgerichte route volgt. Ruim de helft van de leerlingen in het voortgezet onderwijs gaat naar het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs. Ook in het post-secundair onderwijs volgt de overgrote meerderheid van de Nederlandse studenten een vorm van (middelbaar of hoger) beroepsonderwijs. In veel andere landen ligt dit aandeel aanzienlijk lager.

Kenmerkend voor het Nederlandse onderwijsstelsel is ook de relatief grote autonomie van scholen.<sup>2</sup> Hoewel dit nogal eens anders lijkt te worden ervaren, kennen Nederlandse

scholen in vergelijking met andere landen veel vrijheid als het gaat om de inrichting en uitvoering van het onderwijs en de besteding van budgetten. In artikel 23 van de Grondwet is vastgelegd dat burgers vrij zijn een school op te richten die past bij hun levensbeschouwelijke of onderwijskundige visie. Mits deze scholen voldoen aan deugdelijkheidseisen waarop de Inspectie van het Onderwijs toeziet, worden zij gelijk aan het openbaar onderwijs bekostigd.

## Het Nederlandse onderwijsstelsel is een van de vroegst selecterende stelsels ter wereld

De Nederlandse overheid stelt in samenwerking met het onderwijs- en beroepenveld leerdoelen en eindtermen vast voor verschillende leergebieden. De meeste daarvan worden getoetst aan de hand van gestandaardiseerde eindtoetsen in het basis- en voortgezet onderwijs. Scholen zijn vrij te bepalen hoe ze hun onderwijs inrichten om de verschillende leerdoelen te realiseren. Sinds de jaren negentig kennen Nederlandse scholen bovendien een grote mate van financiële autonomie. Scholen worden gefinancierd via een lumpsum-bekostiging, wat betekent dat zij hun budgetten grotendeels naar eigen inzicht kunnen besteden. Deze autonomie gaat gepaard met een uitgebreid systeem van sturing en verantwoording op opbrengsten. De Inspectie bepaalt mede aan de hand van opbrengstberekeringen of scholen hun taken naar behoren uitvoeren. Als de opbrengsten ondermaats zijn, kan een school in het uiterste geval worden gekort in de overheidsbekostiging.

Louise Elffers *Het is het stelsel, stupid!*

### **Invloed op schoolloopbanen**

Bovengenoemde kenmerken van het onderwijsstelsel zijn van invloed op het verloop van schoolloopbanen van leerlingen in Nederland. De vroege selectie en de sterke mate van differentiatie in het voortgezet onderwijs spelen een sturende rol. Het niveau waarop een leerling in het eerste leerjaar van het voortgezet onderwijs wordt geplaatst, is de afgelopen decennia bovendien steeds bepalender geworden voor het verdere verloop van de schoolloopbaan.<sup>3</sup>

Het stapelen van diploma's is lastiger geworden, onder meer door het opwerpen van extra drempels voor doorstromen naar een hoger niveau.<sup>4</sup> Zo zijn havo-scholen aanvullende eisen gaan stellen aan leerlingen die met een diploma vmbo-t (het vroegere mavo) willen doorleren op havo-niveau. Ook is het lastiger geworden om tussentijds te wisselen van route, doordat onderwijsinstellingen minder vaak verschillende routes (vmbo, havo en vwo) binnen één school aanbieden. De initiële niveauplaatsing in het voortgezet onderwijs speelt daardoor een bepalende rol in de schoolloopbaan, en die plaatsing hangt af van het niveau-advies van de basisschool.

Onderzoek naar het verloop van schoolloopbanen van tienduizenden leerlingen bevestigt dat over- en onderadvisering een blijvend effect hebben op de schoolloopbaan van leerlingen.<sup>5</sup> Het is daarom van belang dat een vroegselecterend onderwijsstelsel voldoende ruimte biedt om een aanvankelijke niveauplaatsing te corrigeren, door van route te kunnen wisselen.<sup>6</sup> Met de verkorting en versmalling van brede brugperiodes, het afscheiden van leerroutes en het opwerpen van extra drempels voor opstroom, beweegt het Nederlandse onderwijsstelsel zich de afgelopen jaren juist in tegengestelde richting. Wie eenmaal op een bepaalde route is geplaatst, komt er niet meer zo makkelijk vanaf. Dat betekent dat het verloop van de

schoolloopbaan van leerlingen in hoge mate wordt bepaald door het niveau-advies van de basisschool.

Gezien die bepalende rol is het opvallend dat de wijze waarop dat niveau-advies tot stand komt geen standaardprocedure kent. Regio's, scholen en leraren kunnen eigen afwegingen maken bij de formulering van het advies. In verschillende regio's hebben scholen onderlinge afspraken gemaakt in zogeheten plaatsingswijzers over de bandbreedtes van de scores in het leerlingvolgsysteem waaraan de niveau-adviezen worden verbonden.

### **Nederlandse scholen hebben een relatief grote autonomie**

Soms is in deze plaatsingswijzers ook vastgelegd dat uitsluitend enkelvoudige adviezen worden afgegeven. Enkelvoudige advisering mondde de afgelopen jaren veelal uit in een voorzichtiger advisering: wanneer bij een leerling twijfel bestaat over het niveau, wordt voor de zekerheid een enkelvoudig advies afgegeven op het laagste van de twee niveaus waartussen getwijfeld wordt.<sup>7</sup> Met name het voortgezet onderwijs stuurt aan op voorzichtige advisering. Dat heeft onder meer te maken met de opbrengstenberekening die de Inspectie van het Onderwijs hanteert in het voortgezet onderwijs. Wanneer een leerling afstroomt naar een lager niveau dan aanvankelijk was geadviseerd, dan krijgt de school een strafpunt in de opbrengstenberekening. De regionale verschillen in advisering betekenen dat een leerling met een bepaald prestatieniveau in de ene regio een advies havo/vwo zou krijgen, waar dat in een andere regio enkel havo of enkel vwo zou zijn. Zo'n leerling krijgt in het ene geval wel en in het andere geval geen toegang tot het



Louise Elffers *Het is het stelsel, stupid!*

vwo, en daarmee wel of geen directe toegang tot de universiteit.

Individuele scholen verschillen in de procedures die ze hanteren om tot een advies te komen, en in de mate waarin hierover in het team afspraken zijn gemaakt. De leraar in groep 8 heeft in alle gevallen een beslissende rol in de formulering van het definitieve advies. Zij verschillen echter in de mate waarin ze verschillende zaken meewegen in hun advies.<sup>8</sup> Waar alle leraren de schoolprestaties meewegen, laten leraren in wisselende mate ook hun impressie van – onder meer – de motivatie, doorzettingsvermogen, ambitie, werkhouding, concentratie en de thuisomgeving van de leerling meewegen in het advies.

Interviews met leraren over hun afwegingen bij het geven van het advies brengen in beeld hoe hun particuliere opvattingen het niveau-advies beïnvloeden.<sup>9</sup> Zo is de ene leraar van mening dat leerlingen in groep 8 al een geschikte 'huiswerkhouding' moeten hebben getoond om zich te kwalificeren voor havo of vwo, waar een andere leraar vindt dat die houding weinig zegt over de kansen van leerlingen om havo of vwo succesvol te kunnen doorlopen. Een leraar geeft aan zelf negatieve ervaringen te hebben met afstroom en haar leerlingen daarvoor te willen behoeden door ze aan de lage kant te adviseren. Een andere leraar vertelt dat zij een Chinese leerling die op vwo-niveau presteert een havo-advies gaf om haar te beschermen tegen de hoge prestatiedruk die volgens deze leraar in Chinese gezinnen heerst.

De ruimte voor regio's, scholen en leraren om eigen afwegingen te maken bij het formuleren van het niveau-advies mondt uit in significante verschillen in de hoogte van de adviezen. Leerlingen met hetzelfde prestatieniveau krijgen daardoor verschillend toegang tot vervolgonderwijs, afhankelijk van de regio, school en leraar die het advies afgeeft.

In die verschillen zijn enkele structurele patronen te ontdekken.<sup>10</sup> Sommige leraren geven structureel hogere of lagere adviezen

dan anderen. In klassen met meer sterke presteerders krijgen leerlingen hogere adviezen dan leerlingen met eenzelfde prestatieniveau in klassen met minder sterke leerlingen. Sommige leraren adviseren leerlingen met een migratie-achtergrond structureel hoger dan hun schoolprestaties indiceren, waar anderen deze leerlingen juist stelselmatig lager adviseren. Met name het opleidingsniveau van ouders blijkt samenhang te vertonen met de hoogte van het advies. Bij gelijke prestaties krijgen leerlingen met hoger opgeleide ouders structureel hogere adviezen dan leerlingen met lager opgeleide ouders. Die verschillen werken vervolgens de gehele schoolloopbaan door.<sup>11</sup>

### **Onderwijsstelsel onder druk**

De vroege selectie en differentiatie van het Nederlandse onderwijsstelsel worden al langer bekritiseerd. Omdat bij de invoering van de Mammoetwet de sterke scheiding en hiërarchische ordening van de routes van vóór de Mammoetwet in stand werden gehouden – met onder meer het behoud van de categorale gymnasia – bleef de sociale segregatie tussen de routes zichtbaar.<sup>12</sup> Het was aanleiding om al kort na de stelselhervorming verder na te denken over de inrichting van een zogeheten middenschool, waarin leerlingen zich in heterogene groepen naar eigen interesse en vermogen zouden kunnen ontwikkelen, en de definitieve keuze voor een route pas op latere leeftijd zou worden gemaakt.<sup>13</sup>

Waar andere landen in dezelfde periode inderdaad overgingen tot het invoeren van een middenschool, kwam deze er – op enkele experimenten na – in Nederland uiteindelijk niet.<sup>14</sup> Ook de basisvorming, die volgde op het gestaakte experiment van de middenschool, was geen lang leven beschoren. Daarna zijn geen pogingen meer ondernomen om de vroege selectie uit te stellen of de scherpe differentiatie in het voortgezet onderwijs af te zwakken. Ook na opnieuw aanzwellende

Louise Elffers *Het is het stelsel, stupid!*

kritiek op de vroege selectie door onder meer de OECD, wilden opeenvolgende ministers van onderwijs zich niet meer aan het vraagstuk branden.<sup>15</sup>

De laatste jaren staan de vroege selectie en differentiatie opnieuw onder druk. Dat komt enerzijds door de beschikbaarheid van data die steeds scherper in beeld brengen dat vroege selectie samenhangt met kansongelijkheid. Met behulp van landenvergelijkende datasets die de afgelopen jaren ter beschikking zijn gekomen, wordt bevestigd dat onderwijsstelsels die leerlingen relatief vroeg selecteren een grotere sociale ongelijkheid in het verloop van schoolloopbanen kennen, dan stelsels waar leerlingen later worden geselecteerd.<sup>16</sup>

Bovendien blijkt een vaak aangehaald argument vóór selectie en differentiatie, dat het zou leiden tot betere prestaties, in landenvergelijkende analyses niet houdbaar.<sup>17</sup> Daarnaast zijn de afgelopen jaren ook binnen Nederland verschillende studies gepubliceerd die tonen hoe selectie en differentiatie de leerkansen van leerlingen begrenzen<sup>18</sup>, wat in het bijzonder negatief kan uitpakken voor leerlingen met lager opgeleide ouders of met een migratie-achtergrond, omdat zij vaker te maken krijgen met onder advisering.<sup>19</sup>

Anderzijds zet de opwaartse druk in het onderwijs het vraagstuk van de vroege selectie en differentiatie op scherp. Nederland is – net als ons omringende landen – een geschoolde samenleving geworden: steeds meer mensen zijn hoogopgeleid. In de geschoolde samenleving bepaalt het opleidingsniveau de toegang tot verschillende segmenten van de arbeidsmarkt en de bijbehorende maatschappelijke status.<sup>20</sup> Om hun kansen in de geschoolde samenleving te maximaliseren, proberen leerlingen een plekje te bemachtigen op de onderwijsroute die het meeste perspectief biedt op het behalen van het hoogste diploma. Het Nederlandse onderwijsstelsel is een opvallend weinig behulpzame partner in het realiseren van die ambitie.

Al vroeg in de schoolloopbaan wordt de route naar het hoger onderwijs aanzienlijk versmald. De toegang tot die route wordt bovendien streng bewaakt: bij twijfel blijft de poort gesloten. Wie de kennis, middelen en het netwerk heeft om met wat trekken en duwen de poort alsnog op een kiertje te zetten, maakt daarvan grif gebruik. Extra bijlessen en toetstrainingen, second opinion-toetsen, indringende gesprekken met de leraar of schooldirecteur: alle mogelijkheden worden benut om alsnog een hoger advies in de wacht te slepen. Omdat scholen en leraren vrij zijn om hun eigen afwegingen te maken bij de advisering, heeft dat trekken en duwen zin. Hoger opgeleide ouders weten aanzienlijk vaker alsnog plaatsing in havo of vwo – en daarmee directe toegang tot het hoger onderwijs – voor hun kind te realiseren dan lager opgeleide ouders.<sup>21</sup> Het Nederlandse onderwijsstelsel werkt daarmee de sociale ongelijkheid in de hand.

### *Het spook van de stelselwijziging*

Wie in onderwijskringen verkeert, durft het woord ‘stelselwijziging’ niet gauw in de mond te nemen. Na een aantal weinig succesvol verlopen hervormingen die later kritisch zijn geëvalueerd in het Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen, heerst algehele terughoudendheid ten aanzien van hervorming van het stelsel. Die terughoudendheid is begrijpelijk. Tegelijkertijd zijn hierboven onmiskenbare knelpunten in de inrichting van het onderwijsstelsel geconstateerd. Het is onverstandig zulke knelpunten te negeren omwille van wat wel het ‘Dijsselbloemspook’ is gaan heten: het vermijden van het gesprek over mogelijk noodzakelijke onderwijshervormingen uit angst in de valkuilen te stappen die de parlementaire onderzoekscommissie in 2008 onder leiding van toenmalig kamerlid Dijsselbloem aan het licht bracht.<sup>22</sup>

Louise Elffers *Het is het stelsel, stupid!*

Het taboe op stelselwijzigingen leidt tot symptomatisch beleid waarin het onderliggende probleem onvoldoende wordt aangepakt. Er wordt heen en weer geschoven met de eindtoets in groep 8, leraren worden getraind om minder bevooroordeeld te adviseren, en er worden vanuit Den Haag vriendelijke verzoeken bij scholen neergelegd om minder risicomijdend te adviseren en plaatsen. Het past bij de trend van decentralisering, waarin zoveel mogelijk regie wordt gelaten bij individuele scholen, leraren en ouders. Dat is voor sommige onderwijsvraagstukken een verstandige strategie, zeker waar het gaat om het zogeheten primaire onderwijsproces: het leren in de klas. Maar er zijn ook onderwijsvraagstukken die dat primaire proces, de slagkracht van leraren en scholen, en ook het belang van individuele scholen, leraren, ouders en leerlingen overstijgen.<sup>23</sup> Scholen, leraren en ouders zijn – noch individueel noch collectief – eigenaar van problemen op het niveau van het stelsel. De werkelijke probleemeigenaar is de overheid, die grondwettelijk belast is met de bewaking van de kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van ons onderwijsstelsel.

De vraag is hoe lang die overheid nog meent te kunnen vasthouden aan een stelselinrichting die – zeker op het vlak van toegankelijkheid – veel te wensen over laat. De terughoudendheid om problemen op stelselniveau aan te pakken kan wellicht worden gekeerd door het inzicht dat het onderwijsstelsel niet tot de grond toe hoeft te worden afgebroken om verbeteringen aan te brengen – zoals nogal eens wordt gevreesd.

De sleutel tot verbetering ligt in de eerste plaats bij de inperking van de rol van het basisschooladvies door flexibilisering van het voortgezet onderwijs. Een schooladvies bij de overgang naar het voortgezet onderwijs is alleszins nuttig: de basisschool kan met de leerling en het voortgezet onderwijs bespreken hoe het tot

dan toe is gegaan en welke vervolgstappen het beste zouden aansluiten bij die leerontwikkeling. Er is echter geen reden om bij de overgang naar het voortgezet onderwijs dwingende voorspellingen te doen over de leerontwikkeling in het voortgezet onderwijs.

Door de sterk gesegmenteerde structuur van ons voortgezet onderwijs zet het niveauadvies aan het eind van de basisschool de schoolloopbaan voortijdig op slot. Wanneer de verschillende routes in het voortgezet onderwijs meer met elkaar

## Individuele scholen verschillen in de procedures die ze hanteren om tot een schooladvies te komen

worden verbonden binnen scholen, en daartussen meerdere overstapmomenten worden gecreëerd, kunnen leerlingen gemakkelijker van route wisselen. Een eventuele onder- of overschatting aan het eind van de basisschool kan daarmee eenvoudig worden gecorrigeerd. Het niveauadvies vormt op die manier ook niet langer een ijkpunt voor de kwaliteitsbepaling van het voortgezet onderwijs, wat onder advisering in de hand werkt. Het niveauadvies wordt teruggebracht tot de essentie: een tussentijds schoolloopbaanadvies voor leerlingen bij de overstap naar het voortgezet onderwijs. Niet minder, maar vooral ook niet meer.

Er zijn in Nederland verschillende scholen die de hokjesstructuur in het onderwijs proberen te doorbreken. Zij zoeken naar manieren om meer gepersonaliseerde leerroutes aan te kunnen bieden en de leeransen van leerlingen met verschillende achtergronden te

Louise Elffers *Het is het stelsel, stupid!*

versterken. Ze laten bijvoorbeeld de scherpe scheiding naar onderwijsroutes los in de onderbouw van het voortgezet onderwijs, door leerlingen meer tijd en ruimte te bieden om hun eigen route uit te stippelen. Ze verbinden vmbo, havo en vwo meer met elkaar, laten leerlingen van verschillende niveaus samenwerken, bieden maatwerktrajecten aan waarbij leerlingen vakken op verschillende niveaus en verschillende momenten kunnen volgen en afronden, stellen de definitieve selectie uit tot 15 jaar, of bieden meer mogelijkheden om tussentijds te wisselen van route.

## Het Nederlandse onderwijsstelsel werkt sociale ongelijkheid in de hand

De huidige wetgeving biedt ruimte voor dergelijke modellen in de onderbouw, al blijven leerlingen – mede met het oog op de opbrengstenberekening – op papier ingedeeld naar niveau. In de bovenbouw werken leerlingen toe naar hun eindexamen op één van de verschillende niveaus, al zouden sommige scholen ook daar de strikte niveau-indeling verder los willen laten. Daartoe bestaat beperkte ruimte nu leerlingen examenvakken op een hoger niveau dan de rest van hun programma kunnen afsluiten.

Flexibilisering van het voortgezet onderwijs vereist dat het determinisme dat het Nederlandse onderwijs in zijn greep houdt, wordt losgelaten: in het onderwijsaanbod, bij het bepalen van de opbrengsten van scholen en bij de advisering over een passende vervolgroute bij de overstap van het basis- naar het voortgezet onderwijs. Die insteek sluit aan bij het initiële idee voor de middenschool zoals Van Kemenade die ooit in zijn *Contourennota* schetste. In het debat dat op die nota volgde

werd de middenschool echter synoniem voor een *one size fits all*-onderwijsmodel waarin alle leerlingen nog drie jaar langer een en hetzelfde onderwijsprogramma volgen. Zo'n *one size fits all*-model wordt nog vaak als enige alternatief voor het huidige model van vroege selectie en differentiatie geïdentificeerd, om vervolgens naar de prullenbak te worden verwezen. De initiatieven van verschillende scholen laten zien dat er tussen verregaande differentiatie en *one size fits all* nog heel veel smaken mogelijk zijn. Het zou dan ook helpen als deze te simpele tegenstelling in het debat over het onderwijsstelsel wordt losgelaten.

### Tot slot

Met deze bijdrage heb ik willen laten zien dat er grenzen zitten aan de houdbaarheid van ons onderwijsstelsel. Ik heb de nadruk gelegd op de vroege selectie en differentiatie, die in combinatie met de autonomie van scholen een bepalende rol spelen in het verloop van schoolloopbanen in Nederland, en sociale ongelijkheid in de hand werken. Met deze nadruk wil ik geenszins de indruk wekken dat een reflectie op de houdbaarheid van het Nederlandse onderwijsstelsel zich dient te beperken tot de hier besproken kenmerken. Noch wil ik suggereren dat andere zaken in het onderwijs – zoals goede leraren (!) – niet evenzeer van invloed kunnen zijn op het verloop van schoolloopbanen en de kansen van leerlingen. Wat ik met deze bijdrage vooral wil benadrukken, is hoe bepalend de inrichting van ons onderwijsstelsel is. Hoezeer ook andere zaken op het niveau van de schoolorganisatie en het primaire proces in de klas van belang zijn: we kunnen niet steeds met een grote boog om stelselvraagstukken heen blijven lopen.

Voor het tegengaan van de negatieve gevolgen van de inrichting van ons onderwijsstelsel, kan niet worden volstaan met wijzen naar de school, leraar of ouder. Wanneer er weer eens verontwaardigd wordt

Louise Elffers *Het is het stelsel, stupid!*

gewezen naar scholen die leerlingen te voorzichtig adviseren of plaatsens, naar leraren die niet vrij van vooroordelen het niveau-advies formuleren, of naar hoogopgeleide ouders die langs verschillende omwegen

alsnog een hoger advies voor hun kind in de wacht proberen te slepen: laten we ons dan telkens realiseren dat zulk gedrag voortkomt uit de ruimte die het stelsel hiertoe laat. Vrij naar Bill Clinton: het is het *stelsel*, stupid!

**Noten**

- 1 Werfhorst, H. van de, Elffers, L., & Karsten, S. (2015), *Onderwijsstelsels vergeleken: Leren, werken en Burgerschap*, Meppel: Ten Brink.
- 2 Elffers, L. (2018), *De bijles-generatie; Opkomst van de onderwijscompetitie*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 3 Tolsma, J. & Wolbers, M.H.J. (2010), *Naar een open samenleving? Recente ontwikkelingen in sociale stijging daling in Nederland*, Den Haag: RMO.
- 4 Bronneman-Helmers, R. (2011), *Overheid en onderwijsbestel*, Den Haag: SCP.
- 5 Boer, H. de, Bosker, R.J., Werf, M.P.C. van der (2010), 'Sustainability of teacher expectation effects on long-term student performance', *Journal of Educational Psychology* 102 (1), pp. 168-179.
- 6 Onderwijsraad (2018), *Doorgesloten differentiatie in het onderwijsstelsel*, Den Haag: Onderwijsraad.
- 7 Elffers, L. (2018), *De bijles-generatie; Opkomst van de onderwijscompetitie*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 8 Driessen, G. (2005), 'De totstandkoming van de adviezen voortgezet onderwijs: invloeden van thuis en school', *Pedagogiek* 25 (4), 279-298.
- 9 Selling, S. (2019), "Het blijft toch echt ook wel een gevoelskwestie". *Een onderzoek naar de overwegingen van leerkrachten bij de niveau-advisering van leerlingen van groep 8*, Amsterdam: UvA.
- 10 Zie: Boer, H. de, Bosker, R.J., Werf, M.P.C. van der (2010), 'Sustainability of teacher expectation effects on long-term student performance', *Journal of Educational Psychology* 102 (1), pp. 168-179; Timmermans, A.C., Kuyper, H., & Werf, G. van de (2015), 'Accurate, inaccurate, or biased teacher expectations: Do Dutch teachers differ in their expectations at the end of primary education?', *British Journal of Educational Psychology*, 85, pp. 459-478.
- 11 Inspectie van het Onderwijs (2016), *De staat van het onderwijs*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- 12 Schuyt, C.J.M. & Taverne, E. (2000), 1950, *Welvaart in zwart-wit*, Sdu Uitgevers, Den Haag.
- 13 Ministerie van Onderwijs & Wetenschappen (1975), *Discussienota contouren van een toekomstig onderwijsbestel*, Den Haag: Tweede Kamer, zitting 1974-1975, kamerstuk 13 459.
- 14 Zie: Dijk, V. van (2008), *Tussen Mammoetwet en Basisvorming. Het politieke debat over de middenschool, 1973-1977*, Rotterdam: EUR.
- 15 OECD (2007), *Thematic review of Tertiary Education*, Parijs: OECD.
- 16 Schmidt, W.H., Burroughs, N.A., Zoido, P., & Houang, R. (2015), 'The role of schooling in perpetuating educational inequality: an international perspective', *Educational Researcher* 44(7), pp. 371-386.; Werfhorst, H. G. van de & Mijs, J.J.B. (2010), 'Achievement inequality and the institutional structure of educational systems: a comparative perspective', *Annual Review of Sociology* 36: pp. 407-428.
- 17 Werfhorst, H. van de, Elffers, L., & Karsten, S. (2015), *Onderwijsstelsels vergeleken: Leren, werken en burgerschap*, Meppel: Ten Brink.
- 18 Bijvoorbeeld: Korthals, R. A. (2015), *Tracking students in secondary education*, Maastricht: ROA; Boer, H. de, Bosker, R.J., Werf, M.P.C. van der (2010), 'Sustainability of teacher expectation effects on long-term student performance', *Journal of Educational Psychology* 102 (1), pp. 168-179.
- 19 Bergh, L. van den, Denessen, E., Hornstra, L., Voeten, M. & Holland, R.W. (2010), 'The prejudiced attitudes of teachers: relations to teacher expectations and the ethnic achievement gap', *American Educational Research Journal* 47 (2), pp. 497-527; Timmermans, A.C., Kuyper, H., & Werf, G. van de (2015), 'Accurate, inaccurate, or biased teacher expectations: Do Dutch teachers differ in their expectations at the end of primary education?'

Louise Elffers *Het is het stelsel, stupid!*

- British Journal of Educational Psychology*, 85, pp. 459-478.
- 20 Zie verder: Elffers, L. (2018), *De bijlesgeneratie; Opkomst van de onderwijscompetitie*, Amsterdam: Amsterdam University Press; Elffers, L. (2019), 'Het kopen van kansen: de inzet van schaduwwonder-  
wijs in de onderwijscompetitie', in: H. van de Werfhorst & E. van Hest (red.) *Gelijke kansen in de stad*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 21 Inspectie van het Onderwijs (2016), *De staat van het onderwijs*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.
- 22 Onderwijsraad (2014), *Onderwijspolitiek na de Commissie Dijsselbloem*, Den Haag: Onderwijsraad.
- 23 Zie ook: Onderwijsraad (2017), *De leerling centraal?*, Den Haag: Onderwijsraad.

# Flexibiliteit en zekerheid sluiten elkaar niet uit

De Nederlandse arbeidsmarkt is uitzonderlijk flexibel en dat is nadelig voor een aanzienlijk deel van de werkenden. Maar er zitten ook voordelen aan die flexibiliteit. Terug naar het vaste contract als standaard ligt alleen al om die reden niet voor de hand. Een betere oplossing zou wel eens kunnen liggen in een driepijlersysteem vergelijkbaar met dat van onze pensioenen, maar dan toegepast op het risico van arbeidsongeschiktheid en werkloosheid.

## ROMKE VAN DER VEEN

*Hoogleraar Sociologie van arbeid en organisatie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en kroonlid van de Sociaal Economische Raad*

De Nederlandse arbeidsmarkt vertoont, in vergelijking met andere Europese landen een groot aantal bijzondere kenmerken.<sup>1</sup> Het percentage werkenden met een flexibele arbeidsrelatie is zeer hoog en dat geldt ook voor het aantal deeltijdwerkenden. Nederland neemt verder, met landen als Spanje, Griekenland en Italië, een plaats in bij de kopgroep van landen met een hoog percentage zelfstandigen. In Nederland is deze groep, in vergelijking met andere Europese landen, de afgelopen jaren ook het snelst toegenomen. Het gaat dan vooral om de zelfstandigen zonder personeel. Nederland neemt ook een uitzonderlijke positie in waar het gaat om het aantal uren dat gemiddeld gewerkt wordt: dat is het laagste binnen de OECD.

Het percentage mensen dat participeert op de arbeidsmarkt is daarentegen weer hoog.

Nederland zit in de kopgroep van landen met een hoge arbeidsparticipatie van mannen én van vrouwen. Ook de arbeidsparticipatie van ouderen is de afgelopen tien jaar sterk gestegen. De leeftijd waarop mensen met pensioen gaan is in die periode zelfs met meer dan vier jaar gestegen, een uitzonderlijk snelle stijging. Hier staat tegenover dat de arbeidsparticipatie van mensen met een arbeidsbeperking rond het Europees gemiddelde ligt en tot voor kort een lichte tendens tot daling vertoonde. Verder is de werkloosheid in Nederland relatief laag – dat was ook zo ten tijde van de economische en financiële crisis, maar het herstel van de werkgelegenheid voltrok zich bij ons weer langzamer dan gemiddeld.

Ten slotte kent Nederland, in vergelijking met andere OECD-landen, een relatief gelijke inkomensverdeling. Met de Scandinavische

Romke van der Veen *Flexibiliteit en zekerheid sluiten elkaar niet uit*

landen behoort Nederland nog steeds tot de kopgroep van landen met de meest egalitaire inkomensverdeling. Daarentegen is de ongelijkheid in vermogen relatief groot – al wordt daar het collectief opgebouwde pensioenvermogen van ongeveer € 1.400.000.000.000 niet in meegerekend, want dat is niet individueel en niet opneembaar. Wanneer het pensioenvermogen wel zou worden meegenomen in de berekening van vermogensongelijkheid, zou de uitkomst voor Nederland een geheel andere zijn.<sup>2</sup>

### ***Nederlandse exceptionalisme komt uit eigen keuken***

Het uitzonderlijke karakter van de Nederlandse arbeidsmarkt is in hoge mate een gevolg van de keuzes die vanaf de jaren tachtig zijn gemaakt bij de (her)inrichting van het arbeidsmarktstelsel, de sociale zekerheidsvoorzieningen, het inkomensbeleid en belastingstelsel. In het arbeidsmarktbeleid is meer ruimte gekomen voor decentrale arbeidsvoorwaardenregelingen en ook de ruimte voor flexibilisering van arbeidsrelaties is gegroeid. Deze flexibilisering wordt in belangrijke mate ondersteund door het belastingstelsel en het inkomensbeleid. Voor zelfstandigen zijn er diverse stimulerings- en vrijstellingsregelingen die de arbeidskosten van zelfstandigen drukken en de inkomens van zelfstandigen ondersteunen. Flexibilisering wordt ook in meer algemene zin mogelijk gemaakt via toeslagen en vrijstellingen.

De groei van het aantal flexibele arbeidsrelaties en van het aantal zzp'ers wordt verder – tot op zekere hoogte – ook gestimuleerd doordat werkgevers een grote (financiële en re-integratieve) verantwoordelijkheid hebben gekregen in het stelsel van sociale zekerheid voor ziekte en arbeidsongeschiktheid. Deze financiële verantwoordelijkheid kan via herverzekering worden vermindert – en dat doet ook ruim driekwart van de werkgevers – maar de administratieve en re-integratieve lasten lijken toch een zekere afschrikwekkende wer-

king te hebben. Door de inzet van met name zzp'ers, maar ook door flexibilisering van de arbeidsverhoudingen in meer algemene zin, kan deze verantwoordelijkheid ontlopen of gereduceerd worden.

Het blijkt dat de terughoudendheid van werkgevers voor vaste arbeidsrelaties en de sterke gerichtheid op flexibilisering van arbeidsrelaties groter zijn dan uit economische overwegingen aannemelijk gemaakt kan worden.<sup>3</sup> Dit zou kunnen betekenen dat in de bedrijfscultuur in Nederland de voorkeur voor een flexibele arbeidsrelatie en een flexibele inrichting van het productieproces een domi-

## **Onze flexibele arbeidsmarkt zorgt voor een hoge arbeidsparticipatie, lage werkloosheid en een redelijk egalitaire inkomensverdeling**

nante plaats heeft ingenomen. Hiermee hebben we het model van de fordistische arbeidsverhoudingen – de langdurige vaste baan bij dezelfde werkgever met goede arbeidsvoorwaarden – definitief achter ons gelaten.

Via de Wet Werk en Zekerheid, de recente Wet Arbeidsmarkt in Balans en andere maatregelen om de verschillen tussen flexibel werkenden en mensen met een vast contract te verkleinen, wordt gepoogd ook werkenden met een flexibel arbeidscontract meer werkzekerheid en meer sociale zekerheid te geven. Het blijkt in de praktijk echter lastig averechtse effecten uit te sluiten. Sommige maatregelen (uitbreiding van het recht op een transitievergoeding; verhoging van de WW-premie bij een flexibel arbeidscontract) stimuleren het inzetten van zzp'ers – omdat de maatregelen



Romke van der Veen *Flexibiliteit en zekerheid sluiten elkaar niet uit*

niet voor zzp'ers gelden – en andere maatregelen (inperking van het toegestane aantal opeenvolgende flexibele arbeidscontracten of van de duur van deze contracten) kunnen zelfs de onzekerheid van werknemers met een flexibel contract vergroten, omdat werkgevers deze verplichtingen trachten te ontlopen door de arbeidsrelatie nog korter of flexibeler te maken dan hij al is.

Er is in de loop der jaren zo een 'ongelijk speelveld' ontstaan. Er gelden verschillende randvoorwaarden voor verschillende typen arbeidscontracten (vast, flexibel, zzp). Financiële en andersoortige afwegingen van werkgevers (bijvoorbeeld betreffende administratieve lasten en werkgeversverantwoordelijkheden) gecombineerd met ontwikkelingen in de bedrijfscultuur en het productieproces hebben ertoe geleid dat de Nederlandse arbeidsmarkt zeer flexibel is met een groot gebruik van allerlei flexibele arbeidscontracten en een hoge inzet van zzp'ers.

### **Voor- en nadelen van het Nederlandse exceptionalisme**

De grote flexibiliteit van de arbeidsmarkt in Nederland heeft negatieve gevolgen voor de zekerheid van werkenden. Dat treft zzp'ers en een deel van de mensen met een flexibel arbeidscontract het hardst. Men is vaak niet beschermd tegen inkomensverlies in geval van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en ook de werkzekerheid is vaak gering. Ook is er vaak weinig pensioenopbouw of is deze helemaal afwezig. Het maatschappelijk debat over de 'ongebreidelde flexibilisering' in Nederland is echter eenzijdig. Er wordt een grote nadruk gelegd op de inderdaad bestaande schaduwzijden van flexibilisering. Dat de flexibiliteit van de Nederlandse arbeidsmarkt ook voordelen heeft, blijft onderbelicht.

De hoge arbeidsparticipatie, de relatief lage werkloosheid en de nog steeds redelijk egalitaire inkomensverdeling zijn mede te danken aan de flexibiliteit van de arbeids-

markt. En wel om verschillende redenen. In de eerste plaats omdat zo risico's van de werkgever naar de werknemer kunnen worden verschoven, wat de keuze van werkgevers om personeel in te zetten vergemakkelijkt. Dit stimuleert vervolgens de arbeidsparticipatie. De arbeidsparticipatie wordt verder ook gestimuleerd door de mogelijkheden tot en de cultuur van deeltijdwerk. Vanaf de jaren tachtig is in Nederland bewust gestuurd op het bevorderen van deeltijdwerk, waardoor geleidelijk een anderhalfverdienerseconomie is ontstaan.<sup>4</sup> Deze combinatie van een hoge arbeidsparticipatie en de opkomst van een anderhalfverdienerseconomie, heeft de potentiële daling van sociale zekerheid en toename van inkomensongelijkheid – als gevolg van diverse stelselwijzigingen – op huishoudensniveau behoorlijk afgevlakt.<sup>5</sup>

Naast economische voordelen heeft de flexibele Nederlandse arbeidsmarkt ook culturele voordelen. Het fordistische arbeidsbestel paste bij een eerdere fase van economische ontwikkeling en bedrijfsorganisatie, waarin een cultuur van de vaste baan voor het leven en het eenverdienershuishouden dominant was. In die tijd stond dat voor een emancipatoir arbeidsbestel. In de eenentwintigste eeuwse, hoog technologische diensteneconomie, waarin veel werkenden hooggeschoold zijn en waarin de behoefte aan autonomie en variatie hoog is, past het fordistische arbeidsbestel niet meer. We moeten op zoek naar een arbeidsbestel dat past bij de huidige arbeidsmarkt, waarin een nieuwe combinatie van zekerheid, zelfstandigheid en flexibiliteit mogelijk wordt. Een arbeidsbestel dat de nadelen van de 'doorgeslagen flexibilisering' vermindert, zonder de voordelen van een flexibel arbeidsbestel teniet te doen.

### **De arbeidsmarkt in de 21ste eeuw**

Een veel bediscussieerd onderwerp is de vernietiging van banen door de opkomst van robots en kunstmatige intelligentie.

Romke van der Veen *Flexibiliteit en zekerheid sluiten elkaar niet uit*

Apocalyptische voorspellingen zijn er genoeg, maar terugkijkend naar eerdere technologische revoluties kunnen we slechts concluderen dat er inderdaad banen zullen worden vernietigd, maar dat er ook nieuwe banen zullen ontstaan. Het is moeilijk te zeggen of het saldo van beide ontwikkelingen positief of negatief is. Wat wel te voorspellen valt, is dat er op de arbeidsmarkt en in het productieproces veel en snel zal veranderen en dat veel banen van inhoud zullen veranderen. Er zal dus veel om- en bijscholing nodig zijn, maar wederom is moeilijk te voorspellen of er een afname zal zijn van laaggeschoold werk en een toename van hooggeschoold werk.

Ook de arbeidsinhoud en de arbeidsverhoudingen worden beïnvloed door technologische veranderingen en de opkomst van de digitale economie. Belangrijk daarin is onder andere het verschijnsel van platformisering. Waarschijnlijk zal dat bijdragen aan een verdere flexibilisering van de arbeidsmarkt en de arbeidsverhoudingen, zal ook het onderscheid tussen werkgever en werknemer enigszins vervagen en zullen daarmee de onderlinge verhoudingen minder eenduidig worden.

Belangrijk is wel op te merken dat de gevolgen van technologische veranderingen en van de opkomst van de digitale economie voor de arbeidsmarkt, voor de bedrijfsorganisatie en voor productieprocessen mede afhankelijk zijn van keuzes die werkgevers en werknemers maken bij de inrichting van het arbeidsbestel. Het is niet zo dat het ons overkomt, we kunnen zeker ook zelf mede richting aan geven.

Het huidige (brede) arbeidsmarktbeleid in Nederland maakt verschillende typen arbeidscontracten mogelijk met verschillende kosten en verantwoordelijkheden. Ze stimuleert ook, vooral via belastingwetgeving, de komst van zzp'ers. Zo ontstaat er de mogelijkheid van concurrentie op arbeidscontract en tussen werknemers

en zelfstandigen. Er is sprake van naast elkaar bestaande institutionele ordeningen waartussen concurrentie mogelijk is en waarin de ene orde (flexibele arbeidsrelaties en zzp'ers) de andere (vaste arbeidsrelaties) langzaam lijkt te verdringen.

Als we deze vorm van wat institutionele layering wordt genoemd ongewenst vinden, zullen we de negatieve gevolgen van concurrentie tussen verschillende institutionele ordeningen moeten verminderen. Er zijn goede redenen om de 'gaten' die zijn ontstaan in de sociale zekerheid ongewenst te vinden. Het feit dat een grote en groeiende groep werkenden niet beschermd is tegen inkomensverlies in geval van werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, dat de werkzekerheid vaak gering is en dat ook de pensioenopbouw gering of afwezig is, kan leiden tot een groeiend beroep op sociale voorzieningen en tot toenemende armoede. Het kan er ook toe leiden dat werkenden zich onvoldoende aanpassen aan de veranderende arbeidsmarkt. Uit onderzoek blijkt dat werkenden met een flexibele arbeidsrelatie minder gebruikmaken van scholingsvoorzieningen en dat ook werkgevers niet investeren in deze groep.<sup>6</sup> Verder is het zo dat de grootschalige veranderingen die we op de arbeidsmarkt verwachten, vragen om mobiele, gemotiveerde en flexibele werkenden. Onzekerheid ondermijnt het vertrouwen dat hiervoor nodig is.

In dit artikel richt ik me op de sociale zekerheid van werkenden. Deze is onder andere afhankelijk van de inrichting van het brede arbeidsmarktbeleid. Zoals gezegd vraagt de toekomstige arbeidsmarkt in de eerste plaats om een zekere flexibiliteit van werkenden en in de vormgeving van arbeidsrelaties. Verder vraagt de toekomstige arbeidsmarkt om een mobiele beroepsbevolking die bereid is zich aan te passen aan de veranderende vereisten die de arbeid stelt. Dat maakt vervolgens het aanbod, de mogelijkheden en het gebruik

Romke van der Veen *Flexibiliteit en zekerheid sluiten elkaar niet uit*

van scholingsvoorzieningen door werkenden gedurende hun gehele arbeidzame bestaan essentieel. Tot slot zijn ook nieuwe vormen van arbeidsmarktdienstverlening – mensen van werk naar werk helpen en daarvoor de benodigde ondersteuning en scholing bieden – voorwaardelijk aan een goed functionerende en zeer dynamische arbeidsmarkt. Deze vereisten hebben niet alleen gevolgen voor de inrichting van het brede arbeidsmarktbeleid, maar moeten ook gefaciliteerd worden in de sociale zekerheidsregelingen voor werkenden.

## De toekomstige arbeidsmarkt vraagt om een mobiele beroepsbevolking die bereid is zich aan te passen

Er zijn grofweg twee methoden waarmee de gaten in de sociale zekerheid van werkenden gedicht kunnen worden. In de eerste plaats kan dit door weer meer uniforme arbeidsmarktinstuties te ontwerpen. Dan wordt de ongelijkheid tussen verschillende typen arbeidscontracten teruggedrongen. Dat kan bijvoorbeeld – zeer schematisch geformuleerd – door de standaard van het vaste contract te herstellen of door iedereen eenzelfde type flexibel contract te geven. Een andere mogelijkheid is om wel institutionele variatie in arbeidscontracten toe te staan, maar te voorkomen dat dat leidt tot gaten in de sociale zekerheid van werkenden.

De vraag is hoe realistisch de eerste benadering is. De arbeidsmarkt en ook de moderne burger vraagt om een zekere variatie en flexibiliteit, herstel van het traditionele vaste arbeidscontract als norm ligt dan niet voor de hand. Daar tegenover staat dat de flexibele

arbeidsrelatie voor iedereen – bijvoorbeeld inperking van de duur van een arbeidscontract tot maximaal zeven jaar – botst met ongelijkheid op de arbeidsmarkt en met de breed gevoelde behoefte aan een zeker herstel van sociale zekerheid.

De tweede benadering, het bieden van sociale zekerheid aan alle werkenden, en daar wil ik me in het vervolg op richten, kan op verschillende manieren ingevuld worden. De oorzaken van het ontstaan van gaten in de sociale zekerheid kunnen worden weggenomen of de sociale zekerheid van werkenden kan op een nieuwe manier georganiseerd worden. Ik bespreek beide opties kort.

### *Reparatie van institutioneel veroorzaakte ongelijkheden*

Er zijn vele oorzaken voor het ontstaan van de gaten in de sociale zekerheid, maar een belangrijke betreft de belastingtechnische voordelen die verbonden zijn aan het zelfstandig ondernemerschap, zoals de zelfstandigenaftrek. Deze maakt de arbeid van zelfstandigen relatief goedkoop. Een maatregel zou dus kunnen zijn het inperken, afschaffen of voorwaardelijk maken van de zelfstandigenaftrek. Alle drie deze opties stuiten op bezwaren. Inperken of afschaffen verlaagt het inkomen van zelfstandigen. Het voorwaardelijk maken, bijvoorbeeld afhankelijk van succesvol ondernemerschap of van het dekken van het ziekterisico of het afsluiten van een pensioenverzekering, dwingt zelfstandigen tot keuzes die niet iedereen wil maken.

Ziektekosten- en pensioenverzekeringen zijn kostbaar en veel zzp'ers willen wel geld reserveren voor tegenslagen, maar dan op zo'n manier dat de reserves ook ingezet kunnen worden wanneer het even slechter gaat met het eigen bedrijf. Dit staat op gespannen voet met het beginsel van risicodeling waarop sociale zekerheid is

Romke van der Veen *Flexibiliteit en zekerheid sluiten elkaar niet uit*

gebaseerd. Vaak blijken zzp'ers hun sociale onzekerheid ook gedekt te hebben via een partner, via eerder in een dienstbetrekking opgebouwde rechten of door vermogen in een eigen huis op te bouwen. Er zijn nog vele andere mogelijkheden om de aantrekkelijkheid of toegankelijkheid van het zzp-schap te verminderen. In alle gevallen worden daar mensen de dupe van en het feit dat er zo veel verschillende situaties achter dat ene label van 'zzp'er' schuilgaat maakt reparatie politiek en beleidsmatig een lastige opgave.

Een vergelijkbare, maar spiegelbeeldige strategie is het vergroten van de sociale zekerheid van mensen met een flexibele arbeidsrelatie of het verminderen van het flexibele karakter van tijdelijke arbeidscontracten. Dat is in feite de strategie die in de Wet Werk en Zekerheid en de Wet Arbeidsmarkt in Balans wordt gevolgd. Net als dat het geval is bij het aanpakken van de status van de zzp'er geldt voor het sleutelen aan de positie van mensen met een flexibel arbeidscontract dat zij hier vaak zelf nadelen van ondervinden. Het belangrijkste risico betreft waarschijnlijk de averechtse effecten van dergelijke maatregelen. Het wettelijk bekorten van de duur van flexcontracten of van de mogelijkheid meerdere flexcontracten achter elkaar te hebben, kan ertoe leiden dat de gemiddelde duur van flexcontracten nog korter wordt, dat flexwerkers regelmatig gedwongen perioden van werkloosheid moeten doormaken alvorens een nieuw flexcontract te kunnen aangaan of dat de druk op werkgevers om werk uit te besteden naar zzp'ers wordt vergroot.

Dit zijn slechts twee summier weergegeven voorbeelden van de vele mogelijkheden van reparatie van institutioneel veroorzaakte ongelijkheden. Het gaat mij er niet in de eerste plaats om dat reparatie complex is of mensen ongewenst nadelig raakt, het gaat mij er vooral om dat ik verwacht dat het, in een situatie waarin meerdere institutionele mogelijkheden bestaan om een arbeidsrela-

tie of een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie aan te gaan, vrijwel ondoenlijk is om met alle negatieve effecten van tevoren rekening te houden en nog lastiger om alle mogelijke, eerder al genoemde, averechtse effecten te beteugelen. Veranderingen in institutionele ordeningen veroorzaken gedragsveranderingen die vaak niet eenvoudig van tevoren zijn te voorzien. De geschiedenis van herhaalde wijzigingen in het brede arbeidsmarktbeleid illustreert dit.

## De gevolgen van technologisering en digitalisering zijn mede afhankelijk van de inrichting van het arbeidsbestel

Deze onbeheersbaarheid van reparatiewetgeving heeft verder ook te maken met het feit dat de verschillende beleidsterreinen die hier een rol spelen - arbeidsmarkt-, sociale zekerheids-, inkomens- en belastingbeleid – verschillende doelen dienen en dat er tegenstrijdigheid kan ontstaan tussen de verschillende beleidsterreinen. Een klassiek voorbeeld is het toeslagensysteem dat (mede) is bedoeld om mensen inkomenssteun te geven, maar dat tegelijkertijd een armoedeval kan veroorzaken. Dit soort averechtse wisselwerkingen tussen verschillende beleidsterreinen zijn niet te voorkomen.

Kortom: institutionele concurrentie en andere negatieve gevolgen van *layering* zijn moeilijk te beheersen met reparatiewetgeving. Allerlei averechtse effecten en averechtse wisselwerkingen leiden tot voortdurende aanpassingen van regelgeving en daarmee tot onzekerheid en tot een gebrek aan vertrouwen onder werkenden en werkgevers.

Romke van der Veen *Flexibiliteit en zekerheid sluiten elkaar niet uit*

### **Op zoek naar ‘nieuwe’ vormen van sociale zekerheid**

Als reparatiewetgeving zo lastig is, is een andere mogelijkheid om de institutionele variatie in het arbeidsmarktbeleid te accepteren en de ongewenste gevolgen voor de sociale zekerheid van werkenden anderszins te compenseren. Een bekend voorbeeld daarvan is de verplichte pensioen- of arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers. Als werknemers een verzekeringsplicht opgelegd kan worden, waarom zelfstandigen dan niet?

Ervaringen met de bestaande mogelijkheden voor zzp'ers om deel te nemen aan sectorale pensioenregelingen (in de schildersbranche bijvoorbeeld) of met eerdere verplichte verzekeringen voor zelfstandigen (de Waz: de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen) zijn niet positief en stuiten keer op keer op onwil van een deel van de zelfstandigen om risico's collectief te delen en op het feit dat er achter het label 'zelfstandige' nogal verschillende situaties schuilgaan.

De sociale zekerheid van werkenden kan ook verbeterd worden door regelingen voor alle werkenden te ontwerpen. De Algemene Werkgevers Vereniging Nederland (AWVN) heeft daar in 2014 voorstellen voor gedaan. Dat betrof bijvoorbeeld een algemene Arbeidsongeschiktheidsverzekering (AOV). De verzekeringsplicht is dan universeel – vergelijkbaar met de Zorgverzekeringswet – en zelfstandigen worden niet anders behandeld dan anderen. De bezwaren die gelden voor een verzekeringsplicht voor zelfstandigen – dus voor aparte regelingen voor zelfstandigen – gelden echter ook voor deze algemene verzekeringsplicht. Een werkloosheidsverzekering voor alle werkenden is nog lastiger dan een AOV, omdat het werkloosheidsrisico van zelfstandigen moeilijk is vast te stellen.

Een andere mogelijkheid is om te kiezen voor een systeem dat lijkt op de wijze waarop we in Nederland het pensioenstelsel hebben ingericht. We kennen in Nederland drie

pijlers in het pensioenstelsel. De eerste pijler: de AOW. Een pensioenvoorziening voor alle Nederlanders, gefinancierd uit de algemene middelen dat een minimuminkomen aan ouderen garandeert. Een belangrijke reden waarom armoede onder ouderen in Nederland het laagst is in vergelijking met alle andere Europese landen. De tweede pijler: de bedrijfspensioenfondsen. Een werknemersverzekering, gefinancierd uit premies opgebracht door werkgevers en werknemers. Een verzekering die niet volledig verplicht is, maar waar toch negentig procent van de werknemers aan deelneemt. De derde pijler: individuele pensioenvoorzieningen.

Het driepijlermodel legt een vloer legt onder het inkomensgebouw van ouderen. Zo garandeert het systeem een minimumniveau voor iedere Nederlander en geeft het werkgevers- en werknemers(organisaties) en ook zelfstandigen ruimte om aanvullende pensioenregelingen te treffen. (Het feit dat in veel sectoren collectieve bedrijfspensioenen bestaan geeft de overheid wel weer een rol in het bewaken van de randvoorwaarden van dergelijke collectieve voorzieningen via het zogenoemde Financieel Toetsingskader.)

In een complexe, beweeglijke en gevarieerde arbeidsmarkt valt te overwegen om de sociale zekerheid van werkenden op een met de pensioenen vergelijkbare manier in te richten. Dat wil zeggen: een eerste pijler met algemene voorzieningen voor het arbeidsongeschiktheids- en het werkloosheidsrisico voor alle werkenden (het ouderdomsrisico is al via de AOW afgedekt). Voor het arbeidsongeschiktheidsrisico hebben we een dergelijke regeling in Nederland al eerder gekend: de AAW (Algemene Arbeidsongeschiktheidswet).

De AAW bood in geval van langdurige arbeidsongeschiktheid alle Nederlanders een minimumuitkering, zeg maar de eerste pijler, die voor werknemers werd aangevuld vanuit de WAO (de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering), de tweede pijler. Oneigen-

Romke van der Veen *Flexibiliteit en zekerheid sluiten elkaar niet uit*

lijk gebruik van deze regelingen heeft ertoe geleid dat het arbeidsongeschiktheidsrisico naar werkgevers is verplaatst (dat volgens velen mede een druk richting flexibele arbeidsrelaties en zzp heeft veroorzaakt), dat de uitvoering door de staat uit handen is genomen van de sociale partners en dat de volksverzekering (de AAW) is afgeschaft.

Er zijn mijns inziens goede redenen om met een inmiddels geheel andere arbeidsmarkt en een geheel andere uitvoeringsorganisatie herinvoering van een met de AAW vergelijkbare regeling te overwegen. Alle

## Voer een regeling in zoals de vroegere AAW: alle werkenden hebben dan recht op een minimumvoorziening bij arbeidsongeschiktheid

werkenden hebben dan recht op een minimumvoorziening bij langdurige arbeidsongeschiktheid. Voor werknemers kan de tweede pijler collectief in een werknemersverzekering worden georganiseerd, die eventueel ook openstaat voor zelfstandigen, en verder heeft iedereen de vrije keuze om zich aanvullend te verzekeren. (De financiering van de eerste pijler van de arbeidsongeschiktheidsverzekering voor alle werkenden kan via de premie volksverzekeringen in de belastingen worden gefinancierd. Dat vereist wel dat de belastingvrijstelling voor zelfstandigen min of meer gelijk wordt aan de vrijstellingen van loontrekkenden om er voor te zorgen dat iedereen gelijkelijkelijk bijdraagt aan de financiering.)

Het arbeidsvermogen van werkenden — de basis waarop een arbeidsongeschiktheidsregeling wordt gebouwd — is moeilijk vast te

stellen, maar we slagen er wel steeds beter in. Het antwoord op de vraag wanneer zelfstandigen werkloos zijn, is, zoals eerder gezegd, zo mogelijk nog moeilijker te geven. Dit staat een algemene regeling van het werkloosheidsrisico voor alle werkenden in de weg. Een zeker onderscheid tussen werkenden met een arbeidscontract en zelfstandigen is daarom onontkoombaar. Dat staat een algemene basisvoorziening voor ondersteuning in geval van ontbrekende of niet toereikende inkomsten echter niet in de weg. Die kennen we ook nu al: de bijstandswet (nu Participatiewet). Deze kent een inkomens-, vermogens- en huishoudenstoets.

Een algemene voorziening voor het werkloosheidsrisico van alle werkenden zou eruit kunnen bestaan dat in de bijstandsregeling alle (potentiële) werkenden (tijdelijk) worden vrijgesteld van (delen van) de vermogens- en huishoudenstoets. We kennen een dergelijke regeling al, maar dan alleen voor oudere en arbeidsongeschikte werknemers (IOW, IOAW en IOAZ). Een dergelijke regeling van de bijstand voor werkenden vereist wel een zeer actieve inzet op re-integratie. De financiering van een dergelijke bijstandsregeling zou uit de algemene middelen plaats kunnen vinden.

Met een aldus aangepaste bijstandsregeling kan ook rondom het werkloosheidsrisico een eerste pijler dekking worden gebouwd. De tweede pijler bestaat dan uit de werkloosheidsverzekering voor werknemers. De tweede pijler WW kan slechts onder strenge voorwaarden toegankelijk worden gemaakt voor zelfstandigen.<sup>7</sup>

### **Naar een nieuw arbeidsbestel?**

In het voorgaande heb ik laten zien dat de institutionele ordening van de Nederlandse arbeidsmarkt meervoudig is en daardoor averechtse effecten veroorzaakt. Dit leidt ertoe dat de Nederlandse arbeidsmarkt uitzonderlijk flexibel is, maar ook dat een niet onaanzienlijk deel van de werkenden

Romke van der Veen *Flexibiliteit en zekerheid sluiten elkaar niet uit*

een slechte dekking tegen de risico's van arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ouderdom heeft. Het flexibele karakter van de Nederlandse arbeidsmarkt heeft echter ook gewenste effecten. Het draagt bij aan een hoge arbeidsparticipatie, aan een lage werkloosheid en aan een redelijk egalitaire inkomensverdeling.

In dit artikel heb ik willen betogen dat een herstel van een institutioneel meer uniform arbeidsbestel – bijvoorbeeld het herstel van de vaste arbeidsrelatie als norm – ingewikkeld is, niet aansluit bij de maatschappelijke preferenties en wellicht ook een deel van de voordelen van het huidige, meervoudige bestel tenietdoet. Daarom heb ik gepleit voor een aanpak waarin sociale zekerheid voor alle *werkenden* weer de norm wordt, zonder dat dat tot een volledige herinrichting van de arbeidsmarktinstituties hoeft te leiden.

Als gedachtenexperiment heb ik daartoe het driepijlersysteem, dat we op het domein van de pensioenen kennen, gebruikt om een breder driepijlersysteem voor de sociale zekerheid voor te stellen. Een dergelijk systeem zou tegemoet kunnen komen aan de eisen die de arbeidsmarkt van de eenentwintigste eeuw stelt en de sociale zekerheidsrisico's die het huidige,

versnipperde brede arbeidsmarktbeleid veroorzaakt kunnen redresseren, zonder dat een ingrijpende herziening van de Nederlandse arbeidsmarktinstituties nodig is.

De complexiteit en de verwevenheid van het brede arbeidsmarktbeleid – dat immers het (smalle) arbeidsmarkt-, inkomens-, sociale zekerheids- en belastingbeleid omvat – maakt een dergelijke institutionele herziening zeer ingewikkeld. In de praktijk blijkt ook vaak dat omvattende stelselherzieningen niet van de grond komen. Institutionele verandering voltrekt zich geleidelijk en stapsgewijs.

Daarmee is niet gezegd dat er helemaal geen aanpassing van bestaande arbeidsmarktinstituties nodig is. Eerder heb ik al gesteld dat de belastingvrijstelling voor zelfstandigen aangepast moet worden als we willen dat alle werkenden premie betalen voor een nieuwe arbeidsongeschiktheidsverzekering. Verder lijkt mij dat het uitgangspunt om ruimte te geven aan een flexibele arbeidsmarkt, onverlet laat dat de grootste uitwassen bestreden moeten worden. Ik denk dan vooral aan het tegengaan van schijnzelfstandigheid, invoering van een minimumtarief voor zzp'ers en een brede verantwoordelijkheid van werkgevers voor arbeidsomstandigheden.

**Noten**

- 1 Dit artikel heeft het karakter van een essay. Ik beperk literatuurverwijzingen -met een paar uitzonderingen- daarom tot een algemene verwijzing in deze bibliografische noot. Algemene gegevens over ontwikkeling van de Nederlandse arbeidsmarkt, in vergelijking met die in andere Europese en OECD landen plus een uitgebreid literatuuroverzicht, kunnen gevonden worden in: F. Dekker en R. van der Veen (red.), *Het Midden Weg? Technologische ontwikkeling, globalisering, bedrijfsbeleid en kansen op de arbeidsmarkt*, Delft 2017. Gegevens over de ontwikkeling van flexibilisering en van zelfstandigheid en zzp'ers kunnen gevonden worden in: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Voor de Zekerheid. De toekomst van flexibel werkenden en de moderne organisatie van arbeid*, Den Haag 2017 en Ministerie van Financiën, *Interdepartmen- taal Beleidsonderzoek (IBO) Zelfstandigen zonder personeel*. Den Haag 2015. Het fenomeen van institutionele layering en institutionele concurrentie is afkomstig van W. Streeck and K. Thelen, *Beyond Continuity. Institutional change in advanced political economies*, Oxford 2005. Over de ontwikkeling van technologie en van de digitale economie, zie: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De Robot de Baas*, Den Haag 2015; Sociaal Economische Raad, *Mens en*

Romke van der Veen *Flexibiliteit en zekerheid sluiten elkaar niet uit*

- Technologie*, Den Haag 2016.
- 2 Zie Centraal Planbureau (2018), *Indicatoren Vermogensongelijkheid* ('s Gravenhage).
  - 3 Dekker, F. en P. de Beer (2014), *Flexibele arbeid. De rol van werkgevers*, De Burcht (Amsterdam)
  - 4 J. Visser (1999), *Sociologie van het halve werk* (oratie) Amsterdam.
  - 5 Over de relatie huishoudensamenstelling en inkomens-

- verdeling: Sociaal Cultureel Planbureau (2017), *Voorzieningen verdeeld* ('s Gravenhage).
- 6 Sociaal Economische Raad (2017), *Leren en ontwikkelen tijdens de loopbaan* ('s Gravenhage): p. 20.
  - 7 Zie SEO (2014), *Nieuw ontwerp sociaal beleid* (Amsterdam), p. 7, over de Deense verzekering tegen Werkloosheid voor zelfstandigen: Zelfstandigen moeten al geruime tijd als

zelfstandige hebben gewerkt, in het eigen inkomen hebben voorzien en aan een minimale verzekeringsduur voldoen. Verder dient men zich beschikbaar te stellen voor werk in loondienst. Ondanks deze strenge voorwaarden schat men dat ongeveer eenderde deel van het gebruik van de werkloosheidsverzekering door zelfstandigen het gevolg is van moreel risico.



# Arbeid verandert, nu het sociale stelsel nog

Ons stelsel van sociale zekerheid moet hervormd worden. Met kleinschalige veranderingen in wet- en regelgeving houden we het niet goed meer overeind.

**FABIAN DEKKER**

*Arbeidssocioloog en publicist*

De meest in het oog springende ontwikkeling op de arbeidsmarkt is – naast de technologische vernieuwing – ongetwijfeld de onstuitbare flexibilisering van werk. Vanaf de jaren negentig zijn vooral het aantal oproepcontracten, tijdelijke contracten van langer dan een jaar en het aantal zzp'ers sterk gegroeid.<sup>1</sup>

Over de oorzaken achter deze ontwikkeling is steeds meer bekend. Het lijkt met name om een combinatie van factoren te gaan, waarbij het nog wel gissen is naar de onderlinge gewichten. Verschillende studies wijzen in de richting van veranderingen in sociale-zekerheidswetgeving, zoals de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte en de toegenomen reïntegratie-inspanningen voor het bedrijfsleven, de vele stimulerende subsidies en voordelige fiscale regelingen voor zzp'ers, de toegenomen internationale concurrentiedruk, culturele verandering en technologische vernieuwingen.<sup>2</sup>

Ik denk overigens dat met name de sociaal-culturele verandering te lang onderbelicht is gebleven in het debat. Flexibilisering is namelijk geen natuurverschijnsel. Uit eigen onderzoek<sup>3</sup> maar ook uit dat van anderen<sup>4</sup>

blijkt dat flexibilisering ook (of misschien wel juist) is te herleiden tot keuzes die werkenden en opdrachtgevers maken, gegeven de context waarbinnen ze opereren. Veel zzp'ers opereren bijvoorbeeld vanuit een hang naar autonomie om het werk meer naar eigen inzicht in te kunnen richten. Opdrachtgevers handelen soms ook vanuit kopieergedrag, en kiezen voor flex simpelweg omdat anderen in hun omgeving dat doen.

Wanneer er vragen zijn bij de wenselijkheid van de groei van flexibele arbeid zal er dus, in termen van beleidsrichtingen, niet enkel moeten worden gekeken naar het herinrichten van bestaande wettelijke kaders, maar ook – of juist – naar het ontwikkelen van nieuwe kaders die mogelijk meer in de pas lopen met veranderende voorkeuren en opvattingen van mensen over werk.

## **Maatschappelijke kwesties**

Historisch gezien is het stelsel van sociale zekerheid opgebouwd om een zekere mate van bestaanszekerheid te verschaffen. Maar het hield ook in dat twee centrale coördinatiemechanismen

Fabian Dekker *Arbeid verandert, nu het sociale stelsel nog*

— markt en staat — langzaam maar zeker lokale samenwerkingsverbanden en gemeenschappen gingen overschaduwen. Mensen waren niet langer afhankelijk van vriendschappen of de steun van familieleden en leunden in toenemende mate op formele vormen van solidariteit op macroniveau.<sup>5</sup> Sindsdien heeft er, met name in de sociologie, voortdurend debat plaatsgevonden over de problemen en onvoorziene effecten van de verzorgingsstaat. Zou deze bijvoorbeeld

## Flexibilisering is geen natuurverschijnsel

niet aan kracht gaan verliezen, bijvoorbeeld door processen van individualisering en globalisering, en zouden de eerder aangehaalde 'warme' vormen van solidariteit met een gedeeld identiteitsbesef niet stilaan plaatsmaken voor 'koude' vormen van solidariteit, met een afname van een gedeeld verantwoordelijkheidsbesef tot gevolg? Het lijkt er voorsnog op dat de soep niet zo heet wordt gegeten. Verschillende studies laten zien dat nieuwe vormen van solidariteit bestaan en dat diversiteit in de samenleving niet direct leidt tot een algehele erosie van solidariteitsgevoelens.<sup>6</sup>

In een wereld waarin werkenden steeds minder op elkaar lijken, kan het natuurlijk wel zo zijn dat het onderlinge gemeenschapsbesef afneemt en Nederlanders steeds vaker een voorkeur krijgen voor een minder dwingende verzorgingsstaat en meer individuele keuzevrijheid.<sup>7</sup> Vergelijkbare vragen spelen ook in Europees verband. In een recent rapport van de Europese Commissie worden zaken als onderverzekering en een hang naar keuzevrijheid besproken en wordt uiteindelijk gepleit voor een meer

arbeidsvormneutrale inrichting van sociale-zekerheidsstelsels.<sup>8</sup>

De twee belangrijkste maatschappelijke vraagstukken die de opkomst van flexibele arbeid oproept betreffen bescherming en solidariteit.<sup>9</sup> Een beschermingsvraagstuk is bijvoorbeeld dat werkgevers minder scholing aanbieden aan flexwerkers dan aan werknemers met een vast dienstverband. Dit kan leiden tot een verhoogd risico op toekomstige werkloosheid door kennisveroudering. In een tijd waarin postinitiële scholing steeds belangrijker wordt, is dit niet alleen nadelig voor mensen zelf, het belemmert ook de economische groei.<sup>10</sup>

Voor zzp'ers speelt het risico van onderverzekering. Hoewel sommige sociale verzekeringen voor iedereen gelden, zijn zzp'ers bijvoorbeeld niet publiek verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid en dienen ze zelf zorg te dragen voor hun pensioen. Volgens de laatste cijfers is slechts 27,2% van de zzp'ers verzekerd tegen het risico van arbeidsongeschiktheid en heeft 25,9% geen pensioenvoorziening getroffen.<sup>11</sup> Zzp'ers bouwen sowieso in mindere mate een toereikend pensioen op in vergelijking met werknemers.<sup>12</sup> Overigens past bij het risico van arbeidsongeschiktheid wel een kanttekening. Uit een verkenning van het Centraal Planbureau uit 2016 blijkt dat veel zelfstandigen wel degelijk alternatieven hebben om bij arbeidsongeschiktheid tot aan hun pensionering in een minimuminkomen te voorzien.<sup>13</sup> Maar dit neemt niet weg dat een substantieel deel van hen (financieel) niet in staat is om zich in te dekken tegen een aantal risico's. Dit raakt tegelijkertijd aan het tweede vraagstuk: solidariteit.

Het solidariteitsvraagstuk vertrekt vanuit het perspectief van de samenleving: hoe gaat zij om met onderverzekerde zzp'ers? Wat betekent dit voor het (toekomstige) beroep op bijstand? Hoe kijken we als samenleving aan tegen oudere zzp'ers met onvoldoende pensioenopbouw? En, meer fundamenteel,

Fabian Dekker *Arbeid verandert, nu het sociale stelsel nog*

een belangrijk nadeel van het zich onttrekken aan collectieve sociale zekerheid door zzp'ers is dat de verzekeringspool uiteindelijk kleiner wordt en hiermee financieel en maatschappelijk minder goed houdbaar. Als deze lezing juist is, kunnen we ons de algemenere vraag stellen of het na de oorlog opgebouwde stelsel van sociale zekerheid voldoende berekend is op de beschreven veranderingen die zich momenteel voordoen.

De zorg bestaat dat ons huidige stelsel aan belang inboet: zowel het financieel als maatschappelijk draagvlak lijkt met de opkomst van steeds meer flexibel werkenden in toenemende mate onder druk te staan. Het huidige stelsel lijkt in die zin op zijn grenzen te stuiten. Dit blijkt overigens ook al uit de vele beleidsrapportages, discussiestukken en recenter de Commissie-Borstlap die in het leven is geroepen om op zoek te gaan naar een veerkrachtig(er) sociaal stelsel.

Hoewel er niet veel (actuele) studies voorhanden zijn die empirisch ingaan op de omvang van de financiële houdbaarheid of op wat mensen het liefste zouden willen, is mijn verwachting dat een *reset* van het huidige sociale stelsel zich wel degelijk zal doorzetten. En het lijkt me verstandiger om dit maar gelijk goed te doen. De problemen zijn er simpelweg naar en het voortdurend doorvoeren van kleinschalige veranderingen leidt tot een permanent 'hervormingsmoeras'.<sup>14</sup>

Mijn stelling zou zijn dat 'warmere' vormen van solidariteit in de toekomst weleens een steeds grotere rol kunnen gaan spelen. Denk bijvoorbeeld aan de opkomst van allerlei ontmoetingsplekken en coöperatieve verenigingen waarin mensen samenwerken. De overheid treedt hierbij idealiter vooral op als een kaderstellende en faciliterende partij om spanningen in de samenleving zoveel mogelijk tegen te gaan – vanuit de gedachte dat mensen zich uiteindelijk zo ook weer zélf en met waarde staande kunnen houden in plaats van overgeleverd te zijn aan institutionele logica's die niet zelden gepaard

gaan met processen van bureaucratische controle, gebrek aan maatwerk en het denken in termen van output en rendement.<sup>15</sup> Hoe zou zo iets er in de arbeidsmarktpraktijk concreet uit kunnen zien? Hieronder doe ik drie voorstellen voor hervorming.

### **Hervorming 1: naar een uniforme arbeidscontract**

Ons arbeidsbestel kent allereerst het probleem van dualiteit: er zijn verschillen in baan zekerheid, inkomen en scholing tussen flexibele werknemers en werknemers met een vast contract. Ondanks vele wettelijke wijzigingen, denk bijvoorbeeld aan de Wet werk en zekerheid (WWZ) en de Wet arbeidsmarkt in balans (WAB), lijkt de positie van flexwerkers op de Nederlandse arbeidsmarkt vooralsnog niet systematisch te zijn verbeterd. Om dit type onevenwichtigheid op de arbeidsmarkt tegen te gaan verdient het idee van het uniforme arbeidscontract wat mij betreft aandacht.<sup>16</sup> De kern van dit idee is dat iedere werknemer hetzelfde contract van onbepaalde duur krijgt aangeboden. Zzp'ers zijn hiervan uitgesloten.

Het uniforme arbeidscontract kent een proeftijd, eventueel gevolgd door een vooraf vastgestelde 'instapfase' zodat werkgever en werknemer aan elkaar kunnen wennen. Na deze fase stijgt de mate van ontslagbescherming evenredig met de duur van het dienstverband. Het voordeel van dit type arbeidscontract ligt voor de hand: de dualiteit tussen flexibele en vaste werknemers verdwijnt. En werkgevers zullen eerder geneigd zijn te investeren in het menselijk kapitaal van werknemers, aangezien het commitment tussen werknemer en werkgever in de tijd toeneemt.

Natuurlijk zijn er ook nadelen. Werkgevers verliezen bijvoorbeeld aan flexibiliteit, hoewel sectoraal altijd uitzonderingen vastgesteld kunnen worden om mensen nog steeds flexibel aan te nemen. Denk aan seizoensdrukte in

Fabian Dekker *Arbeid verandert, nu het sociale stelsel nog*

de horeca. Een ander mogelijk negatief gevolg is het ‘waterbedeffect’: zullen werkgevers niet gaan anticiperen op de invoering van een uniform arbeidscontract door mensen uitsluitend als zzp’er aan te nemen, om zo alsnog in hun flexibiliteitsbehoefte te voorzien? Dit raakt aan een ander probleem op de arbeidsmarkt: de sociale zekerheid van zzp’ers.

### **Hervorming 2: sociale zekerheid voor zzp’ers**

In ons land lijkt het bijzonder lastig om vooruitgang te boeken op het zzp-dossier. Het debat rond sociale zekerheid en zzp’ers bevindt zich inmiddels al zo’n tien jaar in een permanente patstelling. Wat zouden we kunnen doen om problemen van onderverzekering tegen te gaan, de verzekeringspool op orde te houden en tegelijkertijd ruimte te bieden aan keuzevrijheid? Wat mij betreft gaan we experimenteren.

Hoge ambtenaar Maarten Camps pleitte hier al eens voor in het economenblad *ESB*.<sup>17</sup> Een verplichte verzekering of collectieve voorziening afsluiten tegen het risico van arbeidsongeschiktheid dan wel het ouderdomsrisico, met een opt-out-mogelijkheid, is hier een uitwerking van. Een verplichte verzekeringsvariant zonder opt-out-mogelijkheid lijkt me onverstandig, gezien de voorkeur van veel zzp’ers voor keuzevrijheid in sociale zekerheid.

Er is al eens voorgesteld om met een dergelijk experiment te starten in sectoren waar bij uitstek weinig tot geen voorzieningen door zzp’ers worden getroffen. Via deze weg behouden mensen hun keuzevrijheid, gaan we onderverzekering tegen en wordt ongewenst uitstelgedrag, dat zich met name in de sociale zekerheid voordoet, voorkomen.<sup>18</sup> Aandachtspunt bij een opt-out-variant is natuurlijk altijd het gevaar van averechtse selectie. Het is namelijk een gegeven dat het arbeidsongeschiktheidsrisico scheef verdeeld is. En toch zou het goed zijn om met deze variant (op kleine schaal) te gaan experimenteren, omdat het in

de praktijk even goed mogelijk is dat er onder brede groepen zzp’ers wel degelijk draagvlak is om zich collectief tegen arbeidsongeschiktheid te verzekeren.<sup>19</sup> Zolang zzp’ers maar keuzevrijheid ervaren.

### **Hervorming 3: participatiezekerheid**

Ten slotte zou ik willen pleiten voor nog een ander, radicaler type verandering. Het stelsel van sociale zekerheid is in de afgelopen periode sterker gericht op activering en zelfredzaamheid. Maar ondanks deze veranderingen met als doel het terugdringen van inactiviteit, kregen begin dit jaar 1.079.700 mensen een WW- of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Een bijna even grote groep ontvangt geen uitkering, maar zit wel ongewild zonder werk of wil meer uren werken.

## **De arbeidsmarkt zou plaats moeten bieden aan iedereen die nu nog aan de kant staat**

Het bestaande arbeidsbestel en het activerende stelsel van sociale zekerheid zijn kennelijk onvoldoende toereikend om iedereen een plek te kunnen geven op de arbeidsmarkt. In plaats van weer nieuwe noodverbanden aan te leggen, of dat nu gaat om loonkostensubsidies, premiekortingen, no-riskpolissen of quotumregelingen, zou je ook na kunnen denken over een ander type sociaal stelsel dat zich bij uitstek richt op het bieden van participatiezekerheid. Vermogensfonds Start Foundation bijvoorbeeld maakt zich, samen met anderen, al een tijd sterk voor de ontwikkeling van een parallelle arbeidsmarkt.<sup>20</sup> Deze arbeidsmarkt moet plaats bieden aan iedereen die nu nog aan de kant staat. Het gaat dan om het ontwikkelen van betaalde banen die idealiter maat-

Fabian Dekker *Arbeid verandert, nu het sociale stelsel nog*

schappelijke problemen oplossen en waar nu nog geen verdienmodel voor bestaat in de reguliere economie. En er is genoeg werk te bedenken, van onderwijsondersteuning tot klusdiensten en buurtwachten.

Het uiteindelijke lijstje met werkzaamheden is door iedere burger in te vullen. Feitelijk denken we op deze manier in breder verband na over de maatschappelijke waarde van werk. De systemische verandering die hierachter schuilgaat is het inzetten van uitkeringsgelden als kapitaal voor de creatie van maatschappelijk waardevolle werkzaamheden. Een voorbeeld: in Utrecht is het project Energiebox

gestart, waarbij langdurig oudere werklozen in de bijstand worden opgeleid tot energieadviseur. Zowel de woningbouwcorporatie (via energiebesparing van huishoudens) als de gemeente Utrecht (via besparing op uitkeringskosten) heeft hier profijt van – en natuurlijk de oudere werklozen zelf (door mee te draaien in de samenleving). Het betreft op dit moment nog een kleinschalige pilot die 50/50 wordt gefinancierd door de gemeente Utrecht en een woningbouwcorporatie. Hervormingen als deze vragen natuurlijk wel creativiteit en een flinke dosis moed van lokale en landelijke politici.

**Noten**

- 1 Beer, P. de & Verhulp, E. (2017), *Dertig vragen en antwoorden over flexibel werk*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- 2 WRR (2017), *Voor de zekerheid*, Den Haag: WRR.
- 3 Dekker, F. (2017), 'De flexibele onderneming: een kwestie van competitie én imitatie', *Beleid en Maatschappij*, 44(2): pp. 105-121.
- 4 Beer, P. de (2018), 'Waarom gebruiken werkgevers (steeds meer) flexibele arbeidskrachten?', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 34(1): pp. 62-84.; IBO (2015), *IBO zelfstandigen zonder personeel*, Den Haag: IBO; Josten, E. & Vlasblom, J.D. (2017). 'Maakt zzp'er worden tevreden?', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 33(3): 269-283.
- 5 Arts, W., Entzinger, H. & Muffels, R. (red.) (2004), *Verzorgingsstaat vaar wel*, Assen: Van Gorcum.
- 6 Zie bijvoorbeeld: Beer, P. & Koster, F. (2009), *Sticking together or falling apart?*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 7 Vergelijk IBO (2015), *IBO zelfstandigen zonder personeel*, Den Haag: IBO.
- 8 Europese Commissie (2019), *Report of the high-level expert group on the impact of the digital transformation on EU labour markets*, Brussel: Europese Commissie.
- 9 WRR, *Voor de zekerheid*.
- 10 Cabus, S. (2019), 'Toegang tot leven lang leren versnelt economische groei', *ESB*, 104(4770): pp. 130-133.
- 11 TNO (2017), *Zelfstandigen Enquête Arbeid 2017*, Leiden: TNO.
- 12 Zwinkels, W., Knoef, M., Been, J., Caminada, K. & Goudsward, K. (2017), *Zicht op zzp-pensioen*, Netspar.
- 13 Centraal Planbureau uit 2016.
- 14 Gestel, N. van, Beer, P. de & Meer, M. van der (2009), *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 15 Klamer, A. (2016), *Doing the right thing*, Hilversum: SEC.
- 16 OESO (2014), *Employment Outlook 2014*, Parijs: OESO.
- 17 Camps, M. (2017), 'Durf te leren', *ESB*, 102(4745): pp. 6-9.
- 18 Brügggen, L. & Knoef, M. (2017), 'Pensioen: de beperkte aandacht voor sparen voor later', *ESB/KVS Preadviezen 2017*: pp. 31-36.
- 19 Dekker, F. (2011). *Flexible employment, risk and the welfare state*. Rotterdam: academisch proefschrift.
- 20 Verhoeven, J. (2018), *Met parallelle arbeidsmarkt neemt participatie toe*, 12 oktober 2018, [www.socialevraagstukken.nl](http://www.socialevraagstukken.nl).

# Directe verkiezingen voor de Eerste Kamer

De Eerste Kamer dreigt te verworden tot stempelmachine van de Tweede Kamer. Gelukkig is er een simpele oplossing voorhanden. Als de leden van de Eerste Kamer direct worden gekozen, kunnen ze veel makkelijker onafhankelijk van hun ‘partijlijn’ beslissen.

## MARIJKE LINTHORST

*Redacteur S&D*

Nu de coalitie geen meerderheid meer heeft in de Eerste Kamer ruikt de oppositie haar kans. Jesse Klaver liet al vóór de verkiezingen voor de Provinciale Staten (die de Eerste Kamer kiezen) weten dat GroenLinks het kabinet alleen zou steunen als daar substantiële tegemoetkomingen tegenover zouden staan. ‘Wij gaan hen niet aan een meerderheid helpen, zij moeten ons aan een meerderheid helpen.’ Dit soort politiek-strategische opzetjes maken tegenwoordig onderdeel uit van het Tweede Kamerwerk. Maar het is verontrustend dat ook de serieuze pers lijkt te onderschrijven dat dit de nieuwe werkelijkheid wordt: de Eerste Kamer als vehikel om de positie van partijen in de Tweede Kamer te versterken.

Dit roept een aantal vragen op. Wordt het land onbestuurbaar als de coalitie geen meerderheid heeft in de senaat? Klopt het dat de Eerste Kamer steeds ‘politieker’ wordt? Welke gevolgen hebben deze ontwikkelingen voor de grondwettelijke taken en het functioneren van de Eerste Kamer? En tot welke conclusies zou dit alles moeten leiden?

Het is niet voor het eerst dat een kabinet geen meerderheid heeft in de senaat. Het

kabinet Rutte II (2012-2017), gevormd door VVD en PvdA, heeft er zelfs nooit een meerderheid gehad. Het leek Rutte en Samsom geen probleem. Zij zouden per wetsvoorstel wisselende meerderheden zoeken. Dat zou de kwaliteit van debat en wetgeving ten goede komen. Het zou een boeiend experiment zijn geweest, maar het was helaas een kort leven beschoren. Ook toen stelden fracties in de Tweede Kamer hun steun aan wetsvoorstellen in de Eerste Kamer afhankelijk van toezeggingen die aan hen in de Tweede Kamer werden gedaan. Vlak na Prinsjesdag 2013 sloot het kabinet het zogenoemde Herfstakkoord. D66, ChristenUnie en SGP waren bereid het regeringsbeleid te steunen in ruil voor aanpassingen in de begroting.

Ik was lid van de Eerste Kamer toen het Herfstakkoord gesloten werd. En ik vond het een ongemakkelijke manoeuvre. Oppositiepartijen in de Tweede Kamer waren kennelijk in staat met het kabinet afspraken te maken over het stemgedrag van hun partijgenoten in de senaat. Met de Eerste Kamerleden van de coalitie was niet gesproken. In ieder geval niet met mij. Betekende dit dat van ons verwacht werd dat

wij wetsvoorstellen van het kabinet onverkort zouden steunen? Legde dit niet de bijl aan de wortel van het bestaansrecht van de Eerste Kamer?

Ik heb zestien jaar deel mogen uitmaken van de Eerste Kamer, zowel in een periode waarin de PvdA aan de regering deelnam als waarin ze tot de oppositie behoorde. Dus ja, ik weet dat senatoren wetsvoorstellen niet uitsluitend beoordelen op wetstechnische aspecten. De invalshoek waarmee de leden naar wetsvoorstellen kijken, wordt gekleurd door hun partijpolitieke achtergrond. Maar dat laat onverlet dat senatoren, binnen de bandbreedte van hun politieke oordeel, wetsvoorstellen vooral toetsen op rechtmatigheid, handhaafbaarheid, proportionaliteit, uitvoerbaarheid en consistentie van wetgeving.

De Eerste Kamer behandelt zo'n 250 tot 300 wetsvoorstellen per jaar. Dat zijn lang niet allemaal in het oog springende of omstreden wetsvoorstellen (de meeste worden als hamerstuk aanvaard). En er worden ook weleens wetsvoorstellen aanvaard waar twijfels over bestaan. Waar het om gaat is dat de senaat voorstellen die echt niet door de beugel kunnen ook kan verwerpen. Senatoren doen dat niet snel. In de periode 2003-2019 zijn er zo'n 3000 wetsvoorstellen behandeld. Hiervan zijn er 23 verworpen. Negen daarvan betroffen initiatief-wetsvoorstellen. Deze blijven buiten beschouwing omdat het hier gaat om al dan niet aanwezige steun voor wetsvoorstellen van het kabinet. Resteren 14 kabinetsvoorstellen die de Eerste Kamer niet aanvaard heeft.

Op het totaal aantal ingediende wetsvoorstellen is dat te verwaarlozen. Zwaarder zou echter moeten wegen dat er met de verworpen wetsvoorstellen ook echt iets fundamenteel mis was. Zorgen over de privacy (bij het elektronisch patiëntendossier), de toegankelijkheid van het recht (bij de rechtsbijstand) of het verdwijnen van de vrije artskenkeuze. Het omgekeerde geldt evenzeer. Als een senaatsfractie ervan overtuigd is dat

zij een wetsvoorstel op basis van haar eigen criteria moet verwerpen en zij stemt onder partijpolitieke druk toch vóór, dan betaalt de senaat, en daarmee het parlementaire stelsel, een hoge prijs. Er wordt inbreuk gepleegd op de rechtsstatelijkheid. Ook dit komt niet vaak voor; ik herinner mij twee voorbeelden. Onder het kabinet-Kok ging de Eerste Kamerfractie van de PvdA, met uitzondering van Ria Jaarsma, akkoord met het met terugwerkende kracht inperken van de rechten van weduwen en wezen. Zonder overgangsrecht voor bestaande gevallen. De tweede keer was de langstudeerdersboete onder Rutte I, waar de VVD overstag ging. Ook bij dit wetsvoorstel was niet voorzien in een overgangsrecht. De financiële winst die de respectieve kabinetten hiermee boekten, staat wat mij betreft niet in verhouding tot de schade die is toegebracht aan het vertrouwen in de rechtsstaat.

In de regel gedraagt de senaat zich dus zoals van hem verwacht mag worden en is hij niet 'politieker' geworden. Bij de instelling van de senaat in 1815 kreeg de Eerste Kamer onder meer tot taak om 'alle overijling in de raadplegingen te voorkómen, (en) in moeilijke tijden aan de driften heilzame palen te stellen'. De senaat moet, in hedendaagse termen, tegenwicht bieden aan de 'waan van de dag'. Die functie vervult de Eerste Kamer nog steeds.

De staatscommissie parlementair stelsel, die in december 2018 met haar eindrapport kwam, verwoordde het als volgt: 'De staatscommissie beschouwt de Eerste Kamer als een tegenwicht tegen de sterk monistische verhoudingen, de steeds krapper wordende meerderheden en de gedetailleerde regeerakkoorden die de Tweede Kamer de afgelopen decennia in haar greep hebben gekregen. (...) Het tweekamerstelsel vergroot de weerbaarheid van de democratische rechtsstaat en waarborgt tevens dat er voldoende aandacht is voor de rechtsstatelijkheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wetten.'<sup>1</sup>

De staatscommissie erkent dat om de meerwaarde van de Eerste Kamer tot zijn recht

te laten komen enige 'distantie' vereist is ten opzichte van de regering en het dagelijkse politieke krachtenspel in de Tweede Kamer. 'In dit verband pleit de staatscommissie ervoor dat fracties in de Tweede Kamer niet de indruk wekken dat zij het stemgedrag van hun partijgenoten in de Eerste Kamer bepalen – en omgekeerd zouden senatoren niet de indruk moeten laten ontstaan dat hun opstelling een directe afgeleide is van het stemgedrag van hun partijgenoten in de andere Kamer.'<sup>2</sup>

Een dergelijk pleidooi is wel erg vrijblijvend. Het gaat er niet om dat Tweede Kamerleden *niet de indruk moeten wekken* dat zij hun partijgenoten in de senaat aan een touwtje hebben, maar om de vraag of zij die invloed in de praktijk hebben. Als de commissie de corrigerende functie van de Eerste Kamer van belang vindt voor de democratische rechtsstaat dan moet zij een tegenwicht zoeken voor de factoren die deze functie onder druk zetten. De belangrijkste factor lijkt mij dat politieke partijen steeds meer en steeds openlijker proberen grip op hun Eerste Kamerfracties te krijgen.

Zo heeft onze eigen partij in de reglementen opgenomen dat Eerste Kamerleden geacht worden het regeerakkoord te onderschrijven. Uiteraard is het mogelijk een voorbehoud te maken, maar dit moet gebeuren voordat het partijbestuur over de kandidatuur van de Eerste Kamerleden beslist. Het zal duidelijk zijn dat hiermee een nieuw criterium de intrede kan doen bij de selectie van senatoren: de vraag of je bij het Tweede Kamerwerk mogelijk last krijgt van een Eerste Kamerlid.

Een van de eenvoudigste manieren om de onafhankelijkheid van de Eerste Kamer te vergroten is via directe verkiezingen. Op die manier kunnen kiezers daadwerkelijk invloed uitoefenen op de samenstelling van de senaat. In de huidige situatie is deze invloed uitermate beperkt. Burgers brengen één stem uit op een kandidaat-lid van Provinciale Staten. Het is denkbaar dat bij de keuze voor een provinciaal bestuur andere factoren een rol spelen dan bij de keuze voor de Eerste Kamer.

De kiezer moet dus van tevoren bepalen welk belang voor hem of haar het zwaarst weegt. Vervolgens moet hij afwachten of de door hem uitgebrachte stem op partij X ook bij de Eerste Kamerverkiezing naar partij X gaat. Onmiddellijk na de verkiezingen voor Provinciale Staten ontbrandt een voor buitenstaanders niet te volgen strijd over de restzetels. In ruil voor tegemoetkomingen kunnen leden van Provinciale Staten op een andere partij stemmen om deze zo aan een restzetel te helpen.

## De senaat moet tegenwicht bieden aan de 'waan van de dag'

En ten slotte is het nog maar de vraag of de kandidaten die op de lijst voor de senaat staan ook in de Eerste Kamer komen. De leden van Provinciale Staten kunnen door voorkeursstemmen de democratisch vastgestelde lijst behoorlijk overhoop gooien. En dat gebeurt ook regelmatig, bij meerdere partijen. Hoe indirect kunnen verkiezingen zijn?

Rechtstreekse verkiezingen zouden de senatoren minder afhankelijk maken van de partijtop. Het wordt minder eenvoudig om onwelgevallige kandidaten te 'lozen', omdat de senatoren verantwoording kunnen afleggen over de manier waarop zij hun functie hebben ingevuld. Het is dan aan de kiezers om daar een oordeel over te geven. Zij kunnen de partij volgen, maar ook corrigeren door een voorkeursstelsel uit te brengen. Het resultaat: transparant, een einde aan de koehandel en minder greep van de top van politieke partijen op het type senator dat wenselijk wordt geacht.

De staatscommissie onderzoekt de mogelijkheid van rechtstreekse verkiezingen en wijst deze op voor mij onnavolgbare gronden af. Op de eerste plaats acht de



commissie rechtstreekse verkiezing van de Eerste Kamer niet wenselijk omdat een sterkere legitimatie van de senaat een bedreiging vormt voor het huidige tweekamerstelsel. 'In dat stelsel komt het politieke primaat van de Tweede Kamer in belangrijke mate tot uitdrukking in haar rechtstreekse verkiezing tegenover de indirecte verkiezing van de Eerste Kamer. Deze verhouding tussen de Kamers is nodig om te voorkómen dat er een patstelling tussen de Kamers ontstaat op basis van twee afwijkende kiezersuitspraken.'<sup>3</sup>

Naar mijn oordeel zal een rechtstreekse verkiezing eerder bijdragen aan het voorkomen dan aan het ontstaan van een patstelling. In de huidige situatie worden verkiezingen voor Provinciale Staten al snel gezien als een graadmeter voor het vertrouwen dat de zittende coalitie nog geniet. Bij rechtstreekse verkiezingen voor de Eerste Kamer is duidelijk dat gekozen wordt voor mensen die geacht worden wetsvoorstellen nog één keer kritisch tegen het licht te houden. Dat vereist andere vaardigheden dan die voor de Tweede Kamer. En dat snappen kiezers heus. We stemmen tenslotte ook voor organisaties als de waterschappen. Tweede voordeel is dat daarmee de verkiezingen voor de Provinciale Staten weer over het in de provincie wenselijk geachte beleid gaan.

Er is nog een ander punt. De commissie erkent in haar eindrapport dat de meerwaarde van de Eerste Kamer vooral tot uitdrukking komt in het 'tegenwicht dat zij kan bieden als – bijvoorbeeld door een al te sterk vasthouden aan het regeerakkoord in de Tweede Kamer – de rechtmatigheid, uitvoerbaarheid of handhaafbaarheid van wetsvoorstellen onvoldoende gewicht hebben gekregen, of uit zicht zijn geraakt in het

politieke krachtenspel tijdens de eerdere fases van het wetgevingsproces.<sup>4</sup> Als dit belangrijk gevonden wordt en de senaat zijn rol ook op deze wijze vervult, bestaat inderdaad de mogelijkheid dat Eerste en Tweede Kamer het niet eens worden. Maar is dat erg? De commissie lijkt te vinden van wel: 'In andere landen probeert men dit soms te voorkomen door beide Kamers op dezelfde dag op basis van hetzelfde kiesstelsel samen te stellen, in de hoop dat de politieke samenstelling dan identiek zal zijn. Er is echter geen garantie dat alle kiezers voor beide Kamers dezelfde voorkeur zullen uitspreken. En als zij dat wel doen, wordt de senaat een doublure van de andere Kamer en dreigt overbodigheid.'<sup>5</sup>

Hier is sprake van een vreemde gedachte-kronkel. Enerzijds stelt de commissie dat Tweede Kamerleden niet de indruk moeten wekken dat zij het stemgedrag van hun partijgenoten in de Eerste Kamer bepalen (en dat senatoren niet de indruk moeten laten ontstaan dat hun opstelling een directe afgeleide is van het stemgedrag van hun partijgenoten in de andere Kamer). Anderzijds lijkt de commissie ervan uit te gaan dat als de samenstelling van beide Kamers identiek is, de Eerste Kamer een doublure wordt van de Tweede Kamer.

Ik kan me voorstellen dat er, ook al zie ik ze niet, goede redenen zijn om de Eerste Kamer niet rechtstreeks te laten verkiezen. Maar laten we het daar dan over hebben. Het argument dat de Eerste Kamer een doublure wordt van de Tweede Kamer snijdt in ieder geval geen hout. In de huidige situatie, waarin de fractieleiders van de oppositie met de coalitie onderhandelen over de inzet van de Eerste Kamer, is de senaat niet alleen een doublure maar zelfs een stempelmachine van de Tweede Kamer. Dat maakt de Eerste Kamer pas echt overbodig.

#### Noten

- |   |                                     |   |                             |
|---|-------------------------------------|---|-----------------------------|
|   | staatscommissie                     | 4 | <i>Ibid.</i> , pp. 292-293. |
|   | parlementair stelsel, p. 299.       | 5 | <i>Ibid.</i> , p. 308.      |
| 1 | <i>Lage drempels, hoge dijken</i> , | 2 | <i>Ibid.</i> , p. 298.      |
|   | eindrapport van de                  | 3 | <i>Ibid.</i> , p. 308.      |

# A.L. Snijders

## Deurloostraat

De man die in Amsterdam is geboren en vervolgens in België, Spanje, Oostenrijk en Zweden heeft gewoond, is ten slotte oud geworden en teruggekeerd naar zijn vaderland. Bij dit laatste woord moet hij lachen, maar ik schrijf het toch op, ik ben de schrijver van dit verhaal. Ik heb hem gekend zonder het te weten. Wij zijn beiden in 1933 in de Deurloostraat geboren. Onze moeders moeten elkaar gekend hebben, ze hebben ons in bolle kinderwagens met vier kleine wielen rondgereden in het Irene-park en met elkaar gepraat, dat kan bijna niet anders. Na de kinderwagens zijn we aan de hand van onze moeders naar het park gelopen en daar hebben we zeker met elkaar in de zandbak gespeeld. Daarna hebben we nooit meer iets van elkaar vernomen. Ik wil hem voor deze gelegenheid toch een naam geven, ik noem hem Koen Tonius. Toen de oorlog nijpend werd in de Deurloostraat (kou en honger) ging mijn vader er met de burens op uit om stiekem hout te zagen in het park. Restanten van dit hout hebben jaren op zolder gelegen, plotseling onnodig door de vrede. Zelf heb ik dit altijd als ondankbaarheid tegenover de natuur beschouwd. Nu heb ik onlangs iemand gesproken die Koen Tonius ontmoet heeft in Zweden. Hij vertelde dat de man een vooraanstaand sinoloog was aan de universiteit van Malmö en overhandigde mij zijn vertaling van een gedicht van Bay Juyi (772-846).

### EEN GEDICHT OP MIJN OUDE DAG VOOR MIJN FAMILIE EN VERWANTEN

*Een lang leven heb ik: nu vijfenzeventig jaar  
en een pensioen van nog altijd vijftigduizend.  
Mijn lieve vrouw werd samen met mij oud  
en veel familie woont bij mij in huis.  
De pap van jonge rijst smaakt me uitstekend,  
mijn jas heeft net een nieuwe warme voering  
en als de regen buiten in bakken neerkomt  
ben ik gelukkig bij mijn huiselijke haard.*

*Mijn bed is achter een licht scherm gezet,  
er brandt een vuurpot voor het blauwe gordijn.  
Ik hoor mijn kleinkinderen hardop lezen  
en zie het knechtje bezig soep te maken.  
De gedichten die men stuurde beantwoord ik  
en geld voor medicijnen haal ik uit mijn zak.  
Als het regelen van die ijdele zaken gedaan is  
draai ik me om en slaap, mijn gezicht naar de zon.*

Er staan drie prachtige zinnen in dit gedicht, maar als iemand me vraagt welke dat zijn, antwoord ik: 'A.L.Snijders is uw meester niet, hij wil niemand beïnvloeden. Niemands meester, niemands knecht.'

## S&D online lezen

Vanaf dit jaar kunnen abonnees van S&D de meest recente artikelen direct online lezen. Ook komt er een maandelijks attentering 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](mailto: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* Veranderingen  
4 *Column* **Nik de Boer** Politieke Unie  
5 **Cas Mudde** De sociaal-democratische partijen verkeren in crisis, niet de idealen  
16 **Twan van Lieshout** Het succesverhaal van de Spaanse sociaal-democratie
- 

- 22 *Onze instituties op de schop*  
24 **Paul de Beer** Een linkse agenda voor onze instituties  
30 **Herman van de Werfhout** Een onderwijsstelsel dat nog stamt uit de 19e eeuw  
38 **Louise Elffers** Het is het *stelsel*, stupid!  
47 **Romke van der Veen** Flexibiliteit en zekerheid sluiten elkaar niet uit  
57 **Fabian Dekker** Arbeid verandert, nu het sociale stelsel nog
- 

- 62 **Marijke Linthorst** Directe verkiezingen voor de Eerste Kamer  
66 **A.L. Snijders** Deurloostraat

HENK NIJBOER

Een land kan nooit sterk zijn als het niet sociaal is

# Heeft een linkse fusiepartij de toekomst?

PETER KANNE PHILIP VAN PRAAG



## Onze instituties op de schop II

MENNO HURENKAMP, WIMAR BOLHUIS,  
ANTON HEMERIJCK & MARC VAN DER MEER,  
KOEN VAN DER GAAST

Jaargang 76, nummer 4, augustus 2019

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 (*hoofredactie*)

## 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](mailto:send@wbs.nl)**

## Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

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

## Vormgeving

Jaap Swart (*omslag & lay-out*)

## Abonnementen

Bel 06 206 12 852 of mail

[info@vangennep-boeken.nl](mailto:info@vangennep-boeken.nl)

voor een abonnement of kennis-  
makingsnummer.

## Uitgever

Uitgeverij Van Gennep

Emmastraat 69

1814 DM Alkmaar

[info@vangennep-boeken.nl](mailto: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.

© 2019 Uitgeverij Van Gennep

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

## Redactioneel

---

# Tijd voor verandering

Hilariteit alom toen in mei de Stemwijzer voor de Europese Verkiezingen twee weken was vertraagd omdat PvdA en GroenLinks exact dezelfde antwoorden hadden aangeleverd op alle stellingen. Moeten partijen die inhoudelijk zo dicht bij elkaar zitten, niet gewoon fuseren? Peter Kanne zocht het uit en concludeert dat PvdA en GroenLinks samen meer stemmen kunnen trekken dan elk apart. De partijen moeten dan wel het streven loslaten een brede volkspartij te zijn. Philip van Praag keek ook nog eens goed naar alle electorale onderzoeken en komt juist tot de conclusie dat PvdA, GroenLinks en SP in het parlement nauw moeten samenwerken, maar dat een fusie niet per se een goed idee is. En het loslaten van het streven een volkspartij te zijn ook niet.

Verder dit nummer het vervolg van de serie over noodzakelijke hervormingen van onze instituties. Menno Hurenkamp relativeert de roep om hervorming van de parlementaire democratie, Wimar Bolhuis doet voorstellen ons gedateerde belastingstelsel te herzien, Anton Hemerijck en Marc van der Meer zien toekomst in het Nederlandse poldermodel (als er tenminste ook ruimte komt voor sociale investeringen) en Koen van der Gaast ontleedt de rol van instituties bij de verduurzaming van onze voedselsector.

Henk Nijboer viel de eer te beurt de tiende Thijs Wöltgens-lezing te houden. Aanleiding voor hem zich te verdiepen in de toekomst van ons sociaaleconomische model en manieren om af te rekenen met de neoliberale tijdgeest, waar Wöltgens altijd erg kritisch op was.

## Een donkergrijs randje

Door **Reinier Tromp**

Redacteur S&D

De positieve uitslag voor de PvdA bij de Europese verkiezingen is hoopvol voor de toekomst van de sociaal-democratie. Toch zit er een donker randje aan, een randje dat elke verkiezing iets groter wordt: jongeren laten de PvdA massaal links liggen.

Het is een harde werkelijkheid, maar de PvdA is na het CDA de meest vergrijsde partij van Nederland: 79% van haar kiezers is boven de vijftig. Dat is gemiddeld ouder dan de kiezers van 50Plus. 11% van haar kiezers is tussen 35 en 50 jaar. Slechts 10% van de PvdA-kiezers is tussen 18 en 34 jaar. Deze cijfers worden iets opgestuwd door de relatief lage opkomst bij Europese verkiezingen, waarbij vooral ouderen gaan stemmen. Het zou zomaar kunnen dat niet alleen het ‘Timmermans-effect’ een belangrijke oorzaak was van de electorale winst maar het feit dat bij Europese verkiezingen de ouderen wel naar de stembus gaan en de jongeren thuisblijven.

Nu zijn er denk ik twee oorzaken voor deze beroerde cijfers onder jongeren. Aan de eerste kan de partij eigenlijk niet zoveel doen. Dat is de versplintering van het politieke landschap. De tijd van de grote partijen is voorbij en de jonge kiezer kiest niet meer vanzelfsprekend op basis van zijn of haar sociale positie of kerkgenootschap voor één partij. De PvdA zal voor het eerst in haar geschiedenis dus net zo hard moeten knokken om kiezers aan zich te binden als de voorheen kleinere partijen. De optimistische strijdvaardigheid die Lodewijk Asscher, Frans Timmermans en Mei Li Vos als toon hebben ingezet, lijkt daarmee goed gekozen.

De tweede oorzaak is ideologisch. Jongeren zijn cultureel progressiever en economisch liberaler dan ouderen en daarbij wegen de culturele thema’s veel zwaarder dan de economische. Dat is slecht nieuws voor de PvdA, die economisch een sterke maar conservatievere positie heeft en cultureel heel consequent een flets verhaal vertelt. Immigratie is een belangrijk thema bij jongeren en de electorale concurrenten D66 en GroenLinks staan daarop veel scherper gepositioneerd. Daarnaast vinden jongeren identiteitsvraagstukken belangrijk: waar hoor ik bij? Helaas is daarop het antwoord al lang niet meer: de arbeidersklasse. Een derde urgent thema is klimaat, dat door de PvdA steevast in de categorie ‘daar moeten we ook wat mee’ wordt geplaatst. Jonge kiezers zien dat en stemmen natuurlijk niet voor hun eigen ondergang.

Als we deze twee oorzaken samen nemen dan is de opdracht voor de PvdA helder. Sociaaleconomisch moet zij haar traditionele verhaal van het kapitalisme aan banden leggen en de economische baten herverdelen, toepassen op de kapitalistische gedochten van deze tijd. Denk aan de macht en ongeëvenaarde rijkdom van de techgiganten of de farmaceutische en olie-industrie. Maar zij moet ook een scherper profiel kiezen op de hedendaagse culturele vraagstukken, een profiel dat bijvoorbeeld de diversiteit omarmt en een strijdvaardig, collectivistisch antwoord heeft op het klimaatvraagstuk. Waarschijnlijk wordt zij daarmee niet de grote volkspartij van weleer, maar zij blijft wel relevant voor een fors deel van de jongere generatie.



# Een land kan nooit sterk zijn als het niet sociaal is

Thijs Wöltgens protesteerde in de jaren negentig luid tegen de neoliberale tijdgeest. Zijn werk inspireert nog steeds.

**HENK NIJBOER**

*Tweede Kamerlid voor de PvdA*

In dit artikel wil ik u meenemen in mijn gedachten over de veranderingen die nodig zijn om ons land socialer en sterker te maken, oftewel over de toekomst van ons sociaaleconomische model. Over waarom ik geloof dat we het Rijnlandse model nodig hebben in de eenentwintigste eeuw.

Mijn interesse in de politiek groeide in mijn tienerjaren tijdens het premierschap van Wim Kok. Als student economie voelde ik me vooral aangetrokken tot de PvdA-slogan 'sterk en sociaal'. Een sociale samenleving kan niet zonder sterke economie. Al die goede sociale voorzieningen moeten immers wel betaald kunnen worden. Mijn belangrijkste boodschap nu is dat het omgekeerde minstens zo waar is: een land kan nooit sterk zijn als het niet sociaal is.

Dit artikel is gebaseerd op de tiende Thijs Wöltgens-lezing, die ik mocht houden op 11 mei in Kerkrade. Behalve een eer voelde het houden van die lezing ook als een bijzondere verantwoordelijkheid. Zeker nadat ik een e-mail ontving van iemand, geen PvdA-stemmer overigens, die schreef: 'Ooit heb ik de kortstondige kans gehad om met Thijs te spreken in de trein, zelf onderweg naar school, hij onderweg naar Den Haag. Ik had daaruit het gevoel dat hij nog één van de weinige echte Sociaal-Democraten was binnen de toenmalige

fractie.' De schrijver moedigde mij aan om het sociale geweten dat hij bewonderde in Wöltgens, vast te houden in de huidige politiek.

De onlangs veel te jong overleden journalist Max van Weezel omschreef Wöltgens als iemand die na zijn intrede in de Tweede Kamer in 1977 meteen bekend stond als 'een onorthodoxe denker'. Hij doordacht sociaaleconomische, maatschappelijke en democratische problemen en droeg oplossingen en richtingen aan. Ook nu nog word ik als financieel woordvoerder regelmatig aan het werk van Wöltgens herinnerd. Van zijn geschriften is *De Nee-zeggers* wellicht het meest uitgesproken. In dit pamflet uit 1996 keert Wöltgens zich 'uit boosheid en onbegrip' tegen het neoliberalisme dat overal in de wereld de leidraad voor politiek handelen is geworden. Met grote bezorgdheid constateert hij: 'Als er in feite niets te kiezen valt, wordt het democratisch proces een ritueel.'

De neoliberale ideologie van denkers als Friedrich Hayek en Milton Friedman stoelt uiteindelijk op hebzucht als grootste drijfveer in het leven. Het is een ideologie die een beroep doet op rationalisme als ware het waardevrij. Het claimt een vergroting van de vrijheid, terwijl het tegendeel waar is. Neoliberaal denken verkleint juist de vrijheid van de meeste mensen. Wöltgens stelde terecht

dat overheidsingrijpen noodzakelijk is om de vrijheid van alle mensen te waarborgen. Want als minder kansrijke mensen geen of minder goed onderwijs of gezondheidszorg wordt geboden, hoe kunnen zij zich dan ontplooiën? Welke vrijheid hebben zij dan?

‘Wie niet horen wil, zal de tucht van de markt voelen. De nieuwe religie vraagt ons de wereldmarkt te aanbidden. Kettters worden geïsoleerd door de inquisitie van het mondiale geldkapitaal. De afgedwongen nieuwe vrijheid maakt een haarfijn onderscheid tussen winnaars en verliezers. De winnaars worden fiscale wereldburgers, de honkvaste verliezers vergen veel solidariteit van de even honkvaste middengroepen. Herverdeling is uit, tweedeling is in.’ Een tijdloos citaat. De spijker op de kop.

Wöltgens nam zeer terecht stelling tegen de zogenaamd waardevrije markteconomie. Natuurlijk doet het ertoe of iemand goede voeding, onderwijs en zorg krijgt of dat iemand geld uitgeeft aan een tweede of derde vakantie of de aanschaf van consumptiegoederen. Juist politici dienen deze waarden te definiëren. Als zij dat niet doen, moeten ze niet gek opkijken als mensen het vertrouwen in hen verliezen.

Blijkens zijn boeken, artikelen en andere geschriften ging het Rijnlandse model Wöltgens zeer aan het hart. Ik heb er de afgelopen tijd veel inspiratie en ideeën aan ontleend. Maar wat is nu de kern van dat Rijnlandse model? Samen werkt beter dan ieder voor zich. Eigenlijk heel simpel. In de eenentwintigste eeuw net zozeer als in het verleden.

### **Analyse van ons huidige sociaal-economische bestel**

Ons sociaaleconomisch bestel kent drie fundamentele problemen: 1) kapitaal wint, arbeid verliest; 2) grote bedrijven onttrekken zich aan de samenleving; 3) de ongelijkheid neemt toe. In de kern komen die problemen voort uit de groeiende dominantie van het Angelsaksische model ten koste van het Rijnlandse model. Be-

drijven zijn zich steeds meer op het aandeelhoudersbelang gaan richten en steeds minder op het algemene belang. En dat gaat ten koste van de werknemers en de samenleving.

Een eenzijdige focus op de belangen van aandeelhouders leidt tot druk op lonen en arbeidsomstandigheden en onzekerheid over banen. Tot belastingontwijking en -ontduiking. En bovendien tot steeds grotere ongelijkheid. Stuk voor stuk schadelijke trends voor onze samenleving. Schadelijk in sociaal opzicht, maar ook economisch. Trends dus die de politiek moet keren.

### *Kapitaal wint, arbeid verliest*

De verdeling tussen arbeid en kapitaal loopt steeds verder uiteen. Terwijl de bedrijfswinsten oplopen, blijven de inkomens van mensen achter. De afgelopen tien jaar nam de bestedingsruimte van gezinnen per saldo met gemiddeld 6% af. De vaste lasten daarentegen stegen relatief sterk, woonlasten bijvoorbeeld met 24%.<sup>1</sup> De bedrijfswinsten aan de andere kant bereiken recordniveaus met jaarlijkse stijgingen van meer dan 10% naar € 218 mrd.<sup>2</sup> Bedrijven starten grootscheepse aandeleninkoopprogramma's, dividenduitkeringen worden verhoogd.

Het aantal werkende armen neemt toe, steeds meer mensen hebben meerdere kleine baantjes nodig om de eindjes aan elkaar te knopen. De lobby's – dividendbelasting! – winnen het van het algemeen belang. We boeren hier achteruit in plaats van vooruit. Het zijn typische kernmerken van het Angelsaksische aandeelhoudersmodel. Dat model kenmerkt zich door een focus op kortetermijnwinsten, hoge rendementseisen en een zeer eenzijdige focus op aandeelhouderswaarde.

‘The only business of business is business’, zo vatte Milton Friedman het ooit samen. Het is een model dat mijlenver afstaat van het Rijnlandse model waar Nederland een welvarende democratische rechtsstaat mee is geworden. In dat model zijn de belangen van aandeelhouders, werknemers en maatschappij nevenstaand, gelijkwaardig, en is

besluitvorming gericht op de langere termijn. Het is een model van wederzijdse loyaliteit en van verantwoordelijk bestuur. Het model van samenwerking versus individualisme.

Maar dat model staat onder druk. Steeds meer krijgen aandeelhoudersbelangen de overhand. We zagen de laatste jaren agressieve bedrijfsovernames, die soms nog maar net voorkomen konden worden. Denk aan AkzoNobel, PostNL, KPN, Ahold, Unilever. Die bedrijven wisten een overname weliswaar te voorkomen, maar de acties hadden wel effect. Activistische aandeelhouders worden steeds

---

## Als er in feite niets te kiezen valt, wordt het democratisch proces een ritueel

---

vaker beloofd met grootscheepse aandeelinkoopprogramma's, superdividenden of het opknippen van bedrijven. Zowel Unilever als Akzo paste bijvoorbeeld na de afgeslagen overnamepogingen het beleid stevig aan ten faveure van aandeelhouders. Tegelijkertijd worden steeds meer risico's op werknemers afgewenteld. Zo vroeg Akzo steun van medewerkers en politiek toen het moeilijk was, maar gaf het niet thuis toen de pensioenproblemen van het eigen personeel opgelost moesten worden.

Een bedrijf dat alleen de aandeelhouders wil behagen, streeft er ook naar om zo weinig mogelijk bij te dragen aan onze collectieve voorzieningen. Dat is schadelijk, omdat juist collectieve voorzieningen cruciaal zijn voor een sociale samenleving met gelijke kansen. Goed onderwijs, goede zorg, betaalbare volkshuisvesting, een rijk cultureel leven, veiligheid. Het zijn niet voor niets ook juist die factoren die zorgen voor een goed vestigingsklimaat. Die moeten natuurlijk wel worden betaald. Als het bedrijfsleven geen eerlijk deel van deze rekening betaalt, komt die op het

bord van de werkenden. En dat leidt tot onvrede en weerstand.

Belastingen worden inmiddels op grote schaal ontweken via ingewikkeld fiscaal trapezowerk. Daarnaast lobbyt het bedrijfsleven voor steeds lagere winstbelastingen. Maar die tarieven daalden de afgelopen jaren al in Europa, van gemiddeld rond 30% naar 22% nu. In Nederland gaat het tarief van 35% in 2004 naar 21% volgens het kabinetsvoornemen en het einde lijkt nog niet in zicht. Terwijl de winsten stegen naar € 15,8 mrd voor Shell en € 6,5 mrd voor Unilever. Dat is onhoudbaar.

Deze problemen worden inmiddels breed onderkend. President van De Nederlandsche Bank Klaas Knot roept al jaren op tot loonsverhogingen. Het Internationaal Monetair Fonds, vroeger een bolwerk van neoliberal denken, zet ongelijkheid steeds nadrukkelijker op de kaart. Larry Flink, de ceo van BlackRock, met € 6.000 miljard de grootste vermogensbeheerder ter wereld, pleit al jaren voor een ommekeer.<sup>3</sup> Weg van de kwartaalcijfers, minder aandeleninkoop, meer aandacht voor de langetermijnstrategie.

De OESO en de Europese Commissie wijzen stelselmatig op de zorgen die zij hebben over de positie van zzp'ers in onze economie. Zzp'ers zijn vaak vogelvrij. Het Nederlandse Nibud wijst telkens op kwetsbare gezinnen, ook gezinnen met een middeninkomen, die de eindjes niet meer aan elkaar geknoopt krijgen. Ook het Sociaal en Cultureel Planbureau zet dit probleem op de agenda.

De reden dat de lonen niet stijgen, is dat de macht van arbeid ten opzichte van kapitaal steeds verder afneemt. Flexibele arbeidskrachten worden tegen elkaar uitgespeeld, net zoals kapitaalkrachten overheden tegen elkaar uitspelen. Internationalisering, meer flexibele arbeidsmarkten en een tanende invloed van vakbonden leiden gecombineerd tot steeds meer druk op de lonen en hogere beloningen van kapitaal. De arbeidsinkomensquote – het deel van het nationaal inkomen dat de beloning voor de verschaffing van de productiefactor arbeid uitdrukt – daalt daardoor steeds verder.

De gemene deler uit al deze oproepen uit onverdachte hoek is het keren van dit tij en zorgen om de sociale cohesie. Wim Kok zei het al eens treffend in zijn Willem Drees-lezing: 'Het is belangwekkend om te zien dat het juist de landen zijn met een relatief hoog niveau van sociale bescherming en doorgaans stabiele arbeidsverhoudingen, waar de Europese schuldencrisis tot op heden de minst zware schade veroorzaakt. Die twee kunnen dus wel degelijk samengaan: een hoog ontwikkeld sociaal stelsel en economische welvaart'.<sup>4</sup> Zowel Drees als Kok stond erom bekend zeer zorgvuldig met de staatskas om te gaan. Sociaal beleid moest natuurlijk wel eerst verdiend worden, zei Kok er nadrukkelijk bij.

De stelling die ik echter zou willen opwerpen is: alleen in een economie waarbij de verschillende belangen evenwichtig worden gewogen, waarbij de verdeling van de welvaart redelijk is, waarbij iedereen mee kan doen en niemand langs de kant staat, kan er sprake zijn van duurzame economische ontwikkeling.

#### *Grote bedrijven onttrekken zich aan de maatschappij*

De grote bedrijven staan steeds meer naast in plaats van in de samenleving. Dit is een groot verschil met de jaren vijftig, toen Philips een grote verantwoordelijkheid voor de medewerkers voelde en huisvesting, opleiding, sport, ja zelfs de kruidenier verzorgde — de huidige Etos: Eendracht, Toewijding, Overleg en Samenwerking. Philips was Eindhoven en Eindhoven was Philips. Dat is misschien wat veel van het goede, maar het andere uiterste zijn bedrijven die alleen voor zichzelf en de aandeelhouders op de wereld zijn.

Het pijnlijkste lobbygesprek dat ik in de afgelopen 6,5 jaar als Kamerlid heb gevoerd, ging over de gaswinning en de aardbevingen. De hoofdlobbyist van Shell kwam langs om over de Groningse problemen met gaswinning te spreken. Mijn deur staat altijd open en ik was benieuwd wat Shell, 50%-aandeelhouder van het verantwoordelijke bedrijf NAM,

wilde betekenen om de ellende in Groningen het hoofd te bieden. Dat viel bitter tegen. De hoofdboodschap was dat ik als financieel woordvoerder toch moest inzien dat als we de gaswinning te veel omlaag zouden brengen, het allemaal bedrijfseconomisch niet meer rendabel zou zijn, en dat om die reden ook Groningers wellicht naar hun recht op compensatie konden fluiten. Een onverholven dreigement. De beste man heb ik op zijn Gronings, met kop en kont mijn kamer uitgezet. Maar het zegt veel over de agenda van ons grootbedrijf.

Hetzelfde kwam naar voren in een interview met Paul Polman in het *AD*, waarin hij sprak over de afschaffing van de dividendbelasting.<sup>5</sup> Hoe die journalisten het überhaupt in hun hoofd haalden hem kritisch te bevragen? En de politiek die alsmaar commentaar leverde over € 2 mrd aan gemiste belastinginkomsten, die begreep er al helemaal niks van! Helaas zijn dit soort bedrijven losgezongen van de samenleving. Ze komen voort uit het Rijnland maar gedragen zich Angelsaksisch.

#### *Ongelijkheid neemt toe*

In de westerse wereld neemt de ongelijkheid toe. Niet alleen de verhouding tussen arbeid en kapitaal wordt steeds schever, ook binnen de factor arbeid worden de verhoudingen schever. Volgens de OESO profiteerde 40% van de bevolking in rijke landen de afgelopen jaren niet of nauwelijks van de economische groei. In sommige gevallen gingen mensen erop achteruit.<sup>6</sup> Hoogopgeleiden hebben vaker een vast contract en een hoger inkomen. Lager opgeleiden en jongeren een flexibel contract en onzekerheid over hun baan.

Maar waar flexibilisering en matiging voor werknemers het devies zijn, zijn marktconforme prestatiebeloningen dat voor de (helaas nog steeds veelal) hoge heren aan de top. De gemiddelde topman van een AEX-bedrijf verdient nu 171 keer het modale salaris. Daar is niks gematigds aan. Nederland staat daarmee op plek 5 in de wereld. Ceo's verdienen in drie dagen wat werknemers in een jaar ontvangen.

Polman van Unilever en Van Boxmeer van Heineken spannen de kroon; zij verdienden vorig jaar in minder dan een dag wat een werknemer per jaar aan salaris krijgt.<sup>7</sup>

In zijn Willem Drees-lezing (2015) wees Lodewijk Asscher op het risico dat we een kopvoetersmaatschappij dreigen te worden.<sup>8</sup> Een kopvoeter is zo'n tekening die kleine kinderen van een mens maken. Met armen en benen direct aan het hoofd. Zonder middenstuk, zonder romp. De samenleving dreigt die kant op te gaan. Met een rijke top van wereldburgers die zichzelf overal wel redt en een grote onderklasse. En een middenklasse die onder druk staat. Die geen of slechts beperkte loonsverhoging krijgt. Waar banen op de tocht staan.

---

## Een bedrijf dat alleen de aandeelhouders wil behagen, wil zo weinig mogelijk bijdragen aan onze collectieve voorzieningen

---

Waar het nog maar de vraag is of je het onderwijs van de kinderen kunt financieren en of de huur betaalbaar blijft. Waar mensen dreigen af te zakken in plaats van doorgroeien. Kortom, waar wenkend perspectief ontbreekt.

Als we deze trends zo langslowen, stemt dat niet positief. De lonen blijven achter, winsten nemen toe. Korte termijn gaat voor lange termijn. Aandeelhoudersbelang voor het algemeen belang. Landen worden fiscaal tegen elkaar uitgespeeld. We kunnen het tij keren, daarvan ben ik overtuigd. Met oude en nieuwe methoden. Gebaseerd op ons Rijnlandse model. Op drie terreinen wil ik daarvoor voorstellen doen: voor een actieve rol van de overheid in onze economie, voor een rechtvaardiger belastingstelsel en voor dienstbare bedrijven die zich aanpassen aan de nieuwe tijd.

## Actievere rol overheid in onze economie

De overheid heeft een grote rol in onze economie. Door regulering, door het bieden van bescherming, door de eigen uitgaven en door belastingheffing waarmee ze kan sturen. Als sociaal-democraat en als econoom geloof ik in een sterke overheid die actief optreedt in de economie. Als eerste met de overheidsuitgaven, die in Nederland ongeveer 42% bedragen van wat we gezamenlijk verdienen.<sup>9</sup> Die moeten in slechte tijden gebruikt worden om de economie te steunen en de samenleving te beschermen. Nederland heeft echter vaak de neiging om in slechte tijden juist de broekriem aan te halen, mede door knellende Europese begrotingsregels.<sup>10</sup> Dat leidt tot onnodig hoge werkloosheid en grote maatschappelijke schade.

De vraag doemt natuurlijk op of de PvdA niet ook zelf – toen we in het kabinet zaten onder Rutte II – te hard bezuinigde. Het antwoord daarop is tweeledig. Keynesiaans begrotingsbeleid zou enerzijds meer ruimte hebben gelaten voor een ruimer begrotingsbeleid, waarbij moet worden aangetekend dat in 2009 en 2010 het overheidstekort op respectievelijk 5,3% en 5,4% lag om de jaren erna langzaam onder 3% te geraken. Er was dus wel degelijk sprake van een tekort ten tijde van de crisis. Daarbij komt dat op lange termijn, in een vergrijzende samenleving, dergelijke tekorten niet houdbaar zijn. De financiële crisis heeft de economie structureel geschaad. Dan is het noodzakelijk ook structurele aanpassingen te doen. Conjuncturele maatregelen helpen alleen bij conjuncturele tegenvallers, niet bij structurele.

Niettemin is het goed de ruimte die er is conjunctureel te benutten en in ieder geval niet steviger dan strikt noodzakelijk te bezuinigen. Het is dus beter in een open economie als de Nederlandse meer ruimte te laten in de begroting om tegenvallers op te vangen. Ook de Europese begrotingsregels moeten daarop worden aangepast. Wat mij betreft moet bij een volgende economische neergang de overheidsbegroting dan ook langs de vol-

gende lijnen worden ingezet: investeringen naar voren halen, gerichte ondersteuning van de arbeidsmarkt met bijvoorbeeld deeltijd-WW, koopkracht op peil houden en niet extra bezuinigen op collectieve voorzieningen. We zouden in de Europese regels veel meer moeten kijken naar schuld niveaus in plaats van percentages. Een open economie als de Nederlandse kent immers snelle schommelingen. Bij deugdelijk begrotingsbeleid kunnen die goed 'anticyclisch' worden opgevangen.

## Het Internationaal Monetair Fonds, vroeger een bolwerk van neoliberal denken, zet ongelijkheid steeds nadrukkelijker op de kaart

Dan de publieke investeringen. Wordt het niet hoog tijd de langdurende lage rente aan te grijpen voor een analyse van publieke investeringen die maatschappelijk meer renderen dan de kosten van de huidige staatschuld? De uitdagingen zijn bekend. Het klimaatprobleem vergt forse investeringen. De globaliserende economie vraagt veel denken aanpassingskracht van onze bevolking. Waarom geen extra middelen lenen voor deze productieve maatschappelijke investeringen? Waarom komt dit debat in Nederland – maar ook in landen om ons heen, zoals Duitsland – zo moeizaam van de grond, terwijl er zowel maatschappelijk als economisch zoveel voor te zeggen is? We lijken in onze cultuur schulden nog altijd als een zonde te zien, terwijl tegenover schulden heel nuttige investeringen in de samenleving en de toekomst kunnen staan. Zeker als de rente zo laag is als nu en we die langjarig vast kunnen zetten.

Een actieve overheid beschermt onze publieke belangen. Wouter Bos stelde in zijn Den

Uyl-lezing van 2010: 'Ik ben er gaandeweg van overtuigd geraakt dat het soms makkelijker en beter is om publieke belangen voor de markt af te schermen dan te pogen de markt te temmen teneinde de publieke belangen niet te schaden.'<sup>11</sup> De Eerste Kamercommissie onder leiding van ChristenUnie-senator Kuiper die de privatiseringen en verzelfstandigingen van overheidsdiensten onderzocht, komt tot vergelijkbare conclusies.<sup>12</sup> Daarom pleit ik voor een herziening van ons staatsdeelnemenbeleid.

De aansturing van ons openbaar vervoer en de publieke taak van het postnetwerk zijn daar voorbeelden van. Door het faillissement van SecurCash zijn we ook voor het geldtransport de facto afhankelijk van één privaat bedrijf. Als het daar mis gaat, zitten we binnen enkele dagen met lege pinautomaten, zitten we allemaal zonder geld. Dat vraagt om herbezinning en een overheid die haar publieke rol actiever invult. Kortom, voorkom private monopolies en neem als overheid de leiding. En als je aandelen hebt, voer actief beleid: met diversiteit, duurzaamheid en publieke dienstverlening als kernwaarden.

De overheid zou, meer in het algemeen, veel beter de publieke belangen in ons financiële stelsel moet beschermen. We mogen nooit meer terug naar een situatie waarin de belastingbetaler banken moet redden, die door roekeloos gedrag in de problemen zijn gekomen. Strenge regulering is nodig, de bankenbuffers moeten verhoogd worden naar minstens 10%. We moeten de bonuscultuur blijven bestrijden. En de Volksbank, de voormalige SNS, gaat niet naar de beurs.

De overheid, nationaal en Europees, moet ook actiever optreden tegen grote multinationale bedrijven. Door digitalisering en globalisering ontstaan technologiebedrijven met grote monopolies. Facebook, Apple, Google, Uber: ze bestaan bij de gratie van hun netwerken en ónze data. Daar zit hun waarde. Bovendien verstikken deze grote reuzen kleine, jonge bedrijven en innovaties. Zo remmen ze de maatschappelijke vooruitgang.<sup>13</sup> Daarom is

er een veel strengere marktmeester nodig. Die bedrijven met te veel macht kan opbreken en onze privacy beschermt.

### **Maak het belastingstelsel rechtvaardiger**

Daarmee kom ik automatisch op de inkomstenkant van de overheid, op de belastingen dus. Die moeten rechtvaardiger, zodat ook de grote onlinebedrijven als Google, Facebook, Amazon en Apple gewoon belasting gaan betalen. Waar Wöltgens sprak over fiscale wereldburgers die belasting betalen vermijden, zien we in deze tijd voornamelijk bedrijven die zich aan welke fiscus waar ook ter wereld onttrekken. Dat moet stoppen. Het beste kan dat op Europees niveau, maar dat regelen gaat langzaam. Zolang de internationale samenwerking stokt en bedrijfslobby's winnen, kunnen we niet met de armen over elkaar blijven zitten. Techbedrijven ontspringen immers de dans. Met Paul Tang heb ik daarom een wetsvoorstel aangekondigd om techbedrijven in Nederland belasting te laten betalen. Net als in Frankrijk en Oostenrijk nu al gebeurt. Als we genoeg Europese landen meekrijgen, komt er dan uiteindelijk vanzelf een Europese oplossing.

Ook de trend van steeds lagere winstbelastingen voor bedrijven moet gekeerd worden. Wat mij betreft gaat het tarief in de winstbelasting omhoog naar 30%. Er is geen enkele reden om arbeid met 50% en winsten met 20% te belasten. Trek het been bij en vraag een eerlijke bijdrage van bedrijven.<sup>14</sup>

Ons belastingstelsel zit ook nog vol met dubieuze aftrekposten: de expatsubsidie die ook voetbalmiljonairs krijgen, de innovatiebox, de liquiditeitsverliesverrekening, de bedrijfsopvolgingsregeling et cetera. Stop met de perverse redenering van dit kabinet dat al het geld dat wordt opgehaald bij de strijd tegen belastingontwijking één-op-één terugvloeit naar het bedrijfsleven. Het is alsof het kabinet zwartrijders in de trein beloont met een kaartje om gratis te reizen. Dat geld moet gewoon besteed worden aan onze publieke voorzieningen.

Bij de strijd tegen ongelijkheid hoort ook dat we een reële, eerlijke bijdrage vragen van de mensen met de allerhoogste inkomens in ons land. Voer daarom een toptarief in van 60% voor inkomens boven de € 150.000. En vergroen het belastingstelsel door de introductie van een CO<sub>2</sub>-heffing. Beloon bedrijven die vergroenen, maar houd er rekening mee dat sommige sectoren nou eenmaal stroom nodig hebben en compenseer hen gericht. Maak het voor mensen mogelijk en betaalbaar om de noodzakelijke verduurzaming mee te maken.

Leg private equity-investeerders aan banden, die profiteren van fiscale constructies om bedrijven over te nemen. Kranten, kinderopvangbedrijven, de Hema, V&D, afvalverwerkingsbedrijven – ze kwamen allemaal in handen van private equity-maatschappijen, die vaak sprinkhanengedrag vertonen. Door bedrijven vol te laden met schuld en forse dividenduitkeringen af te dwingen, gefaciliteerd door de fiscus. Ouders met kinderen, journalisten en winkelmedewerkers betaalden de rekening. In de PvdA-initiatiefnota 'Private equity: een einde aan de excessen' deden we twaalf voorstellen om de schuldfinanciering (fiscaal) te beperken, werknemers meer rechten te geven bij overnames en de bestuurdersaansprakelijkheid te vergroten en -beloningen te beperken.<sup>15</sup> Een aantal daarvan zijn al ingevoerd. Zo levert de beperking van fiscale hefbomen die in 2018 naar aanleiding van onze nota is ingevoerd € 160 mln per jaar op.

Tot slot: schaf de foute trust-industrie af. Ik mocht in 2017 voorzitter zijn van de eerste parlementaire ondervragingscommissie uit de geschiedenis van ons parlement. We onderzochten fiscale constructies in binnen- en buitenland. De schellen vallen je van de ogen. Vanuit Nederland stroomt jaarlijks € 4.000 mrd naar belastingparadijzen, Bermuda voorop. Fiscalisten adviseren over deze constructies. Met behulp van advocaten en notarissen creëren ze een papieren werkelijkheid die niets met de echte economie te maken heeft en maar één doel dient: belastingen ontlopen via schimmige trustkantoren.

### **Het bedrijfsleven in het Rijnlandse model**

Het Rijnlands model betekent niet dat de overheid alles kan bepalen en realiseren. Integendeel: het biedt juist veel ruimte voor een actief en ondernemend bedrijfsleven. Maar anders dan in het Angelsaksische model komt met die vrijheid ook verantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheid om niet alleen de aandeelhouders maar alle belanghebbenden te dienen, dus ook werknemers, klanten en de samenleving als geheel. Daar zijn stevige wijzigingen voor nodig.

Allereerst een harde afspraak over het loonaandeel in de economie. De beloning van arbeid in de economie moet worden hersteld. Geen sturing op dividend en pay-out ratio's, maar op een fatsoenlijke verhouding tussen arbeid en kapitaal. Werkgeversorganisaties en vakbonden kunnen hierbij een grote rol spelen. Zowel met het oog op maatschappelijk draagvlak als om redenen van een evenwichtig economisch beleid, zou het goed zijn harde afspraken te formuleren. Vanzelfsprekend moet daarbij rekening gehouden worden met de situatie in specifieke sectoren, maar over de volle breedte is er ruimte voor een veel betere beloning van arbeid.

Laat bovendien de lonen van de top ook in de pas lopen met die van de werknemers. Ze maken immers samen het bedrijf. Verzekeraar ASR heeft recent laten zien dat dit ook kan. Daar zijn duidelijke normen vastgelegd voor de verhouding tussen gewone werknemers en de mensen aan de top. Bedrijven mogen hun personeel heus goed belonen, maar moeten wel oog houden voor de maatschappelijke verhoudingen.

Succes op de lange termijn is belangrijker dan gewin op korte termijn, ook voor bedrijven. Voer daarom het Franse stelsel van meer stemrechten voor langdurig aandeelhouders in, de zogenoemde Wet Florange. Zet hedgefondsen en andere kortetermijnbeleggers op achterstand en stop met de presentatie van kwartaalcijfers. De mythe dat flexibiliteit voor bedrijven alleen maar voordelen kent,

moet worden doorgeprikt. Het zijn niet alleen werknemers die de prijs hiervoor betalen, het is ook schadelijk voor innovatie en loyaliteit. Bedrijven zouden niet langer op kwartaalbasis moeten worden beoordeeld, maar op hun langetermijnwaarde en bijdrage aan de maatschappij.

### **40% van de bevolking in de rijke landen profiteerde de afgelopen jaren niet of nauwelijks van de economische groei**

Belangrijk is het ook om werknemers meer zeggenschap te geven. De Wet op de ondernemingsraden uit de jaren zeventig is een van de verworvenheden van Den Uyl en mist tanden in tijden van vluchtige multinationals. Democratisering is een van de manieren om tegenwicht aan het aandeelhoudersbelang te bieden. Meer instemmingsrechten dus: over beloningsverhoudingen, bij strategische wijzigingen, bij overnames en fusies.

Belangrijk is ook om het gedrag en de cultuur aan de top te veranderen. In jaarverslagen staan altijd foto's van de bestuurders van bedrijven. Soms is het enige verschil met de negentiende eeuw dat de foto's tegenwoordig in kleur worden geprint en dat de heren geen hoge hoed meer dragen. De enige diversiteit zit in de kleur van de stropdassen. Ik denk dat de tijd echt voorbij is dat alleen mannen van boven de zestig bepalen wat de richting van onze bedrijven moet zijn. De wettelijk vastgelegde streefwaarden voor meer vrouwen aan de top worden stelselmatig niet gehaald, terwijl diverse teams simpelweg beter presteren. Laat bij elk bedrijf dat nog niet aan de wettelijke norm van 30% vrouwen in de top voldoet nog dit jaar een man van boven de zes-



tig terugtreden om plaats te maken voor een vrouw. Zonder divers bestuur wordt de kloof tussen het bedrijfsleven en de samenleving steeds groter.

### **Samenwerken in plaats van ieder voor zich**

Een actievere overheid, een rechtvaardiger belastingstelsel en fundamentele veranderingen in het bedrijfsleven. Het zijn alle drie voorwaarden om onze economie en samenleving socialer en sterker te maken. Ik kan uiteraard nog veel meer zaken noemen. Het lerarentekort en de kansongelijkheid in het onderwijs moet worden bestreden. Er zijn veel meer betaalbare woningen nodig. Een betere bescherming van natuur en biodiversiteit. En ook ons culturele leven verdient meer steun.

Ik ben ervan overtuigd dat juist ook die zaken, die het leven zoveel beter en mooier maken, meer tot hun recht komen in het Rijnlandse model. Rekening houden met verschillende belangen, omzien naar elkaar en allemaal een redelijke bijdrage leveren aan ons land. Samenwerking in plaats van ieder voor zich. Alleen een sociaal land kan ook een sterk land zijn.

Dat is een politieke opdracht, maar natuurlijk ook een verantwoordelijkheid voor de bestuurders en commissarissen van onze ondernemingen. Met als uitgangspunten: wederkerigheid, het netjes betalen van belastingen,

matigheid, werknemers laten meeprofiteren als het goed gaat, focus op de lange termijn en een divers bestuur. Er moet veel veranderen, maar gelukkig zijn Nederlandse ondernemingen tot veel in staat.

We moeten onze verzorgingsstaat beschermen tegen de adepten van de markt. Zelf blijven nadenken, niet achter een ideologie aanlopen en vrij mens zijn. Ongelijkheid bestrijden, de markt beteugelen, een duurzamer samenleving en vrijheid voor iedereen, niet alleen voor die groep die het zich kan veroorloven. Dat ontstaat niet vanzelf. Dat vergt politieke strijd.

In zijn boek *Lof van de politiek* zegt Thijs Wöltgens 'Na de overlevingskansen van de democratie en na de toekomst van de politiek ligt mij het voortbestaan van sociaal-democratie het meest na aan het hart.'<sup>16</sup> Datzelfde geldt voor mij. Maar de volgende zin van Wöltgens is misschien wel de mooiste: 'Het succes van de sociaal-democratie heeft de economische theorie veranderd. Ook van deze nieuwe neoliberale theorie moet zij zich niets aantrekken. Ook hier moet zij de feiten creëren die de leerboeken tot aanpassing dwingen: zoals zij erin geslaagd is de werking van de arbeidsmarkt als markt te beperken, met de afschaffing van de kinderarbeid, de verkorting van de werkweek en de invoering van het minimumloon, zo moet zij ook de democratie uit de greep van de markt redden.'

### **Noten**

- 1 Consumptie nog altijd lager dan voor de crisis, ING Economisch Bureau, april 2019.
- 2 Niet-financiële bedrijven boeken recordwinst, CBS, 2018, zie [www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/13/niet-financiële-bedrijven-boeken-recordwinst](http://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/13/niet-financiële-bedrijven-boeken-recordwinst)
- 3 Zie bijvoorbeeld *Purpose & Profit*, Larry Flink's letter to CEOs, BlackRock, 2018
- 4 Wim Kok, Willem Drees-lezing (1 oktober 2012), zie [www.willemdrees.nl/wp-content/uploads/2012/01/Willem-Dreeslezing-2012-Onze-verzorgingsstaat-onder-druk-Wim-Kok.pdf](http://www.willemdrees.nl/wp-content/uploads/2012/01/Willem-Dreeslezing-2012-Onze-verzorgingsstaat-onder-druk-Wim-Kok.pdf).
- 5 [www.ad.nl/politiek/topman-unilever-afschaffen-dividend-belasting-was-onze-hardereis~a51472e5/](http://www.ad.nl/politiek/topman-unilever-afschaffen-dividend-belasting-was-onze-hardereis~a51472e5/)
- 6 OESO, 2015, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*.
- 7 <https://degeldpers.nl/2019/01/07/ceo-verdient-jaarsalaris-ingemiddeld-drie-dagen-polmanen-van-boxmeer-in-een-dag/>
- 8 [www.willemdrees.nl/wp-content/uploads/2011/12/Willem-Drees-lezing-door-Lodewijk-Asscher.pdf](http://www.willemdrees.nl/wp-content/uploads/2011/12/Willem-Drees-lezing-door-Lodewijk-Asscher.pdf)
- 9 *Macro Economische Verkenning 2019*, CPB 2018.
- 10 *Begroting op orde? Meer automatische stabilisatie gewenst*, CPB Policy Brief, 2016.
- 11 Wouter Bos, *De Derde Weg Voorbij*, zie [www.pvda.nl/wp-](http://www.pvda.nl/wp-)

- content/uploads/2010/01/10325-denuyl-lezingwouterbos.pdf.
- 12 *Verbinding verbroken*, Parlementaire Onderzoekscommissie Eerste Kamer, 2012.
- 13 IMF, *World Economic Outlook*, 2019.
- 14 Rabobank wijst erop dat de bijdrage van bedrijven de afgelopen decennia daalde van 20% naar 10%. Bron: Rabobank research, 'Besteedbaar inkomen van huishoudens staat al bijna veertig jaar vrijwel stil', Rabobank Research, 2018.
- 15 Zie voor de gehele nota met voorstellen: [www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9v-vij5epmjteyo/vjwseret33yj](http://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9v-vij5epmjteyo/vjwseret33yj)
- 16 Thijs Wöltgens, *Lof van de politiek*, Amsterdam, Prometheus, 1992.

# Fusie! Als PvdA en GroenLinks hun idealen serieus nemen

Een brede volkspartij willen zijn én daadkrachtig de grote problemen van deze tijd trotseren, gaat niet samen. Beter dan te pogen alle sociale klassen aan zich te binden doen PvdA en GroenLinks er goed aan vraagstukken als klimaatverandering, immigratie en integratie naar hun hand te zetten door ook op die onderwerpen scherp stelling te nemen.

## PETER KANNE

*Senior onderzoeksadviseur bij I&O Research*

Politicaloloog Philip van Praag schreef in *S&D* van augustus 2017: ‘Een partij die de ambitie heeft volkspartij te willen zijn en blijven kan niet overleven met een scherp profiel op de sociaal-culturele dimensie. Ook zonder scherp profiel op deze dimensie kan een partij duidelijk afstand nemen van intolerantie en racisme en zich kritisch opstellen over bijvoorbeeld de Europese integratie.’<sup>1</sup> Waarbij hij hintte op mogelijkheden voor de PvdA om zich electoraal te herstellen.

Ik zou het willen omdraaien, waarbij ik me niet beperk tot de PvdA, maar de linkse partijen GroenLinks, PvdA en SP voor ogen heb en grote vraagtekens plaats bij de ambitie een volkspartij te willen zijn. Ik zou zeggen: een partij die een rol wil spelen bij het aangaan van de grote vraagstukken van deze tijd kan niet overleven *zonder* een scherp profiel op de sociaaleconomische én de sociaal-culturele dimensie. Beide dimensies zijn te belangrijk om er geen duidelijke en consistente positie op in te nemen.

Mijn pleidooi luidt in het kort: de grote vraagstukken van deze tijd zijn volgens de

kiezers: klimaatverandering, immigratie, vluchtelingenproblematiek, nationale en internationale veiligheid, de manier waarop verschillende bevolkingsgroepen samenleven (sociaal-culturele onderwerpen); werkgelegenheid, bestaanszekerheid en gezondheidszorg (sociaaleconomische onderwerpen). Internationale (veelal sociaal-culturele) onderwerpen zijn de afgelopen tien jaar belangrijker geworden.

In vergelijking met tien jaar geleden zijn de prioriteiten van kiezers veranderd, maar hun opvattingen niet wezenlijk. Het lukt de huidige middelgrote linkse partijen – GroenLinks, PvdA en SP – maar niet de aanpak van deze grote vraagstukken naar hun hand te zetten. Om dit wel te realiseren zouden linkse partijen samen moeten gaan in een nieuwe partij. Deze nieuwe partij zal zich op zowel de sociaaleconomische als de sociaal-culturele dimensie herkenbaar moeten profileren. Ten slotte kom ik tot de aanbeveling dat een fusie van PvdA en GroenLinks deze partijen electoraal de beste uitgangspositie biedt. De

EVENT SUPPORT HOLLAND.NL

PROGRESSIEF



WOERDEN =



**SAMEN**

**DOEN**

PROGRESSIEF WOERDEN IS EEN POLITIEKE GROEPERING ONTSTAAN UIT DE WOERDENSE AFDELINGEN VAN

**PvdA & GROENLINKS**

SP en SP-kiezers staan te ver af van het PvdA- en GroenLinks-electoraat.

### ***De grote vraagstukken van deze tijd***

Tien jaar geleden begon de economische crisis zowel tot de politiek als tot de kiezers door te dringen. Gezondheidszorg, sociale zekerheid, armoedebestrijding en de economie waren de belangrijkste issues voor kiezers. Gevolgd door de bestrijding van criminaliteit en terrorisme.<sup>2</sup> In maart 2019 horen sociaal-economische issues als zorg, sociale zekerheid

## **In vergelijking met tien jaar geleden zijn de prioriteiten van kiezers veranderd, maar hun opvattingen niet wezenlijk**

en economie nog steeds bij de belangrijkste kiezersonderwerpen, maar zijn ze iets minder prangend dan tien jaar geleden.<sup>3</sup>

Op dit moment is duurzaamheid een van de belangrijkste onderwerpen. In 2009 was het milieu – zoals het toen nog genoemd werd – voor zo'n twintig procent een reden om voor een partij te kiezen en bungelde daarmee onderaan het prioriteitenlijstje. In maart 2019 is dat het dubbele en staat het voor de meeste kiezersgroepen in de top 3.

Sociaal-culturele onderwerpen als immigratie, integratie, veiligheid en de dreiging van terrorisme zijn belangrijker geworden – al fluctueert dit sterk en is de impact afhankelijk van gebeurtenissen als vluchtelingenstromen, aanslagen of uitspraken en publicaties. Ook de Europese Unie als thema heeft aan gewicht gewonnen.

De Provinciale Statenverkiezingen van maart 2019 gingen vooral over duurzaamheid

en verder over regionale bereikbaarheid en economie, al werden ze – oneerbiedig gezegd – verstoord door de aanslag in Utrecht, twee dagen voor verkiezingsdag, waardoor het onderwerp immigratie, integratie en veiligheid alsnog een rol ging spelen in de campagne. Voor GroenLinks-kiezers waren milieu, duurzaamheid en klimaat verreweg het belangrijkste thema, gevolgd door bereikbaarheid. Voor PvdA- en SP-kiezers lag het net andersom.

De Europese verkiezingen gingen voor maar liefst 51% van de kiezers over de Europese Unie zelf. Op 23 maart stemden de kiezers vooral voor en een beetje tegen de EU. Ze beloonden de pro-Europapartijen: PvdA, GroenLinks en VVD. De eurosceptische partijen haalden samen 18% van de stemmen, waarbij de 7% voor PVV en SP – vooralsnog – onvoldoende was voor een zetel in het Europees Parlement.<sup>4</sup> Verder gingen de Europese verkiezingen voor de kiezers vooral over immigratie/vluchtelingen en klimaatverandering/natuur (beide 41%).

Voor GroenLinks-kiezers was klimaatverandering opnieuw verreweg het belangrijkste, gevolgd door de EU zelf, immigratie en inkomensongelijkheid. Ook PvdA-kiezers wilden met hun stem vooral Europa een hart onder de riem steken, met Frans Timmermans als katalysator. Inkomensongelijkheid en klimaat waren de andere issues voor PvdA'ers.

Voor SP-kiezers was inkomensongelijkheid/armoede verreweg het belangrijkste, gevolgd door de arbeidsmarkt, op een afstandje gevolgd door klimaatverandering. De EU zelf was veel minder belangrijk voor de (overgebleven) SP-stemmers.

Immigratie, vluchtelingen, de dreiging van terrorisme of veiligheid – sociaal-culturele onderwerpen bij uitstek die vaak het politieke debat beheersen – werden door PvdA-, GroenLinks- en SP-kiezers in het voorjaar van 2019 veel minder dan gemiddeld naar voren gebracht als onderwerpen die speelden bij het bepalen van een stem (voor de Provinciale Statenverkiezingen, de Europese verkiezingen en virtueel: Tweede Kamerverkiezingen). Dat wil niet zeggen dat ze geen rol spelen, dat doen ze

op een defensieve manier: als linkse partijen beleid steunen of maken dat als niet humaan of onrechtvaardig wordt ervaren, kan dit een ‘dissatisfier’ worden. Om het Cruijffiaans uit te drukken: je kan er de strijd niet mee winnen, maar wel mee verliezen.

Voor GroenLinks-, PvdA- en SP-kiezers zijn in feite dezelfde vijf thema’s redenen om op deze partijen te stemmen – inkomensverdeling, zorg, klimaat, werkgelegenheid, onderwijs – maar in een verschillende rangorde (zie tabel 1). Op het eerste gezicht lijken deze prioriteiten de stelling van Van Praag te ondersteunen: het zijn allemaal sociaaleconomische thema’s. Bedenk wel dat dit de antwoorden zijn die kiezers geven op de vraag ‘Welke onderwerpen spelen een belangrijke rol bij uw keuze voor deze partij?’ tijdens een campagne voorafgaand aan verkiezingen.<sup>5</sup> Campagnes die hun eigen dynamiek hebben en vaak minder aandacht hebben voor grotere, internationale vraagstukken. Bovendien spelen, zoals gezegd, sociaal-culturele onderwerpen vaak een defensieve rol bij stemgedrag. Linkse kiezers zijn vóór sociaaleconomische rechtvaardigheid (hier is een offensieve strategie gevraagd), maar – meer latent – tégen inhumane beleid op het gebied van immigratie, integratie of discriminatie (defensief).

### *Kiezers zijn relatief consistent*

Tot zover het belang dat kiezers aan verkiezingsthema’s hechten. De vervolgvraag is natuurlijk: welke posities nemen kiezers in bij

deze kwesties? Kiezers blijken vrij consistent te zijn in hun opvattingen. Ze zijn op sociaal-economische onderwerpen overwegend links georiënteerd en op sociaal-culturele issues overwegend conservatief ingesteld. Maar ze anticiperen in hun posities wel op beleid of beleidsvoornemens. Om dit te illustreren behandel ik een aantal issues waarvan ik de opvattingen begin 2010<sup>6</sup> en eind 2016<sup>7</sup> heb onderzocht. Aangevuld met actueel onderzoek.

Eind 2016 zagen we dat kiezers over een aantal politieke kwesties anders oordeelden dan in 2010, vlak voordat Mark Rutte zijn eerste kabinet<sup>8</sup> formeerde. Veel kiezers bleken eind 2016 niet tevreden over een aantal grote operaties die door de kabinetten-Rutte I en II waren doorgevoerd. Een meerderheid wilde de verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar en de bezuinigingen in thuis-, ouderen- en jeugdzorg het liefst terugdraaien. Twee derde wilde af van het eigen risico in de zorg. De weerstand tegen marktwerking in zorg en onderwijs was toegenomen. Men wilde eind 2016 niet nog meer asfalt om files tegen te gaan, maar wel meer investeringen in duurzame energie. Eind 2016 waren kiezers nog steeds voorstander van nivelleringsmaatregelen, maar in minder sterke mate dan in 2010.

Met betrekking tot het samenleven tussen autochtone inwoners en Nederlanders met een migratieachtergrond laten kiezers een tweeledig beeld zien. Een beeld van tolerantie, maar wel volgens de Nederlandse mores. In principe hebben moslims volgens de Neder-

**Tabel 1** Volgorde van redenen om op een partij te stemmen

	GroenLinks	PvdA	SP
1	Klimaat/duurzaamheid	Inkomensverdeling	Gezondheidszorg
2	Inkomensverdeling	Gezondheidszorg	Inkomensverdeling
3	Gezondheidszorg	Klimaat/duurzaamheid	Werkgelegenheid
4	Onderwijs	Werkgelegenheid	Onderwijs
5	Werkgelegenheid	Onderwijs	Klimaat/duurzaamheid

landse kiezers dezelfde rechten en plichten als christenen; wel vindt driekwart (73%) dat moslims en andere etnische minderheden zich 'volledig moeten aanpassen aan de Nederlandse manier van leven'. Zes op de tien Nederlanders (59%) wilden eind 2016 liever geen arbeidsmigranten uit Oost-Europa toelaten.

Belangrijk voor deze bijdrage is hoe kiezers van GroenLinks, PvdA en SP denken over deze kwesties en op welke manier ze hierin van elkaar verschillen. Op de sociaaleconomische dimensie zien we dat SP-kiezers het meest 'hard links' denken, soms met GroenLinks-kiezers als nummer twee, dan weer met de PvdA-kiezers direct achter zich.<sup>9</sup>

Met betrekking tot verdelingsvraagstukken of nivelleringsmaatregelen zijn de verschillen tussen de drie kiezersgroepen niet groot. SP-kiezers willen de meest forse nivellering van inkomens, de AOW-leeftijd terug op 65 jaar (waar GroenLinks-kiezers niet voor zijn), het eigen risico en marktwerking in de zorg afschaffen.<sup>10</sup>

In de zomer van 2018 voerde I&O Research voor GroenLinks een onderzoek uit naar wenselijke inkomensverschillen. Driekwart (73%) van de Nederlanders bleek een zeer gelijkmatige verdeling van inkomens voor te staan, het meest wilden kiezers van SP (86%), GroenLinks (86%) en PvdA (82%) dit — overigens direct gevolgd door kiezers van Forum voor Democratie (80%).

Qua sociaaleconomische opvattingen zit het dus dicht bij elkaar, maar er is een belangrijk verschil. SP-kiezers hebben beduidend vaker dan GroenLinks- en PvdA-kiezers een benedenmodaal inkomen. Voor hen zijn deze kwesties dan ook niet louter een kwestie van solidariteit, maar van bittere noodzaak: ze voelen het in de eigen portemonnee. Het klimaatdebat illustreert dit goed. Begin 2016 vond 64% van de kiezers dat het kabinet-Rutte meer moest doen om de opwarming van de aarde tegen te gaan; slechts 6% vond dat het kabinet juist minder moest doen. Begin dit jaar (februari 2019), nadat het concept-klimaatakkoord was gepresenteerd en voor pittige politiek

debatten zorgde, vond nog 48% dat het kabinet meer moest doen. Het aandeel dat vond dat het wel een tandje minder kan, was opgelopen naar 19%.

## Als linkse partijen beleid steunen of maken dat als niet humaan of onrechtvaardig wordt ervaren, kan dit een 'dissatisfier' worden

Dat betekent niet per se dat men de klimaatverandering wel best vindt, maar eerder — zoals *de Volkskrant* kopte bij ons duurzaamheidsonderzoek van begin maart 2019: 'Zodra hij moet betalen vindt de Nederlander klimaatverandering toch wat minder erg.' Het klimaatdebat is een verdelingsvraagstuk geworden.

Alle drie kiezersgroepen (GroenLinks, PvdA en SP) maakten zich maart 2019 meer dan gemiddeld zorgen over klimaatverandering en de effecten daarvan voor het milieu<sup>11</sup>, maar de SP-kiezer scoort twee keer hoger (57%) op de stelling 'Ik kan het me financieel niet veroorloven om duurzamer te leven' dan GroenLinks-kiezers (28%) en PvdA-kiezers (32%)

Kortom, naarmate plannen concretere vormen aannemen, worden SP'ers huiveriger om voor klimaatmaatregelen te zijn dan GroenLinksers en PvdA'ers.

Zo zagen we in maart 2019 ook — nadat het Planbureau voor de Leefomgeving het klimaatakkoord had doorgerekend — dat 51% van de GroenLinks-kiezers en 44% van de PvdA-kiezers positief oordeelde over het klimaatakkoord, terwijl dat onder SP-kiezers slechts 18% was.<sup>12</sup>

Op de sociaal-culturele dimensie zijn de verschillen groter en wezenlijker. Zowel kiezers van GroenLinks, PvdA als SP vonden eind 2016 in meerderheid dat 'moslims zich vol-

**Tabel 2** Welke onderwerpen zeggen GroenLinks-, PvdA- en SP-stemmers belangrijk te vinden bij hun keuze voor een partij bij de Tweede Kamerverkiezingen? (meerdere antwoorden mogelijk)

	Totaal alle kiezers		GroenLinks		PvdA		SP	
	2009	2019	2009	2019	2009	2019	2009	2019
Normen en waarden	-	43%	-	28%	-	26%	-	35%
Gezondheidszorg	57%	42%	71%	41%	59%	53%	69%	76%
Duurzaamheid/ klimaat/milieu	19%	39%	81%	82%	20%	43%	17%	33%
Soc. voorz./armoede	50%	36%	64%	46%	61%	63%	68%	69%
Immigratie en asiël	-	34%	-	24%	-	25%	-	13%
Inkomensbeleid	-	31%	-	30%	-	44%	-	60%
Veiligheid	-	30%	-	10%	-	19%	-	24%
Werkgelegenheid	-	30%	-	21%	-	42%	-	41%
Economie/overheidsfinanciën	-	29%	-	18%	-	28%	-	23%
Onderwijs	35%	29%	45%	32%	43%	39%	34%	34%
Europese Unie	13%	28%	12%	23%	18%	35%	19%	11%
Inspraak en democratie	-	24%	-	13%	-	24%	-	20%
Energie	-	23%	-	45%	-	20%	-	15%
Relatie autochtonen/ migranten	28%	22%	32%	24%	20%	30%	22%	15%
Leefbaarheid in de wijken	-	21%	-	18%	-	25%	-	30%
Ethische zaken	-	20%	-	29%	-	26%	-	13%
Woningmarkt/huren	-	19%	-	21%	-	27%	-	31%
Verkeer en (openbaar)vervoer	18%	18%	18%	24%	18%	15%	19%	22%
Dreiging van terrorisme	-	16%	-	4%	-	7%	-	4%
Dierenwelzijn	-	11%	-	18%	-	11%	-	15%
Religieuze zaken	-	10%	-	2%	-	3%	-	1%
Kunst/cultuur	-	7%	-	16%	-	10%	-	7%
Toestand in de wereld	16%	-	33%	-	17%	-	7%	-

Bron: TNS Nipo (september 2009), I&amp;O Research (maart 2019)



ledig moeten aanpassen aan de Nederlandse manier van leven': GroenLinks: 54%, PvdA: 59%, SP: 74%.<sup>13</sup>

De verschillen tussen de kiezersgroepen waren groter bij de stelling: 'Het aantal arbeidsmigranten uit Oost-Europa moet worden beperkt om de banen van Nederlandse werknemers te beschermen.' Van de SP-kiezers was 62% het hiermee eens, tegen 38% bij PvdA-kiezers en 28% bij GroenLinks.<sup>14</sup> Beide stellingen lieten hetzelfde patroon zien: GroenLinks-kiezers zijn het meest progressief, SP-kiezers het meest conservatief. PvdA-kiezers staan dicht bij de GroenLinks- dan bij de SP-kiezers.

Ook in actuele kwesties rondom traditie en nationale identiteit staan SP-kiezers veraf van GroenLinks- en PvdA-kiezers. In november 2018 bleek 50% van de Nederlanders te willen vasthouden aan de zwarte kleur van Zwarte Piet. Onder GroenLinks- en PvdA-kiezers was dat respectievelijk 15% en 30%, onder SP-kiezers 46%.

### ***Het buitenland is binnenland geworden***

Tien jaar geleden leek Nederland zich meer achter de dijken te verschansen: de opstelling van Nederland in de Europese Unie werd assertiever, Nederland trok zich terug uit de vredesmissie in Uruzgan en er werd fors bezuinigd op ontwikkelingssamenwerking en defensie.

Dit was redelijk conform de kiezerswensen: in 2010 vond slechts 41% van de kiezers dat Nederland militair moest blijven deelnemen aan internationale vredesmissies en vond 57% het goed dat er op ontwikkelingssamenwerking werd bezuinigd. Zes jaar later waren deze percentages omgedraaid: 56% vond dat Nederland militair internationaal actief moest blijven (of worden); 43% vond dat er op ontwikkelingssamenwerking mocht worden bezuinigd.

In 2010 vond 64% dat de Nederlandse financiële bijdrage aan de Europese Unie omlaag moest, eind 2016 was dat 60%. Van de PvdA- en GroenLinks-kiezers was in 2016 een derde het hiermee eens<sup>15</sup>, van de SP-kiezers 92%. In 2010

was dat 42%, 46% en 73%. De verhoudingen zijn dus in zoverre verschoven dat de eurokritische kiezers vaker lijken te zijn overgestapt naar de SP. En omgekeerd.

Zoals gezegd, bij de Europese verkiezingen van mei was de EU zelf voor de (overgebleven) SP-stemmers een veel minder belangrijk onderwerp dan voor GroenLinks- en PvdA-kiezers én dan de SP-leiding inschatte. De SP-stemmers konden het Hans Brusselmans-filmpje maar matig waarderen.<sup>16</sup> SP-kiezers zijn weliswaar veel minder tevreden over de Europese Unie dan GroenLinks- en PvdA-kiezers, maar bij een referendum zouden zeven op de tien (69%) stemmen voor 'in de EU blijven': ongeveer gemiddeld. Onder GL- en PvdA-kiezers is dat ruim negentig procent.<sup>17</sup>

Nederlandse kiezers leken eind 2016 het buitenland dus herontdekt te hebben. Ik hoorde Clingendael-directeur Monika Sie onlangs zeggen: 'Het buitenland is binnenland geworden.' In NRC zei ze een jaar geleden: 'Je kunt verkiezingen winnen of verliezen op "Europa". Vroeger was het "buitenland" de laatste paragraaf in verkiezingsprogramma's, stukken in kranten waren door deskundigen voor deskundigen. Nu is het voorpagina.'<sup>18</sup>

Dat zou de brede-volkspartij-denkers aan het denken moeten zetten. De culturele dimensie gaat in feite over de tegenstelling nationaal-internationaal en deze tegenstelling grijpt steeds dieper in in het leven van mensen. Er zijn globaliseringswinnaars en -verliezers, en nog veel meer mensen die er ergens tussenin zitten. Deze mensen moeten óók overtuigd worden op deze dimensie. Ze vragen zich af: zijn die internationale ontwikkelingen nu eigenlijk in mijn voordeel of niet? Partijen die zelf een internationalistische positie kiezen (pro-EU, pro internationale vredesmissies, globale markteconomie et cetera) zijn het aan hun kiezers verplicht expliciet en consistent te laten zien waar die partij voor staat en wat dat voor hun kiezers betekent.

Het gaat economisch alweer een tijdje goed met Nederland: ons land staat in alle internationale lijstjes – of het nu gaat om welvaart,

welzijn of corruptie — aan de goede kant van de ranglijst. Met uitzondering wellicht van het aandeel hernieuwbare energie, onze bijdrage aan de NAVO of aan de opvang van vluchtelingen. Toevallig wel enkele van de grote vraagstukken van deze tijd.

Je kunt het je als politieke partij die de ambitie heeft haar idealen te verwezenlijken — en dus deel wil uitmaken van de macht — niet veroorloven deze vraagstukken uit de weg te gaan. Je zult hier scherpe keuzes in moeten maken, je zult je dus ook op deze domeinen scherp moeten positioneren. Waarbij je er

## Driekwart van de Nederlanders blijkt een zeer gelijkmatige verdeling van inkomens voor te staan

niet alleen voor moet zorgen dat er voor zoveel mogelijk mensen iets te winnen valt bij internationalisering — of dat het om andere redenen te verdedigen is — maar dat dit ook zichtbaar wordt.

En zo ben ik terug bij mijn beginpositie: een partij die een rol wil spelen bij het aangaan van de grote vraagstukken van deze tijd kan niet overleven zonder een scherp profiel op de sociaal-culturele dimensie.

### *Alleen of samen?*

Noch GroenLinks, noch PvdA kan dit alleen. Bij de Tweede Kamerverkiezingen in 1998 haalden de drie linkse partijen samen nog 40% van de stemmen. Het was de laatste keer — tot 23 maart jongstleden — dat een linkse partij (de PvdA) de grootste partij van Nederland werd. In 2017 haalden ze samen nog geen kwart van de stemmen (24%). In de peilingen staan de drie partijen samen momenteel op zo'n 27%.

Bij de Europese Parlementsverkiezingen van 23 maart haalden PvdA, GroenLinks en SP samen 33,2%. Hierover werd door leiders van PvdA en GroenLinks nogal opgetogen gedaan, maar het is ongeveer gelijk aan het gemiddelde van de afgelopen 25 jaar bij de Tweede Kamerverkiezingen (33,6%).

PvdA, GroenLinks en SP: ze trekken zogenaamd samen op, maar vallen regelmatig terug in vijandelijk gedrag. Zie het Brussel-mansfilmpje. En minstens één van de drie is de afgelopen twintig jaar wel bezig zich opnieuw uit te vinden. De PvdA likte de wonden na maart 2017 en lijkt zich nu wat te herpakken. GroenLinks was de afgelopen jaren de grootste op links, maar de echte doorbraak wil maar niet doorzetten. En de SP zit nu in een identiteitscrisis. Het zijn in feite — als je naar het grotere plaatje kijkt — slechts schermutelingen in de marge.

In 2011 schreef ik in mijn vorige bijdrage aan S&D: 'De electoraal-strategische manoeuvres die CDA, PvdA en VVD sinds 2002 laten zien, zijn weinig meer dan laatste stuip trekkingen van partijen die de binding met hun oorspronkelijke achterban definitief aan het verliezen zijn. Politici van de oude volkspartijen gaan met een verhaal de boer op dat eigenlijk niet hun eigen verhaal is. Ze denken nog steeds al hun vleugels bij elkaar te kunnen houden en twee tegenstrijdige verhalen tegelijk te kunnen vertellen.'

Jesse Klaver zei onlangs op het jubileumcongres van GroenLinks: 'We zijn opgericht als een avant-gardepartij, nu is het onze opdracht om een brede volkspartij te zijn. Een volgende regering zonder GroenLinks is haast ondenkbaar.'<sup>19</sup> Het klinkt goed en ambitieus, maar is niet realistisch. Het klinkt alsof hij de fouten van de PvdA van de laatste decennia over wil doen. In dezelfde speech zei hij: 'Ik wil dat GroenLinks de grootste wordt. Maar wat ik vooral wil is het rechtse blok breken met een sterk links-progressief blok. Dat moet het hart worden van het nieuwe kabinet.' Dat klinkt al beter, maar ik denk niet dat GroenLinks dat alleen kan.

PvdA-leiders hebben we vaak horen zeggen dat ze kiezers die ooit wegliepen naar LPF en PVV terug wilden halen. Maar het appèl dat het 'eigenlijk onze kiezers zijn' is paternalistisch: deze kiezers zullen hun neus ervoor ophalen. Een kansloze strategie. Acht jaar geleden bepleitte ik in *S&D* een hergroepering van partijen volgens de lijnen van de sociaaleconomische en de sociaal-culturele dimensie. In 2006 deden Femke Halsema, Wouter Bos en Jan Marijnissen een halfslachtige poging en ook daarna zagen we meer en minder gelukke gezamenlijke optredens. Maar het is zoals Diederik Samsom het in 2016 formuleerde: 'Net als samenwerking heel dichtbij is, gebeurt er iets waardoor het toch weer niet doorgaat. Bijvoorbeeld een verkiezingsuitslag.' Zo zal het nu ook wel weer gaan.

Terwijl er heel goede redenen zijn om die samenwerking — of beter: fusie — nu gestalte te geven. In de eerste plaats zijn de partijen het aan hun idealen en doelstellingen verplicht. Van partijen die rechtvaardigheid, gelijkwaardigheid, internationale solidariteit en duurzaamheid nastreven, zou je mogen verwachten dat ze het beleid niet willen overlaten aan partijen die daar heel anders in staan. Sinds 2002 is het electorale strijdtoneel opgeschoven van een strijd tussen links en rechts naar een strijd tussen centrum-rechts en populistisch rechts. De linkse partijen spelen een bijrol, eigenlijk vooral omdat ze verdeeld zijn en met elkaar strijden om dezelfde kiezers: het

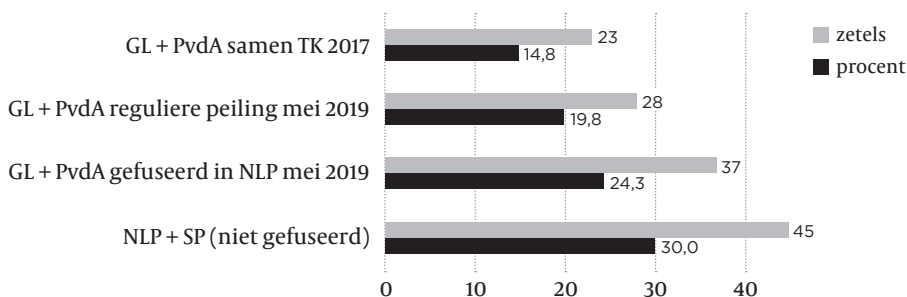
zijn communicerende vaten, de linkse koek wordt niet groter.

In de tweede plaats: een fusie kan electoraal lucratief zijn. Uit een experiment dat ik deed bij I&O Research blijkt dat een fusie tussen GroenLinks en de PvdA deze fusiepartij meer stemmen zou kunnen opleveren dan de partijen apart kunnen halen.<sup>20</sup>

Tachtig tot negentig procent van de GroenLinks- en PvdA-kiezers zou op een fusiepartij van GroenLinks en PvdA willen stemmen, maar ook een kwart van de huidige D66- en SP-stemmers zou overstappen.

Waar GroenLinks en PvdA in de peilingen nu tussen 25 en 30 zetels halen, zouden ze er als gefuseerde partij tussen 35 en 40 kunnen halen. Met de SP erbij zou de grotere fusiepartij (van GroenLinks, PvdA en SP) er minder halen dan een fusiepartij van GroenLinks en PvdA: veel GroenLinks- en D66-kiezers haken dan af.

Een Nieuwe Linkse Partij van GroenLinks en PvdA zou dus in één klap de grootste partij van Nederland kunnen worden of toch op z'n minst meedoen om die strijd, en daarmee het initiatief naar zich toe kunnen trekken, bijvoorbeeld bij de formatie. Zij zou niet moeten proberen een brede volkspartij te zijn (een die zowel lage als hoge sociale klassen aan zich bindt). De vraag die een politieke partij zich volgens mij moet stelen is: wat zijn mijn doelen en hoe wil ik die verwezenlijken? Als de eerste vraag is: hoe kan ik alle sociale klassen aan



**Figuur 1** Electorale situatie voor en na fusie tussen GroenLinks en PvdA in Nieuwe Linkse Partij (NLP) (in % en zetels)

mij binden? zal waarschijnlijk geen van die klassen zich er echt in herkennen en kiest men voor een partij die zich wél duidelijk profileert.

Een Nieuwe Linkse Partij zou zich mijns inziens moeten opstellen als een ambitieuze, links-progressieve voortrekkerspartij met gevoel voor realisme en verantwoordelijkheid. Geen tegenpartij, maar een constructieve sociaal-progressieve partij waarbij het tegengaan van klimaatverandering een van de speerpunten is.<sup>21</sup>

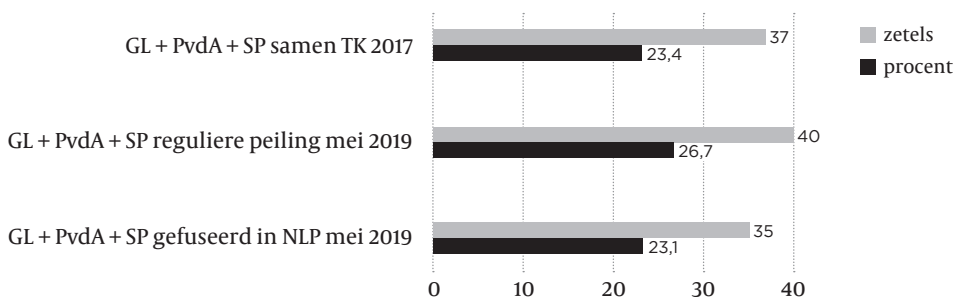
Een fusiepartij van GroenLinks en PvdA zal hoger opgeleiden meer aanspreken dan lager opgeleiden, maar dat hoeft niet te gelden voor het inkomensniveau: bij zowel de Provinciale Statenverkiezingen als de verkiezingen voor het Europees Parlement dit jaar leek de inkomensverdeling voor zowel PvdA- als GroenLinks-kiezers sterk op die van gemiddeld Nederland (waarbij GroenLinks weliswaar meer hoger opgeleiden trekt, maar ook meer kiezers met een benedenmodaal inkomen dan de PvdA).

Een ander voordeel zou kunnen zijn dat de partij voor jong en oud aantrekkelijk wordt; nu trekt GroenLinks veel jonge kiezers, terwijl oudere kiezers bij de PvdA sterk oververtegenwoordigd zijn. Een derde reden om te kiezen voor een grotere, sterke, links-progressieve Nieuwe Linkse Partij is een defensieve: de mogelijkheid bestaat nog steeds dat een nieuwe populistische partij in het links-conservatieve gat duikt: het kwadrant van het

electoraat waar zich in feite de meeste kiezers bevinden. Zoals de Vijfsterrenbeweging dat in Italië deed: een anti-elitpartij, die even makkelijk tegen corruptie strijdt, een basisinkomen wil, opkomt voor het klimaat als anti-immigratie is.

## SP-kiezers hebben beduidend vaker dan GroenLinks- en PvdA-kiezers een benedenmodaal inkomen

Een Nieuwe Linkse Partij biedt de mogelijkheid hier serieus tegenwicht aan te bieden en zich meer op de hoofdlijnen in de politiek te richten. Mocht er in Nederland een Beppe Grillo opstaan – het is eigenlijk een raadsel waarom dat nog niet is gebeurd – dan zou hij ten minste een robuust en verenigd links progressief blok tegenover zich vinden in plaats van een verdeelde en versplinterde verzameling partijtjes. Men hoeft niet langer energie te verspillen aan de strijd met de geestverwante concurrent, maar kan direct oversteken en de echte tegenstanders te lijf gaan. Het biedt links een reële kans de grotere, existentiële problemen van deze tijd het hoofd te bieden.



**Figuur 2** Electorale situatie voor en na fusie tussen SP, GroenLinks en PvdA in Nieuwe Linkse Partij (NLP) (in % en zetels)

**Noten**

- 1 Philip van Praag, 'Dit zijn de kernthema's', *S&D* 2017/3, p. 13.
- 2 Gezondheidszorg, sociale zekerheid, armoedebestrijding, economie werden september 2009 door 40 tot 57% genoemd als onderwerpen die een belangrijke rol spelen bij de partijkeuze. Criminaliteit/terrorisme door 42%, integratie door 28%. Bron: TNS Nipo 2009.
- 3 Bron: I&O Research 2019.
- 4 Als de Britten definitief (en op tijd) uit de EU zijn gestapt, krijgt Nederland er drie EP-zetels bij. Eén zetel valt waarschijnlijk toe aan de PVV.
- 5 In dit geval een gemiddelde van stemmotieven bij Tweede Kamerverkiezingen 2017, GR2018, PS 2019 en EP 2019.
- 6 Voor mijn boek, *Gedoogethemocratie* (2011). Ik was toen nog werkzaam bij TNS NIPO.
- 7 Bij I&O Research.
- 8 Van VVD, CDA met gedoogsteun van PVV.
- 9 Waarbij opgemerkt dient te worden dat ten tijde van dit onderzoek de PvdA in de regering zat en degenen die toen nog op de PvdA wilden stemmen kennelijk relatief positief stonden tegenover het kabinet Rutte II (VVD en PvdA).
- 10 PVV-kiezers denken sociaal-economisch vaak nog linkser dan PvdA- en GroenLinks-kiezers; bijvoorbeeld met betrekking tot de bezuinigingen in de zorg of de AOW-leeftijd.
- 11 GroenLinks-kiezer: 92%, PvdA-kiezer: 81%, SP-kiezer 72%.
- 12 Net iets meer dan onder PVV- (11%) en FvD-kiezers (8%).
- 13 PVV-kiezers: 93%.
- 14 PVV-kiezers: 92%.
- 15 PvdA 34%, GroenLinks 35%.
- 16 Het filmpje viel wel zeer in de smaak bij PVV- en FvD-stemmers.
- 17 91% en 94%.
- 18 19 april 2018.
- 19 Bron: NRC 19 mei 2019 [www.nrc.nl/nieuws/2019/05/19/kla-ver-hekelt-geflirt-met-extrem-rechts-van-baudet-a3960766](http://www.nrc.nl/nieuws/2019/05/19/kla-ver-hekelt-geflirt-met-extrem-rechts-van-baudet-a3960766).
- 20 Mei 2019. Zie <https://ioresearch.nl/Home/Nieuws/fusie-tussen-groenlinks-en-pvda-kan-sterke-brede-partij-opleveren#.XPe7gClzaUk>.
- 21 In twee citaten uitgedrukt (antwoord op de vraag 'Wat zou deze Nieuwe Linkse Partij moeten doen om uw stem te winnen?'): 'Constructief zijn (geen tegenpartij), sociaal, progressief en medemenselijkheid met betrekking tot vluchtelingen tonen. Compassie hebben met de zwakkeren in de samenleving.' (GroenLinks-stemmer)  
'Zorgen voor constructief links beleid met de bereidheid om te willen regeren, maar niet tegen elke prijs zijn kernwaarden inleveren.' (PvdA-stemmer)

# Heeft een linkse fusiepartij de toekomst?

Een fusie tussen GroenLinks en PvdA zou tussen de 35 en 40 zetels kunnen opleveren. Dat concludeert Peter Kanne op basis van een aantal vragen aan kiezers over de wenselijkheid van een nieuwe linkse fusiepartij. Maar een dergelijke fusie heeft ook schaduwkanten. Intensief blijven samenwerken zou weleens beter kunnen uitpakken voor beide partijen.

**PHILIP VAN PRAAG**

*Politicooloog*

Het onderzoek van Peter Kanne is interessant en het experiment vormt een aanwijzing dat een grote groep kiezers niet onsympathiek staat tegenover een fusie van PvdA en GroenLinks in een Nieuwe Linkse Partij. Of die sympathie omgezet wordt in feitelijk stemgedrag zal moeten worden afgewacht, vanzelfsprekend is dat allerm minst, zoals hier zal worden betoogd.

Kanne stelt dat een dergelijke partij zich zowel sterk zou moeten profileren op de traditionele links-rechts-dimensie als op de sociaal-culturele of nationalistisch-kosmopolitische dimensie. Hij keert zich daarbij tegen mijn eerder in *S&D* geformuleerde stelling dat een scherp profiel op de sociaal-culturele dimensie onwenselijk is voor een sociaal-democratische partij. Wat hij niet vermeldt is dat ik erop wijs dat op de sociaal-culturele dimensie groepen op basis van opleiding en etniciteit tegenover elkaar staan. Profilering op deze dimensie leidt tot eenzijdig samengesteld achterban van een partij, zoals bij de PVV het geval is (vooral laagopgeleid en blank) en bij GroenLinks en D66 (vooral hoogopgeleid,

iets minder blank en jonger). Een scherp en herkenbaar profiel op de sociaaleconomische dimensie is voor een sociaal-democratische partij de enige mogelijkheid om te overleven.<sup>1</sup> Het artikel van Kanne en de onderzoeksgegevens die hij presenteert geven vooral steun aan mijn stelling.

Natuurlijk delen kiezers en sympathisanten van GroenLinks en PvdA veel opvattingen. Zo achten ze klimaatverandering, inkomensbeleid, gezondheidszorg en onderwijs van groot belang. Tabel 2 in het artikel van Kanne laat echter zien dat er in maart 2019 een groot verschil was in de onderwerpen die een rol spelen bij de partijkeuze van kiezers van beide partijen. Klimaat/duurzaamheid/milieu is voor de aanhang van GroenLinks veel belangrijker dan voor de PvdA-kiezers (82% versus 43%), voor energie geldt hetzelfde (45% versus 20%). PvdA-kiezers hechten daarentegen veel meer waarde aan sociaaleconomische onderwerpen als sociale voorzieningen (63% versus 46%), werkgelegenheid (42% versus 21%) en inkomensbeleid (44% versus 30%).

Sociaaleconomisch onderwerpen zijn sinds 2009 ‘iets minder prangend’, stelt Kanne. Dat klopt als men naar alle kiezers kijkt en het geldt zeker voor de aanhang van GroenLinks, die in 2019 veel minder belang hecht aan onderwerpen als gezondheidszorg en sociale voorzieningen. Het geldt niet of nauwelijks voor de aanhang van de PvdA; die hecht nog net zoveel waarde aan deze onderwerpen als in 2009. Het is dan ook verbazingwekkend als Kanne stelt dat het tegengaan van klimaatverandering een van de speerpunten zou moeten zijn van de Nieuwe Linkse Partij. Veel PvdA-kiezers zullen zich daar niet in herkennen, niet omdat ze klimaatverandering geen belangrijk punt vinden, maar omdat ze het niet ten koste van alles willen laten gaan. De vraag ‘wie betaalt de klimaatrekening’ is voor hen veel belangrijker dan voor menig kiezer van GroenLinks.

Als het om sociaal-culturele onderwerpen gaat parafraseert Kanne onze nationale filosoof Cruijff (‘Je kan er de strijd niet mee winnen, maar wel mee verliezen’) en stelt dat de opmerkingen over het defensieve karakter van deze onderwerpen wel een ondersteuning van mijn opvatting lijken maar het niet zijn. De kiezers antwoordden volgens hem op de vraag welke onderwerpen een rol spelen bij hun stemgedrag en dan voeren sociaaleconomische onderwerpen vaak de boventoon. Dat klopt, maar daar gaat het toch juist over: hoe links zijn electorale aantrekkingskracht kan versterken. Het belang van klimaatverandering bij stemkeuze wordt in het onderzoek daarentegen nog enigszins overschat. In maart woedde de discussie over het klimaatplan in volle hevigheid in de media, kiezers zijn daar gevoelig voor en laten het dan vaker meespelen in hun afweging.

Kanne stelt ook dat het niet realistisch is om als partij in deze tijd nog een volkspartij te willen zijn en verwijst naar een bijdrage van hem uit 2011. Daarin formuleerde hij dat de oude volkspartijen met een verhaal de boer opgaan ‘dat eigenlijk niet hun eigen verhaal is’. Een vreemde opmerking, hij weet blijkbaar

wat het eigen verhaal van een christendemocratische of sociaal-democratische partij zou moeten zijn. Kenmerkend voor een volkspartij is dat ze een heterogene achterban heeft. Dat betekent niet dat de achterban een getrouwe afspiegeling is van de Nederlandse bevolking, maar wel dat verschillende maatschappelijke groepen zich in de partij herkennen. Feitelijk

---

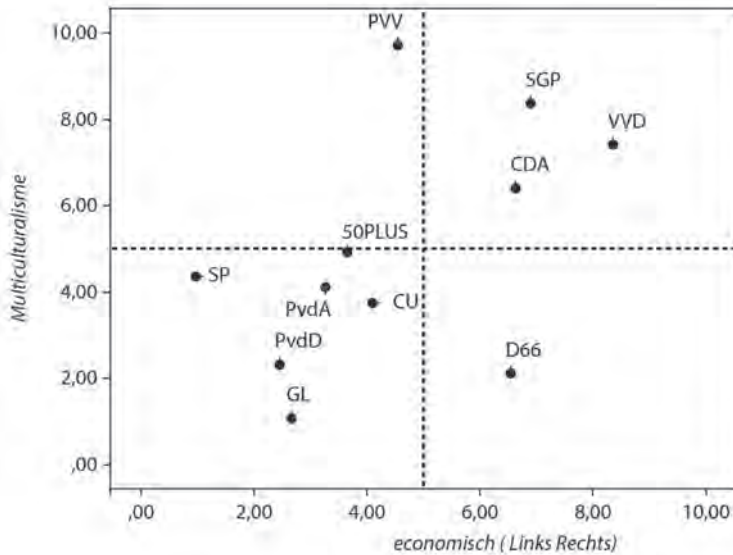
## Kenmerkend voor een volkspartij is dat ze een heterogene achterban heeft

---

zegt Kanne dat het niet mogelijk is om nog een programma en visie te formuleren dat voor verschillende groepen aantrekkelijk is, ongeacht hun opleidingsniveau, maatschappelijke positie, klasse of etniciteit. Het is zeker minder gemakkelijk dan enkele decennia geleden, maar het niet meer als ambitie hebben is een behoorlijk defaitistische opvatting over de huidige politiek.

In lijn met zijn weerzin tegen de volkspartij verwacht hij ook dat een nieuwe linkse fusiepartij vooral hoogopgeleiden zal aanspreken. Wel voegt hij er relativerend aan toe dat GroenLinks veel kiezers trekt met een inkomen beneden modaal. Een weinig verrassende constatering: studenten behoren al decennia tot de groep met een bescheiden inkomen. Het betekent zeker niet dat GroenLinks aantrekkingskracht heeft op niet-studerende kiezers met een gering inkomen.

Kanne verwacht dat een linkse fusiepartij de mogelijkheid biedt serieus tegenwicht te bieden aan een populistische partij die in het links-conservatieve gat duikt. Een redenering die ik niet goed kan volgen. In figuur 1 is de tweedimensionale electorale ruimte weergegeven die onder politicologen veel gebruikt wordt en waar Kanne ook aan refereert. Veel kiezers plaatsen zich links op de sociaalecono-



**Figuur 1** Partijposities op twee belangrijke conflictlijnen

Bron: Wouter van der Brug, Philip van Praag en Cees van der Eijk, *Verkiezingen, 'Scheidlijnen en kiesgedrag; van stabiliteit naar volatiliteit'*, in: Philip van Praag (red.), *Politologie en de veranderende politiek*, Amsterdam University Press, 2017, p. 170.

mische dimensie en zijn fel tegen de multiculturele samenleving, een belangrijk onderdeel van de sociaal-culturele dimensie. Deze grote groep kiezers zit in het kwadrant linksboven waar zich weinig partijen bevinden, alleen de PPV probeert enigszins halfslachtig deze kiezers aan zich te binden. FvD, niet in deze grafiek geplaatst, bevindt zich eerder dicht bij de SGP in het kwadrant rechtsboven.

Kanne stelt voor dat de Nieuwe Linkse Partij een sterk profiel krijgt op beide dimensies. Dat betekent feitelijk een kopie van het huidige profiel van GroenLinks. Een dergelijk profiel zal de kiezers in het kwadrant linksboven niet aanspreken en zal niet tot 35 of meer zetels leiden voor de fusiepartij. De huidige PvdA, met een gematigd profiel op de sociaal-culturele dimensie, heeft nog enige aantrek-

kingskracht op deze kiezers, een Nieuwe Linkse Partij totaal niet. Dat zou te betreuren zijn. Een belangrijke uitdaging voor links is om het vertrouwen te winnen van nieuwe generaties jongeren met een mavo- of mbo-opleiding. Deze jongeren stemmen vaak VVD, PVV of FvD. Veel van hen komen uit een gezin waar in het verleden op de PvdA werd gestemd. Ik zie niet in waarom het paternalistisch zou zijn als een linkse partij deze jongeren perspectief en zekerheid zou willen bieden.

Parlementaire samenwerking tussen PvdA, GroenLinks is zeker noodzakelijk. De partijen steunen echter in belangrijke mate op andere bevolkingsgroepen. Een fusie conform de hoofdlijnen die Kanne schetst zal de electorale positie van links echter niet versterken en is daarom onwenselijk.

#### Noot

1 Philip van Praag, 'Dit zijn de kernthema's', in: *S&D* 2017/3, p. 13.



## Column

---

### Aan tafel?

Door **Annemarie Kok**

*Auteur van onder andere 'Herinnering aan de rechtsstaat — Pleidooi voor serieus openbaar bestuur'*

Politieke besluitvorming die steeds vaker de vorm aanneemt van 'akkoorden' waaraan nauwelijks een volksvertegenwoordiger te pas is gekomen. De uitbesteding van wetgeving — alsof het schoonmaakwerkzaamheden betreft — aan tal van niet-politieke actoren. Ministers, lokale bestuurders en participatiegoeroes die menen dat gemeenteraad en burger samen de baas zijn. Voor wie de democratische rechtsorde liefheeft, maken deze politiek-bestuurlijke trends hongerig naar kritisch leesvoer. Het volgende intellectuele viergangenmenu voorziet ruimschoots in deze behoefte.

Bij wijze van voorafje schotel ik u de oratie van RUG-hoogleraar staatsrecht Solke Munneke voor, uitgesproken in september 2017 maar helaas verre van gedateerd. In deze rede, getiteld *Afscheid van de wetgever. Over maatwerk, experimenten en enige andere ongemakken*, stelt Munneke aan de orde dat ons openbaar bestuur hoe langer hoe meer eigen 'maatwerkregels' kan hanteren waar voorheen uniforme regelgeving richtinggevend werd geacht. Dit leidt er volgens hem bijvoorbeeld toe dat veel gemeenten beproefde democratisch-rechtsstatelijke werkwijzen nogal lichtvaardig vervuilen voor nieuwe 'participatieve' praktijken.

Het tweede voorgerecht is het jaarverslag van de Raad van State over 2018. Ook daarin wordt gewag gemaakt van een afnemende macht van 'de wetgever'. De Raad van State vindt dat er op dit punt echt iets is scheefgegroeid: 'Het is cruciaal dat de wetgever de kern en het bereik van een regeling zelf vaststelt. Cruciaal is ook dat de procedure zo is ingericht dat zij de normstelling of de maatschappelijke ordening legitimiteit verschaft. "Gemeen overleg" en besluitvorming

door regering en parlement zorgen daarvoor.' Immers, aldus dit hoge adviescollege: 'Alleen de wetgever is in staat én gelegitimeerd om het algemeen belang te formuleren en veranderingen te bewerkstelligen of juist tegen te houden.'

Als hoofdgerecht koos ik een boek dat hopelijk snel wordt vertaald: *Outsourcing the Law* van Pauline Westerman, hoogleraar rechtsfilosofie te Groningen. Zij laat hierin zien (maar schreef al veel vaker op) dat de centrale overheid regelgeving dikwijls vergaand delegeert aan 'het veld', brancheorganisaties en allerhande toezichthouders. En ze maakt duidelijk dat deze gang van zaken funeste gevolgen heeft voor de rechtsstaat, de rechtspraak, de democratie en ook de rechtswetenschap. (In juni werd Westermans boek genomineerd voor de Huibregtsprijs. Die wordt jaarlijks toegekend aan een opvallend originele wetenschappelijke publicatie, met bovendien een grote maatschappelijke betekenis.)

Tot slot wil ik het recente artikel 'Is een "akkoordendemocratie" wel een democratie?' van politicoloog Ruud Koole aanbevelen. Dit stuk verscheen in het tijdschrift *RegelMaat*. Een tamelijk machtig dessert is het wel, maar wat een helderheid, diepgang en relevantie. Deze beschouwing gaat erover dat tegenwoordig heel wat complexe kwesties niet in de democratische politieke arena worden beslecht, maar aan allerhande 'tafels'. Daar bepalen vele maatschappelijke partijen, en niet eens altijd met de overheid als aanzittende, de inhoud van klimaatbeleid, vliegveldbeleid, woonbeleid, gezondheidsbeleid et cetera. Kijk daarmee uit, zegt Koole, want 'de legitimering van overheidsoptreden via de electorale weg blijft een centraal kenmerk van een democratie'.

Kan een Kamercommissie zich binnenkort niet een dagje terugtrekken met deze vier inspirerende teksten? Of is ons voorland dat van een staat die alleen nog de tafels reserveert?

*Essaywedstrijd*

## Het sociaal-democratisch menu 2040

Wat eten we in 2040? En hoe verplaatsen we ons dan? Hoe houden we onze voeten droog en onze huizen warm?

Het debat over duurzaamheid gaat vaak over ingewikkelde dingen: grote begrippen, complexe vragen. Over waar onze eigen verantwoordelijkheid eindigt en die van de overheid begint. Over technologie en gedrag, over energietransitie en voedselcrisis. Over de vraag of je politiek moet bedrijven via de rechtszaal en over de verhouding tussen parlementair debat en maatschappelijk activisme.

Maar het gaat ook om hele praktische vragen die bij nadere beschouwing allemaal een morele component in zich dragen. Wat offeren we op het altaar van het klimaatevangelie? Vliegen? Vlees eten? Economische groei en banen? Schone lucht en drinkbaar water?

De Banning Prijs 2020 gaat over de verbinding tussen deze grote uitdagingen en concrete vragen. Schrijf er een compact en prikkelend essay van maximaal 2000 over en stuur dat voor 21 december aan de jury onder leiding van Diederik Samsom via [info@banningvereniging.nl](mailto:info@banningvereniging.nl). Deelnemers zijn niet ouder dan 35 jaar.

De prijsuitreiking is **21 februari in de Rode Hoed**, voorafgaand aan de tweede Banning Lezing.

Prijzen: € 1000 voor de winnaar, € 250 voor de overige drie genomineerden.

**Meer informatie: [www.banningvereniging.nl](http://www.banningvereniging.nl)**

Ding mee naar de  
**Banning Prijs**

## Column

---

# Bijna student

Door **Annemarieke Nierop**

*Hoofdredacteur S&D*

Op een zomerse zaterdagmiddag meld ik me bij het postagentschap in mijn dorp om geld over te maken naar Sanaa. Dat is nog een heel gedoe; ik moet veel vragen beantwoorden. Achter me wordt de rij steeds langer. Ik hoop dat het geld dit keer wel aankomt. De vorige twee keren dat we hebben gereageerd op een noodoproep uit Jemen is het bedrag dat we overmaakten ergens onderweg geconfisqueerd.

De avond ervoor heeft G. gebeld, na ruim een jaar radiostilte. In onze gedachten waren hij, zijn familie en dorpsgenoten al van de honger omgekomen. Of door Saoedische bommen, maar honger leek ons waarschijnlijker. Nu laat hij opeens weer van zich horen om te vertellen dat hij af en toe werkt voor een internationale hulporganisatie — ze hebben dus eten — en dat zijn jongste zoon is uitgenodigd om in Duitsland te studeren via het DAAD-programma. Alles is rond: het ticket, de toelating, een studiefonds. Maar omdat er in Jemen geen burgerluchtvaart meer is, zal hij via Oman moeten reizen en hij mag dat land alleen door met een indrukwekkende hoeveelheid geld op zak. Of wij kunnen helpen. De tijd dringt.

Voordat de oorlog losbarstte is G. twee keer bij ons op bezoek geweest in Nederland. Een korte, tengere man met grote voeten. We hadden hem leren kennen toen hij chauffeur was voor toeristen in het avontuurlijke Jemen. Nederland vond hij prachtig — vooral de bollenvelden bij ons om de hoek — maar hier wonen leek hem niets. Hij zou zich nooit thuis kunnen voelen.

Dat verbaasde me: voor een Jemeniet uit een bergdorp zonder stromend water, waar de wereld van vrouwen en mannen strikt gescheiden is, was hij zo'n wereldse vrijdenker dat ik hem meer hier dan daar vond passen. Bovendien: iemand met wie je in de auto mee kunt blèren met Bruce Springsteen lijkt toch beter in Nederland thuis dan in Jemen?

Ook als we onze landsgrenzen hermetisch zouden sluiten voor vrede- en gelukszoekers uit het buitenland, zal de wereld Nederland binnenkomen zolang we zelf naar verre landen blijven reizen. Ik bedenk dat terwijl ik de nieuwsgierige blikken van mijn dorpsgenoten op me gericht voel. Als je iemand eenmaal kent, kun je niet meer wegstijgen als hij verhongert, en blijkbaar ook niet als je zijn kind kunt helpen een onwaarschijnlijke kans op een beter leven te grijpen. Wat als G. ons had gevraagd voor geld om in een gammel bootje de zee over te steken? Een deprimerende vraag.

Het studieprogramma van de Duitse overheid dat jongeren uit oorlogsgebieden hier uitnodigt en laat profiteren van onze kennis en welvaart, stemt me opeens ontzettend hoopvol. Ook als het maar om een handjevol studenten gaat, is de betekenis ervan enorm. Een blijk van internationale menselijke verbondenheid waar ik niet meer op had durven hopen. Het doel van het programma is een nieuwe generatie klaar te stomen hun door oorlog verwoeste land weer op te bouwen als de tijd daar rijp voor is. Al is de kans natuurlijk groot dat de zoon van G. voor die tijd een Duitse schone tegen het lijf loopt.

De volgende dag appt G. dat hij met zijn zoon op weg is naar de Omaanse grens.

**WERKEN TOT MIJN  
67 STE +  
3 MAANDEN?!  
VERGEET HET!**

**EEN GOED PENSIOEN IS EEN KWESTIE VAN FATSOEN**

GOEDPENSIEN.NU

**FNV**

**vcp**

---

# ONZE INSTITUTIES OP DE SCHOP II

---

Het is tijd voor een linkse hervormingsagenda van onze ‘institutes’, stelde Paul de Beer in het vorige nummer van S&D bij het eerste deel van deze serie. Voorstellen voor hervorming werden gedaan voor het onderwijs (Herman van de Werfhorst en Louise Elffers) en voor de arbeidsmarkt (Romke van der Veen en Fabian Dekker).

Dit nummer vervolgen we de serie met artikelen van de hand van **MENNO HURENKAMP** (over de parlementaire democratie), **WIMAR BOLHUIS** (over ons systeem van belastingheffing), **ANTON HEMERIJCK & MARC VAN DER MEER** (over het poldermodel) en **KOEN VAN DE GAAST** (over verduurzaming van de voedselsector).

Volgend nummer sluiten we de serie af met bijdragen over de woningmarkt, de rechtspraak en de gezondheidszorg. En met een essay van Paul de Beer.

# Verbeter het parlement, begin bij jezelf

In plaats van naar de stembusgang of de populisten of de burgers te wijzen, zou de politiek meer over zichzelf moeten nadenken wanneer ze zich zorgen maakt over de steun voor het parlement.

**MENNO HURENKAMP**

*Redacteur S&D*

Is hervorming van de institutie 'parlementaire democratie' nodig omdat de echte idealen — spreiding van kennis, macht en inkomen — lijden onder de huidige vormgeving? De verleiding om direct ja te zeggen is groot. Maar in het debat over (parlementaire) democratie duiken drie verdachten regelmatig op: 'het populisme', 'het electorale mechanisme' en 'burgers die hun gedrag moeten veranderen'. De politiek zelf blijft buiten schot.

Zoals gezegd, er zijn goede redenen om te pleiten voor een snelle, grondige hervorming van de institutie parlementaire democratie. De eerste reden is dat de huidige variant lelijke dingen produceert. Donald Trump, Victor Orban, Annabel Nanninga: volksvertegenwoordigers die door vernedering macht verwerven. Hun truc is telkens dezelfde. Spreek over criminele Mexicanen, achterbakse joden of dobbernegers, waarna de eigen achterban zich verlustigt en de tegenstanders boos worden. Mobilisatie! Zeg nadat je flink wat aandacht hebt gehad dat je verkeerd weergegeven bent door de media, presenteer jezelf als 'dappere minderheid in eigen land' en wacht geduldig een volgend moment af om luchtig een volgend slachtoffer te maken.

Maar er is niks luchtigs aan het gedrag van de kandidaat die Forum voor Democratie begin juni 2019 naar voren schoof als voorzitter van de Eerste Kamer. Net als zijn partijleider Thierry Baudet eerder nam hij de strategie van Rusland over bij het beantwoorden van de vraag wie vlucht MH17 neerschoot: twijfel zaaien en ontkenning van de feiten. Senator (en redacteur van dit blad) Willem Witteveen zat aan boord van de MH17. Mede daarom lijkt het verwijt van landverraad aan de orde.

Daar staat levenslang op (helpen van de vijand, Wetboek van Strafrecht art. 97), maar belangrijker om te zien lijkt hier dat verraad de achterkant van broederschap is.<sup>1</sup> Het gaat hier niet om het equivalent van Gerard Reve, Willem Frederik Hermans of de provo's, die het klootjesvolk treiterden. Dat ging om de moraal. FvD tast onze ethiek aan, de kern van onze samenleving. Als verraders via de parlementaire democratie een podium kunnen verwerven is er iets mis.

Verbetering heet niet in zicht te zijn. Ten eerste omdat centrumlinks en centrumrechts zich al enige decennia laten meeslepen in het 'benoemen van de problemen rond immigratie en integratie' als cruciale strategie om

Menno Hurenkamp *Verbeter het parlement, begin bij jezelf*

in de openbaarheid te treden — tot het punt dat ook PvdA verinnerlijkt lijkt te hebben dat de stijging van de zeespiegel eigenlijk door moslims komt. Er worden regelmatig politici en anderen vermoord door extreemrechts — in Noorwegen, in Duitsland, in Engeland, in Nieuw-Zeeland. En hoewel van willekeurige moslims wordt verwacht dat ze hardop verklaren niks met IS te maken te willen hebben, blijft het stil over het verband tussen de Breiviks van deze wereld en wat nu grappig weggezet wordt als ‘dat boreale gelul’. Ten onrechte.

Ten tweede omdat de media, NOS en publieke omroep inclusief, elke populistische roep nogal energiek duiden. De Amerikaanse politoloog Ronald Inglehart en Pippa Norris stellen in hun veelgeciteerde analyse dat cultuur (en dus niet economie) de verklarende factor is waarom ‘verliezers’ van de globalisering populistisch stemmen.<sup>2</sup> De verliezers herkennen zich niet in het publieke debat omdat de progressieve mensen of kosmopolieten een culturele hegemonie hebben gevestigd.

Dit kan betwist worden voor de Nederlandse toestand. Wie daags voor de Europese verkiezingen de tv aanzette trof een debat tussen de rechtse en de uiterste rechtse lijsttrekker. De vraag of Wilders of Baudet niet gewoon onzin praat wordt aan redactietafels weinig gesteld.

Het resultaat is dat het verweer tegen populisme regelmatig uit het overnemen van populisme bestaat, en dat de conservatieve *backlash* zich inmiddels gestaag uitbreidt richting vrouwenrechten en homorechten. Politicologische analyse wijt dit veelal aan de teloorgang van de volkspartijen en meer in het bijzonder aan de verwaarlozing van de sociaaleconomische gelijkheid door die volkspartijen.<sup>3</sup> Als gevolg daarvan voelen gewone mensen zich ontheemd. Vandaar bijvoorbeeld de gele hesjes.

Vermoedelijk weegt in die *backlash* ook wel mee dat in bijvoorbeeld Rusland of China dictators democratie presenteren als een middel om de bevolking koest te houden, met een beroep op de eigen cultuur. Dat is een kolfje

naar de hand van hedendaagse populistten, die graag inspelen op het gebrek aan zelfvertrouwen onder onze bestuurlijke elites. Ongemakkelijke historische vergelijkingen over de keren dat een parlement een dictator aan de macht hielp komen zo steeds dichterbij.

### **Tegendemocratie**

Moet bij gebrek aan een fatsoenlijke volkspartij het parlement dus maar een beetje inschikken, en het electorale mechanisme dus wat minder belangrijk worden? Je zou de analyses

## Als verraders via de parlementaire democratie een podium kunnen verwerven is er iets mis

van Pierre Rosanvallon<sup>4</sup>, de staatscommissie parlementaire vernieuwing (‘commissie-Remkes’)<sup>5</sup> en in mindere mate ook de wijze waarop minister Ollongren de adviezen van die staatscommissie overnam, wel in die richting kunnen interpreteren.

Die denkwijze verloopt dan ongeveer zo: maak nou maar niet te veel een punt van het parlement of van verkiezingen als het walhalla van democratie. De ‘uitdrukking van de volkswil’ is niet meer dan een van de vele manieren om legitimiteit te organiseren. Er is zoiets als een ‘tegendemocratie’, zegt Rosanvallon, waarin wantrouwen niet zo slecht is. Wanneer burgers waakzaam zijn maar niet stemmen, obstructie plegen of heel hard boe roepen, maken ze ook deel uit van de democratie. En via referenda, via de rechtspraak of via individueel activisme kan het democratisch systeem ook behoorlijk op koers gehouden worden.

Menno Hurenkamp *Verbeter het parlement, begin bij jezelf*

Als het platte populisme de overhand krijgt in het parlement, dan kan het geen kwaad bijvoorbeeld een constitutioneel hof in te stellen dat wetgeving controleert of juist meer ruimte te geven aan burgerinitiatieven, door bijvoorbeeld een 'bindend correctief referendum als noodrem'. Te meer daar we eigenlijk met z'n allen steeds slimmer worden, want steeds hoger opgeleid en uitgerust met smartphones vol met buurtapps en wat niet al.

Bij die gedachte, namelijk dat verstand van belang is voor de democratie en met het stijgen van de welvaart en het opleidingsniveau steeds belangrijker wordt, moet even stilgestaan worden. Het idee uit zich minstens op twee manieren, en draagt eerder bij aan de problemen van de parlementaire democratie dan dat het deze verhelpt.

Ten eerste een misschien op het oog wat curieus of abstract punt. Er is sprake van een subtiele prioritering van de ratio, die bijvoorbeeld spreekt uit de definitie van democratie van Marcel ten Hooven die de commissie-Remkes instemmend aanhaalt. 'De democratische rechtsstaat is de institutie die mensen in het leven geroepen hebben om niet *redeloos* tegenover elkaar te staan.'<sup>6</sup> Uiteindelijk, als puntje bij paaltje komt, moeten we gewoon naar elkaar leren luisteren. Dat is niet voor iedereen makkelijk, maar het *kán*. Gewoon even het fatsoen opbrengen de ander te laten uitpraten.

Je moet dus kunnen nadenken — maar dit mag tegelijkertijd niet te hard gezegd worden, anders sluiten we immers de mensen uit die door ouderdom, gebrek aan opleiding of gebrek aan aanleg totaál niet kunnen nadenken. Vandaar dat de Raad voor het Openbaar Bestuur onlangs pleitte voor (experimenten met) een verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd naar 16 jaar. Verstandig. Maar de leeftijdsgrens van 16 is net zo willekeurig als die van 18. Waarom niet naar 0 jaar? Omdat je zo subtiel de fictie in stand houdt dat politiek een kwestie van verstand is dat met de jaren komt.

De strekking is dat democratie te leren valt, thuis of liever nog op school, in steeds meer verplichte burgerschapslessen. Of in het overladen onderwijs kinderen met weinig plezier in leren daar baat bij hebben, is een onbeslechte kwestie. Het kan zijn dat die kinderen meer hebben aan hardwerkende volksvertegenwoordigers, zodat ze in de tijd die ze meestribbelend op school doorbrengen ten minste de geinige vaardigheden leren die middenklasse-ouders er toch wel in stampen bij hun kroost, zoals lezen en rekenen.

## De vraag of Wilders of Baudet niet gewoon onzin praat wordt aan redactietafels weinig gesteld

En er is ten tweede de beleidsmatige tendens om te sturen op 'deliberatieve' of 'associatieve democratie', op 'actief burgerschap' of 'burgerbestuur', op allerlei vormen van zelfbeheer, inspraak en eigen verantwoordelijkheid. Ze maakten goedbeschouwd al in de jaren tachtig en negentig hun opwachting als alternatieven voor de representatieve democratie. Daar is op het eerste gezicht weinig tegen omdat het geven van ruimte aan mensen bijna per definitie klinkt als win-win.

David Van Reybrouck hield en houdt gepassioneerd pleidooien voor het loten van burgers om mee te doen aan het openbaar bestuur — zo omzeil je de verkalkte politieke partijen met hun zelfgenoegzame beroeps*politici*.<sup>7</sup> Maar het blijkt keer op keer bijna niet te doen om bij die experimenten anderen dan de gebruikelijke beroeps*burgers* op te trommelen.<sup>8</sup>

De twee dingen samen, *redelijk* doen en *zelf* doen, vergroten de ongelijkheid eerder dan dat ze die verkleinen. Opleiding en inkomen



Menno Hurenkamp *Verbeter het parlement, begin bij jezelf*

maken het makkelijker redelijk te worden of blijven. De maatschappelijke focus in de hedendaagse democratie is (onwillekeurig) steeds meer op individuele inspanning en persoonlijk talent komen liggen. En de meeste experimenten leiden onverbidlijk tot 'voice' voor de rijken en 'exit' voor de armen, omdat rijke, hoger opgeleide mensen nu eenmaal meer lol in het spelletje hebben. De drang naar vernieuwing speelt bijna altijd de meritocratie in de kaart. Het beperkt aantal voorstellen dat Ollongren overnam uit het harde werk van de commissie-Remkes verandert daar niet zo veel aan. Hoe erg is dat?

### ***Crisis? What Crisis?***

Mensen die hun brood verdienen rond de democratie (volksvertegenwoordigers, wetenschappers, ambtenaren, journalisten) zien graag crises, want dat betekent dat hun werk belangrijk is. En er zijn altijd wel grote, serieuze onderzoeken voorhanden over dingen die omlaag gaan – vertrouwen, opkomst et cetera. Maar wat die onderzoeken precies betekenen staat niet altijd vast. Wanneer je met iemand doorpraat die in een telefonische enquête heeft aangegeven het parlement niet te vertrouwen, ontdek je vermoedelijk dat zowel de vraag als het antwoord allerlei kanten op kan worden uitgelegd.

Wat betekent de eerste waarneming die ten grondslag ligt aan het onderzoek dat de commissie-Remkes deed, namelijk dat (volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau) de burger meer betrokkenheid bij beleid en politiek ambieert? Natuurlijk is dat standpunt uit die burger te wringen door een aardige interviewer, maar wil deze burger ook iets inleveren (tijd, geld) wanneer hij of zij meer politiek of beleid mag maken, of liever niet? Of dacht de respondent misschien dat 'meer inspraak' het antwoord is dat hem of haar een beetje knap uit de verf doet komen? Onderzoek naar stress in het democratische systeem ontkomt zelden aan politieke lading.

In de jaren vijftig dicteerden dronken heertjes vanuit het parlement de hoofdredactionele commentaren van de kranten, maar ze zorgden ook voor een forse economische herverdeling. Niet leuk voor vrouwen of vrijdenkers, wel voor lage inkomens. De parlementaire legitimiteit stak anders in elkaar dan in de jaren zeventig, toen toonaangevende mensen de DDR best oké vonden, maar ondertussen wel flink wat democratie richting bedrijven en universiteiten brachten. En in de jaren negentig gaf het parlement vrouwen, minderheden, euthanasie en drugs ruim baan, maar rolde het ondertussen ook het perfide neoliberalisme uit.

Het is kortom altijd wat, met die parlementaire democratie. Daarom is het niet voor niets dat de achterflap van het mooie boek van de commissie-Remkes stelt dat er 'weliswaar geen sprake [is] van een acuut probleem, maar wel van een urgent probleem'. Beide woorden betekenen echter volgens Van Dale hetzelfde. De kwaliteit van de democratie is hoger maar het systeem kwetsbaarder, heet het in de recente studie die Wolfgang Merkel schreef voor de Europese Commissie.<sup>9</sup> Dat brengt op dezelfde manier tot uiting dat het lastig is om te claimen dat er iets moet gebeuren.

Ten tweede (meer principieel): dat verkiezingen niet de gewenste resultaten leveren, is nog geen reden onafhankelijke toezichthouders aan te wijzen ter vervanging van de volksvertegenwoordigers. Het hedendaags parlement is geweken zoals de Rode Zee voor Mozes toen boze burgers nieuwe partijen wilden. Zowel het feit dat er telkens nieuwe partijen opduiken als het feit dat de PvdA als een kaartenhuis ineens stortte, is ook te zien als een bewijs van vitaliteit. Het parlement is bovendien geen fatsoensmachine. Het gedrag van de populisten is abject, maar het is ook niet productief wanneer iedereen altijd aardig tegen elkaar doet. In het verlengde daarvan: de opkomst voor de parlementaire verkiezingen is zeker in Nederland hoog, er is geen schreeuw om vernieuwing.

Menno Hurenkamp *Verbeter het parlement, begin bij jezelf*

### Conclusie

Democratietheoreticus Robert Dahl somt vijf criteria op om democratie aan te toetsen — effectieve participatie, gelijke stemmen, daadwerkelijk begrip van de samenleving, finale greep op de agenda van de politiek en insluiting van alle volwassenen. Van alle vijf is een of andere vorm nodig om politieke gelijkheid voor elkaar te krijgen.<sup>10</sup>

Wie er van een afstandje naar kijkt, ziet dat in de huidige discussie veel geloof in méér participatie bestaat, dat gelijkheid in stemmen ook wel op enige belangstelling kan rekenen, dat er te pas en te onpas over (nog) méér burgerschap in het onderwijs wordt gepraat en dat insluiting zelfs dusdanig serieus wordt genomen dat men nu spreekt over het betrekken van kinderen.

Maar voor echte greep op de uiteindelijke agenda van de politiek lijken burgers toch behoorlijk afhankelijk van het populisme. Vandaaruit vinden vooral culturele interventies plaats (richting immigranten) en komt ook wel een forse dosis hindermacht (Europa, klimaat) vrij. Maar bijvoorbeeld alternatieve benaderingen van economie, inkomen en herverdeling maken amper kans.

Er zijn geen algemene oplossingen voor dit soort kwesties. Maar voor wie geeft om gelijkheid is partijvernieuwing misschien een praktischer remedie tegen democratische kwalen dan hervorming van de representatieve democratie. Op die manier doen volksvertegenwoordigers wat meer hun best, in ieder geval voor de mensen die niet spontaan geneigd zijn zélf actief burger te worden en die dus wat de regering betreft nu ook weer niet bediend worden met een of andere vorm van referendum.

De staatscommissie parlementair stelsel merkt ook iets op over de mogelijkheden van politieke herverkaveling, in haar aanbevelin-

gen richting ‘politieke blokvorming’ en ‘stembusakkoorden’.<sup>11</sup> Maar de aandacht (ook die van Ollongren) ging vooral uit naar wetgeving die partijvorming door de vermaledijde populistten in de wielen moet rijden.

Vanuit het perspectief van de kiezers die zich niet of slecht vertegenwoordigd voelen of die het niet eens zijn met de politieke agenda kon het wel eens ergerniswekkender zijn dat Jesse Klaver niet tegen Lodewijk Asscher zegt: ‘Ik als partijleider wijs jou als premier aan en zo gaan we samen de volgende verkiezingen in, voordat de VVD’ers ons de kaas van het brood

### Mensen die hun brood verdienen rond de democratie zien gráág crises, want dat betekent dat hun werk belangrijk is

eten met hun pleidooien voor loonsverhoging.’ En als de christenen (CDA-CU-SGP) en de liberalen (D66-VVD) ook wat intensiever zouden verbroederen, zou het helemaal mooi zijn.

Democratie zonder politiek is anarchie of dictatuur, schrijft Bernard Crick in diens onvolprezen *In Defence of Politics*.<sup>12</sup> Hoe meer herkenbaars er te kiezen valt, hoe groter de kans dat de sfeer van falen rond het parlement wordt teruggebracht tot de vertrouwde klacht dat het allemaal zakkenvullers zijn. Het zou best kunnen dat bij deze vorm van vernieuwing ego’s in de weg staan, maar dan kan het geen kwaad te constateren dat er ook andere problemen spelen dan stembussen, populistten die daaruit tevoorschijn springen of burgers die op die populistten stemmen.

Menno Hurenkamp *Verbeter het parlement, begin bij jezelf*

**Noten**

- 1 Margalit, A. (2017), *On betrayal*, Harvard University Press, pp. 12-13.
- 2 Inglehart, R. & P. Norris (2016), *Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash*, HKS Working Paper No. RWP16-026.
- 3 Merkel, W. (2019), *Past, present, future of democracy. Policy review for the European Commission*, pp. 1-27.
- 4 Rosanvallon, P. (2008), *Counterdemocracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- 5 'Commissie Remkes' (2018), *Lage Drempels, Hoge Dijken. Eindrapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel*, Boom, Amsterdam.
- 6 Commissie Remkes, p. 29, origineel in *NRC Handelsblad*, 'Onze democratie is de beste' 14 september 2018.
- 7 Van Reybrouck, D. (2013), *Tegen verkiezingen*, De Bezige Bij, Amsterdam.
- 8 Michels en de Graaf (2017), *Examining citizen participation: local participatory policymaking and democracy revisited*, Routledge; Hurenkamp, Menno & Evelien Tonkens (2019), 'Lokale democratie: wat minder geloof en wat meer argumenten graag', in: [www.socialevraagstukken.nl](http://www.socialevraagstukken.nl) (25 april 2019).
- 9 Merkel (2019), p. 6.
- 10 Dahl, Robert (2000), *On democracy*, Yale University Press, New Haven, p. 38.
- 11 Vlg., commissie-Remkes, pp. 180-181.
- 12 Crick, Bernard (2005), *In Defence of Politics*, Continuum, Londen, p. 73.

# Ons gedateerde belastingstelsel zit in de weg

De laatste grote belastinghervorming dateert van 2001. Sinds die tijd zijn we massaal gaan flexwerken, grote bedrijven werden ‘footloose’, woningen werden schaars en het klimaat werd een uitdaging. Bovendien is de belasting op arbeid te hoog, op kapitaal juist veel te laag, en het systeem met toeslagen te ingewikkeld. Het is hoog tijd ons belastingstelsel te moderniseren.

**WIMAR BOLHUIS**

*Econoom en bestuurskundige aan de Universiteit Leiden*

Sinds de uitbraak van de crisis in 2008 wordt een steeds groter deel van de belastinginkomsten opgebracht door werkenden via de loonen en inkomstenbelasting. Deze trend zet door. Inkomen uit arbeid – van werknemers dan, niet van zelfstandigen – wordt in Nederland relatief zwaar belast. Inkomen uit kapitaal – vooral het vastgoed van huishoudens, niet zozeer de winst van bedrijven – wordt juist relatief licht belast.

Zorgelijk is dat ons land van alle EU-lidstaten de laagste belastingdruk op huizenbezit heeft en dat het aandeel van bedrijven in de belastingopbrengsten zal dalen. Moderne heffingen op techgiganten en milieuvuilers blijven uit. Deze onevenwichtigheden hebben ongewenste effecten: minder werkgelegenheid, koopkracht en sociale bescherming dan gewild, en meer vermogensongelijkheid, woningmarktproblematiek en milieuvuiling dan gehoopt.

Al jaren zeggen opiniemakers, experts en politici dat ons belastingstelsel te complex is,

economisch irrationeel in elkaar zit en dat de geheven belastingen te hoog zijn. De adviescommissies Van Weeghel en Van Dijkhuizen brachten grote en scherpe adviezen uit in 2010 en 2013.<sup>1</sup> De werkgroep fiscaliteit van de Studiegroep Duurzame Groei herhaalde dit in 2016.<sup>2</sup> Toch was de laatste brede herziening van ons belastingstelsel alweer achttien jaar geleden, in 2001.

Een grote verbouwing van onze fiscale instituties is altijd lastig door de aanzienlijke complexiteit en de grote economische en politieke belangen.<sup>3</sup> Recent werden wel kleinere veranderingen doorgevoerd, zoals invoering van de inkomensafhankelijke heffingskorting, de vermogensrendementsheffing op basis van werkelijk rendement, de vergroening van de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM), de invoering van het Lage Inkomensvoordeel (LIV) en de bevestiging van de zelfstandigenaftrek. De regering voert nu een vorm van een tweeschijvenstelsel in en verhoogt het lage btw-tarief.

Wimar Bolhuis *Ons gedateerde belastingstelsel zit in de weg*

De vraag is natuurlijk hoe lang een belastingstelsel zonder brede herziening zijn maatschappelijk draagvlak houdt. De overheid heeft weliswaar het wettelijke monopolie om burgers en bedrijven verplicht belasting af te laten dragen, maar dit vereist toch een zeker draagvlak onder deze partijen – zeker op langere termijn. Het monopolie kan desondanks een bepaalde ‘luiheid’ bij politieke beleidsmakers veroorzaken. Fiscale instituties hoeven immers niet direct mee te bewegen met maatschappelijke tendensen om hun iningsmacht te behouden.

Zo woedt nu de discussie dat de koopkracht mondjesmaat stijgt hoewel de economie voluit draait, de werkloosheid laag is en de overheidsfinanciën er zeer florissant voorstaan. Werkenden (en premier Rutte) willen dat bedrijven de lonen weer verhogen, maar ook dat de regering fiscale actie onderneemt om het besteedbaar inkomen te vergroten.<sup>4</sup> Daarnaast zijn er meningsverschillen in hoeverre de fiscaliteit milieuvriendelijk ondernemen, consuminderen en gezond gedrag stimuleert. Deze discussies laten zien dat het belastingstelsel na 2001 geconfronteerd is met een nieuwe economische, maatschappelijke en sociale omgeving en er nieuwe doelen voor het stelsel ontstaan.

### ***Wat moet een goed belastingstelsel doen?***

Economen onderscheiden vaak de (technische) functies van een fiscaal systeem, op basis waarvan de houdbaarheid beoordeeld kan worden. Bij een belastingstelsel zijn deze functies over het algemeen<sup>5</sup>:

- ▶ financiering van publieke goederen en diensten (budgettair beslag);
- ▶ herverdeling tussen groepen (inkomens- en vermogensverdeling);
- ▶ gedragsbeïnvloeding van burgers en bedrijven (instrumenteel/prikkelwerking);
- ▶ minimale economische verstoring (optimale belastingheffing);

- ▶ uitvoerbaar, eenvoudig, transparant (voor belastingplichtige en Belastingdienst).

Daarbij is het belangrijk dat het stelsel als rechtvaardig wordt herkend, zodat het draagvlak heeft in de samenleving en de belastingmoraal goed blijft. Hoe de functies precies moeten worden ingericht is afhankelijk van de voorkeuren en de omstandigheden van de tijd. In dit essay toets ik in hoeverre het huidige Nederlandse belastingstelsel nog aansluit bij de nieuwe omgeving en nieuwe doelen. Aan het einde van het stuk presenteer ik richtingen voor sociaal-democratische hervorming.

### ***Onze belastingen voor én na de crisis***

Aangezien de context belangrijk is voor de beoordeling van ons belastingstelsel, is het handzaam te bekijken hoe onze belastingen en premies veranderden na de uitbraak van de crisis in 2008 tot nu. In crisistijd zijn poli-

## Nederland heeft van alle EU-lidstaten de laagste belastingdruk op huizenbezit

tici immers bereidwilliger om impopulaire maatregelen te nemen en te verdedigen dan in hoogconjunctuur, mede door de electorale gevolgen.<sup>6</sup>

Voor dit onderzoek gebruik ik CBS-StatLine, die de (definitieve) statistieken van alle verschillende belasting- en premie-inkomsten tot en met 2018 bevat. Het boekjaar 2019 is niet beschikbaar en 2017 en 2018 zijn nog niet definitief. Mijn kernvergelijking gaat tussen 2008 (toen in het najaar de crisis uitbrak in de VS en

Wimar Bolhuis *Ons gedateerde belastingstelsel zit in de weg*

daarna stapsgewijs overkwam naar Nederland in 2009) en 2018 (toen Nederland enige tijd uit de crisis was en steeds meer commentatoren een nieuwe recessie verwachtten eind 2019). De financieel-economische situatie in beide jaren is behoorlijk vergelijkbaar: hoogconjunctuur met bbp-groei, lage werkloosheid, gematigde inflatie en prudente overheidsfinanciën. Tabel 1 geeft een overzicht.

Daarnaast geef ik een beeld van de toekomstige ontwikkeling van ons belastingstelsel. Het CPB raamde in de bijlagen bij het Centraal Economisch Plan (CEP) in maart 2019 algemene belasting- en premieonderdelen tot en met 2023. Deze cijfers gebruik ik voor de analyse.

*De collectieve lastendruk is aanzienlijk gestegen*  
Opvallend is dat het totaal van belasting- en premie-inkomsten als percentage van ons bruto binnenlands product – de collectieve lastendruk – sinds 2008 flink steeg. Figuur 1 illustreert dit. Van 35,9% bbp in 2008 naar 39,6% bbp in 2019 (+3,7%-punt) en naar verwachting naar 38,9% bbp in 2023 (+3,0%-punt). De Europese Commissie stelt dat van de 28 EU-landen tijdens de crisisjaren alleen Griekenland, Slowakije en Frankrijk deze collectieve inkomsten meer verhoogden.<sup>7</sup>

Deels kan dit verklaard worden door een compensatie voor de verlaagde gasinkomsten. Als men de lastenontwikkeling verder analyseert, blijkt dat vooral is gekozen om de belastingdruk te verhogen, niet zozeer de premiedruk. De belastingen gingen van 22,7% bbp in 2008 naar 25,9% bbp in 2019

(+3,2%-punt) en naar verwachting naar 25,1% in 2023 (+2,4%-punt). De premies gingen van 13,3% bbp in 2008 naar 13,7% bbp in 2019 (+0,4%-punt) en naar verwachting naar 13,8% in 2023 (+0,5%-punt). In dit essay bekijk ik daarom vooral de belastingen.

Om het in 2009 grote begrotingstekort door de uitbraak van de crisis te verminderen, kozen de kabinetten-Rutte I en Rutte II na 2010 ervoor de collectieve uitgaven<sup>8</sup> aanzienlijk te verlagen en vooral de collectieve lasten fors te verhogen. Dit beleid was restrictief en door de ferme laagconjunctuur meerdere kalen-

## Moderne heffingen op tech-giganten en milieuvvervuilers blijven nog steeds uit

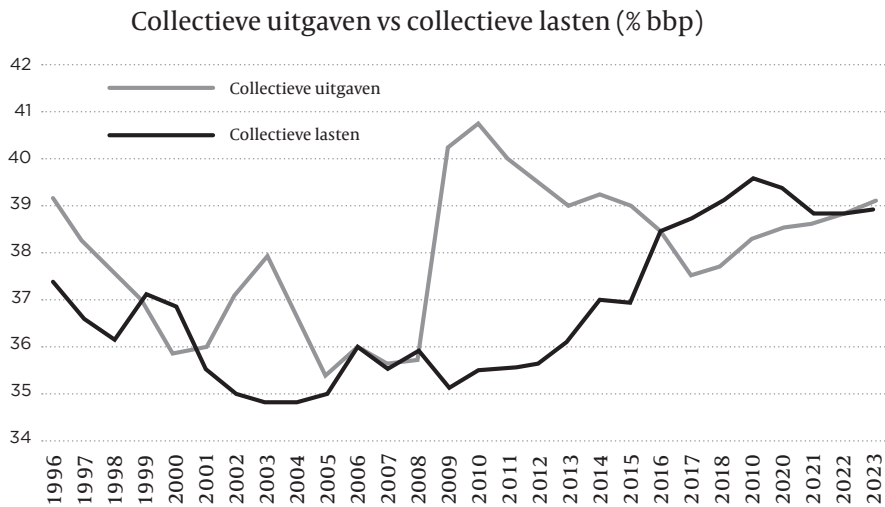
derjaren procyclisch.<sup>9</sup> Toen de economische ontwikkeling verbeterde, maakte het kabinet-Rutte II hier gebruik van. Met ingang van 2015 groeide het bbp weer en daalde de werkloosheid. Hierdoor stegen bovenal belasting- en premie-inkomsten harder dan geraamd (en daarmee de collectieve lastendruk) en daalden de uitgaven aan werkloosheids- en bijstandsuitkeringen. Met deze meevallers kon Rutte II per 2016 € 5 mrd lastenverlichting geven en impopulaire bezuinigingsvoorstellen verzachten of terugdraaien (zoals in de

**Tabel 1** *Vergelijking tussen 2008 en 2018 op enkele macro-economische variabelen*

	<i>Bbp-groei</i>	<i>Werkloosheid</i>	<i>Inflatie</i>	<i>EMU-saldo</i>	<i>EMU-schuld</i>
<b>2008</b>	2,2%	3,7%	2,2%	0,2%	54,7%
<b>2018</b>	2,5%	3,8%	1,6%	1,4%	52,4%

Bron: CPB

Wimar Bolhuis *Ons gedateerde belastingstelsel zit in de weg*



**Figuur 1** Ontwikkeling collectieve uitgaven en collectieve lasten 2008-2023. Bron: CPB, CEP 2019

ouderenzorg). Het kabinet-Rutte III verhoogt met ingang van 2018 de uitgaven weer en wil per 2020 de lasten verlagen. Dit is opnieuw procyclisch begrotingsbeleid, nu expansief in hoogconjunctuur.<sup>10</sup>

De overheidsfinanciën hebben nu een zeer gunstige economische rugwind: de belasting- en premie-inkomsten komen fors hoger uit dan geraamd in de crisis. In 2015 (+4,6 mrd), 2016 (+11,0 mrd), 2017 (+10,7 mrd) en 2018 (+1,8 mrd) bleken collectieve inkomsten uiteindelijk steeds miljarden euro's hoger dan geraamd bij de Miljoenennota.<sup>11</sup> Minister Hoekstra kan begrotingsoverschotten presenteren in 2017 (1,2%), 2018 (1,4%), 2019 (1,2%), 2020 (0,8%) en 2021 (0,2%). In 1952 kwam zoiets voor het laatst voor.<sup>12</sup>

Het is bekend dat het conjunctuureffect van de inkomsten lastig te voorspellen is: in tijden van laagconjunctuur overschat men de inkomsten, bij hoogconjunctuur onderschat men deze.<sup>13</sup> De commissie Visitatie raming belasting concludeerde vorig jaar dat in vijf van de vijftien ramingsjaren 2003-2017 de ramingsfout van de totale belastingopbrengst zelfs meer dan € 10 miljard is geweest.<sup>14</sup> In

2014 (laagconjunctuur) waarschuwde het CPB nog dat de verhouding tussen economische ontwikkeling en belasting- en premie-inkomsten weleens structureel lager kon blijven dan in de hoogconjunctuur voor 2009-2013.<sup>15</sup> Nu blijkt dit een tijdelijk laagconjunctuur-effect.

#### *De belastingmix veranderde fors van samenstelling*

Ten tweede is het informatief om te kijken in hoeverre de verhoudingen binnen de belasting- en premie-inkomsten zijn veranderd. Figuur 2 geeft de verandering van de belastingmix tussen 2008 en 2018 weer.<sup>16</sup> Het meest opzienbarend is de loon- en inkomstenbelasting. De totale belastinginkomsten stegen van 22,3% bbp naar 24,40% bbp – een stijging van 2,1%-punt (€ 16,2 mrd). Van deze 2,1% bbp werd 1,6% (€ 12,4 mrd) verklaard door de loon- en inkomstenbelasting, oftewel 76%.

Statistieken van de Europese Commissie laten zien dat Nederland de opbrengst van de directe loon- en inkomstenbelastingen sinds de crisis het sterkst verhoogde van alle EU-landen.<sup>17</sup> In de totale collectieve lastenmix, waarbinnen het aandeel belastingen met

Belastingdienst Toeslagen

Belastingdienst Toeslagen

> Postbus 4510, 6401 JA Heerlen  
M VAN

Belastingdienst Toeslagen

> Postbus 4510, 6401 JA Heerlen  
M VAN

Belastingdienst Toeslagen

> Postbus 4510, 6401 JA Heerlen  
M VAN MAANEN  
PIETER

Belastingdienst Toeslagen

> Postbus 4510, 6401 JA Heerlen

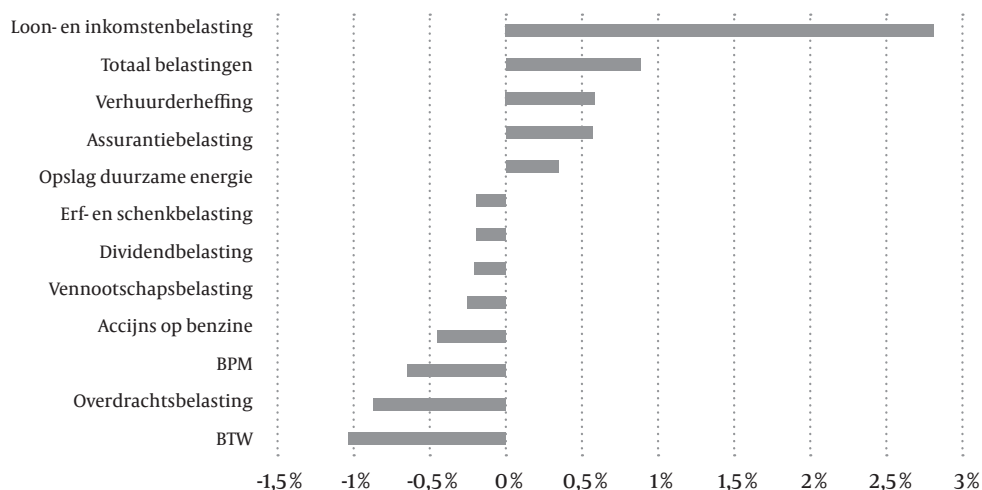
Belastingdienst Toeslagen

> Postbus 4510, 6401 JA Heerlen  
M VAN MAANEN  
PIETER



Wimar Bolhuis *Ons gedateerde belastingstelsel zit in de weg*

### Vershil belastingmix 2008-2018 (%-pt collectieve lasten)



**Figuur 2** Vershil belastingmix 2008-2018. Bron: CBS (alleen verschillen gelijk of groter aan 0,2%-punt afgebeeld)

0,88%-punt steeg (en het aandeel premies daalde), neemt de loon- en inkomstenbelasting nu zelfs 2,81%-punt meer ruimte in.

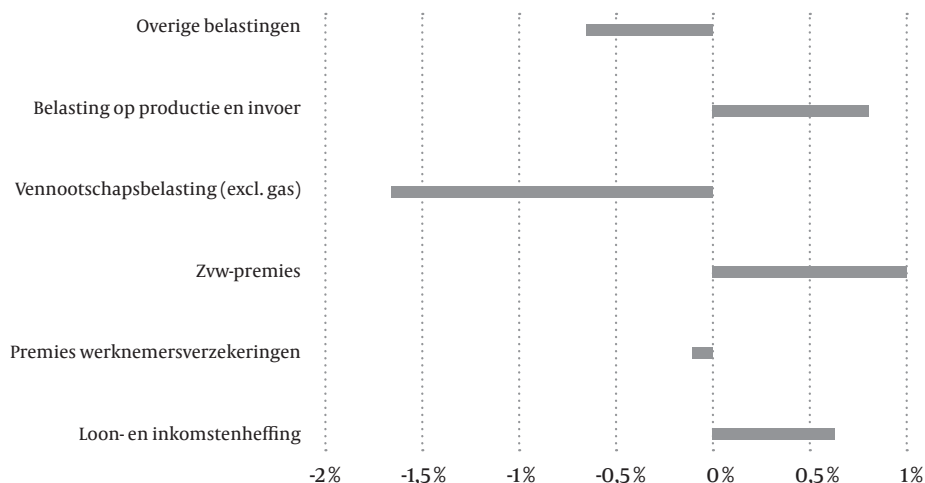
Opvallend zijn daarnaast de verhuurderheffing (+ 0,59%-punt), de assurantiebelasting (+ 0,57%-punt) en de opslag duurzame energie (+0,35%-punt). De invoering van de verhuurderheffing per 2014 en de verdubbeling van de assurantiebelasting per 2013 stonden in het regeerakkoord van Rutte II. De eerste maatregel voedt nog steeds discussies, de tweede niet. De evaluatie van de verhuurderheffing in 2016 stelde dat deze een zeer negatief effect heeft op de woningmarkt.<sup>18</sup> Toch stijgt de opbrengst van € 1,2 miljard in 2014 naar € 1,7 miljard in 2018 en beoogt het ministerie van BZK een verdere stijging. De invoering van de ODE-heffing per 2013 was al eerder besloten en is bedoeld om het gebruik van energie op fossiele basis te verminderen en de opbrengst in te zetten voor de SDE+ subsidie gericht op het opwekken van duurzame energie. Dit wordt algemeen gesteund.

Opvallende dalers zijn de btw (op de toegevoegde waarde van producten), de overdrachtsbelasting (aanschaf van bovenal huizen), de BPM (aanschaf van bovenal auto's) en de accijnzen (vooral op benzine). In de periode 2008-2018 is de btw-opbrengst blijkbaar niet zo fors verhoogd als weleens gedacht wordt, ondanks de verhoging van het tarief per 1 oktober 2012. De Nederlandse opbrengst van btw is in EU-perspectief al lang laag.<sup>19</sup> Dit was een reden, naast de economische ratio dat indirecte belastingen minder schadelijk voor de economische ontwikkeling zijn dan directe belastingen, voor het kabinet-Rutte III om het lage btw-tarief per 2019 te verhogen.

De overdrachtsbelasting werd in 2011 incidenteel verlaagd naar 2% om de woningmarkt te ondersteunen en deze maatregel werd later structureel gemaakt. De BPM is verlaagd doordat zuinige auto's een vrijstelling kregen en de heffing is gedifferentieerd op basis van CO<sub>2</sub>-uitstoot. De lagere opbrengst is daarmee

Wimar Bolhuis *Ons gedateerde belastingstelsel zit in de weg*

### Vershil collectieve-lastenmix 2019–2023 (%-pt totale lasten)



**Figuur 3** Vershil collectievelastenmix 2019-2023. Bron: CPB, CEP

begrijpelijk, hoewel de statistiek geen rekening houdt met de gestegen opbrengst van de motorrijtuigenbelasting (MRB), subsidies op elektrische auto's en gestegen benzineprijzen. Opvallend is dat de accijnsinkomsten, vooral op benzine, achterblijven. Dit zal mede de ratio zijn achter de sterkere verhoging van deze accijns per 2019 dan regulier.

#### *Sociale rechtvaardigheid*

Vanuit sociaal-democratische rechtvaardigheidsoverwegingen is het lastig dat de aandelen van de erf- en schenkbelasting, dividendbelasting en vennootschapsbelasting in de belastingmix dalen. De overdracht van particulier vermogen (binnen families) door schenking en erfenis zou juist meer belast moeten worden, aangezien dit het ontvangen individu een toevallige voorsprong geeft op andere individuen zonder dit geluk. Zorgelijk is dat de Belastingdienst aangeeft door ICT-problemen achter te lopen bij de inning van

de schenk- en erfbelasting (in 2017 ging het om € 450 mln).<sup>20</sup> Dit kan een oorzaak zijn voor de daling. Maar er is ook actief beleid gevoerd om de lastendruk op schenken te verlagen. Sinds 2011 kunnen ouders een kind voor de aankoop van een huis eenmalig belastingvrij een ton schenken. Dit gebeurt massaal.<sup>21</sup> Het gevoerde beleid voor de woningmarkt leidt tot een lager aandeel van de schenk- en erfbelasting en de overdrachtsbelasting. Het is vooral erg voordelig voor vermogende huishoudens.

Daarnaast laten de krimpende aandelen van de vennootschapsbelasting en de dividendbelasting zien dat de belastingen op kapitaalinkomsten van bedrijven achterblijven bij de lasten op arbeidsinkomsten voor werkenden. Cijfers van de Europese Commissie van 2007 tot 2017 ondersteunen dit beeld: de belasting op inkomen uit arbeid steeg 0,9%-punt bbp (overigens betaald door werkgevers en werknemers), de belasting op kapitaalinkomen van bedrijven daalde 0,1%-punt

Wimar Bolhuis *Ons gedateerde belastingstelsel zit in de weg*

bbp.<sup>22</sup> Economen pleiten al langer voor een verschuiving: meer belastingdruk op kapitaalinkomen, mogelijk door een uniforme fiscale behandeling van alle (particuliere) kapitaalvormen, en minder belastingdruk op arbeidsinkomen.<sup>23</sup> CPB-directeur Van Geest zei recent dat de focus van de nieuwe Nederlandse fiscale agenda op het meer belasten van kapitaalinkomen moet liggen.

### **Toekomstige belastingmix**

Om een beeld te vormen van de houdbaarheid van het belastingstelsel, moet ook gekeken worden naar de fiscale ontwikkelingen in de komende jaren. Op basis van CPB-ramingen geef ik een doorzicht hoe kernonderdelen van de collectieve lastendruk zich de komende

## **De verhuurderheffing heeft een zeer negatief effect op de woningmarkt, toch beoogt het ministerie van BZK een verdere stijging van inkomsten hieruit**

vier jaar ontwikkelen. Dit wijkt enigszins af van de gedetailleerde CBS-statistieken. Voor de interpretatie moet (nogmaals) vermeld worden dat de totale collectieve lastendruk naar verwachting met 0,7%-punt bbp daalt. Binnen de collectievelastenmix zullen wijzigingen zijn. Figuur 3 geeft deze weer in 2023 ten opzichte van 2019.

Hieruit blijkt dat de daling vooral wordt veroorzaakt door de vennootschapsbelasting, waarvan het aandeel met 1,66%-punt afneemt, en de overige belastingen, waarvan het aandeel met 0,68%-punt daalt. Blijkbaar zal relatief minder bijgedragen worden vanuit

bedrijfswinsten en waarschijnlijk ook niet vanuit particuliere kapitaalinkomsten — deze vallen onder overige belastingen. De hoogte van de loon- en inkomstenheffing blijft gelijk en het aandeel stijgt daardoor met 0,6%-punt. De lasten op arbeid gaan opnieuw omhoog, voornamelijk door de hogere premies voor de Zorgverzekeringswet waarvan het aandeel 1,01%-punt toeneemt. Tot slot nemen de (indirecte) belastingen op productie en invoer toe, waarschijnlijk mede door meer of hogere milieu- en energiebelastingen.

### **Onze fiscale institutie is nu (te) ongebalanceerd**

De geanalyseerde ontwikkeling, tussenstand en vooruitzichten passen bij een trend. Het IMF waarschuwde in 2017 dat het Nederlandse belastingstelsel 'ongebalanceerd' is.<sup>24</sup> Een groot deel van de opbrengsten komt uit belastingen op loon- en inkomsten en de heffing van sociale premies op arbeid, met alle nadelige macro-economische effecten (minder werkgelegenheid) en koopkrachteffecten (minder besteedbaar inkomen) van dien. Ook de statistieken van de Europese Commissie laten zien dat in Nederland de lasten op arbeid in internationaal perspectief aan de hoge kant zijn en daarbij in de crisisjaren erg fors zijn gestegen — alleen in Slowakije, Luxemburg, Frankrijk, Griekenland, Portugal, Noorwegen en Cyprus stegen de lasten op arbeid harder.<sup>25</sup>

De belasting op kapitaalinkomen is in Nederland echter relatief laag — vooral op woningbezit — en sterk versplinterd — door een verschillende fiscale behandeling van bedrijfsinkomen (vennootschapsbelasting, ondernemersfaciliteiten), huishoudeninkomen (hypotheekrenteaftrek, onroerendezaakbelasting) en onroerende zaken niet eigen woning (vermogensbelasting box 3, OZB-niet-gebruiker, geen dividendbelasting).

Statistieken van de Europese Commissie illustreren dat ons land nog steeds veruit de laagste belasting heeft op het kapitaalinko-

Wimar Bolhuis *Ons gedateerde belastingstelsel zit in de weg*

men van huishoudens in de EU, namelijk een per saldo zelfs negatieve belasting doordat huizenbezitters hun hypotheekrente mogen aftrekken van de belasting.<sup>26</sup> Ook is de btw-heffing relatief laag. Het IMF adviseerde meermaals om de factor arbeid minder te belasten en juist huizenbezit en consumptie meer te belasten.<sup>27</sup> De werkgroep fiscaliteit van de Studiegroep Begrotingsruimte deelde deze conclusies in 2016. Dit motiveerde mede het regeerakkoord Rutte III, waarin de hypotheekrenteaftrek sneller wordt afgebouwd en het lage btw-tarief en de accijnzen worden verhoogd.

IMF, OESO en Europese Commissie waarschuwen niet dat de Nederlandse vennootschapsbelasting in het algemeen te hoog of te laag is. Want onze opbrengsten van de vennootschapsbelasting blijken in Europese statistieken net bovengemiddeld. Wel is de Europese Commissie kritisch over de rulings die onze Belastingdienst afsprekt met multinationals over kortingen op hun grondslag (erosie) voor de vennootschapsbelasting, vaak door het toestaan van het aftrekken van royalty's.

Het CPB maakte een rapport over de gevolgen van het niet heffen van bronbelasting op royalty's. Daaruit blijkt dat 60% van de royalty's wordt doorgesluisd naar Bermuda.<sup>28</sup> Onderzoek wijst uit dat multinationals effectief gemiddeld 10,4% vennootschapsbelasting betalen, in plaats van het statutaire tarief van 25%.<sup>29</sup> Commissaris Vestager gaat de rulings met Nike en Converse van 2005-2016 nakijken op oneerlijke concurrentievoordelen.<sup>30</sup> Ook in de Tweede Kamer groeit de discussie over de wenselijkheid dat multinationals als Shell, Philips en waarschijnlijk AkzoNobel door afspraken met de Belastingdienst geen vennootschapsbelasting betalen.<sup>31</sup>

Internationale ngo's als Oxfam Novib en Tax Justice Network waarschuwen dat er vele andere fiscale constructies kunnen worden gehanteerd, zoals de aftrek van fictieve kosten door multinationals, waardoor tientallen mil-

jarden euro's minder vennootschapsbelasting wordt betaald.<sup>32</sup> Nederland staat na de Britse Maagdeneilanden, Bermuda en de Kaaimaneilanden op de vierde plek van belastingparadijzen ter wereld.<sup>33</sup>

### ***De nieuwe omgeving en doelen van het belastingstelsel***

Eerder stelde ik dat het essentieel is dat een belastingstelsel mee beweegt met een veranderende omgeving en doelen. Dit is niet alleen nodig om het maatschappelijk draagvlak te behouden. Er is nog een urgente reden waarom veranderingen in de fiscaliteit zeer snel moeten worden doorgevoerd: belastingen hebben de kracht om de wereld te veranderen – ten goede en ten kwade.<sup>34</sup> De fiscaliteit is niet alleen een verdelingsvraagstuk – wie moet de rekening betalen en wie niet? – maar ook een gedragsvraagstuk – welke reacties of gevolgen willen we en welke niet? Als de geest uit de fles is, krijg je hem niet makkelijk meer terug.

De wereld van 2019 is mede door de uitwerking van de fiscaliteit heel anders dan de wereld van de economische crisis in 2008 of ten tijde van de laatste brede stelselherziening in 2001. Er is een nieuwe omgeving ontstaan. Hierin leven zorgen over ontwikkelingen in Nederland die mede een gevolg zijn van de vormgeving van onze fiscale instituties. Ook zijn er door nieuwe kennis of ontwikkelingen nieuwe doelen bij gekomen. Die nieuwe doelen schets ik hieronder.

### ***Het bestrijden van de ongelijke verdeling tussen burgers en bedrijven***

Onrust over de ongelijke verdeling tussen burgers en bedrijven komt mede door het voorname van Rutte III om de dividendbelasting te verlagen en de berichtenstroom dat multinationals door *rulings* met de Belastingdienst bijna geen belasting betalen. Uit onderzoek blijkt steevast dat een grote meerderheid van de Nederlanders het onacceptabel vindt dat

Wimar Bolhuis *Ons gedateerde belastingstelsel zit in de weg*

bedrijven belasting ontwijken.<sup>35</sup> Zeker nu voor burgers de lastendruk op inkomen uit arbeid hoog blijft en bedrijven de lonen niet genoeg verhogen om de koopkracht aanzienlijk te verbeteren ondanks 'dat de winst tegen de plinten klotst' (premier Rutte).

*Tegengaan van de zeer scheve vermogensverdeling*

De Franse econoom Thomas Piketty zette de vermogensdiscussie onlangs weer (inter) nationaal op de agenda. Pikant detail is dat Nederland na de VS de meest ongelijke vermogensverdeling heeft van de 27 OESO-landen.<sup>36</sup> Dit komt mede door onze voordelige fiscale behandeling van particulier kapitaalinkomen (hypotheekrenteaftrek, huizenbezit, bv's, huurinkomsten, pensioenbesparingen, vermogensaanwas) die in het voordeel zijn van de meest vermogenden huishoudens. Het aantal miljonnairs neemt in Nederland sterk toe.

*Een oplossing vinden voor de krappe en dure woningmarkt*

De woningnood domineert het nieuws en staat in de top van zorgenlijstjes van Nederlanders. De krapte en hoge prijzen komen mede doordat steeds meer commerciële en particuliere beleggers vastgoed opkopen en vervolgens verhuren of enige tijd aanhouden en dan verkopen.<sup>37</sup> Dit is een gevolg van de lage belasting op woningbezit, onroerend goed en huurinkomsten. Daarbij is de woningproductie van corporaties ingeklapt na de invoering van de verhuurdersheffing, een duidelijk negatief effect.

*Een halt toeroepen aan de toename van werkende armen en onverzekerde zzp'ers*

De oorzaak van armoede onder werkenden komt grotendeels omdat desbetreffende werknemers geen extra uren kunnen werken en steeds meer werkenden als zzp'er aan de slag gaan. Ook dit is mede een pervers effect van onze relatief hoge belasting op (inkomen uit) arbeid, waarbij de werknemer veel duurder is

dan een zelfstandige.<sup>38</sup> De commissie-Borstlap heeft dit, inclusief de verzekeringskant, net weer in het nieuws gebracht.

*De omgang met digitalisering, informatie-macht en techbedrijven*

Opmerkelijk is dat ons belastingstelsel geen noemenswaardige belasting kent op de activiteiten en winsten van grote techbedrijven. Terwijl deze organisaties veel verdienen via het gebruik van digitale infrastructuren die worden betaald door de overheid, met werknemers van wie de goede opleiding is gefinancierd door de overheid, en via informatie van burgers die zij digitaal gebruiken om te verdienen aan reclame-inkomsten. De Europese Commissie ziet dit probleem ook, maar kwam nog niet tot een belasting.<sup>39</sup>

*Een oplossing vinden voor de toenemende milieuvervuiling en klimaatverandering*

De 'vervuiler' wordt nu niet of te weinig belast. Zo wordt de productie en verspreiding van plastic en (pet)flessen niet extra belast en wordt 55% van het gebruik van fossiele energie niet belast.<sup>40</sup> Terwijl burgers steevast niet willen dat bedrijven het milieu vervuilen.<sup>41</sup> De rekening wordt vaak bij huishoudens neergelegd: zij betalen het leeuwendeel van de milieubelastingen, terwijl 80% van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de industrie komt.<sup>42</sup>

**Conclusie: ons belastingstelsel is een verouderde, onevenwichtige institutie**

Indien de houdbaarheid van onze fiscale instituties afhangt van de mate waarin ze hun (technische) functies naar behoren uitvoeren en de maatschappij deze instituties als rechtvaardig beschouwt en draagvlak geeft, blijkt dat het Nederlandse belastingstelsel hoognoedig moet worden hervormd. Daarnaast blijkt dat ons belastingstelsel op een aantal kernpunten niet aansluit bij het Nederland van 2019, waarin preferenties en trends anders zijn dan in 2008 en 2001. Tot slot blijkt dat de nieu-

Wimar Bolhuis *Ons gedateerde belastingstelsel zit in de weg*

we doelen niet zullen worden behaald met het huidige stelsel. Hervorming van ons stelsel is dus noodzakelijk. Dat lijkt ook als een systematische beoordeling wordt gegeven op basis van de functies van ons fiscale systeem, zoals die in het begin van dit artikel genoemd zijn.

*Financiering van publieke goederen en diensten (budgettair beslag)*

Het huidige belastingstelsel vervult deze functie zeer naar behoren. Sterker: te goed. Nooit na 1952 ontving de overheid zoveel belastingen en premies en had zij zoveel jaren

## De Nederlandse opbrengst van btw is laag vergeleken met die in andere Europese landen

achtereen een overschot. Vanuit economisch perspectief is dit irrationeel, gelet op het grote betalingsbalansoverschot, de zeer lage rente en lage staatsschuld. Daarbij onderschatten de ramingen in de crisisjaren deze opbrengst.

*Herverdeling tussen groepen (inkomens- en vermogensverdeling)*

Het huidige belastingstelsel voldoet in dit opzicht redelijk goed. Internationaal vergeleken is de inkomensgelijkheid na herverdeling groot. Problematisch is echter de achterblijvende koopkrachtontwikkeling voor vele werkende mensen en de grote vermogensongelijkheid door de lage belastingdruk op woningbezit en onroerende zaken en de mogelijkheid om arbitrage tussen de vermogensregimes toe te passen.

*Gedragbeïnvloeding van burgers en bedrijven (instrumenteel/prikkelwerking)*

Het huidige belastingstelsel kent weeffouten. Door de fiscale regels is zzp-schap veel voordeliger dan werknemerschap, waardoor onbeschermde arbeid toeneemt. Ook wordt de 'vervuiler' niet proportioneel belast, waardoor weinig prikkels bestaan om milieuschade te beperken. Het stelsel biedt daarbij rulings voor multinationals, terwijl MKB'ers met personeel het volle pond betalen als personeel bijvoorbeeld ziek wordt.

*Minimale economische verstoring (optimale belastingheffing)*

Het huidige belastingstelsel is in dit opzicht onevenwichtig en niet optimaal. De relatief hoge belasting op arbeid werkt verstorend (mede door de hogere marginale druk). Inkomsten uit tech worden (bijna) niet belast. De minst versturende belastingen zijn die op kapitaal als huizenbezit en grondbezit of op consumptie zoals btw, accijnzen of milieubelastingen, maar deze zijn in Nederland in internationaal perspectief laag.

*Uitvoerbaar, eenvoudig, transparant (voor belastingplichtige en Belastingdienst)*

Het huidige belastingstelsel kent een aantal grote problemen: fraude rond toeslagen en problemen met de naheffing van toeslagen, problemen met de inning van schenk- en erfbelastingen, tegenvallers bij ICT-vernieuwingen (bij 50% van de applicaties is achterstallig onderhoud vastgesteld) en vele beleidswijzigingen die nog niet zijn doorgevoerd. Daarbij zijn er signalen dat (zeker laagopgeleide) burgers voorzieningen als de kinderopvangtoeslag niet voorzien. Het toeslagenstelsel leidt tot vele terugvorderingen van aanzienlijke bedragen en geregeld zelfs vele jaren na dato, rapporteerde de Algemene Rekenkamer.

**Welke hervormingen van het belastingstelsel zijn gewenst?**

De vraag is met welke maatregelen het fiscale stelsel bij de tijd kan worden gebracht. In lijn

Wimar Bolhuis *Ons gedateerde belastingstelsel zit in de weg*

met de aanbevelingen van het IMF, de OESO en de ambtelijke werkgroepen moet de belastingheffing op arbeid omlaag en die op kapitaal en consumptie omhoog. Bij kapitaal is het wenselijk de belastingen op (de overdracht van) grond, woonruimtes en bedrijfspanden te verhogen, omdat hun grondslag minder mobiel is maar hun overwaardes aanzienlijke ongelijkheid creëren. Bij consumptie is het belangrijk de belastingen op bepaalde producten en productie te verhogen, om milieuvervuiling en CO<sub>2</sub>-uitstoot terug te dringen en ongezonde consumptie te ontmoedigen. Dit volgt uit zowel het verdelingsvraagstuk (wie moet de rekening betalen?) als het gedragsvraagstuk (welke reacties of gevolgen willen we?). Van bepaalde flessen moet de geest eruit, van andere flessen moet de geest erin terug. CPB-directeur Van Geest stelt terecht dat er nu 'momentum' is om de belasting op inkomen uit kapitaal te verhogen, door de discussies over belastingontwijking en de vennootschapsbelasting, en dit ook noodzakelijk is om de verliezers van de globalisering en de technologische ontwikkeling te compenseren. Dit zijn de fiscale veranderingen die ik zou voorstellen:

### *1. Belast onroerend goed meer, maar bouw de verhuurdersheffing af*

Het eigen huis moet in Box 3 van de inkomstenbelasting wordt meegeteld als vermogen, zodat er ook gewoon vermogensbelasting betaald wordt over woningbezit. Hierbij kan een vrijstelling worden gemaakt voor een bepaald percentage van de WOZ-waarde. Daarnaast moet de gemeentelijke OZB en de overdrachtsbelasting (progressief) worden verhoogd voor huizenbezitters en beleggers (eventueel met een uitzondering voor starters). Ook moet nagedacht worden over een hogere rijksbelasting op grondbezit, bedrijfspanden en niet bewoonde woningen. Tot slot moet, om de bouw en het aanbod van betaalbare sociale huurwoningen te stimuleren, de verhuurdersheffing worden afgebouwd.

### *2. Verhoog de lasten voor multinationals, directeur-groootaandeelhouders en techbedrijven*

Er moet een taakstelling komen op de rulings voor multinationals. Ook is een hogere vennootschapsbelasting voor grote bedrijven een optie. Aanmerkelijkbelanghouders van bv's betalen nu relatief weinig belasting en doen dat bovendien pas bij de uitkering van dividend. Daarom moet hun dividendbelasting omhoog, moet er een vast percentage geheven gaan worden over (niet-uitgekeerd) vermogen en winst en moet het gebruikelijk loon van directeur-groootaandeelhouders worden verhoogd naar 90% van het loon dat werknemers voor vergelijkbare werkzaamheden krijgen.

Tot slot is een digitale taks voor techbedrijven wenselijk, van 5% op hun inkomsten (uit digitale advertenties, online handelsplatformen, streamingsdiensten en de verkoop van gebruikersgegevens), zoals Kamerlid Henk Nijboer en Europarlementariër Paul Tang voorstelden.<sup>43</sup>

### *3. Betrek kapitaalinkomen of vermogenswinst meer in de belastingheffing*

Het eigen vermogen van huishoudens boven € 500.000 moet belast worden met 40% in plaats van 30%. Voor hoge inkomens moet de fiscale aftrekbaarheid van pensioenopbouw afgebouwd worden, en worden gemaximeerd op € 80.000 (2x modaal). Onderzoek laat zien dat werknemers met een hoog inkomen en huizenbezitters (hier zit een aanzienlijke overeenkomst) bij pensionering nu een zeer hoge vervangingsratio hebben.<sup>44</sup> De vraag is waarom andere belastingbetalers deze oververzekering moeten subsidiëren.

Belangrijk is dat er een vermogenswinstbelasting komt, waarmee de meerwaarde bij de verkoop van vermogensbestanddelen (eigen huis, onroerend goed, effecten) voor een deel wordt wegbelast. Overwaardes op onroerend goed vergroten – zonder er voor te werken – de ongelijkheid fors. Daarnaast moet de schenk- en erfbelasting omhoog, deze is laag en veroorzaakt ongelijkheid binnen genera-

Wimar Bolhuis *Ons gedateerde belastingstelsel zit in de weg*

ties. Tot slot moet de huidige ton schenkingsvrijstelling worden afgeschaft, aangezien het de ongelijkheid op de woningmarkt en onrechtvaardige vermogensopbouw vergroot.

#### 4. *Idealiter: maak een duaal belastingstelsel voor arbeid en kapitaal*

Scandinavische landen hebben een duaal stelsel met een progressieve arbeidsinkomstenbelasting en een lagere, vlakke kapitaalinkomstenbelasting.<sup>45</sup> Daarmee zijn de kapitaalinkomstenbelasting en vennootschapsbelasting hetzelfde – er is een uniform belastingregime met één tarief. Ook in ons land zijn er voorstanders voor dit systeem.<sup>46</sup>

Dit veroorzaakt minder verstoringen tussen ondernemingsvormen (zzp, bv of nv) en kapitaalvormen (eigen huis, aandelen, dividend). Voor zelfstandigen en kleine ondernemers wordt gerekend met een forfaitair rendement op kapitaal en de rest wordt belast als arbeidsinkomen. In Noorwegen en Denemarken blijkt dit systeem uitvoerbaar en nemen gestaag de belastinginkomsten uit kapitaal toe. Staatssecretaris Snel onderzoekt dit model momenteel.<sup>47</sup>

#### 5. *Ga meer heffen op de grootste uitstootvervuilers*

Helaas zijn de opbrengsten uit milieubelastingen al ruim tien jaar circa 3,3% bbp.<sup>48</sup> Dit moet omhoog, te beginnen naar 4%, om groene productie en consumptie te stimuleren en om met de opbrengsten de loon- en inkomstenbelasting te verlagen. Dit begint bij de grootste vervuilers. Verhoog de energiebelasting voor grootgebruikers om de milieukosten beter te internaliseren, ga heffen op de lozing van restwarmte en verdubbel minstens de vliegbelasting. Voer een CO<sub>2</sub>-heffing in met een minimumprijs die wel (net) boven het Europese systeem van uitstootrechten valt – eventueel met een korting op de vennootschapsbelasting.<sup>49</sup> Gooi de belasting voor het meest vervuilende deel van het vrachtvervoer omhoog door te differentiëren in de MRB.

#### 6. *Belast grondstoffen in de productiefase en betrek de consument*

Het is essentieel om gericht de milieuvervuilende productie en consumptie meer te belasten, zodat groene innovatie gestimuleerd wordt. Het Planbureau voor de Leefomgeving adviseert om milieubelastingen op het begin van het productieproces te richten, direct waar de schade plaatsvindt.<sup>50</sup> Een mogelijkheid is om de bestaande kolenbelasting te verdubbelen.

## Het aandeel van de erf- en schenkbelasting, dividendbelasting en vennootschapsbelasting in de belastingmix daalt

Het Planbureau waarschuwt daarnaast dat het gebruik van aardolie voor het maken van plastics, het gebruik van gas voor kunstmestproductie en het gebruik van kalksteen voor het maken van cement te goedkoop zijn. Daarom moet ook een separate belasting worden ingevoerd op het gebruik van aardolie, gas en kalksteen in de productiefase. Tot slot moet er een bredere, maar goed vormgegeven afvalstoffenheffing komen. Aan de consumentkant moeten betere fiscale prikkels bedacht worden om groenere keuzes te maken. Er moet een verpakkingenbelasting komen voor milieuvervuilende verpakkingen en statiegeld op petflessen.

#### 7. *Verhoog de belastingen op ongezonde consumptie*

Van de 28 EU-landen staat Nederland op de laatste plaats als het gaat om de belastinginkomsten op tabak en alcohol. Het ligt voor de hand de belasting op deze producten, waar-



Wimar Bolhuis *Ons gedateerde belastingstelsel zit in de weg*

van de consumptie de gezondheid ernstige schade toebrengt, te verhogen. Belangrijk is dat dit de waarschijnlijke overconsumptie ontmoedigt.<sup>51</sup> Daarbij krijgt ons land slechts 1,2% bbp-inkomsten van dergelijke accijnzen binnen, terwijl het EU-gemiddelde 2,0% bbp is. Via een langjarenplan kunnen de belastinginkomsten op ongezonde consumptie worden verhoogd terwijl de gezondheid verbetert. Het gaat niet zozeer om belastingverhoging op tabaks- en alcoholconsumptie, maar om nieuwe heffingen op vet, suiker en zout (in producten). Deze belastinginkomsten kunnen worden ingezet om de stijgende zorguitgaven te financieren.

#### 8. *Verlaag de lasten op arbeid voor werknemers*

Een forse lastenverlichting in de inkomstenbelasting is noodzakelijk voor verbetering van de koopkracht en de fiscaal slechte positie van werknemers. Belangrijk is om de lastendruk tussen werknemers en zzp'ers gelijkjer te trekken. Fiscaal gezien is het voor bedrijven nu aantrekkelijker om met zzp'ers te werken. Hun lastendruk is ruwweg 20-25% lager — mede doordat werkgevers- en werknemerspremies en pensioenpremies niet verplicht zijn en doordat zzp'ers met een laag inkomen geen belasting betalen en wel toeslagen ontvangen. In 2016 ging het om 350.000 zzp'ers.<sup>52</sup> Eerder stelde het PvdA-programma voor om de arbeidskorting en zelfstandigenkorting samen te voegen en een werknemerskorting in te voeren. Dit is een van de opties.

#### 9. *Maak fulltime werknemerschap aantrekkelijker voor werkgevers*

De belangrijkste oorzaak voor armoede onder werknemers is deeltijdwerk, waardoor hun bruto-inkomen onder de armoedegrens uitkomt.<sup>53</sup> Een vaak gehoorde klacht is dat hun werkgevers niet bereid zijn het aantal werkuren uit te breiden of een fulltime-aanstelling te geven. Om dit fiscaal aan te moedigen moeten de werkgeverslasten voor deeltijdwerkne-

mers worden verhoogd of net zo hoog worden als voor fulltime-werknemers. Hierdoor wordt het voor werkgevers aantrekkelijker om voltijds werk aan te bieden en om werknemers te stimuleren meer uren te werken (denk aan investeringen in scholing, kinderopvang et cetera).

#### 10. *Maak een belastingstelsel zonder toeslagen*

Veel burgers begrijpen de toeslagensystematiek niet. De Algemene Rekenkamer waarschuwde hier onlangs voor. Duizenden mensen komen in de financiële problemen door toeslagenschulden. Een logisch bijeffect van het stelsel is dat de fiscale arbeidsparticipatieprikkels minder effectief zijn dan gehoopt, simpelweg omdat burgers de prikkels niet voorzien en men bang is voor de latere financiële consequenties. Zo is begrijpelijk dat de lagere inkomens veel minder gebruikmaken van de kinderopvangtoeslag. Volgens het CPB kan het aantal werkuren van moeders met jonge kinderen worden verhoogd met specifiek beleid.<sup>54</sup> Een extra reden om het toeslagensysteem af te schaffen is dat de Belastingdienst, mede door die toeslagen, kampt met veel uitvoeringsproblemen en gevallen van fraude (gerelateerd aan migratie). Dit heeft directe negatieve effecten op huishoudenssituaties, het aanzien van de dienst en de belastingmoraal.

Een volgend kabinet zal voorrang moeten geven aan hervorming van het belastingstelsel. Een brede herziening is te lang uitgesteld. Op de huidige voet doorgaan betekent dat werknemers de oplopende rekening betalen voor ons ouderwetse, onevenwichtige stelsel en dat nieuwe maatschappelijke, sociale en economische doelen niet zullen worden behaald. Het draagvlak voor belastingheffing zal zo afnemen. Bij die grote verbouwing zullen wel complexe keuzes voorliggen en grote economische en politieke belangen spelen. Daarom presenteert dit artikel meerdere sociaal-democratische richtingen voor fiscale hervormingen.

Wimar Bolhuis *Ons gedateerde belastingstelsel zit in de weg*

### Noten

- 1 *Studiecommissie belastingstelsel (commissie Van Weeghel), 2010, Continuïteit en vernieuwing; Een visie op het belastingstelsel* ([https://pure.uva.nl/ws/files/1476283/94332\\_rapport\\_studiecommissie\\_belastingstelsel.pdf](https://pure.uva.nl/ws/files/1476283/94332_rapport_studiecommissie_belastingstelsel.pdf)); Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (commissie Van Dijkhuizen), 2013, *Naar een activerender belastingstelsel*, ([www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2013/06/18/eindrapport-commissie-inkomstenbelasting/eindrapport-commissie-inkomstenbelasting-interactief.pdf](http://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2013/06/18/eindrapport-commissie-inkomstenbelasting/eindrapport-commissie-inkomstenbelasting-interactief.pdf)).
- 2 *Werkgroep Fiscaliteit, 2016, Rapport Werkgroep Fiscaliteit, Bijlage bij het Advies van de Studiegroep Duurzame Groei* ([www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2016/07/06/rapport-werkgroep-fiscaliteit/rapport-werkgroep-fiscaliteit.pdf](http://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2016/07/06/rapport-werkgroep-fiscaliteit/rapport-werkgroep-fiscaliteit.pdf)).
- 3 *Lejour, A., 2016, De politieke economie van belastinghervormingen*, CPB Policy Brief 2016/08 ([www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Policy-Brief-2016-08-De-politieke-economie-van-belastinghervormingen.pdf](http://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Policy-Brief-2016-08-De-politieke-economie-van-belastinghervormingen.pdf)).
- 4 *Telegraaf, 2019, 'Uitslag Stelling: Pijn in de portemonnee', 17 mei 2019* ([www.telegraaf.nl/watuzegt/3599424/uitslagstelling-pijn-in-de-portemonnee](http://www.telegraaf.nl/watuzegt/3599424/uitslagstelling-pijn-in-de-portemonnee)).
- 5 *Vrij overgenomen uit: Lejour, A., 2016, De politieke economie van belastinghervormingen*, CPB Policy Brief 2016/08, pagina 5 ([www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Policy-Brief-2016-08-De-politieke-economie-van-belastinghervormingen.pdf](http://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Policy-Brief-2016-08-De-politieke-economie-van-belastinghervormingen.pdf)).
- 6 *Alesina, A., Ardagna, S. & Trebbi, F., 2006, 'Who adjusts and when? The political economy of reforms', IMF Staff Papers (special issue) (53), 1-29* (<http://faculty.arts.ubc.ca/ftrebbi/research/reforms.pdf>) of *Brender, A. & Drazen, A., 2005, 'Political budget cycles in new versus established economies', Journal of Monetary Economics, 52(7), pp. 1271-1295.*
- 7 *Europese Commissie, 2018, Data on Taxation, Tax Main Aggregates* ([https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/tax-main-aggregates.xlsx](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/tax-main-aggregates.xlsx)). Nederland neemt in Europa met plek 11 overigens een middenpositie in qua collectieve lastendruk.
- 8 *Het gaat om de collectieve uitgaven (bruto).*
- 9 *Suyker, W., 2016, 'Opties voor begrotingsbeleid', CPB Policy Brief 2016/02* ([www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-policy-brief-2016-02-opties-voor-begrotingsbeleid.pdf](http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-policy-brief-2016-02-opties-voor-begrotingsbeleid.pdf)).
- 10 *CPB, 2017, 'Decemberraming 2017 – Economische vooruitzichten 2018', CPB Policy Brief 2017/13* ([www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Policy-Brief-2017-13-December-raming-2017.pdf](http://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Policy-Brief-2017-13-December-raming-2017.pdf)).
- 11 *Rijksoverheid, 2015, Financieel Jaarverslag Rijk, p. 19* ([www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2016/05/18/financieel-jaarverslag-rijk-2015](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2016/05/18/financieel-jaarverslag-rijk-2015)). *Rijksoverheid, 2016, Financieel Jaarverslag Rijk, p. 14* ([www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/jaarverslagen/2017/05/17/financieel-jaarverslag-rijk-2016/0-financieel-jaarverslag-van-het-rijk-2016.pdf](http://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/jaarverslagen/2017/05/17/financieel-jaarverslag-rijk-2016/0-financieel-jaarverslag-van-het-rijk-2016.pdf)). *Rijksoverheid, 2017, Financieel Jaarverslag Rijk, p. 15* ([www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/jaarverslagen/2018/05/16/financieel-jaarverslag-rijk-2017/fjr.pdf](http://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/jaarverslagen/2018/05/16/financieel-jaarverslag-rijk-2017/fjr.pdf)). *Rijksoverheid, 2018, Financieel Jaarverslag Rijk, p. 26* ([www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/jaarverslagen/2019/05/15/financieel-jaarverslag-rijk-2018](http://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/jaarverslagen/2019/05/15/financieel-jaarverslag-rijk-2018)).
- 12 *Parlement.com, 2019, Historische ontwikkeling begrotingsbeleid* ([www.parlement.com/id/vjcjhqw6rmen/historische\\_ontwikkeling](http://www.parlement.com/id/vjcjhqw6rmen/historische_ontwikkeling))
- 13 *Algemene Rekenkamer, 2015, Raming van belastingontvangsten; aandachtspunten bij de interpretatie van de ramingscijfers in budgettaire nota's* ([www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2015/09/24/raming-van-belastingontvangsten/Rapport\\_Raming\\_belastingontvangsten.pdf](http://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2015/09/24/raming-van-belastingontvangsten/Rapport_Raming_belastingontvangsten.pdf)).
- 14 *Commissie Visitatie raming belasting- en premieontvangsten, 2018, Raamwerk aan de winkel* ([www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2018/09/18/rapport-commissie-visitatie-raming-belasting-en-premieontvangsten/rapport%20commissie%20visitatie%20ontvangsten.pdf](http://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2018/09/18/rapport-commissie-visitatie-raming-belasting-en-premieontvangsten/rapport%20commissie%20visitatie%20ontvangsten.pdf)).
- 15 *Floor, E., 2014, Progressiefactor onder druk tijdens de crisis*, CPB Achtergronddocument 24 oktober 2014 ([www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-achtergrond-document-24okt2014-progresiefactor-onder-druk-tijdens-crisis.pdf](http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-achtergrond-document-24okt2014-progresiefactor-onder-druk-tijdens-crisis.pdf)).
- 16 *Bij CBS Statline 'Overheid; ontvangen belastingen en wettelijke premies' zijn alle opbrengsten te vinden* (<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/84120NED/table?ts=1558796419655>). Deze nominale bedragen zijn gestandaardiseerd als percentage bbp uit het nominale bbp, bij CBS Statline 'Bbp, productie en bestedingen; kwartaal, waarden, nationale rekeningen' te vinden (<https://opendata.cbs.nl/stat>

Wimar Bolhuis *Ons gedateerde belastingstelsel zit in de weg*

- line/#/CBS/nl/dataset/84105NED/table?ts=1558796791653).
- 17 Europese Commissie, 2018, *Data on Taxation, Direct Taxes* ([https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/direct-tables.xlsx](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/direct-tables.xlsx)).
  - 18 Veenstra, J., Allers, M.A. & Garretsen, J.H., 2016, *Evaluatie verhuurderheffing*. (COELO-rapport; Nr. 16-02). Groningen: COELO ([www.coelo.nl/images/rapporten/Rapport\\_evaluatie\\_verhuurderheffing.pdf](http://www.coelo.nl/images/rapporten/Rapport_evaluatie_verhuurderheffing.pdf)).
  - 19 Europese Commissie, 2018, *Data on Taxation, Indirect Taxes* ([https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/indirect-taxes.xlsx](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/indirect-taxes.xlsx)).
  - 20 Nieuwsuur, 2018, 'Belastingdienst wist al heel lang van grote problemen bij erf- en schenkbelasting' (<https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2249995-belastingdienst-wist-al-heel-lang-van-grote-problemen-bij-erf-en-schenkbelasting.html>).
  - 21 CBS, 2019, *Schenkeningen vooral van ouders aan vermogende kinderen* ([www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/11/schenkeningen-vooral-van-ouders-aan-vermogende-kinderen](http://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/11/schenkeningen-vooral-van-ouders-aan-vermogende-kinderen)).
  - 22 Europese Commissie, 2018, *Data on Taxation, Netherlands Summary Table*, ([https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/data\\_on\\_taxation/nl-summary-tables-country.xlsx](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/data_on_taxation/nl-summary-tables-country.xlsx)).
  - 23 Bas Jacobs, 2017, *Fundamentele herziening van belasting op kapitaalinkomen*, ESB 4753, pp. 416-419. Jacobs heeft het over vermogensinkomsten uit sparen, beleggen, pensioen, eigen woning en eigen onderneming ([https://esb-binary-external-prod.imgix.net/hB-betxoKhFK5-B\]hY\]5g8mlzSTY.pdf?dl=Jacobs+%282017%29+Fundamentele+herziening+van+belasting+op+kapitaalinkomen+ESB4753+416-419.pdf](https://esb-binary-external-prod.imgix.net/hB-betxoKhFK5-B]hY]5g8mlzSTY.pdf?dl=Jacobs+%282017%29+Fundamentele+herziening+van+belasting+op+kapitaalinkomen+ESB4753+416-419.pdf)).
  - Martijn Badir, 2017, 'Hervormingen van belastingen op kapitaal maakt Nederlandse economie sterker', *RaboResearch — Economisch Onderzoek ThemaBericht* 9 oktober (<https://economie.rabobank.com/publicaties/2017/oktober/hervorming-van-belastingen-op-kapitaal-maakt-nederlandse-economie-sterker/>).
  - 24 IMF, 2017, *IMF Country Report No 17/78 Kingdom of the Netherlands — Netherlands, Tax Reform in the Netherlands: Shifting the Burden*, p. 19 ([www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2017/cr1778.ashx](http://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2017/cr1778.ashx)).
  - 25 Europese Commissie, 2018, *Data on Taxation, Tax Main Aggregates, Taxes on Labour* ([https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/taxes-on-labour.xlsx](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxes-on-labour.xlsx)).
  - 26 Europese Commissie, 2018, *Data on Taxation, Taxes on Capital* ([https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/taxes-on-capital.xlsx](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/taxes-on-capital.xlsx)).
  - 27 IMF, 2016, *Selected Issues Paper on the Kingdom of the Netherlands, Tax Reform in the Netherlands, Moving Closer to Best Practices* ([www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr1646.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr1646.pdf)).
  - 28 CPB, 2019, 'Doorsluisland NL doorgelicht', *CPB Policy Brief* (<https://www.cpb.nl/doorsluisland-nl-doorgelicht>).
  - 29 Nextens: [www.nextens.nl/fiscale-praktijk/belastingdruk-grote-bedrijven-in-nederland-slechts-104-procent/](http://www.nextens.nl/fiscale-praktijk/belastingdruk-grote-bedrijven-in-nederland-slechts-104-procent/).
  - 30 Europese Commissie, 2019, 'State aid: Commission opens in-depth investigation into tax treatment of Nike in the Netherlands', *European Commission Press Release* 10 January 2019 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-19-322\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-19-322_en.htm)).
  - 31 NOS, 2019, 'Ook Philips betaalt geen winstbelasting in Nederland, Akzo waarschijnlijk ook niet' (<https://nos.nl/artikel/2286869-ook-philips-betaalt-geen-winstbelasting-in-nederland-akzo-waarschijnlijk-ook-niet.html>).
  - 32 Nu.nl, 2019, 'Nederlands belastinglek kost wereldwijd tot 10 miljard euro per jaar', 28 mei 2019 ([www.nu.nl/economie/5913018/nederlands-belastinglek-kost-wereldwijd-tot-10-miljard-euro-per-jaar.html](http://www.nu.nl/economie/5913018/nederlands-belastinglek-kost-wereldwijd-tot-10-miljard-euro-per-jaar.html)).
  - 33 Tax Justice Network, 2019, *New ranking reveals corporate tax havens behind breakdown of global corporate tax system; toll of UK's tax war exposed* ([www.taxjustice.net/2019/05/28/new-ranking-reveals-corporate-tax-havens-behind-breakdown-of-global-corporate-tax-system-toll-of-uks-tax-war-exposed/](http://www.taxjustice.net/2019/05/28/new-ranking-reveals-corporate-tax-havens-behind-breakdown-of-global-corporate-tax-system-toll-of-uks-tax-war-exposed/)).
  - 34 Ik parafraseer de quote 'Maar serieus, belastingen kunnen de wereld veranderen' van Femke Groothuis, voorzitter van ExTax, een stichting die pleit voor het verschuiven van belastingen op arbeid naar natuurlijke hulpbronnen (<https://decorrespondent.nl/9137/het-waarmaken-van-idealen-begint-bij-de-belasting-die-we-betalen/351271965-e35998fc>).
  - 35 Motivaction, 2016, 'Belastingontwikking en brievenbusfirma's; een onderzoek onder het Nederlands publiek' ([https://actionaid.nl/wp-content/uploads/2017/03/actionaid\\_-\\_belastingontwikking\\_2017\\_motivaction-1.pdf](https://actionaid.nl/wp-content/uploads/2017/03/actionaid_-_belastingontwikking_2017_motivaction-1.pdf)).
- In 2015 was er een zelfde soort uitkomst: <https://www.bc.nl/kennisbank/financiele-zaken/fiscus/33293-Peiling-belastingontwikking-grootbedrijf-on-eerlijk.html>.
- 36 Geert Reuten, 2018, 'De Nederlandse vermogensverdeling in internationaal perspectief; Een vergelijking met 26 andere OECD-landen', *TPE Digitaal*, 12(2) 1-8 ([www.tpedigitaal.nl/sites/default/files/bestand/De-Nederlandse-vermogensverdeling-in-internationaal-perspectief.pdf](http://www.tpedigitaal.nl/sites/default/files/bestand/De-Nederlandse-vermogensverdeling-in-internationaal-perspectief.pdf)).

Wimar Bolhuis *Ons gedateerde belastingstelsel zit in de weg*

- 37 De Groene Amsterdammer, 2019, 'Gipsplaten plus wc erin en je hebt een cashcow' ([www.groene.nl/artikel/gipsplaten-plus-wc-erin-en-je-hebt-een-cashcow](http://www.groene.nl/artikel/gipsplaten-plus-wc-erin-en-je-hebt-een-cashcow)).
- 38 Rijksoverheid, 2015, *Eindrapport IBO Zelfstandigen zonder personeel* ([www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/10/02/eindrapport-ibo-zelfstandigen-zonder-personeel-%26-CPB,2016](http://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2015/10/02/eindrapport-ibo-zelfstandigen-zonder-personeel-%26-CPB,2016)); 'Flexibiliteit op de arbeidsmarkt', *CPB Policy Brief* 2016/4 ([www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Policy-Brief-2016-14-Flexibiliteit-op-de-arbeidsmarkt.pdf](http://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Policy-Brief-2016-14-Flexibiliteit-op-de-arbeidsmarkt.pdf)).
- 39 NRC, 2019, 'EU komt niet tot belastingplan voor grote tech-bedrijven' ([www.nrc.nl/nieuws/2019/03/12/eu-komt-niet-tot-belastingplan-voor-grote-tech-bedrijven-a3952930](http://www.nrc.nl/nieuws/2019/03/12/eu-komt-niet-tot-belastingplan-voor-grote-tech-bedrijven-a3952930)).
- 40 PBL, 2018, *De vervuiler betaalt te weinig, Een onderzoek naar milieubelastingen op grondstoffen, materialen en afval* ([www.pbl.nl/onderwerpen/fiscale-vergroening](http://www.pbl.nl/onderwerpen/fiscale-vergroening)).
- 41 *Motivaction*, 2016, 'Belastingontwijking en brievenbusfirma's; een onderzoek onder het Nederlands publiek' ([https://actionaid.nl/wp-content/uploads/2017/03/actionaid\\_-\\_belastingontwijking\\_2017\\_motivaction-1.pdf](https://actionaid.nl/wp-content/uploads/2017/03/actionaid_-_belastingontwijking_2017_motivaction-1.pdf)). In 2015 was er een zelfde soort uitkomst: [www.bc.nl/kennisbank/financieel-zaken/fiscus/33293-Peiling-belastingontwijking-grootbedrijf-onderzoek.html](http://www.bc.nl/kennisbank/financieel-zaken/fiscus/33293-Peiling-belastingontwijking-grootbedrijf-onderzoek.html).
- 42 *RTL Nieuws*, 2016, *Huishoudens betalen een derde meer milieubelastingen dan industrie* ([www.rtlnieuws.nl/geld-en-werk/artikel/275411/huishoudens-betalen-een-derde-meer-milieubelastingen-dan-industrie](http://www.rtlnieuws.nl/geld-en-werk/artikel/275411/huishoudens-betalen-een-derde-meer-milieubelastingen-dan-industrie)).
- 43 *AD*, 2019, 'PvdA wil belasting voor grote techbedrijven', 25 april 2019 ([www.ad.nl/tech/pvda-wil-belasting-voor-grote-tech-bedrijven~ae067657/](http://www.ad.nl/tech/pvda-wil-belasting-voor-grote-tech-bedrijven~ae067657/)).
- 44 Knoef, M., Been, J., Caminada, K., Goudswaard, K. & Rhuggenaath, J., 2017, 'De toereikendheid van pensioenopbouw na de crisis en pensioenhervormingen', *Netspar Industry Paper Series, Design Paper* 68 ([www.netspar.nl/assets/uploads/Netspar-Design-Paper-68-WEB.pdf](http://www.netspar.nl/assets/uploads/Netspar-Design-Paper-68-WEB.pdf)).
- 45 *RaboResearch* – 'Economisch Onderzoek, 2015, Een blauwdruk voor een goed belastingstelsel' (<https://economie.rabobank.com/publicaties/2015/april/een-blauwdruk-van-een-goed-belastingstelsel/>).
- 46 Jacobs, B., 2017, *Fundamentele herziening van belastingen op kapitaallinkomen, Economische Statische Berichten* (<https://esb.nu/esb/20031594/fundamentele-herziening-van-belastingen-op-kapitaallinkomen>).
- 47 <https://www.tweedemonitor.nl/kamervraag/9077>.
- 48 Europese Commissie, 2018, *Data on Taxation, Netherlands Summary Table* ([https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/data\\_on\\_taxation/nl-summary-tables-country.xlsx](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/data_on_taxation/nl-summary-tables-country.xlsx)).
- 49 *Nu.nl*, 2019, *Kabinet wil in 2020 minimumprijs van 12,30 euro voor CO2-uitstoot* ([www.nu.nl/economie/5921898/kabinet-wil-in-2020-minimumprijs-van-1230-euro-voor-co2-uitstoot.html](http://www.nu.nl/economie/5921898/kabinet-wil-in-2020-minimumprijs-van-1230-euro-voor-co2-uitstoot.html)).
- 50 *PBL*, 2017, *Fiscale vergroening; belastingverschuiving van arbeid naar grondstoffen, materiaal en afval*. ([www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2017/huidige-fiscale-wetgeving-ontoereikend-in-aanpak-milieu-schade](http://www.pbl.nl/nieuws/nieuwsberichten/2017/huidige-fiscale-wetgeving-ontoereikend-in-aanpak-milieu-schade)).
- 51 Gerritsen, A., 2017, *Belastingen: optimaal afstemmen op gedrag* (<https://esb.nu/kvs/20035194/belastingen-optimaal-afstemmen-op-gedrag>).
- 52 *CBS*, 2019, *Inkomstenbelasting ZZP'ers, 2016* ([www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/06/inkomstenbelasting-zzp-ers-2016](http://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2019/06/inkomstenbelasting-zzp-ers-2016)).
- 53 *SCP*, 2018, *Als werk weinig opbrengt; Werkende armen in vijf Europese landen en twintig Nederlandse gemeenten* ([www.scp.nl/dsresource?objectid=6da21d20-coe8-41ed-b721-e7acd0b6d2cb&type=org](http://www.scp.nl/dsresource?objectid=6da21d20-coe8-41ed-b721-e7acd0b6d2cb&type=org)).
- 54 *Egbert Jongen, Henk-Wim de Boer & Peter Dekker*, 2015, 'De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid', *CPB Policy Brief* 2015/02 ([www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-policy-brief-2015-02-de-effectiviteit-van-fiscaal-participatiebeleid.pdf](http://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-policy-brief-2015-02-de-effectiviteit-van-fiscaal-participatiebeleid.pdf)).

# De kansen van het poldermodel op de langere termijn

Het pensioenakkoord laat zien dat de polder toch nog functioneert. Gelukkig maar, want door onze overlegeconomie is Nederland – beter dan andere landen – in staat een beleid voor de lange termijn te voeren. Wel is het nu echt nodig meer te gaan investeren in onderwijs, zorg en arbeidsmarkt.

**ANTON HEMERIJCK & MARC VAN DER MEER**

*Hoogleraar Politieke Wetenschappen en Sociologie aan het Europees Universitair Instituut in Florence, resp. bijzonder hoogleraar Onderwijsarbeidsmarkt aan de afdeling Sociaal recht en sociale politiek van Tilburg Law School, en CAOP, en verbonden als onafhankelijk wetenschappelijk adviseur aan S-BB*

Nederland heeft meer dan andere West-Europese landen een traditie van centraal overleg waarbij de regering en sociale partners systematisch met elkaar van gedachten wisselen en afspraken maken over de uitvoering van sociaaleconomisch beleid.<sup>1</sup> Georganiseerd overleg hangt samen met de structuur van het stelsel van collectieve loonvorming, die is vastgelegd in wet- en regelgeving en die wordt ondersteund door de bi- en tripartiete instituties zoals de Stichting van de Arbeid en de Sociaal-Economische Raad (SER).

De laatste jaren zijn regelmatig vragen gesteld bij de werkwijze en legitimiteit van het overleg, en die vragen zullen ook niet verstommen nu na tien jaar onderhandelen in juni 2019 een alomvattend pensioenakkoord is getekend. De kritiek op de overlegeconomie is alerminst nieuw; wel is het belangrijk te onderkennen dat de institutionele condities voor het delen van de publieke ruimte sterk aan verandering onderhevig zijn. Het is daarom

urgent te werken aan een ontwikkelingsstrategie die economisch duurzaam, maatschappelijk levensvatbaar en politiek legitiem is, en die gevoeld wordt als sociaal rechtvaardig. De kern daarvan zou volgens ons moeten zijn dat er meer geïnvesteerd wordt in het onderwijs, de zorg voor kwetsbare personen en de arbeidsmarkt. De grote mobiliteit op de arbeidsmarkt vraagt niet alleen om investeringen in kennis en vaardigheden, maar ook om nieuwe institutionele verbindingen tussen onderwijs, arbeidsmarkt en het sociaal domein, zowel voor werkenden als voor mensen die onverhoopt uitvallen.

In deze tekst bespreken we de historische verdiensten van centraal overleg, daarna analyseren we de dynamiek van institutionele erosie, op basis waarvan we dilemma's in de beleidshervorming voor het licht brengen, om ten slotte enkele aanbevelingen te maken voor de toekomst. Onze stelling daarbij luidt dat een goed functionerende consensusdemo-



Anton Hemerijck & Marc van der Meer *De kansen van het poldermodel op de lange termijn*

cratie en proactief sociaal overleg tussen de overheid en maatschappelijke organisaties — die is gericht op de toerusting van burgers — de beste garantie zijn voor een beleid gericht op de langere termijn.

### **De opbrengsten van de overlegeconomie**

Als het erop aankomt fungeert georganiseerd overleg in Nederland als een crisismechanisme. Dat is letterlijk het geval als we terugdenken aan de eeuwenlange strijd tegen het water, maar ook op sociaaleconomisch vlak zijn in de afgelopen decennia door de beleidsruimte te delen tussen regering en sociale partners ingrijpende transformatieve veranderingen gerealiseerd die Nederland geen windeieren hebben gelegd.

Direct na de Tweede Wereldoorlog, toen de landelijke overlegorganen SER en Stichting van de Arbeid werden ingericht, werd de geleide loonpolitiek verzilverd in de opbouw van een inclusieve verzorgingsstaat. Na de eerste en tweede oliecrisis in de jaren zeventig bleek de Nederlandse verzorgingsstaat te sterk gericht op passieve inkomenscompensatie, wat een scheve balans tussen werkenden en inactieven en een snelle groei van de collectieve lasten in de hand werkte. Loonmatiging en arbeidsduurverkorting waren het eerste recept van een koerswijziging die leidde tot differentiatie in arbeidstijden, decentralisatie van de loonvorming en een transformatie van de verzorgingsstaat, meer gericht op activering. Deze periode werd ingezet met het bijna-akkoord van 1979, en vervolgens verzilverd met het Akkoord van Wassenaar uit 1982. Hierna volgden 'Een nieuwe koers' uit 1993, waarin de centrale loonrecepten werden losgelaten, het Flexakkoord uit 1996, waarmee tijdelijk werk werd genormaliseerd, en ten slotte het Museumpleinakkoord uit 2004, waarin de VUT-regeling werd geïndividualiseerd en de WW en WAO werden geactiveerd.<sup>2</sup>

Een recenter crisisvergelijk betreft het collectieve antwoord op de internationale ban-

kencrisis en de diepgaande dubbele economische recessie na de val van Lehman Brothers, eerst in 2008-2009 en nogmaals in 2012-2013. Deze periode van economische teruggang is in de literatuur nog minder diepgaand geïnterpreteerd, maar wij zijn van mening dat na enige aarzeling bij het intern verdeelde kabinet-Balkenende IV en het mislukte experiment over rechts tijdens Rutte I, met name het kabinet-Rutte II een nieuwe modus operandi van georganiseerd overleg en parlementaire

## **Een verdere vernieuwing van de sociale politiek is noodzakelijk — met aandacht voor een inclusievere sociale zekerheid en arbeidsmarkt**

consensusvorming heeft ontwikkeld die stabilisering van het politieke klimaat heeft bevorderd, samen met een ingrijpende sanering van de openbare financiën, door een reeks van 'ad hoc-akkoorden' op het terrein van wonen, arbeid, zorg, onderwijs, techniek en energie, die allemaal werden bezegeld met wisselende coalities van maatschappelijke actoren en politieke ruggensteun vanuit de zogeheten constructieve oppositiepartijen in de Tweede Kamer.<sup>3</sup>

Ook tijdens het kabinet-Rutte III is deze herijking verder gegaan: het kabinet heeft een nieuw Techniekpact gesloten en maakt sectorale afspraken over de werkgelegenheid in de bouw, agri-food ('groenpact'), 'smart industry' en gezondheidszorg. Ook zijn er afspraken bereikt met maatschappelijke organisaties over goede doelen zoals de preventie van overconsumptie onder jongeren.<sup>4</sup> Het recente akkoord over Europa van mei 2019, het pensioenakkoord en het klimaatakkoord van

juni 2019, bevestigen deze werkwijze, waarbij wederom met steun van de constructieve oppositie afspraken zijn gemaakt. Overigens is het politieke primaat niet aangetast: het parlement heeft budgetrecht en beslist.<sup>5</sup>

Het resultaat van deze gezamenlijk gedragen interventies is dat de Nederlandse economie er anno 2019 goed voorstaat. De openbare financiën zijn op orde gebracht, er zijn meer banen dan ooit, de werkloosheid is sterk gedaald en er zijn alom vacatures, het nationale inkomen is substantieel gegroeid en is nu het derde hoogste van de Europese Unie, na Luxemburg en Ierland. De voorspoed heeft ook een prijs; de flexibilisering van de arbeid is verder doorgevoerd dan in omringende landen en de loonstijging is achtergebleven bij de groei van de winstinkomens. Het Sociaal en Cultureel Planbureau wijst in zijn recente verkenningen op een groeiende polarisatie tussen lager en hoger opgeleiden. Gezien de vergrijzing van de beroepsbevolking (en dus de uittrede van zeer ervaren vakkrachten) en het belang van technologische veranderingen op de arbeidsmarkt, is een verdere vernieuwing van de sociale politiek noodzakelijk met aandacht voor duurzame ontwikkeling van de beroepsbevolking en een inclusievere sociale zekerheid en arbeidsmarkt.

### *Institutionele erosie*

Sinds begin deze eeuw zijn de institutionele voorwaarden van een effectieve overlegconomie echter aan erosie onderhevig, wat sommige auteurs doet spreken van een 'precaire polder'<sup>6</sup>, 'post-polder'<sup>7</sup> en 'erosie van het poldermodel'<sup>8</sup>. Dit heeft onzes inziens drie gronden. In de eerste plaats is het belang van Europese instituties in de nationale beleidsvoering groter geworden op het terrein van de interne markt, de muntunie en de daarmee verbonden budgettaire kaders, wat de onderhandelingsmarges van de nationale overheid ten overstaan van werknemers- en werkgeversorganisaties danig inperkt. Nederland is een van de beste leerlingen in de Europese klas,

maar het uniforme recept van decentralisatie, deregulering en marktwerking bevordert niet alleen solide financiën, maar kan ook zijn doel voorbijschieten in een onverantwoorde versoberingsreflex, die de afgelopen jaren ook in het licht van de economische wetenschap te hardvochtig was.

Gezien de lage rente investeert onze regering niet voldoende in scholing en publieke voorzieningen, en zonder goed centraal overleg vormt de procyclische Europese regelgeving ook een inherente rem op vernieuwing van afspraken op de arbeidsmarkt. Een goed voorbeeld daarvan is de nieuwe cao voor architecten, waarin tariefbepalingen zijn opgenomen voor zelfstandig werkende architecten, een institutionele vernieuwing van de eerste orde die door (internationale) marktautoriteiten op basis van de Europese regelgeving niet wordt getolereerd.

In de tweede plaats is er sprake van een sluipende representativiteitscrisis van de partijen die traditioneel deelnemen aan het centraal overleg. Dit vraagstuk heeft meerdere dimensies aan zowel werkgevers- als werknemerszijde. De top van het Nederlandse bedrijfsleven is traditioneel sterk georganiseerd, maar aan de randen rafelt het. De afgelopen periode is gebleken dat het georganiseerde bedrijfsleven openlijk verdeeld is over de te volgen koers, wat zich in de kern manifesteert in een eenzijdig pleidooi voor flexibilisering van de ontslagbescherming en belastingverlaging. Dit staat haaks op de noodzaak van een sociale infrastructuur voor een goed geschoolde beroepsbevolking in de kenniseconomie. 'Onze' multinationals zijn steeds vaker onderdeel van internationaal wendbare concerns die zich door hun geringe mobiliteitskosten en het ontbreken van tariefmuren niet veel aantrekken van geografische grenzen. Voor deze internationaal opererende bedrijven leggen de arbeidskosten minder gewicht in de schaal dan voor lokale mkb-bedrijven, voor wie het eigen risico in de ziektekostenregelingen en de werkloosheidswetgeving wel zwaar weegt.



Anton Hemerijck & Marc van der Meer *De kansen van het poldermodel op de lange termijn*

Meer dan de werkgevers krijgen de vakbonden op hun beurt maatschappelijk replek om hun teruggang in representativiteit, al heeft de FNV nog steeds meer dan één miljoen leden, beduidend meer dan alle politieke partijen bij elkaar. De vakbeweging heeft niet alleen te kampen met een teruggang maar ook met

## Nederland is een van de beste leerlingen in de Europese klas, maar de onverantwoorde versoberingsreflex van de afgelopen jaren was hardvochtig

een vergijzing van het ledenbestand, wat de representativiteit dubbel aantast. Steeds minder werkenden zijn lid en de interne balans tussen de belangen van werkende ouderen en gepensioneerden en jongere flexkrachten verandert in het voordeel van de ouderen.

Daar komt bij dat de vakbeweging intern verdeeld is geraakt over de te volgen koers. Veel bestuurders stellen dat de Nederlandse vakbeweging veel concessies heeft gedaan sinds de jaren tachtig en negentig, waardoor 'achteruit' is onderhandeld, waarbij vakbondsbestuurders opdraaien voor het met werkgevers afspreken van sociale plannen en bedrijfsreorganisaties, terwijl door de flexibilisering van de arbeid de dekking van mensen in loondienst door de cao krimpt en er verschillende deelmarkten ontstaan van werkenden bij grote ondernemingen, in de semi-publieke sector en bij mkb-bedrijven, met zowel meer als minder rechtsbescherming.

Deze analyse verhoudt zich slecht met 'gepolder' waarin de positie van de factor arbeid wordt aangetast en iedereen langer moet werken. De open crisis bij de FNV in 2011, de weder-

oprichting daarvan in 2015 en de moeizame verkenningen om tot een nieuw pensioenakkoord te komen sindsdien getuigen hiervan. We kunnen bovendien noteren dat het recente pensioenakkoord inhoudelijk niet zoveel afwijkt van de eerste ontwerpen uit 2010 en op onderdelen ook nog uitwerking behoeft, maar dat nu pas het draagvlak is gevonden het te ondertekenen.

Ten derde manifesteert de sociale heterogeniteit in de samenleving zich ook op politiek niveau, waar het aandeel van de traditionele middenpartijen sterk is afgenomen ten fa-veure van partijen die zich expliciet profileren aan de linker- of rechterflank van het politieke spectrum op basis van een populistisch wij-zij-discours. Politieke versnippering en populisme bemoeilijken de coalitievorming, traditioneel een kenmerk van het vaderlandse openbaar bestuur. Sinds de kabinetten-Balkenende is van stevig gewortelde middenkabinetten geen sprake meer, is de duur van regeringsperiode korter geworden en is de balanceeract tussen verschillende partijen eerder toe- dan afgenomen.

Het de facto minderheidskabinet Rutte II vormt een uitzondering op de regel. Al bij aantreden werd voor deze coalitie een korte duur voorspeld, maar de steun van werkgevers en werknemers in het Mondriaanakkoord van 2013 heeft de politieke verhoudingen verrassenderwijs gestabiliseerd. Het huidige vierpartijenkabinet Rutte III staat voor een vergelijkbaar ingewikkelde opgave, zeker nu het na de Statenverkiezingen in de Eerste Kamer zijn meerderheidspositie heeft moeten opgeven. Net als bij Rutte II is het kabinet aangewezen op politieke deals met de 'constructieve oppositie', en is het een centrale vraag hoe oppositiepartijen als PvdA, SP en GroenLinks zich willen opstellen ten aanzien van de lopende besprekingen over de verdere uitwerking van de pensioenafspraken, het klimaat en een leven lang ontwikkelen.

Overigens geldt deze politieke wending ook in het Europees Parlement, waar het cordon van sociaal-democratische en chris-

Anton Hemerijck & Marc van der Meer *De kansen van het poldermodel op de lange termijn*

ten-democratische partijen na de Europese verkiezingen van mei 2019 is gebroken. Ook hier bestaat noodzaak tot nieuwe coalities met sociaal-liberale of groene partijen om tot gezonde politieke vernieuwing te komen. Dat brengt ons bij de vraag hoe belangwekkende hervormingen kunnen worden doorgevoerd in een politiek jaloers tijdperk.

### ***De onzekerheid van politieke hervormingen***

Onze samenleving vergrijsd en heeft te maken met ingrijpende digitalisering en technologische innovatie, twee ontwikkelingen die om een samenhangend antwoord vragen. Eerder hebben we naar voren gebracht dat een toerustingsagenda van sociale investeringen voor onderwijs en arbeidsmarkt, in nauwe samenhang met een inclusieve sociale zekerheid, noodzakelijk is.<sup>9</sup> Om een dergelijke hervormingsstrategie te realiseren moeten diverse verschillende dilemma's gelijktijdig worden overwonnen, op beleidsinhoudelijk, distributief alsook op institutioneel terrein.

In de eerste plaats is het cognitief moeilijk, zo niet onmogelijk om ex ante uit te maken welke beleidsinvestering of voorgestelde inhoudelijke hervorming in de toekomst het meeste oplevert. Zelfs als kiezers – of politici – voldoende geïnformeerd zijn over wat er vandaag speelt in de politiek, zijn niet goed in staat om de voorgestelde hervormingen van concurrerende partijen op inhoudelijke merites te beoordelen. Een goed voorbeeld is de inrichting van het beroeps- en algemeen vormend onderwijs en het leenstelsel: durven individuele studenten (en hun ouders) schulden te maken, en wat zijn hun alternatieven als de overheid zich op dit gebied nog verder terugtrekt? Die inhoudelijke afweging is nog moeilijker bij maatschappelijk complexe thema's, zoals de klimaatverandering, waarbij nieuwe beleidsinzichten theoretische en empirische bijval krijgen in de wetenschap, terwijl brede politieke steun vaak ver te zoeken is en zonder

maatschappelijke druk gericht op een ander consumenten- en productengedrag ook niet leidt tot een evenwichtige aanpak.

In de tweede plaats geldt dat als we ervan uitgaan dat de verdeling van de uitgaven in het hier nu redelijk meetbaar is, de kosten en opbrengsten in de toekomst in de ogen van veel burgers luchtkastelen blijven – denk aan de pensioendiscussie. Oudere generaties zullen hun vaste rechten en maatschappelijke positie willen behouden, maar zijn afhankelijk van de maatschappelijke toegevoegde waarde van jongere generaties die straks voor hen de lasten moeten dragen. Het helpt daarom als maatschappelijke organisaties meekijken, beleidsvoornemens wegen en (on)bedoelde resultaten betekenis geven.

In de derde plaats komt verzet tegen maatschappelijke hervormingen waarschijnlijk minder voort uit een afkeer tegen duurzame overheidsuitgaven (en de bijkomende belastingen), maar eerder uit een teruglopend vertrouwen dat publieke autoriteiten hun langetermijnbeloften kunnen en willen inwilligen. Het vertrouwen in maatschappelijke instituties is tanende, zo blijkt uit menig SCP-verkenning. Dat leidt ertoe dat politieke inzet om hervormingen door te voeren gemakkelijk kan schuiven tussen partijen, zeker wanneer één-antwoord-partijen (anti-islam, anti-EU, anti-markt) oververtegenwoordigd zijn in het parlement. Het vertrouwen in maatschappelijke organisaties is een stuk hoger, vandaar dat hun bijdrage niet genegeerd mag worden.

Anders geformuleerd: schikken en plooiën in de overlegeconomie kan helpen de inhouds- en verdelingsvariabelen bij relevante hervormingen in kaart te brengen. Dat kan natuurlijk leiden tot besluiteloosheid als partijen het structureel oneens blijven, maar dat komt historisch weinig voor. Het voordeel van het polderoverleg is dat gedeelde besluiten over de beleidsinhoudelijke strategie en de verdeling van kosten en baten beter worden gelegitimeerd, ook op langere termijn, en daarmee gemakkelijker kunnen worden uit-

Anton Hemerijck & Marc van der Meer *De kansen van het poldermodel op de lange termijn*

gevoerd. Als we deze dilemma's vergelijken met 'winner takes all'-regeringen waar door één partij met breed mandaat worden geregeerd, moeten we onder ogen zien dat bij de Brexit in het Verenigd Koninkrijk en de strijd van de Franse gele hesjes van de 'straat tegen de staat', maatschappelijke actoren geen enkele constructieve rol (kunnen) spelen.

Daar komt bij dat in Nederland door het toevoegen van expertise van buiten (de planbureaus, hoorzittingen, expertmeetings) meer inzicht wordt geboden in de kwaliteit van de (cognitieve) informatie van langetermijnconsequenties van beleid. Daarnaast kan distri-

## Gezien de lage rente investeert onze regering niet voldoende in scholing en publieke voorzieningen

butief opportunisme van partijen in de kiem wordt gesmoord en een als fair gepercipieerd kosten-en-batencompromis wordt gesmeed, die in het licht van veranderende omstandigheden werkende weg kan worden aangepast.

Ten slotte kan institutionele inzet door de tijd wordt gestabiliseerd, waardoor beleidsalternatieven beter kunnen worden gewogen en op hun merites bezien.<sup>10</sup> Dat maakt het mogelijk de politiek te verplaatsen naar bijvoorbeeld internationale niveaus (Brussel, Frankfurt) of naar de regio (Amsterdam, Eemsdelta, Eindhoven, Rotterdam, Twente et cetera) met behoud van een vinger aan de pols door een goede wisselwerking tussen het landelijke en het lokale politieke niveau. Niet voor niets heeft de SER in 1992 (*Convergentie en overleg-economie*) en in 2019 (*Prioriteiten voor een fair Europa*) een gezamenlijk advies uitgebracht over de kadering van de Europese binnen-

markt en de maatschappelijke vraagstukken die bij internationale migratie, klimaatverandering en open competitie onvermijdelijk om de hoek komen kijken.

### *Naar een herijking van de verzorgingsstaat*

De voorliggende uitdagingen zijn omvangrijk, maar niet onhanteerbaar. Sinds de jaren tachtig zijn in vergelijking met andere landen waar politieke vetoposities bestaan, in Nederland enkele belangwekkende hervormingen doorgevoerd. Zo zijn we in korte periode in plaats van vervroegd gaan uittreden steeds langer gaan werken (was de feitelijke uittredleeftijd rond 2002 volgens het CBS gemiddeld 60 jaar, nu wordt deze opgetrokken naar 67 jaar). De ogenschijnlijk vaste rechten op hypotheekaf trek zijn omgebouwd naar een eerlijker verdeling. Op de arbeidsmarkt participeren vrouwen veel meer dan vroeger en ook in hogere functies, en de tweede, derde en straks vierde generatie etnische minderheden boeken soms opvallende successen. Ook is eindelijk een (voorzichtig) begin gemaakt met maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Het ligt daarom voor de hand de beschermende verzorgingsstaat verder te completeren met investeringen in duurzame ontwikkeling, kinderopvang, (positieve) gezondheidszorg en goede verlofregelingen, zodat individuele burgers en huishoudens zichzelf beter kunnen redden, en indien nodig een beroep kan worden gedaan op sociale bescherming.

De sociale partners kunnen bij uitstek steun geven aan een loopbaangerichte ontwikkeling van persoonlijke vaardigheden en capaciteiten. Ook moeten zij, samen met het beroepsonderwijs, transities in de levensloop en op de arbeidsmarkt helpen te vergemakkelijken, en voor personen die dreigen uit te vallen vormgeven aan een inclusieve sociale zekerheid voor inkomensbescherming en

Anton Hemerijck & Marc van der Meer *De kansen van het poldermodel op de lange termijn*

economische veerkracht. De sociale partners kunnen daarbij een nieuw evenwicht tussen werk en privéleven bewerkstelligen en sociale inclusie en ecologisch verantwoorde concurrentiekracht op lange termijn bevorderen.

### ***Zijn toerusting en representativiteit verenigbaar?***

Wat vraagt dit alles van het sociaal overleg als de representativiteit van de betrokken sociale en politieke actoren steeds ter discussie wordt gesteld? We noemen drie punten van aandacht.

#### *1 De representativiteit van de partijen in het overleg*

De representativiteit van partijen in het overleg wordt regelmatig ter discussie gesteld. Stereotiepe beelden als de 'vergrijzende vakbeweging' en het onbarmhartige 'grootkapitaal' doen geen recht aan de pluriformiteit in de achterbannen van werkgevers en werknemers. Er zijn verschillende manieren om dit

## **Het georganiseerde bedrijfsleven is openlijk verdeeld over de te volgen koers**

beeld te verbeteren. Al vaker is voorgesteld te knutselen aan de institutionele regels, bijvoorbeeld door artikel 14 van de Wet CAO over de dekking van de cao bij niet-georganiseerde werkgevers te wijzigen, en verplichte of andere gedelegeerde vormen van vertegenwoordiging en lidmaatschap te realiseren.<sup>11</sup>

Daarmee kan in goed overleg worden geëxperimenteerd, zeker op ondernemingsniveau als dat leidt tot versteviging van de dialoog

tussen bedrijfsleiding en medewerkers, maar daarvan is voor het landelijk overleg op korte termijn niet direct een impuls te verwachten. Het is beter als de bestaande organisaties zich weten te vinden in een inclusieve toerustingsagenda. Dat vraagt om leiderschap en nieuwe vormen van inspraak en besluitvorming. Het vakbondsreferendum over de pensioenen getuigde van politieke moed en varianten daarop kunnen ook bij andere thema's worden herhaald.

Soms zal het nodig zijn om andere maatschappelijke organisaties te betrekken, bijvoorbeeld de jongerenorganisaties of de milieubeweging, zoals ook gebeurt in het centraal overleg. De sterke groei van het aantal flexkrachten en zelfstandig werkenden vraagt ook om betere politieke vertegenwoordiging en andere besluitvorming, zodat de sociale bescherming voor deze groepen gelijk kan worden getrokken met die van werkenden in loondienst, met inachtneming van hun positie. Ook de bestaande partijen kunnen hun onderlinge coalities en wederzijdse samenwerking verdiepen. Niet voor niets heeft werkgeversvereniging AWWN in najaar 2018 gesteld behoefte te hebben aan een sterke tegenmacht voor een constructieve dialoog in bedrijven en sectoren.

#### *2 Gezamenlijke monitoring, evaluatie en rekenschap*

Uitwisseling en afstemming tussen de overheid en maatschappelijke organisaties op landelijk of regionaal niveau leiden tot een breder repertoire van beleidsperspectieven, maar zonder gericht monitoren van gemaakte afspraken en inspanningen leiden ze niet tot voortschrijdende inzichten.<sup>12</sup> Deelnemende actoren die in elkaar investeren raken beter geïnformeerd over elkaars bedoelingen en krijgen vervolgens ook weer meer respect voor de spankracht van onderlinge afspraken. Dit is een goed voorbeeld van 'groot denken en klein doen', zoals Herman Tjeenk Willink onlangs naar voren bracht om de slijtage in de

Anton Hemerijck & Marc van der Meer *De kansen van het poldermodel op de lange termijn*

publieke dienstverlening te keren.<sup>13</sup> Relevant is niet alleen de toegang tot betrouwbare kennis en informatie, ook moeten gezamenlijke conclusies worden getrokken, zoals de doorrekening van alternatieven door het CBS en CPB (denk aan de discussie over parallelle werelden op de arbeidsmarkt met oog voor de kwetsbare groepen en verliezers van het economische mondialiseringsproces) of het Planbureau voor de Leefomgeving (in de klimaatdiscussie).

De overheid kan tal van gedragsexperimenten initiëren en daaruit samen met de sociale partners lering trekken (dus ook met de vakbeweging met zijn kennis van de werkvloer). Daarbij doen zich allerlei varianten voor. Soms komt de evaluatie van binnenuit, bijvoorbeeld in het kader van de wettelijk vastgelegde parlementaire beleidsverantwoording, soms worden ook commissies aan het werk gesteld, zoals bij de pensioenontwikkeling, de specialisten die werken aan de tafels van het Klimaatakkoord, of de Staatscommissie-Borstlap over de flexibilisering op de arbeidsmarkt. Dit geldt ook voor de arbeidsverhoudingen op decentraal niveau; zo kwam de cao-doorbraak na langdurige stakingen in de schoonmaaksector in 2014 tot stand doordat werkgevers en werknemers bereid waren te kijken naar de werkbelasting en kwaliteit van de arbeid, en de waardering daarvoor ook in de prijs van de cao uit te drukken.

Deze voorbeelden op uiteenlopende beleidsterreinen nemen niet weg dat in de arbeidsverhoudingen maar nauwelijks worden geëvalueerd. Zo vroeg het Mondriaanakkoord in 2013 € 600 miljoen extra investeringen ten opzichte van de Regeringsverklaring. Maar er is geen tijdige en systematische evaluatie uitgevoerd naar de betekenis van de zogenoemde sectorplannen die zijn opgesteld in bijvoorbeeld de logistiek, de metaal en de zorg. Wat heeft dit opgeleverd in termen van groei en structuur van de werkgelegenheid? Zijn er nieuwe verbindingen ontstaan in de beroepspraktijkvorming tussen onderwijs en bedrijfs-

leven, waardoor nieuwe leerroutes kunnen worden gerealiseerd die vorm geven aan een beleid van een leven lang ontwikkelen? Of is er kostbaar overheids-geld verspeeld?

Dit proces vooronderstelt een actieve rol van sociale partners in het monitoren van de afspraken, om een gedeeld leerproces te entameren en daarover rekenschap te geven en feedback te rapporteren. Aldus gevalideerde afspraken versterken een verantwoordelijkheid over en weer om toe te zien op de uitvoering van bijvoorbeeld 'werk voor iedereen' en het bereik van een 'positieve leercultuur voor een leven lang ontwikkelen'.

### 3 *Ongerichte regionale initiatieven*

Een van de centrale beleidsuitgangspunten van het kabinet is de regionalisering van de economie en de devolutie van openbaar bestuur, waarin veel innovatiemiddelen worden geïnvesteerd. Er zijn alom publiek-private samenwerkingen, regionale enveloppes, 'skills'-akkoorden en 'learning communities' ontstaan, die ook met elkaar wedijveren.

Theoretisch gezien kunnen we veel geloof hechten aan het idee dat in verschillende grootstedelijke gebieden in Nederland onder invloed van de overheid 'triple helix'-knooppunten van scholen en bedrijvigheid ontstaan die in samenhang bijdragen aan een productief arbeidsmarktklimaat. Niet enkelvoudige liberalisering, maar bevordering van marktgerichte innovatie, regionale samenwerking tussen gemeenten, onderwijs en bedrijfsleven – en sociale investeringen in onderwijs en om- en bijscholing, alsook in praktijkonderzoek – zijn de basis voor 'democracy and prosperity', zoals blijkt uit de historische studie van Iversen en Soskice.<sup>14</sup>

Als we de passages in het Sociaal Akkoord van 2013 lezen over 'samenwerking en regie over regionale ontwikkeling', is in de afstemming daarover echter niet zoveel vooruitgang geboekt. Hoe weten we nu of de middelen goed worden besteed? Dat geldt ook voor de kabinetsverklaring van 2017 die te veel naar de letter en onvoldoende naar de geest wordt uit-

Anton Hemerijck & Marc van der Meer *De kansen van het poldermodel op de lange termijn*

gevoerd. 'Vertrouwen in de toekomst' vraagt om sociale investeringen. We kunnen meer gebruikmaken van de ideeën uit wijken en industrieterreinen die de vitaliteit van steden en regio's versterken en de democratische besluitvorming ook op lokaal niveau verrijken. De overheid moet voorwaardenscheppend optreden en kennisdeling stimuleren, en soms zorgen voor partijversterking en voor bemiddeling als de stemmen tussen verschillende beleidsinitiatieven staken.<sup>15</sup>

## De vakbeweging heeft niet alleen te kampen met een teruggang maar ook met een vergijzing van het ledenbestand

Duidelijk is dat in grote gemeenten 'economic boards' worden ingericht met overheden, universiteiten en individuele bedrijven die zonder last of ruggenspraak deelnemen, maar het maatschappelijk middenveld is in dit spel niet vertegenwoordigd. We kunnen ook wijzen op de decentralisatie van het sociaal beleid en de jeugdzorg naar de gemeenten. Na het Mondriaanakkoord is een zogenoemde Wmo-kamer ingericht met overleg tussen VNG en de sociale partners (2015), maar daaruit is tot op heden geen systematische informatiestroom op gang gekomen die het vraagstuk van de regionalisering van de arbeidsmarkt inhoudelijk verder kan helpen.

Deze lijst is bij lange na niet uitputtend. Er zou veel te winnen kunnen zijn als meer gevalideerde individuele gegevens worden ingezet over de uitplaatsing van doelgroepen uit de regionale werkbedrijven. Ook bij de alom gerealiseerde publiek-private samenwerkingen in de techniek en zorg ontbreekt het aan

een systematische beschouwing van de tot stand gekomen *inhoudelijke* vernieuwingen in leerwegen voor doelgroepen of verbetering van het praktijkonderwijs. Er is momenteel een onacceptabel tekort aan vakmensen in de techniek en voor de energietransitie, het onderwijs, de veiligheids- en de zorgsector. En de door het kabinet geambieerde doorbraak op het terrein van een leven lang ontwikkelen laat nog immer op zich wachten.

De recepten liggen voor het oprapen: verdiep de bestaande regionale ontwikkelingsagenda's (*human capital*-agenda's), versterk het publieke onderwijs (en vergeet deze keer niet het vakonderwijs op het vmbo en de havo), benut de bestaande leeromgevingen in het beroepsonderwijs voor nieuwe duale trajecten, werk aan de professionalisering en wendbaarheid van werkenden, zorg voor institutionele verbindingen die de positie van flexkrachten en van mantelzorgers versterken.<sup>16</sup> En denk een trekkingssysteem met leerrechten voor doelgroepen, niet alleen voor minder geschoolde werkenden; benut ook het potentieel van statushouders en niet-werkenden in het sociale domein.<sup>17</sup> Meer in algemene zin geldt: zonder de kosten te openbaren of de beleidsalternatieven te expliciteren wordt er onvoldoende inhoudelijke argumentatie gegenereerd. De president van de Algemene Rekenkamer, Arno Visser, is in zijn jaarverslag vernietigend over zoveel onduidelijkheid in de overheidsuitgaven.<sup>18</sup>

### **Overlegeconomie heeft behoefte aan leiderschap**

Het overleg in de nationale politiek tussen de regering en maatschappelijke organisaties is geen veilig bezit ondanks het feit dat in Nederland belangwekkende langetermijnhervormingen zijn doorgevoerd. Als de economische conjunctuur omslaat en de armoede stijgt, ontstaan er gemakkelijk allerlei broedplaatsen voor xenofob populisme en daarmee wordt ook de euro bedreigd. Als we niet uit-

Anton Hemerijck & Marc van der Meer *De kansen van het poldermodel op de lange termijn*

kijken remt het wij-zij-denken in het huidige tijdsgewricht de noodzakelijke institutionele vernieuwing. De overleconomie heeft behoefte aan leiderschap dat sociale innovaties kan bevorderen en een nieuw sociaal contract tussen werkenden met vaste en flexibele overeenkomsten in bedrijven en sectoren kan bewerkstelligen.

Goedkoop is uiteindelijk duurkoop. Met de huidige lage rente en begrotingsoverschotten zijn nu de middelen aanwezig om te investe-

ren en de versoberingsreflex ter discussie te stellen. Juist een sociale investeringsstrategie van toerusting op langere termijn is het beste antwoord op de representativiteitsvraagstukken van het sociaal overleg en de beste voorwaarde voor een inclusieve en klimaatverbeterende maatschappelijke en economische ontwikkeling, met behoud van de elementaire sociale bescherming van burgers en politieke trots op de verzorgingsstaat en overleconomie van de eenentwintigste eeuw.

**Noten**

1 Deze tekst bouwt voort op ons onderzoek en eerder werk over de ontwikkelingsgang overleconomie sinds de val van Lehman Brothers, in opdracht van het Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, waarvan de resultaten later dit jaar worden gepubliceerd.

2 Visser J. en A. Hemerijck, (1997), *A Dutch miracle?*, Amsterdam: Amsterdam University Press; Visser, J. & Meer, M. van der (2010), 'The Netherlands: social pacts in a concertation economy': in S. Agdavic, M. Rhodes & J. Visser (red.), *Social pacts in Europe: emergence, evolution, and institutionalization* (pp. 203-231), Oxford: Oxford University Press.

3 Hemerijck, A. & Meer, M. van der (2016), 'Nieuw Nederlandse polderen: van brede sociale akkoorden naar 'ad hoc' hervormingscoalities', in: M. Keune (red.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw* (pp. 167-195), Amsterdam: Amsterdam University Press.

4 Voor een eerste analyse van deze akkoorden, zie de verkenning van de werking van overlegtafels in opdracht van de

MBO Raad (Meer, M. van der & M. Hensels (2019), *Pacten en akkoorden in het beroepsonderwijs — een overzicht vanuit het MBO*, Woerden: MBO Raad.).

5 De Raad van State heeft eerder kritiek geuit op het 'regeren per akkoord' buiten de democratie om (zie Koole, R. (2019), 'Is een 'akkoorden-democratie' wel een democratie?', in: *Regelmaat*, april 2019). Een dergelijke kritiek geldt eveneens voor de discussie in de Trêveszaal, het Catshuis of het Torentjesoverleg op maandag. Even goed kan worden beraamd dat binnen de huidige politieke verhoudingen 'deals' tussen regeringspartijen, politieke oppositie en maatschappelijke organisaties, die in het openbaar worden besproken en met referenda in eigen kring worden bekrachtigd, juist leiden tot een revitalisering van het politiek debat; zie Rosanvalon, R. (2008), *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*, Cambridge: Cambridge University Press.

6 IISG, 2018.

7 Jongejan J. & J.W. van den Braak (2018), *Samenwerking, bezinning en inspiratie in de (post)polder*, Doorn: SBI.

8 Beer P.T. de & M.J. Keune (2018), 'De erosie van het poldermo-

del', in: *Mens en Maatschappij*, 93 (3), pp. 231-260.

9 Hemerijck, A. (2013), *Changing Welfare States*, Oxford: Oxford University Press; Hemerijck, A. (red.) (2017), *The Uses of Social Investment*, Oxford: Oxford University Press; Meer, M. van der, (2014), *Vakmensen en bewust vertrouwen*, oratie. Tilburg Law School; Veer, J. van der, M. van der Meer & A. Hemerijck (2014), *Toerusting over de levensloop: naar een verbindende leerarchitectuur in het (beroeps)onderwijs*, 's-Hertogenbosch: ecbo.

10 Jacobs, A.M. (2016), 'Policy making for the long term in advanced democracies', *Annual review of Political Science*, Nr.19, 433-419.

11 Zie de recente dissertatie van Niels Jansen (Jansen, N. (2019), *Een juridisch onderzoek naar de representativiteit van vakbonden in het arbeidsvoorwaardenoverleg*, Dissertatie, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam), waarin ook wordt betoogd dat de huidige regels voldoende flexibel zijn, maar vakbonden wel aan hun draagvlak moeten werken.

12 Sabel, C.F. (1994) 'Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development', in: L. Rodwin & D.A. Schon (red.), *Rethinking the Develop-*

Anton Hemerijck & Marc van der Meer *De kansen van het poldermodel op de lange termijn*

- ment Experience: Essays provoked by the work of Albert O. Hirschman*, Washington D.C.: The Brookings Institutions.
- 13 Tjeenk Willink, H. (2018), *Groter denken, kleiner doen*, Amsterdam: Prometheus.
- 14 Iversen, T. & D. Soskice (2019), *Democracy and Prosperity: Reinventing Capitalism through a Turbulent Century*, Princeton: Princeton University Press.
- 15 Voor verschillende adaptieve en reflectieve sturingsvarianten, zie 'De weg van het overleg' (Meer, M. van der, J. Visser, T. Wilthagen & P.F. van der Heijden, *Weg van het overleg. 25 jaar na Wassenaar*, Amsterdam: Amsterdam University Press).
- 16 Voor toepassingen in de zorg, het onderwijs en bij gemeenten, zie bijvoorbeeld N.I. Boer, M. van der Meer en H. Timmerman (2019, *Duurzaam ontwikkelen*. Den Haag: CAOP).
- 17 De SEO (2019, *Leerrechten doorerekend*. Amsterdam) heeft onlangs aangetoond dat de macro-economische opbrengsten de kosten van een dergelijke aanpak sterk overtreffen.
- 18 In *Elsevier Weekblad*, 5 januari 2019.



# Verduurzamen van de voedselsector is een collectieve en geen individuele opgave

De Nederlandse overheid wil dat de productie van voedsel minder belastend is voor milieu en klimaat. Ook veel boeren willen dat. Toch lukt het maar niet onze voedselproductie te verduurzamen. Willen we echt veranderen, dan kan dat niet alleen door regels op te stellen, maar moeten we vooral tegenwicht bieden aan gevestigde gewoontes en belangen.

**KOEN VAN DER GAAST**

*Promovendus aan Aeres Hogeschool Almere en Wageningen Universiteit*

Door de Urgenda-uitspraak en de Parijs-akkoorden wordt de druk op de overheid steeds groter om in te grijpen in de klimaatproblematiek. De voedselsector is mede door zijn hoge CO<sub>2</sub>-uitstoot een cruciaal onderdeel van deze ingewikkelde puzzel. Omdat er naast klimaatproblematiek ook vele andere issues spelen in de voedselsector vereist deze transitie sturing. Tegelijkertijd wachten bedrijven, ondernemers, ngo's en geëngageerde burgers niet op de overheid. Sommigen schuiven aan bij klimaattafels, andere vormen nieuwe allianties en organisatievormen met een veelkleurige diversiteit aan doelen, belangen en middelen.

In dit essay wordt aan de hand van enkele voorbeelden uit de praktijk van de verduurzaming van de voedselsector een heroriëntatie voorgesteld op wat onze instituties kunnen inbrengen in de voedseltransitie. Daarbij

breek ik met het beeld van de overheid als synoniem voor instituties die gedragsverandering kunnen sturen. In plaats daarvan zet ik de wisselwerking van de mens met het voedsellandschap centraal en hoe deze wisselwerking collectieven laat ontstaan waarvan sommige de transitie vertragen, terwijl andere deze juist kunnen versterken.

## **Boeren, klimaattafels en alternatieve voedselnetwerken**

De transitie van de voedselsector is bij uitstek een politiek probleem. Niet alleen zijn er grote verschillen tussen de sectoren (tussen glas- en tuinbouw en akkerbouw en tussen intensieve en extensieve veeteelt), de transitie behelst ook verschillende vereisten (onder andere op het gebied van dierenwelzijn, biodiversiteit, klimaatbestendigheid) die lang niet altijd

Koen van der Gaast *Verduurzamen van de voedselsector is een collectieve en geen individuele opgave*

samengaan. Hierdoor bestaan er meerdere perspectieven naast elkaar op wat precies het probleem is en wat er moet gebeuren om dit op te lossen, variërend van technologisch optimisten die hameren op preciselandbouw, tot biologische of biologisch-dynamische landbouw.<sup>1</sup> Dit betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden die lang niet voor alle belanghebbenden even goed zullen uitpakken.

Bij politieke keuzes wordt vaak naar de overheid gekeken. En de overheid laat zich met name gelden op het gebied van regelgeving die zich toespitst op de voornaamste voedselproducenten: de boeren. Sinds de Tweede Wereldoorlog is het bedrijfsmodel van de Nederlandse boer gericht op het produceren van grote hoeveelheden tegen lage kosten.<sup>2</sup> Dit heeft Nederland in vijftig jaar tijd veranderd van een netto voedselimporteur naar een netto voedselexporteur, met 60% minder arbeidskrachten.<sup>3</sup> Het heeft ook een karrenvracht aan milieuproblematiek met zich meegebracht. Daarom heeft de boer te maken met een hoge regeldruk die schuurt met zijn verdienmodel zoals recente affaires met de mestfraude, het Programma Aanpak Stikstof (PAS) en fosfaatrechten laten zien.

De vereiste omslag naar een ander model is voor boeren lastig omdat ze vaak met meerdere structurele problemen kampen. Door oplopende grondprijzen en afnemende inkomsten is intensivering vereist om het hoofd boven water te kunnen houden. Dit betekent soms dat ze hun eigen langetermijnopbrengsten in gevaar kunnen brengen. In de akkerbouw in Flevoland bijvoorbeeld drijft dit boeren tot de praktijk van 'diepploegen', dat op de korte termijn voor grotere inkomsten zorgt maar op de lange termijn de bodem verslechtert.<sup>4</sup> Aan boeren wordt vaak ten onrechte veel manoeuvreerruimte toegedicht omdat ze 'virtueel miljonair' zouden zijn.<sup>5</sup> Maar veel boeren hebben moeite de grote investeringen te doen die vereist zijn in duurzaamheidstransities juist omdat hun vermogen vastzit in de boerderij. Boeren die tegen hun pensioen aanzitten kun-

nen zich lastig nog een dure investering permitteren, zeker als hun kinderen de zaak niet overnemen, wat steeds vaker het geval is.

Om de verschillende belangen in de voedselsector mee te nemen maakt de overheid ook gebruik van klimaattafels. Aan deze tafels zitten vertegenwoordigers van belangenorganisaties, milieuorganisaties, bedrijven en overheden. Onlangs werden deze tafels door twee milieuprofessoren bekritiseerd. Oudkroonlid van de SER en emeritus hoogleraar Klaas van Egmond gaf in een interview met *de Volkskrant* aan dat het bedrijfsleven aan die klimaattafels zijn uiterste best doet om

---

**Nederland is in vijftig jaar tijd veranderd van een netto voedselimporteur naar een netto voedselexporteur, met 60% minder arbeidskrachten**

---

verandering te vertragen.<sup>6</sup> Hij constateert een fundamentele denkfout in de keuze voor klimaattafels: 'Je laat de kalkoen toch ook niet mee beslissen over het kerstdiner?' John Grin, hoogleraar duurzaamheidstransities aan de UvA, voegde daar in een opiniestuk in *Trouw* aan toe dat het niet alleen de grote bedrijven zijn, maar juist de gevestigde belangen in het algemeen die in de weg zitten: 'Goede, kosteneffectieve ideeën worden geregeld afgeschoten, beurtelings door milieuorganisaties en traditionele belangenorganisaties en anders omwille van politieke taboes.'<sup>7</sup>

Naast de gebruikelijke bestuurlijke paden zijn er ook andere pogingen zichtbaar om veranderingen in gang te zetten. Neem de ontwikkeling van 'alternatieve voedselnetwerken'. Dit is de brede verzamelterm voor initiatieven die, niet alleen in Nederland maar in

Koen van der Gaast *Verduurzamen van de voedselsector is een collectieve en geen individuele opgave*

heel Europa, proberen zichzelf los te koppelen van de manier waarop voedsel vandaag de dag geproduceerd, gedistribueerd en geconsumeerd wordt.<sup>8</sup> Ze vormen een zeer heterogene groep van boeren, belangenverenigingen, burgerproducenten en geëngageerde consumenten die gemeen hebben dat ze zich afzetten tegen het mondiale voedselsysteem. Het is lastig om hard te maken of de netwerken slagen in hun opzet. Zo hebben dit soort initiatieven vaak een elitaire clientèle en achterban<sup>9</sup> waarvan het moeilijk is om te onderscheiden of ze vanuit hobbyïsme deelnemen of vanuit politieke veranderingsgezindheid.<sup>10</sup>

Wat bovendien lastig blijkt is om het mondiale voedselsysteem geheel te ontlopen. Veel producenten hebben toch een grotere afzetmarkt nodig, met een bijbehorende logistiek, die vaak alleen maar bereikt blijkt te kunnen worden met behulp van de grote partijen. De supermarktketens, de logistiekreuzen, ze zijn hard nodig om al deze nieuwe initiatieven aangesloten te houden op de wereld die ze willen veranderen.<sup>11</sup> Feyerseisen et al. geven in *Sociologia Ruralis* een passend voorbeeld.<sup>12</sup> Zij beschrijven hoe Belgische melkboeren zich verenigen in een fairtrade-collectief en zo enerzijds onderdeel blijven van de markt en de bijbehorende retail en het bedrijfsmodel gericht op verhoging van volume. Anderzijds proberen ze juist om de regels van de markt heen te werken door voor ieder verkocht pak melk 10 cent extra voor de boeren te reserveren maar ook 2 cent naar boerenbelangenorganisaties te laten vloeien om op de lange termijn hun alternatieve praktijk te kunnen versterken.

Zoals deze korte schets van de voedselsector in transitie laat zien, is het niet zo gemakkelijk om de rol voor instituties daarin scherp te stellen. Klassieke overheidsregulering botst vaak met de weerbarstige praktijk, klimaat-tafels – met overheid en maatschappelijk middenveld aan tafel – hellen over naar de gevestigde belangen, en geheel nieuwe experimenten binnen bestaande wetgeving of

erbuiten om hebben vaak moeite zich aan de bestaande (economische) wetten te ontworstelen. Dit laat zien dat we preciezer moeten kijken naar wat een institutie is en hoe de instituties sociale gedragsverandering kunnen inleiden.

### ***Institutie en institutionaliseren: een Babylonische spraakverwarring***

Waarom denken we in het maatschappelijke debat bij het woord ‘institutie’ meteen aan publieke organisaties zoals de rijksoverheid of intergouvernementele organisaties als de Wereldbank of het IMF? In onze taal schemert een beperkt beeld door van instituties: van de institutionele vormen waar we bekend mee zijn. Met ‘institutioneel’ bedoelen we meestal dat iets door instituties gesanctioneerd en dus genormaliseerd wordt, zoals ‘institutioneel geweld’ van bijvoorbeeld de politie of het leger.

Als je zegt dat iets ‘geinstitutioniseerd’ is, wordt ook meestal bedoeld dat iets door een bestaande institutie is opgenomen of dat iets als nieuwe publieke instelling wordt aangevaard. Ook al kan het ook betekenen dat iets ingeburgerd of genormaliseerd is. In de context van duurzaamheid en voedsel is dat problematisch omdat een transitie per definitie een proces van verandering is. Een proces dat draait om de toekomst, kan ernstig worden beknot als we in ons begrip ervan te veel in het verleden blijven hangen.

Volgens de Portugese sociaal antropoloog Joao de Pina-Cabral maken de ‘heimelijke sympathieën’ die we hebben voor de instituties zoals we die zelf kennen dat we instituties verkeerd begrijpen.<sup>13</sup> De klassieke sociologen kennen uit hun eigen dagelijks leven instituties vooral in Weberiaanse zin: als ‘dwingende organisaties’. Organisaties die opereren volgens een vastomlijnde set regels en een apparaat om deze af te dwingen op een ondergeschikt individu. Kortom, de mens als individu dat als een soort computerprogramma een



Koen van der Gaast *Verduurzamen van de voedselsector is een collectieve en geen individuele opgave*

regel constateert en hem vervolgens uitvoert.

Het begrip institutie van vandaag de dag leunt sterk op dit beeld van instituties dat eigenlijk nog stamt uit het Europa van de negentiende en deels twintigste eeuw met autoritaire organisaties die gehoorzaamheid afdwingen. Daardoor vergeten we dat aan deze specifieke vorm van instituties ook een proces voorafging. Een sociale ontwikkeling waarin mensen het als normaal begonnen te beschouwen dat een kerk het huwelijk voltrekt, dat de natiestaat als gouvernementeel lichaam fungeert en de universiteit de kennisautoriteit is. En ook dat er een proces gaande is dat wegleidt van deze institutionele vorm.

Ik volg dan ook De Pina-Cabral in het onderscheid tussen dit proces – ofwel ‘institutionaliseren’ – en ‘instituties’. Zeker in een transitie is het belangrijk om ons niet blind te staren op de instituties die we nu kennen, maar om juist de processen te begrijpen hoe iets genormaliseerd en ingeburgerd wordt. Want uiteindelijk is het ons daar om te doen: snappen hoe duurzaamheid verweven kan worden met het dagelijks leven. In het geval van milieuproblematiek is de invloed van de leefomgeving cruciaal. Ik zal het proces van institutionaliseren toelichten aan de hand van drie verschillende situaties van het beheer van een leefomgeving. Hoe complexer de leefomgeving, hoe lastiger het wordt om regelgeving als oplossing voor te stellen.

### **Situatie 1: een onbeheerd grasveld**

Een relatief eenvoudige situatie is die van een groen grasveld dat niemand in eigendom heeft, en dat gebruikt wordt door verschillende boeren in de omgeving om hun vee te laten grazen. Hoe voorkom je dat dit grasveld wordt uitgeput? Volgens Garrett Hardin, die het beroemde essay ‘The Tragedy of the Commons’ schreef, heb je slechts twee opties: een overheidsinstantie beheert het veld óf het grasveld wordt verkocht zodat er voor de nieuwe eigenaar een prikkel is om toegang tot

het veld te reguleren.<sup>14</sup> Zonder een van deze twee maatregelen zou het veld onherroepelijk worden uitgeput. Boeren zouden hun vee zonder beperkingen laten grazen zonder na te denken over eventuele uitputting, omdat ze er geen verantwoordelijkheid voor dragen.

### **Veel boeren hebben moeite de grote investeringen te doen die vereist zijn voor duurzaamheidstransities omdat hun vermogen vastzit in de boerderij**

Door zijn ‘heimelijke sympathie’ voor staat en markt interpreteerde Hardin instituties als de organisaties waar hij mee bekend was, zoals het overheidsapparaat, de vakbonden, universiteiten, kerken, et cetera. Achter deze organisaties schuilen echter formele regels die de organisaties hun mandaat, speelruimte en middelen geven. Dit is de essentie van instituties.<sup>15</sup> Elinor Ostrom, de eerste vrouwelijke Nobelprijswinnaar voor de economie in 2009, liet zien dat naast staat en markt nog veel meer institutionele vormen bestaan voor het beheer van de leefomgeving. Voor het ontstaan van natiestaten en privatiseringgolven bestonden vaak al formele regels die de leefomgeving succesvol beschermden.<sup>16</sup> In sommige gevallen hebben overheden deze regels versterkt, bijvoorbeeld door eigendomsrechten te beschermen. Vaak echter verslechterde het milieubeheer wanneer staatsbeheer of privatiseringen deze goed functionerende regels vervingen.<sup>17</sup>

Dit komt doordat individuen niet pas een collectief vormen wanneer ze regels maken. Het werkt andersom: individuen hebben regels nodig omdat ze collectieven vormen.

Koen van der Gaast *Verduurzamen van de voedselsector is een collectieve en geen individuele opgave*

Door gezamenlijk gebruik te maken van een grasveld vormen ze al een collectief, met elkaar maar ook met hun leefomgeving. Regelgeving moet zich aanpassen aan de leefomgeving, niet andersom. In het geval van een grasveld moeten de bodemkwaliteit, het klimaat, de hoeveelheid neerslag en de duur van droge periodes de (economische) activiteiten op en rond het grasveld en de verschillende belangen die daarin meespelen de regels bepalen. De belanghebbenden moeten de regels weer kunnen aanpassen wanneer deze condities veranderen. Zo blijven instituties *adaptief*, oftewel hernieuwbaar indien nodig.

### ***Situatie 2: een publiek of privaat beheerd grasveld***

Een onbeheerd grasveld is een pre-industrieel fenomeen dat anno 2019 in Nederland is vervangen voor publiek of privaat bezit van weidegrond, soms in een pachtconstructie. Overbemesting is inmiddels een veel groter probleem dan overbegrazing. Privatisering heeft vooral externe kosten opgeleverd voor omliggende (natuur)gebieden. Overheidsregulering heeft hier geen grip op zoals recente pijndossiers rond stikstof en fosfaat hebben laten zien.

De adaptieve regels van Elinor Ostrom zijn hier absent omdat deze duidelijke begrenzingen vereisen van wie en wat er precies onderdeel is van het beheerde gebied of goed. In een land met zoveel inwoners, boeren en natuurbeheerders als Nederland is dit lastig, zeker ook omdat zoiets als mestproblematiek grensoverschrijdend is. Een regel die niet in de leefomgeving past zal logischerwijs vaak tot marchanderen leiden.<sup>18</sup> Kortom, regels die zich aanpassen aan nieuwe economische en ecologische condities zijn hard nodig en zijn tegelijkertijd in de Nederlandse context lastig te realiseren.

Een ander type grasveld in privébezit toont waarom de leefomgeving zelf vaak meer zegt over wat zijn gebruikers ermee zullen doen dan regelgeving. Milieuwetenschapper

Paul Robbins heeft onderzocht waarom zijn burens in de VS hun gazons bleven bewerken met bestrijdingsmiddelen, terwijl ze zich tegelijkertijd zorgen maakten om de risico's daarvan.<sup>19</sup> Anders dan vaak wordt gedacht zijn het de hoogopgeleide, kapitaalkrachtige en milieubewuste burgers die vaker pesticiden gebruikten. Robbins stelt dat de (gemeentelijke) regelgeving om het gras op een bepaalde lengte te houden het gebruik van pesticiden niet vereist, maar dat andere, alledaagse zaken de doorslag geven voor het gebruik hiervan. Zaken als de reclame voor pesticide die mensen in hun brievenbus vinden, de nabijheid van winkels, de beschikbaarheid van apparatuur, de lage kosten van advies over pesticiden. Deze infrastructuur is zo verknoopt met de dagelijkse routine van de burens dat die telkens leiden tot de beslissing pesticide te gebruiken.

Kortom, sociale praktijken kunnen vaak beter de inburgering van duurzaam gedrag (of het gebrek eraan) verklaren dan regelgeving.<sup>20</sup> Die praktijken zijn alledaagse, vaak onbewuste, routines die voortkomen uit de wisselwerking van de mens en zijn leefomgeving.<sup>21</sup> Routine maakte dat de burens van Robbins pesticide inkochten, advies erover inwonen, en gebruikten. Deze routine kwam tot stand door interactie met het kunstmatige 'pesticidelandschap'. Daardoor werd collectief een landschap gecreëerd dat door geen van de individuele gebruikers werd gewenst. Een paradoxale situatie die zichzelf ook nog eens in stand houdt. Want dit landschap dwingt, via deze dagelijkse routines, zijn eigen onderhoud af.

### ***Situatie 3: het voedsellandschap***

Een nadere beschouwing van het voedsellandschap, hoe dit is ontstaan en vooral waarom het blijft bestaan, kan meer inzicht geven in waarom we een leefomgeving in stand houden die we niet willen. Dat vereist een preciezere blik op de routines die het voedsellandschap bepalen. Voedselproductie is een

Koen van der Gaast *Verduurzamen van de voedselsector is een collectieve en geen individuele opgave*

kunstmatig proces en levert dus ook altijd een kunstmatig landschap op. De veredelde gewassen in de akkerbouw, de kassen van de glastuinbouw of het fokken van dieren – ze vereisen arbeidskrachten of de machinerie die door onze arbeidskrachten gemaakt, bedacht of onderhouden wordt om te kunnen blijven bestaan.

Ondanks zijn doorslaggevende invloed op het landschap heeft de producent weinig keuzevrijheid in hoe hij zichzelf en zijn materieel inzet. Een handjevol inkoopbedrijven bepaalt welke producten worden afgenomen en via de

ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over de voedseltransitie, waarin supermarkten slechts ‘gestimuleerd’ worden om beter met voedselverspilling om te gaan, is in dit opzicht veelzeggend.<sup>26</sup> Het staat in schril contrast met de vaak strenge en complexe wetgeving waar voedselproducenten aan worden onderworpen. Het toont bovendien aan dat veel van de processen die het voedsellandschap bepalen die we ongewild in stand houden onzichtbaar en grensoverschrijdend zijn. Dat maakt ze slecht te reguleren.

### *Nieuwe handelingsperspectieven voor instituties in de voedseltransitie*

Transities draaien niet om boeren en consumenten als individu en regels die deze individuen in het gareel kunnen houden, maar om de relaties die ze, soms ongewild en onbewust, met elkaar en hun omgeving onderhouden. Door deze heroriëntatie op institutionalisering wordt zichtbaar waarom regelgeving alleen niet genoeg is, en waarom producenten (maar ook consumenten) niet zomaar hun gedrag aanpassen. Het overzichtelijke maar simplistisch beeld van individuen die zich volledig vrij bewegen en slechts beperkt worden door het touwtje waarmee ze aan de instituties vastzitten, is verdwenen. Daarvoor in de plaats gekomen is een wirwar van bontgekleurde touwtjes die individuen met andere individuen maar ook met fysieke factoren zoals voedsel, infrastructuur en geldstromen verbinden.

Een boer zit niet alleen aan een draadje met regelgeving vast. Hij is ook verbonden met uitstaande schulden, de staat van zijn materieel, zijn hechting aan een manier van leven. Daardoor wordt het een stuk makkelijker om je voor te stellen dat de boer zijn productieproces niet aanpast, zelfs al wil hij zelf graag duurzamer produceren. En het wordt ook begrijpelijker dat een boer onder de regelgeving probeert uit te komen. Dit betekent niet dat de overheid is uitgespeeld. Of dat een boer of

## Klassieke overheidsregulering botst met de weerbarstigste praktijk

supermarkten uiteindelijk bij de consument terecht komen.<sup>22</sup> Deze zogeheten ABCD-bedrijven beheersen samen de mondiale markt. Zowel de kunstmest, de zaden als de producten die eruit komen gaan door hun handen. Ze zijn diep geworteld in de financiële sector en hebben lobbyafdelingen die in verschillende landen deregulering bijjveren.<sup>23</sup>

Dit toont hoe kapitalistische relaties ons voedsel doordesemen. Deze relaties zijn een belangrijke factor in de wisselwerking tussen de mens en de leefomgeving die hij creëert.<sup>24</sup> Desondanks wordt kapitalisme als factor in transitie van de voedselsector zelden benoemd. Een mogelijke verklaring is dat kapitalisme zichzelf steeds opnieuw uitvindt en daardoor steeds een ander uiterlijk heeft.<sup>25</sup>

Dit maakt dat een supermarktketen als Albert Heijn duurzaam lijkt wanneer het zijn overgebleven voedsel levert aan In Stock. Dat verlaagt de druk op supermarktketens om de processen die verspilling veroorzaken te veranderen. Een visiedocument van het

Koen van der Gaast *Verduurzamen van de voedselsector is een collectieve en geen individuele opgave*

consument volledig machteloos is. Er is ook een andere, hoopvollere kant van de medaille. Als onze leefomgeving bestaat bij de gratie van collectieven, kan een collectief deze ook weer veranderen.

### **'Stemmen met de voeten'**

Individueel zit een boer, zelfs als hij anders wil produceren, vast aan zijn vaste leveranciers wat betreft zaden en kunstmest. Bovendien moet hij ook de lage kostprijs weten te behouden die diezelfde leveranciers van hem vragen. En ondertussen wordt de regelgeving steeds strenger. Ook de consument is begrensd in zijn handelen, vooral de minder kapitaalcrachtige consument die wellicht tijd, geld of andere middelen mist om een duurder maar duurzamer product aan te schaffen. Vaak worden de consument en producent opgeroepen om te 'stemmen met de voeten'. Een consument kan duurzamer inkopen, een producent duurzamer produceren. En als maar voldoende mensen hun voorbeeld volgen, zal het systeem vanzelf omklappen. Deze simpele redenering miskent, zoals gezegd, de complexiteiten van de transitie.

Ik zou dan ook een collectieve invulling van het 'stemmen met de voeten' willen voorstellen. Een producent kan tegelijkertijd meerdere actiegroepen initiëren of daaraan deelnemen, rond de vele zaken die hem of haar belemmeren. Bijvoorbeeld rondom het monopolie op zaden van grote bedrijven of het verkrijgen van een hogere kostprijs voor landbouwproducten. Als niet alleen deze boer op dergelijke wijze opereert, maar ook andere individuele actoren, zowel producenten als consumenten, dan wordt de collectieve druk om bestaande routines te doorbreken steeds groter.

Daar kun je tegenover stellen dat coöperaties en belangenorganisaties geïkapt kunnen worden door gevestigde belangen, zoals de eerdergenoemde klimaattafels overkomen is, of dat zij met moeite los kunnen komen van het dominante systeem zoals bij de alternatieve

voedselnetwerken. Door de rol van alternatieve voedselnetwerken in breder perspectief te zien kun je dit probleem omzeilen. Terwijl deze alternatieve voedselnetwerken proberen om een alternatief te bieden voor bestaande organisaties en bedrijven, politiseren ze tegelijkertijd de problematische aspecten van de mondiale keten. Door datgene op te zetten waar de markt niet in voorziet, tonen zij nu al een brede diversiteit van mogelijke alternatieve manieren waarop onze voedselproductie ingericht zou kunnen worden. Maar ze tonen ook, door hun interactie met het huidige systeem, hoe hun visies kunnen botsen met de realiteit. Hun succes hangt niet af van hun marktaandeel, of het potentieel voor opschaaling, omdat deze initiatieven vaak in het leven zijn geroepen om hiertegen in verzet te komen. Als ze zich noodgedwongen toch moeten verbinden met grote marktpartijen, maakt dat ze ook niet automatisch onsuccesvol, omdat de noodzaak hiertoe ook veelzeggend is.

Daarom is het noodzakelijk om de tegenwoordigheid van dit soort initiatieven te 'monitoren'.<sup>27</sup> Door in kaart te brengen wat deze initiatieven proberen te bewerkstelligen, hoe ze dat doen, en op welke wijze ze tegen obstakels aanlopen, wordt het makkelijker om de uitwassen van het mondiale voedselsysteem te identificeren en te politiseren. Dit geeft deze alternatieven een machtpositie: als collectief van collectieven. Hier ligt niet een rol voor de overheid maar voor andere spelers in het maatschappelijk middenveld. Een organisatie als Urgenda zou deze netwerken in kaart kunnen brengen en aan het grotere publiek kunnen tonen en eventueel financieel steunen.

De dagelijkse praktijk van de alternatieve netwerken kan de excessen van het huidige systeem ontrafelen, alsmede de experimenteerterruimte vormen van hoe dit systeem kan worden ontmanteld. Tegelijkertijd kan het de voedingsbodem zijn voor goed uitgewerkte en breed gedragen voorstellen. Op deze manier is het ook continentaal en zelfs mondiaal mogelijk om deze collectieven door te trekken,



Koen van der Gaast *Verduurzamen van de voedselsector is een collectieve en geen individuele opgave*

aangezien ook elders in de wereld alternatieve netwerken in opkomst zijn die met hetzelfde soort problemen kampen.

### **Een ondernemende overheid**

De overheid blijft hoe dan ook een belangrijke rol spelen als regelgever, normsteller en handhaver in milieuproblematiek. Ook op het gebied van Europese wetgeving blijft de overheid broodnodig om kaders en duidelijkheid te scheppen over hoe deze regels worden toegepast. Maar zoals het stikstof-

## **Klimaattafels – met overheid en maatschappelijk middenveld aan tafel – hellen over naar de gevestigde belangen**

fosfaatdossier laten zien loopt de inwilliging van regelgeving vast op de weerbarstige praktijk. Daarom moet naast regelgeving gekeken worden naar een andere rol die de overheid kan spelen om duurzaamheid te versnellen en die de structurele problemen van boeren en consumenten op een andere manier kan wegnemen.

Dit kan volgens hoogleraar economie Mariana Mazzucato door met investeringen verandering aan te sturen.<sup>28</sup> Innovatie wordt vaak ten onrechte alleen met het bedrijfsleven geassocieerd. Maar de disruptieve werking van bijvoorbeeld smartphones was niet mogelijk geweest zonder overheidsinvesteringen in gps en internetinfrastructuur. Een soortgelijke rol zou de overheid ook in de voedseltransitie kunnen spelen, door cruciale infrastructuur voor systeemverandering te financieren, eventueel naar voren gebracht door het eerdergenoemde alternatieve circuit.

Het is moeilijk voorstelbaar dat het geld dat de overheid nu daarvoor ter beschikking stelt voldoende is. Zelfs als de overschotten op de begrotingsbalans ingezet zouden worden, zou de voedseltransitie moeten concurreren met andere delen van de publieke sector (en de duurzaamheidstransitie) die om geld zitten te springen. Om nog maar te zwijgen over concurrentie binnen de voedselsector waar de een technologische oplossingen zoals preciselandbouw zal opperen, en de ander juist voor natuurinclusieve landbouw of duurzame logistiek ijvert. Dit is een politieke keuze die de overheid niet autonoom kan nemen, maar die ook niet aan de klimaattafels gelaten kan worden waar gevestigde belangen het hoogste woord voeren. Het zou in wisselwerking moeten gebeuren met een maatschappelijk middenveld dat de problemen in kaart brengt en gelijktijdig voorsorteert op mogelijke oplossingen. Op deze marktplaats van politieke ideeën zouden zich dan concrete investeringsmogelijkheden kunnen voordoen.

### **Conclusie**

In dit essay heb ik getracht te laten zien hoe ons beeld van instituties, als organisaties die met regelgeving ander gedrag kunnen afdwingen, in de context van een duurzaamheidstransitie tekortschiet. Hoe dan ook, in een transitie naar een duurzamer voedselsysteem is het belangrijk om niet alleen naar regels te kijken, maar naar hoe het landschap dat we dag in, dag uit collectief creëren in stand gehouden wordt. De processen die ons stimuleren een landschap te onderhouden dat we niet willen, dienen te worden geïdentificeerd, gepolitiseerd en uitvergroet zodat we collectief oplossingen kunnen verzinnen om een ander landschap te creëren. Het maatschappelijk middenveld kan, door initiatieven die 'met de voeten stemmen' een platform te geven, bijdragen aan deze politisering. De overheid kan hier als ondernemer met impactvolle investeringen verder op inspelen.

Koen van der Gaast *Verduurzamen van de voedselsector is een collectieve en geen individuele opgave*

Dit is productiever dan ons blind te staren op het (gebrekkige) veranderpotentieel van individuele boeren en consumenten en de rol van regelgeving en overheid daarin.

De genoemde nieuwe handelingsperspectieven voor instituties in de transitie van de voedselsector zijn slechts een verkenning van wat mogelijke rollen kunnen zijn voor de instituties en organisatievormen die we al kennen. De voorgestelde weg om dit instrumen-

tarium helder te krijgen en goed in te zetten is geplaveid met oneffenheden: van het politieke klimaat tot het zelforganiseervermogen van het maatschappelijk middenveld, en de mondiale grensoverschrijdende problematiek van zowel het voedselsysteem als het kapitalistische model waar het zich van bedient. Om met Elinor Ostrom te spreken, een 'panacee', een oplossing die overal geldt, bestaat eigenlijk niet bij milieuproblematiek.

### Noten

- 1 Krom, M. de, & Muilwijk, H. (2018), *Perspectieven op duurzaam voedsel. Pluriformiteit in debat en beleid*, (3153), Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- 2 PBL (2018), *Balans van de Leefomgeving 2018*, Planbureau voor de Leefomgeving.
- 3 Grin, J. (2004), *De politiek van omwenteling met beleid*, Amsterdam: Vossiuspers.
- 4 Staps, J.J.M., Ter Berg, C. et al. (2015), *Van bodemdilemma's naar integrale verduurzaming. Casus: Vruchtbaar Flevoland, van bodemdegradatie en diep-ploegen naar integrale duurzame productie in Flevoland*.
- 5 Vink, M., & Boezeman, D. (2018), *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- 6 Zie: [www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/het-klimaatakkoord-wordt-gesaboteerd-zegt-oud-kroonlid-van-de-ser-stop-met-polderen-je-laat-de-kalkoen-toch-ook-niet-meebeslissen-over-het-kerstdiner~bbb18de7/](http://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/het-klimaatakkoord-wordt-gesaboteerd-zegt-oud-kroonlid-van-de-ser-stop-met-polderen-je-laat-de-kalkoen-toch-ook-niet-meebeslissen-over-het-kerstdiner~bbb18de7/).
- 7 Zie: [www.trouw.nl/opinie/groene-elites-zijn-niet-het-probleem-maar-politici-die-met-hun-rug-naar-het-klimaatvraagstuk-staan~a7925a66/](http://www.trouw.nl/opinie/groene-elites-zijn-niet-het-probleem-maar-politici-die-met-hun-rug-naar-het-klimaatvraagstuk-staan~a7925a66/).
- 8 Renting, H., Marsden, T.K. et al. (2003), 'Understanding Alternative Food Networks: Exploring the Role of Short Food Supply Chains in Rural Development', in: *Environment and Planning A*, 35(3), pp. 393-411.
- 9 Tregear, A. (2011), 'Progressing knowledge in alternative and local food networks: Critical reflections and a research agenda', in: *Journal of Rural Studies*, 27(4), pp. 419-430.
- 10 Veen, E.J., Derkzen, P. et al. (2002), 'Motivations, Reflexivity and Food Provisioning in Alternative Food Networks: Case Studies in Two Medium-sized Towns in the Netherlands', in: *International Journal of Sociology of Agriculture & Food*, 19(3), pp. 365-382.
- 11 Hinrichs, C. (2010), 'Conceptualizing and Creating Sustainable Food Systems: How Interdisciplinarity Can Help', in: A. Blay-Palmer (red.), *Imagining Sustainable Food Systems: Theory and Practice*. Surrey: Ashgate.
- 12 Feyereisen, M., Stassart, P.M. et al. (2017), 'Fair Trade Milk Initiative in Belgium: Bricolage as an Empowering Strategy for Change', in: *Sociologia Ruralis*, 57(3), pp. 297-315.
- 13 Pina-Cabral, J. de (2011), 'Afterword: What is an institution?', in: *Social Anthropology*, 19(4), pp. 477-494.
- 14 Hardin, G. (1968), 'The Tragedy of the Commons', in: *Science*, 162(3859), pp. 1243-1248.
- 15 North, Douglass C. (1990), *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press.
- 16 Ostrom, Elinor (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, New York: Cambridge University Press.
- 17 Ostrom, E., Burger, J., Field, C.B., Norgaard, R.B., & Policansky, D. (1999), 'Revisiting the commons: local lessons, global challenges', in: *Science* 284 (5412): pp. 278-282.
- 18 Cleaver, F. (2012), *Development Through Bricolage: Rethinking Institutions for Natural Resource Management*, Abingdon: Routledge-Earthscan.
- 19 Robbins, P. (2007), *Lawn people. How grasses, weeds and chemicals make us who we are*, Philadelphia: Temple University Press.
- 20 Spaargaren, G. (2011), 'Theories of practices: Agency, technology, and culture', in: *Global Environmental Change*, 21(3), pp. 813-822.
- 21 Reckwitz, A. (2002), 'Toward a Theory of Social Practices A Development in Culturalist Theorizing', in: *European Journal of Social Theory* 5(2), pp. 243-263.

Koen van der Gaast *Verduurzamen van de voedselsector is een collectieve en geen individuele opgave*

- 22 PBL (2012), *Nederland verbeeld. Een andere blik op vraagstukken rond de leefomgeving*, Planbureau voor de Leefomgeving.
- 23 Klundert, M. van der, & Mulder, F. (2017), 'Onzichtbare voedselreuzen', in: *De Groene Amsterdammer* (4 januari).
- 24 Heynen, N., Kaika, M. et al. (red.) (2006), *In the Nature of Cities. Urban political ecology and the politics of urban metabolism*, New York: Routledge.
- 25 Feola, G. (2019), *Capitalism in sustainability transitions research: Time for a critical turn? Environmental Innovation and Societal Transitions*.
- 26 LNV (2019), *Realisatieplan Visie LNV. Op weg met nieuw perspectief*, Den Haag.
- 27 Iets soortgelijks wordt voorgesteld door hoogleraar planologie Maria Kaika. Zie Kaika, M. (2017), "Don't call me resilient again!": the New Urban Agenda as immunology ... or ... what happens when communities refuse to be vaccinated with 'smart cities' and indicators', in: *Environment and Urbanization*, 29(1), pp. 89-102.
- 28 Noort, W. Van (2018), *Mariana Mazzucato: 'Overheid moet moonshots doen'*, NRC, 9 november 2018.

## Column

---

### Merci, Thierry

Door **Bert Ummelen**

Publicist

Nooit gedacht nog eens iets aardigs over Thierry Baudet te zullen schrijven. Toch tokkelt Baudet met zijn kritiek op de moderniteit op een snaar die ook binnen de sociaal-democratie klinkt. Zo ook in zijn veelbesproken opstel over het werk van de Franse schrijver Michel Houellebecq, met wie hij niet alleen zijn romantisch conservatisme deelt maar ook een goede neus voor de tijdgeest. Er is rumoer geweest over Baudets uithalen over de man-vrouwverhouding, euthanasie, kolonialisme en abortus. Ook als provocateur is Houellebecq een inspirator.

Bij alle verontwaardiging hierover wordt iets fundamenteels gemist. Houellebecq's jongste roman, *Serotonine*, verscheen terwijl alom het verloop van het neoliberale tij wordt opgemerkt. Mensen keren zich tegen een loszandsamenleving; er is behoefte aan gemeenschap. Sociaal-democratische partijen vieren hier en daar weer een feestje, ook de PvdA. De roman laat zich lezen als een postscriptum bij een failliet politiek-filosofisch idee dat in de jaren tachtig dominant werd. Marktvrijheid en individuele vrijheid zijn geen aanjagers van menselijk geluk gebleken.

Houellebecq's protagonist, de veertiger Florent-Claude, heeft alles wat een mens volgens dat idee gelukkig kan maken: alle tijd en alle middelen om die plezierig door te brengen. Maar hij lijdt onder depressies die zich alleen met de pillenpot (aanvulling van het 'gelukshormoon' serotonine) laten bedwingen. Die pillen helpen zijn libido om zeep, en Florent-Claude die, peinst hij te laat, liefde aan seks heeft geofferd, ziet ten slotte geen andere uitweg dan het hotelraam. Ook zijn vriend, een boer die het als zovelen in de Franse vee-

teeltsector niet kan bolwerken, kiest de dood: bij een wanhopig boerenprotest schiet hij zichzelf overhoop.

Net als bij de schrijver draait Baudets kritiek om vervreemding en verloren authenticiteit. Maar anders dan een literator kan een politicus niet aankomen met een perspectiefloze misantropie. Het is precies zijn zoeken naar zo'n perspectief dat Baudet in riskant vaarwater brengt. Het verlangen naar een meer verbonden samenleving verwordt bij hem tot een pleidooi voor etnische homogeniteit. Nu mag Baudet zijn uitspraken zodra er heibel over komt graag relativeren. Niet zo bedoeld, uit de context gehaald. Maar over bedoeling en context kan nu juist geen twijfel bestaan: strapatsen over 'homeopathische verdunning' en een 'boreale wereld', geflirt met Alt-right, het laat te zeer een constante zien om ze als intellectuele balorigheid en aandachtstrekkerij te kunnen afdoen.

Baudet behandelt kwesties die sociaal-democraten niet onverschillig kunnen laten. Doorgeschoten marktdenken dat de sociale, culturele en morele opmaak van de samenleving kapot maakt. Baudets antwoorden kunnen de onze niet zijn, maar de kwesties die hij aan de orde stelt kunnen dat maar beter wel zijn. Het probleem is niet zijn kritiek op materialisme en vergoddelijking van individuele autonomie, maar zijn obscure 'boreale' praatjes. Sceptis tegenover de almaar uitdijende euthanasiepraktijk (het zelfgekozen levens-einde als categorisch imperatief) misstaat ons niet, en ook de vulgarisering van de populaire cultuur laat zich slecht rijmen met ons aloude verheffingsideaal. Je zou Baudet nog welkom heten in de politieke arena. Al leidt het tot groteske opinies (klimaat, MH17), hij herstelt de functie van tegendenken in een platgeslagen politiek discours. Daar zijn wij op onze manier toch ook mee bezig?

## Column

---

# Sterft, gij oude vormen en gedachten?

Door **Marieke Dwarswaard**

Researchmasterstudent Geschiedenis aan de Universiteit Leiden

Op het PvdA-congres van 2018 konden de deelnemers voor het eerst een 'spoken word'-versie van het bekende socialistische lijdlied *De Internationale* aanhoren. De PvdA had artiest Christopher Blok gevraagd een moderne versie van het lied te maken, en voor de videoclip waren er bij zijn tekst beelden gezocht uit de geschiedenis van de socialistische arbeidersbeweging in Nederland.

Over de creatieve interpretatie van Blok lopen de meningen uiteen: ik vind het zelf erg ver afstaan van het origineel en niet bepaald tijdloos, maar wel een mooie poging om een wat ouderwets klinkend lied nieuw leven in te blazen en aandacht te vragen voor de geschiedenis van de sociaal-democraten.

Die geschiedenis en dat lied hebben sowieso mijn interesse. Het afgelopen jaar deed ik onderzoek naar het 'socialistisch Willemus in ons land', zoals partijcoryfee Willem Vliegen *De Internationale* in een toespraak in de Tweede Kamer in 1933 omschreef. De Radio-Omroep Contrôle Commissie dreigde het afspelen ervan op de radio destijds te verbieden, en daar kwam Vliegen tegen in het geweer door te stellen dat het lied toch al zo'n 32 jaar in Nederland bestond, en dat de overheid er dus rijkelijk laat achter kwam dat het staatsgevaarlijk zou zijn.

Een beknopte samenvatting van die geschiedenis luidt als volgt: in 1871 schrijft de Franse 'communard' Eugene Pottier vlak na het bloedige einde van de Parijse Commune de tekst van *L'Internationale*. Tot 1888 wordt deze vaak op de melodie van dat andere bekende strijdlied, *La Marseillaise*, gezongen. In dat jaar componeert Pierre de Geyter de melodie

waarop *L'Internationale* tot op de dag van vandaag klinkt. In 1901 vertaalt Henriette Roland Holst de tekst van Pottier naar het Nederlands. Die tekst wordt gepubliceerd in partijkrant *Het Volk* en wordt daarna vrij snel overgenomen door de linkse groeperingen in Nederland. Sommige daarvan passen de tekst al naar gelang aan: zo wordt het 'reedlijk willen' van Roland Holst bij verschillende communistische organisaties 'stormend willen' – een iets krachtigere uiting van het revolutionaire gedachtegoed dat de tekst moet overbrengen.

*De Internationale* wordt gezongen als afsluiting van partijcongressen bij zowel de SDAP als de in 1909 opgerichte SDP (later CPH en nog later CPN), maar ook als strijdlied tijdens stakingen en demonstraties, als herinneringslied op begrafenissen en als feestlied op hoogtijdagen als 1 mei. Tijdens de Tweede Wereldoorlog krijgt het er nog een functie bij: die van verzetslied. Het is te horen tijdens de Februaristaking en tijdens de executie van leden van het Marx-Lenin-Luxemburgfront: zij zingen het hand in hand als hun doodsvonnis wordt voltrokken.

Na de oorlog, als de SDAP opgaat in de PvdA en de CPN uit vijf jaar illegaliteit komt, wordt *De Internationale* gezien als iets van vroeger. In de afgelopen twintig jaar werden PvdA-partijcongressen af en toe toch weer op de traditionele manier afgesloten door het strijdlied – met ondertiteling – aan te heffen, al was dat voor velen onwennig. De poging tot een hippe versie van het oude lied is dus logisch, maar misschien neemt die de opdracht uit de oorspronkelijke vertaling van 'Sterft, gij oude vormen en gedachten' wel iets te letterlijk.

Laten we het oorspronkelijke lied en de betekenis die het heeft gehad voor de socialistische arbeidersbeweging niet vergeten en in de toekomst ruimte bieden aan zowel het oude als het nieuwe.

# A.L. Snijders

---

## Op de fiets

Tachtig jaar geleden werd ik door mijn moeder in het Amsterdamse Beatrixpark in een kinderwagen rondgereden. Het park was in 1938 geopend, ik in 1937 geboren, mijn moeder was zesentwintig. Gisteren, 8 juli 2019, was ik er weer, niet in een kinderwagen, maar met een wandelstok. Ik herinnerde me niets, plantsoenen en vijvers zijn kneedbaar, straten liggen vast. Mijn geboortestraat, op steenworp afstand, is geen spat veranderd. Het is stil, maar de zon schijnt en de wind is matig. Ik ben oud en ga op een bankje bij een onbekende vijver zitten. Er zijn nog meer lege bankjes, maar de man die ik zonder vooroordeel een zwerver zou willen noemen, komt naast mij zitten. Hij stinkt, en praat met mij, ik antwoord hem, ik ben een sociaal-democratische humanist. Wat hij vertelt is niet de moeite waard, wat ik antwoord ook niet. Hij drinkt, hij heeft een fles witte port bij zich. Na een ferme slok biedt hij me de fles aan, ik weiger, er zijn grenzen aan fatsoen en mededogen. Even later komt er een jonge moeder aanfietsen, ze stopt op de houten brug, ze tilt haar dochtertje uit het zitje en zet haar op de zware, houten balken. De zwerver zegt dat ze het kind gaat verdrinken. Ik schrik niet van z'n woorden, maar ik verzet me wel. 'Waarom zeg je dat? Je bent een vuile smeerlap.' Hij blijft kalm, hij zegt dat hij de mensen kent, bovendien leest hij de kranten. Ik zeg dat kinderdoding door ouders wel eens voorkomt, maar dat het zeldzaam is. Hij haalt zijn schouders op en mompelt dat hij de mensen kent. Het komt niet meer goed tussen deze man en mij. We kijken hoe de moeder haar kind in leven laat en met haar praat over de reiger die ook op de brug is gaan zitten. Even later fietst ze weer door met haar kind. De zwerver vertrekt ook, ik ben weer alleen, met een vuil gevoel in mijn hoofd.

## S&D online lezen

Abonnees van S&D kunnen 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](mailto: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* Tijd voor verandering
- 4 *Column Reinier Tromp* Een donkergrijs randje
- 5 **Henk Nijboer** Een land kan nooit sterk zijn als het niet sociaal is
- 15 **Peter Kanne** Fusie! Als PvdA en GroenLinks hun idealen serieus nemen
- 26 **Philip van Praag** Heeft een linkse fusiepartij de toekomst?
- 29 *Column Annemarie Kok* Aan tafel?
- 31 *Column Annemarieke Nierop* Bijna student
- 
- 32 *Onze instituties op de schop II*
- 34 **Menno Hurenkamp** Verbeter het parlement, begin bij jezelf
- 40 **Wimar Bolhuis** Ons gedateerde belastingstelsel zit in de weg
- 52 **Anton Hemerijck & Marc van der Meer** De kansen van het poldermodel op de langere termijn
- 69 **Koen van der Gaast** Verduurzamen van de voedselsector is een collectieve en geen individuele opgave
- 
- 80 *Column Bert Ummelen* Merci, Thierry
- 81 *Column Marieke Dwarswaard* Sterft, gij oude vormen en gedachten?
- 82 **A.L. Snijders** Op de fiets



ONZE INSTITUTIES OP DE SCHOP III

# Een hervormingsagenda voor de sociaal-democratie

PAUL DE BEER MARCEL LEVI BAREND WIND &amp; CODY HOCHSTENBACH



WIMAR BOLHUIS RANDY MARTENS HENK NIJBOER

## Niet ingrijpen op de woningmarkt is geen optie

MAARTEN VAN DEN BOS Twee hoeraatjes voor de Derde Weg

Jaargang 76, nummer 5, oktober 2019

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

Wiljan Linders (*eindredactie*)

Marijke Linthorst

Annemarijke Nierop (*hoofdredeactie*)

## Redactieraad

Maurits Barendrecht

Marc Chavannes (*voorzitter*)

Liesbeth Noordegraaf

Paul Tang

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

## Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

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

## Vormgeving

Jaap Swart (*omslag & lay-out*)

## Abonnementen

Bel 06 206 12 852 of mail

[info@vangennep-boeken.nl](mailto:info@vangennep-boeken.nl)

voor een abonnement of kennis-  
makingsnummer.

## Uitgever

Uitgeverij Van Gennep

Emmastraat 69

1814 DM Alkmaar

[info@vangennep-boeken.nl](mailto: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.

© 2019 Uitgeverij Van Gennep

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

## Hervormen zonder radicaal te zijn

‘Een linkse agenda voor onze instituties’, die wens uitte Paul de Beer in het juni-nummer van *S&D* bij het begin van de serie *Onze instituties op de schop*. Op onze uitnodiging schreef Louise Elffers over manieren om het vmbo, de havo en het vwo in de onderbouw meer met elkaar te verbinden – zonder meteen de middenschool op te dringen. En Herman van de Werfhorst schreef een voorstel om de doelen van het onderwijs te veranderen: minder eenzijdig gericht op de wensen van de arbeidsmarkt, meer op het bieden van gelijke kansen en het bevorderen van burgerschap.

Romke van der Veen bedacht een driepijlersysteem voor de sociale zekerheid, vergelijkbaar met ons pensioenstelsel. Fabian Dekker wilde toe naar een systeem waarin mensen ‘participatiezekerheid’ krijgen op de arbeidsmarkt. Marc van der Meer en Anton Hemerijck namen het veel bekritiseerde Nederlandse poldermodel onder de loep: dat heeft volgens hen zeker nog toekomst als we het maar veel meer richten op investeringen in onderwijs, zorg en arbeidsmarkt. Wimar Bolhuis kwam met tien concrete belastinghervormingen. Koen van der Gaast zette op een rij wat nodig is voor verduurzaming van onze voedselproductie. Menno Hurenkamp kraakte de pogingen om de parlementaire democratie te hervormen als oplossing voor ‘het populisme’: laat partijen vooral ook zelf kijken hoe ze zich kunnen vernieuwen.

Dit nummer sluiten we de serie af met artikelen van Cody Hochstenbach & Barend Wind en Marcel Levi. De eersten stellen onder andere voor pensioenfondsen meer te laten investeren in betaalbare huurwoningen en in hypotheek voor hun leden. Marcel Levi pleit voor democratisering van de gezondheidszorg op lokaal niveau.

Er is niet aan te ontkomen: het linkse enthousiasme voor hervorming van onze publieke voorzieningen is terug. Minder naïef en ‘radicaal’ dan in de jaren zeventig, maar daarvoor niet minder ambitieus.

## Onderhoud de instituties van de democratische rechtsstaat

Door **Ruud Koole**

Redacteur S&D

Het zijn harde tijden voor de instituties van de democratische rechtsstaat. In Hongarije en Polen staan de media en de rechterlijke macht onder druk van politieke leiders met weinig rechtsstatelijk besef. In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk worden de parlementen door president Donald Trump respectievelijk premier Boris Johnson met de-dain behandeld.

Hoeveel zorgen moeten we ons in Nederland maken? De vreselijke moord op een advocaat toont de kwetsbaarheid van de rechtsstaat ook in Nederland. Maar dat is iets anders dan wanneer regeringsleiders zelf de instituties van de democratische rechtsstaat ondermijnen, zoals in genoemde landen. Licht ook in Nederland het knevelen van media of rechterlijke macht door de regering op de loer? Zijn ook hier pogingen van de regering te verwachten om het parlement *à la Johnson* buiten spel te zetten?

Dat ligt niet in de lijn van de verwachting. Natuurlijk, de democratische rechtsstaat moet ook in Nederland permanent worden onderhouden. Voorstellen die een andere kant op gaan, komen zeker voor en dienen te worden bestreden. Zo is er terecht zorg over de sociale advocatuur: de toegang tot de rechter kan in gedrang komen wanneer er te weinig rechtshulp beschikbaar is voor mensen met een kleine portemonnee. Alertheid is steeds geboden.

Het bewust buiten spel willen zetten van het parlement, zoals Johnson probeerde, is bij ons niet aan de orde. Wel dient men ook hier alert te zijn. Zo is tegengas nodig tegen

de trend om veel regelgeving niet in formele wetten op te nemen, maar in algemene maatregelen van bestuur, waarover een parlement minder te zeggen heeft. Dat is evenzeer nodig wanneer de regering een akkoord sluit met maatschappelijke organisaties en dat akkoord aan het parlement zou aanbieden met de boodschap dat er niets aan te veranderen valt omdat anders het hele akkoord in duigen valt.

Theoretisch is het denkbaar dat een toekomstige regering het parlement bruuskeert en zelfs blijft zitten nadat een motie van wantrouwen is aangenomen. De voor een parlementair stelsel centrale vertrouwensregel staat ook in Nederland nergens zwart op wit en er is geen Hooggerechtshof, zoals in het Verenigd Koninkrijk, dat die regering zou kunnen corrigeren.

Maar dat hoeft ook helemaal niet. Wat vaak als zwakte van het Nederlandse stelsel wordt beschouwd, is in feite zijn kracht. Het veelpartijstelsel in een land van politieke minderheden dwingt tot coalitieregeringen die in de praktijk werken als een intern systeem van *checks and balances*: de coalitiepartijen houden elkaar scherp. Geen van die partijen krijgt zo de kans om de macht volledig naar zich toe te trekken.

Wat wel altijd nodig is, welke instituties men ook heeft, is dat de bewoners van die instituties deze koesteren. Instituties zijn als de dijken langs een rivier bedoeld om de stroom van soms heftige maatschappelijke ontwikkelingen binnen de beddingen te houden. Politici en commentatoren die met minachting spreken over de rechterlijke macht of over het parlement ondergraven die dijken. Daar is uiteindelijk niemand mee gebaat, ook zichzelf niet.

# Twee hoeraatjes voor de Derde Weg

De Derde Weg, de sociaal-democratische politiek van de jaren negentig, wordt vaak bestempeld als een knieval voor het neoliberalisme. Historicus Maarten van den Bos betoogt dat in de Derde Weg juist gemeenschappelijkheid en actief burgerschap centraal stonden. Nu de dominantie van het neoliberalisme langzaam afbrokkelt, heeft de PvdA meer aan een herwaardering van de Derde Weg dan aan negativisme over afgeschudde ideologische veren en andere romantiek over het vroege socialisme.

## MAARTEN VAN DEN BOS

*Historicus, algemeen secretaris bij de Banning Vereniging en auteur van *Geloven in het ideaal – over de geschiedenis van de Arbeidersgemeenschap der Woodbrookers**

Op maandagavond 11 december 1995 sprak Wim Kok vanaf het podium van De Rode Hoed in Amsterdam de achtste Den Uyl-lezing uit. In een breed uitgezet betoog liet hij iets zien van een nieuwe koers voor de sociaal-democratie. Het waren echter niet de passages over de rol en functie van de Partij van de Arbeid, het belang van een investering in infrastructuur, de toekomst van de rechtsstaat en de Europese samenwerking of de samenhang in de samenleving die de aandacht van het publiek op langere termijn wisten vast te houden. Uiteindelijk zou vooral dat ene beruchte tussenzinnetje eeuwigheidswaarde verkrijgen. In een passage waarin Kok wees op de strijd tussen liberalisme en sociaal-democratie die de komende jaren het aangezicht van Nederland zou bepalen, stelde hij vast dat de aloude socialistische ideologie niet altijd afdoende antwoord had op de 'sleutelvragen van deze

tijd'. Enige heroriëntatie was derhalve nodig, waarbij het 'afschudden van ideologische veren' niet alleen een probleem was, maar soms ook 'een bevrijdende ervaring' kon zijn.<sup>1</sup>

Deze uitspraak van Kok lijkt symbool geworden voor de politiek van de PvdA in de jaren negentig: de Derde Weg. Een periode waarin de ideologische basis werd geofferd op het altaar voor het geloof in de oplossende kracht van de markt. Die Derde Weg heeft weinig goede pers, dezer dagen. De Derde Weg, dat was 'het geloof dat de markt in alle behoeften van de burger kan voorzien', aldus Lodewijk Asscher in een recent interview.<sup>2</sup>

In zijn boek *Opstaan in het Lloyd Hotel* breekt Asscher de staf over het al te grote geloof in de markt als model. Dit 'neoliberale denken' was in de jaren negentig van (te) grote invloed op de sociaal-democratie.<sup>3</sup> Die conclusie is nog terughoudend vergeleken

bij de analyse van de Amerikaanse socioloog Stephanie L. Mudge. In haar boek *Leftism Reinvented* stelt zij vast dat het politieke denken in sociaal-democratische partijen de afgelopen honderd jaar twee keer fundamenteel veranderde: in de jaren dertig toen de leer van Marx werd ingeruild voor de economische theorie van Keynes en in de jaren negentig toen met de Derde Weg de sociaal-democratie 'geneoliberaliseerd' werd. Mudge wijst economisch en politiek experts binnen sociaal-democratische partijen aan als verantwoordelijken voor deze ideologische verschuivingen.<sup>4</sup>

## 'Derde Weg' is een etiket geworden dat te plakken valt op alles wat we eigenlijk niet willen

De gedachte dat de Derde Weg weinig meer was dan neoliberalisme onder een andere noemer – of toch op zijn minst een denken over politiek inhield waarin veel te weinig afstand gehouden werd van het geloof in de heilzame werking van de markt – kleurt het oordeel over het recente verleden van de PvdA. In veel kritiek binnen en buiten de partij op het kabinet-Rutte/Asscher kwamen de afgeschudde veren, de Derde Weg en het verwijt van neoliberale politiek terug.<sup>5</sup> De Derde Weg is volgens critici dan een voorbeeld van hoe het niet moet: meebuigen met of zelfs incorporeren van (neo) liberale politieke inzichten, samenwerken met politieke tegenstanders, meewerken aan privatisering van belangrijke overheidsdiensten en bezuinigen op kwetsbare mensen.

'Derde Weg' is een etiket geworden dat te plakken valt op alles wat we eigenlijk niet willen, maar waarvoor ruim baan geboden werd sinds Kok met het afschudden van de veren als het ware de sociaal-democratie bij het grofvuil

zette. De vraag of dat ook was wat er daadwerkelijk gebeurde, lijkt vervolgens niet langer relevant, terwijl mijn stelling zou zijn dat het denken van de Derde Weg ons vandaag de dag meer te bieden heeft dan het pronken met de veren die Kok zeer terecht wenste af te schudden.

### *Weifelend etatisme*

De meest fundamentele verschuiving in het politieke denken in de Nederlandse sociaal-democratie van de jaren dertig van de vorige eeuw was de veranderende omgang met de rol van de staat. Die verandering was het gevolg van een lange worsteling. In het klassieke denken van Marx was de staat immers een van de instituties van de onderdrukkende klasse, zij zou derhalve na de revolutie verdwijnen. Maar in het befaamde *Plan van de Arbeid* dat de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij in 1935 lanceerde om de problemen van de economische crisis het hoofd te bieden, kreeg juist de staat een hoofdrol. Het was de staat die zorg moest dragen voor 'bestaanszekerheid bij een behoorlijk levenspeil'. Dat was, zo werd nog omstandig uitgelegd, dan wel geen socialisme maar men moest ergens beginnen.<sup>6</sup>

Die terughoudendheid verdween vervolgens al snel. In het onder leiding van dominee en partijbestuurslid Willem Banning geschreven beginselprogramma van 1937 werd bestaanszekerheid als centrale doelstelling van het democratisch socialisme aangemerkt en werd de staat daarvoor als het ware leveringsverantwoordelijk gemaakt. De vraag wie de staatsmacht naar zich toe zou weten te trekken zou in de toekomst dan ook een steeds belangrijker uitgangspunt van politieke strijd worden, schreef Banning een jaar later. En nog in 1959, nadat onder zijn leiding opnieuw een beginselprogramma was geschreven, nu voor de Partij van de Arbeid, stelde hij opnieuw 'de positieve betekenis van de democratische staat ter wille van de vrijheid van allen' centraal. De staat was en bleef een 'machtig en onmisbaar middel' in de sociaal-democratische strijd voor gerechtigheid en vrijheid.<sup>7</sup>

Het zou tot de jaren tachtig van de vorige eeuw duren voor die redenering echt fundamenteel ter discussie zou komen te staan. In het rapport *Schuivende panelen* — op verzoek van de toen net als partijleider aangetreden Wim Kok geschreven door een commissie onder leiding van Jan Pronk — werd expliciet verwezen naar de heroriëntatie van de jaren dertig. Waar toen de nationale staat ‘als mechanisme van maatschappelijke leiding, coördinatie en vernieuwing’ was aangewezen, werd die taak nu elders belegd: zowel op bovenstatelijk als op lokaal niveau.

De centrale rol van ‘de overheid’ leek uitgespeeld, die hoefde nog slechts ‘randvoorwaarden’ te scheppen.<sup>8</sup> Wat volgde was een periode waarin verwarring de boventoon voerde; een doorslaggevend antwoord op de vraag hoe de sociaal-democratie nu de relatie tussen markt en overheid zag, bleef uit. Pas eind jaren negentig schreef politicoloog Jos de Beus dat nu wel duidelijk was dat de ‘marsroute’ van de PvdA sinds 1987 een ‘principiële afscheid van etatisme’ liet zien. In hoeverre dat inzicht breed in de partij gedeeld werd valt echter moeilijk te beoordelen. Een aanwijzing dat dit toch niet het geval was, is dat de rapporten op basis waarvan De Beus deze conclusie trok door het partijcongres werden afgewezen als basis voor een nieuw beginselprogramma.<sup>9</sup>

Sinds begin jaren negentig werd geworsteld met het puntig formuleren van een nieuwe koers. In een rapport uit 1991 constateerde een commissie onder leiding van Jos van Kemenade dat er in de jaren tachtig dan wel een diepgravende ideologische heroriëntatie op gang was gekomen, maar die was volgens de opstellers nog te weinig in politieke conclusies samengevat. De auteurs deden het partijcongres dan ook de suggestie aan de hand om te gaan nadenken over een nieuw beginselprogramma om zodoende een aantal aanzetten nog eens systematisch te doordenken.<sup>10</sup> Daar kwam het niet van.

Welke veren Kok nu precies wenste af te schudden werd dan ook nooit helemaal duidelijk. In zijn lezing bracht hij bijvoorbeeld naar

voren dat de sociaal-democratie stond voor ‘een actieve publieke sector’ die zich ‘op vele terreinen mag begeven’. De gedachte dat de klassieke sociaal-democratie werd ingeruild voor een al te groot geloof in de heilzame werking van de markt, de kern van de latere kritiek op de Derde Weg, lijkt dan ook niet zonder meer juist.

### ***Hartverwarmende werkelijkheidszin***

Toen de kritiek op overheid vanaf de tweede helft van de jaren zeventig als een grondzee kwam opzetten, had de PvdA hierop geen goed antwoord paraat. Dat is op zichzelf niet zo verwonderlijk gezien de manier waarop de sociaal-democratie weifelend vasthield aan de centrale rol van de staat in het economische en politieke leven. De opkomst van die kritiek noopte uiteraard wel tot het zoeken naar een antwoord.

In een uitvoerige verkiezingsrede, gehouden in de hoofdstedelijke poptempel Paradiso in 1981, sprak Joop den Uyl al van de noodzaak de strijd aan te vangen met ‘nieuw rechts’, een politiek die ‘onder het mom van individuele verantwoordelijkheid en inzet’ pleitte voor een kleinere overheid die zich slechts bekommerde om ‘rust en orde’.<sup>11</sup> De vraag welke maatschappij-analyse de sociaal-democratie hier tegenover zou moeten zetten bleek echter niet zo gemakkelijk te beantwoorden, terwijl de ideologische traditie hiervoor toch voldoende handvatten bood. Het probleem was echter dat die eigen traditie medio jaren zestig tot voltooid verleden tijd verklaard was. In 1977 had de PvdA een nieuw beginselprogramma aanvaard dat volgens een van de opstellers de neerslag beoogde te zijn van ‘het nieuwe denken dat de partij in de jaren zestig overspoelde’.<sup>12</sup>

Dit nieuwe denken blonk echter niet uit in consistentie. Het begrip gemeenschap — sinds de jaren twintig een van de kernbegrippen in het sociaal-democratische denken — was uit het beginselprogramma geschrapt. De vraag hoe de nieuwe nadruk op het individu, ruimte

voor zelfontplooiing en authenticiteit zich verhiielden tot idealen als solidariteit en gelijkheid werd noch gesteld, noch beantwoord.

Bij het aanbieden van het beginselprogramma van 1959 had Banning nog eens uitgelegd aan welke voorwaarden een dergelijk programma in zijn ogen moest voldoen. Het diende te starten vanuit een heldere visie op mens en samenleving, werkte die vervolgens uit in min of meer concrete politieke strijdpunten en bevatte ten slotte gedachten over de institutionele verankering en praktische uitvoerbaarheid van een en ander.<sup>13</sup> Wanneer het programma van 1977 langs die meetlat werd gelegd, scoorde het zonder twijfel een onvoldoende. Anders dan zijn voorgangers ontbrak het aan echte richtinggevende ideeën. Bovendien werden de verschillen met voorgaande programma's niet langer beschreven en verklaard. Al met al leek de tekst meer op een wat lang uitgevallen verkiezingsprogramma dan op een beginselprogramma.<sup>14</sup>

Wat in het document evenzo ontbrak, was enige continuïteit met het verleden. Dat was volgens een nieuwe generatie in de PvdA ook niet nodig, eerder onwenselijk. In 1963 werd Banning, onder wiens leiding de beginselprogramma's van 1946 en 1959 tot stand waren gekomen, ter gelegenheid van zijn vijfenzeventigste verjaardag in een hoofdredactioneel commentaar in *Het Vrije Volk* geëerd. De krant omschreef hem als een van de mensen 'die aan het Nederlandse socialisme allure hebben gegeven' en als een man met 'een hartverwarmende werkelijkheidszin'. Juist aan dat laatste had een nieuwe generatie binnen de PvdA weinig behoefte.

Banning werd weggezet als zendeling van het vrijzinnig protestantisme wiens 'personalistisch socialisme' slechts een vernisje was over een weinig verheffend pragmatisme dat met socialisme vrijwel niets meer van doen had. Tegelijkertijd radicaliseerde de partij. De door Banning in 1919 opgerichte Arbeidersgemeenschap der Woodbrookers, op wiens vormingscentrum te Bentveld nabij Haarlem sinds de jaren dertig menig lid van SDAP en

PvdA de basis van de sociaal-democratische beginselen was bijgebracht, verloor langzaam maar zeker het contact met de PvdA.<sup>15</sup>

In de ideologische heroriëntatie die vanaf begin jaren tachtig werd ondernomen, werd de Arbeidersgemeenschap echter opnieuw als mogelijke partner geaccepteerd. In 1982 kwam het tot een convenant tussen de besturen van de Arbeidersgemeenschap en de PvdA, daarin werd uitgesproken dat de Arbeidersgemeenschap een rol zou kunnen vervullen in de te voeren debatten over de toekomst van de sociaal-democratie.

In de jaren die volgden verschenen in de kolommen van het door de Arbeidersgemeenschap uitgegeven blad *Tijd en Taak* tal van beschouwingen over de stand van het debat. Te Bentveld werden verschillende bijeenkomsten en zomercursussen georganiseerd. Ook daar werd eind jaren tachtig wel gepleit voor een nieuwe bezinning op de verhouding tot de overheid, een herwaardering van een moreel geladen visie op mens en samenleving en een hernieuwde oriëntatie op het verleden van de partij. Al te veel effect had dat allemaal niet. Belangrijker bleken de ontmoetingen – eveneens in Bentveld – met leden van het CDA en de VVD. De kortste weg terug naar politieke relevantie zo leek, was het verwerven van regeermacht. Voor het zoeken naar inzicht was relatief weinig tijd, voor een grondige analyse van de historische ontwikkelingsgang van de sociaal-democratie geen belangstelling.

### ***Nieuwe gemeenschappelijkheid***

Of die historische analyse een basis had kunnen zijn voor een beter weerwerk ten opzichte van het neoliberalisme dat vanaf de tweede helft van de jaren zeventig begon aan een opmars richting ideologische dominantie is moeilijk te zeggen. Maar het ontbreken van een grondig gefundeerde visie op mens en samenleving zal weinig hebben geholpen, zeker omdat het neoliberalisme meer was dan de economische paragraaf uit het politieke programma van Margaret Thatcher en Ronald Reagan.



De Franse filosoof Michel Foucault heeft in een nog altijd indrukwekkende serie lezingen uit 1979 over het ‘hedendaags’ of ‘modern’ liberalisme uitgelegd dat het hier niet zozeer ging om een verandering in de economische politiek, maar om het opdringen van het discursieve model van de markteconomie aan de staat en de publieke sfeer. Het betrof een manier van spreken en schrijven over de samenleving, de politiek en de intermenselijke verhoudingen die telkens teruggreep op de gedachte dat het op al die terreinen in de kern ging om de berekening van winst of verlies. Deze manier van spreken had grote invloed, zo groot dat het vrijwel ondoenlijk zou worden om er als het ware omheen te denken.

---

## We kunnen de Derde Weg het beste begrijpen als een poging een antwoord te vinden op de ideologische verwarring

---

De gedachte dat mensen in essentie te allen tijde zelf verantwoordelijk zijn voor winst of verlies, de omgang met tegenslag en het verwerven van succes maakte elk individu als het ware tot zijn eigen kleine onderneming.<sup>16</sup>

De sociaal-democratie had het met deze omslag bijzonder moeilijk. In retrospectief was de analyse van Den Uyl over de nieuw rechtse politiek betrekkelijk scherp, maar ook hij kwam niet tot een echt antwoord op de vraag wat sociaal-democraten daar nu tegenover dienden te stellen. In tal van landen had deze verwarring bovendien tot gevolg dat sociaal-democratische partijen zich maar moeilijk wisten te ontworstelen aan een matig doordacht conservatisme.

In het debat over de verzorgingsstaat was behoud van wat er was het devies. Een of-

fensieve, eigenstandige politieke visie op de toekomst was ver te zoeken. In deze context ontstond de Derde Weg, als een beweging die de ruimte zocht tussen de oude linkse politiek enerzijds en de nieuwe rechtse politiek anderzijds.

De Britse socioloog Anthony Giddens – ideoloog achter de opkomst van de toenmalig Labourleider Tony Blair – gaf in verschillende publicaties aan dat die tegenstelling overstegen diende te worden door een nieuwe analyse te maken van de samenleving van de toekomst. Daarin werden aspecten van het neoliberale denken opgenomen, maar werden deze evenzo voorzien van tegenwicht door een grote nadruk op een nieuwe gemeenschappelijkheid en een herwaardering van actief burgerschap.<sup>17</sup>

Mudge ziet de Derde Weg als een door sociaal-democratische partijen bewust nastreefde incorporeren van de ideologische tijdsgeest. Het lijkt er echter meer op dat de schrijvers, denkers, experts en politici die Mudge hiervoor verantwoordelijk houdt een hele andere bedoeling hadden. We kunnen de Derde Weg beter begrijpen als een poging een antwoord te vinden op de ideologische verwarring in verschillende sociaal-democratische partijen. Die verwarring werd enerzijds veroorzaakt door de hand over hand toenemende dominantie van een liberaal spreken over mens en samenleving, maar anderzijds ook door het doorsnijden van de verbinding met het eigen verleden.

De Nederlandse situatie was wat dat betreft geen uitzondering. Ook elders leek de sociaal-democratie de jaren zestig slechts met grote moeite te boven te komen. De gedachte dat verjonging en vernieuwing per definitie te verkiezen zouden zijn boven een verder voortbouwen op bestaande inzichten domineerde de beweging in heel Europa. De ineenstorting van het communisme na 1989 maakte de verwarring eigenlijk alleen maar groter.<sup>18</sup> De Derde Weg mag dan vervolgens zijn doodgelopen in een verdere ontsporing van het kapitalisme, dat wil nog niet zeggen dat alles wat in

deze periode gedacht en geschreven werd per definitie waardeloos is of dat de sociaal-democratie via de Derde Weg als het ware een soort synoniem werd voor neoliberalisme.

Bovendien is het maar geheel en al de vraag hoe invloedrijk dit denken in Nederland nu daadwerkelijk was. Kok opende zijn lezing met een verwijzing naar een artikel van Den Uyl uit de jaren vijftig, waarin een zekere mate van pragmatisme werd verkozen boven het geloof in de utopie van de heilstaat. En wel vaker positioneerde Kok zich in een lange traditie van programmatisch, op concrete problemen gericht bestuur. Die traditie, die zich ontwikkelde van het wethouderssocialisme tot het plan- of ingenieurs-socialisme, was net zozeer onderdeel van de geschiedenis van de Nederlandse sociaal-democratie als het heftige ideologisch debat dat was. Met Den Uyl wees Kok er vervolgens ook op dat dit niet betekende dat vergezichten moesten worden vergeten.

In de passages over de samenhang van de samenleving en de rol van de publieke sector klonk vervolgens iets door van de wens na te denken over een andere wereld. Het was een beeld waar Kok na zijn lezing overigens weinig woorden meer aan vuil wenste te maken, het dagelijks werk ging voor. Het is niet voor niets dat na de grote verkiezingsnederlaag van 2002 binnen de PvdA geconstateerd werd dat de ideologische vernieuwingsslag van de Derde Weg in Nederland te weinig expliciet was gemaakt, waardoor onvoldoende duidelijk was geworden waar de PvdA nu precies stond en waartoe al haar werk eigenlijk gediend had.<sup>19</sup>

### ***Een Derde Weg***

‘Het plan-socialisme is een Derde Weg en als zodanig de overwinning der verouderde tegenstellingen’, schreef Banning in 1935. ‘Naarmate socialistische structuurveranderingen plaats grijpen, en de gemeenschap de taak der particuliere ondernemers overneemt; of: naarmate zij de particuliere ondernemingen onderwerpt aan een rechtsorde, waarin de mede-verantwoordelijkheid der arbeiders

is vastgelegd, naar die mate wordt de productiechaos en de economische verscheurdheid (klassenstrijd) overwonnen door een nieuwe binding.’<sup>20</sup> Die nieuwe binding was vervolgens het voornaamste vraagstuk voor een vernieuwde sociaal-democratie. Het zijn woorden die wel enige overeenkomst hebben met de gedachten zoals Kok die formuleerde. Diens nadruk op het belang van werkgelegenheid, niet alleen vanwege de inkomsten maar ook omwille van de structuur die werk aan het leven geeft, paste ook wel in het vocabulaire van Banning. Dergelijke parallelen worden echter aan het oog onttrokken door het lawaai dat Nieuw Links maakte in de jaren zestig. Het geluid van Nieuw Links wordt als maat van goede, ideologisch gedreven politiek beschouwd. Alles wat daarvoor kwam werd lange tijd versleten voor saai pragmatisme.

Dat deed het verleden geen recht, net zoals het de jaren van Kok geen recht doet door deze te bestempelen als de finale capitulatie van de sociaal-democratie voor het neoliberale geloof in de markt als de maat van alle dingen. Er valt ongetwijfeld veel negatiefs te zeggen over de Derde Weg, maar met haar nadruk op het herontdekken van het gemeenschapsbegrip en het opnieuw zoeken naar een evenwicht tussen rechten en plichten, noden en wensen, gedeelde en individuele verantwoordelijkheden in de moderne verzorgingsstaat, werd een aantal vragen opgeworpen die ook vandaag nog om een antwoord vragen. De urgentie hiervan mag blijken uit de bijdrage van Lodewijk Asscher aan de recente Algemene Politieke Beschouwingen waarin het begrip gemeenschap weer eens een paar keer viel, zij het nog zonder heel scherpe uitwerking. Het is dan ook spijtig dat de ‘begripvolle herwaardering’ van de Derde Weg, waartoe Wouter Bos in zijn Den Uyl-lezing uit 2010 opriep, eigenlijk nooit echt van de grond is gekomen.

Provocatief gezegd zijn twee hoeraatjes voor de Derde Weg wellicht wel meer op zijn plaats dan al het negativisme. Denkers van de Derde Weg dachten na over het opnieuw

centraal stellen van het gemeenschapsbegrip, pleitten voor een zekere mate van redelijkheid en gematigdheid en wilden werken aan een doordacht verhaal over de publieke sector. Veel was wellicht nog onvoldoende uitgewerkt en soms ook naïef in het geloof dat het kapitalisme te temmen viel met goede bedoelingen in plaats van harde restricties. Geen drie hoeraatjes derhalve, veel had achteraf beter gekund en wellicht ook ontmoeten. Eén hoeraatje voor de wens de verbroken verbinding met de sociaal-democratische traditie weer te herstellen en één voor de naar mijn overtuiging oprechte poging een antwoord te formuleren op de dominantie van het neoliberale denken.

Dat is, het moet gezegd, al meer dan we vandaag de dag lijken klaar te spelen.

Het huidige beginselmanifest van de PvdA is alweer vijftien jaar oud. Nu de dominantie van het neoliberale beeld van de samenleving lijkt af te brokkelen doordat de schaduwzijden ervan steeds zichtbaarder worden, is het de hoogste tijd dat de Partij van de Arbeid opnieuw gaat nadenken over de eigen uitgangspunten. Daarbij zouden juist die perioden en die tradities uit de sociaal-democratische geschiedenis die wat minder nostalgische gevoelens oproepen, wel eens van meer waarde kunnen blijken dan de romantiek van het vroege socialisme of de reuring van de jaren zestig.

## Noten

- 1 Wim Kok, (2009), 'Wij laten niemand los', in: *In het spoor van Den Uyl. Den Uyl-lezingen 1988-2008*, Amsterdam, pp.187-216, daar p.192.
- 2 Interview Lodewijk Asscher, 'De PvdA is weer een relevante partij', op: <https://www.nu.nl/weekend/5967635/interview-asscher-de-pvda-is-weer-een-relevante-partij.html> (laatst gezien op 22-7-2019).
- 3 Lodewijk Asscher, (2019), *Opstaan in het Lloyd Hotel*, Amsterdam, pp.127-128.
- 4 Stephanie L. Mudge (2018), *Leftism Reinvented. Western Parties from Socialism to Neoliberalism*, Cambridge.
- 5 Vgl. voor een aantal voorbeelden Wilco Boom, (2017), *De neergang van de PvdA. Prominente sociaaldemocraten over de crisis en de weg omhoog*, Amsterdam.
- 6 *Het Plan van de Arbeid. Rapport van de commissie uit NVV en SDAP*, (1935), Amsterdam, p.9, pp.18-19.
- 7 Willem Banning, 1962 [1938]), *Hedendaagse sociale bewegingen. Achtergronden en beginnelen*, Arnhem., pp.163-164; Willem Banning, 1959, *Kompas. Beginselprogramma 1959. Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Toelichting op het Beginselprogramma van 1959*, Amsterdam, p. 40.
- 8 J. Pronk e.a. (1987), *Schuivende panelen Continuïteit en vernieuwing in de sociaaldemocratie*, Amsterdam, p.59, p.18.
- 9 Jos de Beus, 'Twee claxons op de Nederlandse derde weg', *S&D* 2001/2, pp. 31-34.
- 10 J.A. van Kemenade, (1991), *Een partij om te kiezen. Partijvernieuwing en PvdA*, Amsterdam, p.58.
- 11 Joop den Uyl, (1981), *Tegen de stroom in. Verkorte weergave van een 2,5 uur durende rede, gehouden op 3 mei 1981 in Paradiso*, Amsterdam.
- 12 Wouter Gortzak, (1980), *Alledaags socialisme. Ontwikkelingen in de PvdA*, Amsterdam, p.84.
- 13 Willem Banning, (1959), 'Het beginselprogramma van 1959', *S&D* 1959/17, pp.204-211.
- 14 Vgl. Bart Tromp, (2010), 'Hoe bruikbaar is nog het sociaal-democratisch program?', in: *Geschriften van een intellectuele glazenwasser. De draagbare Tromp*, Amsterdam, pp.239-250.
- 15 Zie, ook voor het hiernavolgende, mijn in november te verschijnen boek over de geschiedenis van de Arbeidersgemeenschap: Maarten van den Bos, *Geloven in het ideaal. Geschiedenis en actualiteit van de Arbeidersgemeenschap der Woodbrookers*.
- 16 Michel Foucault, (1979), *De geboorte van de biopolitiek. Colleges aan het College des France*, Amsterdam, 2013; Yascha Mounk, (2017), *The Age of Responsibility. Luck, Choice and the Welfare State*, Cambridge.
- 17 Anthony Giddens, (1998), *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*, Cambridge.
- 18 Tony Judt, (2010), *Ill fares the land*, Londen.
- 19 F. Becker en R. Cuperus, (2002), 'Alarmfase 1! Zonder grondig zelfonderzoek gaat het niet', *S&D* 2002/ 5-6, pp.82-89.
- 20 Willem Banning, (1935), *Geloven en arbeid. Een inleiding tot het Nederlands religieus-socialisme*, Amsterdam, p. 60.



---

# ONZE INSTITUTIES OP DE SCHOP III

---

**PAUL DE BEER** schreef een afsluitend essay op basis van een serie van elf artikelen over noodzakelijke hervormingen van onze instituties. Twee van deze artikelen – van **MARCEL LEVI** en van **BAREND WIND & CODY HOCHSTENBACH** – staan in dit nummer. De andere negen zijn gepubliceerd in de vorige twee nummers van S&D.

De artikelen gaan over wat er moet veranderen in het onderwijs, de arbeidsmarkt, de parlementaire democratie, het poldermodel, de voedselsector, het belastingstelsel, het zorgstelsel en de woningmarkt.

In de jaren zeventig was de PvdA een echte hervormingspartij. Maar alle instituties radicaal omgooien, dat blijken we niet meer te willen. Geen wonder: de verwachte positieve effecten van stelselhervormingen vielen vaak tegen en ze hadden onbedoelde neveneffecten.

Dat wil niet zeggen dat ingrijpende hervormingen uit moeten blijven. Die kunnen we vaak ook realiseren door te draaien aan de knoppen die we al hebben. ‘Beter een wat minder hoogdravend en idealistisch verhaal als er dan meer kans is dat daarmee concrete stappen vooruit kunnen worden gezet.’

# Een nieuwe hervormingsagenda voor de sociaal-democratie

Moet de PvdA weer een echte hervormingspartij worden? Die vraag dringt zich op na lezing van de elf bijdragen die uiteenlopende auteurs in de afgelopen nummers van *S&D* leverden aan de serie ‘Onze instituties op de schop’.

**PAUL DE BEER**

*Redacteur S&D*

In de jaren zeventig tooide de PvdA zich graag met de term ‘hervormingspartij’. Maatschappelijke misstanden – uiteenlopend van armoede tot criminaliteit, van machtsverschillen tot ongelijkheid tussen vrouwen en mannen – werden toegeschreven aan onrechtvaardige en/of slecht functionerende instituties en structuren. Hervorming van die instituties was dan ook een noodzakelijke voorwaarde om de samenleving beter en socialer te maken.

Zo pleitte de PvdA onder meer voor de invoering van de middenschool, een vermogensaanwasdeling, hervorming van de grondpolitiek, liberalisering van abortus en verandering van de internationale economische orde. Het beginselprogramma van 1977 verwoordde deze hervormingsdrift misschien nog het duidelijkst. En dat nadat de PvdA al vier jaar lang in het ‘meest linkse kabinet ooit’ had geprobeerd allerlei hervormingen door te voeren. Toch moest de overheid proberen nog meer grip te krijgen op de samenleving om deze in de gewenste richting bij te sturen.

In de jaren tachtig, toen de PvdA langdurig in de oppositie verbleef, bekoelde de hervormingsdrift geleidelijk. Vanuit de politicologische en economische wetenschap zwol de kritiek op de overheid als ‘hervormer’ aan. In plaats van als de oplossing van maatschappelijke problemen werd de overheid steeds meer zelf als het probleem gezien. Het initiatief voor hervormingen verschoof geleidelijk naar de partijen ter rechterzijde. Voor hen betekende hervorming in de eerste plaats dat de overheid zich *minder* met de maatschappij moest gaan bemoeien en meer aan de markt en het particulier initiatief moest overlaten.

Hervorming werd geleidelijk synoniem met deregulering, verzelfstandiging, bezuinigingen, privatisering en marktwerking. Sociaal-democraten hadden hier niet echt een antwoord op. Ook zij verloren langzamerhand het geloof in de maakbaarheid van de samenleving. In de jaren negentig omhelsden zij onder de noemer de Derde Weg de gedachte dat ook een overheid die zich minder direct

Paul de Beer *Een nieuwe hervormingsagenda voor de sociaal-democratie*

in maatschappelijke processen mengt via een slimme vormgeving van het marktmechanisme en de juiste (fiscale) prikkels toch de gewenste sociale effecten kon realiseren.

Deze koerswijziging was aanvankelijk een succes. In veel landen heroverden de sociaal-democraten de macht en hun meer marktgeoriënteerde beleid droeg bij aan een langdurige periode van gestage economische groei. Na de eeuwwisseling trok de keerzijde van dit beleid echter steeds meer de aandacht. Het waren vooral de opkomende populistische politici – in Nederland Pim Fortuyn – die hierop wezen. De publieke sector was verwaarloosd, waardoor de kloof tussen arm en rijk groeide en de armsten weinig van de economische voorspoed profiteerden.

De PvdA nam al ras afstand van de Derde Weg, maar mistte een coherente alternatieve visie. Dat werd pijnlijk duidelijk na de wereldwijde financiële crisis van 2008 en de daaropvolgende Grote Recessie. Die maakte duidelijk dat de markt niet de oplossing bood voor alle problemen, maar er zelf mede debet aan was. Maar de sociaal-democratie slaagde er niet in een overtuigend financieel en sociaaleconomisch alternatief te formuleren. Het gevolg was dat het falen van de markt paradoxaal genoeg met grote electorale verliezen voor de sociaal-democratie gepaard ging.

### ***Veranderen zonder te hervormen***

In dit licht bezien is de vraag uiterst relevant of de PvdA zich vooral moet manifesteren als hoeder van de bestaande instituties omdat die, ondanks al hun gebreken, de burgers beschermen en ondersteunen in de kapitalistische markteconomie, of als hervormingspartij, die in die instituties juist een belangrijke oorzaak ziet van maatschappelijke misstanden en sociale ongelijkheid en daarom een meer of minder vergaande hervorming van die instituties nodig acht.

Als we de bijdragen aan de reeks ‘Onze instituties op de schop’ overzien, is onmiddellijk

duidelijk dat geen van de auteurs onverkort kiest voor de eerste optie. Dat is niet zo verwonderlijk. De huidige samenleving kent meer dan genoeg gebreken en het zou merkwaardig zijn als de PvdA zich zou profileren als een conservatieve partij die alles zoveel mogelijk bij het oude wil laten.

Opvallender is wellicht, dat ook vrijwel geen van de auteurs voor het tegenovergestelde pleit: een radicale hervorming van de bestaande instituties. Een ingrijpende stelselherziening, waarbij de basisprincipes van de bestaande instituties worden vervangen door

## Sociaal-democraten zijn ‘sadder and wiser’ geworden

geheel nieuwe grondslagen, is volgens geen van onze auteurs nodig of wenselijk. Dat is niet omdat daarvoor geen ideeën bestaan. Zo duikt op het gebied van sociale zekerheid met enige regelmaat het idee van een basisinkomen op. In het onderwijsstelsel zou te denken zijn aan een variant op de middenschool, waarbij het onderscheid tussen algemeen vormend en beroepsonderwijs geheel verdwijnt. In de gezondheidszorg zou de invoering van een nationaal zorgfonds – naar het model van de Britse National Health Service – een complete stelselwijziging betekenen. In onze representatieve democratie zouden invoering van een districtenstelsel, een besluitvormend referendum en/of een constitutioneel hof elementen van een ingrijpende herziening kunnen zijn.

Dat deze pleidooien in deze reeks ontbreken kan natuurlijk iets zeggen over de keuze van de auteurs die we uitgenodigd hebben – al hebben we hen primair geselecteerd op hun deskundigheid en niet op hun visie. Maar misschien zegt het ontbreken van radicale

Paul de Beer *Een nieuwe hervormingsagenda voor de sociaal-democratie*

hervormingsvoorstellen meer over de tijd-geest. Het geloof dat je met een ingrijpende stelselherziening de maatschappij aanzienlijk rechtvaardiger kunt maken, lijkt in sociaal-democratische kring nog hooguit een sluimerend bestaan te leiden. Sociaal-democraten zijn 'sadder and wiser' geworden.

Voor zover in het verleden ingrijpende stelselwijzigingen zijn doorgevoerd, hebben deze minder opgeleverd dan ervan werd verwacht. Denk aan de grote stelselwijziging in het onderwijs in de jaren zestig, de Mammoetwet. Die heeft misschien wel bijgedragen aan een grotere toegankelijkheid van het onderwijs, maar lijkt de kansengelijkheid in het onderwijs niet wezenlijk te hebben verminderd (zie de bijdragen van Van de Werfhorst en Elfers in S&D 2019/3).

Of neem, veel recenter, het nieuwe zorgverzekeringsstelsel dat in 2006 werd ingevoerd en waarbij het onderscheid tussen ziekenfonds en particuliere verzekeringen kwam te vervallen. Hoewel deze stelselwijziging niet de grote ongelijkheid in de toegang tot de zorg heeft gebracht, die de tegenstanders ervan vreesden, heeft ze evenmin veel bijgedragen aan beheersing van de kosten, die de voorstanders ervan verwachtten (zie de bijdrage van Levi in dit nummer van S&D).

Een derde, meer recente hervorming — die in deze reeks overigens niet expliciet aan de orde kwam — was de grote decentralisatie-operatie ('3D') van jeugdzorg, langdurige zorg en arbeidsmarktbeleid. Hoewel hierover nog geen evaluaties beschikbaar zijn, lijkt het aanvankelijke enthousiasme hiervoor, ook in sociaal-democratische kring, alweer aardig bekoeld. Dat het beleid, door het 'dichter bij de burger' te brengen, zoals een van de officiële doelen luidde, ook beter bij de voorkeuren van de burgers zou aansluiten, lijkt vooralsnog alderminst vanzelfsprekend te zijn.

Grote stelselherzieningen kenmerken zich bijna altijd door twee uitkomsten: de verwachte positieve effecten vallen tegen en er doen zich onverwachte en onbedoelde neven-

effecten voor. Als gevolg daarvan is de beoordeling van het nieuwe stelsel na verloop van tijd meestal niet of nauwelijks gunstiger dan van het oude stelsel, dat plaats moest maken omdat het zoveel gebreken vertoonde. Daar komt bij dat een stelselherziening meestal hoge invoeringskosten en een langdurige overgangperiode met zich meebrengt. Als een voornaam doel van de herziening is om te bezuinigen, zijn er meestal effectievere methoden om snel resultaat te boeken, zoals het hanteren van de 'kaasschaaf'. Een langdurige overgangperiode veroorzaakt meestal veel onrust en ongenoegen, bijvoorbeeld omdat er voor langere tijd twee groepen naast elkaar bestaan — de 'oude' en de 'nieuwe' gevallen — die ongelijk worden behandeld. Als dan uiteindelijk ook de opbrengsten tegenvallen, kun je je inderdaad afvragen of een stelselwijziging de moeite waard is.

Een ander besef dat geleidelijk is doorgedrongen is dat ook met kleinere, graduele beleidswijzigingen op den duur grote veranderingen teweeg kunnen worden gebracht. Een goed voorbeeld daarvan is het belastingstelsel (zie het artikel van Wimar Bolhuis in S&D 2019/4). Door een groot aantal relatief kleine veranderingen, zoals gedifferentieerde wijzigingen in heffingspercentages, tariefgroepen, aftrekposten en toeslagen, is de belastingdruk geleidelijk sterk verschoven van de factor kapitaal naar de factor arbeid. Een ander voorbeeld zijn de veranderingen in de wet- en regelgeving rond flexibele dienstverbanden en zzp'ers (zoals de VAR, loondoorbetaling bij ziekte, deregulering uitzendbureaus, zelfstandigenaftrek) die er onbedoeld toe hebben bijgedragen dat Nederland behoort tot de EU-lidstaten met de sterkste groei van flexibel werk en van zelfstandigen (zie de bijdrage van Van der Veen in S&D 2019/3).

De meeste van onze auteurs pleiten dan ook voor meer of minder grote hervormingen *binnen* het bestaande stelsel. Zo stellen zowel Van de Werfhorst als Elfers voor om het



Paul de Beer *Een nieuwe hervormingsagenda voor de sociaal-democratie*

moment van selectie in het onderwijs uit te stellen en minder scherp te maken, zonder het onderscheid tussen algemeen vormend en beroepsonderwijs te laten vallen. Bolhuis stelt een groot aantal wijzigingen in het belastingstelsel voor die echter voor het grootste deel binnen het bestaande stelsel kunnen worden gerealiseerd. Van der Veen en Dekker gaan wel wat verder in hun hervormingsvoorstellen voor de sociale zekerheid, zonder echter het bestaande stelsel geheel op zijn kop te willen zetten. Zo pleit Van der Veen voor het

## Voor zover in het verleden ingrijpende stelselwijzigingen zijn doorgevoerd, hebben deze minder opgeleverd dan ervan werd verwacht

verbreden van de bestaande werknemersverzekering voor arbeidsongeschiktheid tot een verzekering voor alle werkenden, terwijl Dekker (S&D 2019/3) een aparte verzekering voor zzp'ers wil invoeren. Levi wil binnen het huidige geprivatiseerde zorgstelsel weer een sterkere sturende rol van de overheid en relativering van het marktmechanisme, maar pleit niet voor een 'renationalisering' van de zorg naar Brits voorbeeld.

Behalve door hervormingen binnen het bestaande stelsel kunnen zich geleidelijk ook grote maatschappelijke veranderingen voordoen zonder dat er (substantiële) beleidswijzigingen hebben plaatsgevonden, simpelweg doordat maatschappelijke actoren zich anders zijn gaan gedragen. De meeste instituties bepalen immers alleen de grenzen van het speelveld waarbinnen actoren kunnen handelen, maar schrijven niet precies voor hoe zij dit

moeten doen. Een voorbeeld is de verandering van de rol die de Sociaal-Economische Raad (SER) speelt in de advisering van de overheid (zie de bijdrage van Hemerijck en Van der Meer in S&D 2019/4). Geleidelijk aan heeft de SER, zonder wijziging in de wettelijke taken, zijn terrein verbreed door zich ook bezig te houden met bredere maatschappelijke vraagstukken (duurzaamheid, energie, zorg, onderwijs) en daarbij ook andere maatschappelijke actoren dan de sociale partners te betrekken, zoals ngo's, energieleveranciers en zorgaanbieders. Hemerijck en Van der Meer pleiten daarom niet voor een hervorming van het Nederlandse overlegmodel, maar vinden wel dat de actoren andere prioriteiten moeten gaan stellen. Zo zou veel meer geïnvesteerd moeten worden in de 'toerusting' van werkenden en in sociale innovatie.

Van der Gaast (S&D 2019/4) onderschrijft eveneens in zijn betoog dat ingrijpende veranderingen vaak het gevolg zijn van veranderingen in het gedrag van actoren in plaats van een bewuste poging van de overheid om de maatschappelijke ontwikkelingen in een bepaalde richting te sturen. Hij stelt daarom veel vertrouwen in het maatschappelijke middenveld om de gewenste koerswijziging op het terrein van voedselvoorziening te weeg te brengen. Wel is het gewenst dat de overheid die veranderingen ondersteunt, bijvoorbeeld via gerichte investeringen.

Wind en Hochstenbach (dit nummer) laten zien dat de pensioenfondsen een grotere rol kunnen spelen in de woningmarkt waardoor meer betaalbare woningen voor hun deelnemers beschikbaar kunnen komen. Zo zouden zij zich tot 'levensloopfondsen' kunnen ontwikkelen, zonder dat daarvoor direct een grote institutionele hervorming nodig is. Gemeenten zouden in de verduurzaming van corporatiewoningen kunnen investeren en daarmee mede-eigenaar kunnen worden.

En ten slotte betoogt Hurenkamp (S&D 2019/4) dat hoe onze parlementaire democratie functioneert veel meer afhangt van de

Paul de Beer *Een nieuwe hervormingsagenda voor de sociaal-democratie*

wijze waarop de politieke partijen en politici ermee omgaan dan van de formele regels rond verkiezingen en inspraak van burgers.

### **Hervormingspartij of niet?**

Welke lessen kunnen we uit het bovenstaande trekken voor de vraag of de PvdA weer een ‘echte’ hervormingspartij moet worden? Allereerst lijkt er op de meeste beleidsterreinen weinig steun te zijn voor een ingrijpende stelselherziening. Zo bezien lijken we een beetje hervormingsmoe. Gezien de ervaring met eerdere stelselherzieningen is daar, zoals gezegd, ook wel reden voor. De baten van een stelselwijziging vallen vaak tegen en wegen simpelweg niet op tegen de hoge (overgangs)kosten.

Dat betekent echter geenszins dat de PvdA in het geheel niet meer voor hervormingen zou moeten pleiten. Kleinere, stapsgewijze hervormingen, die minder kosten met zich meebrengen en (daarom) minder weerstand oproepen kunnen op termijn soms tot even grote (of misschien zelfs grotere) maatschappelijke veranderingen leiden. In de afgelopen decennia zijn vooral kleinere hervormingen doorgevoerd die de maatschappij per saldo juist minder rechtvaardig hebben gemaakt en ongewenste effecten hebben opgeroepen. Maar daaruit kunnen we leren dat die hervormingen in beginsel ook weer kunnen worden teruggedraaid of dat ze in ieder geval kunnen worden gevolgd door stapsgewijze wijzigingen die de maatschappelijke ontwikkelingen in de gewenste richting sturen.

De meest eenvoudige hervormingen – die niet eens die naam verdienen – zijn veranderingen in parameters, zoals de hoogte van belastingtarieven, toeslagen en uitkeringen. Het effect daarvan lijkt meestal klein, maar langdurig volgehouden (bijna) jaarlijkse kleine verhogingen (of verlagingen) van parameters kunnen op den duur grote effecten sorteren. Niettemin loopt men hierbij wel twee risico’s. Het eerste is dat de PvdA niet lang genoeg aan de macht blijft om de be-

oogde stapsgewijze aanpassing te realiseren. Een volgend kabinet kan deze weer ongedaan maken – bij kleine wijzigingen in parameters is dat aanzienlijk gemakkelijker dan bij een stelselherziening.

Het tweede risico is dat het gecumuleerde effect van een groot aantal kleine parameterwijzigingen anders is dan men verwacht en beoogd had. Na verloop van tijd kunnen er onbedoelde en ongewenste neveneffecten optreden. Zo kan een geleidelijke verhoging van toeslagen op den duur de armoedeval vergroten, waardoor minder mensen met een

## **Ook met kleine, graduele beleidswijzigingen kunnen grote veranderingen teweggebracht worden**

uitkering uitstromen naar werk. Een geleidelijke verhoging van het minimum(jeugd)loon kan op een gegeven moment de werkgelegenheid aan de ‘onderkant’ van de arbeidsmarkt schaden, waardoor een deel van de mensen die door het hogere minimumloon geholpen zouden moeten worden, juist hun werk kwijtraakt. Het voordeel van kleine stapsgewijze aanpassingen is echter weer, dat men dit proces gemakkelijk kan stopzetten of zelfs weer ten dele teruggedraaien als de effecten tegenvallen.

Niettemin zijn, naast graduele aanpassingen van parameters, soms ook wat grotere hervormingen gewenst. Dat is bijvoorbeeld het geval als het beleid bepaalde groepen niet bereikt doordat zij in het bestaande stelsel expliciet worden uitgesloten. Dat geldt momenteel bijvoorbeeld voor de zzp’ers, die niet onder de werknemersverzekeringen vallen. Als we hen ook bescherming tegen arbeids-

Paul de Beer *Een nieuwe hervormingsagenda voor de sociaal-democratie*

ongeschiktheid willen bieden, is een meer ingrijpende hervorming nodig. Dat hoeft echter niet per se een complete stelselherziening te zijn. Denkbaar is bijvoorbeeld dat men het bereik van de werknemersverzekeringen uitbreidt tot zzp'ers die in veel opzichten vergelijkbaar zijn met werknemers. Invoering van een aparte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers, zoals die tot 2004 bestond, is een andere optie die het bestaande stelsel intact laat (zie het voorstel van Dekker).

Een meer ingrijpende hervorming zou de vervanging van de werknemersverzekeringen door een (basis)verzekering voor alle werkenden zijn (Van der Veen). Dat zou men wel een stelselherziening kunnen noemen. Of een dergelijke ingrijpende verandering wenselijk of noodzakelijk is, is op dit moment echter nog een open vraag.

In het onderwijs is een interessante vraag of voor het uitstellen van het moment van keuze tussen algemeen vormend en beroeps-onderwijs een echte stelselherziening nodig is. Van de Werfhorst en Elfers pleiten daar niet voor. Algemene verlenging van de brugklas naar twee jaar en het stimuleren van meer brede brugklassen, die niet al voorsorteren naar vmbo, havo of vwo, zouden al een forse stap vooruit zijn.

Een derde voorbeeld is het belastingstelsel: hoewel Bolhuis in zijn artikel een lange reeks hervormingsvoorstellen presenteert, vereisen zij geen van alle een ingrijpende stelselherziening (wellicht met uitzondering van het idee om een uniforme heffing op kapitaalinkomsten in te voeren). Niettemin zou de combinatie van alle maatregelen die hij voorstelt per saldo tot een grote verandering in (de werking van) het belastingstelsel kunnen leiden.

Als de PvdA een dergelijk breed hervormingspakket zou voorstellen kan zij desnoods ook proberen voor verschillende onderdelen verschillende politieke medestanders te vinden, zodat er niet per se een meerderheid voor het gehele pakket hoeft te zijn. Uiteraard bestaat dan wel het risico dat niet het volledige

pakket kan worden geïmplementeerd en dus niet alle beoogde effecten zullen worden gerealiseerd. Maar dat is een realiteit waarmee de sociaal-democratie natuurlijk al haar gehele bestaan te maken heeft.

Sinds de jaren zeventig lijkt de PvdA langzaam maar zeker steeds meer afstand te hebben genomen van het idee dat zij een hervormingspartij is die maatschappelijke instituties en structuren ingrijpend wil veranderen. Zoals hierboven betoogd was daar ook wel enige reden voor, omdat de verwachting van wat ingrijpende hervormingen opleveren in het verleden wat al te rooskleurig waren. Maar langzamerhand is de PvdA wel wat erg ver naar de andere kant gaan overhellen en dreigde zij in conservatieve hoek terecht te komen door vooral bestaande instituties in stand te willen houden.

Dit culmineerde in het overheidsbeleid waarvoor zij mede verantwoordelijkheid droeg aan het begin en in de nasleep van de Grote Recessie (Balkenende IV van 2007-2010 en Rutte II van 2012-2017). Het voornaamste doel leek in deze periode te zijn om weer terug te keren naar de wereld van vóór de financiële crisis. Sinds de PvdA na de laatste verkiezingen, waarin zij genadeloos door de kiezer werd afgestraft, weer in de oppositie zit, lijkt zij langzamerhand weer wat meer geloof te krijgen in de mogelijkheden om de maatschappij in de gewenste richting bij te sturen en zo stap voor stap een wat rechtvaardiger samenleving te creëren.

Daarvoor is het niet per se nodig om met voorstellen voor een ingrijpende stelselherziening te komen, maar kan een goed afgewogen pakket aan kleinere hervormingsvoorstellen worden gepresenteerd. Daarbij helpt het natuurlijk wel als je weet waar je uiteindelijk wilt uitkomen ('de stip op de horizon' zoals dat tegenwoordig heet), zodat je die relatief kleine hervormingen kunt toetsen aan de vraag of we daarmee een stapje dichterbij het uiteindelijke doel — dat waarschijnlijk nooit zal worden bereikt — komen. Bovendien kun je dan ook een

Paul de Beer *Een nieuwe hervormingsagenda voor de sociaal-democratie*

wenkend toekomstperspectief schetsen om maatschappelijke steun voor je hervormingsvoorstellen te verwerven. Dat klinkt allemaal wat minder spannend dan een warm pleidooi

voor compleet nieuwe instituties. Maar beter een wat minder hoogdravend en idealistisch verhaal als er meer kans is dat daarmee concrete stappen vooruit kunnen worden gezet.

# Op zoek naar het beste zorgsysteem

Het Nederlandse zorgstelsel met zijn sterke focus op marktwerking functioneert verre van optimaal. Omvorming tot een nationaal zorgfonds, zoals in Engeland, zou veel problemen kunnen oplossen, bijvoorbeeld het gebrek aan regie dat er nu is. Maar juist de situatie in Engeland laat zien dat een nationaal zorgfonds ook nadelen kent.

## MARCEL LEVI

*Internist, chief executive University College London Hospitals & professor of medicine, University College London*

Na bijna vijftien jaar Zorgverzekeringswet is het interessant na te gaan of het nieuwe stelsel ons gebracht heeft wat ervan werd verwacht. Hoewel de meeste Nederlanders nog steeds heel tevreden zijn over hun huisarts, specialist of verpleegkundige zorg is er toenemende kritiek op te tekenen over de matige organisatie van de zorg, de haperende afstemming tussen zorgverleners, de forse bureaucratie en de steeds maar oplopende kosten.

De belofte van een zichtbaar betere kwaliteit van zorg tegen lagere kosten door mechanismen van marktwerking (waarop het nieuwe systeem was gebaseerd) is niet uitgekomen. Transparantie over de kwaliteit is er nauwelijks en enige beheersing van de kosten is vooral bereikt door budgetinterventies en akkoorden die juist diametraal tegen het principe van marktwerking ingaan en in sommige gevallen de beschikbaarheid van zorg hebben verslechterd.<sup>1</sup> Er is brede consensus dat de hoofdrol van de zorgverzekeraars in het hui-

dige systeem, de facto de vertegenwoordigers van de 'gebruikers' van het systeem, niet goed uit de verf is gekomen.

### *Vijftien jaar Zorgverzekeringswet*

Het Nederlandse zorgstelsel is primair gebaseerd op de toegankelijkheid en betaalbaarheid van gezondheidszorg voor iedereen, waarbij iedere burger bijdraagt aan de betaling van de zorgkosten voor degenen die zorg nodig hebben. Met andere woorden: we hebben een systeem dat gestoeld is op solidariteit met kenmerken van een 'schadeverzekering'. Met de introductie van de Zorgverzekeringswet in 2006 is daar het element 'marktwerking' aan toegevoegd.

Het idee van marktwerking in de gezondheidszorg is gebaseerd op de aanname dat competitie tussen zorgaanbieders een neerwaartse druk op de kosten zou geven en een stimulans zou betekenen voor de kwaliteit van de zorg. De grote misverstanden die door

Marcel Levi *Op zoek naar het beste zorgsysteem*

de apostelen van marktwerking over het hoofd werden gezien zijn:

- ▶ De consument (lees: patiënt) in de zorg heeft soms weinig te kiezen of weet niet hoe te kiezen.<sup>2</sup>
- ▶ De gebruiker van zorg is vertegenwoordigd door een derde partij, namelijk de zorgverzekeraar, die behalve voor de kwaliteit en efficiënte inkoop van goede zorg dikwijls meer oog heeft voor de klanten die de premie bijebrengen. Dat leidt ertoe dat cruciale maar impopulaire lokale beslissingen nauwelijks worden genomen (zie verder).
- ▶ Zorgverzekeraars blijken niet in staat te zijn een heldere visie over kwaliteit te ontwikkelen en daardoor is de discussie tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders ondanks massale hoeveelheden kwaliteits-indicatoren voornamelijk financieel.
- ▶ Marktwerking in een 'markt' waar de vraag naar zorg het aanbod voortdurend overstijgt, kan alleen maar leiden tot groei. En dat zorgt dan weer tot onbeheersbare publieke lasten die alleen maar in het spoor kunnen worden gehouden door verschillende budgetbeperkingen die een verminderde toegankelijkheid van zorg veroorzaken, dikwijls op de verkeerde plaats. In de tussentijd zijn patiënten ontevreden over het gebrek aan duidelijkheid over goede kwaliteit, een eindeloze bureaucratie veroorzaakt door zorgkantoren en verzekeraars, onbegrijpelijke zorgnota's (als gevolg van een bijna onnavolgbaar betalingssysteem) en moeizame beteugeling van de kosten.

De zorgverzekeraars zijn dus niet in staat geweest om middels hun inkoopbeleid krachtig de regie binnen het systeem te nemen en een rol te ontwikkelen bij het verbeteren van de kwaliteit.<sup>3</sup> De vraag is dus of zij een substantiële bijdrage leveren binnen het systeem of alleen een dikke laag van complexiteit hebben toegevoegd aan het toch al niet zo eenvoudige

systeem van zorgfinanciering. Sommigen menen dat om die reden het overwegen van een nationaal zorgsysteem een goed idee zou zijn met een grotere rol voor de overheid en rechtstreekse betaling van de zorg uit publieke middelen zonder tussenkomst van verzekeraars. Een dergelijk nationaal gezondheidszorgsysteem bestaat in diverse Europese landen, met als meest uitgesproken voorbeeld de National Health Service in Engeland.

### ***Zeventig jaar National Health Service***

In 1948 werd onder leiding van Labour-minister Aneurin Bevan (maar met brede steun van de Conservatieve partij) de National Health Service (NHS) in Engeland gestart.<sup>4</sup> Later kregen Schotland, Wales en Noord-Ierland een eigen health service die tot op de dag van vandaag gescheiden zijn van de Engelse NHS. Het is een volledig door de overheid gefinan-

## **Marktwerking in een 'markt' waar de vraag naar zorg het aanbod voortdurend overstijgt, kan alleen maar leiden tot groei**

cierd systeem en levert gratis toegankelijke gezondheidszorg aan de Engelse bevolking (en gratis spoedzorg en behandeling van infectieziekten aan iedereen). Het systeem wordt betaald uit belastingen en een (relatief kleine) inkomensafhankelijke national insurance-premie.

Alle onderdelen van de Engelse gezondheidszorg zijn onderdeel van de NHS behalve de huisartsen die als kleine zelfstandige ondernemers onafhankelijk zijn gebleven (met alle problemen van dien – daarover later

Marcel Levi *Op zoek naar het beste zorgsysteem*

**Tabel 1** Belangrijkste verschillen tussen de Nederlandse gezondheidszorg volgens de Zorgverzekeringswet en de Engelse National Health Service (NHS)

Nederland	Engeland
Systeem gebaseerd op principes van marktwerking	Nationaal door overheid aangestuurd systeem
Niemand heeft de leiding	Top-down (en soms micro-)management door minister en NHS-leiding
Performance niet transparant, er wordt weinig rekenschap over afgegeven	Gedetailleerde aandacht voor monitoring van de performance
Eigen bijdragen hebben enig effect op zorgconsumptie	Gratis gezondheidszorg is een 'recht', nauwelijks zelfredzaamheid patiënten
Sterke huisartsenzorg	Afbrokkelende huisartsenzorg
Sterke bureaucratie vanuit zorgverzekeraars en toezichthouders	Sterke bureaucratie vanuit NHS organisatie en toezichthouders
Volledige disconnectie tussen gezondheidszorg en lokale/regionale democratie	Sterke invloed lokale overheid en politiek op gezondheidszorg

meer). De NHS is de grootste werkgever ter wereld met een jaarlijks budget van meer dan € 125 mrd. Er is in Engeland een onbegrensde nationale trots op 'onze' NHS en ondanks toenemende ontevredenheid en kritiek op de gezondheidszorg (met name wat betreft wachttijden en administratieve kwesties) is het systeem politiek onaantastbaar. Het budget wordt momenteel verdeeld middels een tamelijk onbegrijpelijk systeem van lokale 'commissioners' (waarin een grote rol voor de huisartsen) maar in de praktijk wordt elke zorg die wordt geleverd volledig vergoed.

De NHS is zich op dit moment aan het transformeren naar een regionaal georganiseerde 'integrated care organisation' waarbij de verschillende onderdelen (eerstelijnszorg, ziekenhuiszorg, thuiszorg en sociale zorg) volledig zullen worden samengebracht in één organisatie. Er is een strak kwaliteitstoezicht vanuit de NHS zelf, maar ook door de Care of Quality Commission (CQC) en de General Medical Council (GMC). De stem van patiënten in zorginstellingen is onder andere sterk

vertegenwoordigd via 'governors' die een belangrijke stem hebben bij het benoemen van bestuurders en via de 'local authorities' (gemeente- en wijkraden) die tamelijk veel invloed hebben op de NHS-ziekenhuizen en andere zorgaanbieders.

### Nederlands vs Engels systeem

Hoewel de belangrijkste uitgangspunten van het Nederlandse publiek-private systeem en het Engelse nationale gezondheidszorgsysteem gelijk zijn (met name wat betreft het principe van solidariteit en wat betreft toegankelijkheid voor allen) zijn er veel verschillen tussen beide organisatievormen. Zeven belangrijke verschillen zijn samengevat in de tabel en worden hieronder toegelicht:

#### Marktwerking versus staatsysteem

Het basale uitgangspunt dat ofwel de 'markt' (Nederland) ofwel de overheid (Engeland) maximaal sturend moet zijn bij de inrichting van de gezondheidszorg is uiteraard een fun-



Flur 9 Computer tomographie  
Herzkatheter Elektrophysiologie

Flur 10

Flur 11

Flur 12



Marcel Levi *Op zoek naar het beste zorgsysteem*

damenteel verschil tussen beide systemen. Echter, zoals hierboven betoogd, komt zelfs in een stelsel dat marktwerking hoog in het vaandel heeft staan in de praktijk hiervan weinig terecht. Het Engelse systeem gaat in principe uit van een primair sturende rol van de overheid maar ook daar wordt – zeker on-

## De Engelse NHS is de grootste werkgever ter wereld met een jaarlijks budget van meer dan € 125 mrd

der invloed van New Labour in het begin van deze eeuw en de conservatieve regeringen die daarna volgden – met alle macht geprobeerd elementen van marktwerking te introduceren, zoals competitieve aanbesteding van bepaalde specialistische diensten en het stimuleren van concurrentie tussen zorgaanbieders. Dat faalt in de praktijk jammerlijk, onder andere omdat de gezondheidszorg zich hier heel slecht voor leent en ook omdat de zware politieke inmenging in het Britse systeem zich hiermee onmogelijk verhoudt. Kortom, ongeacht de basale organisatievorm wordt geprobeerd marktdenken in de gezondheidszorg een plaats te geven, maar zowel in Engeland als in Nederland is dat een mislukking.

### *Wie heeft de leiding?*

Een grote tekortkoming van het Nederlandse systeem is dat niemand echt de leiding lijkt te hebben in de gezondheidszorg waardoor belangrijke beslissingen voortdurend niet worden genomen.<sup>5</sup> In principe hebben zorgverzekeraars een leidende rol maar die nemen ze in vrijwel in geen enkel geval. De oorzaak is vaak een gebrek aan kennis (bijvoorbeeld over wat goede kwaliteitsindicatoren zijn) maar

ook het gegeven dat minder populaire beslissingen leiden tot wegllopen van premie-betalende klanten (bijvoorbeeld bij het sluiten van inefficiënte of zelfs onveilige voorzieningen, zoals kleine eerste hulp-afdelingen of lokale verloskunde).

En als ze dan eens een keertje doorzetten (bijvoorbeeld bij het sluiten van het Slotervaart Ziekenhuis in Amsterdam) dan doen ze dat zo onbeholpen dat iedereen zich tegen hen keert, wat niet echt uitnodigt voor meer durf in de toekomst. De zorgaanbieders proberen soms de leiding te nemen, zoals bij de organisatie van de regionale acute zorg in Nederland, maar worden in veel gevallen direct teruggefloten door de Autoriteit Consument en Markt (ACM) die hen onder dreiging van agressieve invallen en mega-boetes verbiedt de markt te verdelen.

De overheid heeft zich volledig teruggetrokken van een leidinggevende positie in de zorg, waarbij op vrijwel elke Tweede Kamervraag wordt gereageerd door een minister die zegt dat hij (of in voorgaande jaren: zij) daar niet over gaat en dat 'het veld' dit maar moet oplossen. Het resultaat is een volledig vacuüm aan de top waarbij belangrijke beslissingen bijvoorbeeld op het gebied van de concentratie van hoog-complexe zorg of de organisatie van spoedeisende zorg telkens niet worden genomen.<sup>6</sup>

Hoe anders is dat in Engeland. Een (overactieve) minister en/of de baas van de NHS nemen voortdurend beslissingen over de inrichting van het zorgstelsel. Moeilijke beslissingen over de concentratie van ingewikkelde kankerzorg, dure infrastructuur en regionalisatie van hartinterventies of traumazorg worden gemakkelijk genomen en doorgevoerd. Dit leidt tot een voortdurende reconfiguratie van de zorg op geleide van kwaliteitscriteria en aantoonbaar betere uitkomsten voor patiënten met complexe aandoeningen. Een goed voorbeeld is de centralisatie van de behandeling van patiënten met een acuut herseninfarct (beroerte), wat heeft geleid tot een

Marcel Levi *Op zoek naar het beste zorgsysteem*

scherpe verbetering van de kwaliteit van de zorg en een indrukwekkend lagere sterfte.<sup>7</sup>

Ook wordt op deze wijze veel verstandiger omgegaan met de aanschaf van dure infrastructuur: in heel Engeland zullen er maar twee peperdure centra voor protonetherapie komen, terwijl in het stukken kleinere Nederland moeiteloos vier vergunningen werden verstrekt. Ook is het aantal scans dat per jaar wordt gemaakt met een MRI of PET-CT apparaat in Engeland het dubbele van dat in Nederland, met andere woorden: deze enorm kostbare scanapparatuur staat in Nederland voor de helft van de tijd doelloos stil.

#### *Hoe goed doet een zorginstelling het?*

Britten zijn bezeten van 'performance', dat wil zeggen het in maat en getal uitdrukken van de prestatie van een zorginstelling. Er zijn zelfs wettelijk vastgestelde parameters, zoals snelheid van behandeling op de spoedeisende hulp of wachttijden voor diagnostische tests of operaties, die niet alleen fanatiek worden bijgehouden maar ook streng worden nageleefd. Hoewel het systeem iets doorgeschoten lijkt te zijn, leidt het tot een scherpe beheersing van wachtlijsten en zo mogelijk interventies om die te verkorten. Overigens is de investering in mensen en middelen om deze data te genereren aanzienlijk en draagt het in aanzienlijke mate bij aan bureaucratie.

In Nederland zijn er wel wat tamelijk slappe algemene normen voor performance maar deze worden nauwelijks gecontroleerd en alleen door de Inspectie Gezondheidszorg soms besproken met de zorginstelling. In veel gevallen is bij het bestuur van een zorginstelling in Nederland desgevraagd nauwelijks bekend hoeveel patiënten langer dan vier uur moesten wachten op de spoedeisende hulp of hoeveel patiënten er op de wachtlijst staan voor een dikkedarmoperatie.

*Zorgconsumptie en eigen bijdrage*  
'Zorgconsumenten' die steeds mondiger worden stellen steeds hogere eisen aan de

gezondheidszorg en nemen minder vaak genoegen met geruststellingen door een medicus — ze 'eisen' aanvullende diagnostiek zoals bloedonderzoek of een scan. Mensen vinden het steeds moeilijker de tijd te nemen om te zien of een klacht vanzelf overgaat of om te accepteren dat aan een kwaal niet veel kan worden gedaan. Geneeskunde roept de schijn op een oplossing voor alle problemen te hebben en niemand wil iets tekortkomen. Daarbij komt dat verzekerde zorg (Nederland) of door de staat gewaarborgde zorg (Engeland) een recht is waarop ongelimiteerd een beroep kan worden gedaan, zelfs als dit niet nodig is en onnodige kosten veroorzaakt.

In Nederland is enkele jaren geleden een systeem van eigen risico ingevoerd. Het doel was een relatief bescheiden directe financiële bijdrage aan de zorgkosten te introduceren, maar ook om het bewustzijn bij de bevolking te doen toenemen dat gezondheidszorg geld kost. Op sommige onderdelen lijkt dit beleid succesvol, bijvoorbeeld bij het doen afemen van 'zelfverwijzers' (patiënten met een niet-acuut probleem en zonder verwijzing van huisarts) naar de spoedeisende hulp. Er is natuurlijk wel een grens aan eigen bijdragen, met name als deze zo hoog worden dat ze de hulpvraag voor essentiële zorg gaan hinderen.

In Engeland is een eigen bijdrage voor gezondheidszorg politiek en maatschappelijk onbespreekbaar omdat dit de nationale trots aantast die gepaard gaat met de NHS. Dit — in combinatie met de uitstraling van de NHS als een nationale en volledig gratis voorziening — leidt tot een ongebreidelde en voortdurende groei van de zorgvraag in Engeland waarbij patiënten categorisch weigeren zelfs de geringste verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen gezondheid en gezondheidszorg. Het zelf ter hand nemen van de zorgcoördinatie of zaken als een persoonlijk budget voor zorgondersteuning komen in Engeland niet voor.

Marcel Levi *Op zoek naar het beste zorgsysteem*

#### *Huisartsenzorg*

Nederland kan zich beroepen op een ijzersterke eerstelijnszorg die vooral onder leiding van huisartsen wordt geleverd. Dit zorgt voor een solide poortwachtersfunctie waarbij meer specialistische (en dure) zorg na doorverwijzing en dus alleen als dat nodig is, wordt geleverd. Huisartsen worden opgeleid en getraind om met simpele middelen een goede eerste diagnose te stellen en kunnen veel patiënten met een eenvoudige therapie behandelen. Soms is alleen de geruststelling die ze kunnen geven al voldoende.

## Een grote tekortkoming van het Nederlandse zorgsysteem is dat niemand echt de leiding lijkt te hebben

De Engelse gezondheidszorg kent hetzelfde principe van de huisarts als eerste aanspreekpunt bij medische problemen maar helaas is hier de laatste jaren flink de klad in gekomen. Huisartsen zijn vanaf het begin van de NHS zeventig jaar geleden nooit onderdeel van het systeem geweest maar zijn altijd als kleine zelfstandigen blijven functioneren. Dat maakt aansturing lastig. Huisartsen zijn daarbij vaak sterk financieel georiënteerd en weigeren elke verandering zonder dat daar een (ruime) financiële vergoeding tegenover staat. Veel van hen zitten vast in een verouderd en inmiddels nauwelijks betaalbare vastgoedsituatie wat opvolging van de praktijk na pensionering buitengewoon lastig maakt.

Ook is er in grote delen van Engeland een groot tekort aan huisartsen. Alles bijeen genomen ontstaan er de laatste jaren in snel tempo enorme hiaten in de huisartsenzorg. Het is bijvoorbeeld onmogelijk geworden binnen een

maand een afspraak te krijgen bij de huisarts en huisartspraktijken zijn buiten kantooruren nauwelijks toegankelijk. Door al deze problemen gaan patiënten voor acute (en toenemend voor minder acute) problemen niet meer naar de huisarts maar besluiten ze direct naar de spoedeisende hulp van het ziekenhuis te gaan, die uiteraard vervolgens bezwijkt onder de enorme aantallen niet ernstig zieke patiënten in de wachtkamer.

#### *Bureaucratie*

Gezondheidszorg vraagt in de deze tijd een tamelijk complexe organisatie waarin erg veel geld omgaat. De combinatie van beide is een krachtige voedingsbodemp voor een indrukwekkende bureaucratie met ondoorzichtige en stroperige procedures, tijdrovende registraties en formulieren en moeizame besluitvorming op laag niveau. Er is weinig verschil in de mate van zorgbureaucratie tussen Nederland en Engeland, het enige verschil is dat veel van de administratieve rompslomp die in Nederland van de zorgverzekeraars komt in Engeland afkomstig is van de NHS-organisatie. De administratieve last vanuit de toezichhoudende instanties zoals de gezondheidszorginspectie of de overheid is vergelijkbaar tussen beide landen en systemen.

#### *Democratie*

Hoewel de inrichting van lokale gezondheidszorg veel mensen bezighoudt, is er in Nederland een opvallende disconnectie tussen de overheid en democratie op gemeentelijk en regionaal niveau enerzijds en de organisatie van de gezondheidszorg anderzijds. Het is bijzonder dat de democratische organen die het dichtst bij de burger staan nauwelijks iets te zeggen hebben over een van de onderwerpen die de burger het meeste beroert. In het Engelse systeem is veel meer invloed van de *boroughs* (gemeentes) en *local authorities* (gemeenteraden) op de gezondheidszorg op diverse niveaus. Elke gemeenteraad heeft wel een *Health Scrutiny Committee* waarbij zorgbe-

Marcel Levi *Op zoek naar het beste zorgsysteem*

stuurders verantwoording afleggen tegenover gekozen gemeenteraadsleden. Ook is bij grote wijzigingen – zoals de verplaatsing van zorg of sluiting van een afdeling – inspraak (en instemming) op gemeentelijk niveau noodzakelijk.

### *Lessen uit Engeland*

Uit bovenstaande globale vergelijking kan in eerste instantie de conclusie worden getrokken dat noch het Nederlandse noch het Engelse stelsel een 'ideaal' gezondheidszorgsysteem is. Het idee dat met vervanging van de Nederlandse Zorgverzekeringswet door een nationaal gezondheidszorgsysteem zoals de NHS (of in Nederlands: 'een nationaal zorgfonds') alle problemen in de gezondheidszorg opgelost kunnen worden, lijkt dan ook een illusie. Geen enkel systeem is perfect en vaak worden problemen die bestaan in één systeem vervangen door weer andere problemen in een alternatief model. Daarnaast moeten de energie en transactiekosten van drastische veranderingen in een gezondheidszorgsysteem niet worden onderschat.

Als we het Nederlandse gezondheidszorgsysteem willen verbeteren, kunnen we beter kijken hoe we in het huidige stelsel veranderingen kunnen aanbrengen die de resultaten meer in overeenstemming weten te krijgen met de doelen die we ons hebben gesteld. En uiteraard kunnen we dan van een ander systeem, zoals de Engelse NHS, leren.

In de eerste plaats is een veel meer op de voorgrond tredende en krachtiger opererende overheid nodig om sturing te geven bij moeilijke beslissingen en om de richting te bepalen. Het veel gehoorde argument (met name vanuit het ministerie van VWS) dat dit niet zou mogen van 'Brussel' is wellicht een wat te overdreven interpretatie van Europese marktwerkingsregels. (Het is opvallend dat je dit argument ook alleen maar in Nederland hoort en in geen enkel ander Europees land.) Er is bijvoorbeeld geen enkel Europees

bezwaar tegen het buiten de markt plaatsen van elementen van gezondheidszorg, zoals spoedzorg of hoog-complexe zorg om redenen van kwaliteit. Daarnaast zou de minister ook binnen de kaders van de bestaande wet- en regelgeving uitstekend een meer sturende rol kunnen spelen en richting kunnen geven aan belangrijke ontwikkelingen in de gezondheidszorg. Bestaande – maar helaas de laatste jaren nauwelijks gebruikte – wetgeving zoals de Wet op Bijzondere Medische Verrichtingen (WBMV) geeft meer dan voldoende wettelijk kader voor een dergelijke prominente rol.

Het Engelse model van meer participatie van lokale overheden en politiek bij belangrijke gezondheidszorgbeslissingen is interessant en dient te worden geëxploreerd in de Nederlandse setting. Gemeenteraden of provincies zouden op zijn minst een adviseerende rol kunnen hebben bij de planning of sluiting van cruciale gezondheidsvoorzieningen in de gemeente of regio. Ook zou het voor Nederland goed zijn meer aandacht te besteden aan monitoring van 'performance' van aanbieders en hier meer consequenties aan te verbinden.

Het idee van marktwerking als onderliggend principe bij de organisatie van de zorg dient met veel meer nuance en alleen daar waar het mogelijk nuttig is te worden gebruikt, bijvoorbeeld bij planbare eenvoudige zorg, zoals bij dermatologische, orthopedische of oogheelkundige specialismen. Marktwerking is bewezen niet-effectief bij eerstelijns zorg, complexe aandoeningen en spoedeisende zorg en dient daar plaats te maken voor een regionale netwerkgorganisatie van zorgaanbieders en verzekeraars.<sup>3</sup>

Kortom, we hebben helemaal geen nieuw zorgstelsel nodig maar een aantal tamelijk ingrijpende wijzigingen die het huidige stelsel meer effectief en slagvaardig maken om tegemoet te komen aan alle uitdagingen die de moderne gezondheidszorg ons stelt. Een aantal lessen uit Engeland kan ons helpen tot 'the best of both worlds' te komen.

Marcel Levi *Op zoek naar het beste zorgsysteem*

**Noten**

- 1 de Gruyter, R, 'Winnaars en verliezers van het nieuwe zorgstelsel', in: *S&D* 2014/6; Levi M., 'Paradoxe uitkomsten van overheidsbeleid in de dagelijkse praktijk van de gezondheidszorg', *S&D* 2015/3.
- 2 Levi M, Bos W.J., 'Weinig keuzebereidheid bij de patiënt: weer een stukje falende markt?', in: *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde* 2015, pp. 8164-8166.
- 3 Levi M., 'Paradoxe uitkomsten van overheidsbeleid in de dagelijkse praktijk van de gezondheidszorg', in: *S&D* 2015/3; 'Health at a Glance' 2017 OECD INDICATORS. OECD Publishing, Parijs, 2017.
- 4 Campbell D., 'Nye Bevan's dream: a history of the NHS, *The Guardian* 19 Januari 2016.
- 5 Levi M., 'De baas', *Medisch Contact*, 17 mei 2017, p. 21.
- 6 Levi M., 'De eisen van moderne gezondheidszorg', *Huisarts en Wetenschap* 2014, pp. 576-578.
- 7 Ramsay AIG, Morris S., Hoffman A, et al. Effects of centralizing acute stroke services on stroke care provision in two large metropolitan areas in England. *Stroke* 2015; 46:2244-2251.

# Alternatieve woonoplossingen

Huisvesting is meer dan een dak boven je hoofd. En een progressieve woonvisie gaat om meer dan zo veel mogelijk betaalbare woningen neerzetten. Woningen moeten qua type en omvang aansluiten op de levens van de bewoners. Ze moeten energie-neutraal zijn en permanente zekerheid bieden, ongeacht de levenssituatie of arbeidsmarktpositie van de bewoners. Ze horen te staan in leefbare buurten met speel- en opleidingsmogelijkheden. Pas dan kan het recht op een thuis verwezenlijkt worden.

**BAREND WIND & CODY HOCHSTENBACH**

*Universitair docent sociale planologie aan de Rijksuniversiteit Groningen en postdoctoraal onderzoeker stadsgeografie aan de Universiteit van Amsterdam*

Al decennialang is de gedachte dominant dat kopen superieur is aan huren. Kopen stelt mensen in staat vermogen op te bouwen en zou bijdragen aan 'een stukje trots', zelfstandigheid en verantwoordelijkheidsgevoel. Met andere woorden: je zou er een betere burger van worden. De ideologie van eigenwoningbezit is omarmd door links en rechts.<sup>1</sup>

Voor rechtse politici is het stimuleren van eigenwoningbezit een middel om zelfredzaamheid te vergroten, en daarmee een kleinere verzorgingsstaat mogelijk te maken. Het duidelijkste voorbeeld is het Britse 'right-to-buy'. Onder het bewind van Margaret Thatcher zijn op basis hiervan miljoenen sociale huurwoningen verkocht. In Nederland volgen de VVD en CDA al decennia deze lijn.

Voor linkse politici is het stimuleren van eigenwoningbezit een middel om mensen

te bevrijden uit de greep van uitbuitende huisjesmelkers. Ook wordt eigenwoningbezit gezien als instrument om opwaartse sociale mobiliteit van de (lagere) middenklasse te bevorderen, en zo bij te dragen aan hun emancipatie. Het bouwen van koopwoningen wordt bovendien geroemd als *de* manier om probleemwijken op te waarderen.

Anno 2019 vertoont de droom van het eigenwoningbezit scheuren. Jongvolwassenen en huishoudens met een laag middeninkomen kunnen geen koopwoning meer betalen. Hierdoor is de vermogensongelijkheid opgelopen en nemen de ruimtelijke verschillen in onze Nederlandse steden toe.<sup>2</sup> Enerzijds heeft de opmars van flexwerk de mogelijkheid tot het verkrijgen van een hypotheek ondermijnd, anderzijds heeft het woonbeleid de prijzen opgedreven.

Barend Wind & Cody Hochstenbach *Alternatieve woonoplossingen*

In deze bijdrage doen we een voorzet voor een alternatieve progressieve visie op wonen. Centraal staat het aloude sociaal-democratische ideaal dat iedereen recht heeft op een goede, betaalbare en passende woning in een buurt die kansen biedt. Hoewel dit ideaal nog fier overeind staat, is een uitwerking nodig die past bij een sterk veranderde sociaaleconomische en institutionele context. Het aanpassen van de woonsituatie aan de levenssituatie is hierbij essentieel. Krijg je kinderen, dan moet je een grotere maar betaalbare woning kunnen betrekken. Word je ouder, dan zou je naar een gelijkvloerse woning in je eigen buurt moeten kunnen verhuizen. Het recht op huisvesting is meer dan alleen een dak boven je hoofd. Het gaat om het bieden van een woning waarin je je thuis en zeker voelt.

In het volgende stippen wij eerst aan welke woonproblemen zich aftekenen en welke (ontoereikende of zelfs contraproductieve) oplossingen momenteel worden aangedragen. Vervolgens gaan we terug in de tijd om inspiratie op te doen voor een nieuwe visie op wonen. Ten slotte erkennen wij dat het woonbeleid niet op zichzelf staat, en verkennen wij de mogelijkheid om een nieuw woonbeleid te koppelen aan grote maatschappelijke opgaven, zoals de energietransitie en de modernisering van het pensioenstelsel.

### **Acute knelpunten**

Van links tot rechts wordt erkend dat ‘starters’ en vooral jonge ‘middengroepen’ een hoge prijs betalen voor de manier waarop onze woningmarkt georganiseerd is. De zwakke woningmarktpositie van jongvolwassenen blijkt uit allerlei statistieken. Zo is onder jongvolwassenen tussen de 25 en 35 jaar oud tussen 2009 en 2018 het aandeel woningbezitters afgenomen van 53% tot 45%, zo blijkt uit data uit de WoON enquête. Zij kunnen de hoge woningprijzen niet opbrengen of komen überhaupt niet in aanmerking voor een hypotheek. In plaats daarvan blijven zij

noodgedwongen langer in het ouderlijk huis wonen en keren daar vaker terug. Het aandeel thuiswonende jongeren in de leeftijd 25 tot 35 is tussen 2009 en 2018 opgelopen van 10% naar 13%.<sup>3</sup>

Daarnaast zijn jongvolwassenen vaker aangewezen op de particuliere huurmarkt waar zij gemiddeld bijna de helft van hun bruto inkomen aan de maandelijkse huur kwijt zijn.<sup>4</sup> Ook alternatieve en vaak preciaire woonvormen hebben een grote vlucht genomen – denk aan woningdelen en tijdelijke huurcontracten.<sup>5</sup>

## **Pensioenfondsen zouden meer kunnen investeren in betaalbare huurwoningen**

De structureel opgeblazen woningprijzen hebben winnaars en verliezers. Wie op tijd én op de juiste plek een woning heeft gekocht, is spekkoper. Wie niet, of pas op een later moment in staat is geweest om te kopen, heeft verloren.<sup>6</sup> Hoewel de inkomensongelijkheid in Nederland in vergelijking met het buitenland gematigd is, is de vermogensongelijkheid groot.<sup>7</sup> Dit is problematisch omdat vermogen in tijden van afkalvende sociale zekerheid een verzekering is tegen onverwachte gebeurtenissen. De scheidslijn tussen de ‘haves’ en de ‘have nots’ wordt steeds meer door de woningmarkt bepaald. Zonder vermogen is het erg lastig een koopwoning te bemachtigen, terwijl vermogende woningeigenaren steeds vaker meerdere woningen bezitten, om te verhuren (‘buy-to-let’).<sup>8</sup> Deze ongelijkheid wordt intergenerationeel overgedragen. Kinderen van eigenwoningbezitters, worden vaker zelf óók woningeigenaar – niet in de laatste plaats door financiële hulp van hun ouders.

Voor de sociale huursector en haar bewoners dreigt marginalisering. Aangejaagd door landelijk beleid is het aantal sociale huurwoningen afgenomen, waardoor de wachtlijsten zijn opgelopen. In de afgelopen twee decennia is achtereenvolgens de wettelijke doelgroep van de sociale huursector verkleind (door middel van striktere inkomenseisen en 'passend toewijzen'), is het aantal gereguleerde huurwoningen afgenomen door de WOZ-waarde mee te nemen in het woningwaarderingssysteem, en is de financiële slagkracht van corporaties verminderd door de verhuurderheffing en de hogere vennootschapsbelasting.

Door aangescherpte inkomenseisen behoren sociale huurders steeds vaker tot de laagste inkomensgroepen. Had in 1990 slechts 12% van hen een laag inkomen (de armste 20% van het

## Kinderen van eigenwoningbezitters, worden vaker zelf óók woningeigenaar

land), in 2015 was dat opgelopen tot 45%.<sup>9</sup> Sociale huurwoningen worden daarnaast in toenemende mate toegewezen aan mensen met sociale, psychische of andere problemen.<sup>10</sup>

Ondertussen zijn binnen de sociale huursector de woonlasten en betaalrisico's scherp toegenomen.<sup>11</sup> De sociale huursector is omgevormd van een brede publieke voorziening tot een laatste redmiddel voor diegenen die zich niet op de markt kunnen redden. Hoewel het nog niet te laat is, dreigt de sector gestigmatiseerd te worden, hetgeen een weerslag heeft op buurten waar corporaties veel bezit hebben. Terwijl de (kleine) sociale huurwoningen in de populaire centrumgebieden zich ontpoppen tot tijdelijke huisvesting voor starters, zijn het de buitenwijken waar sociale

huurwoningen een permanente oplossing vormen voor lage-inkomensgroepen, waar de stigmatisering van de corporatiesector de grootste ruimtelijke gevolgen heeft.

### *Oplossingen die geen oplossingen zijn*

Van bovenstaande problemen krijgt alleen de benarde positie van jongvolwassenen brede politieke aandacht. Politici en ondernemers hebben de laatste jaren een flink aantal proefballonnetjes opgelaten om hen meer kans te geven op een betaalbare woning. Deze proefballonnetjes richten zich op genereuzere hypotheekverstrekking voor starters, het voordeliger maken van ouderlijke steun (beide om de toegankelijkheid van de koopsector te waarborgen), het vergroten van de middenhuursector (om de toegankelijkheid van huurwoningen te vergroten) en het flexibiliseren van huurcontracten (om de toegankelijkheid van de sociale huursector te vergroten).

Wanneer we de sociale en ruimtelijke effecten van het huidige beleid in ogenschouw nemen, kunnen we stellen dat dit beleid op zijn best een oplossing biedt voor een selecte groep, maar vaker onaanvaardbaar grote negatieve neveneffecten heeft. Erger nog, een aantal maatregelen is te beschouwen als volkomen onrechtvaardig. Politicologen Wolfgang Streeck en Kathleen Thelen onderscheiden verschillende categorieën van institutionele hervorming,<sup>12</sup> waaronder stapeling (nieuw beleid als aanvulling op bestaand beleid), omvorming (bestaande instituties worden ingezet voor nieuwe doelen), verdringing (nieuw beleid dat oud beleid overbodig maakt), uitputting (waarbij beleid geleidelijk verdwijnt) en verwaarlozing (waarbij instituties niet onderhouden worden). Hun inzichten zijn ook relevant om de huidige hervormingen op de woningmarkt te begrijpen. Wij beargumenteren dat we hier vooral te maken hebben met de stapeling van beleid en de omvorming van beleid.



In de nasleep van de economische crisis van 2008 zijn de hypotheekisen aangescherpt. Aflossingsvrije hypotheeken en leningen groter dan de waarde van de woning zijn inmiddels verleden tijd. Hoewel dit een goede eerste stap is, eist deze maatregel zijn tol onder de huidige generatie starters, die onder strengere voorwaarden moet lenen dan de generatie voor hen.

Doordat hun inkomens stagneren en flexibel werk onder jongvolwassenen een grote vlucht heeft genomen, is de droom om een woning kopen een luchtspiegeling geworden. Nu de economie weer groeit en de woningprijzen nieuwe recordhoogtes bereiken (medio 2019 landelijk gemiddeld bijna € 320.000), gaan er stemmen op om de leenvoorwaarden opnieuw op te rekken – door huishoudens met een flexbaan gemakkelijker te laten lenen, door extra startersleningen uit te keren, of door ‘duurhuurders’ (huishoudens die relatief veel kwijt zijn aan huurlasten) een hypotheek te gunnen.

Dergelijke voorstellen hebben onaanvaardbaar grote neveneffecten. Ze resulteren in een giftige cocktail: een grotere acceptatie van kwetsbaarheid op de arbeidsmarkt en een woningmarkt waarop huishoudens zich zwaar in de schulden moeten steken om een plek te verwerven. Bovendien hebben dergelijke maatregelen een duidelijk prijsopdrijvend effect. In plaats van het stimuleren van ‘bancaire innovaties’ moeten we streven naar baanzekerheid en zorgenvrij wonen, als basis van ontplooiing en ontspanning.

Recent heeft het idee dat de private huursector moet worden uitgebreid om mensen te huisvesten die niet kunnen of willen kopen snel aan populariteit gewonnen. De private huursector is sinds 2013 snel gegroeid,<sup>13</sup> door toegenomen investeringen van binnen- en buitenlandse beleggers, maar bovenal doordat er nieuwe speculanten zijn opgestaan die een financiële melkkoe gevonden hebben: de verhuur van dure woningen aan jongvolwassenen die niet terecht kunnen in de sociale

huursector én geen koopwoning kunnen betalen. Dit vergroot de vermogensongelijkheid.

Om de private huurwoningen toch betaalbaar te houden, gaan gemeenten overstag: investeerders mogen micro-appartementen bouwen, of bestaande woningen opsplitsen (in de terminologie van Streeck en Thelen: stapeling). De huur voor vrije sector woningen van 30 vierkante meter zijn voor hoogopgeleide starters namelijk nog wel betaalbaar. Het toestaan, of zelfs stimuleren, van dergelijke prijsopdrijving is een negatief neveneffect van deze maatregel. Het is ronduit onrechtvaardig als geliberaliseerde sociale huurwoningen, ooit met publiek geld gefinancierd, door beleggers voor de hoofdprijs verhuurd worden aan huishoudens met weinig andere keus. Onbetaalbaar wonen is een probleem, maar betaalbaar wonen in een slechte of krappe woning is net zo goed een probleem – en duur wonen in een slechte of krappe woning al helemaal.

Om jongvolwassenen een kans op een sociale huurwoning te geven, reserveren woningcorporaties steeds vaker een deel van hun voorraad voor jongerenhuisvesting, met tijdelijke huurcontracten van maximaal vijf jaar, en toewijzing via loting (in de terminologie van Streeck en Thelen: stapeling). De logica is simpel: door de lange wachtlijsten hebben veel jongvolwassenen tegen de tijd dat ze voldoende woonduur hebben opgebouwd, geen recht meer op een sociale huurwoning. Een tijdelijke oplossing biedt dan soelaas. Toewijzingen door loting en de tijdelijke jongerenwoningen verlichten het woningmarktled van jongvolwassenen. Toch is het slechts voor een selecte groep een oplossing, en gaat het direct ten koste van andere groepen.

Wanneer tijdelijke contracten ook voor reguliere sociale huurders de norm worden, draagt de verzachting van het probleem van jongvolwassenen bij aan de marginalisering van de corporatiesector, waarbij een sociale huurwoning alleen een tijdelijk vangnet wordt, in plaats van een warm thuis. Boven-

dien komt het uithollen van de huurbescherming private verhuurders goed uit. Het maakt snellere huurverhogingen mogelijk, en biedt meer kansen tot verkoop in lege staat. Dit drijft de prijzen op en ondermijnt de bestaanszekerheid en het thuisgevoel van de huurders. Pas wanneer corporaties voor een brede doelgroep kunnen concurreren met private verhuurders zijn ze in staat om de huurprijzen weer voor een groter deel van de bevolking te laten dalen.

De proefballonnetjes zijn niet meer dan een doekje voor het bloeden voor enkele groepen die het momenteel lastig hebben op de woningmarkt. De voorstellen hebben met elkaar gemeen dat ze de betaalbaarheid van het wonen over de hele linie niet vergroten, en de betekenis van de woning voor de bewoners buiten beschouwing laten. Nog belangrijker: ze pakken de systematische ongelijkheid op de woningmarkt niet aan.

### ***Een blik op het verleden***

Woningnood, onbetaalbaarheid, verloedering en uitbuiting door speculanten zijn geen nieuw fenomeen op de Nederlandse woningmarkt. Ruim een eeuw geleden streeden allerlei groepen – waaronder socialisten en sociaaldemocraten, maar ook filantropen en liberalen – voor rechtvaardige volkshuisvesting.<sup>14</sup> Welke historische oplossingen zijn effectief gebleken, en waarom?

De kiem voor progressieve volkshuisvesting werd gelegd in de tweede helft van de negentiende eeuw. Terwijl libertaire investeringswetgeving pandjesbazen in staat stelde goedkope en kleine woningen zonder sanitair te verhuren aan hopeloze arbeiders (het klinkt de huidige generatie jongvolwassenen bekend in de oren), werden de eerste woningbouwverenigingen opgericht. Zij stelden arbeiders (van dezelfde gezindte) in staat om geld te sparen dat gebruikt zou worden voor de bouw van nieuwe woningen. De huren van deze woningen zouden betaalbaar blijven omdat

ze alleen de grond- en bouwkosten hoefden te dekken, niet de winst van de investeerder. Met deze woningen als onderpand konden de woningbouwverenigingen nieuwe leningen afsluiten om meer woningen te bouwen.<sup>15</sup> Met de Woningwet van 1901 werden woningbouwverenigingen in de wet verankerd, en vooral in de periode tussen de twee wereldoorlogen schoten zij als paddenstoelen uit de grond: in 1922 waren er al 1350 woningbouwverenigingen verspreid over heel Nederland.<sup>16</sup>

Deze manier van volkshuisvesting werd al snel een uithangbord voor de sociaal-democratische beweging. Niet alleen omdat het arbeiders betaalbare en kwalitatief goede woningen verschaft: net zo belangrijk was de herkenbaarheid van deze woningen. Ze waren meestal stijlvoller ontworpen dan de private huurwoningen van de pandjesbazen, en ze waren gelegen in een groenere omgeving met meer openbare ruimte en voorzieningen zoals bibliotheken en gemeenschapszalen. Dit zorgde ervoor dat arbeiders trots konden zijn op hun woonomgeving.

Het democratische karakter van de bouwverenigingen zorgde ervoor dat de leden inspraak hadden in het bouwproces, waardoor de bouw paste bij de wensen en noden van de toekomstige bewoners. Voor de eerste volkshuisvestingswethouders van SDAP-huize, zoals Floor Wibaut, was de bouwproductie van de woningbouwverenigingen een ideaal voorbeeld op basis waarvan hij steun kon verwerven voor grootschaligere volkshuisvestingsprojecten. Wie wilde immers niet voor lagere kosten in een betere buurt wonen?<sup>17</sup> Het tuindorp als politiek frame avant la lettre. In die periode was de volkshuisvesting dan ook zeker geen laatste redmiddel. Sterker, relatief veel huurders behoorden in die tijd tot de middengroepen. De allerarmsten waren helaas aangewezen op de krotten van huisjesmelkers.<sup>18</sup>

Welke lessen kunnen uit de ontstaansgeschiedenis van de volkshuisvesting getrokken worden voor het heden? Een eerste les is dat

Barend Wind & Cody Hochstenbach *Alternatieve woonoplossingen*

zelfs in een ‘vijandige beleidscontext’ die woningspeculanten faciliteert (een duidelijke parallel tussen eind negentiende eeuw en nu), alternatieve woonconcepten kunnen ontstaan. Deze alternatieve vormen kunnen zelfs de opmaat vormen voor nieuw beleid (vandaag de dag ook wel een ‘niche innovatie genoemd’). Dergelijk beleid zou in de terminologie van Streeck en Thelen ‘verdringing’ heten; nieuw beleid dat oud beleid op den duur overbodig maakt.

Een tweede les is dat progressieve woonoplossingen niet zoveel mogelijk op de woningproductie van marktpartijen moeten lijken (zoals dat nu vaak gebeurt tijdens stedelijke vernieuwing), maar een kwalitatief beter alternatief moeten bieden. Corporaties die visie-loos blokken met kleine goedkope woningen bouwen, dat is eigenlijk net zo’n gek idee als dat negentiende-eeuwse woningbouwverenigingen mee zouden gaan in de revolutiebouw van de pandjesbazen.

Een derde les is dat een succesvolle progressieve woonagenda financiële waarden en omgevingswaarden combineert. Uitbuiting wordt uitgebannen door woningen *betaalbaar* en *beschikbaar* te houden. In nieuwbouw staat *woningkwaliteit* voorop en beslissen bewoners *democratisch* over het ontwerp van hun buurt zodat een huis een thuis kan worden.

### **Koppelkansen**

Grote kans dat de oplossing voor de huidige woonproblematiek niet gelegen is in het woonbeleid alleen. Immers, herverdeling van woonvermogen of woonruimte is niet in het belang van degenen die een hoge prijs hebben betaald om zich ‘in te kopen’ op de woningmarkt. Zij vrezen mogelijk dat hun woning minder waard wordt, en daardoor ‘onder water’ zal komen te staan. Zo gereedeneerd lijkt de groep winnaars van het huidige beleid groter dan de groep verliezers; te groot om radicaal ander beleid af te dwingen. De winnaars zijn echter vaak verliezers op an-

dere vlakken. Ze hebben zorgen om hun baan-zekerheid, de houdbaarheid van hun pensioen, of zijn bezorgd om de investeringen die gedaan moeten worden in de verduurzaming van hun woning en leefomgeving. Twee onzekerheden hangen sterk samen met de woningmarkt: de pensioenvoorziening en de energietransitie.

Wie met een levensloopperspectief kijkt naar vermogensopbouw, ziet dat de opbouw van woonvermogen (door de afbetaling van

---

**Het is onverstandig huishoudens met een flexbaan gemakkelijker te laten lenen, extra startersleningen uit te keren, of huurhuurders een hypotheek te gunnen**

---

de hypotheek) concurreert met het opbouwen van een pensioen. Iedere euro kan tenslotte maar één keer uitgegeven worden. Wie een blik over de grens werpt, ziet dat landen met meer eigenwoningbezit over het algemeen een minder genereuze pensioenvoorziening kennen.<sup>19</sup>

Woningeigenaren lossen tijdens hun werkzame leven hun hypotheek af, en hebben daarna lage woonlasten. Ze hebben daarom minder pensioenuitkeringen nodig.<sup>20</sup> In landen met een grote huursector, zijn de pensioenen juist flink ontwikkeld. Saillant detail: in zulke landen investeren pensioenfondsen vaak in huurwoningen. Nederland heeft op macroniveau zowel een flinke koopsector als genereuze pensioenen. Op microniveau zijn het vooral jongvolwassenen die geen van beide hebben. Zij hebben geen toegang tot een koopwoning, en bouwen bovendien nauwelijks pensioen op. Hiervoor liggen twee oplossingen voor de hand.

Ten eerste zouden de pensioenfondsen meer kunnen investeren in betaalbare huurwoningen. Gezamenlijk zouden ze hiervoor een verhuurorganisatie kunnen oprichten, waarvan zij aandeelhouder worden. Huurwoningen zijn een aantrekkelijke langetermijninvestering voor de pensioenfondsen. Hoewel betaalbare huurwoningen een lager rendement hebben, is het rendement wel stabiel.

Ten tweede zouden de pensioenfondsen kunnen investeren in hypotheeklen voor hun leden. De leden van het pensioenfonds kunnen dan kiezen om een van rijkswege vastgesteld percentage van hun premie te gebruiken voor het aflossen van hun woning, in ruil voor een lagere uitkering na pensionering. Pensioenfondsen ontwikkelen zich dan tot levensloopfondsen. Op deze manier worden kopen en huren gelijkwaardiger alternatieven. Woningeigenaren bouwen woonvermogen op en hebben een kleiner pensioen, huurders hebben een betaalbare huurwoning en een groter pensioen waarmee ze hun huur kunnen dekken.

### ***Anticiperen op een nieuwe crisis***

Een nieuwe crisis op de woningmarkt komt – de vraag is alleen wanneer. Wanneer de woningprijzen dalen is dit in de eerste plaats vervelend voor huishoudens die moeten verhuizen en die een hypotheek hebben die groter is dan de waarde van hun woning. Zij komen met een restschuld te zitten. Voor de overige huishoudens betekent het dat hun woning minder waard wordt, maar ze nog steeds door kunnen stromen naar een duurder woning (die ook goedkoper geworden is). Het echte probleem is dat een neergaande prijsontwikkeling woningbezitters aanzet tot wachten: ze willen immer niet op het verkeerde moment met verlies verkopen.

Wat zou helpen is als woningcorporaties en nieuw op te richten coöperaties anticyclisch kunnen interveniëren. Wanneer de prijzen gedaald zijn tot nabij de gebruikswaarde,

kunnen zij woningen opkopen. Dit zorgt voor doorstroming op de koopmarkt, stabiliseert de prijzen, en vergroot het coöperatieve segment waar de prijzen gereguleerd zijn. De coöperatie verlost het gebruiksrecht van de woningen vervolgens onder haar leden, waarna de bewoner een aandeel in de coöperatie koopt ter grootte van de gebruikswaarde van de woning.

Op deze manier bouwt een bewoner wél vermogen op, maar profiteert hij of zij niet van een eventuele overwaarde. Aan de andere kant wordt het hebben van overwaarde minder belangrijk wanneer bewoners kunnen doorstromen naar andere betaalbare coöperatieve koopwoningen die passen bij de levensfase waarin ze zitten. Anticyclische investeringen door coöperaties en corporaties maken de woningmarkt stabielere waardoor de pieken en dalen minder uitgesproken worden.

Woningcorporaties zouden er goed aan doen nu alvast een plan te maken voor de komende crisis. Zaadjes voor een nieuw volkshuisvestingssysteem kunnen gepland worden op plaatsen waar ze geen pijn doen voor huidige bewoners en eigenaars, maar waar ze pijn voor toekomstige bewoners kunnen verminderen.

### ***Energietransitie***

In de nabije toekomst zullen de elektra- en gasrekening een groter deel van de woonlasten gaan bepalen. In het kader van de energietransitie zijn grote investeringen nodig om het energiegebruik van (vooral voor 1990 gebouwde) woningen te verminderen. Deze investeringen zijn kostbaar, maar verdienen zich op termijn terug. Woningcorporaties hebben aangegeven dergelijke investeringen nauwelijks te kunnen dragen zonder de betaalbaarheid of beschikbaarheid van sociale huurwoningen in het geding te brengen.

Financiële steun van het Rijk is onontbeerlijk om de energietransitie binnen de sociale voorraad van de grond te krijgen. Veel particuliere woningeigenaren hebben te maken met

Barend Wind & Cody Hochstenbach *Alternatieve woonoplossingen*

een vergelijkbaar probleem. De meeste huishoudens met een middeninkomen of lager hebben geen € 60.000 op hun spaarrekening staan om in verduurzaming te investeren. Uiteraard zijn er individuele oplossingen mogelijk, zoals aanvullende hypotheek (waar zelfs pensioenfondsen een rol in kunnen spelen), maar collectieve oplossingen zijn goedkoper, en kunnen bijdragen aan de oplossing van de woningmarktproblematiek. Gemeenten (of coöperaties) kunnen duurzaamheidsfondsen oprichten die koopwoningen verbeteren, en in ruil daarvoor een aandeel nemen in de woning. De eigenaar kan ervoor kiezen de investeringen terug te betalen en weer volledig eigenaar te worden, of de woning deels eigendom te laten blijven van het fonds. In ruil voor de gratis woningverbetering wordt deze woning onderdeel van een gereguleerd en sociaal koopsegment: een *niche* innovatie die langzaam *mainstream* kan worden.

### **Op weg naar een progressief woonbeleid**

Het hedendaagse woonbeleid kenmerkt zich door pleisters plakken: geïsoleerde maatregelen die sommige doelgroepen wellicht ten goede komen, maar de structurele ongelijkheden ongemoeid laten en zelfs grote collectieve nadelen met zich mee kunnen brengen. Een ambitieuze, progressieve visie op wonen richt zich juist op systematische ongelijkheden in plaats van op individuele doelgroepen.

De huidige inrichting van de woningmarkt levert een conflict op tussen de woonfunctie en investeringsfunctie van woningen. Betaalbaarheid en rendement staan altijd in zekere mate op gespannen voet, maar sluiten elkaar momenteel vaak compleet uit. Vooral jongvolwassenen komen er niet tussen, en vallen tussen wal en schip. Lessen uit het verleden leren dat, om te werken aan een rechtvaardiger woonsysteem, buiten de beperkende kaders van de markt gedacht moet worden. Dit vergt wel de bereidheid om publieke middelen te investeren.

Een centraal onderdeel van een progressieve woonvisie is het werken aan een brede volkshuisvesting toegankelijk voor een groot publiek, voorheen een definiërend element

## **Onbetaalbaar wonen is een probleem, maar betaalbaar wonen in een slechte of krappe woning is net zo goed een probleem**

van de rijke Nederlandse volkshuisvestingstraditie. Deze traditie gaat momenteel verloren, maar kan worden gekeerd door bestaande instituten opnieuw om te vormen.

Een concrete maatregel is om de doelgroep van de sociale sector uit te breiden door de maximale inkomensgrenzen wezenlijk te verhogen. Dit moet gepaard gaan met uitbreiding van de sociale huurvoorraad, anders lopen de wachtlijsten slechts op. Enerzijds kan dit door het woningwaarderingstelsel (WWS) uit te breiden, en de WOZ-waarde uit het systeem te schrappen. Daardoor zullen bestaande woningen minder makkelijk verloren gaan voor de sociale voorraad.

Anderzijds vergt deze maatregel publieke investeringen in een sterke corporatiesector (in plaats van extra belastingen zoals de verhuurderheffing). Dit kost geld, maar is prima te betalen (en goedkoper dan bijvoorbeeld de ongelijkheid vergrotende en prijsopdrijvende hypotheekrenteaftrek). In Oostenrijk wordt 1% van de belasting geoormerkt voor investeringen in wonen. Een dergelijk systeem zou de capaciteit verschaffen om te investeren in nieuwbouw, verduurzaming en stadsvernieuwing. Bovendien zouden de vennootschapsbelasting en ATAD<sup>21</sup> voor woningcorporaties moeten worden geschrapt, aangezien zij

diensten leveren voor algemeen economisch belang (DAEB). Lage huren kunnen worden gecombineerd met spaarprogramma's voor huurders, zodat zij het zo opgebouwde eigen vermogen in de toekomst kunnen aanwenden om een woning te kopen – maar ook om de grote vermogensongelijkheid tussen de 'haves' en 'have nots' te bestrijden.

Een progressieve visie op wonen betekent echter meer dan het stimuleren van een sterke corporatiesector, het betekent ook het omarmen van nieuwe initiatieven: initiatieven die nu weliswaar nog een niche zijn, maar bijdragen aan betaalbaar wonen en die bewoners zeggenschap geven. Het gaat dan om nieuw beleid dat op termijn bestaande instituties (deels) kan verdringen. Wooncoöperaties kunnen een inspirerend voorbeeld zijn. Tegelijkertijd is realisme geboden. Kunnen dergelijke initiatieven genoeg massa bieden om de wooncrisis te lijf te gaan? Komen deze initiatieven ook de zwaksten ten goede, of blijft het iets voor de middenklasse? Gemeenten

zouden dergelijke initiatieven meer ruimte kunnen geven door coöperatieve ontwikkelaars op nieuwbouwlocaties voorrang te geven. Middels een doelgroepenverordening kan gestuurd worden op menging: op nieuwbouwlocaties kan de gemeente vaststellen voor welke inkomensgroep nieuwe woningen beschikbaar komen (en beschikbaar blijven, bij mutatie).

Het is aan landelijke en lokale politici om het recht op een thuis voor iedereen te verankeren in beleid. Dat vergt een activistische instelling en de moed om tegen de stroom in te roeien. De laatste jaren zijn juist stappen in de tegenovergestelde richting gezet. Met onze voorstellen beogen we enerzijds een terugkeer naar het oude ideaal van brede volkshuisvesting door bestaande instituties om te vormen. Anderzijds pleiten we ervoor dat gemeenten, pensioenfondsen, corporaties en burgers de handen ineenslaan om nieuwe instituties te ontwikkelen die de volkshuisvesting nieuw elan geven.

## Noten

- Ronald, R. (2008), *The ideology of homeownership: Homeowner societies and the role of housing*, Londen: Palgrave Macmillan.
- Hochstenbach, C. & Arundel, R. (2019), 'Spatial housing-market polarization: national and urban dynamics of diverging house values', in: *Transactions of the Institute of British Geographers*, Online First. DOI: 10.1111/tran.12346.
- CBS (2019), *Personen in huishoudens naar leeftijd en geslacht*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS (2019), *Woonlasten huishoudens; kenmerken huishoudens, woning*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Huisman, C. J. (2016), 'Temporary tenancies in the Netherlands: From pragmatic policy instrument to structural housing market reform', in: *International Journal of Housing Policy*, 16(3), pp. 409-422.
- Wind, B. (2017), *Housing Wealth in Europe. Institutions and Inequality*, Proefschrift Universiteit van Tilburg.
- Van Bavel, B.J.P., & Frankema, E.H.P. (2017), 'Wealth inequality in the Netherlands, c. 1950-2015: The paradox of a northern European welfare state', in: *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geschiedenis*, 14(2), pp. 29-62.
- Bosma, J., Hochstenbach, C., Fernandez, R. & Aalbers, M. (2018), 'De politiek van buy-to-let', in: *Beleid en Maatschappij* 45(3), pp. 288-298.
- SCP (2017), *De Sociale Staat van Nederland 2017*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Leidemeijer, K., Van Iersel, J., Frissen, J. (2018), *Veerkracht in het corporatiebeleid. Kwetsbare bewoners en leefbaarheid*, Amsterdam: RIGO Research en Advies.
- PBL (2016), *Betaalrisico's in de huur- en koopsector, 2002-2015*, PBL: Compendium voor de Leefomgeving. Online: <http://www.clo.nl/indicatoren/nl2174-toenemende-betaalrisicos-wonen?i=35-171>.
- Streeck, W. & Thelen, K. (2005), 'Introduction: institutional change in advanced political economies', in: Streeck, W. & Thelen, K. (eds.) *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*, Oxford: Oxford University

Barend Wind & Cody Hochstenbach *Alternatieve woonoplossingen*

- Press; De Beer, P. (2019), 'Een linkse agenda voor onze instituties', in: *S&D* 2019, pp. 24-29.
- 13 Bosma, J., Hochstenbach, C., Fernandez, R. & Aalbers, M. (2018), 'De politiek van buy-to-let', in: *Beleid en Maatschappij* 45(3), pp. 288-298.
- 14 Ekkers, P.D.J., & Helderma, J.K. (2010), *Van volkshuisvesting naar woonbeleid*, Den Haag: SDU Uitgevers.
- 15 Van der Lans, J. (2018), *Het begon met dubbeltjes. De geschiedenis van woonstichting de Key 1868-2018*, Amsterdam: de Key.
- 16 Beekers, W. (2012), *Het bewoonbare land. Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*, Amsterdam: Boom.
- 17 De Liagre Böhl, H. (2013), *Wibaut de machtige*, Amsterdam: Bert Bakker.
- 18 Van der Schaar, J. (1987), *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid: Volkshuisvesting in theorie en praktijk*, proefschrift TU Delft.
- 19 Kemeny, J. (2005). "The really big trade-off" between home ownership and welfare: Castles' evaluation of the 1980 thesis, and a reformulation 25 years on', in: *Housing, Theory and society*, 22(2), pp. 59-75.
- 20 Doling & Ronald (2010)
- 21 De Anti Tax Avoidance Directive, een maatregel om belastingontwijking door multinationals tegen te gaan die ook wordt toegepast op woningcorporaties

*Essaywedstrijd*

## Het sociaal-democratisch menu 2040

Wat eten we in 2040? En hoe verplaatsen we ons dan? Hoe houden we onze voeten droog en onze huizen warm?

Het debat over duurzaamheid gaat vaak over ingewikkelde dingen: grote begrippen, complexe vragen. Over waar onze eigen verantwoordelijkheid eindigt en die van de overheid begint. Over technologie en gedrag, over energietransitie en voedselcrisis. Over de vraag of je politiek moet bedrijven via de rechtszaal en over de verhouding tussen parlementair debat en maatschappelijk activisme.

Maar het gaat ook om hele praktische vragen die bij nadere beschouwing allemaal een morele component in zich dragen. Wat offeren we op het altaar van het klimaatevangelie? Vliegen? Vlees eten? Economische groei en banen? Schone lucht en drinkbaar water?

De Banning Prijs 2020 gaat over de verbinding tussen deze grote uitdagingen en concrete vragen. Schrijf er een compact en prikkelend essay van maximaal 2000 over en stuur dat voor 21 december aan de jury onder leiding van Diederik Samsom via [info@banningvereniging.nl](mailto:info@banningvereniging.nl). Deelnemers zijn niet ouder dan 35 jaar.

De prijsuitreiking is **21 februari in de Rode Hoed**, voorafgaand aan de tweede Banning Lezing.

Prijzen: € 1000 voor de winnaar, € 250 voor de overige drie genomineerden.

**Meer informatie: [www.banningvereniging.nl](http://www.banningvereniging.nl)**

Ding mee naar de  
**Banning Prijs**



# Column

---

## Over wonen

Door **Mirthe Biemans**

*Manager Strategie bij Woningstichting Rochdale*

‘Ping.’ Moeder van twee, pas gescheiden en wanhopig op zoek naar een huis. Nog langer met haar kinderen in een kamertje bij vrienden blijven gaat niet. Koste wat het kost wil ze de kinderen niet meenemen naar de daklozenopvang. Je voelt haar angst de kinderen kwijt te raken. Ik lees mee over de schouder van ons webcare team. Mijn handen jeuken, we hebben toch 40.000 woningen? Hoezo kunnen we niet gewoon helpen? Ik werk dan nog maar net bij een woningcorporatie en weet nog niet dat alle dagen bol zullen staan van dit soort verhalen. Zoveel dat ze me achtervolgen. Voor ieder vleesgeworden mens achter de statistiek van de woningnood wil je wat doen. Maar tegen het geweld van de markt en de politieke keuzes die worden gemaakt, valt bijna niet op te vechten.

Een paar jaar geleden zei ik tegen vrienden dat als ik bij een corporatie zou werken ik wel zou weten wat ik met al dat geld zou doen. Veel en veel meer betaalbare woningen bouwen, investeren in betere woningen en in buurten waar je thuis wilt komen. Iedereen wist toch immers dat corporaties schathemeltjerk zijn. Nu werk ik daar en heeft iedere dag weer een moeilijke keuze. Verkopen we nog wat woningen daar, of moeten die huurders nog een paar jaar wachten op een renovatie? Natuurlijk had ik me ingelezen en wist ik dat de situatie financieel niet zo rooskleurig was als de spindokters me hadden doen geloven. Toch sta ik telkens

weer verbaasd hoe iedere corporatie waar ik mee samenwerk het onderste uit de kan haalt. Maximaal verantwoord lenen om maximaal te investeren. En nog lukt het niet. Ieder jaar is het aandeel betaalbare woningen in Nederland weer kleiner en zitten meer mensen in de knel.

Ooit, in de tijd van mijn opa, was er ook grote nood aan betaalbare woningen. Toen, rond 1900, snapten zelfs de liberalen dat het stukje markt in de woningmarkt niet werkt. De overheid nam het met een ongekend ambitieuze Woningwet op zich om te zorgen dat mensen goed en betaalbaar konden wonen. Speculatieve grondeigenaren werden onteigend, woningcorporaties werden opgericht en er kwamen strenge eisen aan de kwaliteit en betaalbaarheid van woningen.

Het ministerie doet nu alsof ze miljarden investeert om de woningnood te verlichten. Als je beter kijkt dan zie je dat toch weer honderden miljoenen aan extra belasting worden geïnd bij sociale huurwoningen. De commerciële huursector, waar huren torenhoog worden en geld stroomt als water, wordt ondertussen ongemoeid gelaten. Terwijl ik dat nieuws lees, hoor ik ook het schrijnende verhaal van een schijnbaar doodgewone twintiger in de daklozenopvang. Op zo’n dag zit het me behoorlijk hoog.

Wat een droom zou het zijn om weer een deltaplan voor wonen te hebben. Als wordt erkend dat het niet je eigen domme schuld is dat je geen betaalbare woning kunt vinden, maar een verantwoordelijkheid van ons allemaal. Als wonen weer als grondrecht wordt gezien. Het is tijd voor echte ambitie.

# Niet ingrijpen op de woningmarkt is geen optie

Het is crisis op de Nederlandse woningmarkt en vooral jongeren – degenen beneden de 35 – zijn daar de dupe van. Als we niets doen verhevigt het probleem de komende jaren. Elf concrete voorstellen om het tij te keren.

**WIMAR BOLHUIS, RANDY MARTENS & HENK NIJBOER**

*Universitair docent economie aan de Universiteit Leiden; werkzaam bij de branchevereniging van woningcorporaties Aedes; Tweede Kamerlid voor de PvdA*

De woningnood is terug in Nederland. De vraag naar woonruimtes groeit al jaren sterker dan het aanbod.<sup>1</sup> De prijzen stijgen jaar op jaar, zowel in de koopsector als de (vrije) huursector. De problemen zijn zo groot dat een oplossing ver weg lijkt. Maar wij denken dat een aantal concrete beleidsmaatregelen een groot verschil kan maken. Voorstellen daarvoor staan achter in dit artikel.

Het liefst zouden wij, zoals de PvdA nu in de Tweede Kamer doet, als sociaal-democraten schrijven over volkshuisvesting en het beleid dat hierbij hoort. Toch redeneren we in dit artikel vanuit de 'woningmarkt', om een betere aansluiting te realiseren met het reguliere economisch debat. Alsnog concluderen we op basis van een standaard marktanalyse dat door vormen van inefficiënt marktfalen (meer) overheidsingrijpen noodzakelijk is. We beginnen ons pleidooi met een theoretisch raamwerk.

## ***Insiders versus outsiders op de woningmarkt***

Vaak wordt het duale onderscheid tussen 'insiders' en 'outsiders' toegepast op de arbeids-

markt, om het verschil tussen werknemers met een vast contract en alle bijbehorende rechten en flexwerkers en werklozen zonder deze rechten te illustreren.<sup>2</sup> De werknemers met een vast contract zijn 'binnen', de flexwerkers en werklozen staan 'buiten'. De meerderheid van insiders voelt geen prikkel om aanpassing van de wetten en afspraken over de arbeidsmarkt te steunen aangezien deze hun gunstige positie beschermen en zoekt steun van de overheid voor het behoud van de status quo.<sup>3</sup> De minderheid van outsiders verlangt juist wel aanpassingen om hun kansen op toetreding te verbeteren. Overigens misbruiken conservatieve partijen doorgaans de positie van de outsiders om de gerechtigde bescherming van de insiders af te breken.

Op de woningmarkt kan het onderscheid tussen insiders en outsiders ook gemaakt worden. Dit onderscheid is van belang voor meerdere Europese landen, zoals blijkt uit recent empirisch onderzoek.<sup>4</sup> Arundel beschrijft dat hypotheekverstrekkers, investeerders en bouwbedrijven in de nasleep van de kredietcrisis en de neergang van woningmarkten

meer risico-avers werden en Europese overheden beleid voerden om private en collectieve schuldenlasten te verlagen. In deze periode verslechterde de positie van jonge toetreders op de woningmarkt.

Deze outsiders zagen hun kansen op eigen woningbezit dalen, hun huurprijzen en kans op gedeelde woonruimtes stijgen en hun woonzekerheid afnemen. De insiders zagen door de economische opleving na de recessie de waarde van hun eigen woningbezit juist sterk toenemen en waren beter in staat om aanvullend woningbezit te accumuleren. In Nederland is huizenbezit steeds meer een zaak voor de midden- en bovenklasse en het opgebouwde woonvermogen wordt gezien als een individueel goed dat bescherming geeft voor pensioenering.<sup>5</sup>

### **Marktfalen op de woningmarkt**

De rijksoverheid is om diverse redenen aanspreekbaar op het huidige en toekomstige tekort aan woonruimtes en hoort daarom adequate actie te ondernemen. Vanuit juridisch perspectief hebben Nederlandse burgers sociale grondrechten, waarvan bevordering van voldoende woongelegenheden door de overheid er één is zoals bepaald is in artikel 22 van de Grondwet. Vanuit parlementair oogpunt is er tevens een aanleiding: in 2013 adviseerde de Commissie Huizenprijzen van de Tweede Kamer aan het parlement en de regering dat 'de Rijksoverheid aanspreekbaar moet zijn op de bouwproductie'.<sup>6</sup>

Niet alleen het publieke belang vraagt om overheidsingrijpen, vanuit economisch perspectief rechtvaardigt ook marktfalen dit. Moderne overwegingen van marktfalen zijn vooral de inzichten uit de gedragseconomie zoals cognitieve begrenzingen en systematische biases.<sup>7</sup> Er blijkt veel irrationeel keuzegedrag te zijn op de woningmarkt door diverse psychologische biases, zoals de *optimism bias* in hoogconjunctuur (te positieve inschatting van de eigen financiële situatie), *loss aversion* in laagconjunctuur (impulsief

gedrag om verlies te vermijden) en het *bandwagon effect* (aanstekelijk groepsgedrag op de woningmarkt).<sup>8</sup>

Aangenomen wordt dat deze *biases* het daadwerkelijk verzilveren van overwaarde van het eigen huis en het verhuizen naar bijvoorbeeld wonen-met-zorg remmen en

## **Conservatieve partijen misbruiken doorgaans de positie van de outsiders om de gerechtigde bescherming van de insiders af te breken**

de cyclus van prijsopbouw en prijscorrectie van de woningmarkt versterken door (on)terechte vertrouwenseffecten.<sup>9</sup> Insiders zijn niet snel geneigd om van positie te veranderen en de volatiliteit van de woningproductie, woningvraag en woningprijzen is zonder overheidsingrijpen aanzienlijk, waardoor de instappositie van outsiders sterk afhangt van de conjunctuur op dat moment.

### **Grond is een abnormaal kapitaalgoed en neemt extractiewinst op**

In het beleidsmatige economisch denken over de woningmarkt wordt een woning vaak als een normaal kapitaalgoed gezien: meer vraag leidt tot meer aanbod en via een evenwichtsprijs zal de markt ruimen. Hierbij wordt echter over het hoofd gezien dat de grond waar woonruimtes op staan geen normaal kapitaalgoed is. In het boek *Rethinking the Economics of Land and Housing* wordt op aansprekende wijze uiteengezet dat grond om een aantal redenen fundamenteel afwijkt van normale kapitaalgoederen.<sup>10</sup>

Grond kan niet 'bijgemaakt' worden zoals normale kapitaalgoederen; dit kan slechts in

zeer beperkte mate en slechts op de zeer lange termijn (denk aan het winnen van land op zee en het ontsluiten van nieuwe bouwlocaties). Het is niet toevallig dat een gebrek aan bouwlocaties door veel partijen als het belangrijkste knelpunt voor de woningmarkt wordt gezien. Zowel commerciële ontwikkelaars als woningcorporaties luiden hier geregeld de noodklok over.

Ten tweede waardeert grond in principe niet af zoals slijtende machines dat wel doen. Grond behoudt op termijn niet alleen zijn waarde, de waarde stijgt zelfs structureel mee met de economische ontwikkeling. Ten slotte heeft grond, en daarmee het gebouw erop, een unieke locatie. Met name deze eigenschap leidt ertoe dat de prijsstelling van goed gepositioneerde grond, bijvoorbeeld nabij economische kernen, monopolistische trekken heeft waardoor slechts beperkt sprake is van marktwerking die op vergelijkbare wijze met andere kapitaalgoederen leidt tot een evenwichtsprijs.

Dit is geen nieuw inzicht. Adam Smith verwees al naar deze dynamiek op de grondmarkt: 'The rent of the land, therefore, considered as the price paid for the use of the land, is naturally a monopoly price. It is not at all proportioned to what the landlord may have laid out upon the improvement of the land, or to what he can afford to take; but to what the farmer can afford to give.'<sup>11</sup> De moderne woonconsument heeft vanwege zijn behoefte bij economische kernen te wonen nu de rol van de klassieke grondpachter. Vooral door deze inherente schaarste van het abnormale kapitaalgoed grond kan nieuwbouw nooit op zichzelf de betaalbaarheidsproblemen op de woningmarkt volledig oplossen.

Daarbij nemen grond en de erop staande woonruimte(s) *extractiewinst* op. Woonlocaties nabij groeiende economische kernen zullen in waarde meestijgen met de ontwikkeling daarvan, zoals de werkgelegenheid, (luxe) winkels, horeca, cultuur en publieke voorzieningen. Eigenaren van vastgoed op gunstige

locaties slagen er zodoende in een deel van de economische groei in de nabijheid te absorberen in de waarde van hun eigendom zonder hier zelf op productieve wijze aan bijgedragen te hebben.

Hierin ligt het klassieke argument voor erfpacht en deze dynamiek geeft volgens CPB-economen een argument om een deel van deze waardevermeerdering af te romen om deze ten bate te laten komen van de samenleving, die immers een collectieve verantwoordelijkheid draagt voor de economische groei.<sup>12</sup> Het afromen van waardevermeerdering is praktisch gezien ingewikkeld. Wel geeft de geschetste dynamiek aan beleidsmakers een economisch argument om het ontstaan van situaties van groot-vastgoedbezit ten koste van breed eigenwoningbezit kritisch te benaderen.

### ***De woningmarkt is een voorraadmarkt***

Naast de theorieën over insiders versus outsiders, het abnormale kapitaalgoed grond en marktfalen, is het concept *voorraadmarkt* van belang bij een beschouwing over de woningmarkt. Hiermee wordt bedoeld dat de hoeveelheid woningen slechts met grote tijdsvertraging reageert, ongeacht hoe sterk de huizenprijzen stijgen. Het aanbod van woningen kan zich op korte termijn door de lange bouwperiodes en trage bestuurlijke processen simpelweg niet vlot aanpassen aan de vraag naar woningen.<sup>13</sup>

De Nederlandse woningmarkt blijkt ook op de middellange termijn behoorlijk prijsinelastisch te zijn tot op het punt dat de jaarlijkse woningproductie daalt in langjarige periodes dat de prijs juist stijgt. Het aanbod op de Nederlandse woningmarkt beweegt in internationaal perspectief relatief erg langzaam en gebrekkig naar de vraag toe, ongeacht de hoogte en ontwikkeling van de prijs.<sup>14</sup>

Het voorraadmarktkarakter heeft consequenties. Op de korte en middellange termijn zijn het daardoor niet zozeer de bouwkosten en het evenwicht tussen vraag en aanbod die de prijzen van woningen bepalen, maar met

name de effectieve vraag in relatie tot de reeds bestaande woningvoorraad. De effectieve vraag wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de fiscale regels, de hoogte van de hypotheek die verkrijgbaar is, de spaarrentes en al het andere beleid dat de effectieve vraag aan de vraagkant bepaalt. Daarnaast heeft het aantal werkzame personen en de loonontwikkeling natuurlijk effect op de effectieve vraag. Bij een aantrekkelijke economie en ruime effectieve vraag zullen de prijzen van (nieuwbouw) woningen snel en sterk stijgen. Dit is niet opti-

---

## De grond waar woonruimtes op staan is geen normaal kapitaalgoed

---

maal: outsiders betalen te hoge prijzen en het kan leiden tot zogenoemde bubbelvorming. De opgeblazen prijzen zullen later neerwaarts gecorrigeerd moeten worden, bijvoorbeeld wanneer het aanbod op de lange termijn bijtrekt of de effectieve vraag terugvalt in tijden van economische neergang.

Naast consequenties voor de prijsvorming heeft het voorraadmarkt-karakter ook gevolgen voor het aanbod van woningen. Op zichzelf gelaten zal een woningmarkt met een structureel groeiende vraag in veel gevallen uitmonden in een structureel tekort aan nieuwbouw doordat het woningaanbod pas op (middel)lange termijn reageert op stijgende vraag. Een strikt ruimtelijk ordeningsbeleid, langdurige onderhandelingen tussen grondeigenaren, projectontwikkelaars en gemeenten en de gedetailleerde kwaliteitseisen die aan nieuwbouwwoningen worden gesteld, vertragen de realisatie van de nieuwbouwprojecten tot een gemiddelde doorlooptijd van circa zes jaar.<sup>15</sup> Outsiders die een eigen plek op de woningmarkt vragen, zullen daarom voor een deel geen eigen woonruimte kunnen

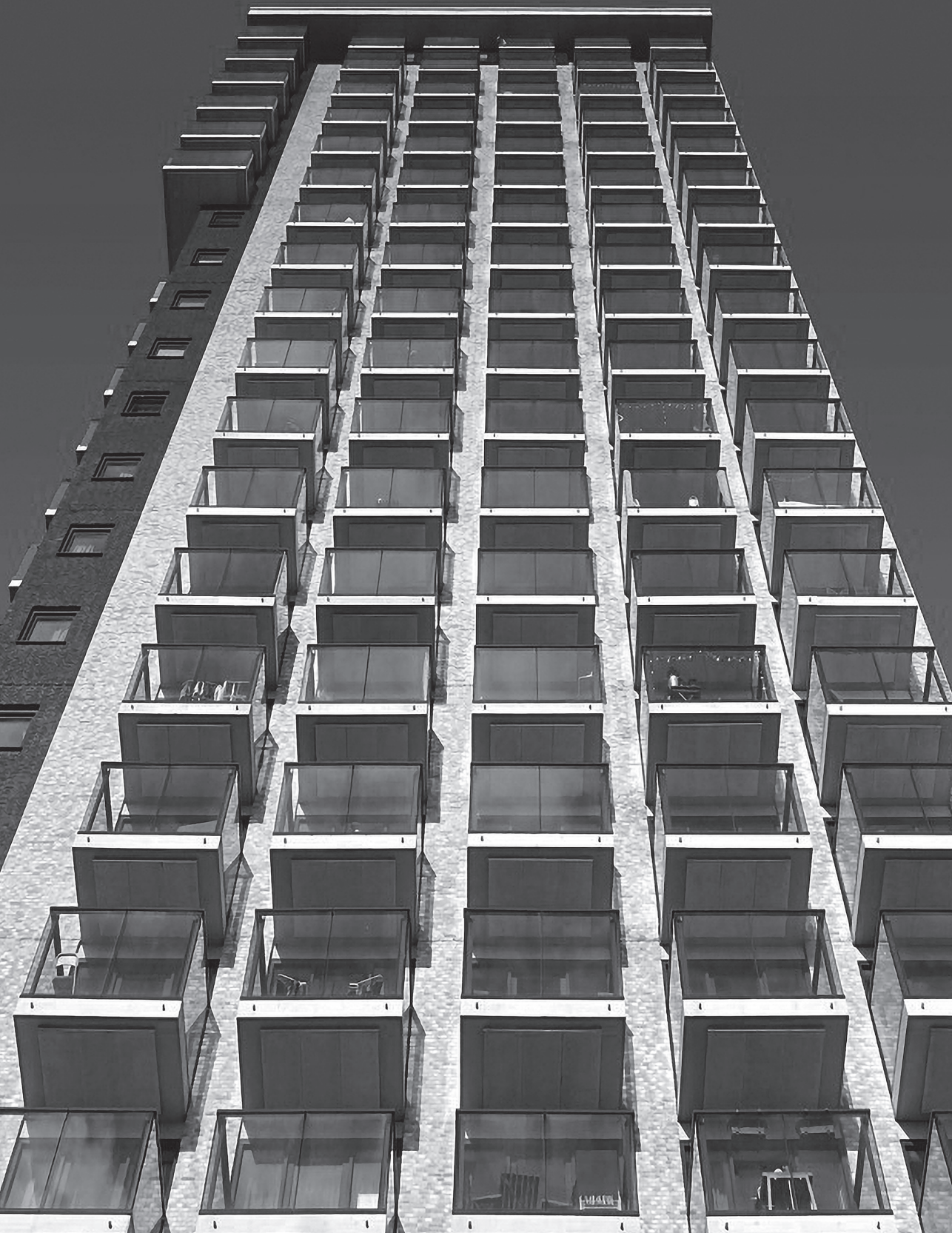
vinden en enige tijd in een woonruimte doorbrengen die niet (volledig) aan hun wensen voldoet of zelfs ongeschikt is ten aanzien van maatschappelijke normen. In de hoogconjunctuur van de recente jaren zien we zowel de te hoge prijsvorming als het tekort aan nieuwbouw terug.<sup>16</sup>

Het in het verleden succesvolle woningmarktbeleid pogde de positie van outsiders te verbeteren, door deels het marktfalen te corrigeren, het abnormale kapitaalgoed grond en extractiewinsten toegankelijk te maken voor lage- en middeninkomens en het woningaanbod minder inelastisch te maken door overheidsingrijpen. Daarbij voerden overheden beleid (denk ook aan erfpacht) om de extractiewinsten van onroerend goed af te romen voor publieke herinvestering en introduceerden ze regulering om kwetsbare partijen op de woningmarkt te beschermen tegen marktmacht.

### **Huidige praktijk: woningtekort in alle segmenten**

De voorspelling was dat Nederland begin 2019 een woningtekort van ruim 246.000 woningen zou kennen, ofwel 3,2% van de huidige woningvoorraad.<sup>17</sup> Tegen die achtergrond presenteerde minister Ollongren in mei 2018 de *Nationale Woonagenda 2018-2021*, gesteund door Aedes, Bouwend Nederland, IVBN, NE-PROM, NVB-Bouw, NVM, Vastgoed Belang, Vereniging Eigen Huis en de Woonbond.<sup>18</sup>

De doelstelling van deze partijen is om jaarlijks 75.000 woningen bij te bouwen tot 2025, uitgaande van totale opgave van circa 700.000 woningen om het tekort weg te werken.<sup>19</sup> Deze cijfers blijken echter alweer achterhaald. Het tekort lijkt zelfs opgelopen naar 263.000 woningen, ofwel 3,4% van de voorraad, en stijgt snel door. Er zijn jaarlijks 20.000 – 40.000 woningen meer nodig dan de genoemde 75.000.<sup>20</sup> In alle traditionele segmenten (sociale huur, vrije huur, koop) van de woningmarkt zijn er problemen met de beschikbaarheid of betaalbaarheid.



*Sociale huursector (corporaties en gereguleerde particulieren)*

Sinds 2012 is het aantal sociale woningen aangeboden door woningcorporaties met slechts 0,5% gestegen, oftewel nagenoeg gelijk gebleven.<sup>21</sup> Daarbij is het aantal sociale huurwoningen aangeboden door particulieren flink geslonken. Omdat de doelgroep voor deze woningen wel fors toenam, werden de vaak al jarenlange wachtlijsten nog langer.<sup>22</sup>

De outsiders, jongeren vanaf 25 jaar, hebben een structureel lagere kans om een sociale huurwoning te vinden dan om in de vrije sector te huren of een eigen huis te kopen.<sup>23</sup> Vooral alleenstaande jonge huurders zijn ondervertegenwoordigd onder de sociale huurinstromers.<sup>24</sup> Doordat jongeren niet

*Vrije huursector (geliberaliseerd segment en particuliere verhuur)*

Sinds 2012 steeg het aantal vrije huurwoningen met 19,8%.<sup>26</sup> De vraagstijging was echter nog veel groter, mede doordat er weinig alternatieve woonruimtes zijn en omdat aanbod vraag schept. Voor (alleenstaande) jongeren en arbeidsmigranten is de vrije sector vaak de enige mogelijkheid om snel terecht te kunnen in de gewilde stad. Commerciële en gemeentelijke bouwplannen richten zich daarom steeds meer op de onder deze groepen populaire appartementen.<sup>27</sup>

Sinds 2012 steeg het aantal appartementen met 8,9%, terwijl het aantal eengezinswoningen met 3% toenam. De woonlasten in de vrije sector zijn relatief hoog. In 2018 was de gemiddelde woonquote in de vrije huur gestegen naar 42,6% en voor 35-minners naar 46,0%. Ongeveer 40% van de huurders had in 2015 een woonquote van boven de 40% en circa 20% zelfs van meer dan 50% (!).<sup>28</sup> Slechts 62,9% van de commerciële huurders vindt dat de huur goed aansluit bij zijn of haar inkomen.<sup>29</sup> De hoge woonlasten zorgen ervoor dat de woonwens van jonge alleenstaanden en in mindere mate gezinnen recent naar minder stedelijk wonen verschuift.<sup>30</sup>

## Het aanbod op de Nederlandse woningmarkt beweegt in internationaal perspectief relatief langzaam en gebrekkig naar de vraag toe

goed terecht kunnen in de sociale huursector liggen hun woonlasten relatief hoog. Uit het WoON2018-onderzoek blijkt dat 63,4% van de jongeren tot 29 jaar een netto woonquote<sup>25</sup> heeft boven de 30%. 27% heeft een woonquote boven de 40%, wat als problematisch hoog kan worden gezien. Onder vijftigplussers heeft 32,2% een netto woonquote van boven de 40%.

Hoewel dit per huishoudtype verschilt is een bruikbare vuistregel dat een woonquote van 30% duidt op een verantwoord betaalbaarheidsrisico en vanaf 40% als een onverantwoord betaalbaarheidsrisico, omdat de woonlasten dan andere noodzakelijke uitgaven kunnen verdringen en het huishouden in deze woonsituatie kwetsbaarder wordt voor economische schokken en 'life events'.

*Koopsector*

Het aantal koopwoningen is sinds 2012 met 4,3% toegenomen.<sup>31</sup> Deze stijging blijft achter bij de vraag en tegelijkertijd gaat een toenemend deel van de nieuwe woningen naar doorstromers.<sup>32</sup> Het belang van de inbreng van eigen vermogen — gemiddeld ruim € 20.000 per huisaankoop — is sterk toegenomen. Doorstromers (insiders) hebben vaak een hoger inkomen en meer spaargeld dan starters en natuurlijk het (mogelijke) voordeel van overwaarde.

In 2018 steeg het aantal koopstarters weliswaar tot 258.000, maar binnen deze groep nam vooral het aantal gezinnen — tweeverdieners — toe die vanuit een huurwoning een eengezinswoning kocht.<sup>33</sup> Als jonge of alleenstaande koopstarter heb je weinig kans. Met één modaal inkomen kun je slechts 9% van de koop-

huizen betalen, en die staan lang niet allemaal te koop en zeker niet in de stad.<sup>34</sup> Een single in Utrecht met een modaal inkomen kon in mei slechts uit vijf koophuizen kiezen: één woonhuis van 21m<sup>2</sup> en vier appartementen van 15 tot 41 m<sup>2</sup> met gedeelde voorzieningen.<sup>35</sup>

Er ontstaat een bovenlaag van hoogopgeleide tweeverdieners die huizen kopen, omdat ze samen de benodigde hypotheek van acht á negen keer een jaarinkomen kunnen opbrengen en voldoende eigen vermogen hebben.<sup>36</sup> De opkomst van een dergelijke groep financieel begunstigde huiseigenaren is een internationaal fenomeen sinds de crisis; deze groep heet ook wel de 'primes'.<sup>37</sup> Uit het WoON-onderzoek blijkt dat mede door de dalende rente de lasten van koopwoningen sinds 2012 juist beduidend daalden, in tegenstelling tot de lasten van huurhuizen. Wooneigenaren hadden daardoor in 2018 gemiddeld een woonquote van 29%, voor 35-minners was dit 33%.

### ***Positie outsiders slechter, maar de overheid helpt niet***

Heb je al een huurhuis (met gereguleerde of contractueel beperkte huurprijstijgingen) of ben je al huiseigenaar, dan ben je 'binnen' en heb je er (vaak) geen direct belang bij dat woningzoekenden van 'buiten' ook insiders worden.

Woningbezitters hebben er evenmin financieel baat bij als woningzoekenden relatief goedkoop een huis kunnen kopen; het omgekeerde is het geval. Ook de andere actoren — projectontwikkelaars, gemeenten — hebben financieel voordeel bij een zekere mate van schaarste en prijsstijgingen. Zo komt circa 8% van de inkomsten van gemeenten uit de verkoop van bouwlocaties<sup>38</sup> en hebben gemeenten daarnaast maar zéér beperkt mogelijkheden om inkomsten te genereren vanwege de grote afhankelijkheid van de algemene uitkering vanuit het Rijk.

Deze conclusies stonden ook in het eindrapport van de parlementaire onderzoekscommissie Huizenprijzen.<sup>39</sup> Daarnaast blijkt

in Nederland de groei van de woningproductie helaas nog langzamer en onvollediger te reageren op de stijgende prijzen dan in het buitenland. Dit komt mede doordat omwonenden bij nieuwbouwprojecten vaak nimbgedrag vertonen (not in my backyard).<sup>40</sup>

Insiders op de koopwoningmarkt zijn van doorslaggevende electorale waarde voor de politiek.<sup>41</sup> Het is daarom niet meer dan logisch dat voor deze groep vaak voordelige uitzonderingen worden gemaakt, in het kader van 'bestaande rechten' of 'overgangsbeleid'.

## **De opgeblazen prijzen zullen later neerwaarts gecorrigeerd moeten worden**

Huizenbezitters behielden na ingang van de nieuwe hypotheekregels per 1 januari 2013 bijvoorbeeld hun hypotheekrenteaf trek over eerder afgesloten aflossingsvrije hypotheeken en mogen deze rechten eindeloos meenemen naar nieuwe woningen. Koopstarters hebben geen recht op hypotheekrenteaf trek over aflossingsvrije hypotheeken.

Naast de eis van een annuïtaire hypotheek voor fiscale aftrekbaarheid, moeten notaris-kosten, taxatiekosten en overdrachtsbelasting nu zelf worden betaald en mag sinds 2018 maximaal 100% van de getaxeerde woningwaarde worden geleend, waardoor een koper gemiddeld 6% woningwaarde aan eigen vermogen moet inbrengen.<sup>42</sup> De insiders behouden zodoende een institutionele voorsprong op outsiders, die praktisch versterkt wordt omdat jongeren door hun korte carrières en duurdere huurwoningen vaak niet de mogelijkheid hebben om snel voldoende eigen vermogen op te bouwen. Sinds 2013 daalt het aandeel 35-minners (outsiders, vaak starters) onder huizenkopers gestaag terwijl het aantal 45-plussers (insiders, doorstromers) juist stijgt.<sup>43</sup>



Jongeren (onder 35 jaar) hebben over het algemeen een 'hardere' verhuiscens dan mensen van hogere leeftijd, omdat hun wens sterk wordt gestuurd door life-events (het ouderlijk huis verlaten, eerste baan, samenwonen, de komst van kinderen) en ze vaker van woonruimte willen wisselen.<sup>44</sup>

Circa 40% van de verhuizingen over de periode 2016-2018 kwam van alleenstaanden en paren tot 35 jaar.<sup>45</sup> Alleenstaanden zoeken relatief vaak een huurwoning, paren relatief vaak een koopwoning. In de praktijk worden veel jongeren nagenoeg 'gedwongen' om in de vrije sector te huren. Ze moeten namelijk te lang wachten op een sociale huurwoning of verdienen hier te veel voor, en hebben te weinig eigen vermogen of inkomen om een huis te kopen. De kans op een (nieuwe) woning voor jongeren – zeker vanaf 25 jaar – die aan alle eisen voldoet binnen de sociale huursector is lager (33%) dan een vrije huurwoning (48%) of koophuis (50%).<sup>46</sup> Circa 70% van de vrije sectorhuurders wil graag een woning kopen, maar starters komen hiervoor nu gemiddeld een ton aan eigen vermogen tekort.<sup>47</sup>

### ***Nieuwbouw blijft structureel achter bij stijgende vraag***

Het lijkt er niet op dat de positie van outsiders snel beter gaat worden. Door het voorraadmarktkarakter van de woningmarkt is er een structureel gebrek aan nieuwbouw en door trends stijgt de vraag naar nieuwe woonruimtes nog een sterker dan voorheen: vergrijzing, immigratie, huishoudverdunding en een trek naar de stad. Door de vergrijzing, stijgende levensverwachting en overheidsbeleid zullen steeds meer ouderen steeds langer thuis wonen.

Over het algemeen willen ouderen (blijven) wonen in een eengezinswoning, waardoor deze woningen minder snel dan vroeger beschikbaar komen voor jonge stellen.<sup>48</sup> Niettemin kopen senioren steeds meer appartementen, overigens ook als investeringsobject, waardoor het voor starters moeilijker wordt

hun slag te slaan op deze markt.<sup>49</sup> Maar de verhuisdynamiek van oudere huishoudens blijft gelet op hun totale omvang beperkt.<sup>50</sup>

Daarbij neemt het aantal immigranten sinds 2005 jaarlijks toe, recent vooral uit EU-landen door de aantrekkende Nederlandse arbeidsmarkt.<sup>51</sup> Het is bekend dat migranten vooral in steden gaan wonen.<sup>52</sup> Het aandeel eenpersoonshuishoudens groeit verder al decennia gestaag.<sup>53</sup> In 2000 bestond 33% van alle huishoudens uit één persoon, in 2016 was dit 38%. Naar verwachting stijgt het naar 43% in 2060.<sup>54</sup> Tot slot willen zowel jongeren als gezinnen steeds vaker liever in de stad wonen.<sup>55</sup> Zorgelijk is dat het Rijk zich beleidsmatig verre houdt van de gevolgen van deze trends voor een optimale woningprogrammering.

Gemeenten spelen een centrale rol in het realiseren van woningbouw. De gemeente heeft echter meerdere, conflicterende petten. In de rol van woningmarktprogrammeur is de gemeente verantwoordelijk voor tijdige, voldoende en betaalbare woningbouw. Als ruimtelijk ordenaar zijn gemeenten samen met provincies verantwoordelijk voor de openbare ruimte. Deze rol kan conflicteren met het tijdig voorzien in voldoende bouwlocaties. Ook hebben veel gemeenten aanzienlijke grondposities op de balans staan: gemeenten blijven voor circa 8% van hun totale begroting afhankelijk van grondverkoop.<sup>56</sup>

Volgens het CPB staat de financiële prikkel voor gemeenten niet volledig richting tijdige, voldoende en betaalbare woningbouw.<sup>57</sup> Hun grond levert bijvoorbeeld meer op als er duurdere huizen op worden gebouwd en bij stijgende huizenprijzen kan het profijtelijk zijn om bouwplannen te temporiseren.

Uit kwalitatief onderzoek blijkt dat provincies in hun structuurvisies voldoende nieuwbouw vaak ondergeschikt maken aan het behoud van open ruimte.<sup>58</sup> Het aantal bouwlocaties en woningen wordt beperkt. Ook de *Ladder Duurzame Verstedelijking* stimuleert lokale overheden woningbouw allereerst binnenstedelijk op te lossen. Uitkomst is dat

provincies en gemeenten het bouwen buiten de stad beteugelen, ondanks dat het financieel rendabel is en het de druk van de ketel kan halen in de grootstedelijke markten.

Belangrijk is daarnaast dat provincies het risico van overprogrammeren lijken te overschatten. In de praktijk loopt gemiddeld 25-30% van geplande bouwplannen vertraging op of valt uit, door een scala aan onvoorziene omstandigheden.<sup>59</sup> Daardoor is overprogrammeren juist noodzakelijk om op het gewenste aantal nieuwbouwwoningen uit te komen. Het risico van overschotten is overigens in praktische zin gering omdat in ieder geval commerciële partijen niet zullen bouwen voordat – in de regel – 70% van een project verkocht is.

Een ander probleem bij de gedecentraliseerde woningprogrammering is dat de bevolkingsprognoses van het CBS, waar overheden zich onder andere op baseren, al lange tijd een (forse) onderschatting laten zien van de groei van het aantal inwoners en van het aantal huishoudens. Ter illustratie: in 2005 verwachtte het CBS nog 17,2 miljoen inwoners in 2040, maar nu (14 jaar later) verwachten men voor datzelfde 2040 een aantal van 18,4 miljoen. Oftewel, maar liefst 1,2 miljoen inwoners meer. Het aantal inwoners dat CBS-demografen in 2005 verwachten voor 2040 werd al in 2018 bereikt.<sup>60</sup>

### **Huurprijzen en kooprijzen nemen overmatig toe**

Aanbieders kunnen in een krappe markt een prijs vragen aan woningzoekenden die beduidend hoger ligt dan op basis van gangbaar (neoklassiek) marktdenken als een evenwichtsprijs mag worden verwacht. Mensen moeten immers ergens wonen en om mee te draaien in de samenleving en economie zullen huishoudens zich moeten richten op een begrensd geografisch gebied.

In de vrije sector zijn de laatste jaren de huren in steden als Amsterdam, Utrecht, Rotterdam, Den Haag, Groningen en Eindhoven fors omhooggegaan en nu stijgen ze ook in

de randgemeenten als Schiedam, Haarlem, Almere, Delft en Arnhem schrikbarend snel.<sup>61</sup> Geregeld gaat het om een stijging van 10 tot 20% op jaarbasis.

Eén op de zes Nederlanders woonde vorig jaar in een huis met één of meerdere gebreken (vooral huurwoningen).<sup>62</sup> Bij tekorten zijn vaak de minst sterke groepen de dupe. Bij makelaars komt bijvoorbeeld (etnische) discriminatie op grote schaal voor.<sup>63</sup>

Omdat er op een krappe voorraadmarkt veel geld verdiend kan worden met weinig risico, is het logisch dat steeds meer particuliere en bedrijfsmatige (waaronder institutionele) beleggers proberen woningen in handen te krijgen. Jonge kopers (outsiders) leggen het in steden zoals Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, maar ook Groningen en Maastricht steeds vaker af tegen deze woningbeleggers. De concurrentie tussen beleggers en starters is zeer ongelijk. Beleggers kunnen in de regel een woning contant afrekenen waardoor ze een interessante koper zijn.<sup>64</sup>

Op de koopwoningmarkt hebben de huidige starters het een stuk lastiger dan eerdere generaties, starters die langer dan twintig jaar geleden een huis kochten.<sup>65</sup> Starters moeten vaak uit voorzichtigheid een, voor de verkoper onaantrekkelijk, voorbehoud op financiering hanteren en zijn, met goede redenen, beperkt via Nibud-financieringslastnormen. In 2017 werd 15,3% van alle kooptransacties verricht door een particuliere verhuurder of een bedrijfsmatige belegger.

Met name de rol van particuliere beleggers is sterk gegroeid; in 2009 kochten zij gezamenlijk 3,8% van alle woningen, in 2017 was dit gegroeid tot 7,1%.<sup>66</sup> Tussen 2006 en 2017 is buy-to-let in Nederland met 75% toegenomen.<sup>67</sup> In 2017 investeerden beleggers 20% meer dan in 2016 en in 2018 was het meeste beleggingskapitaal ooit beschikbaar.<sup>68</sup> Waar institutionele beleggers vaak in nieuwbouwprojecten stappen en de voorraad vergroten, kopen (kleine) particulieren in de regel bestaande woningen op om die al dan niet gesplitst te verhuren of verhuren de woning die ze achterlaten.<sup>69</sup>

De toegankelijkheid van de woningmarkt voor starters zonder hulp van welvarende familieleden neemt af. Het aandeel starters dat zelf een woning kan financieren is van 2012 tot 2018 meer dan gehalveerd van 29% naar 13%.<sup>70</sup> Jongeren hebben twee keer zo vaak financiële hulp nodig bij de aankoop van hun eerste woning als de generatie voor hen. Uit het *WoON Onderzoek 2018* blijkt dat 19% van de koopstarters een schenking van familie ontvangt en 11% leent van familie of vrienden (gezamenlijk 30%). Dit is versterkt door de eenmalige belastingvrije schenking van maximaal een ton die ouders kunnen doen aan hun kinderen bij de aankoop van hun huis. Dit gebeurt massaal: in 2013 (€ 2,75 miljard) en 2014 (€ 6,41 miljard) werd zo meer dan 150 duizend keer op deze wijze geschonken.<sup>71</sup>

Huizenbezit dreigt de vermogensongelijkheid tussen en binnen generaties te vergroten omdat enkel kopers de vermogenswinsten realiseren – huurders niet – en deze vermogenswinsten vervolgens ingezet worden om de aankoop van een huis door de eigen kinderen te vergemakkelijken.<sup>72</sup> Hier is veel bewijs voor. Jongvolwassen die vermogenssteun ontvangen van hun ouders kopen niet alleen duurere woningen, het betreft ook woningen op populairdere plekken waardoor de WOZ-waardes sneller stijgen en er meer vermogenswinsten worden geboekt.<sup>73</sup>

### **Suggesties voor beleid**

Het verbeteren van de falende woningmarkt zal behoorlijke politieke moed vergen, omdat de gevestigde belangen groot zijn en het huidige beleidsparadigma sterk is. Tot dusver ontbreekt de politieke wil hiervoor. Nederland lijkt gewend geraakt aan een zekere mate van woningnood en prijsstijgingen. Het is de kleinere groep outsiders (jongeren, mensen die net gescheiden zijn, kwetsbaren) die de rekening betaalt voor het non-interventiebeleid.

Doorgaan op de huidige weg leidt er toe dat de beschikbaarheids- en betaalbaarheidsproblemen op de woningmarkt in de nabije

en verre toekomst verder zullen toenemen. De Nederlandse rijksoverheid draagt een verantwoordelijkheid om haar burgers – ook een minderheid van outsiders – te beschermen tegen evident marktfalen, tegen winstextractie uit monopolistisch grondbezit en de nadelen

## **Sinds 2012 is het aantal sociale woningen dat wordt aangeboden door woningcorporaties nagenoeg gelijk gebleven**

van een voorraadmarkt. De huidige situatie zorgt voor welvaartsverlies. Daarnaast groeit de woonongelijkheid en vermogensongelijkheid tussen en binnen generaties Nederlanders. Dit is in strijd met het sociaal grondrecht op volkshuisvesting.

Hieronder werken we elf beleidsvoorstellen uit die volgens ons nodig zijn om het falende woningmarktbeleid te repareren.

### *1 Voer als Rijk een structureel en stabiel woningmarktbeleid*

Tijdens de crisisjaren is de ongelukkige afslag genomen om vanuit conjuncturele financieel-economische overwegingen te weinig woningen te bouwen, gelet op de structurele bevolkingsaanwas. De timing van maatregelen rondom de hypotheekrenteaftrek, de invoering van de verhuurderheffing en de timing van de inperking van de rol van corporaties versterkten de volatiliteit van de woningmarkt en daarmee de daling van de woningbouw. Hierdoor moet er nu, in hoogconjunctuur, een extra inhaalslag gemaakt worden om het woningtekort in te lopen. Het CPB stelt voor te kijken naar een grotere anticyclische rol van de woningcorporaties en het voeren van minder procyclisch beleid bij toekomstige crises.

2 *Geef gemeenten een vast woningbouwbudget*  
Onderzoekers van het CPB vinden ook dat de afnemende overdrachten van het Rijk richting gemeenten hun investeringen in de leefomgeving flink heeft laten dalen, hoewel financiering, arbeid en materialen in de bouwsector beschikbaar waren en goedkoop waren.<sup>74</sup> Volgens het CBS zijn sinds 2008 circa 200.000 bouwvakkers definitief uit de sector verdwenen – de huidige herintreders vormen met 15% van alle nieuwe aanwas de afgelopen jaren een kleine minderheid.

Nu stuit de gewenste ophoging van de woningproductie juist op het probleem van te weinig arbeidskrachten, hoge productiekosten en gestegen grondkosten. Ook de afgebouwde gemeentelijke capaciteit ten aanzien van bouw kennis, planning en vergunningen kan niet zomaar opnieuw worden opgebouwd. Daarom is het advies om de financiering van gemeenten op dit punt stabiel te maken. Dit kan door als Rijk een specifieke uitkering in het leven te roepen die als vaste woningbouwstimulans voor gemeenten geldt. Daarbij kan een budget beschikbaar worden gesteld voor gemeenten die een deel van hun centrum of industrieterreinen willen transformeren in woningen, omdat er door de digitalisering en globalisering minder vraag is naar fysiek winkelaanbod of industriële bedrijven.

### 3 *Introduceer prikkels om meer te bouwen*

Er zijn nu te veel financiële en procedure prikkels om nieuwbouw uit te stellen, dure woningen te bouwen of te weinig nieuwbouw te realiseren met het oog op het behoud van de open ruimte. Het advies is om hier evenwicht in te brengen door balancerende prikkels te introduceren. Ten eerste: introduceer een bouwsubsidie. Voor een versneld gerealiseerde woning in 2021 stelt het Rijk een bouwsubsidie van bijvoorbeeld 5 à 10 duizend euro beschikbaar. In het verleden is dit type beleid met de *Tijdelijke Stimuleringsregeling Woningbouwprojecten* succesvol geweest.<sup>75</sup>

Ten tweede zou de Rijksoverheid een variabel bedrag moeten gaan uitkeren aan provin-

cies en gemeenten, naar rato van het aantal nieuwbouwwoningen dat in hun gebied in (harde) bouwplannen staat. En tot slot kan het Rijk met afrekenbare bouwquota voor specifiek betaalbare woningen gaan werken in de richting van provincies en gemeenten, waar met een financiële bonus of malus op wordt afgerekend via het Gemeentefonds of een aparte regeling. Het Rijk moet daarvoor als randvoorwaarde waarschijnlijk eerst weer capaciteit opbouwen op woningmarkt-programmering. Deze kennis is grotendeels afgestoten na het opheffen van respectievelijk de Rijksplanologische dienst en het ministerie van VROM.

### 4 *Beperk de mogelijkheden bouwplannen te remmen*

Een groot probleem is dat, zoals genoemd, naar schatting 25-30% van de bouwplannen niet (tijdig) wordt gerealiseerd. De woningbouwprogrammering wordt slechts beperkt (bij)gestuurd en vaak geremd door belanghebbenden. De *Ladder Duurzame Verstedelijking* beschermt de open ruimte tegen 'Belgische toestanden', maar kan verbeterd worden door expliciet te gaan sturen op het hanteren van een buffer van bijvoorbeeld 130% plancapaciteit.

Tot slot kan het ministerie van BZK periodiek controleren of de lokale woonvisies (en prestatieafspraken met corporaties) daadwerkelijk optellen tot de landelijke behoefte aan woonruimtes. Is dit niet het geval, dan moet het Rijk een aanwijzing geven om de planvoorraad te verhogen en de mogelijkheden verminderen om bestaande bouwplannen af te remmen door mogelijk aanvullende eisen (denk aan Omgevingswet) buiten werking te stellen.

### 5 *Verlaag de verhuurderheffing en zet deze om in een investeringsvehikel*

De evaluatie van de verhuurderheffing in 2016 door het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO) waarschuwde voor een negatief ef-

fect ervan op de nieuwbouw.<sup>76</sup> De heffing beperkt de investeringsruimte van corporaties, waardoor hun woningproductie daalt, terwijl de grootte van de doelgroep toeneemt.<sup>77</sup> De bouwproductie van corporaties is met circa 40% teruggevallen na invoering van de verhuurdersheffing, waardoor tienduizenden woningen minder zijn gebouwd. De COELO-evaluatie maakte duidelijk dat corporaties hun huren verhoogden en op onderhoud bezuinigden om de heffing te kunnen financieren.

Het Rijk zou naast een generieke verlaging van de verhuurderheffing ook specifiek extra middelen beschikbaar moeten stellen voor corporaties die betaalbare woningen bouwen voor middeninkomens. Dat kan door een korting op de verhuurderheffing te geven aan woningcorporaties die woningen bouwen voor het middensegment (tot € 900 – € 1000).

Eventueel kan de heffingsgrondslag worden verbreed naar alle huurwoningen (ook boven de liberalisatiegrens van € 720) zodat het effectieve tarief omlaaggaat voor de goedkopere huurwoningen, om perverse nieuwbouw- en verkooppraktijken te verminderen.

#### *6 Stel een dubbele-buffer-planning en periodieke herijking verplicht*

Zoals gezegd valt in de regel 25% tot 30% van de planvoorraad van de Nederlandse nieuwbouw uit of wordt deze flink vertraagd en wordt de daadwerkelijke demografische ontwikkeling structureel met circa 10% onderschat. Het is daarom aan te raden dat het Rijk, provincies en gemeenten met een dubbele-buffer-planning gaan werken die met beide feiten, uitval en demografische onderschatting, op voorhand rekening houdt. Het is praktisch gemakkelijker om plannen te vertragen of af te blazen dan om planvoorraad op korte termijn te vergroten. Deze dubbele-buffer-planning zou op basis van de actuele demografische ontwikkeling verplicht periodiek moeten worden herijkt – vaker dan ruimtelijke plannen momenteel worden herzien.

#### *7 Versterk de positie van eigenaar-bewoners in spe tegenover beleggers*

Verhoog de kosten van de aanschaf van bestaande koopwoningen voor beleggers, bijvoorbeeld door de overdrachtsbelasting te verhogen voor commerciële beleggers die kopen om te verhuren en voor particulieren die hun oude huis niet verkopen. Dit zal de relatieve positie van koopstarters verbeteren.

Daarnaast kan op landelijk niveau voor nieuwbouwwoningen een wettelijke woonplicht voor de koper worden ingevoerd, waar gemeenten op lokaal niveau alleen onderbouwd van kunnen afwijken in hun verordening. Hierdoor kunnen (particuliere) beleggers geen nieuwbouw kopen met als doel het te verhuren (of verkopen). Tevens kan de financiële ruimte om een woonhuis te kopen voor verhuur (buy-to-let) worden teruggedrongen door de maximale 'loan-to-value' voor buy-to-let hypotheek te verlagen naar ruim onder de 100% waardoor (onaantrekkelijk) veel eigen vermogen meegenomen moet worden, dan wel buy-to-let-hypotheek (voor kraptere-gio's) geheel te verbieden.

#### *8 Herleid (particuliere) beleggers fiscaal naar andere beleggingen*

De financiële afweging van particuliere woningmarktbeleggers (die al een eigen huis bezitten) moet beïnvloed worden om hen richting andere beleggingen zoals aandelen te sturen. Ten eerste moeten huurinkomsten fiscaal meer worden belast, om de huidige fiscale prikkel richting woningbeleggen te temperen. De huurinkomsten van reguliere huurders (langer dan zes maanden) zijn nu onbelast.

Ten tweede moet een kapitaalwinstbelasting worden ingevoerd op woningbezit niet voor eigen bewoning. Nu wordt dit in box 3 belast, maar dit impliceert dat het bezit van een woonruimte hetzelfde is als het bezit van spaargeld. Dit is niet zo, zeker gezien externe effecten zoals dat een andere potentiële eigenaar-bewoner hierdoor uit de markt gedrukt wordt. Daarbij groeit de kapitaalaanwas

van woningbezit in de regel veel sneller dan van spaargeld, zeker nu met de lage rente-omgeving.

De aangekondigde maatregel om beleggingen gefinancierd met hoge schulden direct vanaf een drempel van circa € 30.000 heffingsvrij vermogen met een hoger forfaitair rendement (5,33% op de waarde van bezittingen minus 3,03% op de waarde schulden)

## Doordat jongeren niet goed terecht kunnen in de sociale huursector liggen hun woonlasten relatief hoog

te gaan belasten tegen een hoger tarief van 33% is een eerste stap om het fiscaal minder aantrekkelijk te maken in woningen te beleggen.<sup>78</sup> Al zijn er wel vragen over de juridische houdbaarheid. Het treft immers ook belastingplichtigen die één of meerdere woningen bezitten die met schulden zijn gefinancierd en in box 3 vallen. Dat kan om een enkele (vakantie)woning gaan, maar ook om een beleggingsportefeuille met bijvoorbeeld tientallen huurwoningen.

### 9 *Stop met het lokken van (buitenlandse)*

*beleggers die de bestaande voorraad kopen*  
Ondanks de grondwettelijke, parlementaire en economische bezwaren is sinds 2010 de rode draad in het beleid van alle ministers van Wonen dat meer vrije markt zal leiden tot een optimaal evenwicht op de woningmarkt. De empirie van de afgelopen jaren bewijst dat deze verwachting theoretisch was. De wens was dat beleggers met risicokapitaal meer woningen gingen kopen, bouwen en verhuren.

Vooraf minister Blok heeft actief op internationale vastgoedbeurzen geprobeerd grote buitenlandse beleggers naar onze wo-

ningmarkt te halen.<sup>79</sup> De Engelstalige website [www.investingindutchhousing.nl](http://www.investingindutchhousing.nl) van het ministerie van BZK staat nog steeds online. Beleggers zouden echter niet gestimuleerd moeten worden om mee te dingen om de *bestaande* voorraad. Dit heeft een prijsopdrijvend effect zonder dat de woningvoorraad groeit, terwijl er juist behoefte is aan meer betaalbaarheid en meer woningen. Beleggers zouden *nieuwe* voorraad moeten bouwen.

Het stimuleringsbeleid moet daarom gericht worden binnenlandse institutionele beleggers als pensioenfondsen die bijbouwen voor het huursegment van € 700 tot € 1000. Voor deze beleggers is een zeer zeker langjarig rendement van *bijvoorbeeld reëel 4%* mogelijk, omdat huurprijzen – anders dan bij vastrentende staatsobligaties – structureel minstens meestijgen met de inflatie.

### 10 *Schaf algemene tijdelijke huurcontracten af*

Vaak zijn in de vrije sector huurstijgingen tijdens de huurperiode nog jaarlijks gemaximeerd door contractafspraken (bijvoorbeeld een bepaald percentage van de inflatie). Maar op het moment dat er een (nieuwe) huurder gaat intrekken is er in de vrije sector in principe geen prijsregulering, terwijl huurders door de huidige krapte praktisch gedwongen zijn 'elke prijs te betalen'.

Het afschaffen van algemene tijdelijke huurcontract zal de omloopsnelheid van huurders verlagen die momenteel als katalysator werkt van huurstijgingen. Deze contractvorm versterkt de machtspositie van de verhuurders omdat het de verhuiskosten (financieel en zoektijd) voor huurders verhoogt.

Het argument van de toenmalig minister van Wonen bij de introductie van tijdelijke contracten dat dit ertoe zou leiden dat het woningaanbod sterk zou worden verhoogd, is niet empirisch aangetoond. Theoretisch is dit argument zeer onwaarschijnlijk, gezien de al jarenlange bestaande krapte en mogelijkheden die de Leegstandswet reeds biedt

om tijdelijke huurrechten af te spreken. Voor specifieke doelgroepen is het wel goed om het tijdelijke contract als toestaande vorm te behouden. Bijvoorbeeld voor studenten, spoedzoekers of met betrekking tot tijdelijke woningen sluit het tijdelijke contract aan bij de specifieke situatie van de bewoner.

#### 11 *Reguleer huurstijgingen in de vrije sector (vooral bij huurderswissels)*

De machtspositie van verhuurders in de vrije sector leidt ertoe dat ze nu (praktisch) ongehinderd zeer sterke verhogingen van hun huurprijs kunnen doorvoeren bij een

## Sinds 2012 steeg het aantal vrije huurwoningen met 19,8% – de stijging van de vraag was nog veel groter

huurderswissel in gebieden met hoge woningprijzen. Het Rijk moet daarom dergelijke huurstijgingen gaan reguleren. De huidige prijsregulering die geldt in de sociale huursector moet opgetrokken tot boven de huidige grens van € 720.

Dit kan door het woningwaarderingssysteem uit te breiden van € 720 tot €1.000. Momenteel experimenteren veel gemeenten met diverse soorten regulering. Dit leidt er toe dat er een zeer onoverzichtelijke situatie ontstaat die de gewenste beleggers afschrikt die daadwerkelijk bouwen en de voorraad vergroten. Landelijke regulering verdient daarom de voorkeur.

Daarbij zorgt de huidige berekeningswijze van de WOZ-waarde in het woningwaarderingssysteem ervoor dat sociale huurwoningen te snel in de vrije sector belanden, zeker in (Rand)stedelijk gebied waar de huizenprijzen sterk stijgen. Dit is nadelig voor de betaalbaarheid. Om de snelle groei van het aantal geliberaliseerde huurwoningen te beperken, moet de factor WOZ-waarde gemaximaliseerd worden op 20% in het Woningwaarderingssysteem (WWS, het 'puntensysteem').

Het lijkt daarnaast in ieder geval verstandig om de extra WWS-puntentoekenning<sup>80</sup> voor de COROP-regio's Amsterdam en Utrecht (veertig gemeenten) te beëindigen.<sup>81</sup> Het is niet aangetoond dat dit een positief effect heeft op de hoeveelheid nieuwbouw, terwijl het effect op de betaalbaarheid zeker negatief is.

### ***Goed beleid speelt in op de unieke kenmerken van de woningmarkt***

Een economische analyse van de woningmarkt laat zien dat theorieën over insiders versus outsiders, het abnormale kapitaalgoed grond, marktfalen en de gevolgen van een voorraadmarkt uitmonden in de conclusie dat meer overheidsingrijpen gewenst is. Enkele concrete maatregelen kunnen een groot verschil maken om de beschikbaarheids- en betaalbaarheidsproblemen te verminderen.

Dit vergt politieke moed, omdat de gevestigde belangen groot zijn en het huidige beleidsparadigma sterk is. Nederland lijkt gewend geraakt aan een zekere mate van woningnood en prijsstijgingen. Maar de kleinere groep outsiders (jongeren, mensen die net gescheiden zijn, kwetsbaren) betalen de rekening van dit non-interventiebeleid. Voor hen moet de PvdA opkomen.

#### **Noten**

1 Ministerie van BZK (2019), *Cijfers over Wonen en Bouwen 2019*, Tabel 1.2, 11; Ministerie

van BZK (2019), *Beantwoording vragen Staat van de Woningmarkt 2018*.

2 Lindbeck, A. & Snower, D.J. (2001), 'Insiders versus Outsi-

ders', in: *Journal of Economic Perspectives*, 15(1):165-188; Häusermann, S., & Schwander, H. (2009), *Who are the outsiders and what do they want? Welfare state*

- preferences in dualized societies, conference paper – Annual Conference of the American Political Science Association APSA, Institute for Political Sciences; Häusermann, S., & Schwander, H. (2012), 'Varieties of dualization? Labor market segmentation and insider outsider divides across regimes', in: P. Emmenegger (Ed.), *The age of dualization: The changing face of inequality in deindustrializing societies*, pp. 27–51, Oxford: Oxford University Press.
- 3 Rueda, D. (2005), 'Insider-Outsider Politics in Industrialized Democracies: The Challenge to Social Democratic Parties', in: *American Political Science Review*, 99 (1), pp. 61–74.
  - 4 Arundel, R. I. M. (2017), *The end of mass homeownership? Housing career diversification and inequality in Europe*, Proefschrift Universiteit van Amsterdam.
  - 5 Wind, B. (2017), *Housing Wealth in Europe: Institutions and Inequality*, Tilburg: Tilburg University.
  - 6 Tijdelijke commissie huizenprijzen (2013), *Eindrapport Kosten Koper; een reconstructie van twintig jaar stijgende huizenprijzen*.
  - 7 Viscusi, W.K. & Gayer, T. (2015), 'Behavioral Public Choice: The Behavioral Paradox of Government Policy', in: *Harvard Journal of Law & Public Policy* 38, pp. 973–1007.
  - 8 Imandt, M., Rougoor, W. & Hof, B. (2016), *Gedragseconomie en de woningmarkt*, een verkenning in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
  - 9 Imandt, M., Rougoor, W. & Hof, B. (2016), *Gedragseconomie en de woningmarkt*, een verkenning in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
  - 10 Ryan-Collins, J., Lloyd, T. & Macfarlane, L., (2017), *Rethinking the Economics of Land and Housing*, Zed Books Ltd.
  - 11 Smith, A. (1776), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations, Book 1: On the Causes of Improvement in the Productive Powers – On Labour, and on the Order According to Which its Produce is Naturally Distributed Among the Different Ranks of the People*.
  - 12 Groot, de, H., Marlet, G., Teulings, C. & Vermeulen, W. (2010), *Stad en Land*, CPB Notitie; Ruijven, K., van., Verstraten, P. & Euwals, R. (2019), *Diverse effecten stationsprojecten op huizenprijzen*, CPB Notitie mei 2019.
  - 13 Verbruggen, J., Kranendonk, H., Leuvensteijn, M. van & Toet, M. (2005), *Welke factoren bepalen de ontwikkeling van de huizenprijs in Nederland?*, CPB Document no 81.
  - 14 Rijksoverheid (2016), *Rapport werkgroep Woningmarkt ten behoeve van de Studiegroep Duurzame Groei*.
  - 15 Belt, van de, R., Vries, de, P., Piljic, D. & Stegeman, H. (2013), *Over de waardering van woningen*, Rabobank Special.
  - 16 Groot, de, C. & Spiegelhaar, L. (2019), *Groei huizenprijzen Amsterdam zwakt verder af, rest van Nederland volgt*, Kwartaalbericht woningmarkt Rabobank.
  - 17 Ministerie van BZK (2018), *Staat van de Woningmarkt 2018*, p. 4.
  - 18 Rijksoverheid (2018), *Nationale Woonagenda 2018-2021*.
  - 19 Op basis van CBS-cijfers wordt de vraag uit huishoudensgroei en vervangingsvraag geraamd op 72.000 woningen. De 75.000 ligt hier net boven. Daarnaast zal er ook een beperkt extra aanbod bijkomen uit transformaties.
  - 20 ABF Research (2019), *Update Inventarisatie Plancapaciteit 2018*, januari 2019.
  - 21 Ministerie van BZK (2019), *Cijfers over Wonen en Bouwen 2019*, tabel 1.2, 11, p. 11
  - 22 RTL Nieuws (2018), *Jaren wach-*
  - 23 *ten op een sociale huurwoning*. Ministerie van BZK (2018), *Staat van de Woningmarkt 2018*, p. 60
  - 24 Ministerie van BZK (2019), *Cijfers over Wonen en Bouwen 2019*, tabel 1.2, 11, p. 22.
  - 25 Gemiddeld percentage van het besteedbaar huishoudinkomen dat besteed wordt aan woonlasten. De CBS-definitie is exclusief alle inkomensposten in verband met wonen, dus exclusief huurtoeslag, koopsubsidie, hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait met daaraan gekoppeld belastingvoordeel.
  - 26 Ministerie van BZK (2019), *Cijfers over Wonen en Bouwen 2019*, tabel 1.2, 11, p. 11.
  - 27 Ministerie van BZK (2018), *Staat van de Woningmarkt 2018*, p. 11.
  - 28 Ministerie van BZK (2019), *Beantwoording vragen Staat van de Woningmarkt 2018*.
  - 29 VNG, Aedes, Woonbond, G4 & G40 (2018), *Lokale Monitor Wonen*.
  - 30 Ministerie van BZK (2019), *Cijfers over Wonen en Bouwen 2019*, tabel 1.2, 11, p. 66.
  - 31 Ministerie van BZK (2019), *Cijfers over Wonen en Bouwen 2019*, tabel 1.2, 11, p. 11.
  - 32 ABN AMRO Economisch Bureau, *Woningmarktmonitor*, 27 september 2018.
  - 33 Ministerie van BZK (2019), *Ruimte voor wonen; De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2018*, p. 44.
  - 34 RTL Nieuws (2019), *91 procent van de koophuizen te duur voor Jan Modaal*.
  - 35 In de Buurt (2019), *Bizar: als single met modaal inkomen kun je nu maar vijf huizen kopen in Utrecht*.
  - 36 Salverda, W. & Thewissen, S. (2018), 'Tweeverdieners dreigen elitaire groep van hogeropgeleiden te worden', in: *Mejudice*, 3 juli 2018.
  - 37 Forrest, R. & Hirayama, Y. (2014), 'The financialisation of the social project: Embedded liberalism, neoliberalism and



- home ownership', in: *Urban Studies*, 52(2), pp. 233-244.
- 38 Kattenberg, M., Martens, K. & Vermeulen, W. (2017), 'Een economische blik op verevening', in: *CPB Boek 27*.
- 39 Tijdelijke commissie huizenprijzen (2013), *Eindrapport 'Kosten Koper; een reconstructie van twintig jaar stijgende huizenprijzen*.
- 40 Lennartz, C., Baarsma, B. & Vrieselaar, N. (2018), 'Exploiting house prices and imploding affordability in urban housing markets; Explanations and policy solutions for the Netherlands', *Rabobank Research 4 juni 2018*.
- 41 Ronald, R. (2008), *The Ideology of Home Ownership; Homeowner Societies and the Role of Housing*, Basingstoke: Palgrave Macmillan; André, S. (2017), *The two sides of homeownership: security and insecurity: A comparative approach to the effects of housing tenure and housing wealth on political attitudes, political behavior and subjective wellbeing*, Tilburg: Tilburg University.
- 42 Bij de aankoop van een huis met een getaxeerde woningwaarde van € 200.000 is dus € 12.000 eigen vermogen nodig. Als de aankoopprijs boven de getaxeerde woningwaarde ligt, zal de koper nog meer eigen vermogen moeten inbrengen om dit verschil te overbruggen: <https://www.rabobank.nl/particulieren/hypotheek/huis-kopen/kosten/kosten-koper/>.
- 43 Lennartz, C., Arundel, R., & Ronald, R. (2016), 'Younger adults and homeownership in Europe through the global financial crisis', in: *Population, Space and Place*, 22(8), pp. 823-835; RaboResearch (2019), *Koelere bries op huizenmarkt, maar aspirant-koopstarters komen intussen ton tekort voor doorsnee huis*, RaboResearch Kwartalbericht 2019.
- 44 Ministerie van BZK (2018), *Rapport Verhuis- en Slaagkansen, bijlage bij Staat van de Volkshuisvesting 2018*.
- 45 Ministerie van BZK (2019), *Ruimte voor wonen; De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2018*, p. 41.
- 46 Ministerie van BZK (2018), *Staat van de Woningmarkt 2018*, p. 61.
- 47 RaboResearch (2019), 'Koelere bries op huizenmarkt, maar aspirant-koopstarters komen intussen ton tekort voor doorsnee huis', *RaboResearch Kwartalbericht 2019*.
- 48 BPD (2019), *Enorm tekort aan eengezinswoningen dreigt*, BPD Blog.
- 49 RaboResearch (2019), 'Koelere bries op huizenmarkt, maar aspirant-koopstarters komen intussen ton tekort voor doorsnee huis', in: *RaboResearch Kwartalbericht 2019*.
- 50 Ministerie van BZK (2019), *Ruimte voor wonen; De resultaten van het WoonOnderzoek Nederland 2018*, p. 52.
- 51 CBS (2019), *Voor derde jaar op rij 100 duizend inwoners erbij*.
- 52 PBL (2012), 'Immigranten op de stedelijke woningmarkt', in: *Jaarrapport Integratie*, pp. 195-215.
- 53 CBS (2017), *Worden we individualistischer?*
- 54 CBS (2016), *Huishoudensprognose 2015-2060: jongeren en ouderen langer thuis*.
- 55 PBL (2017), *De triomf van de stedelijke voorkeur*; Hochstenbach, C., & Boterman, W. (2018), 'Age, life course and generations in gentrification processes', In: *Handbook of gentrification studies*, Edward Elgar Publishing.
- 56 Kattenberg, M., Martens, K. & Vermeulen, W. (2017), *Een economische blik op verevening*, CPB Boek 27.
- 57 Michielsen, T., Groot, S. & Veenstra, J. (2019), *Het bouwproces van nieuwe woningen*, CPB Boek maart 2019.
- 58 Michielsen, T., Groot, S. & Veenstra, J. (2019), *Het bouwproces van nieuwe woningen*, CPB Boek maart 2019.
- 59 Stiemer, D. & Egmond-Smit, N., van (2019), *Effectief plaanbod en nationale bouwambities; Een verkenning onder twaalf provincies*; Gopal, K., Groenemeijer, L., Omtzigt, D. & Galen, J. van (2018), *Inventarisatie Plan capaciteit*, ABF Research.
- 60 NVB (2019), *Thermometer Koopwoningen voorjaar 2019*, 12 maart.
- 61 Pararius (2019), *Pararius Huurmonitor Q1 2019*.
- 62 NOS (2019), *2,5 miljoen mensen wonen in een huis met gebreken, en er wordt vaker geklaagd*.
- 63 Elibol, R. en J. Tielbeke (2018), "Rachid is ook gewoon een nette jongen", *Onderzoek Discriminatie op de woningmarkt*, in: *De Groene Amsterdammer*, nr. 13, 28 maart 2018.
- 64 Ministerie van BZK (2018a), *Staat van de Woningmarkt 2018*, p. 10.
- 65 ING (2017), *ING Woonbericht: Moeilijkere positie starters op de woningmarkt*.
- 66 Kadaster (2019), *In beeld: de groeiende rol van particuliere verhuurders op de Nederlandse woningmarkt*.
- 67 Bosma, J., Hochstenbach, C., Fernandez, R., & Aalbers, M. (2018), 'De politiek van buy-to-let', in: *Beleid en Maatschappij*, 45(3), pp. 288-298.
- 68 Capital Value (2018), *De woning/beleggingsmarkt in beeld 2018*.
- 69 Bosma, J., Hochstenbach, C., Fernandez, R., & Aalbers, M. (2018), 'De politiek van buy-to-let', in: *Beleid en Maatschappij*, 45(3), pp. 288-298.
- 70 IG&H (2018), 'De starter op de woningmarkt: hoe moeilijk heeft de starter het echt?', *IG&H Hypotheekupdate Q1 2018*.
- 71 CBS (2019), *Schenkingen vooral van ouders aan vermogende kinderen*.
- 72 Arundel, R. I. M. (2017), *The end*

- of mass homeownership? Housing career diversification and inequality in Europe*, Proefschrift Universiteit van Amsterdam.
- 73 Arundel, R., & Hochstenbach, C. (2018), *The spatial polarization of housing markets and wealth accumulation*, Centre for Urban Studies Working Paper Series No, 32; Hochstenbach, C. (2018), 'Spatializing the intergenerational transmission of inequalities: Parental wealth, residential segregation, and urban inequality', in: *Environment and Planning A: Economy and Space*, 50(3), pp. 689-708; Spilerman, S., & Wolff, F. C. (2012), 'Parental wealth and resource transfers: How they matter in France for home ownership and living standards', in: *Social Science Research*, 41(2), pp. 207-223.
- 74 Bos, F. & Vermeulen, W. (2019), 'Financiering Rijk maakt gemeente-investeringen procyclischer', in: *Economisch Statistische Berichten*, 104(4773).
- 75 EIB (2012), *Evaluatie stimuleringspakket woningbouw*.
- 76 Veenstra, J., Allers, M. A., & Garretsen, J. H. (2016), *Evaluatie verhuurderheffing*, COELO-rapport; Nr. 16-02. Groningen: COELO.
- 77 Zie ook: Boelhouwer, P., & Priemus, H. (2014), 'Demise of the Dutch social housing tradition: impact of budget cuts and political changes', in: *Journal of Housing and the Built Environment*, 29(2), pp. 221-235.
- 78 Ministerie van Financiën (2019), *Aanpassing box 3, Kamerbrief* 6 september 2019.
- 79 Bosma, J., Hochstenbach, C., Fernandez, R., & Aalbers, M. (2018), 'De politiek van buy-to-let', in: *Beleid en Maatschappij*, 45(3), pp. 288-298.
- 80 Zie: Extra puntentoekenning regio's Amsterdam en Utrecht (<https://www.huurcommissie.nl/onderwerpen/corop-gebieden-amsterdam-en-utrecht/>).
- 81 Huurcommissie, 2019.

# De stelselherziening van minister Dekker

Minister van Rechtsbescherming Sander Dekker wil de rechtsbijstand hervormen. Mies Westerveld geeft een overzicht van eerdere pogingen tot hervorming en zet daar de huidige voorstellen tegen af. Haar conclusie: zeker niet alle door Dekker voorgestelde hervormingen zijn slecht, maar ze neigen wel naar wensdenken.

## MIES WESTERVELD

*Hoogleraar Sociaal verzekeringsrecht en Sociale rechtshulp aan de UvA*

De corebusiness van de sociale rechtshulpbeweging is de borging van de toegang tot het recht. Toegang tot het recht is de vertaling van het Amerikaanse 'access to justice' (A2J) en wil zoveel zeggen als dat het systeem van wet- en regelgeving in gelijke mate toegankelijk moet zijn voor iedereen en dat het tot uitkomsten moet leiden die individueel en maatschappelijk rechtvaardig zijn.<sup>1</sup>

Deze observatie (uit de jaren zeventig) laat zien dat toegang tot het recht niet alleen ziet op het kunnen verwerkkelijken van bij wet toegekende rechten, maar ook op het bereiken van goede uitkomsten – 'goed' zowel voor de individuele rechtzoekende als voor de samenleving als geheel. De toegang tot het recht is daarmee, misschien nog wel meer dan een recht van het individu, een opdracht: aan de wetgever, de rechterlijke macht, de wetenschap en de rechtshulpbeoefenaren in welke hoedanigheid ook.

De sociale rechtshulpbeweging uit de beginjaren (1972-'80) neemt die opdracht ter harte door de rechtshulp toe te spitsen op de-

genen van wie een maatschappelijk zwakkere positie verondersteld wordt, en door activiteiten te ontplooiën die gericht zijn op meer structurele verandering, zoals het voeren van proefprocessen, het aanleggen van een zwartboek of het lobbyen voor rechtvaardige(r) wetgeving.<sup>2</sup> Het is de tijd van vóór het internet, vóór de op misstanden gerichte tv-programma's en onderzoeksjournalistiek, de tijd van gastarbeiders en huisjesmelkers. Maar het is ook de tijd van de vrouwenemancipatie en de aandacht voor mensenrechten. Toegang tot het recht is in die context de ideale modus om al die nieuwe, nog onverkende rechten te effectueren.

### ***Van ongecontroleerde naar gecontroleerde gratis rechtshulp***

De institutie die de gratis rechtshulp faciliteerde was de Wet rechtsbijstand aan on- en minvermogenden uit 1957 (WROM 1957), die er kwam om een einde te maken aan het onbeloofde karakter van de pro Deo rechts-

bijstand. Er waren voor die tijd al wel bureaus voor consultatie, die draaiden op een bescheiden rijksbijdrage en op de bereidheid van advocaten om gratis spreekuur te houden. En er waren ook wel advocaten die vrijwillig en zonder vergoeding armlastige mensen procesbijstand verleenden, maar die bereidheid hield niet echt over.

De WROM was een belangrijke mijlpaal, zowel voor de advocatuur als voor de rechtzoekenden. Maar het feit dat de financiering nu geregeld was, wilde niet zeggen dat dit ook gold voor de kwaliteit van de rechtshulp. Integendeel, daaraan schortte het in de ogen van de sociale rechtshulpbeweging nu juist. De advocatuur werd, vanwege haar ivoren-toren-gehalte, haar onverschilligheid voor de problemen van gewone mensen en haar gebrek aan kennis over de rechtsgebieden waar die problemen speelden, aangewezen als veroorzaker van de zogeheten 'leemte in de rechtshulp'.<sup>3</sup>

De kritiek op de sociale rechtshulpbeweging raakt een gevoelige snaar. De Orde van Advocaten zette onderzoeken uit naar het eigen functioneren en de staat van de gefinancierde rechtshulp<sup>4</sup> en de minister van Justitie nodigde vertegenwoordigers van de pas opgerichte Vereniging voor Rechtshulp<sup>5</sup> uit voor een overleg over een ander rechtshulpsysteem. Kort hierop maakten de bureaus voor consultatie plaats voor buro's voor rechtshulp. Ook kwamen er startsubsidies voor studenten die een sociaal advocatenkantoor wilden beginnen. De uitgaven voor de WROM gingen in een periode van tien dan ook jaar fors omhoog: van f13 miljoen in 1970 naar f159 miljoen tien jaar later.

Dat jaar — 1980 — was ook het jaar waarin ons land te maken kreeg met een economische recessie en de regering luidde de noodklok over dit financieel onbeheersbare dossier. De minister begon, als experiment, met de invoering van een eigen bijdrage voor de rechtshulp, maar die maatregel richtte niet veel uit, ook omdat de sociale advocatuur de bijdrage massaal boycotte.

Het bleek dat de WROM wel veel rechten kende: voor advocaten en mensen die hen nodig hadden, maar niet of nauwelijks mogelijkheden kende om toezicht te houden of om tegen misbruik op te treden. Deze omissie werd hersteld met de Wet op de rechtsbijstand (Wrb) uit 1994.

### **Wrb 1994: het vergoedingensysteem**

De Wet op de rechtsbijstand uit 1994 was vooral bedoeld om al het onder het mom van sociale rechtshulp verrichte advocatenwerk qua omvang binnen de perken te houden. De Wrb gaf de bureaus voor rechtshulp een wettelijke status, maar het 'gaf' hen ook een toezichthouder, de raden (later raad) van rechtsbijstand. Deze raden waren gelijk ook hun subsidiënt en zij hadden de bureaus daarmee stevig in hun greep.<sup>6</sup>

Ook raakten de bureaus voor rechtshulp de bevoegdheid kwijt om mensen zelfstandig naar een advocaat door te verwijzen. Die taak lag voortaan bij de raden voor rechtsbijstand, die dan meteen konden toezien op nut en noodzaak van al die verwijzingen.

In het toekenningsstelsel zelf veranderde niet zoveel. De hulpvrager moest armlastig zijn en het probleem waarvoor hij rechtsbijstand vroeg, moest van voldoende gewicht zijn om subsidie te rechtvaardigen. De zogenaamde toevoeging was daarmee voor de hulpvrager een verklaring dat hij recht had op gesubsidieerde rechtsbijstand en voor de advocaat de beschikking tot subsidieverlening.

De subsidie zelf werd verstrekt volgens een puntensysteem: niet de hoeveelheid tijd die aan een zaak was besteed was leidend, maar het daaraan toegekende aantal punten. Alleen bij een aanmerkelijke tijdsoverschrijding kon een extra-uren-vergoeding worden toegekend. Wel kon één gebeurtenis aanleiding zijn tot de afgifte van meerdere toevoegingen. Bijvoorbeeld: een ontslag (ontslagtoevoeging), gevolgd door een weigering van WW (WW-toevoeging), waarna de aanvrager onmiddellijk geld nodig had en de aanvraag tot een voorlo-

pige voorziening werd afgewezen (bijstandstoevoeging). Ook kon één procedure meerdere toevoegingen genereren, bijvoorbeeld een ontslag op staande voet waarbij de werkgever hangende de procedure voorwaardelijke ontbinding van de arbeidsovereenkomst vroeg.

### **Wrb 2000: 'reprivatisering' van het advocatenwerk**

Vier jaar na de inwerkingtreding van de Wrb werd de wet geëvalueerd. In die evaluatie werd een negatief oordeel uitgesproken over de rechtsbijstandstaak van de bureaus voor rechtshulp (ook wel: 'deprivatisering van het advocatenwerk'). Het rapport noemde die ontwikkeling om twee redenen onwenselijk: de sociale advocatuur werd hierdoor uit de markt gedrukt en de marktsector verloor 'aanzienlijk aan betekenis ten opzichte van de publieke sector'.<sup>7</sup>

Vooraf het tweede, 'meer principiële', bezwaar woog zwaar in een tijd die in het teken staat van marktwerking en het terugdringen van de publieke sector. Toch zou het nog enige tijd duren voor de deprivatisering werd teruggedraaid. Dit hing mede samen met het feit dat de bureaumedewerkers – van wie velen nog stamden uit de sociale rechtshulpbeweging – weinig op hadden met een boven hen geplaatste toezichthouder en liever een eigen koers voeren dan de instructies van de raden op te volgen.<sup>8</sup>

Omdat het conflict niet vanzelf wegging, stelde de minister een adviescommissie in om hem te raden hoe uit deze impasse te geraken.<sup>9</sup> Ook deze commissie velde een negatief oordeel over de door de bureaus voorgestane éénloketsbenadering<sup>10</sup> en daarmee was het pleit beslecht. De minister vroeg de raden voor rechtsbijstand het voortouw te nemen bij wat wederom een (kleine) stelselherziening zou worden. De bureaus voor rechtshulp werden ontmanteld en vervangen door Juridische Loketten met een veel beperktere taakstelling. Belangenbehartiging behoorde niet langer tot hun takenpakket, de 'one-touch-one-play'

(kortweg OTOP) benadering voor rechtshulp<sup>11</sup> was van de baan.

Ook het verwijzingsstelsel werd neutraler. Niet langer stuurden bureaumedewerkers hulpvragers naar een advocaat met wiens expertise ze bekend waren, de verwijzing ging voortaan aan de hand van een door de raad voor rechtsbijstand opgestelde lijst en wel naar de advocaat die op dat moment aan de beurt was. Wel konden mensen een bekende advocaat rechtstreeks benaderen en in

## **De sociale advocatuur wordt al decennialang overvraagd en is zwaar onderbetaald, en toch stelt de minister een koude sanering voor**

dat geval ging de toevoeging wel naar de door de betrokkene gewenste rechtshulpverlener. Maar het verlenen van gesubsidieerde rechtsbijstand werd vanaf dat moment, meer dan voorheen, een zaak van de hele balie, althans dat segment dat zich (ook) wilde toeleggen op een toevoegingenpraktijk.

### **Ontwikkelingen na 2000: van toernooi-naar verzoeningsmodel**

De kosten van de gesubsidieerde rechtshulp bleven intussen oplopen en staatssecretaris Albayrak besloot het stelsel te laten analyseren op doeltreffendheid en doelmatigheid. Het rapport van de commissie die deze opdracht kreeg, kwam uit in 2008 en gaf aan dat de aandacht in het bestaande systeem te zeer uitging naar de toegang tot een advocaat en de rechter en te weinig naar de oplossing van (rechts) problemen.<sup>12</sup>

Het rapport gaf aanleiding tot initiatieven die verrassend actueel overkomen, zoals het

project ‘proactieve geschiloplossing’, waarbij medewerkers van bestuursorganen geïnstrueerd werden op vragen of klachten eerder te reageren met een telefoontje dan met een voor de burger vaak onbegrijpelijke brief; een regierechtter die partijen in een vroeg stadium oproept om de achterliggende feiten helder te krijgen en de zaak zo mogelijk meteen af te doen; en het waar mogelijk promoten van mediatie. Ook kwam er een korting op de eigen bijdrage voor degene die eerst het juridisch loket consulteerde alvorens naar een advocaat te stappen. Het streven was, aldus de staatssecretaris, om te komen tot een anders opgezet systeem waarin de burger meer verantwoordelijk zou worden voor het oplossen van conflicten en het treffen van voorzieningen ‘voordat onderling vertrouwen omslaat in wantrouwen’.<sup>13</sup>

Rechtspraak kreeg in deze benadering het stempel van het verkeerde medicijn voor de meeste problemen waarmee mensen te maken krijgen, en van advocaten werd wel gezegd dat ze gevangen zaten in een ‘toernooimodel’ en zaken eerder op de spits dreeven dan dat ze op een minnelijke oplossing aanstuurden.<sup>14</sup> Die benadering werd met het verstrijken van de tijd de officiële beleidslijn zowel ten aanzien van geschilbeslechting als van rechtsbijstand.

### **2012-2018: ‘het systeem moet op de schop’**

In 2012 bracht staatssecretaris Teeven een ‘position paper’ uit waarin ronduit wordt gesteld dat het stelsel van rechtsbijstand de grenzen van zijn houdbaarheid had bereikt en dat er moest worden aangekoerst op revisie. Eerder al had hij ingezet op een ‘privatisering’ van de rechtspraak, onder meer door het voorstel deze ‘kostendekkend’ te maken.<sup>15</sup> Dit wetsvoorstel – dat de kostendekkendheid van de rechtspraak zou doen stijgen van 30 naar 64%<sup>16</sup> – heeft het niet gehaald, maar veel gescheeld heeft het niet.<sup>17</sup> En ook nu nog wordt de populariteit van private vormen van geschilbeslechting, zoals e-court en digitrage, regel-

matig in verband gebracht met de hoogte van de griffierechten. Vanuit de rechterlijke macht worden onderwijl initiatieven ontplooid om de rechtspraak laagdrempeliger, eenvoudiger en goedkoper te maken zoals de buurtrechter, de burentrechter en de regelrechter.

In 2014 startte het ministerie van Justitie een consultatietraject met de titel ‘stelselvernieuwing rechtsbijstand’. Echter, anders de ambitieuze naam doet vermoeden, voorzag het voorstel vooral in een aanpassing op onderdelen. Het systeem zelf bleef redelijk overeind, wel werden zekere rechtsgebieden van gesubsidieerde rechtsbijstand uitgesloten, evenals echtscheidingen waarbij één van beide partners draagkrachtig was.<sup>18</sup>

De kritiek hierop kwam van twee kanten. Sommigen vonden de voorgestelde aanpassingen (rechtsstatelijk) onaanvaardbaar, anderen verweten de regering een gebrek aan ambitie. In de Eerste Kamer werd een motie aangenomen die de staatssecretaris verzocht pas op de plaats te maken met de ‘vernieuwing’, totdat meer bekend was over de effecten van de voorgestelde wijzigingen.<sup>19</sup> Daarna volgden onderzoeken naar de toekomstbestendigheid van het stelsel en de hoogte van de vergoedingen aan de deelnemers. Veel nieuws brachten deze rapporten niet: het stelsel van rechtsbijstand kon, enkele geringe aanpassingen daargelaten, blijven zoals het was (commissie Wolfsen, 2015),<sup>20</sup> de vergoedingen aan de deelnemers in het stelsel moesten omhoog (commissie-Van der Meer, 2016).<sup>21</sup>

### **2018 en verder: aanzetten tot een meer institutionele wijziging**

Met de komst van het kabinet-Rutte III krijgt Nederland – voor het eerst in de geschiedenis – een minister van Rechtsbescherming. Diens reactie op de rapporten van de commissies Wolfsen en Van der Meer is gelijk aan die van zijn ambtsvoorganger. Er komt geen geld bij, de Wrb moet nu echt op de schop en er komt een denktank die dit moet uitwerken. Eind 2018 schetste minister Dekker de contouren

van een herziening die onder zijn verantwoordelijkheid zijn beslag zal krijgen.<sup>22</sup> Veel meer dan contouren zijn het inderdaad nog niet, wel springen twee onderdelen eruit: de verbreding en verdieping van de eerste lijn en een ander financieringssysteem voor de tweede lijn, dat 'oplossingen vergoedt in plaats van procedures'.

Die eerste suggestie was al onder Dekkers voorganger gedaan – en door hem ten dele uitgewerkt – de tweede krijgt zijn beslag door het fenomeen 'rechtshulppakket'. Met zo'n pakket wordt een integrale vergoeding gegeven voor de behandeling van een probleem en worden rechtsbijstandsverleners 'niet langer beloond voor het procederen, maar voor het zo effectief en efficiënt mogelijk oplossen van

## De minister heeft een blinde vlek voor de rechtsstatelijke kant van rechtshulp

het geschil', aldus de minister. De pakketten zijn bestemd voor alle rechtzoekenden. Wel betalen mensen boven de draagkrachtgrens de kosten van de rechtshulp zelf, maar voor hen is het voordeel dat ze zo vooraf kunnen zien 'welke vorm van hulp geboden wordt, tegen welke kwaliteit en tegen welke kosten'.<sup>23</sup>

De nota betekent het startschot voor een serie denk-, werk- en overlegondes met alle bij de rechtsbijstand betrokkenen partijen: van advocaten tot rechtsbijstandsverzoekers, van loketmedewerkers tot mediators en sociaal raadsliden. Vanwege een eerdere vaststelling dat de algemene doelstellingen van de herziening wel breed worden gedragen, maar dat er een gebrek is aan onderling vertrouwen<sup>24</sup> wordt allereerst geïnvesteerd in de spelregels voor de samenwerking. De minister stelt een topberaad in onder voorzitterschap van de DG Rechtshandhaving en Rechtsple-

ging met deelnemers die hierin 'vanuit de eigen verantwoordelijkheden en belangen' zitting hebben.<sup>25</sup> Dit beraad gaat hem adviseren over de inrichting van het stelsel vanuit het gemeenschappelijk belang om de toegang tot het recht te waarborgen en waarbij de rechtzoekende/burger centraal staat.

Uit een brief hierover die de minister juli 2019 naar de Kamer stuurt, schetst hij het te volgen stappenplan voor de herziening. De startfase loopt tot het najaar 2019 en wordt gevolgd door een pilotfase (november 2019 tot januari 2023). Daarna komt de integratie- en borgingsfase (januari 2023 tot januari 2025), waarna het sluitstuk van de herziening een wetsvoorstel is 'met het bijbehorende parlementaire proces'.<sup>26</sup>

### *De stelselherziening van Dekker: transitie of bijsturing?*

Komt deze herziening de kwalificatie 'transitie' toe? De eerste tekenen lijken wel in die richting te wijzen. Als eerste: de verbreding van de eerste lijn. In de jaren zeventig is wel geëxperimenteerd met sociaal-juridische spreekuren, maar echt doorgezet heeft die trend nooit. Gaan we nu wèl die kant op? De kwalificatie 'verdieping' roept een vergelijkbare vraag op. Wordt het door de bureaus voor rechtshulp voorgestane OTOP weer van stal gehaald, of is de deprivatisering die dat impliceert nu juist niet de bedoeling?

Een breuk met de door de commissie-Wolfsen voorgestelde lijn is het feit dat het Juridisch Loket, samen met de gemeenten, de eerstverantwoordelijke wordt bij de vormgeving van de nieuw op te zetten eerste lijn. Wolfsen had juist een opgaan van de loketten in de raad voor rechtsbijstand voorgesteld. Wel past de gesuggereerde samenwerking met gemeenten binnen de trend van lokalisering, die ook op andere beleidsterreinen aan de orde is.

Een volgende grote vernieuwing is de uitbreiding van de Wrb-doelgroep, en wel op twee niveaus. De online wegwijzer die mensen 'klantvriendelijke, betrouwbare en deskun-

dige online ondersteuning gaat bieden bij het kiezen van de meest passende hulp' is zowel voor de hulpverlening in de communicatie met minder zelfredzamen (lees: draagkrachtigen) bedoeld, als voor eigen gebruik voor degenen die zich goed kunnen redenen. Ook de rechtshulppakketten zijn mede bestemd voor mensen boven de draagkrachtgrens, zij het tegen betaling. Als dit doorgaat is dat een regelrechte breuk met het uurtje-factuurje uit de betalende particuliere-rechtshulppraktijk. In dit verband dringt de analogie zich op met de revisie van het zorgstelsel uit 2006, die eveneens een einde maakte aan de waterscheiding tussen zorgbehoevenden onder en boven de draagkrachtgrens (ziekenfonds-verzekerden versus particulier verzekerden).

Ook een grote verandering is het opengooien van de markt van de tweedelijns rechtshulp. Rechtsbijstandsverzekeraars en andere partijen (deurwaarders?) kunnen meedingen om pakketten, en kunnen de overheid (als klant?) laten zien wat ze te bieden hebben. De pakketten zelf komt eveneens de kwalificatie 'vernieuwend' toe. Zowel de WROM 1957 als de Wrb gaan uit van een één-taak-gericht vergoedingensysteem, waarbij per taak wordt bezien of verdergaande rechtshulp nodig is.

---

## Het strafrecht is sinds jaar en dag goed voor een derde deel van het gesubsidieerde rechtshulpbudget

---

Ten slotte gaat de overheid investeren in ICT, in 'legal tech' en mogelijk ook rechtshulp door algoritmen en er komt een innovatiefonds voor de sociale advocatuur die daardoor mogelijk wat meer *level playing field* krijgt met grote organisaties als rechtsbijstandsverzekeraars. Wel dient bij dit alles bedacht te worden dat de

contouren niet alleen nog onuitgewerkt zijn, maar ook niet doorgerekend. En in dit verband dringt de term financieringsillusie zich op.

De minister gaat ervan uit dat hij met deze hervorming de rechtsbijstand aan mensen zonder geld kan financieren *en* dat degenen die deze rechtsbijstand verlenen adequaat beloond worden, zonder dat er geld bij hoeft. Misschien ben ik een aartspessimist, wellicht zien zijn ambtenaren iets wat ik nog niet zie, maar mij komt dit voornemen – na 'Wolfsen', maar vooral na 'Van der Meer' – voor als een staaltje wensdenken. Alvorens een eindoordeel uit te spreken, zullen we dus moeten afwachten wat deze minister (of zijn opvolger) gaat doen als mijn vermoeden op dit punt wordt bewaarheid.

### **Enkele kritiekpunten tot slot**

Er zitten zeker positieve kanten aan de beoogde hervorming, zoals de uitsplitsing van het doelgroepenbeleid, de onderkenning dat de borging van de toegang tot recht zich niet beperkt tot de lagere inkomensgroepen, de sterkere nadruk op 'echt oplossen' en de aandacht voor innovatie. Maar er zijn ook punten van zorg. Grote zorg zelfs.

De eerste zorg betreft de wijze van implementatie. Terwijl de minister ermee bekend is dat de sociale advocatuur al decennialang overvraagd wordt *en* zwaar onderbetaald is, zet hij een hervorming in gang via *trial and error* zonder noemenswaardige financiële handreiking, behalve een paar miljoen om de overgang van oud naar nieuw te overbruggen. Zo'n koude sanering kan niet goed gaan, zelfs als men zou menen dat advocaten een stapje terug moeten doen op het domein van de gefinancierde rechtsbijstand. Voor de goede orde: met de advocaten heb ik minder te doen – die vinden hun weg wel weer in een ander beroep of in de betalende rechtshulp – dan met degenen die sociale rechtshulp nodig hebben.

Een tweede kritiekpunt betreft het optimisme ten aanzien van het thema conflictpreventie. Natuurlijk is het prettig dat deze minister



(net als zijn voorganger uit 2008) onnodige geschillen met de overheid wil voorkomen, maar de vragen ‘hoe dan?’ en ‘waar dan?’ blijven daarbij voortdurend boven de markt hangen. In de woorden van advocaat Hörchner (in het *Advocatenblad* van juli van dit jaar): ‘Deze minister denkt nog steeds dat uitkeringszaken in veel gevallen met een telefoontje zijn op te lossen. [...] Daaruit blijkt dat hij niets van de ambtelijke gang van zaken en overheidsjuristen begrijpt.’<sup>27</sup> En o ja, vergeet de regelgever zelf niet, met de Fraudewet, de WMO en al die onrechtmatige bekeuringen op basis van de wet OM-afdoening. Wil deze minister dat ook allemaal voorkomen? Dan wens ik hem (en zijn opvolgers) nog veel sterkte.

Dat brengt me bij mijn derde punt van kritiek: de blinde vlek – en dat bij een minister voor Rechtsbescherming – voor de rechtsstatelijke kant van rechtshulp. Het uitsluitend inzetten op ‘goede oplossingen’ miskent het maatschappelijke belang van toegang tot het recht, namelijk dat van de rechtsvorming, en

het miskent dat rechtshulp niet alleen nodig is voor mensen met ‘een probleem dat om een oplossing vraagt’, maar ook – en misschien nog wel meer – voor de beknelde burger: degene die in een loopgravengevecht met de overheid is verwickeld, of die tegen een muur van algoritmen-gestuurde beslissingen oploopt.

Of denk aan de asielzoeker uit een vermeend veilige land en de verdachte (of dader) van een ‘high profile’ misdrijf. Weinigen zullen ontkennen dat de pedofiele zwembadinstructeur of de verdachte van de moord op Nicky Verstappen een eerlijk proces verdienen, maar of ze dat ook krijgen is (mede) afhankelijk van advocaten voor wie het toernooimodel de natuurlijke habitat is. En wie nu denkt dat dit om uitzonderlijke gevallen gaat, wil ik graag meegeven dat ‘strafrecht’ sinds jaar en dag goed is voor een derde deel van het gesubsidieerde rechtshulpbudget. Ook dat aspect mis ik in de beschouwingen over (de vermeende baten van) een anders vormgegeven stelsel.

## Noten

- 1 M. Cappelletti, J. Gordley en E. Johnson jr. (red.), *Toward Equal Justice: a comparative study of legal aid in modern societies*, Milaan/New York 1975.
- 2 Deze vorm van rechtshulp werd ook wel aangeduid als ‘structureel’. Kees Schuyt introduceerde dit begrip, dat hij had ontleend aan de discussie in de VS, in het artikel ‘Rechtshulp: individuele of gemeenschapszaak? 38 stellingen over de hervorming van de rechtshulp in de sociale, niet commerciële sector’, in: *Advocatenblad*, 1973, pp. 403-411.
- 3 Th.M.A. Claessens, M.I. ’t Hooft, J.I.M. Jacobs, J. Keerweer en P. Sassen, *De balie: een leemte in de rechtshulp?*, AA XIX, 1970.
- 4 Braam en Surie, *Toestand en toekomst van de Nederlandse*

- balie, een organisatievereniging*, 1972; Boekman (I en II), *De kosteloze rechtshulp in Nederland*, 1972; Van kosteloze rechtshulp naar gefinancierde rechtshulp, 1975.
- 5 De Vereniging voor Rechtshulp was een samenwerkingsverband van bureaus voor rechtshulp, sociale advocatenkantoren en rechtswinkels dat van 1977 tot medio jaren tachtig heeft bestaan.
- 6 Kwalificatie N. Huls, *Actie en reactie, een inleiding in de rechtssociologie*, Boom Juridische Uitgevers, 2008, p.163 e.v.
- 7 Ministerie van Justitie, *Evaluatie Wet op de rechtshulp*, 1998, p. 39.
- 8 Hierover uitgebreider N. Huls, ‘De Bureaus voor rechtshulp gesneuveld door friendly fire’, in: M. Houwerzijl, *De toekomst van de gefinancierde rechtshulp*,

*stand*, Schoordijk instituut 2003, pp. 9-22.

- 9 Commissie Ouwerkerk, *Advies van de commissie toekomstige inrichting gesubsidieerde rechtshulp*, Den Haag 2002.
- 10 Zie hierover voorstander Brigeman, ‘Het one touch one play beginsel: goed voor de rechtzoekende’, *Rechtshulp*, 2000/5. In deze benadering krijgt de rechtzoekende met een stevig juridisch geschil van het begin tot het einde te maken met dezelfde rechtshulpverlener. Deze neemt de zaak in en analyseert deze op zijn juridische merites (eerste lijn) en treedt zo nodig voor de cliënt in rechte op. (tweede lijn). Zie ook noot 11.
- 11 OTOP is een begrip uit de zakenwereld en staat voor het bieden van een zo breed mogelijke dienstverlening op het

- moment dat de cliënt 'binnen' is. Zie hierover opnieuw Huls (2008), p. 165.
- 12 *Van Duur naar Duurzaam*, Regiegroep Programma Duurzame en Toegankelijke Rechtsbijstand onder voorzitterschap van R. Meijerink, 2008.
  - 13 Brief van de staatssecretaris van Justitie d.d. 24 oktober 2008, *Kamerstukken II*, 2008-2009, 31 753, nr 1.
  - 14 Zie bijvoorbeeld M. Barendrecht, 'Toegang tot de rechter: een onoplosbaar probleem?', in: B. Bavinck, Y. Buruma, R. Kuiper en V. Timmerman (red.), *Toegang tot de rechter. Het symposium ter gelegenheid van het afscheid van Geert Corstens als president van de Hoge Raad gebundeld*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015.
  - 15 Wetsvoorstel kostendekkende griffierechten, *Kamerstukken II*, 2010/2011, 33 071.
  - 16 S. Baks, 'Wetsvoorstel kostendekkende griffierechten', in: *Tijdschrift voor de procespraktijk*, 2011/5. Zie ook E. Bauw, F. Van Dijk en F. Van Tulder, 'Een stille revolutie? De gevolgen van de invoering van kostendekkende griffierechten', *NJB* 2010, 39.
  - 17 Het voorstel is, na aanvaarding in de Tweede Kamer, in de Eerste Kamer gestrand omdat een meerderheid het risico van een veroordeling door 'Straatsburg' toch te groot achtten. Hierover Kreuz v Poland, EHRM 19 juni 2001, nr. 28249/95.
  - 18 Hierover uitgebreider M. Westerveld, 'Vernieuwing of verschraling? Enkele beschouwingen over de beoogde hervorming van het stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand', in: *Stichting NJCM-Boekerij*, 2015, 55, 47-58.
  - 19 Motie-Franken (CDA) c.s. inzake bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand (EK 34.000 VI, M).
  - 20 *Herijking rechtsbijstand. Naar een duurzaam stelsel voor de gesubsidieerde rechtsbijstand*, Commissie onderzoek oorzaken kostenstijgingen stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand en vernieuwing van het stelsel, 2015.
  - 21 *Andere tijden*, Eindrapport Commissie evaluatie puntenstelsel gefinancierd rechtsbijstand, 2016.
  - 22 Contouren herziening stelsel gesubsidieerde rechtsbijstand. Brief van de minister van Rechtsbescherming d.d. 9 november 2018, *Kamerstukken II* 2019/2019, 31 753, nr 155, pp. 6-8.
  - 23 Id. p. 8.
  - 24 Het citaat komt uit een 'Starting Gate Review', dat is een collegiaal ambtelijk advies, waarbij, voorafgaand aan een belangrijk besluit of start van een volgende fase, wordt gekeken in hoeverre het voorgenomen besluit realistisch en realiseerbaar is en een beperkt aantal aanbevelingen wordt gedaan om de slaagkans te vergroten. Zie *Beleidsvoornemen Modernisering Rechtsbijstand*, Gateway nummer 2019-RO-13, versie 1.0, d.d. 29 maart 2019, p. 7.
  - 25 Uit: Brief van de Minister van Rechtsbescherming d.d. 12 juli 2019, *Kamerstukken II*, 31753, nr. 177, p. 4.
  - 26 Id. p. 2.
  - 27 S. Drooglever Fortuyn, F. Mebius, 'Plannen gefinancierde rechtsbijstand advocatuur: versterk stelsel, gooi het niet weg', *Advocatenblad* 2019, p. 39.

# Sociale marginalisatie in een complexe samenleving

Sociale marginalisatie is een ingewikkeld probleem. Maar er zijn wel manieren om er iets tegen te doen. Lokale bestuurders kunnen bijvoorbeeld zorgen dat iedereen mee kan doen aan activiteiten die in de gemeente georganiseerd worden, van sport en het verenigingsleven tot vrijwilligerswerk. Daar moeten ze dan wel in investeren.

## PIETERJAN VAN DELDEN

*Programmaleider in het sociaal domein en verbonden aan Andersson Elffers Felix in Utrecht en aan TIAS, de business school van Tilburg University, auteur van 'Marginalisatie – meedoen in een complexe samenleving' (verschijnt in november)*

In een steunprogramma voor psychisch kwetsbare mensen werd de situatie ingebracht van een 32-jarige man die een loopbaan in de automatisering achter de rug heeft. Al tijdens zijn studie zette hij met vrienden een eigen ICT-adviesbureau op, maar na een aantal jaren creatief pionieren liep het enthousiasme stuk op onderlinge onenigheid in de maatschap. De werkdruk was groot en hij ontwikkelde een burn-out waardoor hij minder presteerde en de mede-eigenaren steeds kritischer over hem werden. Daarna kreeg hij een depressie en liet zich uitkopen uit het bedrijf voor een te lage prijs. Hij raakte in een vechtscheiding met zijn vrouw, moest zijn huis verkopen en sliep een paar maanden bij familie en vrienden. Toen dat niet meer ging huurde hij een vakantiehuisje. Daar sloeg de depressie opnieuw toe waarna hij in een kliniek moest worden opgenomen. Nu woont hij in een flatje in een buitenwijk, krijgt wekelijks begeleiding en teert in op zijn vermogen.

Soms verliest hij de moed, drinkt te veel en bezorgt hij de burens overlast. Wel helpt hij af en toe in het wijkcentrum anderen met hun administratie. Van zijn persoonlijke netwerk is niet veel overgebleven, zijn familie houdt afstand. Zijn begeleider is zijn meest regelmatige sociale contact.<sup>1</sup>

Wat is hier eigenlijk misgegaan? Het is duidelijk dat de ondernemer kwetsbaarder was dan hij veronderstelde, want hij blijkt niet opgewassen te zijn tegen mislukking en pech. Maar waarom komt hij terecht in een maalstroom van problemen? Voor elk van die problemen is mogelijk een oplossing, maar zijn val wordt veroorzaakt door een opeenstapeling van moeilijkheden. Hij spiraalet als het ware omlaag en bij elke neerwaartse stap verliest hij contacten en relaties, eerst zijn vrienden-collega's, dan zijn levenspartner, daarna zijn buurtgenoten en ten slotte ook zijn familie. De aanvankelijk succesvolle ICT'er komt in een sociaal isolement en daarmee ver-

schralen ook zijn vaardigheden om constructief met anderen om te gaan. Zijn tegenslagen gaan gelijk op met het krimpen van zijn sociale netwerk. Het zijn twee ontwikkelingen die samenhangen in één proces: sociale marginalisatie.

In dit betoog wordt sociale marginalisatie omschreven als een individuele verschraling van relaties, een relatieverlies dat ook collectief optreedt en zichzelf versterkt. Sociale marginalisatie laat zich niet eenvoudigweg verklaren uit achterstanden of ongelijke kansen. Ze komt voort uit maatschappelijke complexiteit, die een uitsluitende werking heeft op mensen met een beperkt sociaal vermogen. Om sociale marginalisatie tegen de gaan is een omgeving nodig die toegankelijk is voor sociaal kwetsbare mensen. Men zou dat een 'participatie-arena' kunnen noemen, een open omgeving van uiteenlopende activiteiten

Vanuit de overheid kan een dergelijke omgeving worden gestimuleerd door een verbinding te leggen tussen allerlei kleinschalige burgerinitiatieven. Dit vraagt om een politieke keuze voor gemeenschapsvorming.

### ***Relatieverlies als collectiefverschijnsel***

Sociale marginalisatie is het missen, verliezen of verschralen van sociale relaties waardoor de kwaliteit van het leven vermindert.<sup>2</sup> Relatieverlies is in de eerste plaats een individueel gegeven, maar heeft ook een maatschappelijke kant omdat onzeker werk, een lage opleiding, een gering inkomen en minder toegang tot voorzieningen ook de sociale relaties aantast. Deze sociale uitsluiting en relatieverlies versterken elkaar.<sup>3</sup> Het psychologische effect van uitsluiting is terugtrekgedrag en dat kan resulteren in zelfisolatie. Relatieverlies wordt zo een autonome factor, een 'motor' van sociale uitsluiting.

Dit verschijnsel raakt niet alleen de ICT-ondernemer uit het voorbeeld, maar allen die maatschappelijk kwetsbaar zijn. Het treedt op bij mensen met schulden, gezinnen in bestaansonzekerheid, mensen met een fysieke of

verstandelijke beperking, alleenstaande ouderen en jongeren die ondanks hun afkomst uit een gunstig milieu vastlopen in keuzestress en passiviteit. Deze groepen hebben gemeen dat tegelijk met het verschralen van hun sociale netwerken hun vermogen afneemt om zich te handhaven in de samenleving.

## **Het oude sociale vraagstuk van armoedebestrijding is verdrongen door de 'nieuwe' sociale kwestie van sociale complexiteit**

Sociale marginalisatie treedt ook collectief op. Het Sociaal en Cultureel Planbureau deed onderzoek naar de zelfredzaamheid van verschillende groepen onder de bevolking. Voor elke groep werd nagegaan over welke 'hulpbronnen' ze beschikken: fysieke en mentale kwaliteiten, opleiding, inkomen en vermogen, 'cultureel kapitaal' (taalbeheersing, leefstijl) en sociaal kapitaal (steun van kennissen of andere relaties)<sup>4</sup>. Dit leidde tot een indeling in zes groepen: de gevestigde bovenlaag, de jonge kansrijken, de werkende middengroep, de comfortabel gepensioneerden, onzekere werkenden en achterblijvers. De laatste twee groepen omvatten 29% van de bevolking.

Het SCP constateert dat deze twee groepen zich kenmerken door een relatief laag totaal aan hulpbronnen, inclusief een gebrek aan steunende sociale contacten. Maar ook ouderen met een redelijke financiële positie hebben vaak kleine sociale netwerken om op terug te vallen.<sup>5</sup> Relatieverlies komt dus vaker voor bij de kwetsbare groepen – zo'n dertig procent van de bevolking – maar treft ook individuen in de middengroep. Het gevolg kan zijn dat die individuen terecht komen in de groep onzekere werkenden of zelfs bij

de achterblijvers, zoals gebeurde bij de ICT-ondernemer.

Blijvend relatieverlies is ingrijpend omdat duurzame sociale relaties een existentieel belang hebben. Ze voorzien in meerdere levensbehoeften. In de eerste plaats gaat het om affectieve behoeften zoals liefde, gewaardeerd worden, emotionele steun en erkenning. Daarnaast hebben mensen een behoefte om zich bij anderen aan te sluiten en ergens bij te horen, onder meer voor sociale contacten en gezamenlijke interesses. Verder zijn relaties functioneel voor materiële behoeften zoals praktische ondersteuning, voedsel, informatie, hulp en bijstand. Ten slotte vervullen sociale netwerken de behoefte aan stabiliteit en sociale zekerheid doordat de mensen die erbij horen deel uitmaken van een grotere groep met onderlinge afspraken en regelingen voor de langere termijn.<sup>6</sup>

### ***Hoe ontstaat sociale marginalisatie?***

Sociale marginalisatie kan in uiteenlopende omstandigheden ontstaan. In het geval van de ICT-ondernemer werd zijn neergang ingeleid door een samenspel van werkdruk en psychische kwetsbaarheid. Er zijn ook andere situaties die verschralling van het sociale netwerk in gang kunnen zetten, zoals langdurige armoede, ontslag, schulden, ziektes, psychische trauma's, conflicten, migratie, lichamelijke beperkingen, verhuizing en het op latere leeftijd wegvallen van relaties door overlijden. Als het verlies van sociale contacten wordt opgevangen door mensen in het overgebleven sociale netwerk of als er op den duur nieuwe sociale relaties ontstaan, dan gaat het om de normale wisselvalligheden die horen bij het leven. Als op termijn het hele sociale netwerk zwakker wordt en hierdoor de kwaliteit van leven wordt aangetast, is er sprake van sociale marginalisatie. In dat geval gaat de tegenslag gepaard met een blijvende vermindering van sociaal vermogen en komt er een proces op gang waarin nieuwe tegenvallers en afnemende contacten haasje over gaan.

Verschrallende relaties gaan vaak samen met sociaaleconomische onzekerheid, wat zich manifesteert in een laag inkomen en onzeker werk. Waarom is relatieverlies verbonden aan die onzekerheid? In een dynamische kenniseconomie wordt onzekerheid ook veroorzaakt door een andere, minder grijpbare ontwikkeling. In onze tijd zijn veel van de oude maatschappelijke structuren, collectieve opvattingen en algemeen geldende leefpatronen vervaagd en soms weggefallen. De bindende kracht van religie, baan, vakmanschap en dorp is sterk verminderd. Door de toegenomen welvaart is er een grote differentiatie ontstaan van beroepen, instituties, informatie en mogelijkheden.<sup>7</sup>

Complexiteit is een breed begrip dat allerlei elementen omvat: een veelheid van voorzieningen en bureaucratische procedures, een mengmoes van keuzemogelijkheden voor het individu, de rol van internet en de sociale media, het ontstaan van een multiculturele samenleving en steeds veranderende systemen en banen en de daarvoor vereiste competenties. Het oude sociale vraagstuk van armoedebestrijding is – in de woorden van Hans van Ewijk – verdrongen door de 'nieuwe' sociale kwestie van het richting vinden en greep krijgen op sociale complexiteit.<sup>8</sup> Dit vraagt de vaardigheid om jezelf te profileren aan anderen en een positie in de samenleving te vinden. Hiervoor is meer sociaal vermogen nodig dan vroeger. Zo werkt bijna zeventig procent van de beroepsbevolking dagelijks in een team en wordt in het onderwijs vaak in groepjes gewerkt.

Volgens Van Ewijk is 'het sociale vermogen dat in onze tijd zo hoog gewaardeerd wordt, daarmee tegelijkertijd een uitsluitingsgrond geworden.' Hij illustreert die uitsluiting met de zwakke arbeidsmarktpositie van mensen met een autistische stoornis. Van die groep werkt slechts 12% in een fulltime baan, ondanks hun normale of soms bovennormale intelligentie. Vergelijkbare drempels gelden voor mensen met een lichte verstandelijke beperking en zwakbegaafden, die tegenwoordig een groter beroep doen op steun vanuit de

overheid. Ze missen de sociale relaties in en om het werk en daarmee ook een netwerk van collega's, leidinggevend en klanten.<sup>9</sup>

Het gemis aan steunende arbeidsrelaties geldt niet alleen voor mensen met een beperking, maar ook voor de ruimere groep van mensen met weinig opleiding, vooral jongere mannen. In de afgelopen decennia is het aantal mannen van 25 tot 45 jaar dat niet meedoet op de arbeidsmarkt gestegen van 1,3% in 1979 tot 8,1% in 2018. Het Financieele Dagblad verklaart dit als volgt: 'Een grotere groep laagopgeleiden heeft het steeds moeilijker op een arbeidsmarkt, die complexer wordt en steeds hogere eisen stelt. Het zijn betrekkelijk jonge mannen zonder een startkwalificatie die afhaken.' Deze groep zit niet in de statistieken van de werkloosheid omdat ze niet meer actief op zoek is naar werk.<sup>10</sup> Mensen die nog redelijk zouden functioneren in een ambachtelijke samenleving passen niet meer in onze moderne economie en vallen uit. Iemand met een licht verstandelijke beperking werkte vroeger gewoon op een boerderij, maar gaat nu dagelijks samen met andere kwetsbare mensen met het taxibusje naar de dagbesteding.

### **Minder steun vanuit sociale netwerken**

Voor hun gevoel van geluk is het belangrijk dat mensen regie over hun eigen leven ervaren. Als de mate van regie die mensen ervaren gering is, zoals bij de meest kwetsbare groepen vaak het geval is, dan ligt hun geluksniveau ook lager. Een gevoel van afnemende regie is bijvoorbeeld te zien bij kwetsbare ouderen. Zij hebben vaker moeite met het huishouden, met zich verplaatsen, met het bijhouden van de financiën, met het deelnemen aan activiteiten buitenshuis, met het werken met de computer en het onderhouden van sociale contacten.<sup>11</sup> Vaak redden ze het wel dankzij hulp van familie en vrienden. Maar mensen verwachten dat de steun uit hun netwerk afneemt als ze ouder worden of als ze te maken krijgen met een langdurige ziekte of een beperking.<sup>12</sup>

De afstand tussen de meerderheid met een goede leefsituatie en de kwetsbare groepen wordt de laatste jaren groter.<sup>13</sup> In sommige wijken neemt de redzaamheid van grote groepen inwoners af.<sup>14</sup> De verwachting is dat de omvang en de kwaliteit van de sociale netwerken van kwetsbare groepen in de toekomst verder zal afnemen. Als verklaring hiervoor geeft Steyaert bijvoorbeeld dat gezinnen steeds kleiner worden, kinderen steeds

## Het in onze tijd zo hoog gewaardeerde sociale vermogen is een uitsluitingsgrond geworden

minder vaak dicht in de buurt wonen en dat het aantal alleenstaanden verder toeneemt. De ontwikkelingen in andere landen lijken hierop.<sup>15</sup>

Er liggen twee belangrijke ontwikkelingen ten grondslag aan sociale marginalisatie. Op de arbeidsmarkt worden steeds hogere eisen gesteld aan kennis, zelfstandig handelen en sociale competenties. Buiten de arbeidsmarkt worden het consumeren, wonen en communiceren individueel en krimpen de sociale steunnetwerken. Deze twee ontwikkelingen hebben gemeenschappelijk dat van mensen in toenemende mate inzicht, autonomie en eigen initiatief wordt verwacht.

De samenleving is pluriform en diffuus en als je zelf geen koers uitzet, raak je de weg kwijt. Natuurlijk zijn en blijven er altijd mensen met beperkingen, aandoeningen en tegenslagen. Maar wanneer tegelijkertijd ook hun sociale netwerk achteruitgaat, missen ze het essentiële instrument om de kwaliteit van hun leven op peil te houden en doen ze dus een beroep op de publieke voorzieningen. De gebruikelijke remedie is om het uit mar-

ginalisatie voortkomende lijden, in de vorm van sociaal isolement, psychische klachten en afnemende zelfredzaamheid, op te lossen met individuele hulp, ondersteuning en activering. Dat zijn oplossingen die sociale marginalisatie alleen op persoonsniveau aanpakken en niet op het vlak van de sociale netwerken en participatie. Dit is de achtergrond van de steeds verder uitdijende jeugdzorg, maatschappelijke ondersteuning en geestelijke gezondheidszorg.

### **Moderne gemeenschapsvorming**

Het antwoord op sociale marginalisatie is participatie en gemeenschapsvorming in moderne zin. Burgers zijn zelf de beheerders van hun sociale contacten, maar om die bij kwetsbare mensen te versterken is steun nodig. Daarom moet de overheid stimulansen geven voor een 'participatie-arena', waar burgerinitiatieven, sociaal ondernemers, bedrijven en instellingen voor begeleiding en welzijn, burgers uitnodigen om mee te doen met activiteiten om zo relaties te leggen.

Een dergelijke participatie-arena verenigt zelfstandige burgerinitiatieven met overheidssteun. Te denken valt aan een buurtvereniging zoals die ontstond in Berlijn, in 1993, na de hereniging van Oost- en West-Duitsland. Een groep bewoners startte een buurtvereniging die veel deed aan zelfhulp voor kwetsbare bewoners bij het huishouden, klussen, financiën en rechtshulp. De vereniging richtte een eigen wijkcentrum op, het *Nachbarschafts-haus Orangerie*. Het wijkcentrum voorzag duidelijk in een behoefte en bleef zichzelf steeds vernieuwen. Dat succes was aanleiding voor de gemeente Berlijn en de stadsdelen om de *Orangerie* in het jaar 2000 te erkennen als een volwaardige partner bij het toewerken naar een leefbare en (zelf)zorgzame wijk.

Er kwam een basissubsidie beschikbaar, later aangevuld met subsidies voor hulpverlening en zorg. In de loop van de jaren breidden de taken en subsidies zich uit naar participatie, culturele activiteiten, maat-

schappelijk werk en wijkverpleging. Maar nog steeds zijn de eigen activiteiten (en zelfbestuur) van de wijkbewoners de basis van het wijkcentrum.

Vergelijkbaar hiermee is de (Nederlandse) beweging om in gemeenten 'Huizen van de Wijk' op te zetten, buurtcentra die (vooral) door bewoners worden beheerd zoals in Berlijn. Zo is er in Amsterdam Nieuw-West een wijkorganisatie 'Eigenwijks', die zo'n dertig actieve bewonersgroepen omvat. Er zijn honderden bewoners betrokken en 35 medewerkers, vooral welzijnswerkers. Het dagelijks bestuur bestaat uit zeven bewoners.<sup>16</sup>

Een participatie-arena moet meer omvatten dan een wijkcentrum, hoe actief en veelzijdig ook. Het moet een 'sociale arbeidsmarkt' zijn, met initiatieven die elkaar versterken. De behoeften van mensen aan participatie zijn heel divers en die zijn alleen te vervullen met een breder spectrum aan activiteiten dan een wijkcentrum doorgaans kan bieden. Het kan ook gaan om een klusbedrijf met werkplekken voor psychisch kwetsbare mensen, een reparatiewinkel, vrijwilligerswerk in een verpleeghuis, of een buurtmoestuin.

Diversiteit van activiteiten ontstaat in een creatieve dynamiek, zoals die wordt nagestreefd in broedplaatsen voor startende bedrijven, waarin ondernemers elkaar opzoeken, adviseren en samen weer op nieuwe ideeën komen. In zo'n broedplaats is er vrijheid om naar eigen behoefte nieuwe activiteiten te starten, maar is tegelijkertijd sprake van een stevige verbinding tussen alle activiteiten, zodat die elkaar stimuleren.

Die verbinding kan worden gelegd door interne ontmoetingen, gezamenlijke trainingen, onderlinge adviezen en door een 'community manager', een coördinator die de locatie beheert en tegelijkertijd de deelnemers met elkaar in contact brengt. Wanneer dat verbinden niet zozeer op een locatie gebeurt, maar in een hele wijk, wordt dat wel aangeduid als een 'place maker', of een 'stadmaker', zoals die in de gemeente Amsterdam zijn aangesteld.

### **Het belang van toegankelijkheid**

Nu geldt voor een participatie-arena zoals hier bedoeld, dat deze ook voor de sociaal kwetsbare groep toegankelijk moet zijn. De bedoeling is dat deelnemers hun sociale netwerken in deze omgeving kunnen uitbreiden of herstellen. Dat effect is niet vanzelfsprekend: veel activiteiten zijn niet toegankelijk voor sociaal kwetsbare mensen. In een middelgrote stad zijn er al gauw honderden activiteiten waaraan inwoners kunnen deelnemen, zoals van vrijwilligersorganisaties op het terrein van welzijn, sport en hobby's, maar ook van de gemeente en van bedrijven. Het probleem is niet het gebrek aan activiteiten, maar hun slechte toegankelijkheid voor de kwetsbare groep.

De activiteiten zijn bijvoorbeeld moeilijk bereikbaar (althans voor minder mobiele mensen), er wordt een financiële bijdrage gevraagd, van deelnemers wordt inzet en discipline verwacht (soms lastig voor mensen met een beperking) en actieve groepen staan lang niet altijd open voor nieuwe leden met minder sociaal vermogen. Wat nodig is, zijn verwijspunten, begeleiders en 'participatiemakelaars' om verbindingen te leggen en drempels op te heffen.

In ons land zijn vele voorbeelden van zorgcoöperaties, sociale ondernemingen, buurtgroepen en activiteitencentra die wel toegankelijk zijn voor kwetsbare mensen en die daarmee de basis kunnen vormen van een participatie-arena. Hierbij ligt het voor de hand om te kiezen voor het wijkniveau en daar de initiatieven van burgers te verbinden aan de activiteiten van lokale organisaties en de participatiedoelen vanuit de gemeente. Maar het is evenzeer de moeite waard om vrijwilligersorganisaties en (sociale) ondernemingen te stimuleren om kwetsbare mensen de gelegenheid te geven mee te doen met wat zich juist buiten de wijk of het dorp afspeelt. 'Stadslucht maakt vrij'.

Wie neemt hier het initiatief en wie legt de verbindingen? Hier ligt een taak voor gemeenten, die dan wel in staat moeten zijn om derge-

lijke verbindingen te organiseren en daartoe hun eigen interne verkokering terug te dringen. De opgave voor een participatie-arena raakt de inrichting van het sociale domein en daarbinnen de rol van hulpinstellingen. Het hele stelsel van zorg en ondersteuning, inclusief zijn professionalisme, instituties en budgetten, richt zich voornamelijk op de individuele hulpverlening. Sinds de decentralisaties van 2015 wordt gesproken over meer inbedding in de samenleving, maar het systeem zit nog vast in een productbenadering die weinig ruimte overlaat aan een collectief gerichte participatie.

De wet Maatschappelijke ondersteuning biedt de mogelijkheid om collectieve, algemeen toegankelijke voorzieningen te creëren,

---

**Het aantal mannen van 25 tot 45 jaar dat niet meedoet op de arbeidsmarkt is gestegen van 1,3% in 1979 tot 8,1% in 2018**

---

maar dat komt niet met kracht van de grond. De uitgaven voor het specialistische aanbod zetten die voor preventie en participatievoorzieningen vergaand in de schaduw. De financiële tekorten bij de jeugdzorg en de begeleiding van volwassenen blokkeren de ondersteuning van burgerinitiatieven, buurthuizen, opbouwwerk, activiteitencentra voor kwetsbare groepen en participatiebegeleiders.

In sommige gebieden zijn deze collectieve voorzieningen in de afgelopen jaren juist gesloten door zorginstellingen, omdat deze hiervoor niet meer worden bekostigd. Hier is sprake van een bedrijfseconomische en financiële patstelling: zo lang de middelen voor individuele hulpverlening niet worden verplaatst naar brede participatie, blijft sociale marginalisatie zich pervers manifesteren



als een toenemende vraag naar kostbare specialistische zorg met een permanente dreiging van wachtlijsten.

Het vraagt bestuurlijke kracht om desondanks de budgetten meer richting participatie te verplaatsen en te accepteren dat de doorwerking daarvan in een afnemend beroep op hulp en zorg, enige tijd op zich zal laten wachten. Want participatie van sociaal kwetsbare mensen kost tijd. Is deze patstelling te doorbreken? De gemeente Nieuwegein zet in op een inbedding van hulp en ondersteuning in een 'community-benadering', zoals hierboven is beschreven voor Oost-Berlijn en Amsterdam Nieuw-West. Er wordt onder meer gebruikgemaakt van micro-netwerken, kleine actieve verbanden van bewoners in de wijken waar sociaal kwetsbare mensen makkelijk aan kunnen deelnemen vanwege de persoonlijke sfeer. Bij het eerste contact over een hulpvraag wordt idealiter direct al nagegaan of er (ook)

behoefte is aan participatie, zoals in een micro-netwerk. Dit laat zien dat een participatie-arena niet alleen divers en dynamisch moet zijn, maar ook kleinschalig en daardoor toegankelijk.

In essentie omvat dit drie ambities op de politieke agenda: (1) een betere relationele kwaliteit van leven van burgers als een politieke doelstelling; (2) kleinschalige burgerinitiatieven bevorderen en daartussen verbindingen leggen; (3) participatie voorop stellen in het aanbod van professionele hulp en ondersteuning.

Bij de uitvoering hiervan manifesteren zich ongetwijfeld dilemma's, van groepsbelangen tegenover gelijke behandeling en van acties van onderop tegenover beleid van boven. Maar juist de sociaal-democratie zou in staat moeten zijn deze dilemma's goed te hanteren, in haar traditie van het bijeen brengen van diverse belangen en het afwegen van compromissen.

## Noten

- 1 De casus is afkomstig uit een programma voor ondersteuning van mensen met ernstige psychische aandoeningen in drie regio's waarin de auteur programmaleider was.
- 2 In deze begripsomschrijving is een keuze besloten voor *sociale* marginalisatie, in contrast met andere omschrijvingen van dit begrip, die meer gaan over sociaaleconomische, juridische, culturele of politieke marginalisatie.
- 3 Schuyt, K. (2006), *Steunberen van de samenleving, sociologische essays*, Amsterdam University Press, p. 74.
- 4 Sociaal en Cultureel Planbureau (2014), *Verskil in Nederland*, Sociaal en Cultureel Rapport 2014, Den Haag, pp. 285-293.
- 5 Putters, K. (2018), *Een lokaal sociaal contract, Voorwaarden voor een inclusieve samenleving*, Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 27.
- 6 Baars, H., H. Uffing, G. Dekkers (1990), *Sociale netwerkstrategieën in de sociale psychiatrie*, Bohn Stafleu Van Loghum bv, Houten, p. 11. & Baars, H. (1994), *Sociale netwerken van ambulante chronische psychiatrische patiënten* (proefschrift), Universitaire Drukkerij Uniprint, Maastricht, p. 81.
- 7 Ewijk, H. van, (2010), *Maatschappelijk werk in een sociaal gevoelige tijd*, uitgeverij SWP, Amsterdam, pp. 9-20.
- 8 Ibidem.
- 9 Standing, G. (2011), *The Precariat*, Bloomsbury Academic, Londen, pp. 7-25.
- 10 Hinrichs, J. (2019), 'Jongemannen minder vaak aan het werk', in: *Het Financieel Dagblad*, 19 januari 2019.
- 11 Pommer, E. et al. (2018), *Overall rapportage sociaal domein 2017*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, pp. 71-86.
- 12 Pommer, E. et al. (2018), id. pp. 6-90.
- 13 Bijl. R., J. Boelhouwer, A. Wennekens (2017), *De sociale staat van Nederland*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag, pp. 379-386.
- 14 Onderzoekers van de VNG/KING komen tot een schatting van 28% kwetsbare wijkbewoners die zowel laag scoren op participatie als op individueel welzijn. Zie: Gremmen, M.H. (2016), *Vitaliteit van buurten en maatschappelijke veerkracht, mogelijkheden en beperkingen van een vitale lokale samenleving*, VNG/KING, Den Haag, pp. 37-44.
- 15 Steyaert, J. (2012), 'Sociale wettenschappers over sociale netwerken', in: *De zorgkracht van sociale netwerken*, Movisie, Utrecht, pp. 31-32.
- 16 Zie <https://www.eigenwijs.nl/over-ons/wie-zijn-wij> (geraadpleegd op 30 september 2019).

ZOJUIST VERSCHENEN

## Switchen en klimmen

Over het switchgedrag van leerlingen en de klim op de schoolladder in een grootstedelijke omgeving.

**Iliass El Hadioui**

Isbn 9789461644923

136 pp

Prijs € 19,90

Uitgeverij Van Genneep



Dit boek bevat het onderzoek wat in de afgelopen jaren door Iliass El Hadioui (bekend van 'Hoe de straat de school binnendringt') en zijn team aan de Vrije Universiteit met financiering door de NWA en met ondersteuning van het ministerie van OCW en de gemeente Amsterdam is uitgevoerd naar de voorwaarden waaronder leerlingen met succes de klim op de schoolladder kunnen volbrengen. Een belangwekkende publicatie, omdat het onderzoek veel verrassende inzichten opleverde over hoe de leerprocessen op scholen en opleidingen kunnen worden verbeterd en de schoolcultuur kan worden veranderd.

VERSCHIJNT NOVEMBER

## Marginalisatie

*Meedoen in een complexe samenleving*

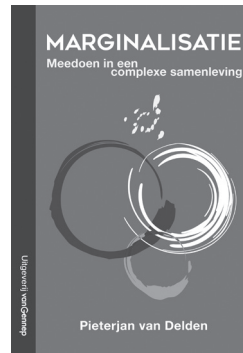
**Pieterjan van Delden**

Isbn 978941645029

Ca 224 pp

Prijs ca € 22,50

Uitgeverij Van Genneep



Een aanzienlijke groep mensen verkeert in de marge van onze samenleving. Dit kan diverse oorzaken hebben, maar in toenemende mate hebben deze mensen één

kenmerk met elkaar gemeen: hun sociale netwerk is blijvend beschadigd en zij zijn niet goed in staat hun relaties te herstellen. Zij zijn niet opgewassen tegen de eisen van een complexe samenleving. In dit boek onderzoekt Pieterjan van Delden, consultant bij Andersson Elffers Felix, dit maatschappelijk vraagstuk vanuit diverse disciplines. Met behulp van inzichten uit de psychologie, de sociologie, de antropologie en de organisatiekunde schetst hij hoe het proces van marginalisatie verloopt en hoe zowel individuen als groepen zichzelf kunnen isoleren. Maar ook laat hij zien op welke wijze dit proces kan worden doorbroken en welke krachten daarbij moeten worden overwonnen.

**Verkrijgbaar via de boekhandel of via de uitgeverij**

**info@vangenneep-boeken.nl**

# Hoe het kabinet democratische drempels dreigt te verhogen

Eind juni reageerde het kabinet-Rutte III op de adviezen van de commissie-Remkes, die de democratie moeten versterken. Maar de eigen plannen die het kabinet vervolgens voorstelt, verzwakken juist politieke partijen, zonder kiezers meer invloed te geven.

**JAN R. LUNSING**

*Juridisch en bestuurskundig Onderzoeker bij StiBaBo*

Dit jaar is het precies 125 jaar geleden dat de sociaal-democraten nadrukkelijk en principieel kozen voor deelname aan de verkiezingen als politiek strijdmiddel. In 1893 werd aan de Ossenmarkt in Zwolle de SDAP opgericht door Willem Vliegen, Johan Schaper, Pieter Jelles Troelstra en anderen. Deze democratisch socialistische met de geuzennaam 'de twaalf apostelen' sloegen daarmee de parlementaire weg in om de strijd voor de arbeidersklasse te voeren. Het was een belangrijk keerpunt in de geschiedenis van de sociaal-democratie, want de Sociaal-Democratische Bond — de eerste Nederlandse partij met socialistische grondslag — besloot eerder dat jaar om niet langer aan de verkiezingen deel te nemen. Na een teleurstellend Kamerlidmaatschap van Ferdinand Domela Nieuwenhuis dachten zij dat verdere parlementaire vertegenwoordiging voor de arbeidersklasse zinloos zou zijn. Er was bovendien geen uitzicht op algemeen kiesrecht.

De SDAP van Vliegen, Schaper en Troelstra werd in 1897 met twee zetels in het parlement gekozen. Sindsdien hebben de SDAP en later de PvdA altijd gestreden voor democratie en

zich zorgen gemaakt over de staat van die democratie. Dit kwam onder andere tot uiting in *Problemen der democratie* van W.A. Bongers uit 1936,<sup>1</sup> *Democratie als hartstocht* van Ed van Thijn uit 1991,<sup>2</sup> in Niesco Dubbelboers initiatiefwet voor een referendum over de Europese Grondwet in 2003<sup>3</sup> en meest recent in het in 2018 verschenen *Groter denken, kleiner doen* van Herman Tjeenk Willink.<sup>4</sup>

In de landelijke politiek staat de democratie ook vaak ter discussie. Het meest recente voorbeeld hiervan is het rapport van de staatscommissie parlementair stelsel (commissie-Remkes)<sup>5</sup> en het antwoord daarop van het kabinet dat minister Ollongren op 26 juni 2019 presenteerde.<sup>6</sup> In dit kabinetsstandpunt staan de plannen van het kabinet-Rutte III om het parlementaire stelsel toekomstbestendig te maken. Hoewel het kabinet de centrale conclusie van de commissie-Remkes omarmt — namelijk dat het parlementair stelsel niet over de gehele linie toekomstbestendig is — neemt zij niet alle adviezen over. Dit is logisch voor zover adviezen niet aan het kabinet zijn gericht. Verder maakt het kabinet gebruik

van eigen onderzoek<sup>7</sup> dat, althans volgens het kabinet, ruimte biedt om af te wijken van de adviezen van de commissie-Remkes.

Ik wil hier niet ingegaan op de vraag in hoeverre het eigen onderzoek van het kabinet andere conclusies rechtvaardigt. Wel worden hieronder een aantal kabinetsvorstellingen besproken die betrekking hebben op het kiesstelsel, politieke partijen en op de inrichting van de Eerste Kamer. Het kabinet bespreekt de voorstellen van de commissie-Remkes in drie groepen: (1) dat wat het kabinet gaat doen; (2) dat wat het overweegt; en (3) dat wat het niet gaat doen. We kunnen ervan uitgaan dat de voorstellen die het kabinet 'overweegt' uiteindelijk niet uitgevoerd worden. Op het Binnenhof leidt uitstel immers vaak tot afstel. Dat betekent dat het voorstel voor een correctief bindend referendum en het voorstel om te komen tot kiesrecht voor zestienjarigen hoogstwaarschijnlijk in een la verdwijnen.

Als de door het kabinet beoogde wijziging van het parlementaire stelsel doorgaat, zal dat ertoe leiden dat het makkelijker wordt om kandidaten direct te kiezen voor politieke functies. De drempel voor politieke partijen om deel te kunnen nemen aan verkiezingen zal worden verhoogd en er zullen meer mogelijkheden komen om politieke partijen te verbieden. Hieronder wordt uiteengezet wat daarvan de gevolgen zijn. Daaruit zal blijken dat sociaal-democraten bij de voorgenomen herziening van het kiesstelsel weinig te winnen hebben.

### ***Kwetsbaarheid rechtsstaat en tekortschietende vertegenwoordiging***

Het probleem dat volgens het kabinet moet worden opgelost om de democratie toekomstbestendig te maken is tweeledig. Er is in ten eerste een 'tekortschietende inhoudelijke vertegenwoordiging van alle Nederlanders' en er is daarnaast sprake van 'kwetsbaarheid van de democratische rechtsstaat'. Het kabinet legt echter nauwelijks uit hoe een betere in-

houdelijke vertegenwoordiging en een betere verdediging van de rechtsstaat onze democratie toekomstbestendiger maken. We zijn snel geneigd te denken dat dit soort maatregelen niet verkeerd kunnen zijn. Maar is dat wel zo?

Neem de tekortschietende vertegenwoordiging. In een vertegenwoordigende democratie is altijd sprake van tekortschietende inhoudelijke vertegenwoordiging. Willem Drees schreef al dat men 'aan de individuele kiezer [...] nooit het gevoel [zal] kunnen geven dat hij veel invloed heeft, [aan hen] zal men ook geen grote invloed kunnen toekennen. De enkeling die meer te zeggen zou willen hebben, is één van ongeveer acht miljoen kiezers.'<sup>8</sup> Deze 'wet van Drees' schreef hij destijds aan jeugdige PvdA-ers die hoopten binnen afzienbare tijd de elite af te zetten en het volk aan de macht te brengen. Het was dezelfde hoop als die van de Sociaal-Democratische Bond van Ferdinand Domela Nieuwenhuis, van D66 kort na haar oprichting, van de LPF in 2001, van de PVV in 2010 en van Forum voor Democratie nu. Maar het revolutionair elan brengt op zijn best een nieuwe elite aan de macht. Dit neemt, laten we niet te cynisch zijn, niet weg dat het misschien beter kan.

### ***Belangrijkste maatregelen van het kabinet***

Welke maatregelen stelt minister Ollongren namens het kabinet voor? In de Kamerbrief van de minister wordt een groot aantal problemen opgesomd.<sup>9</sup> Het zijn er te veel om hier allemaal te behandelen. Ik richt me in dit artikel op drie groepen voorstellen die de verhouding tussen de kiezer en de politiek direct beïnvloeden, te weten (1) het kiesstelsel, (2) politieke partijen en (3) de Eerste Kamer.

De welhaast obligatoire voorstellen op het gebied van onderwijs en burgerparticipatie laat ik buiten beschouwing, evenals zaken als de verhouding tot Europa, grondwettelijke toetsing, de oekaze-Kok — die de toegang van Kamerleden tot ambtelijke informatie regelt — en de aanstelling van leden van de Hoge

Raad. Bij elke groep voorstellen gaat het erom of ze effect hebben op de twee punten die het kabinet wil verbeteren: het gevoel door het parlement te worden vertegenwoordigd en de verdediging van de rechtsstaat.

### **Kiesstelsel op de schop**

Het kabinet stelt voor om op een of andere wijze de invloed van uitgebrachte stemmen op een specifieke kandidaat te vergroten. De voorkeur van het kabinet gaat naar een gecompenseerd kiesdistrictenstelsel. In zo'n stelsel wordt de positie op de kieslijst minder doorslaggevend en leggen voorkeursstemmen meer gewicht in de schaal dan nu het geval is.<sup>10</sup> Ook denkt het kabinet aan een afzonderlijke lijst per kiesdistrict met een herverdeling naar Deens voorbeeld. In Denemarken worden veertig zetels verdeeld via een landelijke kieslijst en worden 135 zetels verdeeld via meervoudige districten. Als het aantal stemmen dat een kandidaat krijgt bepalender wordt voor de volgorde waarop kandidaten per lijst gekozen worden, wordt het voor kandidaten aantrekkelijker om een persoonlijke campagne te voeren. Bij aparte lijsten per kieskring zouden verschillende kandidaten per partij in een van de twintig kieskringen stemmen moeten veroveren. Op dit moment weten weinig kiezers in welke kieskring zij wonen, u wel?

De voorstellen leiden tot een afname van de macht van politieke partijen en een toename van de macht van individuen binnen die partijen. Het werkt in het voordeel van zittende kandidaten en bekende Nederlanders.<sup>11</sup> Zonder invoering van een kiesdrempel neemt het aantal partijen vermoedelijk niet substantieel af. Politici die op eigen titel zijn gekozen, hebben net zo weinig doorzettingsmacht in de Tweede Kamer als andere Kamerleden. Ook Kamerleden met veel voorkeursstemmen moeten dus gehate compromissen sluiten. In het beoogde nieuwe stelsel doen zij dat eerst met de eigen politieke partij en dan met andere partijen.

Dit geldt ook voor de andere genoemde maatregelen die het kabinet wil doorvoeren. Kandidaten komen wellicht dichter bij kiezers te staan, maar doordat zij vaker een persoonlijke campagne zullen voeren en waarschijnlijk meer verkiezingsbeloften doen, zullen ze in het parlement net zo veel of misschien wel meer water bij de wijn moeten doen. De afstand tussen verkiezingsbeloften en de uiteindelijke besluitvorming wordt zo alleen maar groter. Het is niet ondenkbaar dat een districtskandidaat uit Groningen beloften doet om de aardbevingsproblematiek op te lossen. Het is tegelijkertijd onwaarschijnlijk dat hij op dat dossier eerder vooruitgang kan boeken dan in het huidige stelsel het geval is.

---

**Willem Drees schreef al dat men 'aan de individuele kiezer nooit het gevoel zal kunnen geven dat hij veel invloed heeft'**

---

Tegelijkertijd wordt de Tweede Kamer alleen maar onoverzichtelijker met al die schier onafhankelijke kandidaten. Onafhankelijke kandidaten in districtenstelsels nemen vaker afstand van de partijlijn. Dit zien we bijvoorbeeld bij het Britse brexit-debacle. De herinrichting van het stelsel beïnvloedt vooral het moment waarop politieke standpunten moeten aggregeren tot (gehate) compromissen. Momenteel vinden die aggregaties plaats binnen politieke partijen voorafgaand aan de verkiezingen en binnen de coalitie na de verkiezingen. Bij een districtenstelsel vindt, zeker als één partij de absolute meerderheid in het parlement verkrijgt, de aggregatie van standpunten in grotere mate plaats binnen de politieke partijen.<sup>12</sup> De voorstellen van het kabinet halen kenmerken van het districtenstel-

sel binnen, zonder de versplintering die het huidige kiesstelsel kenmerkt tegen te gaan. Het koppelt dus in zekere zin de nadelen van het districtenstelsel aan de nadelen van ons systeem. Je moet er maar opkomen.

### ***Drempels voor nieuwe politieke partijen***

Het kabinet stelt voor om de drempel voor toelating van nieuwe politieke partijen aan verkiezingen te verhogen. Nu zijn er dertig handtekeningen per kiesdistrict nodig. Een partij die in heel Nederland wil meedoen, heeft zeshonderd handtekeningen nodig. Het kabinet wil dat verhogen naar vijfduizend of tienduizend handtekeningen voor alle kiesdistricten tezamen. Dit had mogelijk de opkomst van D66, de LPF en Forum voor Democratie vertraagd of voorkomen. Een echte democraat moet daar toch moeite mee hebben. Het opwerpen van deze drempel kan ertoe leiden dat vertegenwoordigers van grote groepen kiezers in de samenleving veel moeilijker toegang krijgen tot het kiesproces. Het vergroot dus eerder het vertegenwoordigingsprobleem dan dat het dit probleem verkleint.

In lijn met het vorige voorstel wil het kabinet het makkelijker maken om politieke partijen te verbieden. Op dit moment kan dat alleen als een politieke partij een organisatie is die in strijd is met de openbare orde.<sup>13</sup> Op welke gronden het kabinet het nog meer mogelijk wil maken om partijen te verbieden, maakt zij niet concreet. Denkt het kabinet soms aan de regel dat partijen die onomkeerbare besluiten ten aanzien van de democratie voorstaan verboden moeten worden?<sup>14</sup> Of is het verspreiden van desinformatie, financiering van buiten de Europese Unie of gebrekkige interne democratie voldoende voor een verbod?

Dit zijn zaken waarvan het kabinet overweegt om ze op te nemen in de nieuwe Wet Politieke Partijen, maar wat zij precies wil blijft onduidelijk. Wat wel duidelijk is, dat de controle in handen wordt gelegd van een onafhankelijke toezichthouder. De invoering

van deze maatregelen balanceren op wat de rechtsstaat moet toestaan, wil ze een rechtsstaat blijven. Tegelijkertijd leiden de voorgestelde maatregelen tot beperkingen van volksvertegenwoordigers en politieke partijen in de Tweede Kamer. Op dit punt is grote waakzaamheid vereist.

### ***Politiek spel in de Eerste Kamer***

Het kabinet denkt ook na over de positie van de Eerste Kamer. Daarbij wordt benadrukt dat de Eerste Kamerleden indirect worden gekozen door Statenleden. Daarbij is een ingewikkeld spel ontstaan waarbij politieke partijen Statenleden opdracht geven hun stem aan een bepaalde partij te geven om zo het aantal

## **De voorstellen van het kabinet werken in het voordeel van zittende kandidaten en van bekende Nederlanders**

gekozen Senaatsleden van de eigen partij, of die van potentiële bondgenoten, te vergroten. Men leest met enige regelmaat dat indirect gekozen parlementariërs minder echt zijn dan direct gekozen parlementariërs. Ik waag dat te betwijfelen. Ook een direct gekozen parlementariër verwoordt nooit exact de standpunten van diegenen die op hem of haar stemden. Of politici nu direct of indirect gekozen zijn, ze moeten altijd schipperen.

Het is goed om het politieke spel van Statenleden te willen voorkomen. Helaas schieten de oplossingen die het kabinet aandraagt hierbij tekort. Het kabinet stelt voor om terug te gaan naar het oude stelsel van voor 1983, toen elke zes jaar de helft van de Eerste Kamerleden (indirect) werd gekozen. Daar zitten wel

andere voordelen aan — zoals de gedeeltelijke loskoppeling van Provinciale Statenverkiezingen en een ‘beter geheugen’ in de Eerste Kamer. De verkiezing blijft echter indirect en een politiek spel wordt daardoor helaas niet voorkomen.

Oud-Eerste Kamerlid Marijke Linthorst stelt voor om de Eerste Kamer direct te kiezen.<sup>15</sup> Dit zal de functie van *chambre de réflexion* evenmin versterken. Door de directe verkiezing zullen partijen worden verleid politieke beloften te doen en zich na de verkiezing gehouden voelen om zich zo veel mogelijk aan die beloften te houden. Bovendien ondergraaft het voorstel van Linthorst juist een van de positieve aspecten van het kabinetsvoorstel, namelijk dat de verkiezingen van de Provinciale Staten iets meer over de Provinciale Staten zullen gaan en iets minder over het kabinetsbeleid. Als mensen tegelijkertijd twee stemmen kunnen uitbrengen, zoals Linthorst voorstelt, zal de landelijke campagne de regionale campagnes voor de meeste kiezers blijven overschaduwen.

### **Terugzendrecht**

Een ander voorstel van het kabinet is dat de Eerste Kamer terugzendrecht krijgt. Hier valt zeker iets voor te zeggen, omdat de Eerste Kamer (in weinig voorkomende gevallen) nieuwe wetten afkeurt en meteen aangeeft hoe een nieuw voorstel eruit zou kunnen zien. Dit doet de Eerste Kamer zodat er zo snel mogelijk een geamendeerd wetsvoorstel door de Tweede en Eerste Kamer kan gaan. Terugzendrecht codificeert wat al wordt gedaan. Of het terugzendrecht zal worden aangewend om wetten vaker terug te zenden naar de Tweede Kamer zal de toekomst moeten uitwijzen. Als dit gebeurt dan zal de rol van de Eerste Kamer politieker worden en wordt de senaat minder een *chambre de réflexion*.

Het kabinet stelt ook voor om de tweede lezing van een voorstel tot grondwetswijziging voortaan door de Verenigde Vergadering der Staten Generaal te laten verzorgen. Dit voor-

komt dat eenderde van de (indirect gekozen) senatoren in de Eerste Kamer een grondwetswijziging kan tegenhouden — dat is in lijn met een oude wens van het kabinet (en soms ook de Tweede Kamer) om de macht van de Eerste Kamer te verminderen.

De hierboven genoemde maatregelen vergroten de onafhankelijke positie van de Eerste Kamer niet, sterker, de laatste maatregel verzwakt de macht van de senaat zelfs. Samen met de eerstgenoemde maatregel wordt de functie van de *chambre de réflexion* verzwakt. De centrale vraag die sociaal-democraten zich hier moeten stellen, is of zij willen kiezen voor een versterking van de *chambre de réflexion*-functie of liever ziet dat Eerste Kamer een meer politieke functie krijgt.

Wie voor het eerste kiest, is tegen het terugzendrecht en tegen directe verkiezingen. Wie een grotere politieke rol voor de senaat nastreeft, zou juist voor directe verkiezingen en terugzendrecht moeten zijn. Wie de Eerste Kamer minder macht wil geven en geen nachten van Wiegel meer wil, zou moeten steunen dat de tweede lezing van grondwetswijzigingen door de verenigde vergadering van de Staten Generaal wordt afgehandeld. Wie een krachtiger Eerste Kamer wil, is daar tegen.

### **Hoe verder?**

De voorstellen van het kabinet verzwakken de invloed van politieke partijen zonder kiezers meer invloed te geven. De invloed verschuift van politieke partijen naar kandidaten van politieke partijen. Menno Hurenkamp ziet in deze en andere hier niet besproken voorstellen van het kabinet, een extra horde voor de armen.<sup>16</sup> Het leidt onverbidlijk tot ‘voice’ voor de rijken en ‘exit’ voor de armen.<sup>17</sup> Waarbij kiezers met weinig inkomen zich nog minder vertegenwoordigd voelen door het kiesstelsel dan nu het geval is. Hij denkt dat deze trend het best kan worden bestreden met politieke vernieuwing. Daarin heeft hij gelijk als die vernieuwing binnen partijen leidt tot het beter horen en vertalen van de stem van arme

bevolkingsgroepen. De PvdA-volksvertegenwoordigers zijn aan hun sociaal-democratische waarden verplicht de beleidsvoorstellen van het kabinet op dit punt te wegen.

De huidige sterk versplinterde Eerste en Tweede Kamer, gemeenteraden en Provinciale Staten worden door deze voorstellen nog onoverzichtelijker.<sup>18</sup> Mogelijk gaan partijen naar Brits voorstel ook *chief whips* aanstellen die kandidaten met een vrij(er) mandaat laten stemmen. Dat levert vermoedelijk veel spektakel op, maar of het ook wenselijk is, valt te be-

## De nadelen van het districtenstelsel worden gekoppeld aan de nadelen van ons huidige systeem

twijfelen. Leden van politieke partijen hebben dan nog minder controle op hun parlementariërs, terwijl zij wel last blijven houden van de versplintering die ons stelsel kenmerkt.

Terwijl politieke partijen aan de ene kant waarschijnlijk verplicht worden om hun organisatie democratisch in te richten, worden diezelfde partijen in het nieuwe stelsel minder machtig en betekenisvol, eerder een verplicht democratisch nummertje. Eerste en Tweede Kamerleden moeten zich in het nieuwe stelsel er meer op focussen of kiezersgroepen zich per maatregel gehoord en vertegenwoordigd voelen. De voorstellen ten aanzien van nieuwe politieke partijen zal de komst van nieuwe uitdagers aan het politieke firmament bemoeilijken. Dat is voor de gevestigde partijen zoals de PvdA misschien prettig, maar het kan in democratisch opzicht een achteruitgang zijn.

Ten aanzien van de Eerste Kamer moeten sociaal-democraten er wat mij betreft voor kiezen om deze zoveel mogelijk te laten functioneren als de *chambre de réflexion*. Op die

manier kan ze een gezonde aanvulling zijn binnen ons democratisch stelsel waar te vaak de waan van de dag regeert. Verder ben ik voor een indirecte verkiezing van Eerste Kamerleden door de Provinciale Staten op de dag ná de Provinciale Statenverkiezingen. Van mij mag dan elke vier jaar de helft van de Senaat worden gekozen voor een periode van acht jaar. De (indirecte) verkiezing van de Senaatsleden kan dan parallel blijven lopen met de Provinciale Statenverkiezingen.

### De goede weg

Een zeer beknopte samenvatting van het boek *Groter denken, kleiner doen* van Herman Tjeenk Willink luidt: de input-legitimatatie van ons politiek systeem is wel op orde, de throughput-legitimatatie beter kan en de output-legitimatatie het grote probleem is.<sup>19</sup> De besproken voorstellen houden zich vooral bezig met de input-legitimatatie: hoe kiezen we onze volksvertegenwoordigers en aan welke regels moeten die zich vervolgens houden? Er is een beetje aandacht voor de throughput: de cultuur in het parlement en hoe Kamerleden aan informatie komen. Het kabinet besteedt geen aandacht aan de output-legitimatatie oftewel: wat merkt de burger van het beleid? Daar kan minister Ollongren weinig aan doen, want zij gaat niet over de *output* van andere departementen.

Sociaal-democraten hebben zich altijd om de staat van de democratie bekommerd, maar hun succes hebben ze vooral te danken aan wat ze via de parlementaire democratie hebben bereikt. Schaper bezorgde arbeiders een achturige werkdag. Drees wordt geëerd vanwege zijn betekenis voor de AOW en Den Uyl zou ons veel ellende hebben bespaard als de vermogensaanwasdeling wet was geworden. Ik roep sociaal-democraten dan ook op om hun aandacht vooral op beleidsresultaten te richten. Hoe belangrijk de staat van onze democratie en het kiesstelsel ook moge zijn, zij is niet meer dan de weg waarlangs de sociaal-democratische idealen moeten worden bereikt.



**Noten**

- 1 Bongers, W. (1936), *Problemen der democratie*, Amsterdam: Arbeiderspers.
- 2 Thijn, van, E. (1991), *Demokratie als hartstocht*, Amsterdam: Van Gennep.
- 3 Wetsvoorstel raadplegend referendum Europese Grondwet, Kamerstukken II 2002/03, 28885.
- 4 Tjeenk Willink, H. (2018), *Groter denken, kleiner doen*, Amsterdam: Prometheus.
- 5 Staatscommissie parlementair stelsel (2018), *Lage drempels, hoge dijken, Democratie en rechtsstaat in balans*, Amsterdam: Boom.
- 6 Kabinetsstandpunt over het advies van de staatscommissie parlementair stelsel, 26 juni 2019. Den Haag: BZK.
- 7 Winninghof, M., A. Janssen (2019), *Maatregelen om de democratie te versterken, Focusgroepen met burgers*, Den Haag: BZK.
- 8 Drees, W. (1975), *Het Nederlandse Parlement, toen en nu*, Oud Bussum/Naarden: Streng-holt, p. 178.
- 9 Kamerbrief reactie op het eindrapport staatscommissie parlementair stelsel, 26 juni 2019, kenmerk: 2019-0000315245.
- 10 Een kandidaat heeft nu 25% aan voorkeurstemmen van het aantal stemmen van een volledige zetel (de kiesdeler) nodig om op 'eigen kracht' een zetel te veroveren.
- 11 Het effect bij Tweede Kamerverkiezingen van 2017 zou zijn dat bij de VVD 8 van de 33 kandidaten niet, en 8 andere kandidaten wel in de Tweede Kamer terecht zouden zijn gekomen (24%). Bij de PvdA zouden 2 van de 9 kandidaten (22%) niet, en twee andere wel zijn gekozen. Kirsten van Hul en Gijs van Dijk zouden niet direct zijn gekozen – Christa Oosterbaan en Ahmed Marcouch wel. Bij de VVD zou Maarten van der Weijden zijn gekozen en daardoor waarschijnlijk zijn epische prestatie niet hebben kunnen leveren zonder kiezersbedrog te plegen. Bij de PvdA Provinciale Statenverkiezingen in Groningen 2019 passeert een oud-wethouder een Statenlid en een Statenlid iemand zonder eerdere politieke functie.
- 12 Als, zoals in de VS en Frankrijk, de president direct wordt gekozen, kan deze president zich zelfs loszingen van de politieke partijen. Hij kan kiezers verkiezingsbeloften doen die strijdig zijn met de standpunten van welke partij dan ook. Presidenten als Trump, Macron en De Gaulle bepalen wat hun politieke partijen vinden in plaats van dat politieke partijen bepalen wat de president vindt. Premiers May en Johnson beheren de eigen partij minder, maar wel weer meer dan hun Nederlandse tegenhangers.
- 13 Artikel 2:20 BW.
- 14 Rijpkema, B. (2016), *Weerbare democratie*, Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- 15 Linthorst, M. (2019), 'Directe verkiezingen voor de Eerste Kamer', in: *S&D* 2019/3, pp. 62-65.
- 16 Hurenkamp, M. (2019), 'Verbeter het parlement, begin bij jezelf', in: *S&D* 2019/4, pp. 34-39.
- 17 Dvořák (2018) beschrijft hoe 'voice' in een bepaalde politieke setting wordt versterkt. In: Dvořák, T. (2018), 'The use of local direct democracy in the Czech Republic: how NIMBY disputes drive protest behaviour', in: *Local Government Studies*, 44(3), pp. 329-349.
- 18 Het kabinet wil voor al deze verkiezingen één kiesstelsel behouden, om de kiezer niet te verwarren met verschillende kiesstelsel voor landelijke, provinciale en lokale verkiezingen.
- 19 'Inputlegitimatatie' is de mate van instemming van burgers over wat op de politieke agenda staat of komt (de input van het politieke proces), terwijl 'outputlegitimatatie' de mate van acceptatie van burgers is met de uitkomst van het politieke proces. 'Throughputlegitimatatie' gaat primair over het vertrouwen van burgers in de inrichting van het politieke proces, bijvoorbeeld over controles op de integriteit van bestuurders en de checks and balances binnen het proces.

# A.L. Snijders

---

## Lucy en Anna

Lucy en Anna zijn meisjes die geruime tijd bij mij in de Achterhoek hebben gelogeed. Ik woonde alleen, zij waren verdwaald en klopten op een late avond bij mij aan. Ze bleven veertien dagen, ze kookten, ik had aanspraak. Ik heb ze beschreven in een kort verhaal, enkele maanden geleden gepubliceerd. Gisteren ontving ik bericht van een lezer. Hij schrijft dat hij in de Australische Daily Mail van 30-12-2016 heeft gelezen dat Anna en Lucy DeCinque zichzelf de meest identieke tweeling ter wereld noemen. Zij willen er dan ook alles aan doen om zo te blijven. Ze hebben zich een aantal keren laten behandelen aan hun lichaam om nog meer op elkaar te lijken, maar nu zijn ze een stap verder gegaan, ook in hun liefdesleven willen ze niet van elkaar verschillen. Ze trouwen binnenkort met een en dezelfde man. Luister naar het marcheren van de tijd: de meisjes en hun man zijn getrouwd, ze slapen met z'n drieën in één bed. Dit duurt nu al vijf jaar, ze zijn gelukkig. Einde bericht, maar niet het einde van mijn piekeren. Zou je in Australië met z'n drieën een huwelijk kunnen sluiten? Ik zou mijn Lucy en Anna (die trouwens niet eens zussen zijn) willen vragen wat ik moet denken van twee meisjes die met dezelfde man trouwen en met hem in één bed slapen. Maar Lucy en Anna zijn spoorloos uit mijn leven verdwenen, ik weet hun achternamen niet, ik weet niet waar ze wonen. Ze waren met hun rugzak op weg naar de Middellandse Zee, ik weet niets meer dan de vrolijke anonimiteit van een paar ansichtkaarten uit Spanje en Marokko. Mijn buurman, die op de hoogte is van mijn grote verwarring, is er zeker van dat ik Anna en Lucy DeCinque uit Australië niet in verband moet brengen met de spoorloze Lucy en Anna die twee weken voor mij gekookt hebben en met wie ik nooit een bed gedeeld heb. Hij zegt dat ik me niet door het toeval van de wijs moet laten brengen als twee dezelfde, gekoppelde meisjesnamen mijn pad kruisen. Mijn buurman is de stem van de rede, hij zorgt ervoor dat ik niet ga zoeken bij de Middellandse Zee of naar Australië vlieg. En ten slotte zal hij me tegenhouden als ik in handen val van een denker die zeker weet dat de aarde plat is.

## S&D online lezen

Abonnees van S&D kunnen 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](mailto: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* Hervormen zonder radicaal te zijn
- 4 *Column* **Ruud Koole** Onderhoud de instituties van de democratische rechtsstaat
- 5 **Maarten van den Bos** Twee hoeraatjes voor de Derde Weg
- 
- 13 *Onze instituties op de schop III*
- 14 **Paul de Beer** Een nieuwe hervormingsagenda voor de sociaaldemocratie
- 21 **Marcel Levi** Op zoek naar het beste zorgsysteem
- 30 **Barend Wind & Cody Hochstenbach** Alternatieve woonoplossingen
- 
- 41 *Column* **Mirthe Biemans** Over wonen
- 42 **Wimar Bolhuis, Randy Martens & Henk Nijboer** Niet ingrijpen op de woningmarkt is geen optie
- 59 **Mies Westerveld** De stelselherziening van minister Dekker
- 
- 67 **Pieterjan van Delden** Sociale marginalisatie in een complexe samenleving
- 75 **Jan R. Lunsing** Hoe het kabinet democratische drempels dreigt te verhogen
- 82 **A.L. Snijders** Lucy en Anna

# Duurzaamheidscrisis is opdracht voor rood-groene politiek



FRANS TIMMERMANS ANNELIES HUYGEN & SANNE AKERBOOM  
PIETER BOOT LEON HOMBERGEN COLIN ROCHE MOHAMMED CHAHIM

GIJS CUSTERS & IRIS GLAS Vier adviezen voor een leefbare stad

RUUD KOOLE Maak de gemeentepolitiek Wibaut-proof

Jaargang 76, nummer 6, december 2019

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

Wimar Bolhuis

Klara Boonstra

Menno Hurenkamp

Ruud Koole

Wiljan Linders (*eindredactie*)

Marijke Linthorst

Annemarieke Nierop (*hoofredactie*)

### Redactieraad

Maurits Barendrecht

Marc Chavannes (*voorzitter*)

Liesbeth Noordegraaf

Paul Tang

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

### Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

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

### Vormgeving

Jaap Swart (*omslag & lay-out*)

### Abonnementen

Bel 06 206 12 852 of mail

[info@vangennep-boeken.nl](mailto:info@vangennep-boeken.nl)

voor een abonnement of kennis-  
makingsnummer.

### Uitgever

Uitgeverij Van Gennep

Emmastraat 69

1814 DM Alkmaar

[info@vangennep-boeken.nl](mailto: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

### S&D online

Gratis voor abonnees

Niet abonnees betalen € 2 per maand (per maand opzegbaar).

-Aanmelden via [send@wbs.nl](mailto:send@wbs.nl)

© 2019 Uitgeverij Van Gennep

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

COVERBEELD TWAAALFDOZIJN | FLICKR.COM

Nederlands  
**uitgeversverbond**  
**mvw**  
media voor vak  
& wetenschap

# Redactioneel

---

## Voor de toekomst

De tijd dat duurzaamheid er een beetje bij hing bij de PvdA is definitief voorbij. Het denken over een rood-groene politiek komt eindelijk van de grond, en gaat niet alleen over manieren om minder CO<sub>2</sub> uit te stoten, maar ook – juist – ook over de samenleving die we willen zijn en – nog steeds – over de spreiding van kennis, macht en inkomen. We zijn er nog niet – nog lang niet – maar de energie en de wil om er te komen zijn er wel.

In dit nummer van S&D vindt u de Den Uyl-lezing van Frans Timmermans. We staan volgens hem voor de meest ingewikkelde en essentiële opdracht in het honderdvijftigjarige bestaan van de sociaal-democratie. Niet alleen de productiefactoren arbeid en kapitaal moeten in evenwicht gebracht worden, daar zijn de productiefactoren data en gaea (moeder aarde) bijgekomen.

Annelies Huygen en Sanne Akerboom richten zich op het energiebeleid in Nederland dat op de schop moet. Beter is het hiervoor wat meer tijd te nemen en een goed raamwerk neer te zetten dan als een razende allerlei maatregelen in te voeren, met zwalkend beleid en opstandige burgers tot gevolg. Pieter Boot formuleert hoe een klimaatneutraal energiesysteem eruitziet. Het aardgasgebruik moet teruggeschroefd worden, maar helemaal zonder gas lukt het niet. Leon Hombergen waarschuwt dat de decentralisatie van onze energievoorziening de solidariteit bedreigt. Colin Roche en Mohammed Chahim schrijven over de ongewenste en veel te weinig zichtbare invloed van lobbyisten van de fossiele industrie bij Europese besluitvorming.

Verder dit nummer een essay van Duco Bannink over de dubbele ziel van de PvdA, een reactie van Dirk Achterbergh en Nico Bernts op Marcel Levi – over ons zorgsysteem. Ruud Koole wil de gemeenteraad weer Wibaut-proof maken. En Gijs Custers en Iris Glas schrijven over hun onderzoek in Rotterdam en geven vier adviezen voor een leefbare stad.

## Participatiefalen

Door **Paul de Beer**

Redacteur S&D

‘Mensen met een beperking doen volwaardig mee. Vaak gaat dat vanzelf, maar soms moeten mensen een handje geholpen worden. Zeker mensen met een handicap of een andere beperking. De Participatiewet vergroot de kans op werk voor deze mensen.’

Dit is geen vier jaar oude reclametekst van het kabinet bij de invoering van de Participatiewet. Nee, ik trof deze tekst bij het schrijven van deze column aan op de website van de Partij van de Arbeid. Twee weken na de publicatie van een SCP-rapport dat een tamelijk vernietigend oordeel velde over de effecten van de Participatiewet. Waarschijnlijk was er nog geen tijd geweest om de tekst aan te passen. Elders op de PvdA-site trof ik alleen een kritisch commentaar op de reactie van het kabinet aan.

Dat de PvdA niet onmiddellijk een passende reactie heeft, is niet zo verwonderlijk. De invoering van de Participatiewet was toch een van de parels in de kroon van het kabinet-Rutte II, waaraan de PvdA niet alleen als coalitiepartner deelnam, maar ook nog de minister en de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid leverde die verantwoordelijk waren voor de invoering van de Participatiewet.

De intentie van de Participatiewet sloot dan ook mooi aan bij de sociaal-democratische idealen. Iedereen de kans bieden om volwaardig in de samenleving te participeren. Geen kunstmatige scheidslijnen tussen mensen met een handicap, langdurig werklozen en andere groepen met een kwetsbare arbeidsmarktpositie. De werkgevers via de zoge-

naamde banenafspraken committeren aan hun maatschappelijke verantwoordelijkheid om mensen met een arbeidsbeperking aan werk te helpen. En jonggehandicapten niet langer afschepen met een Wajong-uitkering, maar hen in staat stellen zelfstandig een inkomen te verwerven.

Mooie idealen. Alleen: het werkt niet. Het SCP formuleert het allemaal feitelijk en omzichtig, maar wie de inhoud goed tot zich laat doordringen kan niet anders concluderen dan dat de Participatiewet is mislukt. Een enkel lichtpuntje – meer jonggehandicapten aan het werk (maar wel tegen een lager inkomen) – dooft onmiddellijk uit in het besef dat dit resultaat is geboekt in een periode van sterk economisch herstel waarin werkgevers schreeuwen om personeel. Je houdt je hart vast voor als de economische groei de komende jaren afvlakt of zelfs in krimp omslaat.

Het falen van de Participatiewet vraagt om een grondige herbezinning op de uitgangspunten van de wet. Waarop was de veronderstelling gebaseerd dat decentralisatie van verantwoordelijkheden naar de gemeenten de uitvoering effectiever zou maken? Hoe verstandig was het om één regeling voor de ‘onderkant’ van de arbeidsmarkt in te voeren terwijl die ‘onderkant’ zo divers van samenstelling is?

Hoe realistisch was het om te verwachten dat vrijwel iedereen, al dan niet met ondersteuning, in een ‘normale’ baan zou kunnen werken en dat de sociale werkplaatsen op den duur niet meer nodig zouden zijn? Erkennen dat de Participatiewet op onjuiste veronderstellingen was gebaseerd, is een hard gelag voor de PvdA. Maar beter om te leren van je fouten dan om vast te houden aan een wet die niet werkt.



## Column

---

# Werken bij de Belastingdienst

Door **Annemarieke Nierop**

Hoofdredacteur S&D

Werk is de beste manier om te integreren. Dat gold in elk geval voor mij: pas toen ik ging werken, leerde ik het Nederland buiten Amsterdam begrijpen. Dat was bij de Belastingdienst, zo'n twintig jaar geleden. Mijn laptop kon ik ophalen bij de afdeling ICT – in een kelderkamer met een muur vol blote vrouwen. In de kantine at men geprakte kroketten op witte bolletjes die werden weggespoeld met halve liters melk. We werkten in teams die werden aangestuurd door mannen in ruitjeshemden met bollende buiken. Helemaal aan het hoofd stond trouwens een vrouw, de directeur-generaal, maar die nam niemand serieus omdat ze leggings droeg.

Mijn collega's bleken heel aardig. Werken bij zo'n weinig aalbare instantie vergroot de saamhorigheid. De collega die slachthuizen moest controleren, vertrouwde me toe van zijn leven geen vlees meer te eten. We kregen les hoe we met de multiculturele samenleving moesten omgaan: moslims geven vrouwen geen hand en de zool van je schoen tonen is een belediging.

Nadat ik gesolliciteerd had bij de afdeling communicatie ging er weer een nieuwe wereld voor me open: die van het New Public Management. Als bedrijfsjournalist mocht ik propaganda maken voor de eigen organisatie. Ik interviewde heel wat hogere managers, en leerde dat het als een groot voordeel gold als managers inhoudelijk weinig weten – wel van managen natuurlijk, maar niet van de Vpb, btw of het formeel recht. Om doeltreffend te kunnen besturen is inhoudelijke betrokkenheid een obstakel. Daarom werkt de Belastingdienst ook met managementteams waarin men elke paar jaar wisselt van 'rol'. Het team als geheel draagt verantwoordelijkheid.

Op een dag kwam er een afdeling 'Toeslagen' die nieuwe carrièrekansen bood voor nog meer managers zonder idee van wat ze manageden. Ik heb destijds dus het begin meegemaakt van de ontsparing van de Belastingdienst zoals we die vandaag beleven.

De *Beeldkrant* – die bestond ook al in mijn tijd! – haalde onlangs het nieuws omdat medewerkers hun hart luchtten op dit interne digitale platform: ze eisten dat hun leidinggevenden gestraft zouden worden voor de 'toeslagenaffaire'.

De conclusie die de NOS hieruit trekt is dat binnen de Belastingdienst sprake is van een afrekencultuur en van angst onder medewerkers. Maar berichten op de *Beeldkrant* plaatsen medewerkers gewoon onder eigen naam, dus met die angstcultuur zal het wel meevallen. Het zijn ook niet de medewerkers die bang moeten zijn, maar de managers. Het hele managementsysteem van de Belastingdienst moet namelijk op de schop willen we het burgers-vermorzelende-monster verslaan dat deze organisatie geworden is.

Want managers-die-alleen-managen voeren zonder nadenken de taken uit waarvan ze denken dat de politiek die ze opdraagt. Moeten we strenger zijn op fraude? Geen probleem, dan draaien we aan wat knoppen. Wat zegt u? Zijn het vooral de ouders met buitenlandse namen die frauderen? Geen probleem, van het recht hebben we toch geen verstand, dan pikken we die er gewoon uit.

De enige manier om van de Belastingdienst weer een fatsoenlijke uitvoeringsdienst te maken die werkt voor het algemeen belang van Nederland en de Nederlandse burgers, is door alle managers uit hun functie te ontslaan en nieuwe sollicitatierondes te houden, waarbij alleen ambtenaren met kennis van zaken de regie mogen voeren. En die moeten dan verplicht eenmaal per maand op bezoek bij de mensen en bedrijven waarover ze beslissen.



---

# DUURZAAMHEIDSCRISIS IS OPDRACHT VOOR ROOD-GROENE POLITIEK

---

‘Als we dit uit onze handen laten vallen, dan kunnen we vol nostalgie terugkijken op een prachtig verleden. Tegelijkertijd zie ik voor onze beweging dan heel weinig toekomst.’ **FRANS TIMMERMANS**

‘Deze transitie schudt de hele maatschappij op. Er komen nieuwe sociale structuren, nieuwe productie- en consumptiepatronen, die ook sociale veranderingen in de samenleving veroorzaken.’  
**ANNELIES HUYGEN & SANNE AKERBOOM**

‘We blijven ook in een klimaatneutrale en aardgasvrije samenleving afhankelijk van het gebruik van gassen.’ **PIETER BOOT**

‘*Quick wins* houden geen rekening met de solidariteit tussen burgers onderling en versterken de tweedeling.’ **LEON HOMBERGEN**

‘Dit is het tabaksmoment van de fossiele industrie.’  
**COLIN ROCHE**

‘De fossiele brandstofindustrie gaf miljoenen uit om de realiteit van de opwarming van de aarde te ontkennen en te vervormen.’ **MOHAMMED CHAHIM**

# Groeien aan de grens

In een overvolle zaal van De Rode Hoed in Amsterdam hield Frans Timmermans op 2 december de Den Uyl-lezing. Over herverdeling en het brengen van evenwicht tussen de productiefactoren arbeid, kapitaal, data en gaea: ‘de meest ingewikkelde en essentiële opdracht in het honderdvijftig jarige bestaan van de sociaal-democratie’.

## FRANS TIMMERMANS

*Eerste vicevoorzitter van de Europese Commissie*

Joop den Uyl is de enige politicus aan wie ik ooit een fanmail heb gestuurd. Het was in het midden van de jaren zeventig en ik was een tiener, net terug in Nederland. Hij was onze premier en hij wist mij echt te inspireren. In de regio waaruit ik voortkom had hij een gemengde reputatie, maar voor mij was het een man die formuleerde wat er aan de hand was toen hij zei: ‘Het wordt nooit meer zoals het is geweest.’

Hij had op dat moment het inzicht – het doorzicht – welke gevolgen de oliecrisis zou hebben. Dat de oliecrisis ertoe zou leiden dat de productiefactoren arbeid en kapitaal anders gewogen zouden worden. Tot dan toe hadden we altijd kunnen profiteren van goedkope energie. Ook in de relatie tussen arbeid en kapitaal spraken we eigenlijk nooit over de prijs van energie. Dat was in de kapitalistische economie al zo, en in de communistische economie was dat nog veel sterker. Daar was de factor energie tot nul gereduceerd. Om politieke redenen. Dat leidde ertoe dat je voor niets van het ene uiterste van de Sovjet-Unie naar het andere uiterste kon reizen. Je moest daar natuurlijk wel toestemming voor krijgen – dat kreeg niet iedereen.

Dit werd bewust gedaan om een economisch model te handhaven waarbij de macht niet in één regio geconcentreerd kon worden. Als je een machine wilde maken, dan moest die op drie verschillende plekken in de Sovjet-Unie worden geproduceerd, voordat het een werkbaar apparaat was. Geen enkele regio kon daaruit eigen politieke en economische macht putten. En de burgers werden tevreden gehouden doordat ze nauwelijks betaalden voor de energie die ze consumeerden. Ik woonde in Moskou en we regelden de temperatuur in huis – bij min twintig tot min dertig graden buiten – door het raam iets verder open of iets verder dicht te doen; op de verwarming zaten geen knoppen.

Ik noem dit, omdat het de mentale situatie is waarin heel veel mensen in Centraal- en Oost-Europa vandaag de dag leven. En die mensen moeten we ook zien mee te nemen in een economie waar de factor energie een nog grotere rol gaat spelen.

In de geschriften van Den Uyl die ik ken, ligt altijd een heel sterke nadruk op de twee productiefactoren arbeid en kapitaal. Hij beschrijft heel mooi hoe wreed het is dat we het

Frans Timmermans *Groeien aan de grens*

kapitaal als werkgever bestempelen en arbeid als werknemer, terwijl het eigenlijk andersom is: degene die werk geeft is de factor arbeid, en niet de factor kapitaal. Als je die redenering volgt dat zie je ook waar hij eindigde met zijn herverdelingsvraagstuk en hoe hij dat inkleedde. Kennis – macht – inkomen. Hij deed dat op een manier die door alles wat rechts was als verwerpelijk werd gezien.

### **Politiek gaat over herverdelen**

Wat rechts en links met elkaar gemeen hebben, wat alle politiek met elkaar gemeen heeft, is dat het altijd gaat over herverdeling. De wijze waarop je herverdeelt, is wat definieert of het links is of rechts is. Vlak na het kabinet-Den Uyl werd Thatcher gekozen in het Verenigd Koninkrijk, en een jaar later Reagan in de Verenigde Staten. Een fundamenteel andere opvatting over de relatie tussen arbeid en kapitaal kreeg toen de ruimte. De kern daarvan was een enorme belastingverlaging voor een kleine groep, gekoppeld aan het verkleinen van de publieke sector en aan het opbouwen van gigantische hoeveelheden schuld, zowel publiek als privaat. Als je alle grafieken ziet over schuldenopbouw in de wereld, dan verloopt die heel gematigd van de jaren twintig tot eind jaren zeventig, daarna schiet het omhoog. Dat was een bewuste herverdelingskeuze van deze neoliberale politiek. Een herverdelingskeuze die onze economie tot op de dag van vandaag voor een groot deel bepaalt.

Het was niet alleen een aanval op de publieke sector in het algemeen, maar in het bijzonder een aanval op de overheid – denk aan de beroemde frase van Reagan: ‘The most terrifying words in the English language are: I’m from the government and I’m here to help.’

Van die afbraak van de reputatie van de overheid hebben we tot op de dag van vandaag last. Een recent voorbeeld. Aan de Duitse minister van financiën vroeg ik onlangs: ‘Waarom hebben jullie het steeds over de “Schwarze Null”, waarom gebruik je niet het

enorme vermogen dat je hebt te besteden bij een rente van nul om ook te investeren in infrastructuur bijvoorbeeld?’ Daarop was zijn eerlijke antwoord: ‘Omdat de plannen niet goed genoeg zijn.’ En waarom zijn de plannen niet goed genoeg? Omdat we in de publieke sector niet meer de capaciteit hebben om die plannen te maken.

We moeten dit als sociaal-democraten onder ogen zien. De capaciteit tot planning van wat we publiekelijk organiseren moeten we heropbouwen willen we de noodzakelijke transformatie tot een goed einde kunnen brengen.

### **Wat rechts en links met elkaar gemeen hebben, wat alle politiek met elkaar gemeen heeft, is dat het altijd gaat over herverdeling**

Met de Derde Weg hebben we als sociaal-democraten geprobeerd die nieuw gecreëerde verhouding tussen arbeid en kapitaal – die inderdaad heel veel energie vrij heeft gemaakt, dat moeten we ook erkennen – als een soort judo-beweging te gebruiken om vervolgens de publieke sector meer ruimte te geven: voor onderwijs, voor zorg, voor sociale zekerheid. Wim Kok is de eerste die daarmee is begonnen. Voor een deel is het ook gelukt. Maar dat heeft in mijn ogen niet gerepareerd wat door Reagan en Thatcher ten principale is kapotgemaakt. Dat zie je nu terug in onze gebrekkige capaciteit voor het formuleren van plannen.

### **Klimaatcrisis**

De waarschuwingen destijds van de Club van Rome, en later in het Brundtland-rapport,

Frans Timmermans *Groeien aan de grens*

waren duidelijk. Maar we hebben in de loop van de tijd ook geleerd dat de soep niet zo heet gegeten wordt. Dat we ons stap voor stap ook weer aanpassen. Met name doordat voortdurend weer nieuwe reserves van fossiele brandstoffen zijn gevonden, konden we de energiecrisis steeds meer relativiseren. In die tijd speelden er heel veel dingen, maar het klimaat of de klimaatcrisis als zodanig, was niet het meest in het oog springende onderwerp. Dat is nu veranderd.

## We hebben in de publieke sector niet meer de capaciteit de plannen te maken die de noodzakelijke transformatie tot een goed einde kunnen brengen

We zitten nu in een situatie met twee transformaties te maken die samenvallen en die we alleen goed kunnen laten landen als we ze combineren. De ene transformatie die we moeten doormaken komt doordat nu wel duidelijk is dat de aarde die temperatuurstijging niet aankan — dat betekent onvoorspelbaar weer, woestijnvorming, verschuivingen in biotopen, en de grote aanval op de biodiversiteit. We moeten alles op alles zetten om de temperatuurstijging te beperking tot anderhalve graad. Anders bereiken we een point of no return, waarbij vervolgens de kantelingen in het milieu en het weer niet meer beheersbaar zijn.

Het is zoals een wetenschapper onlangs schreef: alsof we op de Titanic zitten. We zien de ijsberg aankomen. Als we nu bijsturen, kunnen we er nog langs gaan. Doen we dat niet dan moeten we maar hopen dat we dwars door de ijsberg heen kunnen varen, want an-

dere opties zijn er niet. We zijn denk ik op het punt aanbeland dat als we bijsturen, we er nog net langs kunnen varen, als we 2050 wettelijk vastleggen als moment dat Europa klimaat-neutraal is. Overigens betekent dat niet dat de rest van de wereld dat dan ook is. Maar dan stellen we een goed voorbeeld die anderen kunnen volgen. Doen we dat niet, dan hebben we het niet meer in de hand. Ik vind dat een propositie tegenover volgende generaties die niet verdedigbaar is, ook omdat alle factoren aanwezig zijn om er wel wat aan te doen.

### *Evenwicht in arbeid, kapitaal, data en gaea*

We hebben niet langer te maken met twee maar met vier productiefactoren: arbeid, kapitaal, data en gaea (moeder aarde). Die vier productiefactoren zouden in hun onderlinge evenwicht bekeken moeten worden door sociaal-democraten. Hoe maken we het evenwicht zo dat we niemand achterlaten? Dit vind ik in de honderdvijftig jaar van onze beweging de meest ingewikkelde maar ook meest essentiële opdracht waar we voor staan. Als we die uit onze handen laten vallen, dan kunnen we vol nostalgie terugkijken op een prachtig verleden. Tegelijkertijd zie ik voor onze beweging dan heel weinig toekomst.

Het gaat dus om het in evenwicht brengen van die vier productiefactoren: arbeid, kapitaal, data en gaea. Wat bedoel ik met data? We zitten in de vierde industriële revolutie waarbij de bedrijven die vooroplopen in digitalisering eigenlijk dezelfde positie innemen als de vooruitstrevende bedrijven in de derde, in de tweede en in de eerste revolutie. Die bedrijven hebben een onvoorstelbare machtspositie. Wij geven allemaal om niet ongelooflijk veel data aan bedrijven die daar vervolgens miljarden mee verdienen. Dat is een productiefactor die wij — u en ik — verloren laten gaan. Die bedrijven stellen dat wij daar ook veel voor terugkrijgen. Maar wat mij opvalt is dat vooral zij er veel voor terugkrijgen — in miljarden winsten,

Frans Timmermans *Groeien aan de grens*

die vervolgens door de aard van die bedrijven niet belast worden.

Hier ligt, als je het over herverdelen hebt, een fundamentele opdracht voor de progressieven en voor de sociaal-democratische politiek: eerlijke belasting laten betalen door mensen die op basis van onze productiefactor data heel veel geld verdienen. Ik denk ook dat we een grote wetgevingsopdracht hebben om ervoor te zorgen dat uw data ook echt uw data blijven. Dat u er zelf meester van bent, en zelf kunt beslissen of ze u ze wilt vermarkten – voor niets of dat u er iets voor terugkrijgt – maar dat dat niet automatisch gebeurt zonder dat u daar enige controle over hebt. Ik vind dat een vorm van publieke ontmachting die niet hoort bij een moderne samenleving. Een ontmachting waar we ons veel te weinig van bewust zijn. De wijze waarop we onze relatie gaan herverdelen met wat in de volksmond big tech heet, heeft een heel belangrijk effect op de manier waarop we onze samenleving in de toekomst gaan organiseren.

Daar komt gaea bij. Als we er niet in slagen te onderkennen dat de aarde beperkte mogelijkheden heeft, en dat die beperkte mogelijkheden op een eerlijkere manier verdeeld zullen moeten worden in de toekomst, zal ook die productiefactor niet meer onder onze controle staan maar door anderen worden gecontroleerd. De ‘green deal’ gaat vooral over gaea. Maar dat kunnen we niet zonder data. De revolutie die nu plaatsvindt op basis van digitalisering moet verknoopt worden met de noodzaak onze samenleving duurzaam in te richten. Want dan kan die productiefactor daar een positieve bijdrage aan leveren. Het gaat altijd weer over herverdelen.

We willen in 2050 klimaatneutraal zijn. Waarom 2050? Omdat iedere transformatie in onze economie één tot twee investeringscycli nodig heeft, plus een generatie om de mentaliteit te veranderen. Als we die wetgeving nu met de lidstaten in gang zetten de komende vijf jaar, dan hebben we net een generatie de tijd om er in 2050 te komen. Als dat lukt kun-

nen we – volgens de nieuwste inzichten van IPCC – de temperatuurstijging beperken tot anderhalve graad Celsius.

We hebben na eerdere crises, die van de zure regen bijvoorbeeld, altijd stap voor stap maatregelen genomen zodat de situatie langzaam beter werd. Nu draaien we de redenering om. We zeggen 2050 moet het nul zijn. Van daaruit redeneren we terug: wat moet de uitstoot in 2040 zijn? In 2030? Wat moeten we dus de komende tien jaar doen? Daarop willen we de lidstaten vastpinnen.

### *Netwerken en spelregels*

Nederland heeft zich al vastgelegd en wil daar ook afspraken over maken. Andere lidstaten zijn nog niet zo ver, maar we zullen die ambitie echt moeten formuleren. Het is te doen: we kunnen in deze periode overstappen op schone, betaalbare energie. Het probleem zit niet in de schone betaalbare energie. Het probleem zit in het gebrek aan goede netwerken. Zonne-energie is goedkoper dan fossiele brandstof. Windenergie is goedkoper dan fossiele brandstof. Op lokaal niveau. Maar we hebben niet een netwerk waardoor we die energie kunnen opslaan of verspreiden over heel Europa. Dat netwerk moet er komen. Daarin zal moeten worden geïnvesteerd.

Als we dat soort investeringen willen doen, moeten we ook naar de spelregels kijken die we tot nu toe hebben gehandhaafd en die nog uit de derde industriële revolutie komen: over staatssteun, over concurrentie et cetera. Die regels moeten we aanpassen zodat we de potentie om te kunnen investeren vergroten, zeker in die netwerken.

Een netwerk is niet alleen een fysiek netwerk waarover energie getransporteerd kan worden. Wat we ook moeten hebben is conversie van energie. We moeten een vorm van energie kunnen omzetten in andere vormen van energie die we wel goed over lange afstanden kunnen verplaatsen of die we kunnen bewa-

Frans Timmermans *Groeien aan de grens*

ren. In die context wordt de waterstofeconomie erg belangrijk.

We moeten elektriciteit — door zonne-energie of windenergie verkregen — in waterstof kunnen omzetten en die waterstof moet weer kunnen worden omgezet in andere energiedragers bijvoorbeeld. Dat is een veelbelovende manier om de energievoorziening duurzaam te kunnen organiseren. Daarin loopt Nederland bovendien voorop. We lopen niet in heel veel dingen voorop, maar in het denken over waterstofeconomie wel. En ik zou Nederland graag willen aanbevelen daar heel veel werk van te maken. Wij zullen dat vanuit de Europese Commissie graag ondersteunen.

### **Zonder steun bij de bevolking gaat het niet**

We zullen maatregelen moeten nemen die rechtstreeks mensen aanspreken. Ik heb de afgelopen vijf jaar geleerd dat ik strenge wetgeving over het gebruik van plastics alleen maar erdoor kreeg omdat er heel veel steun voor was bij de bevolking. Anders was dat nooit gelukt.

Voor onze klimaatplannen is er globale steun, maar zodra maatregelen specifiek worden kan die steun heel snel verdampen. Vooral in Centraal- en Oost-Europa zullen mensen zeggen niet zoveel voor hun energie te kunnen betalen. We zullen dus altijd de koppeling moeten maken met maatregelen waarvan mensen zien dat die in hun directe, persoonlijke voordeel zijn.

We zullen programma's moeten maken waarbij we mensen aanbieden hun huizen te isoleren, hun energievoorziening met zonnepanelen of warmtepompen te regelen — een investering die ze wellicht niet zelf kunnen dragen, maar een investering die zich wel zelf terugbetaalt. We moeten — samen met de Europese Investeringsbank en andere partijen — het midden- en kleinbedrijf in staat stellen dit aan te bieden aan mensen: we isoleren je huis, we maken je huis afhankelijk van duurzame

energie, je betaalt precies dezelfde energierekening die je nu betaalt, dat doe je vijf, zes jaar en dan heb je het afbetaald en is het van jou, en gaat je energierekening omlaag. Als we dat goed organiseren krijgen we mensen aan boord. In Nederland is dat wellicht evident, maar in heel veel lidstaten is dat nog niet het geval. We moeten dit ook op Europese schaal kunnen organiseren.

Ook naar onze mobiliteit moeten we anders durven kijken. En ook daar moeten we de stap maken naar een andere energievoorziening. Dat betekent waarschijnlijk voor auto's en andere vormen van transport over land: zo snel mogelijk overschakelen naar elektriciteit, batterijen en brandstofcellen. Zo kan er ook snel een tweedehandsmarkt ontstaan voor deze auto's, opdat deze ook bereikbaar worden voor grote groepen mensen. Want dat zijn ze nu nog niet en als de markt groter wordt, gaan de prijzen ook omlaag.

Voor andere vormen van transport, met name luchttransport, moeten we ook aan andere creatieve oplossingen denken. Natuurlijk energiezuinige motoren, maar denk ook aan synthetische kerosine of andere brandstoffen op basis van waterstof, om maar wat te noemen. De wetenschap is er, zij moet nog wel verder ontwikkeld worden maar dat is een kwestie van organiseren. Een kwestie dus weer van *public governance*, waar we te weinig in hebben geïnvesteerd.

### **Investeren in biodiversiteit**

Een onderwerp dat ik in dit verband niet onvermeld mag laten — want het is er onlosmakelijk mee verbonden — is de rechtstreekse bedreiging voor onze ecosystemen en onze biodiversiteit. Laat u niet wijsmaken dat je klimaatbeleid en biodiversiteit van elkaar los kunt koppelen, deze zijn innig met elkaar verbonden. Het verdwijnen van biodiversiteit is een rechtstreekse bedreiging voor onze gezondheid en ons leven en investeren in biodiversiteit is heel belangrijk.



Frans Timmermans *Groeien aan de grens*

Ik zou graag een groot programma op willen zetten van verstandige herbebossing, waarbij bossen die nu al lijden onder de klimaatverandering worden voorzien van bomen die wel tegen hogere temperaturen kunnen. Een programma om de aanplant van bomen, die in de afgelopen eeuwen in Europa sterk is verminderd, weer te vergroten. Dat zal onmiddellijk ten goede komen aan de biodiversiteit. Het biedt ook een mogelijkheid aan de landbouwsector, die zucht onder de tucht van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en die ook echt nieuwe wegen in moet slaan. Gekoppeld aan een programma – waarbij ik hoop dat ik de grote steden meekrijg – van een vergroening van binnensteden.

Meer dan vierhonderdduizend Europeanen per jaar sterven voortijdig en onnodig door een slechte luchtkwaliteit. Door de binnensteden te vergroenen en het uitstootvrij maken van het publieke en private transport kunnen we de luchtkwaliteit in onze steden enorm verbeteren en daarmee de gezondheid van mensen.

Zelfs als de klimaatsceptici gelijk zouden hebben – het zijn er overigens steeds minder – zou het alleen al daarom een goed idee zijn om de maatregelen toch te nemen. Als we dat niet doen, komt de leefkwaliteit van onze steden echt onder druk te staan.

Ik weet ook zeker dat we mensen hierin meekrijgen, als je ook nieuwe vormen van mobiliteit tot stand kunnen brengen. Voor mijn grootouders was het bezit van een auto onmogelijk; daar konden ze niet eens van dromen, dat was alleen voor rijke mensen. Voor mijn vader was het bezit van een auto het enige echte bewijs dat hij geslaagd was in het leven. Voor mij – en mijn generatie – is een auto iets dat je gewoon moet hebben om de vrijheid te hebben te kunnen doen wat je wilt. Maar voor mijn kinderen is het bezit van een auto irrelevant. Zij willen mobiliteit. Bied ze die mobiliteit op een goede manier en ze willen geen auto.

En als we toch de doelstelling hebben om in 2050 klimaatneutraal te zijn, waarom dan niet daar de doelstelling aan koppelen meteen

de vervuiling tot nul terug te brengen? Dat kan. Het benodigde kapitaal daarvoor is aanwezig, de wil is aanwezig, net als de technische middelen.

Voor deze transformatie zijn honderden miljarden per jaar nodig, maar als je daarnaast legt wat de kosten zijn van het niets doen, kost dat op vrij korte termijn ook honderden miljarden per jaar. Je kunt dus niet in eerlijkheid praten over de kosten van deze operatie, zonder ook de kosten erbij te betrekken van het niets doen van deze transformatie. En die kosten zijn echt groter. Ook omdat je op termijn een economie hebt waarover je geen enkele controle meer hebt en waar de banen zeer moeilijk te vinden zullen zijn.

## We hebben niet langer te maken met twee maar met vier productiefactoren: arbeid, kapitaal, data en gaea

De kosten zijn bovendien relatief goed te hanteren. Kapitaal kost op dit moment niets. Als je het niet gebruikt kost het geld, terwijl als je het gebruikt het geld kan opleveren. Het is heel gek dat dit inzicht nog niet voldoende is doorgedrongen, hoewel ik wel een kentering zie in het bankwezen dat nu de klimaatagenda omarmt en met ons wil samenwerken.

### Maatregelen

Ons belastingstelsel zal ook moeten worden herzien. Deze is nog niet op deze transformatie ingericht, noch nationaal, noch Europees, noch mondiaal. Maar het is aan niemand meer uit te leggen dat er geen kerosinebelasting is, terwijl alle andere brandstoffen voor je auto en de trein wel zijn belast. Ik heb overigens

Frans Timmermans *Groeien aan de grens*

liever een kerosinebelasting dan een ticketbelasting. Dat vind ik eerlijker – je straft niet disproportioneel de mensen die maar af en toe een keer op vakantie gaan – en het is iets dat mensen sneller begrijpen.

We zullen ook de staatssteunregels moeten herzien en onze onderzoeksbudgetten moeten vergroten. En we zullen daarbij meer risico moeten accepteren als publieke overheden. Heel vaak nog financieren we onderzoeken voor bedrijven, en als dat onderzoek dan op niets uitloopt moet een bedrijf alles terugbetalen. Dan kan een bedrijf net zo goed naar een bank gaan. We moeten in dit opzicht meer risico's durven nemen omdat de technologische ontwikkelingen snel moeten gaan.

We moeten in onderwijs en onderzoek investeren. Als je ziet hoe leraren proberen hun leerlingen bewust te maken van de omslag die nodig is, en hoe leerlingen hun ouders vervolgens weer bewust maken van noodzakelijke veranderingen – dat is een beweging met een kracht die onvoorstelbaar is. De scholen hebben daar nu geen geld voor, wat er gebeurt gaat allemaal extra curriculaire. We moeten die scholen op z'n minst helpen met programma's.

### ***Europa moet vooroplopen***

Natuurlijk weet ik ook dat degenen die kritisch zijn over deze benadering zullen zeggen: het is maar 9% van de uitstoot, Europa. Waarom moeten wij vooroplopen, terwijl de rest van de wereld niets doet? Mijn antwoord daarop is: we kunnen het, het is het juiste om te doen, het zal moeten gebeuren en we hebben het bovendien in Parijs afgesproken. Als wij het doen weet ik bovendien zeker dat andere delen van de wereld – China voorop, maar ook andere – kort na ons ook zullen volgen. Ze zullen in ieder geval met ons de discussie aangaan, bijvoorbeeld over het beprijzen van de uitstoot van koolstof.

We moeten ook werken, subfederatief, met allerlei bedrijven in de Verenigde Staten die

doordrongen zijn van de noodzaak van deze transformatie. Alleen in Washington zit iemand die het niet wil, maar ga met Californië praten, ga met de steden praten, ga met de grote Amerikaanse bedrijven praten – zij willen ook deze kant op.

We zullen dus wereldwijd actief moeten zijn. Met speciale aandacht ook voor Afrika. Toen mijn ouders geboren werden had Europa een aandeel van 23-24% in de wereldbevolking en Afrika 5%. Over tien jaar is het precies omgekeerd. Dat heeft grote consequenties. Als de vooruitzichten voor Afrika ongunstig zijn, en als aan de klimaatverandering en de economische verandering te weinig wordt gedaan, dan zullen mensen daar met hun voeten stemmen. Dan volgen migratiegolven die grote ontwrichtende effecten hebben voor de rest van de wereld. Het is in ons aller belang om ook voor Afrika een perspectief te bieden waarbij ze met hinkstapsprongen over de derde industriële revolutie hopelijk meteen in de vierde terecht kunnen komen.

### ***Feiten doen ertoe***

Het grootste probleem waar we mee te maken hebben, is vooral een politiek probleem. Het klimaatprobleem ontkennen is niet eens meer zo populair. Maar de noodzakelijke veranderingen tot taboe verklaren is wel nog steeds populair. Vaak met het argument: de anderen doen ook niets. Dit gebeurt in een bredere context van een veranderende politiek. Ik wil graag de rol van de sociaal-democratie daarin belichten, die niet eenvoudig is, maar die voor mij wel essentieel is.

Dit is een tijd van steeds verdere radicalisering van politieke standpunten, tot het moment dat we bijna in stamverbanden terecht zijn gekomen in plaats van in politieke partijen waartussen discussie plaatsvindt. Kijk naar het effect van Brexit op de Britse samenleving, het effect van Trump op de Amerikaanse samenleving: de leider van de stam heeft altijd gelijk.

Frans Timmermans *Groeien aan de grens*

Ik had nooit gedacht in een situatie terecht te komen waarbij het feit of iets waar is of niet, niet meer relevant is. Heel vaak wordt hiervoor de verklaring gegeven dat dit nu eenmaal het gevolg is van de digitale revolutie en de sociale media. Ik betwist dit. En ik wil dit betwisten omdat we niet moeten vergeten dat dit van alle tijden is. In dit verband wil ik een citaat voorleggen van Vaclav Havel. Het gaat over het communistisch systeem, maar in zijn tekst zitten heel veel herkenbare dingen:

*'In an era when metaphysical and existential certainties are in a state of crisis, when people are being uprooted and alienated and are losing their sense of what this world means, this ideology inevitably has a certain hypnotic charm. To wandering humankind it offers an immediately available home: all one has to do is accept it, and suddenly everything becomes clear once more, life takes on new meaning, and all mysteries, unanswered questions, anxiety, and loneliness vanish. Of course, one pays dearly for this low-rent home: the price is abdication of one's own reason, conscience, and responsibility, for an essential aspect of this ideology is the consignment of reason and conscience to a higher authority. The principle involved here is that the center of power is identical with the center of truth.'*

Dat is dus de post-truth democracy en dat is niet nieuw. Het hoort bij het autoritaire bestuursmodel. Altijd als politici de waarheid als een instrument gaan gebruiken, heb je te maken met autoritaire tendensen. Voor ons sociaal-democraten moeten feiten, de waarheid, vooropstaan. Wij zijn kinderen van de Verlichting. En de Verlichting heeft ons gebracht dat wetenschappelijk bewijs geldt, dat feiten spreken, dat we ons plooiën naar de feiten, dat we die gebruiken om de wereld beter te maken. Dat we obscurantisme afwijzen. Dat we de scheiding tussen kerk en staat handhaven. Dat we de scheiding der machten handhaven. Dat we in een vrije pers geloven. Dat we in vrije mensen geloven die ieder voor zich keuzes kunnen maken. Dat we mensen niet indelen op basis van waar ze vandaan komen,

hun huidskleur, hun geloof. Al die dingen staan nu ter discussie. En dit raakt de kern van de sociaal-democratie zoals die geboren is in de verlichtingsidealen. Dit raakt de kern van wat we nooit op zullen moeten geven, ook als het moeilijk is. We moeten niet in de tribale val trappen, de stammenva, waar men ons toe wil verleiden.

Dat betekent ook dat we dialoog met degenen die het anders zien, niet moeten afwijzen. Het grootste gevaar voor de sociaal-democratie, daarnaast, is om ons op te sluiten in ons eigen gelijk. Laten we eerlijk zijn: daar zijn we op zich wel heel goed in, en dat mogen we ons niet laten gebeuren.

## We zitten in de vierde industriële revolutie waarbij de bedrijven die vooroplopen in digitalisering een onvoorstelbare machtspositie hebben

Een schrijver die ik zeer waardeer, niet zozeer om die ene roman die hij geschreven heeft maar vooral om zijn politieke geschriften is Benjamin Constant. Constant was een groot bewonderaar van Napoleon, omdat hij in Napoleon de verpersoonlijking zag van de idealen van de verlichting. Totdat Napoleon ook de waarheid ging manipuleren, totdat Napoleon autocratisch werd. Benjamin Constant beschrijft dat proces, waarbij de taal wordt gemanipuleerd, waarbij een tegenstander een vijand wordt, waarbij iemand die het niet met je eens is, een verrader is. Waarbij iemand die met een buitenlander praat, een collaborateur is. Al die woorden die in de Britse maatschappelijke discussie rond Brexit nu voortdurend opgeld doen.

Frans Timmermans *Groeien aan de grens*

Taal kan een verwoestend effect hebben op maatschappelijke verhoudingen, meer nog dan geweld. Taal kan ook voeren tot geweld. Wij moeten ons als progressieven en sociaal-democraten bewust zijn van de kracht van taal, de taal ook koesteren, en de kracht van de dialoog koesteren.

### ***We hebben iedereen nodig***

Als we een succes willen maken van de maatschappelijke transformatie die er moet komen, en evenwicht willen brengen tussen de productiefactoren arbeid, kapitaal, data en gaea, hebben we iedereen nodig. Ook de mensen die hier op dit moment niet in geloven en die bang zijn voor verlies. Ik durf de stelling wel aan dat in de Europese Unie de meerderheid van de mensen, zeker in de middenklasse, banger is voor verlies dan optimistisch is over de toekomst. Als we dat niet omkeren is onze propositie loos. Dan krijgen we de mensen niet mee. We moeten de dialoog aangaan door realistische proposities te maken waar mensen in kunnen geloven. Door stap voor stap die kant op te gaan kunnen we klimaatneutraal zijn in 2050 en kunnen we de sociaal-democraten een nieuwe opdracht geven.

Ik zeg Joop den Uyl na die op 17 december 1965 in de stadsschouwburg van Heerlen aankondigde dat de mijnen dichtgingen. Waarbij hij doorzag wat er zou gebeuren als die transformatie niet werd omarmd. Hij zag dat – wij liepen voorop daarin, dankzij hem. Dat werd ons niet door iedereen in dank afgenomen.

Mijn grootvaders waren hierover tweeslachtig: ze waren enerzijds blij af te zijn van de angst iedere dag de mijn in te gaan. Aan de andere kant zagen ze ook dat dit tot negatieve gevolgen zou leiden. In de transformatie die later plaats zou vinden heeft de overheid gedaan wat ze had beloofd. De private sector totaál niet. Die hebben gesjoemeld. Die hebben niet geïnvesteerd in de regio, die hebben niet teruggebracht wat ze beloofd hebben te doen.

Wat ook verkeerd gegaan is: Heerlen en de mijnstreek zijn platgebombardeerd. Maastricht is weer opgebouwd. Dat was goed voor Maastricht, maar je moet, als je dit wilt doen, de regio zelf ook een perspectief bieden en niet alleen denken: in de aanpalende regio gaat het goed, daarmee is het wel geregeld. Dan maak je werkloosheid overerfbaar. Dan maak je het normaal om niet te gaan werken. Dan maak je het normaal om overal tegenaan te schoppen. Dan maak je het normaal om bij verkiezingen voor het populisme te kiezen.

Ik noem dat voorbeeld omdat we in regio's in Europa nu voor dezelfde uitdaging staan. Polen zal de mijnen moeten sluiten en wij zullen aan de zijde van Polen moeten staan om dat mogelijk te maken. We zullen een perspectief moeten bieden dat beter is dan de mijnstreek in Nederland heeft gehad. Dat kan ook.

Ik wil dat de Europese sociaal-democratie hierin de leiding neemt. Het gaat nog steeds over herverdelen! Het gaat nog steeds om kennis, macht en inkomen in een nieuwe wereld met alle nieuwe vraagstukken. Laten we die opdracht oppakken en ervoor zorgen dat wij als sociaal-democraten het antwoord formuleren waar iedereen op zit te wachten.

# Platitudes voor een goed energiebeleid

Het ontbreekt de overheid aan een omvattende visie op de energietransitie. Die moeten we eerst maken, voordat we als een kip zonder kop allerlei maatregelen invoeren. Dan is de aanlooptijd maar iets langer, zonder heldere visie op het ‘raamwerk’ voor de energietransitie krijgen we zwalkend beleid, opstandige burgers en dreigen de zwakste groepen de hoogste rekening te betalen.

**ANNELIES HUYGEN & SANNE AKERBOOM**

*Annelies Huygen is jurist en econoom en doet onderzoek naar regulering van energiemarkten bij TNO en de Universiteit Utrecht; Sanne Akerboom is jurist en politicoloog en postdoctoraal onderzoeker bij Universiteit Utrecht en doet onderzoek naar wet- en regelgeving en acceptatie voor de energietransitie.*

De energietransitie gaat niet vanzelf. De uitstoot van broeikasgassen is een voorbeeld van *the tragedy of the commons*: private kortetermijnbelangen, die gediend zijn bij deze uitstoot, staan haaks op het collectieve belang van een aarde die leefbaar blijft voor komende generaties. Het is dan ook de hoeder van het collectieve belang, de overheid, die de energietransitie moet aanjagen en die ervoor kan zorgen dat burgers en bedrijven in hun gedrag rekening houden met een schone toekomst.

Deze opgave is complex: alle burgers en alle bedrijven krijgen met de energietransitie te maken. De private belangen zijn groot. Vaak staan deze belangen bovendien haaks op elkaar: een maatregel die voor de een goed uitpakt, kan zorgen dat een ander failliet gaat. De transitie raakt de hele maatschappij, tot in haar diepste vezels. Een goed beleid voeren vraagt daarom van de politiek dat zij alle mogelijke belangen tegen elkaar afweegt.

Dit artikel beschrijft dit beleid aan de hand van een aantal platitudes die in het geval van de energietransitie opgaan: bezint eer ge begint; een mens lijdt het meest door het lijden dat hij vreest; goedkoop is duurkoop; wat niet weet, wat niet deert; haastige spoed is zelden goed en eerlijkheid duurt het langst.

## **Bezint eer ge begint**

Al het beleid dient vooraf goed doordacht te zijn. Dat geldt in het bijzonder voor beleid met betrekking tot de energietransitie. Deze transitie schudt de hele maatschappij immers op. Er komen nieuwe sociale structuren, nieuwe productie- en consumptiepatronen, die ook sociale veranderingen in de samenleving veroorzaken. Maatregelen kunnen diep ingrijpen op de levens van mensen.

Zo kan de overheid beslissen om het gebruik van zonnepanelen te stimuleren door

Annelies Huygen & Sanne Akerboom *Platitudes voor een goed energiebeleid*

deze te subsidiëren. Deze subsidies kunnen op verschillende manieren ingezet worden: bijvoorbeeld door de ontwikkeling van grote zonneparken op het land te stimuleren of juist zonnepanelen op daken van bedrijven en andere gebouwen. Voor de samenleving maakt het nogal uit welke keuzes de overheid hier maakt en hoe de subsidies gefinancierd worden.

Bij subsidies voor grote zonneparken op land profiteren de ondernemingen die deze

## Bij de energietransitie leidt goedkoop tot duurkoop

parken aanleggen en de eigenaren van het land waar de windparken worden aangelegd. Zij maken dankzij de subsidie winst op hun investeringen. Zonneparken nemen land in beslag, dat anders voor andere doelen gebruikt kan worden, bijvoorbeeld voor natuurontwikkelingen.

Het aanzien van het land verandert als overal in het landschap zonnepanelen staan. Waar natuur plaatsmaakt voor zonneparken kan niet meer gewandeld worden. Omwonenden ondervinden hierdoor overlast en gaan mogelijk protesteren. Om de zonnepanelen goed op het stroomnet aan te sluiten moeten netbeheerders investeren in netwerken om de opgewekte stroom van het onbewoonde platteland naar de gebieden te brengen waar veel elektriciteit nodig is. De extra kosten daarvan worden in rekening gebracht bij de afnemers van elektriciteit. Ongeveer de helft zal worden opgebracht door kleine consumenten die hierdoor een hogere energierekening krijgen.

De beschikbaarheid van grote hoeveelheden gesubsidieerde zonne-energie op de elektriciteitsmarkt heeft bovendien gevolgen voor

andere partijen op de energiemarkt. Elektrici-teitsprijzen worden lager op momenten dat de zon volop schijnt. Ze kunnen zelfs onder nul duiken. Andere aanbieders van elektriciteit hebben daar last van, bijvoorbeeld aanbieders van windenergie. Als de zon schijnt en het tegelijkertijd waait, ontvangen ook zij lagere prijzen. De prijsschommelingen kunnen weer voordelen opleveren voor partijen die flexibiliteit leveren op de energiemarkt, zoals bedrijven die hun energiebehoefte kunnen afstemmen op het aanbod en ook de batterijen-industrie kan profiteren.

Kiest de overheid voor subsidies voor zon op daken, dan is de keten van gevolgen anders. De directe kosten van de panelen zijn dan wat hoger dan bij zonneparken op land. Bij zon op daken komen de opbrengsten terecht bij de eigenaren of de gebruikers van die daken en meestal niet bij grote gespecialiseerde energiebedrijven. Het eigendom van de zonnepanelen is meer verspreid: burgers, coöperaties van burgers, kleine bedrijven en grote bedrijven zullen eigenaar zijn. Deze eigenaren raken door te investeren in zonnepanelen vaak méér betrokken bij de energietransitie en dat is goed voor het draagvlak. Veel burgers en bedrijven die investeren in zonnepanelen gaan hierdoor ook energie besparen of andere maatregelen treffen om te verduurzamen. Als elektriciteitsnetten door de toename van energieproductie via zonnepanelen verzwaaard moeten worden, dan zal dat vooral in de gebouwde omgeving zijn, waar verzwaaring van het energienet vaak toch al voor de hand ligt. Verder zijn er minder problemen met de inpassing, want er gaat geen landschap verloren.

Ook de wijze van financiering van de subsidies heeft gevolgen voor alle betrokken partijen. Als de subsidies worden gefinancierd vanuit een heffing op CO<sub>2</sub>-uitstoot, die overal en voor iedere eenheid CO<sub>2</sub> gelijk is, dan betalen burgers en bedrijven een heffing die proportioneel is ten opzichte van de hoeveelheid vervuiling. Zij worden hierdoor gestimuleerd

Annelies Huygen & Sanne Akerboom *Platitudes voor een goed energiebeleid*

hun verontreiniging te beperken. Ze kunnen zelf kiezen hoe ze dat doen en deze vrijheid stimuleert innovatie.

Wordt de subsidie gefinancierd uit een extra energiebelasting op de energierekening, dan worden burgers en bedrijven alleen extra belast op hun energiegebruik. Misschien gaan ze minder gebruiken. Als ze de heffing ook moeten betalen over het gebruik van duurzame energie, zoals in Nederland het geval is, introduceert de overheid een perverse prikkel: het afnemen van duurzame energie wordt minder aantrekkelijk. En als de energietransitie-subsidies uit de algemene middelen betaald worden, gaat dat ten koste van andere uitgaven, zoals uitgaven voor de zorg of het onderwijs.

Een overheid, die maatregelen treft voor de energietransitie, zou van tevoren een heldere visie moeten formuleren met een raamwerk, waarin zij duidelijk maakt hoe alle voorzienbare belangen tegen elkaar afgewogen worden. Hoe komt het landschap eruit te zien? Wenst de overheid dat alle partijen, zoals kleine consumenten, kleine en grote bedrijven en burgercoöperaties kunnen produceren? Of ziet zij een geconcentreerde energiesector voor zich? Hoe zien onze energie-netten er in de toekomst uit? Zijn grote uitbreidingen van het elektriciteitsnetwerk naar het platteland wenselijk?

Natuurlijk weet de overheid niet precies hoe een duurzame samenleving in de toekomst ingericht zal zijn. Maar ook al is nog veel onbekend, het is beter om alle factoren nu al te benoemen en enigszins te wegen, dan willekeurig met de energietransitie te beginnen en dan maar te kijken hoe deze uitpakt.

De traditionele criteria voor het energiebeleid zijn: duurzaamheid, betaalbaarheid en betrouwbaarheid. Naar factoren als draagvlak en eerlijkheid wordt bij de traditionele energievoorziening amper gekeken. Dat was vroeger ook niet nodig omdat de energievoorziening altijd centraal was georganiseerd. Concurrentie zorgde voor betaalbaarheid en

de overheid stelde eisen inzake duurzaamheid en betrouwbaarheid (leveringszekerheid). Maar nieuwe productietechnologieën en de energietransitie in zijn geheel hebben veel meer impact op de samenleving en op lokale gemeenschappen. De productie is niet meer geconcentreerd op een paar plaatsen in het land, maar ze kan overal plaatsvinden. Ze kan dus ook overal overlast veroorzaken. Niet alleen grote energiebedrijven kunnen eigenaar zijn, maar ook kleinere bedrijven, individuele burgers of burgercoöperaties kunnen tegenwoordig energieproducent zijn. Dat zorgt ervoor dat zich nieuwe spelers op de energiemarkt begeven die de positie van de gevestigde orde onder druk zetten.

Het ontbreekt de overheid nog aan een omvattende visie op de energietransitie. Dat komt waarschijnlijk omdat deze transitie in Nederland erg laat op gang is gekomen en we de binnen Europa afgesproken klimaatdoelen waarschijnlijk al niet meer kunnen halen. In hoog tempo worden allerlei maatregelen genomen. Een deel daarvan is afgesproken in het Klimaatakkoord, maar moet nog nader worden uitgewerkt, zoals bij de aardgasvrije wijken. De mantra daarbij is telkens 'een energietransitie tegen de laagste maatschappelijke kosten'.

Omdat het lastig is om alle materiële én immateriële kosten in beeld te brengen, komt het er in de praktijk vaak op neer dat alleen naar financiële kosten wordt gekeken. En doordat immateriële kosten maar beperkt worden meegewogen bij beslissingen leidt de energietransitie vaak tot veel onrust en protesten. Hierdoor worden sommige maatregelen weer teruggedraaid. Zwalkend beleid helpt niet om draagvlak voor de energietransitie tot stand te brengen en is bovendien funest voor de investeringsbereidheid. Daarom is het nodig dat de overheid, voorafgaand aan de individuele besluiten, een doordachte koers uitzet en een duidelijk en ook veelomvattend besliskader vaststelt, waarop iedereen zijn gedrag kan afstemmen.

Annelies Huygen & Sanne Akerboom *Platitudes voor een goed energiebeleid*

### **Het lijden dat men vreest**

Omdat *lage maatschappelijke kosten* het belangrijkste criterium lijkt te zijn voor het energiebeleid, spitst het maatschappelijke debat zich vooral toe op de kosten van de energietransitie. Deze nadruk op kosten kan burgers onzeker maken. Zij vragen zich af: kan ik de kosten voor mijn energie straks nog wel betalen? Die ongerustheid wordt verder aangewakkerd doordat de energierekening ieder jaar flink stijgt door heffingen en belastingen. De overheid probeert deze zorgen dan weer te sussen, bijvoorbeeld door aan te kondigen dat de overstap naar een aardgasvrije energievoorziening kostenneutraal wordt. Maar het is nog maar de vraag of zij deze belofte wel kan nakomen. Waarschijnlijk niet, hetgeen de ongerustheid van de burgers weer verder zal vergroten.

Natuurlijk zijn de kosten een belangrijk aspect van de energietransitie. Maar het gaat om zoveel meer, er zijn ook veel kansen. Centraal staat natuurlijk dat de aarde leefbaar moet blijven voor komende generaties. Maar de transitie heeft ook veel andere voordelen. Geïsoleerde woningen geven meer comfort dan tochthuizen. Een schonere lucht met minder fijnstof vermindert het aantal COPD-patiënten en verlaagt daarmee de zorgkosten. Duurzaam vervoer zorgt voor minder verkeer-slawaai. Doordat onze mobiliteit verandert – bijvoorbeeld omdat we auto's vaker delen – komt er in steden meer plaats voor groen en voor speelvoorzieningen voor kinderen. Ook geopolitiek zijn er voordelen: met onze dalende afhankelijkheid van fossiele brandstoffen daalt ook onze afhankelijkheid van politiek instabiele regimes.

Nederland is traditioneel gericht op fossiele brandstoffen. Veel bedrijvigheid is daarop gebaseerd. Een deel van deze industrie krijgt het zwaar. Sommige economische activiteiten zullen geheel verdwijnen, zoals de overslag van kolen. Maar Nederland kan ook profiteren door nieuwe toekomstbestendige bedrijvig-

heid te ontwikkelen, bijvoorbeeld in de clean-tech sector die schone producten en diensten ontwikkelt. Op dit gebied is Nederland goed voorgesorteerd, bijvoorbeeld bij ICT-gerelateerde diensten, zoals het slim aanpassen van vraag en aanbod van elektriciteit. Dat biedt nieuwe, schone werkgelegenheid.

De transitie kost vooralsnog geld, maar er is ook een wenkend perspectief. Door niet voortdurend op de kosten te hameren, maar dit perspectief meer op de voorgrond te plaatsen kan de overheid burgers en bedrijven geruststellen, meekrijgen en enthousiasmeren.

### **Goedkoop is duurkoop**

De energietransitie moet plaatsvinden tegen de laagste maatschappelijke kosten, het kwam al aan de orde. Of het nu gaat om de Rijksoverheid, om lokale overheden of om de partijen in het klimaatakkoord, de mantra van de laagste kosten staat in vrijwel ieder beleidsstuk. Talloze Excel-sheets doen de ronde waarin precies wordt uitgerekend welke kosten tot 2050 – bij verschillende technieken – voor de transitie gemaakt moeten worden. Of er wordt berekend wat de kosten zijn van beleidsmaatregelen per eenheid vermeden CO<sub>2</sub>. De goedkoopste beleidsmaatregel wordt dan gekozen. Misschien past dat wel bij Nederland als koopmansland, maar het inkopen van grondstoffen is iets anders dan het organiseren van een energietransitie. Bij de energietransitie leidt goedkoop vaak tot duurkoop.

Op zichzelf zou het criterium laagste maatschappelijke kosten kunnen werken als daarbij – zoals de term maatschappelijk ook aangeeft – alle materiële en immateriële kosten en baten, nu en in de toekomst, tegen elkaar afgewogen worden. Bij toekomstige baten hoort dan bijvoorbeeld ook het toegenomen comfort voor burgers, het ontstaan van nieuwe clean-tech industrieën die de teloorgang van fossiele businessmodellen compenseren, mogelijke gezondheidswinst, afname of juist toename van landschappelijke



Annelies Huygen & Sanne Akerboom *Platitudes voor een goed energiebeleid*

waarde en draagvlak in de samenleving voor het energiebeleid. Veel van die posten zijn lastig te kwantificeren, gemakshalve worden deze immateriële aspecten nu maar niet meegenomen in beleidsafwegingen.

Voor economen is het duidelijk: de beste manier om de energietransitie tegen de laagste maatschappelijke kosten te laten plaatsvinden is burgers en bedrijven een heffing opleggen voor de uitstoot van broeikasgassen. Deze heffing moet voor iedereen hetzelfde

## Zonneparken nemen land in beslag dat anders voor andere doelen gebruikt kan worden, bijvoorbeeld voor natuur

zijn. Wie uitstoot bepaalt zelf wat de goedkoopste manier is om minder uit te stoten, daar zijn dan geen berekeningen van de overheid voor nodig. Producten met veel uitstoot worden duurder en dat stimuleert producenten om te verduurzamen en consumenten om een duurzamer alternatief te kiezen. De opbrengsten van de heffingen kunnen dan weer gebruikt worden om lasten te verlichten. Er zijn allerlei redenen waarom de politiek geen effectieve broeikasheffing wil invoeren, bijvoorbeeld omdat omliggende landen niet meedoen. Maar andere instrumenten zijn second best, ze vertragen de energietransitie en deze wordt duurder.

De overheid berekent nu vaak vooraf uit welke duurzaamheidsmaatregel het goedkoopst is. Bij subsidies gaat het meestal om de laagste kosten per uitgestoten eenheid CO<sub>2</sub>. Bij modellen, zoals voor het aardgasvrij maken van wijken, wordt op basis van de huidige technieken, kosten en prijzen een kostenplaat-

je gemaakt tot bijvoorbeeld 2050 en wordt aan de hand daarvan bekeken wat de goedkoopste maatregelen zijn.

Het extrapoleren van huidige technieken, kosten en prijzen heeft echter grote nadelen. Juist bij de energietransitie zien we razendsnelle innovaties. Over de hele wereld zijn talloze onderzoekers en bedrijven bezig om goedkopere, betere en duurzamere oplossingen te vinden voor onze energie-transitie. Wie toekomstplannen bestudeert die tien jaar geleden werden gemaakt, ziet dat het in de praktijk allemaal anders is gelopen. Het is lastig om te voorzien hoe nieuwe technologieën zich ontwikkelen.

Om die reden is het extra belangrijk om niet alleen af te wegen welke optie het goedkoopste is maar ook naar andere aspecten te kijken. Biedt de goedkoopste keuze de mogelijkheid om innovaties in te passen? Wat betekent de beleidskeuze voor de positie van consumenten? Welke sociale gevolgen heeft het gekozen beleid? Welk comfort bieden de alternatieven? De energietransitie zou niet moeten plaatsvinden tegen de laagste kosten, maar tegen de hoogste toegevoegde waarde voor de maatschappij als geheel.

Een energietransitie met de hoogste toegevoegde waarde zorgt onder meer voor comfortabel wonen en werken in en buiten de steden, voor een goed ingericht landschap, voor het ontstaan van nieuwe duurzaamheidsindustrieën in Nederland die het wegvallen van werkgelegenheid in fossiele bedrijfstakken kunnen compenseren, voor draagvlak en een rechtvaardige verdeling van de bijbehorende baten en lasten. Dat zijn allemaal factoren die de overheid zou moeten meewegen.

Maatregelen, die een omslag bewerkstelligen in productie- en consumptiepatronen naar verduurzaming, verdienen de voorkeur boven oplossingen die fossiele *businesscases* bevestigen en in stand houden. Een voorbeeld is het subsidiëren van bijstook van biomassa in kolencentrales. Deze bevestigen de *businesscase* van kolencentrales, terwijl we deze

Annelies Huygen & Sanne Akerboom *Platitudes voor een goed energiebeleid*

kolencentrales juist willen sluiten. Als de biomassa is opgestookt, is er niets veranderd in de keten, terwijl verandering in die keten nu juist zo hard nodig is.

Subsidies voor duurzame warmtebronnen, bijvoorbeeld warmte uit oppervlaktewater, voor isolatie en energiebesparing of voor een beter functionerend openbaar vervoer sorteren wel voor op een duurzame toekomst. Per eenheid CO<sub>2</sub> kosten ze vandaag misschien meer, maar de toegevoegde waarde zou wel eens groter kunnen zijn omdat ze duurzame businessmodellen stimuleren, gedragsverandering uitlokken en ook ruimte maken voor de ontwikkeling van nieuwe duurzame technologieën in Nederland.

De aanbeveling die hieruit voortvloeit is dat de laagste (maatschappelijke) kosten niet kan dienen als (belangrijkste) criterium bij beleidsvorming voor de energietransitie, net zoals het niet werkt voor het spoorvervoer of de drinkwatervoorziening. Dat geldt temeer als het begrip laagste maatschappelijke kosten wordt verengd tot laagste uitgaven. Het beleid voor de energietransitie kan beter uitgaan van kansen en mogelijkheden, van toegevoegde waarde voor iedereen. Dat hangt dan weer samen met de integrale visie, waarmee dit stuk begint.

### ***Wat niet weet, wat niet deert***

De energietransitie kan niet zonder steun van de burger. Inmiddels weten veel consumenten dat de energietransitie eraan komt en dat deze ook voor hen gevolgen heeft. Tegelijkertijd gaat de overheid ervan uit dat consumenten zich niet kunnen of willen verdiepen in hun energieverbruik. Ontzorgen staat daarom centraal: consumenten hoeven zich niet in te spannen, maar alles wordt voor hen geregeld.

Dat begint al bij de rekening. Deze wordt gedurende het jaar keurig ingedeeld in twaalf gelijke partjes (het maandelijkse voorschot). Dat voorkomt hoge rekeningen in de winter. Maar door het vaste bedrag zien consumenten

energiekosten als vast en niet te beïnvloeden. Ze weten niet hoeveel ze gebruiken en vaak ook niet hoeveel het kost om bijvoorbeeld de verwarming een graadje hoger te zetten, terwijl onmiddellijke feedback meestal goed helpt.

Zo hebben consumenten met een laag budget regelmatig extreem hoge energierekeningen omdat ze niet weten hoe ze kunnen besparen. Dat consumenten lik-op-stuk goed kunnen begrijpen en daar ook op kunnen

## **Als de subsidies voor de energietransitie uit de algemene middelen betaald worden, gaat dat ten koste van andere uitgaven, zoals voor zorg of onderwijs**

reageren zien we bij de rekeningen voor mobiele telefonie. Zelfs zeer jonge consumenten begrijpen meestal al wat belbundels en databundels zijn, en zij snappen ook hoe ze daarbinnen kunnen blijven.

Niet in alle landen wordt de energierekening standaard opgedeeld in twaalf gelijke voorschotten. In Engeland betalen consumenten veel vaker per maand of per seizoen voor het daadwerkelijke verbruik in die periode. Daarnaast krijgen consumenten in Engeland bij de slimme meter gratis een klein beeldscherm geleverd, waarop ze precies kunnen zien wat ze per uur, per dag en per maand gebruiken, met de kosten van het verbruik erbij. Dit scherm kunnen ze overal neerzetten. Het geeft onmiddellijke feedback. Consumenten zien direct wat het kost om de wasmachine te laten draaien en wat bespaard wordt als de verwarming 's avonds eerder wordt uitgezet. Ze zijn heel goed in staat om daarop te

Annelies Huygen & Sanne Akerboom *Platitudes voor een goed energiebeleid*

reageren, zo blijkt uit onderzoek in Engeland en ook in Nederland. Directe feedback op de energierekening, via een gemakkelijk leesbare display, leidt tot besparingen op de energierekening van 2 tot 4%, zo blijkt uit onderzoek. Deze besparingen worden vooral gerealiseerd door mensen met een laag inkomen.<sup>1</sup>

In Nederland is na een lange politieke discussie besloten dat netbeheerders zulke apparaatjes niet mogen verstrekken, om het bedrijfsleven de kans te bieden om nieuwe diensten te ontwikkelen. Consumenten betalen nu dus, via de energierekening, mee aan de slimme meters die hun energieverbruik per kwartier meten. Deze data worden ter beschikking gesteld aan hun leveranciers en — als consumenten dat goed vinden — aan andere partijen. Maar het is lastig voor consumenten om zelf direct beschikking te krijgen over de eigen data.

De belangen van het bedrijfsleven en de energieleveranciers wogen bij de beslissing om consumenten géén beeldscherm te verschaffen zwaarder dan die van de consument, die toch de eigenaar is van deze data. Inmiddels heeft het bedrijfsleven wel apps ontwikkeld, waarop het energieverbruik gevolgd kan worden. Maar het vergt inspanning om deze apps te installeren en vaak moet ervoor worden bijbetaald. Bovendien hoort de app meestal bij een bepaalde leverancier, als de consument overstapt op een andere leverancier is hij de data weer kwijt. Kwetsbare consumenten, die niet handig zijn met internet of die krap bij kas zitten, zullen deze apps en de bijbehorende hardware niet snel gebruiken. Het besparingsdoel van 3,5%, dat de overheid wilde bereiken bij de introductie van de slimme meter, werd niet behaald. Het is hier maximaal 1%.

Dat burgers weten hoeveel energie ze gebruiken en waar ze kunnen besparen, is een voorwaarde voor een inclusieve energietransitie. Het stelt hen in staat om te besparen, zowel in energie als in kosten, en om mee te praten over de toekomst. De overheid kan er

voor zorgen dat deze informatie voor iedereen op een toegankelijke wijze ter beschikking wordt gesteld.

### *Haastige spoed is zelden goed*

In juni 2019 werden drie mannen uit Drenthe en Groningen opgepakt omdat zij zich hevig hadden verzet tegen de komst van windturbines in de regio door asbest te dumpen bij projectontwikkelaar en dreigbrieven te sturen naar het bevoegd gezag. Deze mannen streden al langer tegen de komst van de windparken en werden vanwege hun acties door de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding aangemerkt als 'windextremisten.' Met hun arrestatie kwam een einde aan de dreigementen.

Dit verzet is extreem. Meestal gaat verzet tegen de energietransitie minder ver. Maar bij de aankondiging van bijna elk nieuw windpark wordt wel een tegenpetitie georganiseerd, worden informatieavonden bezocht door mensen die de ontwikkeling tegen willen houden en bijna elk project belandt uiteindelijk bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Volgens voorzitter Bart Jan van Ettekovén, maken burgers vooral bezwaar vanwege gebrek aan inspraak en betrokkenheid tijdens het proces.<sup>2</sup> Dit heeft ermee te maken dat de aanleg van windparken in Nederland in een snel tempo van bovenaf geregeld wordt. Voor de burger is het vrijwel onmogelijk om het proces op enig moment te beïnvloeden.

Van Ettekovén vreest dat het grote aantal rechtszaken de voortgang van de energietransitie frustreert. Deze stelling wordt ondersteund door de bevindingen in de *Monitor Wind op Land*, die elk jaar wordt uitgevoerd om na te gaan of de landelijk vastgestelde doelstelling van de productie 6.000 MW windenergie op land per 2020 ook gehaald kan worden.<sup>3</sup> De meest recente Monitor verwacht dat het vermogen eind 2020 niet hoger uit zal komen dan 4.726 MW, zo'n 1.274 MW (21%) te weinig.

Omwonenden mogen pas zienswijzen indienen bij de aanleg van een windpark als er al

Annelies Huygen & Sanne Akerboom *Platitudes voor een goed energiebeleid*

een conceptbesluit ligt. Dit conceptbesluit bevat al een gedegen afweging over het nut en de noodzaak van het project, er zullen meerdere alternatieven afgewogen zijn en er zal altijd een analyse zijn gemaakt van de impact van het project op de lokale flora en fauna. Met andere woorden: er is dan al lang nagedacht over het windpark, er waren al vele partijen betrokken, met uitzondering van bewoners. Tegen de tijd dat een omwonende een conceptbesluit onder ogen krijgt staan de komst van windpark en de locatie eigenlijk al vast. Zienswijzen indienen heeft in dat stadium dus eigenlijk nog maar weinig zin en dat frustrleert mensen die hoopten daadwerkelijke invloed te kunnen hebben op het besluit.<sup>4</sup>

Dit is een gemiste kans omdat mensen veel vaker bereid zijn de komst van een windpark te accepteren als ze mee hebben kunnen praten over de omstandigheden waaronder dat park gerealiseerd wordt. Dit verhoudt zich zowel tot het park zelf, de afstand tot de huizen, de opstelling en de geluidsoverlast. Omwonenden willen vaak ook graag financieel participeren. Ze hebben dan niet alleen de lasten, maar ook de (financiële) lusten van het windpark. Door burgers te laten participeren ontstaat er bovendien ruimte voor innovatieve burgerinitiatieven, zoals energiecoöperaties. Burgers worden hiermee geactiveerd, zij kunnen immers voordeel behalen door betrokken te zijn bij de energietransitie en zij zullen zich ook eerder bewust worden van hun eigen energieverbruik en mogelijkheden om meer circulair te leven.

Een centrale planning, waarbij de overheid precies bepaalt wat er moet komen en waar, biedt geen ruimte voor innovatieve ideeën en nauwelijks ruimte voor participatie van omwonenden. Dit is reeds opgemerkt tijdens het opstellen van het Klimaatakkoord. Aan de klimaattafels werd het belangrijk gevonden dat projecten maatschappelijk draagvlak genieten. Om het draagvlak te vergroten is een aantal wijzigingen in de planningsfasen voor projecten voorgesteld. Niet langer zal de

rijksoverheid bepalen hoeveel wind- en zonneparken er gerealiseerd worden en waar deze moeten komen. Deze taak is overgedragen aan provincies en gemeenten. Zij moeten keuzes maken met betrokkenheid van omwonenden. Bovendien moet er aandacht worden besteed aan financiële participatie. Duurzame energieprojecten mogen volgens het klimaatakkoord tot 50% in eigendom komen van lokale partijen en bewoners.

## De traditionele criteria voor het energiebeleid zijn duurzaamheid, betaalbaarheid en betrouwbaarheid – naar draagvlak en eerlijkheid wordt amper gekeken

Dit lijkt op het eerste gezicht een verbetering maar de realiteit is weerbarstig. Zo werden provincies en gemeenten verplicht de keuzes voor zon of wind in regionaal verband te nemen. Zij leggen hun keuzes gezamenlijk vast in een regionale energiestrategie, de zogenaamde RES. Die strategie zelf moet in het voorjaar van 2020 worden ingediend bij het Rijk. Al met al hadden regio's een krappe anderhalf jaar om dit document op te stellen. Dit is een te korte periode om dergelijke beslissingen zorgvuldig te nemen met een goede betrokkenheid van de lokale bevolking. De snelheid waarmee de energietransitie moet plaatsvinden krijgt in dit proces voorrang

Dat zijn we ook terug bij de warmtevoorziening en het aardgasvrij maken van wijken. Ook hier is grote druk om snelheid te maken. Zo moeten gemeenten in 2021 een transitievisie warmte inleveren bij het Rijk, waarin onder meer is opgenomen welke wijken tot 2030 aardgasvrij dan wel verduurzaamd worden en

Annelies Huygen & Sanne Akerboom *Platitudes voor een goed energiebeleid*

welke alternatieve warmtevoorziening daar dan komt. Gemeenten hebben amper twee jaar de tijd.

Inmiddels is er een leidraad waarin het berekenen van de totale kosten van de transitie in de wijken het belangrijkste uitgangspunt vormt. Kennelijk is de gedachte dat draagvlak later nog georganiseerd kan worden, als alle data zijn verwerkt en de (goedkoopste) oplossing is gekozen. Maar hierbij geldt hetzelfde als bij de zonneweiden en de windmolenparken: kansen om burgers vanaf het begin te betrekken blijven liggen. Dit kan tot zoveel verzet leiden, dat de transitie uiteindelijk vertraging ondervindt.

Partijen die het Klimaatakkoord hebben ondertekend, streven naar 50% lokaal eigendom van zon en wind op land. Dit kan bijvoorbeeld door een energiecoöperatie op te richten en er kan uit een heel scala andere mogelijkheden worden gekozen om financieel te participeren, zoals door het aankopen van participaties en obligaties of een omgevingsfonds. Er zijn echter geen procedures vastgesteld die lokaal mede-eigendom ook daadwerkelijk garanderen.

De politiek heeft tot nu toe nagelaten om regels vast te stellen die bepalen dat projecten met 50% lokaal eigendom de voorkeur genieten boven volledig commerciële projecten. Ook is niet gegarandeerd dat omwonenden mogen meepraten over zonneweiden of windparken in hun omgeving. Projecten waarbij het voor burgers mogelijk is om deel te nemen middels participaties en obligaties zijn vaak zo populair dat ze ruimschoots worden overschreven, wat impliceert dat er onder burgers veel financiële draagkracht en bereidheid is om te investeren in duurzame energieprojecten.

Misschien gaat de transitie veel sneller als we accepteren dat deze een langere aanlooptijd vergt. Een aanlooptijd waarin burgers en bedrijven op alle mogelijke manieren betrokken worden. Waarin burgers, burgercoöperaties, kleine en grote bedrijven de gelegenheid

krijgen om plannen te ontwikkelen en uit te voeren voor de verduurzaming van hun regio. Waarin de overheid hen in allerlei rollen ondersteunt en stimuleert: door kennis ter beschikking te stellen, door lokale partijen met elkaar te verbinden, door te zorgen dat er structurele en aantrekkelijke financieringsmogelijkheden zijn voor burgers en bedrijven en hun samenwerkingsverbanden. In het buitenland zijn op die manier veel succesvolle innovatieve projecten tot stand gekomen. Leerprogramma's zorgen dat iedereen kan leren van eigen en andermans successen en mislukkingen. Op die manier kunnen succesvolle standaardaanpakken worden ontwikkeld, die vervolgens snel uitgerold kunnen worden. Een goede voorbereiding met de betrokken partijen is nu eenmaal nodig voor een gedragen transitie.

### *Eerlijk duurt het langst*

Voorlopig kost de energietransitie geld. Deze kosten dienen eerlijk verdeeld te worden over bedrijven en de verschillende groepen burgers. Volgens het energieakkoord moet de energietransitie inkomensneutraal plaatsvinden. Dat betekent dat de lasten voor alle burgers gelijk blijven. Tegelijkertijd is de energierekening van consumenten de laatste jaren omhooggeschoten en zijn er steeds meer gezinnen die deze niet (meer) kunnen betalen. Nederland heeft ongeveer 7,7 miljoen huishoudens, waarvan 650.000 huishoudens 10% of meer van hun inkomen aan energie besteden. Daarmee vallen ze onder de definitie van energie-armoede en kunnen zij bestempeld worden als kwetsbare consument.

Dat de energierekening van consumenten zo hoog is, komt niet zozeer door de kosten van de energietransitie, als wel door allerlei belastingen die de overheid op energieverbruik heft en die niet terugvloeien naar degenen die ze betalen, maar naar de schatkist van het Rijk gaan. Voor burgers zijn deze belastingen hoger dan voor bedrijven. De gemiddelde

Annelies Huygen & Sanne Akerboom *Platitudes voor een goed energiebeleid*

energierekening van de kleine consument bestaat voor bijna de helft uit belastingen en heffingen (47%). Zo betaalt een particuliere consument 29 cent energiebelasting per kubieke meter gas, terwijl een grote verbruiker van de hoogste categorie 0,01 cent per kuub betaalt. Voor elektriciteit varieert de energiebelastingen tussen de tien cent per kWh voor kleine consumenten tot 0,06 cent voor de grootste verbruikers.

Naast deze belastingen, die in de rijkskas vloeien, betalen gebruikers ook nog een opslag duurzame energie (ODE) om subsidies op duurzame energie te bekostigen. Dit zijn dus wel kosten van de energietransitie. In 2018 was de ODE € 175 per huishouden, maar in de toekomst wordt deze hoger. Met de ODE brengen consumenten de helft op van de subsidies voor duurzame energie, zoals wind- en zonneparken en biomassa, de andere helft wordt betaald door bedrijven. Bedrijven stoten echter meer broeikasgassen uit. Naar aanleiding van protesten worden deze verhoudingen gewijzigd en gaan bedrijven meer betalen. Bovendien betalen burgers nog eens btw over alle belastingen en heffingen.

Begin dit jaar was er een politiek relletje omdat de energierekening van de consument in 2019 gemiddeld € 334 hoger was dan in 2018. Ongeveer de helft van deze verhoging werd veroorzaakt door een hogere energiebelasting.

De succesvolle regeling van het salderen, waardoor consumenten geen energiebelasting betalen op zelfgeproduceerde zonne-energie wordt afgeschaft. Dat is jammer, want steeds meer consumenten hebben zonnepanelen en raken zo betrokken bij de energietransitie. Of het rendabel blijft om daarin te investeren, is niet duidelijk.

De 650.000 Nederlandse huishoudens die onder de definitie van energie-armoede vallen, ontvangen geen steun bij het betalen van hun energierekening. Als de overheid geen specifiek beleid voert, zal hun energierekening waarschijnlijk nog verder stijgen,

omdat de opslag voor subsidie voor duurzame energie (ODE) de komende tijd verder omhooggaat. Daarnaast moet het net verzaard worden en ook deze kosten worden via de energierekening verdeeld. Bovendien is de overheid van plan om de belasting op aardgas verder te verhogen, om consumenten te prikkelen hun woningen anders te verwarmen.

Voor veel consumenten levert dat een flinke lastenverzwaring op. Sommige wijken gaan al snel van het aardgas af, maar andere wijken worden pas over twintig of dertig jaar aardgasvrij. Natuurlijk hoeven gasconsumenten niet te wachten tot 2050 en mogen zij eerder aardgasvrij worden. Zij hoeven de hoge belasting op aardgas dan niet te betalen. Maar om dat individueel te regelen zijn vrijwel altijd hoge investeringen nodig. Deze optie staat bovendien alleen open voor eigenaren van panden. Een huurder kan niet zelfstandig beslissen om van het aardgas af te gaan.

Het is nu juist de huurder, in het bijzonder de sociale huurder, die doorgaans een relatief hoge energierekening heeft. Misschien gaat deze pas op een laat moment, na 2030 of zelfs 2040, van 'het gas af'. Dan betaalt hij gedurende een lange periode een steeds hoger oplopende belasting op gas. Hiermee komt niet alleen meer druk te liggen op huishoudens met lage inkomens, maar kan de energiearmoede in Nederland verdubbelen.<sup>5</sup> Vooralsnog is er geen beleid om wijken met veel energiearmoede met voorrang aardgasvrij te maken of om burgers die meer dan tien procent van hun inkomen aan energie besteden, financieel te ondersteunen.

Daarbij komt dat de netwerktarieven een gesocialiseerd systeem kennen: de kosten van het aanleggen, onderhouden en vernieuwen van gas- en elektriciteitsnetten worden omgeslagen over alle aangesloten afnemers. Het is nog onduidelijk of dit systeem houdbaar blijft als steeds meer mensen van het gas afgaan. Het afsluiten van een gasaansluiting kost geld, zo'n € 600 tot € 700 per aansluiting. Deze kosten worden voldaan door de gene die om

Annelies Huygen & Sanne Akerboom *Platitudes voor een goed energiebeleid*

de afsluiting verzoekt. Als veel huishoudens hun gasaansluiting opgeven komt er een punt waarop een deel van het gasnet wellicht ontmanteld moet worden omdat het onderhoud ervan niet langer rendabel is. Daarbij komt ook de vraag op wie die kosten van deze ontmanteling op zich zou moeten nemen en wie de kosten draagt voor het in standhouden van een gasnet waar nog maar een deel van de huishoudens gebruik van maakt. De komende jaren moet fors geïnvesteerd

drukken zwaar op consumenten, zeker op degenen die het financieel toch al moeilijk hebben. Door zoveel belasting op energie te heffen wordt de energietransitie voor grote groepen in de samenleving onbetaalbaar.

Het is dan ook belangrijk dat de overheid in haar beleid rekening houdt met alle kosten die samenhangen met de energietransitie en dat ze een eerlijk, transparant en voorspelbaar beleid voert inzake de verdeling daarvan over bedrijven, de verschillende groepen burgers en de staatskas.

## Zwalkend beleid helpt niet om draagvlak voor de energietransitie tot stand te brengen en is bovendien funest voor de investeringsbereidheid

worden in ons elektriciteitsnetwerk omdat nieuwe zonnevelden en windparken vragen om meer netcapaciteit. Omdat we deze kosten ook via de energierekening betalen zal naar verwachting het netwerktarief voor elektriciteit per 2021 aanzienlijk gaan stijgen.

Veelal wordt de betaalbaarheid van de energietransitie benaderd vanuit het macro-economische perspectief. Vergeleken met andere kostenposten in Nederland, zoals zorg of defensie, is de energietransitie voor de samenleving als geheel zeer betaalbaar.<sup>6</sup> Maar het micro-economische perspectief, de betaalbaarheid voor individuele huishoudens, toont een ander beeld. Huishoudens worden geconfronteerd met allerlei (deels perverse) belastingen. Het grootste deel daarvan vloeit naar de staatskas en wordt niet ingezet voor verduurzaming en CO<sub>2</sub>-reductie. Deze lasten

### Zorgvuldige besluitvorming

De zes platitudes geven aanwijzingen voor een eerlijke en zorgvuldige besluitvorming in de energietransitie. Allereerst dient de overheid bij haar besluiten alle mogelijke gevolgen voor alle belanghebbenden te betrekken en zich niet vooral te richten op de kosten. Het gaat immers om een andere inrichting van de samenleving.

Op grond daarvan kan de politiek in een visie duiden wat zij op de lange termijn wil bereiken, hoe zij daar wil komen en wat dit betekent voor burgers en bedrijven. Dan kan iedereen, inclusief de overheid, zich daarop richten.

Daarnaast is meer aandacht nodig voor de positie van burgers. Energie is niet langer een top-down sector waarbij de burger als ontzorgde partij inkoop wat er wordt aangeboden en duldt wat er maatschappelijk en landschappelijk wordt veranderd. Burgers kunnen zelf produceren, al dan niet gezamenlijk isoleren, wijken verduurzamen of meepraten over de inrichting van het landschap. Deze kansen kunnen zij alleen benutten als de overheid hun de bijbehorende juridische en economische instrumenten verschaft. Ten slotte is extra beleid nodig om te zorgen dat kwetsbare groepen eventuele extra kosten ook kunnen dragen.

Annelies Huygen & Sanne Akerboom *Platitudes voor een goed energiebeleid*

### Noten

- 1 Henk van Elburg, *Monitor Energiebesparing Slimme Meter*, maart 2014.
- 2 Rechtszaken tegen wind- en zonneparken frustreren de klimaattransitie, interview met Bart Jan van Ettehoven, *Trouw*, 12 april 2019, te vinden via <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-natuur/rechtszaken-tegen-wind-en-zonneparken-frustreren-klimaattransitie~b1c4f154/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.
- 3 *Kamerstukken II 2018-2019 33 612* nr. 70, 28 juni 2019.
- 4 S. Akerboom, *Between public participation and energy transition: the case of wind farms*, proefschrift, verdediging op 25 oktober 2018 aan de Universiteit van Amsterdam. Zie ook S. Akerboom, 'Participatie en de energietransitie: juridisch instrumentarium in een veranderende context', in: *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, Aflevering 3, 2019 en S. Akerboom, 'Nieuw instrumentarium in de energietransitie: Regionale Energie Strategie en Warmtevisie', in: *TBR* 2019, 31, pp. 199-207.
- 5 Ecorys, De financiële gevolgen van de warmtetransitie. Een onderzoek naar de investeringsuitdaging, effecten op energie-betaalbaarheid en het potentieel van (nieuwe) financieringsvormen, in opdracht van Milieudefensie, Rotterdam, februari 2019.
- 6 Zie bijvoorbeeld een visualisatie van de kosten aan de hand van fruit van de Nederlandse Vereniging voor Duurzame Energie (<http://www.nvde.nl/nvdeblogs/klimaatbeleid-is-betaalbaar/>). Aan defensie wordt bijvoorbeeld € 10 miljard per jaar uitgegeven en aan de uitvoering van het Klimaatakkoord zal zo'n € 3 miljard tot € 4 miljard besteed worden.



# Gas zal nooit helemaal verdwijnen

Het terugschroeven van ons aardgasgebruik is noodzakelijk om de Parijse klimaatdoelen te halen. Maar zonder de back-up van een gasnet raakt ons elektriciteitsnet overbelast. Voor een klimaatneutraal energiesysteem is een combinatie van warmtenetten, elektriciteit én duurzame gassen onvermijdelijk.

**PIETER BOOT**

*Hoofd sector Klimaat, Lucht en Energie, Planbureau voor de Leefomgeving.<sup>1</sup>*

Vijfentwintig jaar geleden werd in Groningen het majestueuze hoofdkantoor van de Gasunie geopend, nog steeds de blikvanger als je uit het zuidwesten de stad binnenrijdt: groot, sober, prachtig van vormgeving en gebouwd met duurzame materialen. Tien jaar geleden onthulde toenmalig koningin Beatrix het beeld 'Gasmolecule' om vijftig jaar aardgas te vieren. De stemming was feestelijk, want het aardgasveld bij Slochteren had ons land decennialang miljarden opgeleverd.

En nu, nu kapittelt de Raad van State minister Wiebes van Economische Zaken en Klimaat omdat hij onvoldoende concreet maakt waarom de gaswinning niet nog sneller kan worden afgebouwd.<sup>2</sup> GasTerra, de Nederlandse groothandelaar in gas, maakt zich in haar jaarverslag zorgen over het slechte imago van aardgas. Gemeenten ontwikkelen plannen om wijken aardgasvrij te maken. De aardbeving in 2012 bij het Groningse Huizinge was een keerpunt, die bij Zeerijp in 2018 versnelde het proces.<sup>3</sup> Ooit waren we trots op ons aardgas en nu willen we ervan af.

In dit artikel bespreek ik wat er met ons gas aan de hand is en welke toekomst we kunnen verwachten. Eerst beschrijf ik hoe het gasverbruik zich in Nederland en Europa naar verwachting ontwikkelt, waarbij de vraag aan de orde komt waarom we in Nederland eerst graag aardgas verbruikten maar er nu vanaf willen. Vervolgens behandel ik de vraag waar ons gas vandaan zal komen als we het niet meer in Groningen winnen. Want, zo zal ik daarna betogen, we zullen gas blijven gebruiken, maar steeds meer in nieuwe vormen. Ik eindig met enkele vragen waarover beleidsmatig nog niet genoeg wordt nagedacht.

## ***Een verstandig mens stookt aardgas***

Nederland is al decennialang een gasland. Vrijwel alle huishoudens werden in de jaren zestig aangesloten op het gasnet. Gas stond voor vernieuwing en vooruitgang. De eerste, in 1965 aangestelde, directeur-generaal Energie bij het ministerie van Economische Zaken vond dat 'gezellige mensen kolen stoken,

Pieter Boot *Gas zal nooit helemaal verdwijnen*

maar verstandige mensen het met aardgas doen'.<sup>4</sup>

Tot en met 2018 verdiende het Rijk (in huidige prijzen) bijna € 417 miljard aan gasbaten.<sup>5</sup> In de hoogtijdagen was dat goed voor meer dan 20% van de Rijksbegroting. Lange tijd waren de gasbaten de belangrijkste invalshoek van het beleid. De productie stimuleerde het verbruik. In de jaren zestig werd energie-intensieve industrie gelokt met het zogenaamde Potjesgas, een door de Europese Commissie goedgekeurde regeling die gereduceerde gasprijzen bood aan de energie-intensieve industrie. Bedrijven zoals de aluminiumsmelter ALDEL in Delfzijl, het chemieconcern Dow Benelux in Terneuzen

en de kunstmestfabrikant Yara in Sluiskil profiteerden hier decennia van. Een regio als Zeeuws-Vlaanderen zou zich zonder deze industrie geen raad weten.

In tabel 1 is te zien hoe het aandeel gas in de energievoorziening in Nederland aanvankelijk veel sneller toenam dan gemiddeld in Europa en er lange tijd het dubbele van bedroeg. Nu is dat nog anderhalf maal zoveel. In 2030 ligt, bij uitvoering van het Klimaatakkoord, het Nederlandse aandeel gas in de energievoorziening, ondanks een forse afname, nog steeds boven het Europees gemiddelde. We zijn een gasland en blijven dat vooralsnog, al zijn we lang niet meer zo enthousiast als toen we ons aardgasjubileum vierden.

**Tabel 1** Aandeel gas in het primair energieverbruik, Nederland en Europese Unie, 1971-2030, in %<sup>7</sup>

	1971	1990	2000	2017	2030 (1)	2030 (2)
<b>Nederland</b>	38,7	46,1	47,3	39,5	33,7*	26,7-29**
<b>Europese Unie</b>	7,7	18,5	23,3	24,4	26,3***	25,5****

\* Nederland basisraming uit Klimaat- en Energieverkenning 2019, zonder Klimaatakkoord.

\*\* Bandbreedtes bij uitvoering Klimaatakkoord.

\*\*\* Voorgenomen beleid (NPS-scenario).

\*\*\*\* Beleid dat doelstelling van Parijs haalt (SDG-scenario).

Bron: CBS, Energiebalans en Eurostat, Yearly energy statistics. Raming PBL, Klimaat- en Energieverkenning 2019 en het Klimaatakkoord: Effecten en aandachtspunten (2019); IEA, World Energy Outlook 2018.

**Tabel 2** Volumina gebruikt gas in het primair energieverbruik. Het jaar 2000 is ijkjaar

	1971	1990	2000	2010	2017	2030 (1)	2030 (2)
<b>Nederland</b>	43	90	100	115	88	64*	49-52**
<b>Europese Unie</b>	23	75	100	112	100	93***	85****

\* en bronnen: zie tabel 1.

Pieter Boot *Gas zal nooit helemaal verdwijnen*

### *Afnemend enthousiasme*

Dat ons enthousiasme voor gas als energiebron afneemt, zien we ook als we kijken naar nootde hoeveelheid gas die we gebruiken. In tabel 2 is te zien dat Nederland al in 1971 veel gas gebruikte. In de rest van Europa stelde dat gasverbruik veel minder voor. Voor de financiële crisis van 2009-2010 steeg het gasverbruik overal in Europa. Daarna zorgde de crisis voor een afname van het gasverbruik. Die afname is in Nederland steviger en systematischer dan daarbuiten. Het komende decennium zet die daling veel sneller door dan in de rest van Europa. Dat verschil wordt alleen maar groter als het Klimaatakkoord wordt uitgevoerd.

Klimaatstichting HIER concludeerde deze zomer dat 48% van de Nederlanders bereid is om te stoppen met aardgas. De aardbevingen in Groningen worden daarbij veel vaker als redenen genoemd dan het klimaat. 40% van de Ne-

## Een regio als Zeeuws-Vlaanderen zou zich zonder de energie-intensieve industrie geen raad weten

derlanders wil helemaal niet van het aardgas af. De redenen die daarbij genoemd worden zijn dat het te duur zou zijn, dat stoppen met aardgas wordt gezien als 'linkse hobby', en dat Nederland te klein is om impact te hebben.<sup>6</sup> De Europese gaswereld heeft zich achter de ambities van de meerderheid van de EU-regeringsleiders geschaard om in 2050 netto-klimaatneutraal te zijn. Men positioneert gas daarbij als een onmisbare aanvulling op hernieuwbare energie.<sup>8</sup> De redenering daarachter is dat traditionele centrales nodig blijven, ook met een door wind- en zonne-energie gedomineerde

elektriciteitsproductie. Deze centrales kunnen snel extra energie opwekken als het niet waait of als de zon niet schijnt. Juist gascentrales kunnen snel op- en afschakelen om schommelingen in de energievraag op te vangen.<sup>9</sup>

Dat neemt niet weg dat het aandeel gas in de primaire energievoorziening in de Europese Unie constant blijft. Het maakt daarbij niet uit of er een vergaand of gematigd klimaatbeleid wordt gevoerd. Voor het volume van het gasverbruik maakt dat wel uit: hoe ambitieuzer het klimaatbeleid, hoe meer gas er wordt bespaard. De ramingen daarover zijn wel relatief onzeker. Voor het Europese verbruik tot 2025 zijn er zowel prognoses waarbij sprake is van een stijging, als prognoses die een daling laten zien. De milieubeweging is kritisch over de ontwikkeling van het gasverbruik. Zij vindt dat veel Europese landen het gebruik van aardgas sneller moeten terugschroeven omdat anders de Parijse klimaatdoelen niet worden gehaald.<sup>10</sup>

### *Daling van het gasverbruik in Nederland*

Aardgas is een zeer veelzijdige energiebron. Het kan worden gebruikt om te verwarmen of om elektriciteit mee op te wekken. Ook wordt gas gebruikt om stoom te produceren voor industriële processen en als grondstof in de chemische industrie. Afgezien van het Verenigd Koninkrijk komt geen Europees land bij ons in de buurt als het gaat om het aandeel gas in de gebouwde omgeving. In de industrie in West-Europa is gas overal goed voor ongeveer een derde van het energieverbruik. Ook onze elektriciteitscentrales gebruikten in de jaren 2010-2016 veel gas: bijna de helft van hun energie-input.<sup>11</sup>

De industrie is de belangrijkste verbruiker van gas (tabel 3). De aandelen verbruik zijn door de jaren heen constant. Zoals ik verderop in dit artikel zal toelichten zal het aandeel gasverbruik van de industrie in de toekomst toenemen. Het gasverbruik voor elektriciteitsopwekking neemt sterk af. Als het Klimaatak-

Pieter Boot *Gas zal nooit helemaal verdwijnen*

koord volledig wordt uitgevoerd, wordt 75% van onze elektriciteit in 2030 opgewekt door zon en wind. Het gasverbruik voor de elektriciteitsvoorziening zal dan ook niet terugkeren naar het huidige aandeel.

De belangrijkste oorzaak van het dalende gasverbruik is het toenemende rendement van energieomzetting.<sup>12</sup> Dat speelt overal: nieuwe apparaten en machines zijn zuiniger dan oude, de glastuinbouw wordt steeds energiezuiniger en steeds meer huizen en kantoren worden goed geïsoleerd. Dat heeft een gunstig effect op het klimaat en zorgt ervoor dat een kleinere groep Nederlandse huishoudens (2%) onvoldoende geld heeft om het huis in de winter warm te krijgen dan elders in Europa (7,5%).<sup>13</sup>

In de rest van Europa stijgt het energierendement uiteraard ook. Toch leidt dat tot minder afname van het gasverbruik en soms zelfs tot een toename. Dat komt bijvoorbeeld omdat in België en Duitsland veel huishoudens die hun woning nu nog verwarmen met

olie-gestookte cv-ketels overstappen op schonere gasverwarming. In Oost-Europese landen is het aantrekkelijk om inefficiënte oude kolencentrales te vervangen door moderne gascentrales.

### **Industrie versus huishoudens**

In de industrie stijgt het energierendement minder snel dan elders. Burgers vervangen hun cv-ketel vaker dan grote bedrijven hun installaties vervangen. Dat neemt niet weg dat er sprake is van een structuurverschuiving in de industrie.<sup>14</sup> We zien steeds meer hoogwaardige technologie-intensieve industrie, terwijl het belang van de energie-intensieve industrie afneemt. Binnen de energie-intensieve industrie, bijvoorbeeld in raffinaderijen en staalfabrieken, is bovendien sprake van technologische vernieuwing.

Het is bij ons verboden om nieuwe woningen nog op het gasnet aan te sluiten. In het

**Tabel 3** Aandelen (%)\* en omvang (PJ) van het primaire gasverbruik in Nederland bij uitvoering Klimaatakkoord

	2000	2017	2030**
<b>Huishoudens in %</b>	25	22	25-27
<b>Industrie</b>	27	28	34-37
<b>Landbouw</b>	9	10	11-12
<b>Diensten</b>	10	12	9-10
<b>Elektriciteit</b>	25	25	16-17
<b>Totaal in PJ</b>	1517	1310	723-785

\* In 2000 en 2017 exclusief 'overige energie' zoals gas dat nodig is voor de gaswinning en afrondingen.

\*\* Inclusief Klimaatakkoord dat een bandbreedte kent in het verwachte effect.

Bron: CBS, Energiebalans en data van PBL, Klimaat- en Energieverkenning en Effecten Klimaatakkoord (2019).

Pieter Boot *Gas zal nooit helemaal verdwijnen*

Klimaatakkoord is afgesproken dat gemeenten uiterlijk in 2021 een Transitievisie Warmte opstellen waarin ze vastleggen wanneer wijken van het aardgas afgaan. Dat moet in de gebouwde omgeving – zoals bij huizen, kantoren, bedrijfsgebouwen, scholen en ziekenhuizen – voor 2050 het geval zijn. Voor wijken waarvoor dat voor 2030 door de gemeenten zo is vastgesteld, worden ook de potentiële warmte-alternatieven benoemd. Vooralnog blijft open welke alternatieven er zullen komen voor de wijken die na 2030 van het aardgas afgaan. Voor de hand ligt dat er een onderscheid wordt gemaakt tussen gebouwen die beter en minder goed zijn te isoleren en tussen gebieden die dichter en minder dicht zijn bebouwd.

In dichtbebouwde gebieden zijn warmtenetten een goed alternatief voor verwarming met aardgas. Deze warmtenetten kunnen misschien wel voor de helft van de warmtevoorziening gaan zorgen. Voor goed geïsoleerde huizen in minder dichtbebouwd gebied ligt een *all-electric* warmtesysteem zoals een warmtepomp meer voor de hand. Voor huishoudens waar het echt niet anders kan, resteert het gebruik van hernieuwbaar gas.<sup>15</sup> Als tussenoplossing kunnen cv-ketels daar vervangen worden door hybride warmtepompen die het huis doorgaans elektrisch verwarmen en alleen gas gebruiken als het heel koud is.

### **Nationale productie daalt snel**

Waar gaat dat gas vandaan komen? Tot nu toe was dat eenvoudig: Nederland produceerde het zelf en exporteerde aardgas naar omliggende landen. Tot en met 2013 produceerden we 70-80 miljard kubieke meter aardgas per jaar. Daarvan verbruikten we in Nederland zelf eerst 50 miljard kuub en nu nog 40 miljard kuub per jaar.

Onze nationale productie vindt op twee manieren plaats: uit het enorme Groningenveld en uit de zogenaamde kleine velden. De productie uit het Groningenveld gaat in reactie op de aardbevingen in Groningen nu

snel omlaag. De minister van Economische Zaken en Klimaat heeft de bevoegdheid gekregen om per gasjaar een maximum voor de gasproductie vast te stellen. De inzet van het kabinet is daarbij de veiligheid in Groningen te verbeteren en op langere termijn te garanderen. De productie van het Groningenveld is daarom nu 'wettelijk begrensd tot het strikt noodzakelijke'.<sup>16</sup>

In 2013 was de productie 54 miljard kuub gas, in 2016 was deze grens gehalveerd. Voor het huidig gasjaar 2019-2020 (dat loopt tot 1 oktober) bedraagt de maximale gasproductie naar verwachting 11,8 miljard kuub. Dat is gelijk aan het veilig geachte niveau.

## **We zijn een gasland en blijven dat vooralnog, al zijn we lang niet meer zo enthousiast als toen we ons aardgasjubileum vierden**

Minister Wiebes wil de gasproductie in 2022 terugschroeven naar nul (bij een gemiddelde temperatuur).<sup>17</sup>

Die teruggang is gecompliceerd, omdat het Nederlandse gas twee kwaliteiten heeft. Het Groningse gas is laagcalorisch (L-gas) en het gas uit de kleine velden en uit import is hoogcalorisch (H-gas). Je kunt die kwaliteiten niet zomaar verwisselen. Onze huizen en de meeste bedrijven gebruiken gas van Groningenkwaliteit. Als we onze huizen willen verwarmen met (geïmporteerd) H-gas moet daar stikstof aan worden toegevoegd om er L-gas van te maken, of alle cv-ketels en fornuizen moeten worden omgebouwd.

Nederland lost dit op door de Gasunie meer stikstof in te laten kopen. Ook wordt er een stikstoffabriek gebouwd die in 2022

Pieter Boot *Gas zal nooit helemaal verdwijnen*

operationeel kan zijn. Daarnaast stappen de negen grootste industriële verbruikers binnenkort over van L-gas naar H-gas. In de omringende landen worden branders omgebouwd, waardoor minder Groningengas hoeft te worden geëxporteerd. Eenvoudig is het allemaal niet. Als we plotseling alle niet-vitale grootverbruikers moeten afsluiten, zouden door uitval van deze bedrijven volgens minister Wiebes 'honderdduizenden mensen hun baan kunnen verliezen.'<sup>18</sup>

De aardgasproductie uit kleine velden was een Nederlands succesnummer: het handelsbedrijf GasTerra is verplicht het gas uit kleine velden tegen marktconforme condities af te nemen. Tot 2005 was het zelfs verplicht dit te doen met voorrang op het Groningengas. Daardoor is er veel meer gas uit deze velden gewonnen dan bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk. In die tijd was de productie in de kleine velden groter dan in Groningen. Dat is nu ook weer het geval. Maar omdat deze kleine velden aan het einde van hun levensduur komen, neemt de productie af. Er worden bovendien minder nieuwe velden ontdekt. We zijn mede hierdoor meer op import aangewezen.

### *Een enkele exporteur*

De Europese Unie is de grootste gasimporteur ter wereld. Twee derde van het door de EU geïmporteerde gas komt uit Rusland en Noorwegen. Noorwegen kan niet meer exporteren dan het nu al doet en de Noorse exportcapaciteit zal op termijn dalen. De afname van de Nederlandse gasproductie in 2014-2018 ging gepaard met een even grote toename van import uit Rusland.<sup>19</sup>

Sinds 2018 is Nederland ook gasimporteur. Daarmee zijn we een 'gewoon' Europees land geworden. Om niet te veel te betalen is het belangrijk dat we een goede infrastructuur, meerdere leveranciers en een goed functionerende gasmarkt hebben. De Europese import met schepen van vloeibaar gas (LNG) groeit

snel. Import via pijpen uit Rusland is op dit moment het goedkoopst. Import van LNG is belangrijk om een sterkere positie te hebben in de prijsonderhandelingen met Rusland. De Europese Commissie heeft hard gewerkt aan een meer transparante gasmarkt. Op dat gebied zijn grote vorderingen geboekt.

Er spelen ook geopolitieke vragen. Met de Nordstream pijpleiding is er een directe verbinding van Rusland naar Duitsland. Hierdoor wordt het voor Rusland makkelijker Oekraïne onder druk te zetten. De gasmarkt wacht vol spanning af of er eind dit jaar een nieuw transit-contract tussen Rusland en de Oekraïne zal komen. Nederland trekt in dit debat samen

## Als Europa het aardgasgebruik niet sneller terugschroeft, worden de Parijse klimaatdoelen niet gehaald

met Duitsland op. Staatsbedrijf Gasunie heeft een aandeel van 9% in de Nordstream. Nederland doet dit vanuit de gedachte dat het gas het best uit veel richtingen kan komen, waardoor goede handelsplatforms mogelijk zijn die voor leveringszekerheid zorgen. Daarom is Gasunie ook mede-eigenaar van een LNG-terminal in Rotterdam en een nog te bouwen LNG-terminal in Hamburg.

De Verenigde Staten zetten ons onder druk om af te zien van de tweede Nordstream pijpleiding omdat zij vinden dat we niet te afhankelijk moeten worden van Rusland. De Amerikanen willen ons uiteraard ook graag hun eigen (duurdere) LNG verkopen. Voor Nederland is dat niet strikt nodig. LNG kan ook, goedkoper, uit Qatar worden geïmporteed.<sup>20</sup> Nederland heeft zich ingespannen om een 'gasrotonde' te creëren door de combinatie

Pieter Boot *Gas zal nooit helemaal verdwijnen*

van veel verbindingen en de vorming van een liquide handelsmarkt. Dat is gelukt: het Title Transfer Facility (TTF) handelsplatform is nu het meest liquide van Europa.

Nederland is dus net als andere Europese landen afhankelijk geworden van gasimport. Andere landen zijn dat al veel langer en hechten veel waarde aan langetermijncontracten. Nederland als handelsland vindt dat niet nodig en vertrouwt op de TTF. Daardoor hoeft de toenemende gasimport voor ons niet tot grote geopolitieke problemen te leiden. Het gas dat Nederland importeert kan immers van alle kanten komen.

### *Het verschil tussen gas en aardgas*

Het verbruik van aardgas zorgt voor broeikasgasemissies. In een wereld die deze netto niet meer uitstoot – en Europa heeft de ambitie in 2050 zover te zijn – is dus geen plek meer voor het gebruik van aardgas. Maar hoe het op de langere termijn met het mondiale gasverbruik gaat, weten we eigenlijk niet. Met een wereldwijde temperatuurstijging van gemiddeld 2 graden Celsius in het vizier laten de scenario's van de grote energiebedrijven (Shell en BP) en van de International Energy Agency het verbruik van gas tot 2030 stijgen en daarna vooralsnog slechts licht dalen. Bij scenario's uit andere bronnen is de daling sterker.<sup>21</sup>

Gaat het Nederlandse gasverbruik naar nul in 2050? Dat is zeer onwaarschijnlijk. We moeten daarbij een verschil maken tussen aardgas en gas. In bovenstaande cijfers is dat verschil nog niet gemaakt, het zit nu niet duidelijk in de statistieken. Dit gaat door het Klimaatakkoord veranderen en daarna wordt het verschil steeds belangrijker. Het is immers ook mogelijk om bij grootschalige verbranding de vrijkomende koolstof in de grond op te slaan, of om gassen uit hernieuwbare energie te produceren. Hoe zit dit?

In onze huizen en bedrijven hebben we drie soorten energiedragers: gas, elektriciteit en warmte uit bijvoorbeeld stadsverwarming.

Het aandeel gas in het eindverbruik van huizen en fabrieken is met 51% groter dan dat van elektriciteit (31%) of warmte (13%).<sup>22</sup> Het aandeel elektriciteit in de energievoorziening zal toenemen, vooral omdat deze door een snelle toename van de opwekking van wind- en zonne-energie veel makkelijker koolstofarm is te maken dan de gasvoorziening. Maar de toename van het gebruik van elektriciteit heeft grenzen.<sup>23</sup>

Het gasverbruik heeft een kenmerk dat ontbreekt bij elektriciteitsverbruik: een sterk seizoenspatroon. We stoken veel meer in de winter dan in de zomer en gas is makkelijker op te slaan dan elektriciteit. Het vervoer van gas is bovendien veel eenvoudiger omdat we het met een hoge energiedichtheid kunnen transporteren onder de grond. Elektriciteit kan zonder energieverlies alleen over relatief korte afstand getransporteerd worden. Voor hoge voltages gaat dat bovendien niet makkelijk onder de grond. Het is daarom eenvoudiger gaspijpen aan te leggen dan hoogspanningsnetten te bouwen. Gasunie en TenneT hebben berekend dat zonder de back-up van een gasnet in 2050 de piekvraag van elektriciteit vijfmaal zo groot zou zijn als nu. Met zo'n back-up is dat 'slechts' het dubbele.<sup>24</sup> Hieruit zijn twee lessen te trekken: een versterking van het elektriciteitsnet zal altijd nodig zijn, maar bij een verstandige mix van 'elektronen' en 'moleculen' in veel mindere mate dan anders.<sup>25</sup>

Het is dus belangrijk gas schoner te maken. Het percentage aardgas gaat afnemen ten opzichte van het totale gasverbruik. De gasector zelf stelt dat aardgas in de transitie naar een klimaatneutrale energievoorziening alleen daar moet worden ingezet waar er vooralsnog geen werkbaar alternatief is.<sup>26</sup> De gaswereld heeft zijn ideaal gezet op een blijvende rol van moleculen. Zij hebben hun hoop gevestigd op blauwe en groene waterstof en 'groen gas'. Minister Wiebes en het Klimaatakkoord lijken dit te volgen. Het voordeel van deze denklijn is dat we gebruik kunnen maken van gaspijpen en opslagvelden die er al zijn.

Pieter Boot *Gas zal nooit helemaal verdwijnen*

### Waterstof en groen gas

In de industrie wordt al veel waterstof uit gas en olie gehaald. Dit noemen we grijze waterstof. Deze kan koolstofarm gemaakt worden door bij de productie koolstof af te vangen en op te slaan. Zo ontstaat blauwe waterstof. De techniek voor de grootschalige productie van groene waterstof is op dit moment volop in ontwikkeling. Groene waterstof wordt door middel van elektrolyse geproduceerd en is bij gebruik van groene stroom klimaatneutraal. Deze groene waterstof kan idealiter geproduceerd worden op windparken op de Noordzee of in de Sahara met zonne-energie.

Zowel de productiekosten van waterstof door elektrolyzers als de elektriciteitsprijzen moeten omlaag om groene waterstof economisch rendabel te maken. De ene expert is optimistischer over het tempo waarin dit mogelijk is dan de andere. De meeste onderzoekers denken dat blauwe waterstof vooralsnog goedkoper zal zijn dan groene waterstof.<sup>27</sup> Maar ook aan het rendabel maken van groene waterstof wordt hard gewerkt. De eerste Nederlandse elektrolysefabriek van enige omvang wordt in Groningen gebouwd. Het Klimaatakkoord heeft op dit punt grote ambities.

Ook de productie van groen gas uit biomassa zal toenemen. We produceerden in 2018 100 miljoen kuub groen gas (0,3% van de nationale energievraag). Het Klimaatakkoord wil dit opvoeren tot 2 miljard kuub in 2030 (7 tot 8% van de dan voorziene energievraag). Deze alternatieven zijn nu allemaal nog duurder dan aardgas, maar aardgasvrije wijken hoeven dus niet allemaal gasloos te worden.

Voor Europa heeft de Europese Commissie dit allemaal mooi samengevat in scenario's die ten grondslag lagen aan de discussie of we ons ten doel durven te stellen om in 2050 netto-klimaatneutraal te zijn. Van de acht beleidsscenario's die daarvoor zijn opgesteld voorzien twee scenario's slechts in een kleine reductie van het gasverbruik in 2050 ten opzichte van 2015. Twee scenario's laten het

gasverbruik met een derde teruglopen en vier scenario's voorzien in een halvering van het gasverbruik. Het aardgasverbruik is in die laatste vier scenario's tot een kwart of een achtste van het verbruik in 2015 teruggebracht. In de meeste scenario's is het geraamde verbruik van koolstofarme gassen zoals biogas groter dan het geraamde gebruik van waterstof.<sup>28</sup> De internationale scheep- en luchtvaart zijn in deze scenario's niet meegenomen.

Zowel de gasector als de infrastructuurbedrijven TenneT en Gasunie hebben in Nederland nagedacht over de contouren van de rol van gassen in een duurzame energievoorziening. Je moet dan eerst een onderbouwd ver-

### De Amerikanen willen ons graag hun eigen, duurdere gas (LNG) verkopen

moeden hebben over de totale energievraag: hoe snel kan die dalen? Hier speelt de vraag waar we ons gezamenlijk verantwoordelijk voor willen voelen. Momenteel hebben we een doelstelling voor de broeikasgasemissie op ons eigen grondgebied, maar worden de internationale scheep- en luchtvaart — net als in de EU-scenario's — niet meegenomen. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat die sectoren in 2050 wel gewoon mee moeten doen.

TenneT en Gasunie gebruiken drie scenario's met een accent op lokale voorziening, op internationale uitwisseling en een tussenscenario dat vooral nationaal van opzet is. Die scenario's laten een grote bandbreedte zien, maar enkele contouren zijn wel te ontwaren. Als we ons instellen op een verdubbeling van het aandeel elektriciteit in ons nationaal energieverbruik, zouden we volgens TenneT en Gasunie 24-38% waterstof kunnen gebruiken en 14-23% methaan, waarvan een aanzienlijk deel gepro-



Pieter Boot *Gas zal nooit helemaal verdwijnen*

duceerd uit biomassa. Hoe groot dat aandeel biomassa kan zijn, is echter niet bekend omdat we ons dan eerst een beeld moeten vormen waar biomassa het meest nodig zal zijn. Duurzame biomassa zal immers schaars worden.

### ***Internationaal vervoer en een schakelende industrie***

Dan blijven drie heel lastige verbruiksgroepen over: de internationale scheep- en luchtvaart, industriële productie die hoge temperaturen vereist en industrie die aardgas als grondstof gebruikt voor de productie van bijvoorbeeld kunstmest, plastics of farmaceutica. De internationale luchtvaart zal waarschijnlijk niet snel zonder biobrandstoffen kunnen en gas lijkt daar irrelevant. Voor de scheepvaart ligt het – mede door luchtkwaliteitseisen – voor de hand dat zij overstapt op aardgas of biogas.

In ons land is 60% van het industrieel gasverbruik bestemd voor processen die een temperatuur vereisen van meer dan 500 graden Celsius of productie met gas als grondstof.<sup>29</sup> Hier is het verbruik van aardgas moeilijk terug te dringen. Er is weliswaar besparing mogelijk, maar dat kan vaak alleen wanneer grote en vaak complexe processen worden vervangen. Overschakeling op elektriciteit is bij sommige processen heel ingewikkeld. Grondstoffen zullen pas fors minder nodig zijn als we echt op een meer circulaire economie overschakelen. Dit zijn de redenen waarom het aandeel van het gasverbruik in de industrie gaat toenemen (tabel 3). Verbruiksafname in de industrie is veel moeilijker dan in huizen en kantoren. Dat blijft ook na 2030 het geval.

### ***Het belang van infrastructuur***

Hoe we het wenden of keren, er zal een omvangrijke vraag naar gasen blijven bestaan. Technologie, beleid en marktregulering zullen bepalen hoe snel aardgas door duurzame gasen vervangen zal worden en wat de rol van deze gasen blijft. Op korte termijn geeft het

Klimaatakkoord hier een heldere beleidsrichting. Hier komt het nu op de uitvoering aan. Toch is het beeld over de toekomst van ons gasverbruik nog niet compleet. We moeten meer nadenken over wat we met onze energieinfrastructuur aan willen. Het lijkt zonde de ruggengraat van het gasnet zonder na te denken buiten werking te stellen.

Er zijn nu twee soorten gasleidingen: voor het Groningse gas (L-gas) en voor de kleine velden en import (H-gas). Willen we de twee soorten gasnetten behouden? Kan waterstof de functie van een van de aardgassoorten overnemen? Waar moeten de hoogspanningsnetten versterkt en uitgebreid worden? En waar kunnen we beter investeren in gasnetten? Waar komen de warmtenetten in de gebouwde omgeving? Wie gaan die aanleggen en beheren? Wie gaat de op te vangen koolstof uit fabrieken transporteren? En wie zorgt dat lege gasvelden op tijd beschikbaar komen om die koolstof op te slaan?

Voor al deze vragen is nog geen eenduidig antwoord voorhanden. Er is haast geboden omdat deze vragen op verschillende plaatsen beantwoord moeten worden. Besluiten over de aanleg van infrastructuur duren doorgaans meer dan tien jaar en zijn nu urgent als deze infrastructuur in 2030 gerealiseerd moet zijn. De regio's denken na over wat er op lokaal niveau nodig is. Industriële clusters zijn aan het bedenken hoe hun regionale routekaarten eruit moeten zien. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat heeft een waterstofgezant benoemd. Iedereen realiseert zich dat de uitvoering van het Klimaatakkoord niet alleen een technisch vraagstuk is.

### ***Uitdagingen***

Ook bij uitvoering van het Klimaatakkoord bedraagt het aandeel gas in ons energieverbruik in 2030 nog ruim 25% – iets meer dan het Europees gemiddelde. Het tempo waarin het gasverbruik afneemt is bij ons groter dan elders in Europa. Opmerkelijk hierbij is dat

Pieter Boot *Gas zal nooit helemaal verdwijnen*

de beleidsinsteek hierbij volledig nationaal georiënteerd is. Er is weinig discussie over de vraag waarom we plotseling zo anders tegen gas aankijken en waarom we het ineens anders zien dan elders in Europa. Weerzin tegen de gaswinning in Groningen lijkt hier samen te vallen met een niet altijd goed doordacht optimisme over het klimaatbeleid. In andere Europese landen speelt dat er nog veel kolen

## In 2050 zullen de internationale scheep- en luchtvaart wel gewoon mee moeten doen

of huisbrandolie gebruikt wordt om energie of warmte op te wekken. Overstappen op het schonere aardgas is dan een logische stap.

Warmtenetten passen goed in samenlevingen waar collectieve oplossingen populair zijn, zoals Scandinavië of het vroegere Oost-Europa. Ik vraag me af of de individualistische Nederlander die graag eigen oplossingen zoekt er overal warm voor loopt. Warmtenetten brengen immers omvangrijke collectieve kosten met zich mee en eisen een substantiële afzet. Juist voor de sociaal-democratie ligt hier een interessante uitdaging. Een meer collectieve oplossing die ook bij onze tradities past is maatschappelijk vaak het goedkoopst – maar hoe lukt het die te realiseren? Ervaring in de stad Groningen en voorbeeldberekeningen voor de Drechtsteden van het Planbureau voor de Leefomgeving suggereren dat hier zeker oplossingen denkbaar zijn als samenwerkt wordt met woningcorporaties en er lokaal maatwerk geleverd wordt, zodat niet

alleen grootschalige hoge temperatuurnetten maar ook kleinere lage temperatuurnetten een plaats krijgen.

Ook in de industrie zullen de kosten van alternatieven nog fors omlaag moeten. In dat opzicht zal Nederland niet heel veel uit de pas kunnen lopen met het buitenland. Het relatieve aandeel van de industrie in het gasverbruik stijgt omdat vermindering van stoomopwekking in de industrie of het vervangen van aardgas als grondstof lastiger is dan het op een andere manier verwarmen van gebouwen.

Waterstof wordt veel genoemd, maar vereist opslag van CO<sub>2</sub> of voortdurend goedkope hernieuwbare elektriciteit voor de productie van groene waterstof. Nederland heeft daar goede mogelijkheden voor, maar onze samenleving moet dan nog wel grote coördinatievragen beantwoorden. We zien steeds meer politieke wil, maar een samenhangende visie op de uitvoering staat nog in de kinderschoenen. Of een grote transitie ook door de samenleving geaccepteerd wordt moet bovendien nog blijken.

Het Klimaatakkoord heeft een koers bepaald. Het gaat er nu om die uit te voeren. Wat daarbij nog te weinig aandacht krijgt is het belang van de infrastructuur. We moeten daar meer over nadenken en tijdig besluiten nemen, anders zal het niet lukken om de benodigde samenhang in de uitvoering te realiseren en jagen we ons op overbodige kosten.

Hoewel alle gemeenten plannen gaan opstellen wanneer woonwijken van het aardgas afgaan, betekent dat niet het einde van gas in de energievoorziening. Een combinatie van duurzame gassen, elektriciteit en warmtenetten is voor een klimaatneutraal energiesysteem onvermijdelijk. Verschillen tussen het verbruik in zomer en winter zijn anders niet op te vangen en gas blijft nodig als grondstof voor de industrie. We blijven dus ook in een klimaatneutrale en aardgasvrije samenleving afhankelijk van het gebruik van gassen.

Pieter Boot *Gas zal nooit helemaal verdwijnen*

**Noten**

- 1 Geschreven op persoonlijke titel met dank aan Nico Hoogervorst, Paul Koutstaal, Gert-Jan Lankhorst en Iulia Pisca voor hun commentaar op een concepttekst.
- 2 De Raad van State afdeling Bestuursrechtspraak oordeelde op 3 juli dat de minister onvoldoende concreet duidelijk heeft gemaakt waarom na 2018-2019 de gaswinning in Groningen niet sneller kan worden afgebouwd.
- 3 Karel Beckman, Jilles van den Beukel, *The great Dutch gas transition*, The Oxford Institute for Energy Studies, 2019.
- 4 Jacques J. de Jong e.a., *Dertig Jaar Nederlands Energiebeleid*, Clingendael International Energy Programme 2005.
- 5 CBS nieuws 2019/22, *Aardgasbaten uit gaswinning bijna 417 miljard euro*.
- 6 Energiea 16 juli 2019, *Groningen verdringt klimaat bij tanende bereidheid om van gas af te gaan*.
- 7 Cijfers over het energieverbruik worden op twee manieren gegeven: het primaire kijkt naar wat het systeem ingaat (zoals olie, gas, wind), het eindverbruik naar wat bij afnemers terecht komt (grondstof, elektriciteit, warmte door bijvoorbeeld gas of restwarmte). Door verliezen is het eindverbruik lager dan het primaire.
- 8 Eurogas, *New Eurogas President announces gas sector support for EU's 2050 Climate neutrality ambitions*, persbericht 27 juni 2019.
- 9 Iulia Pisca, *Outlook for EU gas demand and import needs to 2025*, Clingendael International Energy Programme, Den Haag 2017.
- 10 Elisa Giannelli, *EU policing of Member State gas plan snot consistent*, Energypost.eu, 27 september 2019
- 11 Door de prijsontwikkelingen van gas, kolen, CO2 in het Europese handelssysteem en elektriciteit kan het aandeel gas in de elektriciteitsvoorziening van jaar tot jaar fors verschillen.
- 12 Pisca 2017.
- 13 European Commission, *Sustainable development in the European Union*, 2019. Onderzoek specifiek naar de Nederlandse problematiek komt op hogere percentages uit.
- 14 Anouk Honore, *Decarbonization and industrial demand for gas in Europe*, The Oxford Institute for Energy Studies, 2019.
- 15 KVGn, *Op weg naar CO2-neutraal in 2050*, 2018.
- 16 Brief minister van Economische Zaken en Klimaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer over het bericht *Gasunie bekijkt of de gaskraan verder dicht kan*, 26 juni 2019.
- 17 De cijfers gelden voor jaren met een gemiddelde winter. In een koude winter mag het iets meer zijn, in een zachte wat minder. Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Gaswinningsniveau Groningen in 2019-2020, 10 september 2019.
- 18 Brief minister van Economische Zaken en Klimaat aan de voorzitter van de Tweede Kamer, Verkenning maatregelen om gaswinning Groningen te verlagen naar 12 miljard Nm3 in het gasjaar 2019-2020, 17 juni 2019.
- 19 Beckman en v.d. Beukel, 2019.
- 20 IEA, 2018.
- 21 PBL, *Insight in Scenario's*, Den Haag 2019. De reden hiervan is dat evident is dat het aandeel kolen of olie gaat dalen, maar dat gas vanuit duurzaamheidsoptiek zowel negatieve (broeikasgasemissies, fossiel) als positieve (minder slecht dan kolen) kanten heeft. In verschillende scenario's wordt dit anders gewogen.
- 22 CBS, *Energiebalans 2018*, aandelen finaal energieverbruik gecorrigeerd voor motorbrandstoffen. Inclusief motorbrandstoffen is het 34% aardgas, 21% elektriciteit en 9% warmte. Die aandelen worden vaker gebruikt. De rest is hernieuwbare energie.
- 23 Gasunie, *Jaarverslag 2018, Netwerken voor verduurzaming*, Groningen 2019.
- 24 Berenschot raamde dat de jaarlijkse kosten van een energiesysteem gebaseerd op alleen 'elektronen' 45 miljard euro bedragen, op 'moleculen' 31 miljard en op warmtenetwerken 38 miljard. Zie Berenschot actueel, april 2018.
- 25 Gasunie en TenneT, *Infrastructure Outlook 2050*, 2019.
- 26 GasTerra, *Jaarverslag 2018*, Groningen 2019.
- 27 IEA, 2018.
- 28 Honore, 2019.
- 29 Honore, 2019.

# De decentralisatie van onze energievoorziening bedreigt de solidariteit

De overheid biedt burgers steeds meer ruimte voor eigen initiatief. Dat lijkt mooi, en is het vaak ook, maar het zet de solidariteit in de samenleving soms flink onder druk. Bij de opgave voor verduurzaming moeten we hierop bedacht zijn; het kan niet zo zijn dat de burgers met weinig geld achterblijven met verouderde en dure energievoorzieningen terwijl de rest van Nederland comfortabel leeft in gasloze woningen.

**LEON P.I.M. HOMBERGEN**

*Universitair docent Bouworganisatievormen & -contracting TU Delft & PvdA-fractievoorzitter Hoogheemraadschap Delfland*

De overheid vertrouwt steeds meer zaken toe aan de eigen verantwoordelijkheid en het initiatief van burgers. Dat past ook bij het idee van de moderne, zelfbewuste en geëmancipeerde burger, die zelf keuzes wil maken en niet betutteld wil worden. Die nadruk op eigen verantwoordelijkheid heeft ervoor gezorgd dat mensen zelf kunnen kiezen in welke wijk van de stad ze een sociale huurwoning betrekken en dat men zelf zijn of haar energieleverancier en telecomprovider kan kiezen.

Sinds kort gaat de overheid nog een stap verder met het aanspreken van burgers op hun eigen verantwoordelijkheid. In een poging meer draagvlak te krijgen voor windmolens en daken met zonnepanelen worden burgers aangemoedigd zelf energie op te wek-

ken. Indien mogelijk kunnen ze zelfs via een coöperatie gezamenlijk energie produceren en inkopen.<sup>1</sup>

Door de zogenoemde Postcoderoos-regeling betalen mensen in de buurt van een windmolen of zonnepark minder energiebelasting op elektriciteit en warmte uit hun eigen buurt en het gebied daar direct omheen. De gedachte achter dit beleid is dat het de bron en de afnemer van energie dicht bij elkaar brengt. Ook moet de Postcoderoos-regeling het draagvlak voor het opwekken van energie uit duurzame bronnen verhogen.

Energie wordt nu nog voornamelijk in grote centrales opgewekt en vervolgens via een groot distributienet over het hele land verspreid. Straks zullen mensen voor wie dat

Leon P.I.M. Hombergen *De decentralisatie van onze energievoorziening bedreigt de solidariteit*

voordelig is en die daarvoor de (financiële) mogelijkheden hebben, overgaan naar nul-op-de-meter, zich afkoppelen van het grote distributienet, of hun energievoorziening lokaal in een coöperatie gaan organiseren. Deze mensen worden hierdoor minder afhankelijk van de grote energiecentrales. *Power to the People!*

Maar de decentralisatie van de energievoorziening heeft ook nadelen. In kwetsbare wijken zijn vaak veel minder mogelijkheden om daken vol te leggen met zonnepanelen en in verstedelijkt gebied kan zelden een windmolen worden gebouwd. Daardoor is het voor bewoners van veelal oudere stadswijken veel moeilijker om de mogelijkheden van de Postcoderoos-regeling te benutten.

Opschaling van de Postcoderoos-regeling kan een verdere tweedeling tussen goede en slechte postcodes in de hand werken. Een bijkomend nadeel is dat dan ook het schaalvoordeel van grootschalige gecentraliseerde energievoorziening verloren gaat. Lokale bewonersinitiatieven halen de krenten uit de pap en bewoners van arme wijken blijven aangewezen op steeds duurder wordende gecentraliseerde nutsvoorzieningen.

### ***Right to Challenge***

Met het *right to Challenge* geeft de overheid burgers de mogelijkheid om publieke diensten zelf te organiseren, als ze kunnen aantonen dat zij die overheidstaak zelf beter of goedkoper kunnen organiseren.<sup>2</sup> Met een beroep op *right to Challenge* kunnen bewoners zelf het afval ophalen in hun wijk, zelf een speeltuintje opzetten, een bibliotheek oprichten of een plantsoen onderhouden. Het is zelfs denkbaar dat burgers zelf hun afvalwater verzamelen en zuiveren. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten noemt hiervoor een veelheid aan mogelijkheden.<sup>3</sup> In sommige gevallen gaat het zelfs om alle gemeentelijke taken.

*Right to Challenge* is overgewaaid uit het Verenigd Koninkrijk. Daar heeft men 'Communi-

nity Rights' (buurtrechten) gedefinieerd, met een 'Right to Bid'<sup>4</sup> en een 'Right to Challenge'.<sup>5</sup> De resultaten hiervan zijn tot nu toe overigens nog beperkt.<sup>6</sup>

*Right to Challenge* werd in Nederland voor het eerst benoemd in 2015 in een motie van de Kamerleden Otwin van Dijk (PvdA) en Linda Voortman (GroenLinks) bij de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning.<sup>7</sup> Veel sociaal-democraten ondersteunen de gedachte achter het *right to Challenge*: afstand nemen van grote bedrijven, macht teruggeven aan de mensen en opkomen voor buurten en lokale

## Lokale bewonersinitiatieven halen de krenten uit de pap en arme wijken blijven aangewezen op steeds duurder wordende nutsvoorzieningen

gemeenschappen. Maar de verschuiving van algemene gecentraliseerde nutsvoorzieningen richting burgerinitiatief en decentralisatie heeft dus ook een belangrijk nadeel.

### ***Nutsvoorzieningen onder druk***

Nutsvoorzieningen zijn over het algemeen gebaseerd op solidariteit. De tarieven van nutsvoorzieningen zijn geëgaliseerd: gelijk voor iedereen. De post wordt overal in Nederland voor hetzelfde tarief bezorgd, ook op afgelegen plekken zoals in de Biesbosch of ver buiten de bebouwde kom. Overal in Nederland stroomt schoon water uit de kraan, ook in gebieden waar dat meer geld kost dan dat het oplevert. Iedereen is voorzien van elektriciteit, ook al woon je ver weg en gebruik je maar weinig stroom. Ook zijn vrijwel alle afgelegen

Leon P.I.M. Hombergen *De decentralisatie van onze energievoorziening bedreigt de solidariteit*

gehuchten aangesloten op het riool zodat zij hun afvalwater niet meer hoeven te lozen op een beek of sloot. Het schone oppervlaktewater komt iedereen ten goede.

Bij de aanleg van snel glasvezel-internet begon het huidige systeem van renderende nutsvoorzieningen te haperen. Waar bij traditionele nutsvoorzieningen vaak een solidariteitsbeginsel zit ingebouwd door een vaste tarifiering, kunnen de aansluitkosten van glasvezel-internet nogal variëren. Doordat de vaste tarifiering en daarmee de solidariteit is losgelaten, leggen de moderne kabelbedrijven de slecht renderende aansluitingen niet of met grote vertraging aan. Hierdoor heeft een deel van het land een snelle glasvezelverbinding terwijl de rest achterblijft met langzaam internet.

### **Beperkte mogelijkheden in kansarme wijken**

Arme volksbuurten kenmerken zich vaak door dichte bebouwing, verstening en hoge bevolkingsaantallen. Deze wijken zijn vaak goedkoop gebouwd op ondergronden die eigenlijk niet zo geschikt zijn voor stadsuitbreiding. In veel oude volkswijken zijn vaak minder mogelijkheden om goed te isoleren en om zelf energie en warmte op te wekken. Grote huizen met mooie daken zijn nu eenmaal makkelijker van zonnepanelen te voorzien dan galerijflats. Een windmolen kan wel aan de stads- of dorpsrand gebouwd worden, maar niet in dichtbevolkte wijken.

In arme wijken slaat klimaatverandering, met de hittestress en de plensbuien die daarbij horen, bovendien extra hard toe. Het grondwater komt er omhoog na flinke buien en door het gebrek aan groen is het er tijdens zomerse hittegolven veel warmer dan elders. Om riolen en waterzuiveringen te ontzien vragen gemeenten en waterschappen bewoners om hun tuinen te vergroenen, een regenton te plaatsen of een groen sedumdak te leggen op het schuurtje. Maar ook dat is gemakkelijker

voor inwoners van een lommerrijke villawijk dan voor degenen die wonen in een zompige wijk met portiekwoningen vol niet functionerende verenigingen van eigenaren en pandjesbazen.

De sociale structuur van een Vogelaar-wijk zorgt er bovendien voor dat bewoners minder snel het initiatief zullen nemen om het dak van de lokale sporthal samen met een coöperatie vol te leggen met zonnepanelen, om zo te profiteren van de Postcoderoos-regeling. Een wijk met veel hoogopgeleiden en goedgeïn-

## **In oude volkswijken zijn vaak minder mogelijkheden om zelf energie en warmte op te wekken**

formeerde burgers met een groot netwerk aan expertises pakt eerder het *right to Challenge* op dan een wijk waar mensen juist leunen op de overheid om te overleven.

Als gezamenlijke initiatieven in kansarme buurten toch van de grond komen, zullen minder mensen mee kunnen doen. Al was het maar omdat minder mensen (spaar)geld kunnen storten in een coöperatie. In de zwakkere wijken willen bewoners misschien best wel iets bijdragen en de handen uit de mouwen steken, maar de omgeving is simpelweg minder kansrijk en de interactie met een ambtelijke werkelijkheid is voor veel inwoners uit deze buurten moeizamer.

Er speelt nog iets dat ons zorgen moet baren: de wijkgerichte energietransitie. De energietransitie maakt ook dat oplossingen voor verduurzaming maatwerk zijn, waarbij het efficiënter is om per wijk voor een bepaalde aanpak te kiezen<sup>8</sup>, simpelweg omdat het te duur is om voor heel Nederland zowel het elektri-

Leon P.I.M. Hombergen *De decentralisatie van onze energievoorziening bedreigt de solidariteit*

citeitsnetwerk te versterken, een warmtenet aan te leggen en het gasnet geschikt te maken voor waterstof. Die afweging en *business case* worden per wijk gemaakt.

Als we niets regelen dan zal bij de energietransitie gelden dat wie het eerst komt, het eerst een claim legt op beperkte netwerkcapaciteit of bijvoorbeeld het gebruik van de beperkte geothermie. Dat betekent straks per wijk aanzienlijke verschillen in mogelijkheden en kosten.

### **Verdere tweedeling dreigt**

Burgers in goed ingevoerde, kansrijke omgevingen regelen het goed voor hun eigen wijk, maar inwoners van kansarme wijken zullen de boot missen en de rekening gepresenteerd krijgen. Dit weerhoudt de overheid er evenwel niet van om ook in deze kansarme wijken meer verantwoordelijkheid van burgers te vragen bij het organiseren van publieke diensten en voorzieningen.

Als we niet opletten raken wijken die toch al te kampen hebben met veel sociale problemen en slechte fysieke omstandigheden nog verder achter. De tweedeling verdiept zich en de inwoners krijgen het zo extra zwaar dankzij duurdere en verouderde voorzieningen.

Precies dat gebeurt nu ook in het Verenigd Koninkrijk, waar de slechte wijken nog verder achterop raken. De overheid trekt zich terug, de kwaliteit van de openbare ruimte holt achteruit en voorzieningen verschromelen.

Het stimuleren van particuliere initiatieven voor nutsvoorzieningen, de *right to Challenge* en een wijkgerichte aanpak kunnen natuurlijk draagvlak creëren bij de bevolking en zo meer mogelijkheden genereren. Maar als alleen mensen profiteren die het toch al goed gaat, dan zou dat wel eens negatief kunnen uitpakken voor het draagvlak over de gehele bevolking. De wijkgerichte aanpak, met het afbakenen van wijken in verkeerde (en dan soms kansarme) eenheden, zonder solidariteit of vereffening tussen de wijken is risicovol voor degenen die het meest afhankelijk zijn en blijven van klassieke nutsvoorzieningen.

Als we niet oppassen wordt de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de overheid zo al te gemakkelijk weggewuifd. Er ligt hier in elk geval een uitdaging voor wethouders. Aan hun de opdracht het systeem te doorzien: 'quick wins' houden geen rekening met solidariteit tussen burgers onderling en versterken de tweedeling. Zonder regie zullen bewoners uit kansarme wijken achterblijven verder achterop raken.

### **Noten**

- 1 Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2018-2019, 31 239 nr 299 *Stimuleringsduurzame energieproductie*.
- 2 VNG (<https://vng.nl/right-to-challenge-rtc/waar-komt-het-right-to-challenge-vandaan>).
- 3 Zie: <https://vng.nl/right-to-challenge-rtc/taken-welke-komen-voor-rtc-in-aanmerking>.
- 4 Een 'right to bid' geeft een buurt de mogelijkheid om 'maatschappelijk' vastgoed over te nemen en zelf te ontwikkelen of te exploiteren. Zie ook <https://www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/nieuws/power-to-the-people.9577271.lynkx>.
- 5 Localism act 2011.
- 6 <https://www.theguardian.com/social-enterprise-network/2013/apr/30/community-right-to-challenge>
- 7 <https://www.parlementaire-monitor.nl/9353000/1/j9vvij5epmj1ey0/vjj7loqu86wi>.
- 8 <https://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/pbl-2018-analyse-van-het-voorstel-voor-hoofdpijnen-van-het-klimaatakkoord-3380.pdf>.

# Het tabaksmoment van de Big Five

Shell, BP, Total, ExxonMobil en Chevron steken enorme hoeveelheden geld in hun lobby voor de fossiele brandstofindustrie. Het is hoog tijd een einde te maken aan de invloed van de fossiele industrie op het beleid, net zoals we dat in het verleden met de tabaksindustrie hebben gedaan.

## COLIN ROCHE

*Campagnevoerder voor Friends of the Earth Europe*

De boodschap van Greta Thunberg en andere klimaatpijbelende scholieren weerklinkt wereldwijd — en de wereld begint er gehoor aan te geven.<sup>1</sup> Onder druk van jongeren en hun medestanders worden politieke machthebbers gedwongen een aantal ongemakkelijke waarheden onder ogen te zien over hun passieve houding de afgelopen jaren in de klimaatcrisis. De klimaatacties van jongeren stuiten echter ook op stevige weerstand, en het is de taak van volwassenen om dat verzet het hoofd te bieden.

Dat acties voor het klimaat tot op heden zo weinig effect hebben, komt deels door de machtige lobby van de fossiele brandstofindustrie. We moeten voorkomen dat deze lobby erin slaagt haar persoonlijke belang — het verstoken van steenkool, gas en olie — boven het publieke belang — een leefbare planeet — te stellen. We moeten dus de confrontatie aangaan met de fossiele-brandstoflobby.

Het staat vast dat de aarde opwarmt — en toch geeft de fossiele industrie jaarlijks miljoenen uit om dit feit te ontkennen of te

verdoezelen, zoals Alexandria Ocasio-Cortez onlangs nog aantoonde.<sup>2</sup> De fossiele sector weet maar al te goed dat haar bedrijven medeverantwoordelijk zijn voor de opwarming van de aarde en de vernietiging van gemeenschappen. Tegelijkertijd verzet zij zich keer op keer tegen inspanningen om de CO<sub>2</sub>-uitstoot te reguleren en het mondiale gebruik van schone, hernieuwbare energie te stimuleren.

De duidelijkste voorbeelden hiervan vinden we in de Verenigde Staten, waar oliebaronnen zoals de broers Charles en David Koch politieke invloed winnen door allerlei kandidaten, partijen en rechtse denktanks te financieren. En dat heeft ze geen windeieren gelegd, nu vrijwel de hele Republikeinse partij (én sommige Democraten) ingepakt is door de olie-industrie, Trump trots verkondigt dat de VS zich uit het akkoord van Parijs terugtrekken, en de Amerikaanse regelgeving op het gebied van milieu en klimaat uitgekleeft is.

Maar de politieke invloed van de grote olie-, gas- en steenkoolbedrijven beperkt zich niet tot de Verenigde Staten. Steunend op haar



Colin Roche *Het tabaksmoment van de Big Five*

gigantische winsten – en met haar bedrijfsmodel in het geding – zet de fossiele industrie enorme bedragen in voor een groot publiciteitsoffensief. Sinds het Klimaatakkoord van 2015 hebben de vijf grootste beursgenoteerde olie- en gasbedrijven (waarvan drie hun hoofdkantoor in Europa hebben) gezamenlijk meer dan \$ 1 miljard uitgegeven aan misleidende ‘branding’ en lobbywerk.<sup>3</sup>

In Brussel, het hart van de Europese besluitvorming, onderwerpen de grote oliemaatschappijen en hun leger aan lobbygroepen de beleidsmakers aan een onophoudelijk bombardement van vergaderingen, advertenties, retraites en gesponsorde evenementen; alles om maar hun stem te laten horen. Uit onderzoek van Friends of the Earth blijkt dat de ‘Big Five’ (Shell, BP, Total, ExxonMobil en Chevron) en hun fossiele lobbygroepen tweehonderd lobbyisten hebben rondlopen in Brussel, dat ze sinds 2010 € 251 miljoen hebben uitgegeven aan lobby-werk bij de EU en maar liefst 327 ontmoetingen hebben gehad met hoge ambtenaren van de commissie-Juncker.<sup>4</sup>

Je kunt geen metro binnenlopen in Brussel, geen online EU-bericht lezen of op Europese sociale media surfen zonder bestookt te worden door boodschappen van de fossiele brandstofproducenten. Je ziet voortdurend Europese politici opdagen op een van de vele gesponsorde evenementen, waar lobbyisten van de bedrijfstak hun energie- en klimaatverhaal verder framen en gezellig bijpraten met belangrijke beleidsmakers.

De Britse regering heeft zelfs al eens een ministerraad gehouden ten kantore van Shell.<sup>5</sup> Maar er zijn ook schimmiger tactieken, zoals klimaatontkennende denktanks die weigeren hun financieringsbronnen prijs te geven en tegelijkertijd publicaties uitgeven waarin alle ophef over klimaatverandering overdreven wordt genoemd.<sup>6</sup>

Degenen die het meest te winnen hebben bij vertraging van de energietransitie zijn continu bezig het Europese klimaat-, energie- en zelfs buitenlandbeleid naar hun hand

te zetten. Het resultaat is een Commissie die geobsedeerd is door steunverlening aan pijpleidingen en infrastructuur. Zo werden op de laatste dag van de aftredende Commissie nog 55 nieuwe gasprojecten aangekondigd; want die zouden in het ‘algemeen belang’ zijn, ook al zijn ze aantoonbaar onverenigbaar met zowel de gas- als klimaatdoelstellingen.<sup>7</sup>

Het resultaat is ook dat klimaatdoelen ver achterop blijven bij wat nodig is om de opwarming van de aarde onder 1,5 °C te houden. Het resultaat is ook dat de doelstellingen om efficiënter met energie om te gaan vrijwillig zijn en dus worden genegeerd, zodat het energieverbruik stijgt in plaats van daalt. Dat de doelstellingen voor hernieuwbare energie tot nu toe nauwelijks verder reiken dan de huidige trend.

### **Ernstig verzwakt**

De invloed van de sector is ook zichtbaar in Europese hoofdsteden. In 2017 kondigde de toenmalige Franse minister van Milieu Nicolas Hulot een wetsvoorstel aan om ‘een einde te maken aan koolwaterstoffen in Frankrijk’ door de uitfasering van (nieuwe) vergunningen voor de exploitatie van fossiele brandstoffen. Na een uitgebreide lobby en zelfs bedreigingen vanuit de particuliere sector werd de wet danig afgezwakt, waardoor ook na de deadline van 2040 nieuwe exploitatievergunningen toegelaten zijn. Toen Hulot een jaar later ontslag nam, noemde hij als reden expliciet ‘de aanwezigheid van lobbygroepen bij de leidende kringen’.

Ondertussen blijft de aarde maar opwarmen, met nu al op alle continenten verwoestende gevolgen voor mensen en dan met name voor de kwetsbaarste gemeenschappen. Het is de hoogste tijd dat het publieke belang voorop komt te staan en ervoor gezorgd wordt dat het grootste deel van de gas-, olie- en kolenreserves van de fossiele brandstofindustrie ook echt in de grond blijft.

Bijna tweehonderd maatschappelijke organisaties ondersteunen een oproep voor een

Colin Roche *Het tabaksmoment van de Big Five*

‘fossielvrije politiek’.<sup>8</sup> Doel: een streep zetten door de grenzeloze toegang van de lobby tot de besluitvorming, door belangenconflicten en draaideuren, door voorkeursbehandelingen zoals subsidies voor fossiele brandstoffen en door ‘partnerschappen’ tussen overheden en de grote vervuilers. Dit is het ‘tabaksmo-

ment’ van de fossiele industrie. Want net als eerder bij de tabaksindustrie moeten we nu, voor onze eigen gezondheid, een einde maken aan de invloed van de fossiele industrie op het beleid. Dat is de enige manier om ervoor te zorgen dat klimaatbeleid de mensen dient in plaats van het bedrijfsleven.

### Noten

- 1 Dit is een vertaling van het artikel ‘Time to ensure climate policy serves the public, not lobbyists’, gepubliceerd op *Social Europe*, 14 november 2019 (<https://www.socialeurope.eu/time-to-ensure-climate-policy-serves-the-public-not-lobbyists>).
- 2 *The Guardian*, 23 oktober 2019, “‘So they knew’: Ocasio-Cortez questions Exxon scientist on climate crisis denial – video’ ([www.theguardian.com/business/video/2019/oct/23/exxon-alexandria-ocasio-cortez-congress-testimony-climate](http://www.theguardian.com/business/video/2019/oct/23/exxon-alexandria-ocasio-cortez-congress-testimony-climate)). Zie ook: Sébastien Duycks bijdrage op Social Europe van 18 september 2019: ‘Time to act for climate justice’ ([www.socialeurope.eu/time-to-act-for-climate-justice](http://www.socialeurope.eu/time-to-act-for-climate-justice)).
- 3 Zie: <https://influencemap.org/report/How-Big-Oil-Continues-to-Oppose-the-Paris-Agreement-38212275958aa21196dae3b76220bdc>.
- 4 Volgens hun eigen cijfers en die van de Europese Commissie. Zie: <http://www.foeeurope.org/fossil-free-politics-research>.
- 5 *The Guardian*, 24 februari 2014: ‘Cameron and Salmond set out vision of independent Scotland and its oil wealth’ ([www.theguardian.com/politics/2014/feb/24/cameron-salmond-independent-scotland-north-sea-oil](http://www.theguardian.com/politics/2014/feb/24/cameron-salmond-independent-scotland-north-sea-oil)).
- 6 *The Guardian*, 10 oktober 2019, ‘Revealed: top UK thinktank spent decades undermining climate science’ ([www.theguardian.com/environment/2019/oct/10/thinktank-climate-science-institute-economic-affairs](http://www.theguardian.com/environment/2019/oct/10/thinktank-climate-science-institute-economic-affairs)).
- 7 Zie: [www.foeeurope.org/EU-commission-backs-55-controversial-new-fossil-fuel-projects-311019](http://www.foeeurope.org/EU-commission-backs-55-controversial-new-fossil-fuel-projects-311019).
- 8 Zie: [www.foeeurope.org/fossil-free-politics-letter](http://www.foeeurope.org/fossil-free-politics-letter).

# Maak de invloed van lobbyisten zichtbaar

Lobbyisten van de olie- en gasindustrie hebben in Brussel veel te lang onder de radar kunnen opereren. Mohammed Chahim reageert op het artikel van Colin Roche met een pleidooi voor veel meer transparantie.

## MOHAMMED CHAHIM

*Lid van het Europees Parlement voor de PvdA*

De grote olie- en gasbedrijven zijn zich al tientallen jaren bewust van de schadelijke milieueffecten van fossiele brandstoffen. Vanwege hun winstgedreven houding hebben zij dit niet met het grote publiek gedeeld. Dit was namelijk niet in het belang van hun bedrijf of hun aandeelhouders. Het is dus duidelijk dat we deze bedrijven niet kunnen vertrouwen om zelf beslissingen te nemen die in overeenstemming zijn met het algemeen belang van onze samenleving en onze planeet. Integendeel, zoals Alexandria Ocasio-Cortez al suggereerde: de fossiele brandstofindustrie gaf miljoenen uit om de realiteit van de opwarming van de aarde te ontkennen en te vervormen.

De aanwezigheid van de grote olie- en gasbedrijven is ook merkbaar in het Europees Parlement. Of het nu via hun lobbyisten is die vergaderingen met leden proberen op te zetten, of de enorme hoeveelheid advertenties in de politieke tijdschriften: de grote olie- en gaslobby is goed vertegenwoordigd.

Als we de doelstellingen van het Akkoord van Parijs willen bereiken, kunnen we de fossiele brandstofindustrie niet laten bepalen

welke maatregelen we moeten nemen. Voor de toekomst van onze planeet moeten we de opwarming van de aarde en de schadelijke gevolgen ervan bestrijden. Natuurlijk moeten we niet alleen de fossiele brandstofindustrie de schuld geven. Ze zijn afhankelijk van beïnvloedbare personen die namens hen invloed uitoefenen op de wetgevingsprocedures. Sommigen van deze personen geloven misschien zelfs dat ze het juiste doen, terwijl anderen onze planeet willens en wetens verwoesten, samen met de fossiele brandstofindustrie.

We moeten daarom proberen de gevoeligheid van de leden van het Europees Parlement voor de grote olie- en gaslobbyisten te verminderen. Een manier om dit te doen is door hun verantwoordelijkheid zichtbaar te maken. We moeten bijvoorbeeld aan het kiesdistrict van een lid kunnen laten zien of, en hoe vaak, ze ontmoetingen hebben met grote olie- en gasbedrijven en vervolgens volgen of ze hun (stem)gedrag hebben aangepast ten gunste van deze bedrijven. Om dit te doen, moeten we de transparantie vergroten over precies welke leden met welke lobbyisten ontmoeten en waar deze bijeenkomsten over gaan.

Mohammed Chahim *Maak de invloed van lobbyisten zichtbaar*

Als Progressieve Alliantie van Socialisten en Democraten in het Europees Parlement verwelkomden wij daarom de aanpassing in de gedragscode dit jaar: rapporteurs, schaduwrappoteurs en commissievoorzitters zijn vanaf nu verplicht hun vergaderingen met lobbyisten te registreren. Een andere welkome aanvulling zou zijn om een gemeenschappelijk verplicht transparantieregister in te stellen, niet alleen voor het Europees Parlement, maar ook voor de Raad en de Commissie.

Als we doorgaan met het vergroten van de transparantie met betrekking tot het lobbyen,

kunnen we individuele leden beter verantwoordelijk houden voor het samenwerken met lobbyisten. Ik hoop dat zo de individuele leden van het Europees Parlement die door de lobbyisten zijn beïnvloed, daarop ook aangesproken zullen worden. Iemand die de taak heeft om te handelen in het belang van onze Europese burgers en onze planeet, kunnen we niet toestaan alleen het belang van de grote olie- en gasbedrijven te verdedigen. Als dit gebeurt, moeten we hen daarop kunnen en willen aanspreken.

# Besturen zonder wij

Duco Bannink schreef een essay over de dubbele ziel van de PvdA, die van de kosmopoliet en de egalitarist. Daar is niet zo veel aan te doen, aan die dubbele ziel, concludeert hij, behalve er maar gewoon eerlijk over te zijn.

## DUCO BANNINK

*Universitair hoofddocent aan de Universiteit van Amsterdam*

Je zal maar van de PvdA zijn, dat is geen pretje. Bij de PvdA gebeurde in het klein wat in het groot in de samenleving gebeurde. De PvdA scheurde uit elkaar, op dezelfde manier als de boven- en onderkant van de samenleving uit elkaar gescheurd zijn. We hebben lang gedacht dat we die twee gratis bij elkaar konden houden, dat het vanzelf ging. Maar dat bleek helaas niet het geval.

Zo'n beetje tot de periode-Kok, leek de PvdA een electoraat te omvatten dat twee voorkeuren verenigde. Enerzijds wilde men openheid voor anderen en andersheid, ook buiten onze eigen samenleving, en anderzijds wilde men een relatief hoog niveau van solidariteit binnen onze samenleving handhaven. Dit is niet problematisch als die eigen samenleving relatief homogeen en relatief gesloten is, maar het wordt problematisch in

tijden van globalisering en individualisering. Dan dringt zich een buitenwereld op, terwijl we die voorheen gewoon konden negeren. Voorheen althans, beïnvloedden veranderende verhoudingen in die buitenwereld maar een beetje wat er binnen de samenleving gebeurde.

We wilden dus een hoog niveau van solidariteit of egalitarisme en we hechtten aan een open, kosmopolitische benadering van de wereld. Deze positie is in een plaatje weer te geven (figuur 1). De PvdA scoorde 'hoog-hoog'. De twee andere traditionele middenpartijen, VVD en CDA, zijn ook in het plaatje weergegeven. De VVD scoorde 'laag-laag,' terwijl het CDA op beide dimensies ongeveer in het midden scoorde.

Uiteraard is er veel op figuur 1 af te dingen, want ook vroeger was er zowel binnen de PvdA

**Figuur 1**



als binnen de VVD en het CDA onenigheid hierover. Zo pleitte Wiardi Beckman voor de nationale gedachte. Maar het punt is: in een Nederland dat maar weinig werd geconfronteerd met de buitenwereld konden de partijen hun posities veilig handhaven. Als de buitenwereld zich niet opdringt, kun je, kon de PvdA, gevaarloos overeind houden dat we streven naar zowel solidariteit als naar kosmopolitisme, een open wereld.

Maar de wereld veranderde. Zo polariseert de arbeidsmarkt, omdat de wereld van werk een globale wereld is geworden. De gevolgen van die polarisatie worden vooral gevoeld aan de onderkant van de arbeidsmarkt en ook de neveneffecten van een opener wordende wereld kunnen door mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt moeilijk worden vermeden.<sup>1</sup>

Globalisering maakt dat de buitenwereld zich opdringt en dat zien we onder meer terug in de vorm van concurrentie vanuit landen met lagere arbeidskosten op de arbeidsmarkt, maar vervolgens ook in domeinen als wonen of wijkwelzijn. In die domeinen zijn levenskansen op ongeveer dezelfde manier ongelijk. Een lage opleiding leidt tot een hoge gevoeligheid voor concurrentie op de arbeidsmarkt en een hoge mate van concurrentie met nieuwe anderen bij het wonen. Een hoge opleiding leidt tot een sterke positie op de arbeidsmarkt en tot de mogelijkheid om zich in het wonen te isoleren van dat wat men van die buitenwereld wil vermijden of – naar keuze – om zich juist niet te isoleren. Hiervan zou je kunnen zeggen: inderdaad, de wereld wordt opener, dat is uitermate vervelend, wij vangen dat voor u op.

Maar dát gaat niet, vanwege een tweede probleem. Openheid leidt niet alleen tot polarisatie van kansen, het beperkt ook de mogelijkheden van sociale bescherming voor mensen met weinig kansen. Een systeem van sociale bescherming functioneert op grond van de begrenzing die dat systeem heeft. Om de inkomsten die nodig zijn voor die bescherming te genereren via belasting is het nodig dat draagkrachtige burgers de heffing van die inkomsten niet kunnen ontwijken.

Zelfstandig ondernemerschap is een route om dat wel te doen, dat ontwijken. In een dubbele betekenis: de werkgever aan de onderkant van de markt kan door het inhuren van zzp'ers zijn werkgeversverplichtingen ontwijken; een werknemer aan de bovenkant kan door zich aan te bieden als zelfstandig ondernemer de van hem gevraagde solidariteit ontwijken. Onder druk van een zich opdringende buitenwereld gebeurt dit ook.

## Moeten we de flexibilisering van de arbeid omarmen omdat we dan meekunnen in een globaliserende, maar hardvochtige wereld?

Om bij de herverdeling van de middelen nog een betekenisvolle bijdrage te kunnen leveren aan het inkomen van degenen die beschermd worden, is het daarnaast nodig dat de te beschermen groep begrensd is in omvang. De hoog-hoog-positie van de PvdA op de dimensies van solidariteit en kosmopolitisme is daarmee onmogelijk, althans ongeloofwaardig geworden.

### *De vlucht twee kanten op*

Dit heeft denk ik twee tegenbewegingen opgevoerd. Wie zich vooral verbonden voelt met de sociaaleconomische bovenkant, pleit voor meer onderwijs en open grenzen en noemt het inperken van sociale bescherming onvermijdelijk. Wie zich vooral verbonden voelt met de sociaaleconomische onderkant, pleit voor het behouden van sociale bescherming en noemt het inperken van de openheid van Nederland onvermijdelijk.

De eerste groep is vanuit de traditionele sociaal-democraten van de PvdA gevlucht naar

D66 en GroenLinks en die zijn steeds liberaler geworden in hun vraag om openheid en de realisering van de randvoorwaarden daarvoor (een beroep op de eigen verantwoordelijkheid). De tweede groep is vanuit de traditionele sociaal-democraten van de PvdA gevlucht naar de SP en soms ook de PVV en die zijn steeds radicaler geworden in hun vraag om sociale bescherming en de realisering van de randvoorwaarden daarvoor (grenzen dicht).

Tussen die twee posities is de PvdA gemangeld sinds het ‘de boel bij elkaar houden’ van Kok en Cohen steeds lastiger leek te worden. Het is niet op basis van kiezersonderzoek, maar ik denk: na de eerste afstraffing voor het kosmopolitisme van Samsom volgde de tweede voor het egalitarisme van Asscher.

‘Jaja, maar we komen terug’, zeggen we dan, hoopvol verwijzend naar de marginale zetelwinst bij de laatste verkiezingen. ‘Jullie hebben ons verraden’, zeggen intussen de arbeideristische ex-PvdA-ers, als we staan te canvassen.<sup>2</sup> ‘Jullie laten de nieuwe thema’s liggen,’ zeggen de bakfietsen. ‘Wat een slappe hap’, zeggen degenen die altijd al VVD stemden.

Paars (de twee kabinetten-Kok, van 1994 tot 2002) was de laatste poging om de twee kanten bij elkaar te houden. ‘Egalitair en competitief tegelijkertijd zijn kan heus wel, als we het maar beter organiseren’, zei Paars. Na Paars kwam Fortuyn die Paars een puinhoop vond.<sup>3</sup> Na Fortuyn kwam het CDA, die een beroep deed op de gemeenschapszin.<sup>4</sup> En tijdens

Rutte-III zei fractievoorzitter Dijkhoff dat de liberalen hebben gewonnen.<sup>5</sup> Laten we hopen dat na Dijkhoff niet Baudet volgt.

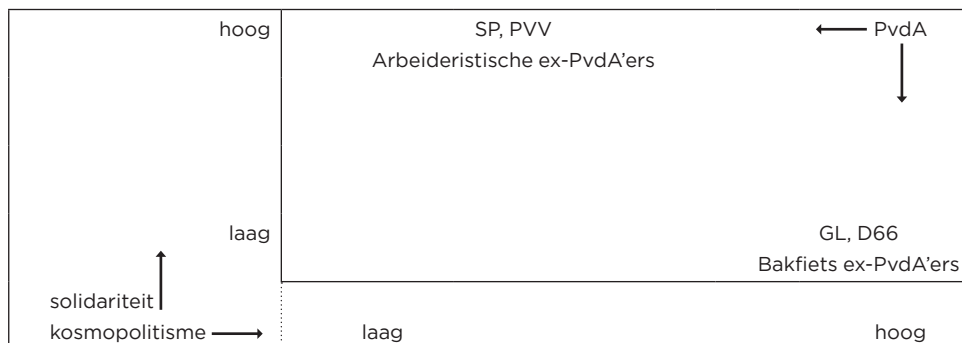
### Verlamming

Naar mijn half-externe, half-interne waarneming is de PvdA verlamd geraakt door dit conflict. Moeten we de flexibilisering van de arbeid omarmen omdat we zo meekunnen in een globaliserende, maar hardvochtige wereld? Moeten we de grenzen dichtdoen en ons verschuilen achter onze muren van bescherming, in weerwil van de zich opdringende buitenwereld?

Beide posities zijn uitermate onbevredigend, maar we hebben de vlucht naar voren niet echt in beeld. Wat is het strategische alternatief dat enerzijds de bescherming van onze laagopgeleide achterban (‘arbeideristisch PvdA’) overeind houdt, maar dat anderzijds ook open is naar de buitenwereld en zo de zorgen van onze hoogopgeleide achterban (‘bakfiets-PvdA’) erkent?

Laat ik het duidelijk stellen: ik heb geen idee. Ik weet niet wat het strategische alternatief is dat arbeiders en bakfietsen bij elkaar houdt. En het is ook niet aan mij. Wel weet ik iets anders. Ik heb een boek geschreven met de titel *Besturen zonder wij*.<sup>6</sup> In ons bestuur doen we alsof de verandering van Nederland in de open wereld helemaal vanzelf gaat én we doen alsof iedereen mag meepraten over welke

**Figuur 2**



kant we op willen. Dat kan niet allebei tegelijkertijd waar zijn. Dat is over de *procedure*.

*Inhoudelijk* is de lijn: 'De tendens richting een open wereld is onvermijdelijk, maar we redden u desalniettemin voor zover die open wereld dat toelaat.' (Niet dus.) Tja, als ik die onderkant was, zou ik ook zeggen: 'Valt u zelf maar dood.'

Het verschil verhardt zich en hangt steeds steviger samen met verschillende ideeën over hoe Nederland moet worden ingericht. Dat is onze hedendaagse polarisatie. Het lastige voor het bestuur is dat de 'wij' die de beslissingen moet nemen onduidelijk is geworden én dat het 'wij' die het voorwerp van die beslissingen is, daarmee ook onduidelijk is geworden. Wie moet hier nu eigenlijk beslissen? Dat weten we niet meer precies. En namens wie of ten behoeve van wie of over wie beslist die beslisser dan eigenlijk? Dat weten we eigenlijk ook niet. De 'we' die het zou moeten weten en de 'we' over wie dat weten gaat, zijn allebei onduidelijk.

Wat me het meest ergert aan hedendaags bestuur is de suggestie dat het horizontaal is: dat we allemaal mogen meedoen met het proces van elkaar wederzijds overtuigen. Dat vooronderstelt ten onrechte dat we ons allemaal in de mainstream van de besluitvorming bevinden. 'We' spreken horizontaal, maar liever toch alleen met diegenen die het met ons eens zijn en de rest negeren we. Die 'we' is inderdaad heel selectief. Dat is ongeveer wat Thierry Baudet c.s. terecht cultuurmarxisme noemen.

Ik zit dus met het probleem dat ik het eens ben met de cultureel-conservatieve, alt-right analyse dat het hedendaagse bestuur de boze burger echt, diepgaand negeert (een probleem rond de *procedure*). Tegelijkertijd ben ik het volledig oneens met de opvattingen van diezelfde boze burger (een probleem rond de *inhoud*). Om te kunnen besturen, heb je een 'wij' nodig (die feitelijke analyse deel ik met de cultureel-conservatieve positie), maar dat 'wij' bestaat niet én het met kracht weer terugbrengen van zo'n 'wij' vind ik ook hele-

maal niet wenselijk (op dat normatieve punt ben ik het volledig oneens met de cultureel-conservatieve positie). In de tussentijd hebben we toch wel tot op zekere hoogte enige afstemming nodig.

### **Wat is 'besturen zonder wij'?**

Besturen zonder wij is *niet neutraal*. Daar waar de vraag wie wij zijn onderwerp is van de besluitvorming, is er geen wij om op voort te bouwen bij diezelfde besluitvorming. Een wij om op voort te bouwen voelt neutraal: we werken ons beleid uit op basis van een gedeeld wij waarover we het eens zijn. Maar precies de vragen waar het tegenwoordig over gaat — Hoe moet die arbeidsmarkt eruit zien? Investeren we in sociale bescherming of vragen we dat mensen investeren in hun eigen capaciteiten? Doen we de grenzen open en willen we sterk geïntegreerd zijn in globale netwerken van economische en sociale uitwisseling? Doen we de grenzen dicht en definiëren we Nederlanderschap op een inhoudelijke manier die de sociale cohesie versterkt? — die vragen dus, zijn vragen naar de aard en reikwijdte van het wij. Een neutraal antwoord op die vragen is niet mogelijk.

Zonder 'wij' is het lastig een beroep te doen op een bestaand, neutraal aanvoelend 'wij' als we tot bestuur willen komen. Wat overblijft is besturen door ik. Uiteraard niet alleen ikzelf, maar ook andere ikken, die iets anders denken en willen. Ik neem een wereld waar en zeg daar dingen over. Ik neem waar dat anderen een wereld waarnemen en dat zij andere dingen over die wereld zeggen dan ik. Ik en die ander verschillen zowel in onze feitelijke weergave van die wereld als in onze normatieve waardering van die wereld. Het zou mooi zijn als dat niet zo was, maar het is wel zo.

Het heeft geen zin om het standpunt aan te hangen dat ik gelijk heb, dat mijn feitelijke inzicht en mijn normatieve voorkeur de juiste zijn. Het is te veel gevraagd van die ander om mijn wereldbeeld en voorkeuren aan te hangen. Maar het is ook te veel gevraagd van mij



om het wereldbeeld en de voorkeuren van die ander aan te hangen. Dat laatste geldt, vind ik nou toevallig, helemaal als die ander alt-rechts is. Maar als die ander alt-rechts is, zal hij wel vinden dat mijn wereldbeeld en voorkeuren verschrikkelijk zijn.

### ***Niet zalven!***

Nu komt er een stap die ik-als-bestuurskundige en ik vermoed ik-de-PvdA niet willen doen, maar die toch moet. Ik-als-bestuurskundige, ik dus vanuit een eigen positie, niet ik als de objectieve waarheid, denk dat we de facto een onderdeel van een globale netwerksamenleving zijn en ik vind dat wel prettig. *Ik* vind dat we eerder moeten streven naar openheid inclusief de daarbij behorende uitsluiting, hoe pijnlijk ook, dan naar solidariteit, inclusief de daarbij behorende geslotenheid, opdat we die vermijden. Ik doe hiermee een dubbele uitspraak, namelijk een feitelijke (ik denk dat we onderdeel van een netwerk zijn) en een normatieve (dat vind ik goed). Ik laat mijn normatieve voorkeur voortvloeien uit mijn feitelijke uitspraak.

Ik denk echt dat het niet zal lukken terug te keren naar een zowel fysiek als cultureel omsloten Nederland, als dat er al ooit is geweest. Castells noemt dat de 'space of place'.<sup>7</sup> We zijn allang helemaal vervlochten in wereldompannende netwerken van economische en sociale verbanden. Castells noemt die de 'space of flows.'

Nu presenteer ik een normatieve voorkeur voor een open samenleving als een gevolg van een als neutraal gepresenteerde kennisinhoud. Als de sociale structuur een netwerk is ('neutrale' kennisinhoud), dan moet bestuur niet gericht zijn op het terugbrengen van een geïstitutioniseerd idee van natie en staat (normatieve voorkeur). Ik denk en vind dat inderdaad, maar ik moet me ervan bewust zijn dat ik één actor ben in een netwerksamenleving waarin ook allerlei anderen rondlopen. Dat wat ik beleef als de non-conflictueuze vaststelling van een feit, beleeft de ander als de

conflictueuze voorstelling van een norm.

En dat is goed, dat is precies hoe het moet. De vorm van bestuurlijke interactie moet zo zijn dat we transparantie hebben over de voorkeuren van actoren. Mijn inhoudelijke voorkeur, die ik dus onvermijdelijk moet formuleren als bestuurskundige en die ik zeker zou moeten formuleren als ik bestuurder was, is dat ik wil dat we een open samenleving zijn.

Ook ik-de-PvdA moet een positie formuleren. En hoog-hoog is daarbij minder geloofwaardig dan vroeger. Hoog-hoog voelt aan als: die mensen van de partij zeggen dat iedereen mee mag praten, maar ze zullen de zorgen van degenen die het moeilijk hebben toch weer niet horen. Dit is geen pleidooi voor het overkort omarmen van die zorgen. Dat redden we ook niet.

## In ons hedendaags bestuur wekken we de suggestie dat we allemaal mogen meedoen met het proces van elkaar wederzijds overtuigen

Mijn lijn zou zijn: niet zalven! Maak zichtbaar dat we een conflict hebben. Analyseer en maak zichtbaar waar dat conflict over gaat. Analyseer op basis daarvan waar (dus *bij wie*) kosten en opbrengsten liggen. En maak zichtbaar dat die kosten en opbrengsten inderdaad worden toebedeeld bij de keuzes die we maken in dat conflict. Dus: maak zichtbaar dat er macht wordt uitgeoefend.

Daarbij: zelfs al denk ik dat de beweging naar openheid noodzakelijk en onvermijdelijk is, dan nog kan ik haar niet formuleren als onvermijdelijk, maar moet ik haar formuleren als wenselijke respons. Dit is een politiek gevecht over voorkeuren en hun consequenties, geen wetenschappelijk debat over waarheid.

Voor mensen die gehecht zijn aan de 'space of place' net zozeer als voor mensen die gehecht zijn aan de 'space of flows,' bestaat de wereld uit een set kenmerken die we kunnen duiden als een structuur van een bepaalde aard.

Place-mensen zeggen: we hebben een arbeidsmarkt die polariseert. Er is veel slecht betaald werk aan de onderkant, veel goed betaald werk aan de bovenkant, niks ertussenin; als je niet boven zit, zit je dus onderin gevangen. Dat is het gevolg van de keuze van 'bazen' om hun productie in lagelonenlanden

---

## Het hedendaagse bestuur negeert de boze burger ook echt

---

onder te brengen en van landsbestuurders om de grenzen open te gooien, waardoor er strijd is om de arbeidsplaatsen die er nog zijn. Die keuze wijzen we af en we willen beleid dat dit ongedaan maakt.

Flows-mensen zeggen: we hebben een arbeidsmarkt die polariseert. Er is veel slecht betaald werk aan de onderkant, veel goed betaald werk aan de bovenkant, niks ertussenin; als je niet boven zit, zit je dus onderin gevangen. Dat is het gevolg van de keuze van 'actoren' om hun productie in lagelonenlanden onder te brengen en van andere actoren om hun arbeidscapaciteit aan te bieden waar dat het meest zinvol leek, waardoor er een patroon ontstond van herverdeling van arbeid op wereldschaal en ook binnen Nederland. Die beweging onttrekt zich tot op grote hoogte aan sturing. Wat we misschien kunnen proberen is om onder 'ons' (en wie dat precies is, is niet te bepalen, laten we het voorlopig houden op de mensen die zo'n beetje 'hier' rondlopen) te kijken of we onze kansen in die open wereld een beetje overeind kunnen houden.

'Place' zegt: we hebben wel een duidelijke omgrenzing (feitelijke uitspraak) en daarom moeten we die verdedigen (normatieve uitspraak). 'Flows' zegt: we hebben geen duidelijke omgrenzing, de wereld dringt zich op (feitelijke uitspraak) en daarom moeten we daar in mee bewegen (normatieve uitspraak)

### *Netwerkje spelen*

Wordt het nu vanzelf allemaal beter als we in een soort wereldsamenleving fijn netwerkje gaan spelen met elkaar? Nee! Dat is niet het punt. Het wordt veel, veel moeilijker. De socioloog Beck stelde kort voor hij overleed in 2015 dat 'we' uiteindelijk zullen gaan herkennen en vervolgens erkennen dat we lid zijn van een risicogemeenschap op wereldschaal, dus dat we op wereldschaal dezelfde risico's delen, bijvoorbeeld de risico's van global warming, en dat 'we' vervolgens een aanpak op wereldschaal van die risico's gaan ontwerpen. Dat nu, lijkt me flauwekul. Die alomvattende aanpak hadden 'we' namelijk ook al niet in een enkel land.

In de natiestaat, ook in Nederland, was de omgang met risico's altijd enorm selectief. Sommige risico's werden wel gedekt en andere niet. Er waren enorme ongelijkheden in de Nederlandse verzorgingsstaat in de periode dat je Nederland misschien nog een beetje als natiestaat kon beschouwen, laten we zeggen de jaren vijftig tot tachtig. Er was ongelijkheid tussen insiders en outsiders op de arbeidsmarkt en er was enorme ongelijkheid tussen man en vrouw. Als er al risico-arrangementen op wereldschaal ontstaan, dan zullen ook die ongelijk zijn.

Er is geen 'we' op basis waarvan we een antwoord op sociale problemen kunnen waarmaken en er is zelfs geen 'we' op basis waarvan we überhaupt kunnen vaststellen wat die problemen eigenlijk zijn. De mensen die eruit vallen zijn precies de mensen voor wie het erg moeilijk is om in zo'n wereld mee te doen, dus om er weer in te komen. Als er een 'we' was, kon die 'we' ze wel redden, maar de 'we' die

dat moet doen is veel zwakker dan voorheen. Dus bestuurders moeten niet tegen ze liegen door te doen alsof ze die 'we' terug kunnen toveren en door te doen alsof er nu een 'we' is die naar ze luistert.

Politieke partijen lijken te doen alsof het hier niet gaat om echte pijn. Ze volharden in de gedachte dat er weliswaar maatschappelijk conflict is, maar dat dit *niet echt* is, overkomelijk is. Dat lijkt me niet de goede weg. Voor zover er 'we' is, zouden we begrip kunnen

uitspreken voor de moeilijke situatie van degenen die het maar heel moeilijk redden. We zouden duidelijk moeten zeggen dat we niet zeker weten en niet zeker kunnen weten of het beter wordt. En we kunnen het misschien een beetje draaglijker maken, leven in een netwerksamenleving. Dat redden we denk ik net. Dat zouden we moeten doen.

*Onlangs verscheen 'Besturen zonder wij' van Duco Bannink bij Amsterdam University Press.*

### Noten

- 1 Autor, D. en D. Horn (2013). 'The growth of low-skill service jobs and the polarization of the US labor market', *American Economic Review*, 103 (5): 1553-1597; Goos, M., A. Manning en A. Salomons (2012). *Explaining Job Polarization: The Roles of Technology, Offshoring and Institutions*, paper; Went, Robert, Monique Kremer en André Knottnerus (red.) (2015). *De robot de baas. De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk*, Den Haag: WRR.
- 2 Laaiend, zeggen ze dat, diep teleurgesteld en beledigd, ik heb het meegemaakt.
- 3 Fortuyn, P. (2002). *De puinhoopen van acht jaar paars*, Uitvoorn: Karakter.
- 4 Met als illustratie de titel van het strategisch akkoord van Balkenende-III: *Samen Werken, Samen Leven* (TK 30891, nr. 4).
- 5 'We hebben strijd gevoerd. Nu zijn we de dominante stroming. We hebben gewonnen.'
- 6 Bannink, Duco (2019). *Besturen zonder wij. In een samenleving zonder wij*, Amsterdam: VU University Press.
- 7 Castells, M. (2000), 'Toward a sociology of the network society', *Contemporary Sociology*, 29 (5), 693-699.

# Maak de gemeentepolitiek Wibaut-proof

De gemeentepolitiek moet weer Wibaut-proof worden. Dat betekent in elk geval dat we de gemeenteraad niet laten ondersneeuwen door allerlei postmodern bestuurlijk jargon dat te pas en te onpas de term ‘democratisch’ plakt op ideeën en voorstellen die in feite de macht verschuiven van de kiezers en hun vertegenwoordigers naar professionele bestuurders.

## RUUD KOOLE

*Redacteur S&D*

Wie het huidige wetgevingstraject van de Omgevingswet of de plannen van minister Hugo de Jonge op het terrein van de langdurige zorg beschouwt, denkt waarschijnlijk niet gelijk aan de grote sociaal-democratische wethouder Floris Wibaut.<sup>1</sup> De naam van de liberaal Johan Rudolf Thorbecke komt heel misschien iets eerder op bij de huidige plannen, maar ook dat is niet zeker. Toch probeert dit artikel de huidige plannen met beide namen te verbinden. Maar dat zal pas verderop gebeuren in het betoog, dat de democratische controle op het lokale bestuur tot hoofdthema heeft.

### **Wibaut en Thorbecke**

Eerst wordt stil gestaan bij de opvattingen van Wibaut en Thorbecke over de lokale democratie.<sup>2</sup>

Dit jaar precies honderd jaar geleden stond op het congres van de Vereeniging van Sociaal-democratische gemeenteraadsleden een herzien ontwerp voor het gemeenteprogram op de agenda. Dat ontwerp was opgesteld

door Wibaut en Ankersmit, maar was in feite geschreven door de eerste.

Natuurlijk was er veel aandacht voor de woningbouw. De oorspronkelijke Zeeuwse Wibaut had net zijn eerste periode als wethouder in Amsterdam achter de rug en de volkshuisvesting was zijn wethoudersambitie geweest. Na veel gedoe was hij in 1917 alvast begonnen met de bouw van noodwoningen en in 1918 kon eindelijk worden begonnen met het gehele plan van 3500 woningen.<sup>3</sup>

Maar nog meer aandacht in het gemeenteprogram was er voor de levensmiddelenvoorziening. Dat was na de jaren van de Eerste Wereldoorlog niet verwonderlijk. Als wethouder had Wibaut onder andere te maken gehad met het aardappeloproer in juli 1917 waarbij tien doden vielen en 108 gewonden. Dat oproer was ontstaan nadat de nationale regering weigerde in te gaan op verzoeken van het Amsterdamse college om de regelmatige aanvoer van aardappelen te verzekeren. Het oproer raakte Wibaut diep en dat was voor hem de reden om in het gemeenteprogram van 1919

zoveel aandacht te besteden aan de levensmiddelenvoorziening. 'Zij moet overal de kern worden onzer gemeentepolitiek', zei hij op het partijcongres dat jaar, waar het program werd aangenomen.<sup>4</sup>

'Gemeentelijke voortbrenging, aanvoer, verwerking en verkoop van levensmiddelen niet slechts voor de grote steden, doch ook voor plattelands- en kleinere gemeenten. Goed ingerichte markten voor levensbehoeften. Gemeentelijke melkcentrales. Keuring van levensmiddelen, ook ten opzichte van voedingswaarde. Gemeentekeuken en – eethuizen', aldus punt 5 van het program.<sup>5</sup>

### **De verzorgingsgemeente**

Voor Wibaut stond gemeentepolitiek centraal in zijn denken over een rechtvaardige wereld. De gemeente was zijn geloof, is wel gezegd.<sup>6</sup> En het gemeenteprogram van precies honderd jaar geleden laat dat zien. Een heel actieve gemeente op allerlei terreinen, of zoals dat program het omschreef: 'Zorg voor woning, voeding, opvoeding, ontwikkeling, gezinszorg, vereenvoudiging van den arbeid der huisvrouw, gezondheidszorg, enz. enz., al deze onderwerpen vormen een onderdeel van het beleid van het gemeentebestuur.'<sup>7</sup>

Gilles Borrie, die over Wibaut een proefschrift schreef, heeft het naar analogie van de 'welvaartsstaat' wel de 'welvaartsgemeente' genoemd.<sup>8</sup> Herman de Liagre Böhl die in 2013 een biografie over Wibaut publiceerde, spreekt over een verzorgingsgemeente, die de voorloper was van de naoorlogse verzorgingsstaat.<sup>9</sup>

Wibauts algemene opvatting over de plaats van de gemeente in het Nederlandse politieke stelsel kan men grofweg met twee termen aanduiden: zelfstandigheid en hoofdschap. Zelfstandigheid van de gemeente ten opzichte van andere bestuurslagen, inclusief een eigen belastinggebied. Volgens hem waren gemeenten beter in staat dan de rijksoverheid of particulieren om de noodzakelijke collectieve voorzieningen tot stand te brengen en daarom

pleitte hij ook voor decentralisatie, of in zijn eigen woorden: een 'uitgebreid zelfbestuur voor de gemeente...', zo uitgebreid als maar mogelijk is met eerbiediging van het noodige staatsverband'.<sup>10</sup>

En binnen de gemeente gold voor hem het hoofdschap van de gemeenteraad. Ook toen hij wethouder was, verzette hij zich hevig tegen het idee om bevoegdheden bij de raad weg te halen en die bij uitvoerende ambtenaren te leggen. Hij onderkende wel de noodzaak om expertise in te schakelen bij de

### **Ook toen hij wethouder was, verzette Wibaut zich hevig tegen het idee om bevoegdheden bij de raad weg te halen**

steeds ingewikkelder wordende vraagstukken van beleid, maar het bestuur van de gemeente diende bij de raad te blijven.<sup>11</sup> Toen in 1912 een staatscommissie anders had voorgesteld, had hij de algemene vergadering van de Vereniging van Sociaal-democratische gemeenteraadsleden overtuigd om een motie aan te nemen die er op aandrong 'dat de oppermacht van den Raad uit democratisch oogpunt met alle energie dient te worden gehandhaafd'.<sup>12</sup>

Voor Wibaut dus geen wethouders van buiten de raad en geen bestuursbeslissingen in handen van deskundige ambtenaren belast met het aansturen van gemeentediensten, gemeentebedrijven of zelfstandige bestuurscommissies. Directeuren en voorzitters van die diensten of commissies dienden slechts raadgevers te zijn.<sup>13</sup> Het dagelijks bestuur moest in handen van het college blijven dat volledige verantwoording aflegde aan de raad, die als hoofd van de gemeente de richting van het beleid vaststelde.

In 1929 zou Wibaut zich dan ook stevig, maar vergeefs verzetten tegen de Financiële-verhoudingswet van premier en minister van financiën De Geer, die de gemeenten eigen belastingheffing ontnam en in plaats daarvan een substantieel gemeentefonds in het leven riep. Volgens Wibaut betekende dit het einde van de gemeentelijke zelfstandigheid. Hij sprak later van ‘de slechtste wet die in onze herinnering in het Nederlandse parlement is tot stand gekomen’.<sup>14</sup> Dat dat gebeurde zonder dat de SDAP-fractie in de Tweede Kamer had tegengestemd, en ook de meerderheid van Eerste Kamer fractie, waarvan hij deel uitmaakte, instemde met de wet, deed hem zeer verdriet.<sup>15</sup>

Wat wel is gebleven is het formele hoofdschap van de gemeenteraad. Vele pogingen die sindsdien zijn ondernomen om dit te veranderen, zijn mislukt. In artikel 125, lid 1 van de Grondwet staat nog steeds heel fier: ‘Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad.’

Wibaut wist met zijn nadruk op het hoofdschap van de raad Thorbecke aan zijn zijde. Het was immers Thorbecke geweest die met zijn grondwet van 1848 de basis had gelegd voor ons huidige staatsbestel. En daarin paste een volksvertegenwoordiging die met een vrij mandaat op basis van een redelijke en openbare gedachtewisseling tussen gekwalificeerde individuele vertegenwoordigers tot politieke besluiten komt in het algemeen belang. Ook op lokaal niveau.

Het ‘communalistisch’ ideaal van Thorbecke was een vitale lokale gemeenschap die zich zelf bestuurt. Door de introductie van de rechtstreekse verkiezing van de raad die aan het hoofd van de gemeente staat, maakte Thorbecke korte metten met twee, volgens hem onwenselijke, situaties. Ten eerste werd zo voorkomen dat de raad zou bestaan uit afgevaardigden van wijken en buurten die elk hun particuliere belangen naar voren zouden brengen. Geen cliëntelisme dus. Dat zou haaks staan op het algemeen belang. En ten tweede

kwam zo een einde aan de poging die koning Willem I had ondernomen om van gemeenten een soort lokale filialen van rijksbeleid te maken door middel van een ‘gedeconcentreerde bonapartistische bureaucratie’, zoals Joop van den Berg het noemt in de prachtige bundel *De Gemeenteraad*, die vorig jaar is verschenen.<sup>16</sup>

Op basis van Thorbeckes communalisme hadden de gemeenten immers het recht gekregen zelfstandig initiatieven te ontplooiën. Ook hier wist Wibaut Thorbecke aan zijn zijde,

## Koning Willem I had gepoogd van gemeenten een soort lokale filialen van rijksbeleid te maken door middel van een ‘gedeconcentreerde bonapartistische bureaucratie’

al was met de opkomst van politieke partijen het functioneren van de raad wezenlijk veranderd sinds Thorbecke: niet het debat tussen individuen, maar dat tussen fracties van partijen stond er centraal.

Bij een ander kenmerk van Thorbeckes staatsopvatting valt te betwijfelen of Wibaut en Thorbecke wel aan dezelfde kant stonden. Dat betreft de uniformiteit, die eveneens formeel nog steeds overeind staat. Tussen Wibauts wens van een zo ver mogelijk doorgevoerde decentralisatie en Thorbeckes nadruk op bestuurlijke eenvormigheid bestaat een zekere spanning. Met Thorbeckes Gemeentewet van 1851 werd de bestuursvorm voor alle gemeenten gelijk. Geen verschil meer tussen steden en dorpen. En daarbij hoorde ook het hoofdschap van de gemeenteraad. Samen met de Provinciewet van 1850 werd zo een drielagige structuur van het Nederlandse politieke stelsel vastgelegd, die veel later het ‘Huis van Thorbecke’ zou gaan heten.

### *Het Huis van Thorbecke*

Met dat Huis van Thorbecke is iets vreemds aan de hand. Het is een krachtig beeld: een stevige structuur (een huis) met drie verdiepingen (gemeente, provincie, Rijk). Het is ook een vertekenend beeld, alsof Thorbecke deze structuur voor eeuwig heeft bedacht en er niets aan kan worden veranderd zonder deze 'hoofdstructuur' geweld aan te doen.

Het vorige kabinet, Rutte II, zag dat er inmiddels het nodige aan het huis was verbouwd en probeerde vergeefs andere renovaties door te voeren, maar meende tegelijk over te moeten gaan tot een 'herstel van de oorspronkelijke hoofdstructuur', door inmiddels ontstane 'entresols' en 'kelders' te verwijderen.<sup>17</sup> Het resulteerde in de afschaffing van de Wgr+-gebieden en van de deelgemeenteraden.

Verscheidene auteurs hebben erop gewezen dat de metafoor van het Huis van Thorbecke een veel te statisch beeld oproept. De bestuurskundige Theo Toonen schreef in 2006: 'Helaas heeft deze metafoor al te vaak het denken over oplossingen bemoeilijkt of geblokkeerd. Wij menen echter dat Thorbeckes 'intelligent ontwerp' niet statisch en mechanisch is, maar dynamisch en flexibel'.<sup>18</sup>

Het huidige kabinet, bij monde van minister Ollengren, lijkt eveneens die mening te zijn toegedaan.<sup>19</sup> In de Thorbecke-lezing van vorig jaar in de vorm van een brief aan de 'Weledelgestrenghe heer Thorbecke, waarde Rudolf' zei de minister dat de problemen van de mensen in het ene deel van het land anders zijn dan de problemen van mensen in het andere deel van het land. Zij suggereerde daarom verschillen tussen bestuursmodellen van gemeenten te accepteren, mits die blijven binnen 'de essentiële randen van het speelveld van de democratie en de rechtsstaat'.

Concrete voorstellen deed zij echter nog niet.<sup>20</sup> Zij was er wèl van overtuigd dat als Thorbecke vandaag geleefd zou hebben, hij ook voor verandering zou zijn, 'want was jij het niet, [Waarde Rudolf,] die de term 'organische staatsleer' muntte?'<sup>21</sup>

Inderdaad is bekend dat Thorbecke een organische staatsopvatting had, maar zoals Remieg Aerts het in zijn recente biografie van Thorbecke omschrijft: 'Zijn organische staat was een geheel dat vanuit uniforme principes werd vormgegeven, zodat de provincies en gemeenten allemaal dezelfde ruimte kregen om hun eigen zaken te beheren',<sup>22</sup> ook al waren er in de tijd van Thorbecke zeker zulke grote verschillen tussen het ene deel van het land en het andere. Zo makkelijk is het dus niet om Thorbeckes naam voor het karretje te spannen van de door het huidige kabinet voorgestane differentiatie tussen gemeenten, hoe die er ook uit zal zien.

Dat neemt niet weg dat het Huis van Thorbecke als metafoor de huidige stand van zaken niet adequaat beschrijft. Zo is Europa als vierde bestuurslaag niet meer weg te denken. De Raad voor het openbaar bestuur spreekt inmiddels over het Rijk als een 'middenbestuur' tussen regio's en Europa.<sup>23</sup> Let wel: niet tussen provincies en Europa! Dat laat zien hoe binnen Nederland de verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen veranderen.

Met de door Wibaut zo betreurde maar door anderen zeer geprezen Financiële-verhoudingswet van 1929 en de nieuwe Gemeentewet van 1931 verschoof de balans van de gemeente naar het Rijk en van de raad naar het college. Door de uitbouw van de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog kwam dit in een stroomversnelling. Zeker, formeel bleef de raad het hoofd van de gemeente, maar door de sterke toename van het aantal taken van de gemeente werd het college feitelijk dominant in het gemeentelijk bestuur, al bleef de volledige controle op dat bestuur aan de raad.

De verhouding tussen de bestuurslagen veranderde eveneens, niet alleen door de Financiële-verhoudingswet, maar ook door genoemde groei naar de verzorgingsstaat, die daar overigens alles mee te maken had. De centrale overheid nam steeds meer taken op zich. De uitvoering werd gedaan door de gemeenten, in medebewind, zoals de term daarvoor is gaan luiden. Om dat goed te kun-

nen doen was enige coördinatie tussen rijk en gemeenten van belang. Maar anders dan in ons omringende landen gebeurde dat niet in een regionaal of provinciaal orgaan, maar in de zuilen.

Volgens Theo Toonen verklaart dat de relatief onderontwikkelde positie van provincies in het Huis van Thorbecke. ‘Warme’, ‘mensgerichte’ taken (zoals verricht in scholen, ziekenhuizen, welzijnsinstellingen, woningcorporaties, zorg- en bejaardentehuizen) werden door het ‘particulier initiatief’ van de zuilen bediend. Coördinatie met het landelijke niveau vond – op overigens nogal onnavolgbare wijze – plaats in de zuilen, waardoor voor de provincie slechts de ‘koude’ gebiedsgerichte, ‘fysieke’, taken resteerden.

## De Raad voor het openbaar bestuur spreekt inmiddels over het Rijk als een ‘middenbestuur’ tussen regio’s en Europa

Met de ontzuiling vanaf de jaren zestig van de twintigste eeuw ontstond daarom een probleem, want daarmee verdwenen ook genoemde coördinatiemechanismen. Omdat daarvoor aanvankelijk niets in de plaats kwam, bleef slechts centrale sturing of marktwerking als alternatief coördinatiemechanisme over. En dat is wat gebeurde, aldus Toonen in 2006, vlak nadat de gemeente een dualiseringsoperatie had ondergaan. Het is een interessante gedachte, maar wel uit 2006. Inmiddels zijn we een aantal decentralisaties in het sociale domein verder en komt de Omgevingswet eraan.

Wat betekenen die decentralisaties voor het Huis van Thorbecke? Zijn de gevolgen van deze ontwikkelingen ‘Wibaut-proof’, in

de zin dat democratische invloed en controle verzekerd zijn? Een ‘oppermachtige’ raad is honderd jaar na Wibaut niet realistisch, maar mede-vormgeving en controle op deze zeer belangrijke beleidsterreinen zijn vanuit democratisch oogpunt zeer wenselijk.

### *De verzwakking van de lokale democratie*

Was versterking van de positie van de raad niet het doel van de dualiseringsoperatie van 2002? De eindverantwoordelijkheid van de raad zou hierdoor toch worden aangescherpt?<sup>24</sup> Over die dualisering is veel gezegd en valt nog veel te zeggen, maar ik beperk me hier tot de observatie van de commissie-Van de Donk uit 2016, waar de huidige minister Ollengren lid van was, dat het dualisme niet heeft gebracht wat er van werd verwacht.<sup>25</sup> Dat was overigens te voorzien.

De klacht van de commissie-Van de Donk dat het dualisme soms lijkt te zijn veranderd in een ‘intern gericht wij-zij denken tussen raad en college ... als ware het een moderne wapenwedloop’,<sup>26</sup> heeft veel van een waarheid als een koe. Als je dualisme wilt, moet je er immers niet van opkijken dat raad en college tegenover elkaar komen te staan. Maar in een parlementair stelsel, ook op lokaal niveau, geldt de vertrouwensregel. De regering, het college, moet het vertrouwen genieten van de meerderheid van de volksvertegenwoordigers. Die regel impliceert tot op zekere hoogte een feitelijk monistische band tussen college en een meerderheid van de raad en daarom was het idee van de dualisering vanaf het begin conceptueel onjuist.<sup>27</sup> Maar in plaats van dat te concluderen, zet de commissie-Van de Donk in op wat zij noemt een ‘meervoudige democratie’.

Die term weerspiegelt een bredere trend in het denken over politieke stelsels, waar de nodige vraagtekens bij te zetten zijn. Die bredere trend is: kritiek op het veronderstelde slechte functioneren van de electorale pijler van de democratische rechtsstaat.<sup>28</sup> Verkiezingen, partijen, gemeenteraden, parlementen zou-



den niet meer goed functioneren en daarom zou de legitimatie van het politiek-bestuurlijke stelsel vooral gezocht moeten worden buiten dat electorale kanaal. In onafhankelijke toezichtsorganen, autoriteiten en andere *unelected bodies*, of in het op andere manieren betrekken van mensen bij de politiek, als burgers, maar niet als kiezers.

Denk op lokaal niveau aan interactieve beleidsvorming, allerhande ‘tafels’, burgerinitiatieven, ‘doe-democratie’. Nu is met dat laatste niet per se iets mis, maar om elk contact met burgers, dat eigenlijk vanzelfsprekend zou moeten zijn, nu ook aan te duiden met het begrip ‘democratie’ werkt verhullend.

Dat geldt ook voor de term ‘meervoudige democratie’. Zeker, de commissie-Van de Donk stelt nog wel dat de rol van de gemeenteraad ‘wezenlijk’ blijft, maar de nadruk ligt toch op andere contacten van bestuurders met de bevolking, dus buiten de vertegenwoordigers in de raad om. Want het electorale kanaal werkt in de ogen van de commissie niet goed en de gemeenteraad wordt van alles verweten.<sup>29</sup> Daarom richt de commissie alle aandacht op die andere contacten, die dan ‘participatieve’ of ‘maatschappelijke’ democratie worden genoemd. En alles bij elkaar heet dat dan ‘meervoudige democratie’.<sup>30</sup>

Het basiskenmerk van elke democratie, *one person, one vote*, waarbij de aldus gekozen volksvertegenwoordiging het laatste woord heeft bij de interpretatie van de wil van het volk, dreigt hierdoor op een zijspoor te worden gerangeerd ten gunste van bestuurders die claimen de volkswil beter te kennen door hun eigen contacten met burgers. Wibaut zou zich in zijn graf omdraaien, want van de ‘oppermacht van den Raad’ blijft zo wel heel weinig over. En ook Thorbecke zou raar op hebben gekeken, want al sprak hij niet graag over ‘volkssoevereiniteit’, bij hem was het de botsing van opvattingen van gekozen vertegenwoordigers in raden en parlementen waaruit de waarheid naar boven zou komen. Dat was de kern van zijn parlementair stelsel.

Wanneer in het electoraal-parlementaire kanaal iets niet goed gaat, is het zaak te proberen dáár verbeteringen aan te brengen. Dat kan gepaard gaan met andere, innovatieve, manieren om de bevolking bij de publieke zaak te betrekken, maar die zijn hoogstens aanvullend en mogen niet ten koste gaan van de beslissende rol van de volksvertegenwoordiging. Het momenteel in gemeenteland en regeringskringen populaire idee van een *right to challenge*, een ‘uitdaagrecht’, is daarom niet zonder risico. Dat recht voor burgers en lokale verenigingen om een alternatief plan in te dienen voor de uitvoering van collectieve voorzieningen in hun directe omgeving, kan de positie van de gemeenteraad ondergraven, zegt ook een commissie van staatsrechtgeleerden.<sup>31</sup> De door de commissie-Van de Donk genoemde ‘wezenlijke’ rol van de raad is onvoldoende: in een parlementaire democratie dient op lokaal niveau de raad het laatste woord te hebben.<sup>32</sup> Dan is het stelsel ‘Wibaut-proof’.

Wat dat betreft stemmen de recente ervaringen met de decentralisaties niet hoopvol. Ik citeer uit een recent wetenschappelijk artikel van de bestuurskundigen Marcel Boogers en Rik Heussing:

‘Hoewel decentralisaties beogen de democratische zeggenschap op overheidstaken te vergroten, blijken decentralisaties de lokale democratie op twee manieren te hebben verzwakt. Allereerst hebben ze geleid tot een forse schaalvergroting van het lokaal bestuur, door gemeentelijke herindelingen en vooral door de vorming van regionale samenwerkingsverbanden. Met name regionalisering heeft allerlei negatieve gevolgen gehad voor het functioneren van de lokale democratie. Ook door het decentralisatiebeleid zelf is de sturende en controlerende rol van de gemeenteraad – zeker op de korte termijn – verzwakt, terwijl decentralisaties juist een sterke rol van de gemeenteraad veronderstellen bij het afstemmen van gedecentraliseerd beleid op lokale wensen en omstandigheden.’<sup>33</sup>

De forse schaalvergroting heeft geleid tot wat wordt genoemd de ‘decentralisatie-paradox’: decentralisatie wordt vaak beargumenteerd met de redenering dat de kleinere schaal van het ‘nabije’ lokale bestuur doorgaans beter in staat is maatwerk te leveren en – mede daardoor – doelmatiger te werken, maar heeft vaak tot effect dat de nieuwe taken vragen om meer en hoger gekwalificeerde ambtelijke en bestuurlijke capaciteit, wat weer leidt tot samenvoegingen van gemeenten of tot regionale samenwerking. Weer verder weg van de burger dus.

Bij de recente decentralisaties in het sociale domein vinden de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering vaak in regionale samenwerkingsverbanden plaats. En op dat niveau is er – zoals bekend – geen volksvertegenwoordiging. Maar niet getreurd, dan noemen we het toch ‘verlengd lokaal bestuur’? Boogers en Heussing maken er op basis van hun onderzoek korte metten mee: het is geen ‘verlengd lokaal bestuur’, maar ‘verlegd lokaal bestuur’, waar gemeenten weinig meer over te zeggen hebben, laat staan hun gemeenteraden.<sup>34</sup>

Regionale samenwerking is geen nieuw verschijnsel,<sup>35</sup> maar is de laatste decennia wel sterk toegenomen. Soms werden gemeenten daar ook door de wetgever toe verplicht. Niks ‘terugkeer naar de hoofdstructuur’ van het Huis van Thorbecke! En was het nog maar zo dat die samenwerking steeds in hetzelfde verband plaatsvindt. Maar dat is niet het geval. Gemeenten bevinden zich in een onoverzichtelijk web van regionale verbanden. Dat heeft tot gevolg dat daarin telkens over een bepaald deelterrein wordt gesproken en besloten, waardoor integrale politieke afwegingen, die in de gemeenten zouden moeten plaatsvinden, steeds moeilijker worden.

In dat web van regionale verbanden lopen wethouders van de ene regionale vergadering naar de andere. Voor raadsleden is het zeer moeilijk te doorgronden. Gemiddeld nemen Nederlandse gemeenten aan 16 verschillende regionale samenwerkingsverbanden deel, waarin zij met gemiddeld 47 verschillende ge-

meenten te maken krijgen, alle pogingen om te komen tot meer ‘congruentie’ ten spijt.

In de besturen daarvan zitten genoemde wethouders en burgemeesters (er zitten weinig raadsleden in), die zo minder tijd doorbrengen op het gemeentehuis, wat de lokale democratie ook niet bevordert. Bovendien kunnen er loyaliteitsconflicten ontstaan: bestuurders die zich hebben gecommitteerd aan een regionaal onderhandelingsresultaat, terwijl de gemeenteraad van een collegelid verwacht dat hij of zij loyaal is aan lokale belangen. Wanneer lokale en regionale belangen uiteen lopen, kan dat spanning opleveren. Het beeld dat Boogers en Heussing in hun onderzoek laten zien is niet overal negatief, maar de eindconclusie is toch wat in het citaat al naar voren kwam: de positie van de lokale democratie is verzwakt.

### ***De Omgevingswet en veranderingen in de langdurige zorg***

Gaat dat anders worden bij de Omgevingswet? De invoeringswet voor die nieuwe wet over de ‘koude’, ‘gebiedsgerichte’ fysieke leefomgeving ligt nu voor in de Eerste Kamer. Een groot voorbereidingstraject loopt al jaren: 26 wetten en 70 AMvB’s worden in het project geharmoniseerd in één Omgevingswet, 4 AMvB’s en 1 Omgevingsregeling.

Op 1 januari 2021 zou alles in werking moeten treden. Vanuit het perspectief van parlementaire invloed zou je vraagtekens kunnen zetten bij het feit dat de inhoudelijke normstelling op AMvB-niveau plaatsvindt en niet in formele wetten; in de wet staan alleen de hoofdelementen. Maar dat was voor deze gigantische wetsoperatie al niet veel anders.

Wanneer we kijken naar het lokale niveau, valt waar te nemen dat gemeenten behoorlijk aan de slag zijn met de voorbereiding, al vindt volgens een onderzoek minder dan de helft van de gemeenteambtenaren dat de eigen organisatie op koers ligt.<sup>36</sup> Grote zorgen zijn er over het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO), dat nodig is om de nieuwe wet uit te

kunnen voeren. Dat zou wel eens opnieuw tot vertraging van de invoeringsdatum kunnen leiden.

Ongeveer een derde van de gemeenten zou al een omgevingsplan gemaakt hebben, waarin alle regels over de fysieke leefomgeving die de gemeente stelt binnen haar grondgebied zijn opgenomen. De provincies maken een provinciale omgevingsverordening; de waterschappen hun eigen waterschaps-verordening.

Voor de Wibaut-toets moeten we vooral naar de omgevingsplannen kijken. Die komen in de plaats van de bestemmingsplannen. So

## De coördinatie tussen rijk en gemeenten gebeurde in Nederland niet in een regionaal of provinciaal orgaan, maar in de zuilen

*far, so good:* het omgevingsplan wordt door de raad vastgesteld. Maar wat gebeurt er wanneer het college van B&W in een concreet geval afwijkt van dat plan? En dat gebeurt in de praktijk nogal eens. Tot dusver geldt dat bij grote afwijkingen van het bestemmingsplan de raad instemmingrecht heeft. Maar de bedoeling van de nieuwe wet was aanvankelijk om dat instemmingsrecht om te zetten in een adviesrecht.<sup>37</sup> Dat zou de positie van de raad aanzienlijk hebben verzwakt.<sup>38</sup> Gelukkig heeft een amendement van de Tweede Kamer daar dit voorjaar een stokje voor gestoken.<sup>39</sup> Het advies werd door het amendement bindend. Bij een zogeheten 'buitenplanse omgevingsactiviteit' zou de raad een doorslaggevende rol moeten hebben. Maar dan moet de raad wel tevoren in het omgevingsplan expliciet aangeven wanneer een dergelijk bindend raadsadvies is vereist.

De reeds verzwakte positie van de raad moet niet verder achteruitgaan. Raadsleden hebben al zo veel op hun bordje door decentralisaties in het sociale domein, door opgaven in het kader van de klimaattransitie en door de nieuwe omgevingswet, dat zij er wellicht niet aan toekomen om dit tijdig te agenderen. Zij moeten zich op dit punt de kaas niet van het brood laten eten en in actie komen om ervoor te zorgen dat Wibaut en Thorbecke tevreden zouden zijn. Grote lokale beslissingen, ook in het fysieke domein, horen uiteindelijk door deliberatie en besluitvorming in de volksvertegenwoordiging, in de raad, tot stand te komen.

Het voorbeeld van de langdurige zorg laat zien dat het daarbij niet zal blijven. Interessant was de opmerking in de *Troonrede* dit jaar dat de regering voor de zomer van 2020 'de contouren voor de toekomstige organisatie van de zorg' zal schetsen. Dat klonk al anders dan het regeerakkoord dat nog stelde dat er geen nieuwe stelselwijziging zal plaatsvinden.<sup>40</sup> De brief van minister De Jonge van september dit jaar over de hervorming van de langdurige zorg wekte de indruk dat er wel degelijk weer een stelselwijziging zit aan te komen, waarvan de kernwoorden zijn: verdere regionalisering en samenwerking.<sup>41</sup> In plaats van concurrentie, die zo centraal stond in de vorige stelselwijziging, moet er nu vooral worden 'ontschot' en samengewerkt, tussen gemeenten, zorgkantoren, zorgverzekeraars en andere spelers. En dat moet dan vooral op het niveau van de regio gebeuren: 'meer regie in de regio'.

Nu valt daar zeker het een en ander voor te zeggen, maar het voegt zich wel weer bij het eerder geconstateerde verschijnsel dat met name regionalisering in het sociale domein allerlei negatieve gevolgen heeft voor het functioneren van de lokale democratie. Thorbecke had bedacht dat bij elke bestuurslaag een volksvertegenwoordiging hoort en dat is bij de regio niet het geval. Wibaut-proof is deze ontwikkeling evenmin. Gemeenteraden worden erdoor op afstand gezet: geen 'verlengd lokaal bestuur', maar 'verlegd lokaal bestuur'.

### **Wat te doen?**

Achter de verschuivende verhoudingen binnen en tussen de bestuurslagen speelt als altijd het vraagstuk van hoe democratie te combineren met bestuurlijke doelmatigheid. Verschuiving van macht van raad naar college en van gemeente naar regio wordt steeds beargumenteerd vanuit doelmatigheidsoverwegingen. En doelmatigheid wordt doorgaans weer gekoppeld aan professionaliteit, waardoor besturen op welk niveau dan ook steeds zwaarder zijn gaan leunen op de deskundigheid van specifieke ambtenaren, die nogal eens tamelijk invloedrijke posities innemen.

Maar de verschuiving kan ook te ver gaan. Niet alleen is dit om democratische redenen onwenselijk, het is op den duur ook niet doelmatig. Want hoe groter de legitimiteit van overheidshandelen, des te efficiënter zal overheidsbeleid ook kunnen worden doorgevoerd. En die legitimiteit wordt verkregen door enerzijds goed beleid en een goede uitvoering daarvan. Herman Tjeenk Willink heeft daar terecht voortdurend op gehamerd. En anderzijds door reële invloed van de burger als kiezer.

Dat laatste is essentieel in een democratie: dat kiezers het eerste en het laatste woord hebben. Zij stemmen op partijen en hun kandidaten en kunnen deze bij een volgende verkiezing blijven steunen of laten vallen. Kiezers moeten kunnen afrekenen.<sup>42</sup> Maar dan moeten volksvertegenwoordigers tussen verkiezingen door wèl de mogelijkheid hebben hun aldus verkregen mandaat uit te oefenen.

Vooral door de sluipende regionalisering staat de lokale democratie onder druk, zware druk. Het wreekt zich dat dit incrementele proces voortschrijdt zonder dat er een integrale visie aan ten grondslag ligt.<sup>43</sup> Daar is vele malen door het parlement vergeefs om gevraagd. Wie weet dat minister Ollengren dat wel gaat doen, nu zij in haar Thorbeckelezing van vorig jaar vragenderwijs wat schoten voor de boog heeft gegeven.<sup>44</sup> Daarbij is het te hopen dat zij het onzalige pad van de 'meervou-

dige democratie' verlaat, want dat komt al te makkelijk neer op 'minder democratie, meer invloed voor professionele bestuurders'.<sup>45</sup> En hoewel enige differentiatie in bestuursmodellen en taken van gemeenten zeker te overwegen is — de gemeente Rotterdam is de gemeente Oirschot niet — zou in welk model dan ook de positie van de gemeenteraad verstevigd moeten worden, zodanig dat de finale besluitvorming daàr plaatsvindt. Wibaut-proof.

Dat betekent ook dat er een grens zit aan differentiatie tussen gemeenten: het moet voor de raadsleden en voor de buitenwereld te overzien zijn. Thorbeckes uniformiteit van gemeenten heeft behalve het nadeel van de starheid, het voordeel van de overzichtelijkheid. Hoe ingewikkelder het bestuursmodel, des te slechter dat is voor de lokale democratie. Bestuurders en ambtenaren kunnen er nog wel mee overweg, al klagen zij vaak over 'bestuurlijke drukte', voor de raadsleden wordt het zo steeds moeilijker te behappen.

Natuurlijk kan goede ondersteuning door de griffier helpen en kunnen projecten als het vorig jaar november gestarte programma *Democratie in actie*, bedoeld om gemeenten te ondersteunen bij democratische vraagstukken, nuttig zijn.<sup>46</sup> Maar dat mag geen vrijbrief zijn om nog ingewikkelder bestuursmodellen te introduceren. Want dat zou ertoe kunnen leiden dat de raadsleden de kont tegen de krib gooien, hetgeen weer klachten van bestuurders uitlokt over onkunde bij en obstructie door de volksvertegenwoordigers. Daar schiet niemand iets mee op.

En de regio's? Het web van regionale samenwerkingsverbanden waarin een gemeente zich bevindt draagt inderdaad niet bij tot de gewenste overzichtelijkheid. Het al vaak geopperde idee van een extra regionale bestuurslaag met een eigen volksvertegenwoordiging zal wel een droom blijven. Net zoals dat het geval is bij de gedachte dat de provincie de taken van die regio's overneemt.<sup>47</sup> Inmiddels zijn zoveel, en zoveel verschillende, regionale samenwerkingsverbanden ontstaan, dat het welhaast onmogelijk is daar nog vanaf te ko-

men. Makkelijke oplossingen zijn er niet. Maar de Raad van State roept niet voor niets op om duidelijkheid te verschaffen over ten minste de ontwikkelingsrichting van de regio's.<sup>48</sup>

Ook dan kan men zich afvragen of in veel gevallen de gedecentraliseerde (medebewinds)taken in het sociale domein niet veel beter hadden kunnen worden belegd bij stedelijke centrumgemeenten, in plaats van maar steeds verder op te schalen, waardoor de afstand van de burger tot het bestuur sterk toeneemt.<sup>49</sup> En wanneer regionale samenwerkingsverbanden niet te vermijden zijn, dan zou wat meer ordening en congruentie van regio's volgens een integrale visie wenselijk zijn.

---

## Als je dualisme wilt, moet je er niet van opkijken dat raad en college tegenover elkaar komen te staan

---

Men zou ook kunnen denken aan het vaak genoemde voorbeeld van de Drechtsteden, waar het algemeen bestuur van het samenwerkingsverband bestaat uit uitsluitend raadsleden van de aangesloten gemeenten, ook al vereist dat continue alertheid op de communicatie tussen dat algemene regiobestuur en de verschillende gemeenteraden.

Men zou de huidige gebrekkige controle van raadsleden kunnen aanvullen met een regionaal correctief referendum, waarin kiezers in een regio zich bij bepaalde kwesties kunnen uitspreken over regionaal vastgestelde beleidsvoornemens. Men kan een regionaal recht van enquête voor de gezamenlijke gemeenteraden overwegen. Men kan denken aan de verplichting een zienswijze van de gemeenteraden te vragen bij bepaalde besluiten van het bestuur van een regio.<sup>50</sup> Men zou tevens kunnen overwegen om in regionale

samenwerkingsverbanden die zich met politiek gevoelige onderwerpen bezighouden de gebrekkige controle van raadsleden te vervangen door directe controle door regionaalsleden of door provinciale statenleden.<sup>51</sup>

Dat zijn slechts enkele suggesties die worden genoemd in de discussie over de regionalisering van de lokale politiek. Het is goed dat breed wordt gezocht naar versterking van de democratische legitimatie van het steeds belangrijker wordende lokale bestuur.<sup>52</sup> De voortgaande decentralisaties in met name het 'warme', 'mensgerichte' sociale domein brengen met zich mee dat steeds meer – zeker voor sociaal-democraten – belangrijke onderwerpen op het bestuurlijke bord van de gemeenten worden gelegd. Wibaut zou dat hebben kunnen waarderen. De 'verzorgingsgemeente' komt steeds dichterbij.

Maar sociaal-democraten combineren de aandacht voor het sociale met de eis van democratische legitimatie. Bij alle voorstellen is het daarom zaak het belang van een sterke positie van de gemeenteraad niet te laten ondersneeuwen onder allerlei post-modern bestuurlijk jargon dat te pas en te onpas de term 'democratisch' plakt op ideeën en voorstellen die in feite de macht verschuiven van de kiezers en hun vertegenwoordigers naar professionele bestuurders, die vaak zelf overtuigd zijn van het nut van die verschuiving. Nieuwe manieren om individuele of groepen burgers bij het lokale beleid te betrekken zijn zeker toe te juichen. Maar, zoals gezegd, politieke besluiten dienen in een democratie uiteindelijk te worden genomen door de kiezers of hun vertegenwoordigers.

Dat geldt natuurlijk ook voor het provinciale niveau. Voor een raads- of Statenlid is daarom de opdracht om behalve een goede volksvertegenwoordiger ook een goed geïnformeerde politicus te zijn, die bestuurders scherp houdt en waar nodig tot andere beleidskeuzes brengt. Die goede geïnformeerde raadsliden gaat verschraling van het raadsdebat tegen, zet de inhoudelijke afwegingen voorop en maakt het zo ook mogelijk

dat er bestuurd kan worden, dat er knopen worden doorgehakt. In een land van politieke minderheden en gefragmenteerde volksvertegenwoordigingen behoeft geen consensus te worden nagestreefd, maar dient men wel bereid te zijn tot het aangaan van compromissen.

Dat vraagt nogal wat van de leden van raden en Staten. En daarom zijn initiatieven als *Democratie in actie* toe te juichen. Het vraagt ook iets van dagelijkse bestuurders in gemeenten en provincies. Zij dienen de raad en de Staten steeds tijdig en voldoende te informeren, zodat de raads- en Staten leden hun verantwoordelijke functie ook waar kunnen maken.

Het vraagt van zowel volksvertegenwoordigers als bestuurders dat zij elkaars verschillende rollen respecteren vanuit de gedachte dat zij beide uiteindelijk het algemeen lokaal of provinciaal belang dienen. En sociaal-democratische politici zullen dat algemeen belang definiëren op basis van sociaal-democratische waarden. Dat kunnen zij en zijn zij

ook verplicht aan de traditie van Wibauts wet-houderssocialisme.

Het vraagt, ten slotte, ook veel van de politieke partijen en hun organisaties voor gemeentelijke en provinciale politiek. De decentralisaties hebben de complexiteit van vraagstukken in gemeente en provincie enorm vergroot. Het rekruteren en selecteren van goed gekwalificeerde kandidaten voor functies op lokaal en provinciaal niveau is belangrijker dan ooit. En naast de bestaande lokale en provinciale partijgremia, wordt het beleggen van gezamenlijke regionale bijeenkomsten in partijverband over onder meer de zorg en de fysieke leefomgeving steeds belangrijker.

Honderd jaar na het congres van de Vereniging van Sociaal-democratische gemeenteraadsleden in 1919, waarop het nieuwe Gemeenteprogram van Wibaut werd besproken, staat de 'verzorgingsgemeente' weer volop in de schijnwerpers. Wibaut zou tevreden zijn, maar alleen als ook de democratische legitimatie ervan op orde is. Wibaut-proof!

## Noten

- 1 Dit artikel bevat de licht gewijzigde tekst van de 18e Wibaut-lezing, uitgesproken op zaterdag 9 november 2019 tijdens het Festival van het Binnenlands Bestuur te Amsterdam.
- 2 Ik ontleen daarbij het nodige aan het proefschrift dat Gilles Borrie al een halve eeuw terug over Wibaut schreef en aan de biografie door Herman de Liagre Böhl uit 2013, G.W.B. Borrie, F.M. *Wibaut. Mens en Magistraat. Ontstaan en ontwikkeling der socialistische gemeentepolitiek*. 's Gravenhage, 1987 (oorspr. 1968); Herman de Liagre Böhl, *Wibaut de Machtige. Een biografie*, Amsterdam, 2013.
- 3 Borrie, *op. cit.*, pp. 123-124; De Liagre Böhl, *op. cit.* pp. 261.
- 4 Borrie, *op. cit.*, p. 139.
- 5 Borrie, *op. cit.*, p. 139.
- 6 Borrie, *op. cit.*, p. 224.
- 7 Borrie, *op. cit.*, p. 313.
- 8 Borrie, *op. cit.*, p. 140.
- 9 De Liagre Böhl, *op. cit.* pp. 294-295.
- 10 Borrie, *op. cit.*, p. 184.
- 11 De Liagre Böhl, *op. cit.*, p. 272. Dat paste overigens in een lange Nederlandse traditie die terug gaat tot de dagen van Johan van Oldenbarnevelt. J.Th.J. van den Berg, 'Oldenbarnevelt en de Nederlandse constitutie'; Johan van Oldenbarneveltlezing, 30 oktober 2019.
- 12 Borrie, *op. cit.*, p. 187
- 13 Wibaut herhaalde deze visie in 1926 naar aanleiding van een rapport van de Maatschappij voor Nijverheid en Handel; 'Dat ik bestuursmacht en bestuursverantwoordelijkheid wil laten bij de gekozen volksvertegenwoordigers in de vertegenwoordigende lichamen. Het rapport wil deze bestuursmacht en verantwoordelijkheid voor een groot deel leggen bij niet-gekozen 'deskundigen'. Ik wil deze deskundigen als adviseurs, niet als bestuurders', zoals geciteerd bij Borrie, *op. cit.*, p. 188.
- 14 Borrie, *op. cit.*, p. 202
- 15 Zie onder meer: Meindert van der Kaaij, *Een eenzaam staatsman. Dirk de Geer (1870-1960)*, Hilversum, 2012, hoofdstuk 13 "Geld voor gemeenten", pp. 223-232.
- 16 Joop van den Berg en Geerten Boogaard, 'De gemeenteraad in Nederland. Schets van de staatsrechtelijke en politieke

- geschiedenis', in: Hans Vol- laard, Geerten Boogaard, Jooop van den Berg en Job Cohen (red.), *De Gemeenteraad. Ont- staan en ontwikkeling van de lokale democratie*, Amsterdam, 2018, pp. 41-78; citaat op p. 46. In hetzelfde jaar ver- scheen van de hand van Wim Voermans en Geerten Waling het eveneens zeer lezenswaar- dige *Gemeente in de genen. Tradities en toekomst van de lokale democratie in Neder- land*, Amsterdam, 2018.
- 17 Het standpunt van het kabi- net Rutte II is samengevat in de publicatie *Bestuur in samen- hang*
- De bestuurlijke organisatie in Ne- derland*, Den Haag, 2013, waar- in de metafoer 'Huis van Thor- becke' verschillende keren wordt genoemd (o.a. op p. 5). De 'modernisering van het binnenlands bestuur' moest niet gebaseerd zijn op 'blauw- drukdenken', maar het proces van verandering diende wel 'Het goede te behouden door onnodige bestuurlijke drukte op te ruimen en toe te werken naar herstel van de oorspron- kelijke bestuurlijke hoofd- structuur (Rijk, provincies, gemeenten)' (p.9).
- 18 Theo Toonen, *Theorie van de Provincie. Bestuurlijk essay*. Den Haag, IPO, 2005, p. 9.
- 19 Als lid van de commissie-Van de Donk had zij al eerder voor gepleit voor 'verscheidenheid binnen en tussen gemeenten': *Op weg naar meervoudige de- mocratie. Oproep van de Com- missie Toekomstgericht lokaal bestuur*, VNG, 2016, pp. 6, 37-38.
- 20 Intussen is in november 2018 wel het programma 'Demo- cratie in Actie' van start ge- gaan (Zie voor het 'Actieplan Versterking lokale democratie en bestuur': *Kamerstukken I*, 2017-2018, 34775 VII, F). Daarin participeert haar ministerie (BZK) met de VNG, de beroeps- verenigingen in het lokaal bestuur en andere partners. Op de website van dit project staat dat dit samenwerkings- programma de komende drie jaar gemeenten gaat onder- steunen bij democratische vraagstukken: 'Uitgangspunt hierbij zijn de maatschappe- lijke opgaven zoals de energie- transitie en de invoering van de Omgevingswet. In heel Nederland gaan bestuurders en gemeenteraden aan de slag met thema's als transparant lokaal bestuur, positionering van de gemeenteraad en ver- binding inwoners met het lokaal bestuur'; <https://www.lokale-democratie.nl/over-lokale-democratie>.
- 21 Kajsa Ollengren, *Thorbeckele- zing* van minister Ollengren bij het Thorbecke-debat in Zwolle, 10-10-2018. Zie ook: Kajsa Ollengren, Toespraak minister Ollengren (BZK) bij de Van Poeljelezing, op 1 april 2019 aan de Universiteit van Twente.
- 22 Remieg Aerts, *Thorbecke wil het. Biografie van een staats- man*, Amsterdam, 2018, p. 455.
- 23 Raad voor het openbaar be- stuur, 'De Rijksoverheid als middenbestuur. Over hoe de positie van de Rijksoverheid verandert en wat dat betekent voor haar functioneren', *Sig- nalement*, Den Haag, 2019.
- 24 Dualisme en lokale democra- tie. Rapport van de Staatscom- missie Dualisme en lokale democratie. Alphen aan den Rijn, 1999, p. 446.
- 25 *Op weg naar meervoudige de- mocratie*, 2016, p. 20, 31. Frap- pant is dat de VNG in hetzelfde jaar nog een rapport over dit onderwerp publiceerde, zij het vanuit een geheel andere invalshoek: *Maatwerkdemocra- tie. Naar een krachtiger, trefze- kere gemeenteraad 2020 als kruispunt in de lokale democra- tie*, Jaarbericht 2016 – Denk- tank Vereniging van Neder- landse Gemeenten, 2016. Zie voor een hilarisch verslag van hoe deze opmerkelijke gang van zaken volgens één van de betrokkenen, Wim Voermans, kon gebeuren: Wim Voermans en Geerten Waling, op. cit., 2018, pp. 267-281.
- Het wemelt overigens van rappor- ten over het onderwerp van decentralisaties en het functi- oneren van de verschillende bestuurslagen, vaak besteld door het Ministerie van BZK. Bijvoorbeeld: Raad voor het openbaar bestuur, 'Democra- tische legitimiteit van samen- werkingsverbanden', briefadv- vies, Kamerstukken II, 2013- 2014, 33 841, nr. 161; Marcel Boogers en Rik Reussing, De- centralisatie, schaalvergro- ting en lokale democratie, november 2018; Roeland Stolk et al., *Democratische legitimiteit bij interbestuurlijke samenwer- king. Knelpunten, oplossingen en een handelingsperspectief voor het Rijk*, Rapport Bere- schot, 21 december 2018; R. de Greef, L. Huntjens en D. Ar- nold, *Versterking gemeentera- den bij effectieve samenwer- king? Mogelijkheden tot wijziging van de Wgr en de Gemeentewet in relatie tot de positie van de gemeenteraad*, Rapport Proof- adviseurs, s.a. (2018); Klaartje Peters en Peter Castenmiller, *Om de controle van de raad. Een onderzoek naar de toepassing van het raadsinstrumentarium voor controle en kaderstelling in de gemeentelijke praktijk*, Rap- port Stichting Decentraalb- bestuur.nl, maart 2019; Raad voor het openbaar bestuur, Ondertussen in Den Haag. *Over de invloed van decentrali- saties op het functioneren van de Rijksoverheid*, Den Haag, juni 2019.
- 26 *Op weg naar meervoudige de- mocratie*, 2016, p. 28.
- 27 De mogelijkheid van 'wethou- ders-van-buiten-de-raad' had men, malgré Wibaut, ook om

- redenen van professionalisering kunnen verdedigen; daar was een 'dualisering' niet voor nodig. Volgens onderzoekers uit Tilburg was één van de doelen van de dualisering dat raadsleden zich minder richten op het steunen van partijenoten in het college, hetgeen de naïviteit van de dualiseringsoperatie nog eens illustreert. Linze Schaap (red.), *Ambitie & Ambivalentie. Vernieuwing van de lokale democratie in Nederland*; Tilburg Center for Regional Law and Governance, 2018, p. 8. Volgens Kamervoorzitter Vondeling (hij sprak over de Tweede Kamer, maar het geldt mutatis mutandis ook voor de gemeenteraad) was het instandhouden van een kabinet juist een belangrijke taak voor (de meerderheid van) de volksvertegenwoordiging. Anne Vondeling, *Tweede Kamer: lam of leeuw?*, S.L., 1976, p. 116.
- 28 De Franse historicus en politiek filosoof Pierre Rosanvallon spreekt over 'ontheiliging' (desacralization) om er het zijns inziens verminderde prestige van verkiezingen als legitimeringsbron van democratische politiek sinds ongeveer 1980 mee aan te duiden, in: *Democratic Legitimacy. Impartiality, Reflexivity, Proximity*. Princeton & Oxford, 2011, p. 4. Zie ook: Frank Vibert, *The Rise of the Unelected. Democracy and the New Separation of Powers*, Cambridge (MA), 2007.
- 29 'Raden zijn, weggedrukt door het college, veelal procesmatiger gaan werken, en lijken het accent zelfs meer dan voorheen op hun verhouding tot het college te richten. Hun controle op het college is niet extern vanuit de volksvertegenwoordigende rol geïnspireerd, maar lijkt vaak naar binnen gekeerd als tegenover elkaar staande organen. Het dualisme lijkt soms te zijn veranderd in een intern gericht wij-zij denken tussen raad en college, met vanuit de raad pleidooien voor de versterking van de eigen positie en de opbouw van een eigen ondersteunend apparaat als ware het een moderne wapenwedloop'. Op weg naar eenvoudige democratie, 2016, p. 28. Tekenend is dat zelfs één van de leden van de commissie het rapport een typisch 'bestuurdersrapport' noemde (Solke Munneke in zijn oratie als hoogleraar staatsrecht, zoals uitgesproken aan de Rijksuniversiteit Groningen op 26 september 2017).
- 30 Voor een kritisch commentaar hierop zie: Annemarie Kok, 'Afscheid van de indirecte democratie', *Socialisme ne Democratie*, jaargang 75, nummer 6, december 2018, p. 41.
- 31 In het regeerakkoord van het kabinet Rutte III wordt het *right to challenge* als een belangrijke vorm van een burgerinitiatief gepropageerd; Regeerakkoord Rutte III, *Vertrouwen in de toekomst*, Den Haag: 2017, p. 7. Een rapport van Leidse juristen noemt als 'knpunt': 'Burgerinitiatieven en vertegenwoordigende organen staan lang niet altijd inhoudelijk tegenover elkaar. Maar als dat wel het geval is, roept de verhouding tussen die twee fundamentele staatsrechtelijke vragen op. Hoe verhoudt de positie van initiatiefnemers zich tot de democratisch gelegitimeerde volksvertegenwoordiging? Ondergraaft een versterking van de rechtspositie van initiatiefnemers de positie van de gemeenteraad?'; W. den Ouden, G. Boogaard en E.M.M.A. Driessen, *Right to Challenge*. Een studie naar de mogelijkheden voor een algemene regeling voor het 'Right to Challenge' en andere burgerinitiatieven in Nederland, Leiden, maart 2019, p. 5 en pp. 32-33.
- 32 Alleen de kiezer zelf kan, onder voorwaarden, het besluit van een volksvertegenwoordiging opzij zetten. Daarom pleitte de Staatscommissie Parlementair Stelsel (onder leiding van Johan Remkes) in haar eindrapport onder meer voor het invoeren van een beslissend correctief wetgevingsreferendum. Staatscommissie Parlementair Stelsel, *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*. Amsterdam, 2018, pp. 140-155.
- 33 Marcel Boogers en Rik Reusing, 'Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie', in: *Bestuurswetenschappen*, 2019 (73), no. 2, pp. 22-46, citaat op p. 22.
- 34 Boogers en Reusing, op.cit. (2019), p. 30. De in deze paragraaf genoemde bevindingen zijn op dit artikel gebaseerd. De term 'verlegd lokaal bestuur' is volgens de Raad voor openbaar bestuur gemunt door Igno Pröpper; Raad voor openbaar bestuur, 2015, op.cit, p. 11, noot 25.
- 35 In 1950 werd de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) van kracht; vanaf 1984 geldt de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr).
- 36 *Binnenlands Bestuur*, Special Omgevingswet, 1 oktober 2019, p. 2.
- 37 Zie onder meer het artikel Frank Groothuijse, Karlijn Landman en Remco Nehmelman in *het Nederlands Juristenblad* van 30 maart 2018 'Constitutionele aardverschuivingen in het omgevingsrecht' (pp. 848-855) en de uitvoerige reactie daarop van het kabinet van 22 oktober 2018, *Kamerstukken II*, 2018-2019, 34986, nr. 6, p. 6.
- 38 Al stelde de MvT van de Omgevingswet dat er nog voldoende 'politiseerbare marges' waren.
- 39 *Kamerstukken II*, 2018-2019,



- 34986, nr 53. Dit amendement van de Kamerleden Ronnes (CDA), Dik-Faber (CU), Van Eijs (D66) en Smeulders (GL) werd met algemene stemmen aangenomen.
- 40 Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017 – 2021, VVD, CDA, D66 en Christen-Unie. Den Haag, 2017, p. 14: 'We houden het huidige stelsel met private zorgaanbieders en -verzekeraars onder publieke randvoorwaarden in stand en verbeteren dit waar nodig'. Regeerakkoord Rutte III, *Vertrouwen in de toekomst*, Den Haag: 2017, p. 14.
- 41 Kamerstukken I, 2018-2019, 34104, R (2 september 2019).
- 42 De sociaal-democratische hoogleraar Bongers schreef al in zijn bekende verdediging van de representatieve democratie uit 1934 dat de democratie in de eerste plaats 'retrospectief' is: 'zij kritiseert en controleert'. Prof. Mr. W.A. Bongers, *Problemen der Democratie. Een sociologische en psychologische studie*, Groningen/Batavia, 1934, p. 100.
- 43 Boogers en Reussing, op.cit. (2019), p. 42.
- 44 In haar brief van 26 juni 2019 kondigt zij een uitwerking van de Thorbeckelezing aan, waarin onder meer wordt ingegaan op bestuurlijke inrichtingsvragen ten aanzien van regionale vraagstukken, de positie van de raad en van inwoners daarbij; *Kamerstukken II 2018-2019*, 35000 VII, nr. 100, p. 3.
- 45 In het Actieplan Versterking lokale democratie en bestuur (2018) stelt de minister juiste vragen (zoals op p. 3: 'hoe betrek je inwoners bij maatschappelijke opgaven in het sociaal of fysiek domein zonder de positie van de raad uit te hollen?'), maar tegelijk zet zij sterk in op 'een sterke participatieve, deliberatieve en directe democratie' (p. 5 – mijn cursivering) buiten de gemeenteraad om. Elders in het plan wordt zonder meer gesproken van 'verschillende vormen van democratie' (p.9), hetgeen wijst op het omarmen van het concept van 'meervoudige democratie'. De vraag naar de mogelijke uitholling van de raad wordt wel gesteld, maar vervolgens niet beantwoord. *Kamerstukken I*, 2017-2018, 34775 VII, F. Ook na een rapport met zeer kritische en fundamentele (staatsrechtelijke) vragen over het *Right to Challenge* (zie noot 29) wordt aan dit instrument niettemin stug vastgehouden, zij het in een 'kan'-formulering (zie brief van de minister van 17 oktober 2019, *Kamerstukken II 2019-2020*, 35300 VII, nr. 6).
- In het Tweede Kamerdebat over de begroting Binnenlandse Zaken eind oktober 2019 drongen enkele partijen er op aan om de 'kan'-formulering te vervangen door een verplichting. Staatssecretaris Knops, die de minister in het debat verving, ging daarin terecht niet mee. Hij beriep zich op de subsidiariteitsregel en zei verder onder meer: 'In een gemeente waarvan het college geen voorstel wil doen, kunnen mensen altijd naar de gemeenteraad gaan. Dan kan men tegen de gemeenteraad zeggen: kom met een initiatief op dit punt. Dat is de werking van de democratie'.
- 46 Zie: <https://www.lokale-democratie.nl/over-lokale-democratie>.
- 47 Behalve wellicht wanneer regionale samenwerkingsverbanden dezelfde grenzen kennen als de provincie. Minister Ollengren noemt Zeeland als voorbeeld: Ollengren, 2019, op.cit.
- 48 Raad van State, *Vierde periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen na de decentralisaties in het sociale en fysieke domein*, 30 september 2016; Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34 550-VII, nr. 12; paragraaf 4.4-7.
- 49 Van den Berg, op.cit, 2018, p. 78.
- 50 Brief van minister Ollengren van 3 juli 2018, *Kamerstukken II 2017-2018*, 34775 B, nr. 17.
- 51 Boogers en Reussing, op.cit., 2019, p. 40.
- 52 Zie voor een overzicht de brief van minister Ollengren van 26 juni 2019 'Samen werken aan versterking van de lokale democratie', *Kamerstukken II 2018-2019*, 35000 VII, nr. 100.

## Organiseer tegenmacht

Door **Jan Schuurman Hess**

*Publicist te Kats*

Wie de website leest van bedrijven als Dow Chemical of Bayer Monsanto zal tevreden vaststellen dat zij met hun gewasbestrijdingsmiddelen bijdragen aan een betere wereld. Hetzelfde optimisme tref je bij Siemens, bij Phillips, bij het World Economic Forum. En als je wilt weten wat de consumenten willen of waar de groeimarkten zijn, klop je aan bij de The Demand Institute. De wereld wordt morgen beter, zoveel is duidelijk.

Klimaatverandering, vuile rivieren en oceanen — als ze al genoemd worden zijn het niet meer dan technische problemen. Wie zich tijdens een wandeling op een zomerse dag de veldleeuwerik boven een tarweveld herinnert, wordt er woedend van. Want als we dit allemaal al met nieuwe technieken zouden kunnen oplossen, dan nog komen de kosten natuurlijk op rekening van de gemeenschap.

Griezelig is dat de taal waarmee over het publieke domein wordt gesproken al net zo bezwerend is. Uitvoeringsdiensten — Belastingdienst, UWV — wanen zich als polderende regisseurs, onaantastbaar. Pas als het echt volledig uit de hand is gelopen, burgers aantoonbaar zijn platgewalst, worden er wat pleisters geplakt.

Ook in en om ons onderwijs is een uitgebreide kring van partijen met bureaucratische of commerciële belangen ontstaan: er zijn deskundige en integere adviseurs, maar ook klaplopers en uitvreters, kleine bedrijven en grote multinationals, zoals Google en andere grootmachten. De Onderwijsinspectie stelt ondertussen vast dat de kwaliteit van het basis en voortgezet onderwijs al twintig jaar daalt terwijl de kansenongelijkheid toeneemt. Een hele generatie jongeren wordt belast met onverantwoord hoge studieschulden.

In de S&D-reeks over hervormingen van onze instituties wordt door Herman van der Werfhorst en Louise Elffers aangedrongen op kleinere en grotere aanpassingen van de bestaande orde. Kleinere aanpassingen — een brede brugklas invoeren, het vak maatschappijleer uitbreiden, de macht van de schoolbesturen inperken — gaan wat mij betreft niet ver genoeg. Onderwijsbestuurders zijn geen ondernemers, al gedragen velen zich nu wel zo. Leerlingen, ouders en studenten zijn geen klanten, geen consumenten, al gedragen velen zich wel zo. In een wereld van economische machtsconcentratie is het de sociaal-democratie geboden om tegenmacht te organiseren. De toekomst schreeuwt om verbondenheid en gedeelde verantwoordelijkheid.

Mijn suggestie zou zijn om een publieke voorziening zoals de basisschool in handen te geven van de gemeenschap, waarin een ieder een verantwoordelijke rol te spelen en te nemen heeft. Dat betekent voor het onderwijs: schrap de schoolbestuurders en geef het bestuur van het basis- en voortgezet onderwijs terug aan docenten, schoolleiders, en via de schoolvereniging, aan ouders, wijk en dorpsbewoners. Hervorm vanuit die gedachte ook het bestuur van middelbaar en hoger beroeps-onderwijs en de universiteit. De overheid moet de regels voor het bestuur zo vereenvoudigen, dat een ieder die kan volgen en nakomen. Vanzelfsprekend beoordeelt de Onderwijsinspectie dan nog steeds de kwaliteit van het onderwijs, maar door de gemeenschap verantwoordelijk te maken, in plaats van autonome managers, doe je iets aan de kern van het probleem, namelijk dat de samenleving georganiseerd wordt volgens het principe van 'ieder voor zich'; dat alleen geluisterd wordt naar de grootste mond en dat succes synoniem is aan de diepste zakken, het meeste geld. En natuurlijk: neem dan ook de voorstellen over die Louise Elffers en Herman van der Werfhorst doen.

# Vier adviezen voor een leefbare stad

Rotterdam is een stad in bloei, maar is ook nog steeds een verdeelde stad. Een belangrijke opgave voor beleidsmakers is om de eenheid onder de Rotterdammers te bewaren. Daarvoor is het nodig naar economisch, cultureel én sociaal kapitaal van de inwoners te kijken. Dat biedt namelijk aanknopingspunten om de ongelijkheid in de stad te verminderen.

**GIJS CUSTERS & IRIS GLAS**

*PhD kandidaten Sociologie, Erasmus Universiteit Rotterdam*

De aantrekkingskracht van steden is onverminderd sterk. Recente CBS-cijfers tonen dat inwonersaantallen vooral stijgen in de Randstad en in het bijzonder in de grote steden.<sup>1</sup> Dit geldt ook voor Rotterdam, een stad die de afgelopen jaren flink in de lift zit. De stad voert, in tegenstelling tot vroeger, niet langer allerlei ‘verkeerde lijstjes’ aan en lijkt zich daarmee te ontworstelen aan zijn voorheen negatieve imago. Desondanks behoort Rotterdam nog steeds tot de steden met een hoog percentage lage inkomens en een hoog percentage mensen met een bijstandsuitkering.

Net als de meeste andere grote steden is Rotterdam een verdeelde stad met scheidslijnen tussen verschillende sociale groepen. De hedendaagse scheidslijnen zijn complexer dan vroeger. Tegelijkertijd is de grote stad ook een plaats waar juist scheidslijnen doorbroken en overbrugd kunnen worden. Op basis van verschillende onderzoeken die zijn gebundeld in de recent verschenen publicatie Maasstad aan de monitor: de andere lijstjes van Rotterdam, schetsen we in dit artikel ver-

schillende perspectieven op hedendaagse stedelijke thema’s rondom verschil, verscheidenheid, ongelijkheid en manieren om daarmee om te gaan en deze te overbruggen.<sup>2</sup> We laten daarbij zien hoe de inzichten die we hebben opgedaan in Rotterdam, relevant kunnen zijn voor grootstedelijke beleidsvorming. We sluiten deze bijdrage af met vier concrete lessen voor beleid.

## ***Verscheidenheid***

Rotterdam is, net als veel andere West-Europese steden, uitgegroeid tot een klassieke immigratiestad. Meer dan de helft van de inwoners heeft inmiddels een migratieachtergrond. Rotterdammers zijn afkomstig uit meer dan tweehonderd landen. Naast de toenemende verscheidenheid naar herkomst verandert ook dat de aard van immigratie in de havenstad. Zo heeft Rotterdam een steeds grotere aantrekkingskracht op hoogopgeleide migranten en hebben zich de laatste acht jaar in Rotterdam voornamelijk kenniswerkers,

arbeidsmigranten uit andere EU-landen en asielmigranten gevestigd.

Door de instroom van deze nieuwe groepen zijn klassieke indelingen om de Rotterdamse verscheidenheid te duiden niet langer toereikend. Een tweedeling tussen mensen met en zonder migratieachtergrond of een groepsindeling naar Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse komaf volstaat niet meer. Daarom pleiten wij voor een indeling volgens het diversiteitsperspectief. Deze indeling werd eerder geïntroduceerd door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (zie ook S&D 2018/4).<sup>3</sup>

Het diversiteitsperspectief onderscheidt achttien herkomstgroepen.<sup>4</sup> De indeling is informatiever en doet meer recht aan de diversiteit in de Rotterdamse samenleving dan andere veelgebruikte indelingen. Uiteindelijk kan dit diversiteitsperspectief zorgen voor een beter begrip van de stad. Diversiteit die anders verborgen zou blijven, wordt bij deze

## Aan de snel stijgende huizenprijzen in en rondom het centrum is te merken dat Rotterdam populair is bij de middenklasse

indeling juist blootgelegd omdat het onderscheid tussen de verschillende groepen preciezer is. Bestaande indelingen, waarbij mensen bijvoorbeeld gecategoriseerd worden naar hun 'westerse' of 'niet-westerse' achtergrond, schieten daarvoor te kort.

Een betere duiding van diversiteit is noodzakelijk om meer inzicht te verschaffen in wat deze diversiteit betekent voor het samenleven in stadsbuurten. Veel Rotterdamse buurten worden namelijk gekenmerkt door een grote verscheidenheid naar herkomst. Dit 'samen-

levingsvraagstuk' is van belang omdat uit eerder sociaalwetenschappelijk onderzoek blijkt dat diversiteit in de buurt ten koste kan gaan van sociale verhoudingen. Bovendien is er in buurten waar veel verschillende groepen samenwonen vaak minder contact met buurtgenoten en minder sociale cohesie.<sup>5</sup>

Ook onze eigen analyses laten zien dat Rotterdamers woonachtig in diverse buurten (iets) minder contact met elkaar hebben.<sup>6</sup> Tegelijkertijd onderstrepen de uitkomsten van ons onderzoek het belang van buurtcontact. Rotterdamers die vaker contact hebben met hun burens, zijn namelijk positiever over hoe verschillende bevolkingsgroepen in de buurt met elkaar samenleven. Ons onderzoek toont dus aan dat buurtcontacten positief verband houden met een ontspannen gevoel van samenleven in de eigen buurt. Dat maakt deze bevindingen belangrijk voor diverse stadsbuurten: in zulke buurten hebben inwoners gemiddeld minder contact met elkaar, terwijl het juist op deze plekken belangrijk is dat verschillende bevolkingsgroepen goed met elkaar om kunnen gaan.<sup>7</sup>

### *Meervoudige verschillen*

Naast het diversiteitsperspectief op basis van migratieachtergrond kent Rotterdam een grote sociaaleconomische verscheidenheid, die op meerdere manieren is terug te zien in de stad. Traditioneel staat Rotterdam bekend als de stad met het hoogste armoedecijfer van Nederland. Mede daarom werd in 2011 het Nationaal Programma Rotterdam Zuid gestart — een programma dat dient om de woonwerk- en schoolsituatie van de bewoners van Rotterdam-Zuid te verbeteren. Het programma tekent de ambitie van de gemeente en de landelijke overheid om Rotterdam naar een hoger sociaaleconomisch niveau te tillen.

Dat de stad tegenwoordig populair is bij de middenklasse is onder andere te merken aan de snel stijgende huizenprijzen in en rondom het centrum. Ook wordt er flink gebouwd voor de hogere middenklasse in verschillende de-

len van de stad, met als letterlijk hoogtepunt de Zalmhaventoren. In deze 215 meter hoge toren, die aan de voet van de Erasmusbrug zal verrijzen, komen hoofdzakelijk luxeappartementen. Elders in Rotterdam bevinden zich ook meer traditionele 'chique' buurten zoals Kralingen-Oost en Hillegersberg, waar de hogere middenklasse van oudsher sterk is vertegenwoordigd.

### **Typologie op basis van drie soorten kapitaal**

Om de sociaaleconomische gelaagdheid van Rotterdam in kaart te brengen, ontwikkelden we een typologie met acht verschillende sociale groepen. In deze typologie kijken we niet alleen naar economisch kapitaal (inkomen en vermogen) van bewoners, maar ook naar sociaal kapitaal (contact met familie en vrienden en ontvangen steun uit sociale netwerken) en cultureel kapitaal (kennis, opleiding en cultuurparticipatie).<sup>8</sup> Hierdoor krijgen we een gedetailleerder beeld van de sociaaleconomische samenstelling van de stad dan wanneer

enkel naar één indicator zoals inkomen of opleiding wordt gekeken.

Aan de hand van het Wijkprofiel, een groot-schalige enquête van de gemeente Rotterdam, onderscheiden we acht sociale groepen. Deze groepen staan weergegeven in tabel 1, gerangschikt naar economisch kapitaal. Dankzij onze typologie zien we dat er niet slechts één boven-, midden- of lagere groep bestaat, maar dat we op basis van sociaal en cultureel kapitaal meerdere groepen kunnen onderscheiden.

Ten eerste zien we een gevestigde bovenlaag die duidelijk (heel) veel economisch, sociaal en cultureel kapitaal bezit. Dit is de meest welvarende groep in de stad. Verder is er een opkomende middengroep met een kleine hoeveelheid economisch kapitaal. Deze groep heeft wel veel sociaal en cultureel kapitaal. De opkomende middengroep is relatief jong en bestaat vooral uit studenten en starters op de arbeidsmarkt. Het is aannemelijk dat een groot deel van deze groep op latere leeftijd zal doorstromen naar de hogere middengroep of de gevestigde bovenlaag.

**Tabel 1** *Overzicht van sociale groepen in Rotterdam en hun bezit van economisch, sociaal en cultureel kapitaal*

Sociale groep	% geschatte omvang	Economisch kapitaal	Sociaal kapitaal	Cultureel kapitaal	% migratie-achtergrond
<b>Gevestigde bovenlaag</b>	12	++++	+++	+++	26
<b>Hogere middengroep</b>	13	+++	+++	+++	39
<b>Stabiele middengroep</b>	16	++	++	+	35
<b>Contactarme middengroep</b>	7	++	-	+	46
<b>Opkomende middengroep</b>	16	+	++	++	56
<b>Verbonden lagere groep</b>	11	+/-	++	+/-	67
<b>Broze lagere groep</b>	17	+/-	+	-	53
<b>Precariaat</b>	8	-	-	-	60

Onze analyse toont ook een verbonden lagere groep. Hoewel deze groep weinig economisch en cultureel kapitaal bezit, beschikt ze over veel sociaal kapitaal. Deze groep heeft veel contact met familie en vrienden en men kan op voldoende steun uit het sociale netwerk rekenen. Het is dus niet vanzelfsprekend dat iemand met meer economisch kapitaal ook betere sociale relaties heeft. Dat zien we

## Het is niet vanzelfsprekend dat iemand met meer economisch kapitaal ook betere sociale relaties heeft

bijvoorbeeld terug bij de contactarme middengroep. Tot slot bestaat er het 'precariaat'. Dit is een kwetsbare groep met weinig kapitaal in het algemeen, dus weinig economisch, sociaal en cultureel kapitaal. Het precariaat is daarom een belangrijke doelgroep voor sociaal beleid.

Het onderscheiden van meerdere typen kapitaal levert niet alleen een gedetailleerder beeld van de stad op, het geeft tevens inzicht in hoe kwetsbaar of zeker de positie van bepaalde groepen is. Neem een triviaal voorbeeld als verhuizen, een activiteit waar men doorgaans hulp bij nodig heeft. Deze hulp kan zowel met economische middelen worden verkregen (verhuizers inhuren) als met sociaal kapitaal (vrienden of familie inschakelen). Voor zowel de verbonden lagere groep als het precariaat is het inzetten van economisch kapitaal een onwaarschijnlijke optie, maar de verbonden lagere groep beschikt in tegenstelling tot het precariaat wel over een netwerk om de klus te kunnen klaren. Deze vergelijking laat zien dat het precariaat kwetsbaarder is dan de verbonden lagere groep. Het illustreert ook waarom het belangrijk is om naar

meerdere soorten kapitaal te kijken wanneer we groepen met elkaar vergelijken

De acht sociale groepen concentreren zich in verschillende buurten in de stad. Zo woont de gevestigde bovenlaag hoofdzakelijk ten noorden van de Maas in buurten zoals Kralingen-Oost en het Molenlaankwartier. De opkomende middengroep woont meer verspreid over stad. Het grootse deel van deze groep woont in en rondom het centrum, dichtbij de verschillende uitgaansvoorzieningen. De verbonden lagere groep huist voornamelijk in het zuiden en westen van de stad, in klassieke volksbuurten zoals Bloemhof of Spangen. Het precariaat woont en leeft vooral ten zuiden van de Maas, maar ook in enkele buurten in het noorden en westen.

Er bestaat een relatie tussen de sociale groepen en de verscheidenheid naar migratieachtergrond. Zoals in tabel 1 te zien is, varieert het percentage mensen met een migratieachtergrond per sociale groep. Met name de gevestigde bovenlaag is een homogene groep die voor zo'n driekwart uit autochtonen bestaat. De opkomende middengroep is daarentegen veel diverser. In deze groep zitten zowel veel tweede en derde generatie migrantenkinderen als internationale studenten. Het hoogste percentage mensen met een migratieachtergrond (67%) zien we terug bij de verbonden lagere groep. Een substantieel deel hiervan zijn mensen uit de 'klassieke' migrantengroepen Surinamers, Turken, Antillianen en Marokkanen, maar ook Kaapverdianen. Deze sociale groep lijkt uit vele hechte gemeenschappen te bestaan.

Het precariaat kent ook een oververtegenwoordiging van mensen met een migratieachtergrond. Een aanzienlijk deel van deze mensen zijn oudere migranten uit eerdergenoemde 'klassieke' migrantengroepen.

### *Lessen voor beleid*

Op basis van deze inzichten over het verschil en de verscheidenheid in Rotterdam, doen wij vier suggesties ten aanzien van beleid. Deze

aanbevelingen zijn erop gericht het samenleven in Rotterdam beter te (blijven) faciliteren en zo scheidslijnen te overbruggen en ongelijkheid in de stad te verminderen.

### *1 Investeer in een aantrekkelijke buitenruimte en ontmoetingsplekken*

In buurten waar buurtcontacten minder vanzelfsprekend tot stand komen, kan de gemeente inzetten op het stimuleren van contact door te investeren in de sociale infrastructuur, zodat er vanzelfsprekende ontmoetingsplekken ontstaan.<sup>9</sup> Concreet kan de gemeente denken aan een aantrekkelijke, goed onderhouden buitenruimte waar inwoners zich thuis voelen en graag verblijven.

Een goed onderhouden buitenruimte kan leiden tot meer publieke familiariteit, hiermee wordt bedoeld dat bewoners elkaar herkennen op straat zonder dat ze elkaar noodzakelijk persoonlijk kennen. Publieke familiariteit kan bijdragen aan een groter veiligheidsgevoel van bewoners. Daarnaast kan de gemeente in deze buurten investeren in voorzieningen die ook dienen als ontmoetingsplek, zoals bibliotheken en buurtcentra. Zulke voorzieningen bevorderen intensiever contact tussen buurtbewoners.

### *2 Weer terughoudend met de herstructurering van buurten*

Het vervangen van oude woningen door nieuwbouw heeft vaak ingrijpende gevolgen voor de sociale cohesie in een buurt. In de Tweebosbuurt in Rotterdam-Zuid is nu bijvoorbeeld veel ophef over de geplande sloop van sociale huurwoningen. Veel bewoners kunnen waarschijnlijk niet terugkeren en zo verdwijnen bestaande netwerken. Om dit te voorkomen moet bij herstructureringsopgaven voldoende rekeningen worden gehouden met de sociale gevolgen voor de buurt.

De verbonden lagere groep uit ons onderzoek woont vaak in buurten die op de nominatie staan voor herstructurering. De vraag is dus of deze groep op deze wijze niet langzaam uit Rotterdam zal verdwijnen, omdat ze vaak

uit hun buurt moet verhuizen als gevolg van sloopplannen.

### *3 Versterk sociale stijging en zorg voor de kwetsbaren*

Mensen met een migratieachtergrond zijn oververtegenwoordigd in de opkomende middenklasse. Dit is gedeeltelijk het gevolg van sociale stijging bij tweede en derde generatie migranten. Bij de opkomende middengroep is werkloosheid vaak geen groot probleem. Hoogwaardig onderwijsbeleid kan sociale stijging onder tweede en derde generatie migranten verder versterken.

Behalve in de opkomende middengroep zijn mensen met een migratieachtergrond ook oververtegenwoordigd bij het precariaat. In het precariaat gaat het vooral om oudere eerste generatie migranten.<sup>10</sup> Voor deze groep is een adequaat lokaal armoede- en participatiebeleid nodig dat niet gericht is op deelname aan de arbeidsmarkt maar eerder op participatie in het sociaal domein. Dit kan bijvoorbeeld middels deelname aan activiteiten bij welzijnsorganisaties of buurthuizen.

De afstand tot de arbeidsmarkt is voor de mensen in deze groep vaak te groot om nog te overbruggen voordat zij de pensioengerechtigde leeftijd bereiken. In plaats van te investeren in arbeidsmarktparticipatie zou deze groep gebaat zijn bij een betere toegang tot de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen, door bijvoorbeeld de communicatie over deze voorziening beter op de doelgroep af te stemmen. Daarnaast is gezondheid en dus zorg een belangrijk beleidsaandachtspunt voor deze groep, omdat ongeveer de helft van het precariaat aangeeft lichte of zware gezondheidsbeperkingen te ervaren.

### *4 Faciliteer samenleven en voorkom permanente bijstandsafhankelijkheid*

De komst van hoogopgeleide migranten naar Rotterdam vraagt om herziening van de doembeelden die bestaan over internationale migratie. Deze zeer divers samengestelde groep hoogopgeleide migranten versterkt

de stedelijke economie. Een nieuwe beleidsagenda over migratie zal ook ruim aandacht moeten besteden aan deze groep. Deze agenda moet gericht zijn op het faciliteren van het samenleven tussen deze groep, andere migrantengroepen en mensen met een Nederlandse achtergrond.

Daarnaast blijft de noodzaak bestaan van een klassieke beleidsagenda gericht op het versterken van de arbeidsdeelname van vooral asielmigranten die in een kwetsbare positie verkeren. Voorkomen moet worden dat zij structureel afhankelijk raken van de bijstand.

### Noten

- 1 Zie: [www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/01/bevolkings-groei-in-2018-vooral-in-de-randstad](http://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/01/bevolkings-groei-in-2018-vooral-in-de-randstad) en [www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-verstedelijking/hoofdcategorieen/wat-is-verstedelijking](http://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/dossier-verstedelijking/hoofdcategorieen/wat-is-verstedelijking).
- 2 Engbersen, G., Custers, G., Glas, I., en Snel, E. (2019), *Maasstad aan de monitor: de andere lijstjes van Rotterdam*, Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken / Erasmus Universiteit Rotterdam.
- 3 Zie ook de WRR-publicatie: Jennissen, R., Engbersen, G., Bokhorst, M., en Bovens, M. (2018), *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- 4 Er is een onderscheid tussen personen afkomstig uit Angelsaksische landen; Duitstalige landen; Scandinavische landen; Middelen- en Oost-Europa; Arabische landen; Sub-Sahara-Afrika; Latijns-Amerika; Zuid-Azië; Centraal-Azië; Oost-Azië; Zuidoost-Azië en de Pacific; Recente koloniën; België; Indonesië/voormalig Nederlands-Indië; Marokko; Nederland en Turkije.
- 5 Zie voor een overzicht van deze literatuur het artikel van Van der Meer, T., en Tolsma, J. (2014), 'Ethnic Diversity and its Effects on Social Cohesion', in: *Annual Review of Sociology*, 40, pp. 459-478.
- 6 Zie het hoofdstuk 'De kracht van buurtcontact: ontspannen samenleven in de Rotterdamse verscheidenheid', in: *Maasstad aan de monitor*, pp. 32-41.
- 7 Het verband tussen buurtcontact en hoe inwoners de buurtverhoudingen beoordelen berust op correlaties (en niet op daadwerkelijke causaliteit). Dit is een terugkerende beperking in soortgelijk onderzoek, zie Pettigrew, T. F., en Tropp, L. R. (2006), 'A Meta-Analytic Test of Intergroup Contact Theory', in: *Journal of Personality and Social Psychology*, 90(5), pp. 751-783.
- 8 Wat verschillende soorten kapitaal (of hulpbronnen) opleveren, is afhankelijk van de context. Cultureel kapitaal kan worden ingezet om een hogere status te verwerven. Zo wordt een hogere opleiding over het algemeen geassocieerd met meer prestige of 'competentie'. Sociaal kapitaal kan bijvoorbeeld gebruikt worden om iemands emotioneel welzijn te verhogen, door middel van sociale steun.
- 9 Blokland, T.V. (2009), 'Het belang van publieke familiariteit in de openbare ruimte', in: *Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 36(3), pp. 183-191.
- 10 Zie ook <https://www.sociale-vraagstukken.nl/migranten-van-het-eerste-uur-krijgen-eindelijk-juiste-aandacht/>.



# Het beste zorgsysteem is democratisch

In het vorige nummer van *S&D* vergelijkt internist en ziekenhuisdirecteur Marcel Levi het Nederlandse met het Engelse zorgsysteem. Dat inspireerde Dirk Achterbergh en Nico Bernts tot het schrijven van een reactie.

**DIRK ACHTERBERGH & NICO BERNTS**

*Voormalig voorzitters van het PvdA-netwerk Zorg*

Nu de twijfel over de marktwerking in de zorg toeneemt en ook CDA-minister Hugo de Jonge deze ‘doorgeslagen’ noemt, wordt de vraag welke kant het dan wel op moet met ons zorgsysteem steeds dringender.<sup>1</sup> In het artikel ‘Op zoek naar het beste zorgsysteem’ (*S&D* 2019/5) geeft Marcel Levi enkele aanbevelingen hiervoor, waar we graag op willen reageren.

De eerste les die Levi trekt uit de vergelijking van het Engelse met het Nederlandse zorgsysteem is dat ‘een veel meer op de voorgrond tredende en krachtiger opererende overheid nodig is om sturing te geven bij moeilijke beslissingen en om de richting te bepalen’. Met name spoedzorg en hoog complexe zorg zouden volgens Levi buiten de markt geplaatst moeten worden.

Deze aanbeveling roept wel wat vragen op. Moet de overheid, als zij een deel van de zorg moet sturen, ook zeggenschap hebben over het budget dat daarmee is gemoeid? Bij sturen hoort immers geld en verantwoordelijkheid. Tegelijkertijd wil Levi blijkbaar het systeem van een sociale ziektekostenverzekering intact houden, met een sturende rol voor de zorgverzekeraars. Daarmee komen er twee zorgkapiteins op het schip. Ontstaat

dan geen verwarring welke zorgkapitein waar over gaat?

Marktwerking is niet-effectief bij eerstelijnszorg, bij complexe aandoeningen en spoedeisende zorg, we zijn dat met Levi eens. Hij stelt voor om deze zorg via een netwerkorganisatie van zorgaanbieders en verzekeraars te realiseren. Dat roept evenwel het beeld op van een derde kapitein op het zorgschip, naast de centrale overheid en de marktgerichte zorgverzekeraars. Deze driedeling zou zorgen voor een knip in het huidige basispakket en daarmee tot institutioneel gedoe en conflicten over wie voor welke zorg verantwoordelijk is. In hoeverre is zorg spoedeisend? Welke zorg is complex? En waar gaat eerstelijnszorg over naar gespecialiseerde tweedelijns zorg?

Risico’s kunnen – en zullen – bij onduidelijkheid hierover worden afgewenteld van het ene naar het andere domein. Bovendien wordt het voor de zorgprofessionals en patiënten onduidelijk wie eindverantwoordelijk is. Het opdelen van de verantwoordelijkheid voor de verschillende domeinen binnen de zorg, creëert volgens ons meer problemen dan er worden opgelost.

### **Democratisering**

De tweede les van Levi is dat de lokale politiek en het lokale bestuur betrokken moeten worden bij de besluitvorming in de zorg. Hij dicht de lokale overheid een adviserende en mogelijk zelfs een meebeslissende rol toe.

Zijn pleidooi voor democratisering is ons uit het hart gegrepen. Maar is het Nederlandse lokale bestuur wel bij machte om binnen afzienbare termijn de benodigde expertise op te bouwen om zinnige adviezen te geven aan en besluiten te nemen over de huisartsen- en ziekenhuiszorg?

De mislukte decentralisatie van de jeugdzorg stemt weinig hoopvol. Daar komt bij dat een democratisch tekort dreigt als gemeenten ervoor kiezen om op het gebied van zorg samen te werken in regionale samenwerkingsverbanden. De volksvertegenwoordigers in de afzonderlijke gemeenteraden hebben dan het nakijken.

### **Alternatieven**

Wij willen net als Levi graag af van de samenwerking in de zorg, maar denken dat ook andere oplossingen denkbaar zijn. We pleiten voor het intact laten van een integraal basispakket. Minister en parlement blijven dan, zoals nu al het geval is, bepalen welke zorg er in het basispakket verzekerd is. Hierbij horen kwaliteitsnormen zoals aanrijtijden van een ambulance bij spoed en het minimumaantal hoogcomplexere interventies dat een zorgaanbieder per jaar moet verrichten. Tenslotte stellen minister en parlement het landelijk macrobudget vast: hoe veel mag de verzekerde zorg jaarlijks kosten?

Het realiseren van samenhang in het geheel van geneeskundige, paramedische en verpleegkundige zorg is geen sinecure en is bij uitstek een taak die lokaal en regionaal moet worden uitgevoerd. Dit vraagt om een stevige regionale regie, die in het huidige systeem belegd is bij de zorgverzekeraars. We zijn het met Levi eens dat de zorgverzekeraars de hun

toegemeten rol in de ordening en samenhang van regionale zorg op dit moment niet waarmaken. Het ontbreekt zorgverzekeraars aan de benodigde deskundigheid, aan gezag en aan democratische legitimatie. Zorgverzekeraars die met elkaar concurreren zijn niet in staat tot een effectieve regie.<sup>2</sup>

## **Zorgverzekeraars die met elkaar concurreren zijn niet in staat tot een effectieve regie**

Als we de zorg niet langer willen schoeien op de logica van de markt, van concurrentie en individuele keuzes, moeten we daarvoor een andere logica in de plaats stellen: die van samenwerking en van gezamenlijke besluitvorming. We vinden het echter niet logisch om de Provinciale Staten of gemeenteraden zo maar verantwoordelijk te maken voor de democratisering van de zorg. Wij zoeken de oplossing in een andere richting.

Voorheen waren de meeste zorgverzekeraars private organisaties met publieke waarden, voortgekomen uit initiatieven vanuit de arbeidersbeweging of opgericht door artsen en andere zorgmedewerkers. Deze publieke waarden zijn geërodeerd, maar nog niet verdwenen.

Is het niet mogelijk om de beweging richting markt en concurrentie weer om te draaien in de richting van democratie en samenwerking? De zorgverzekeraar zou kunnen evolueren naar een regionaal en democratisch bestuurde zorgregisseur met een sterke, inhoudelijk deskundige staf. Door middel van contractering zou afstemming en ordening plaats kunnen vinden van de zorg. Op deze manier kan ook op kwaliteit en performance worden gestuurd.

Wat betekent een dergelijk democratisch bestuur? De aangesloten verzekerden kiezen het hoogste beleidsbepalend orgaan van de verzekeraar. Overwogen kan worden om ook de zorgaanbieders in dit orgaan vertegenwoordigd te laten zijn. Dat hoogste orgaan zorgt voor openbare deliberatie en besluitvorming. In dat proces wordt de noodzakelijke kennis van zorg en geneeskunde ingebracht; zonder verstand van zaken geen zinnig besluit. Alle belangen en perspectieven van betrokkenen (hulpverleners, patiënten, financiers) worden meegewogen. Naast inspraak is er ook tegenspraak. De uiteindelijk genomen besluiten zijn niet vrijblijvend, betrokkenen zijn hieraan gehouden.

Een eerste stap in deze richting zou de versterking van de positie van leden- of verzekerdenraad zijn, die verzekeraars nu al kennen. Uitbreiding van het instemmingsrecht en van bevoegdheden bij benoemingen ligt dan voor de hand.

Wij denken dat het onder democratische bestuur brengen van de regionale zorg de weg opent naar meer effectiviteit en slagvaardigheid in de zorg. Een stelsel dat is gestoeld op deskundigheid, openbaarheid, participatie en evenwichtigheid zal zorgen voor meer draagvlak en de kans vergroten dat gezamenlijk genomen besluiten ook worden uitgevoerd.

Dat betekent dat de rol en het karakter van de zorgverzekeraar ingrijpend veranderen. De zorgverzekeraar is dan niet langer een bedrijf met een te bevechten marktpositie, maar wordt een krachtige en gezaghebbende uitvoerder van democratisch tot stand gekomen beleid die niet langer concurreert maar samenwerkt met collega-verzekeraars. Per regio, die overigens functioneel moet worden opgevat en telkens kan verschuiven al naar gelang het type zorg, zou de grootste verzekeraar het voortouw moeten nemen.

We realiseren ons dat democratisering van de regionale gezondheidszorg niet meteen 'haalbaar' zal zijn. Over de exacte vormgeving daarvan zal nog veel moeten worden nagedacht. Het geeft wel de denkrichting aan. Zonder zo'n richtpunt, zonder zo'n einddoel dreigt al snel stapeling van kort termijnbeleid, waarvan we al snel niet meer weten waar dat ook alweer de oplossing voor was.

Is hiervoor geen enthousiasme los te maken bij burgers, patiënten, bij hulpverleners en bij verzekeraars zelf? En zou de sociaal-democratie het niet als een uitdaging moeten zien om samen met degenen die het democratisch bestuur over de zorg en publieke sector ter harte gaat deze richting verder te verkennen?

## Noten

- 1 Minister H. de Jonge, *Medisch Contact* 1 maart 2019 'Marktwerking zorg is doorgeslagen'.
- 2 Achterbergh, Bernts in *S&D* 2016/6, p 74, 'Links en de zorg'

# A.L. Snijders

---

## Vierduizend

Ik woon afgelegen. Als er op de deur geklopt wordt voel ik mijn zwakheid, ik doe open. Vaak is het iemand die de waarheid komt vertellen. Soms zeg ik dat ik geen behoefte heb aan de waarheid en sluit ik de deur zachtjes en beslist. Gisteren ontving ik een papieren brief van een vrouw die mij attendeerde op een bijna voorbijgevoerde tentoonstelling in het Fries Museum, waar een Algerijnse kunstenaar gesloopte motorblokken namaakt met vreemde materialen. Bovendien had ze een bladzijde getypt uit *Het leven als tragikomedie* van Tim Fransen. Daar heb ik op mijn beurt weer een passage uit gekozen die ik ga voorlezen aan de volgende brenger van de waarheid. Het gaat hier over de moeilijkheden die ontstaan als je denkt aan de waarheid in het licht van de vierduizend religies die er momenteel op aarde bestaan. Ik wacht op de deurbloot, spring op als ik iets hoor, schuif een stoel aan voor de nieuwe bezoeker, en lees voor:

De katholieke zal lachen om het idee dat er een aap-god bestaat die met één reusachtige buiteling duizenden kilometers aflegt, zoals het hindoeïsme aanneemt; de hindoe zal lachen om de Crow-indiaan die vier dagen zonder voedsel en water in eenzaamheid doorbrengt en een vingerkootje van zijn linkerhand afhakt om gunsten te verkrijgen van de geesten; de Crow-indiaan zal op zijn beurt verbijsterd zijn als hij hoort dat een man van het Arrernte- volk in de centrale woestijn van Australië de kop van zijn penis in tweeën laat splijten om Mangar-kunjer-kunja te eren, de hagedisgod die de mens zou hebben geschapen; de Arrernte-man zal het weer belachelijk vinden dat er een vrouw zwanger werd zonder seks te hebben met een man en bovendien een zoon baarde die water in wijn kon veranderen. En een moslimman zal in zijn vuistje lachen bij de gedachte dat al die dwazen op deze manier beslist hun 72 maagden zullen mislopen.'

Ik woon afgelegen. Er komen weinig voorbijgangers langs mijn huis en nog minder kloppen er bij mij aan. Dat is jammer want ik wil ze iets voorlezen.

# Register S&D 2019

Vetgedrukte cijfers verwijzen naar het editienummer van deze jaargang.

- Achterbergh, Dirk  
 – *Het beste zorgsysteem is democratisch* 6-77  
 (zie ook: Bernts, Nico)
- Akerboom, Sanne  
 – *Platitudes voor een goed energiebeleid* 6-17  
 (zie ook: Huygen, Annelies)
- D'Ancona, Hedy  
 – *Joop den Uyl, feminist in barre tijden* 2-25
- Bannink, Duco  
 – *Besturen zonder wij* 6-49
- Beer, Paul de  
 – *Econoom uit Buitenveldert* 2-28  
 – *Een linkse agenda voor onze instituties* 3-26  
 – *Een nieuwe hervormingsagenda voor de sociaal-democratie* 5-14  
 – *Participatiefalen* 6-4
- Bernts, Nico  
 – *Het beste zorgsysteem is democratisch* 6-77  
 (zie ook: Achterbergh, Dirk)
- Biemans, Mirthe  
 – *Over wonen* 5-41
- Boer, Nik de  
 – *Politieke Unie* 3-6
- Bokhorst, Meike  
 – *Terug naar de arbeiderspont* 2-6
- Bolhuis, Wimar  
 – *Ons gedateerde belastingstelsel zit in de weg* 4-40  
 – *Niet ingrijpen op de woningmarkt is geen optie* 5-42 (zie ook: Martens, Randy & Nijboer, Henk)
- Boonstra, Klara  
 – *Stop de concurrentie op de arbeidsmarkt* 1-6
- Boot, Pieter  
 – *Gas zal nooit helemaal verdwijnen* 6-29
- Bordewijk, Paul  
 – *Vijftig jaar socialistisch* 1-13
- Bos, Maarten van den  
 – *Twee hoeraatjes voor de Derde Weg* 5-5
- Chahim, Mohammed  
 – *Maak de invloed van lobbyisten zichtbaar* 6-47
- Custers, Gijs  
 – *Vier adviezen voor een leefbare stad* 6-71 (zie ook: Glas, Iris)
- Dekker, Fabian  
 – *Arbeid verandert, nu het sociale stelsel nog* 3-59
- Delden, Pieterjan van  
 – *Sociale marginalisatie in een complexe samenleving* 5-67
- Dijck, José van  
 – *Publieke waarden in een online wereld – Den Uyl-lezing 2018* 1-14
- Dwarswaard, Marieke  
 – *Sterft, gij oude vormen en gedachten?* 4-81
- Elffers, Louise  
 – *Het is het stelsel, stupid!* 3-40
- Gaast, Koen van der  
 – *Verduurzamen van de voedselsector is een collectieve en geen individuele opgave* 4-69
- Glas, Iris  
 – *Vier adviezen voor een leefbare stad* 6-71  
 (zie ook: Custers, Gijs)
- Hemerijck, Anton  
 – *De kansen van het poldermodel op de langere termijn* 4-57 (zie ook: Meer, Marc van der)
- Hochstenbach, Cody  
 – *Alternatieve woonoplossingen* 5-30  
 (zie ook: Wind, Barend)
- Hombergen, Leon  
 – *De decentralisatie van onze energievoorziening bedreigt de solidariteit* 6-40
- Hurenkamp, Menno  
 – *Twee dingen* 2-7  
 – *Verbeter het parlement, begin bij jezelf* 4-34
- Huygen, Annelies  
 – *Platitudes voor een goed energiebeleid* 6-17  
 (zie ook: Akerboom, Sanne)
- Kanne, Peter  
 – *Fusie! Als PvdA en GroenLinks hun idealeen serieus nemen* 4-15

- Kok, Annemarie  
– *Aan tafel?* 4-29
- Koole, Ruud  
– *Onderhoud de instituties van de democratische rechtsstaat* 5-4  
– *Maak de gemeentepolitiek Wibaut-proof* 6-56
- Levi, Marcel  
– *Op zoek naar het beste zorgsysteem* 5-21
- Lieshout, Twan van  
– *Het succesverhaal van de Spaanse sociaal-democratie* 3-18
- Linthorst, Marijke  
– *'Den Uyl kende geen dedain'* 2-10  
– *Directe verkiezingen voor de Eerste Kamer* 3-64
- Lucardie, Paul  
– *Linkse wederopstanding? Over Aufstehen, La France Insoumise, Momentum, Podemos en Vrij Links* 2-41
- Lunsing, Jan  
– *Hoe het kabinet democratische drempels dreigt te verhogen* 5-75
- Martens, Randy  
– *Niet ingrijpen op de woningmarkt is geen optie* 5-42 (zie ook: Bolhuis, Wimar & Nijboer, Henk)
- Meer, Marc van der  
– *De kansen van het poldermodel op de langere termijn* 4-57 (zie ook: Hemerijck, Anton)
- Moerbeek, Kimon  
– *Versterk onze scholen in een digitale wereld* 1-30
- Mudde, Cas  
– *De sociaal-democratische partijen verkeren in crisis, niet de idealen* 3-7
- Nierop, Annemarieke  
– *Foute regels* 1-4  
– *Bijna student* 4-31  
– *Werken bij de Belastingdienst* 6-5
- Nijboer, Henk  
– *Een land kan nooit sterk zijn als het niet sociaal is* 4-5  
– *Niet ingrijpen op de woningmarkt is geen optie* 5-42 (zie ook: Bolhuis, Wimar & Martens, Randy)
- Ploeg, Solange  
– *Honderd jaar Joop den Uyl (1919-1987) – alleen digitaal*
- Praag, Philip van  
– *Den Uyl en Nieuw Links* 2-15  
– *Heeft een linkse fusiepartij de toekomst?* 4-26
- Roche, Colin  
– *Het tabaksmoment van de Big Five* 6-44
- Schuurman Hess, Jan  
– *Organiseer tegenmacht, te beginnen in ons onderwijs* 6-70
- Snijders, A.L.  
– *Jeugd vrienden* 1-50  
– *Verbeelding* 2-52  
– *Deurloostraat* 3-68  
– *Op de fiets* 4-82  
– *Lucy en Anna* 5-82  
– *Vierduizend* 6-80
- Tang, Paul  
– *Voor de tieners* 1-24
- Tillaar, Marlieke van  
– *Ongelijk* 1-33
- Timmermans, Frans  
– *Groeien aan de grens – Den Uyllezing 2019* 6-8
- Tromp, Reinier  
– *Een donkergrijps randje* 4-4
- Ummelen, Bert  
– *Merci, Thierry* 4-80
- Vandenbroucke, Frank  
– *Er is draagvlak voor Europese solidariteit* 1-34
- Veen, Romke van der  
– *Flexibiliteit en zekerheid sluiten elkaar niet uit* 3-49
- Velde, Henk te  
– *Hamerende vuist en gekruiste armen* 2-35
- Volke, Meity  
– *Onder water* 1-5
- Vries, Catherine de  
– *De essentie van Europa is diversiteit* 1-43
- Werfhorst, Herman van de  
– *Een onderwijsstelsel dat nog stamt uit de 19<sup>e</sup> eeuw* 3-32
- Westerveld, Mies  
– *De stelselherziening van minister Dekker* 5-59
- Wind, Barend  
– *Alternatieve woonoplossingen* 5-30 (zie ook: Hochstenbach, Cody)

## S&D online lezen

Abonnees van S&D kunnen 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](mailto: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* Voor de toekomst
- 4 *Column* **Paul de Beer** Participatiefalen
- 5 *Column* **Annemarieke Nierop** Werken bij de Belastingdienst
- 
- 6 *Duurzaamheidscrisis is opdracht voor rood-groene politiek*
- 8 **Frans Timmermans** Groeien aan de grens
- 17 **Annelies Huygen & Sanne Akerboom** Platitudes voor een goed energiebeleid
- 29 **Pieter Boot** Gas zal nooit helemaal verdwijnen
- 40 **Leon P.I.M. Hombergen** De decentralisatie van onze energievoorziening bedreigt de solidariteit
- 44 **Colin Roche** Het tabaksmoment van de Big Five
- 47 **Mohammed Chahim** Maak de invloed van lobbyisten zichtbaar
- 
- 49 **Duco Bannink** Besturen zonder wij
- 56 **Ruud Koole** Maak de gemeentepolitiek Wibaut-proef
- 
- 70 *Column* **Jan Schuurman Hess** Organiseer tegenmacht
- 71 **Gijs Custers & Iris Glas** Vier adviezen voor een leefbare stad
- 77 **Dirk Achterbergh & Nico Bernts** Het beste zorgsysteem is democratisch
- 80 **A.L. Snijders** Vierduizend
- 81 Register 2019