

De Europese begrotingsregels moeten van tafel, wat is het alternatief?

DIRK BEZEMER — ARIE VAN DER HEK



KLARA BOONSTRA Een ombudsman voor eerlijk werk

Peter Kanne
Gerrit Voerman
Bjorn van den Brink

**Wat kiezers willen
en wat politieke
partijen beloven**

Jaargang 78, nummer 1, oktober 2021

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

Wimar Bolhuis

Klara Boonstra

Ruud Koole

Wiljan Linders (*eindredactie*)

Marijke Linthorst

Kiza Magendane

Annemarieke Nierop (*hoofdreductie*)

Bram van Welie

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

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail send@wbs.nl

Vormgeving

Jaap Swart (*omslag & lay-out*)

Abonnementen

Bel 06 206 12 852,

mail info@vangennep-boeken.nl

voor een abonnement of kennis-

makingsnummer of meldt u zich

aan via het formulier op

www.vangennep-boeken.nl.

Uitgever

Uitgeverij Van Gennep

Emmastraat 69

1814 DM Alkmaar

info@vangennep-boeken.nl

06 206 12 852

Abonnementsprijzen per jaargang

▶ Student/aio/oio/Jong WBS/Jonge Socialisten: € 40,50

▶ Particulier Nederland: € 84,50

▶ Instelling Nederland: € 164,50

▶ Particulier buitenland: € 147,50

▶ Instelling buitenland: € 175,50

▶ Losse nummers € 17,50

S&D online

Gratis voor abonnees

Niet abonnees betalen € 2 per maand (per maand opzegbaar).

Aanmelden via send@wbs.nl

© 2021 Uitgeverij Van Gennep

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

Alles extremer, maar de politiek niet

In deze tijd van crisis groeit de steun voor complottheorieën en zijn protesten heftiger. Het zou een reactie zijn op de grote onzekerheid die veel mensen ervaren. Terwijl het openbare leven stilstaat voelt alles extremer, tot de ledendemocratie in de PvdA aan toe waar de politiek leider pootje gelicht werd. Of is al dat lelijks gewoon zichtbaarder omdat we vooral digitaal leven? De hang naar extremen lijkt in elk geval niet op te gaan voor kiezersvoorkeuren, want daar profiteren de flanken niet – niet in de peilingen althans – en is het juist de VVD, waarvan we in elk geval zeker weten wat we eraan hebben, die groots lijkt te gaan winnen. Liberalen die gekozen worden uit behoudzucht, wie kan dat bedenken?

In dit nummer van *S&D* kijken we vooruit naar de naderende verkiezingen. Gerrit Voerman en Bjorn van den Brink maakten een analyse van de verkiezingsprogramma's van de potentiële regeringspartijen. Peter Kanne doet verslag van kiezersonderzoek dat hij uitvoerde voor I&O Research.

Klara Boonstra en Marijn Molema leveren inbreng voor een mogelijke kabinetsformatie. Boonstra werkt het idee uit het PvdA-verkiezingsprogramma van een ombudsman voor eerlijk werk uit (en pleit voor de oprichting van laagdrempelige arbeidsadviesloketten in bibliotheken), Molema geeft invulling aan het – eveneens in het PvdA-programma genoemde – transitiefonds voor krimpregio's.

Dirk Bezemer en Arie van der Hek vrezten, los van elkaar, dat als straks het Stabiliteits- en Groeipact weer in werking treedt publieke voorzieningen in heel Europa opnieuw stuk-bezuinigd zullen worden. Beiden onderzoeken de moderne monetaire theorie als alternatief model voor Europa. Arie van der Hek heeft hier zijn hoop op gevestigd, Dirk Bezemer acht invoering hiervan niet realistisch. Eens zijn ze het over het feit dat de neoliberale Europese begrotingsregels zo snel mogelijk en definitief van tafel moeten.

Een heel andere kwestie wordt aangekaart door Douwe Wielenga, Els Desmet en Niels Koeman. Zij signaleren dat steden de afgelopen decennia voor bepaalde groepen mensen minder toegankelijk zijn geworden op het gebied van wonen, vervoer en publieke voorzieningen. En ze geven aanbevelingen voor beleid om onze publieke ruimte eerlijker te delen.

Binnert de Beaufort ten slotte pleit ervoor 'waarheid' op te nemen in het beginselprogramma van de PvdA en Fabian Dekker, Elisa de Vleeschouwer en Griet De Lombaerde onderzoeken de haalbaarheid van basisbanen in Rotterdam.

Annemarieke Nierop, hoofdredacteur

Democratiseer de Europese Centrale Bank

Door **Nik de Boer**

Redacteur *S&D*, UD/onderzoeker constitutioneel recht, UvA

Toen corona in maart vorig jaar Europa in haar greep kreeg, startte de Europese Centrale Bank (ECB) met een gigantisch opkoopprogramma om de negatieve economische gevolgen van de pandemie het hoofd te bieden. De omvang van dat programma staat inmiddels op € 1.850 mrd. Terwijl regeringen onderworpen zijn aan democratische controle wanneer ze dergelijke steunoperaties lanceren, verricht de ECB haar taken in grote onafhankelijkheid zonder noemenswaardige democratische inspraak. Is dat nog te verantwoorden?

Bij het ontwerp van de ECB dertig jaar geleden was het idee dat de onafhankelijkheid democratisch te rechtvaardigen was. De ECB kreeg immers een beperkt mandaat gericht op het voorkomen van inflatie. Dit mandaat werd vastgelegd in EU-verdragen en zo op democratische wijze goedgekeurd. Het handhaven van prijsstabiliteit zelf zou vooral een technische taak moeten zijn. Onafhankelijkheid van de centrale bank werd nodig geacht omdat politieke instellingen te veel gericht zouden zijn op de korte termijn om een geloofwaardig prijsstabiliteitsbeleid te realiseren.

Dertig jaar later is die rechtvaardiging door de sterk veranderde economische omstandigheden niet langer houdbaar. In het nastreven van prijsstabiliteit maakt de ECB politiek controversiële keuzes. Dat bleek tijdens de eurocrisis toen de vraag naar voren kwam of de centrale bank moest interveniëren om staten te behoeden voor faillissement. Om die reden kocht de ECB in 2011 staatsobligaties van Italië en Spanje en stuurde toenmalig ECB-president Jean-Claude Trichet ook geheime brieven naar de regeringen van beide landen. Daarin maakte hij de steun afhankelijk van scherpe

bezuinigingen, grootschalige privatiseringen en liberalisering van de arbeidsmarkt.

Dat de ECB politieke keuzes maakt, bleek ook toen zij na de eurocrisis de rente niet verder kon verlagen en besloot tot grootschalige opkoopprogramma's. Het is omstreden of de positieve effecten van die programma's wel opwegen tegen de negatieve effecten. Volgens sommige analyses bevoordelen ze bezitters van financiële activa en onroerend goed in sterke mate. Het resultaat is een toenemende vermogensongelijkheid.

Het meest actuele voorbeeld is de rol die de centrale bank zou moeten spelen in het vergroenen van de economie. Tot voor kort was de heersende gedachte in Frankfurt dat de ECB de effecten van haar beleid op duurzaamheid grotendeels zou moeten negeren. Het volgde immers een beleid gestoeld op het beginsel van marktneutraliteit. Uit onderzoek van Jens van 't Klooster en Clément Fontan blijkt dat die marktneutraliteit in de praktijk een mythe is. Opkoopprogramma's van de ECB bevoordelen niet-duurzame sectoren in grote mate, zoals de fossiele industrie, luchtvaartbedrijven en autofabrikanten.

De discussie over de democratische legitimiteit van de ECB bereikte in mei vorig jaar een nieuwe fase toen het Duitse constitutioneel hof het *Public Sector Purchasing Programme* van de ECB ongrondwettig verklaarde. Voor de Duitse rechters was de beperkte democratische legitimiteit van de ECB niet langer te verenigen met de veranderde rol van de ECB. De kwestie werd politiek opgelost, maar onderstreepte dat de onafhankelijkheid van de ECB dertig jaar na vaststelling van het mandaat niet langer te verzoenen is met democratische uitgangspunten. Dat vereist politieke actie. Democratisch gelegitimeerde instellingen zullen het mandaat van de ECB moeten herzien opdat het handelen van de centrale bank weer stoelt op democratische grondslag.

Ruk naar links?

Een analyse van de verkiezingsprogramma's van potentiële regeringspartijen

De fundamenteel andere visie op de overheid in het programma van de VVD is een trendbreuk. Maar rechtse partijen zetten niet meer dan een klein stapje naar links en alleen op enkele sociaaleconomische thema's. Vooral linkse partijen en het 'politieke midden' zijn (veel) linkser dan vier jaar geleden.

GERRIT VOERMAN & BJORN VAN DEN BRINK

Gerrit Voerman is hoogleraar Nederlandse politiek (RUG) en directeur van het Documentatiecentrum Nederlandse Politieke Partijen (DNPP). Bjorn van den Brink studeert geschiedenis en is als student-assistent aan het DNPP verbonden

De afgelopen maanden hebben de meeste in de Tweede Kamer zitting hebbende partijen hun ontwerpverkiezingsprogramma's voor de verkiezingen van 17 maart gepresenteerd; het merendeel daarvan is op het moment van schrijven van dit artikel ook definitief vastgesteld. In de media werd opgemerkt dat de toon en inhoud van de (concept)programma's van de VVD, het CDA en D66 op belangrijke sociaaleconomische onderwerpen nogal zou afwijken van de voornemens die zij vier jaar geleden presenteerden: de partijen zouden naar links zijn opgeschoven.¹

Als dit klopt, dan is dat voor de PvdA vanzelfsprekend goed nieuws. In de afgelopen drie decennia hebben de sociaal-democraten zich in de richting van het politieke midden bewogen, wat in 2012 nog het tweede kabinet-Rutte mogelijk maakte. Bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 leidde die regeringssamenwerking met de liberalen tot een

ongenadige afrekening door de kiezer. In de oppositie beland wilde de PvdA haar linkse blazen weer oppoetsen door een herwaardering van de overheid en van de publieke sector. Bij het probleemoplossende vermogen van marktwerking plaatste de partij grote vraagtekens.²

Wordt die conclusie van de PvdA door andere partijen nu onderschreven? Is er in de programma's voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 inderdaad sprake van een revaluatie van de overheid? Deze vraag zal hieronder eerst aan bod komen. We gaan na of de visie van de partijen op de rol van de overheid in algemene zin in hun ontwerpprogramma's is veranderd vergeleken met de verkiezingsprogramma's voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2017. Daarna komt de vraag aan de orde of die herwaardering, wanneer daarvan sprake is, ook zichtbaar is geworden in concrete sociaaleconomisch beleidsvoornemens.

Het zou te veel ruimte vragen om in deze beschouwing alle partijen en alle thema's de revue te laten passeren. Daarom is deze programvergelijking beperkt tot de vier regeringspartijen (VVD, CDA, D66 en ChristenUnie) en de drie grootste linkse oppositiepartijen (GroenLinks, SP en PvdA). We kijken inhoudelijk alleen naar een aantal relevante issues op sociaaleconomisch terrein, omdat daar volgens de media sprake zou zijn van een (zekere) 'verlinksing'. Die is zeker niet zichtbaar bij sociaal-culturele thema's als migratie en integratie, die we om deze reden dan ook buiten beschouwing laten. Om te veel referenties te voorkomen, wordt in dit artikel bij citaten niet verwezen naar de precieze vindplaats in deze teksten.³

Overheidsopvatting

Het is opmerkelijk dat er in vijf van de zeven hier geanalyseerde verkiezingsprogramma's voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 sprake is van een 'beschermende overheid' (al dan niet in exact deze bewoordingen). PvdA, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie hanteren dit concept vaak in verband met globalisering, doorgeschoten marktwerking en de coronacrisis, maar ook met migratie (VVD), de verhouding burger/overheid — zoals bij de toeslagenaffaire en de Groningse, door gaswinning geïnduceerde aardbevingen — of ongelijkheid (PvdA).

De ChristenUnie en de PvdA gebruikten deze terminologie al in hun verkiezingsprogramma's van 2017. De ChristenUnie sprak van 'een overheid die het zwakke beschermt en het sterke reguleert'. De sociaal-democraten maakten zich sterk voor 'een beschermende overheid en een solide, door idealen gedreven publieke sector'.⁴ Het huidige conceptprogramma van de ChristenUnie komt daarbij dicht in de buurt: 'Dat vraagt een sterke overheid, die de publieke zaak beschermt, maar ook in staat is een stapje terug te doen en ruimte te laten voor de samenleving.' De partij vindt het idee achterhaald dat de vrije markt

automatisch tot goede uitkomsten leidt en daarom zo min mogelijk gereguleerd zou moeten worden, en is daarmee beslister dan in haar programma van 2017. De ChristenUnie wil 'weg van het Angelsaksische kapitalisme van steeds meer privatiseren'.

In het conceptverkiezingsprogramma stelt de PvdA dat 'de samenleving een sterke, beschermende overheid nodig heeft'. Nadrukkelijker dan in 2017 bepleit de partij een herbezinning van de relatie tussen overheid en markt: 'De kerntaak van de overheid is het behartigen van publieke belangen. In de markt overheersen daarentegen private belangen. Daarom is het aan de overheid de markt via wet- en regelgeving op te leggen dat maatschappelijke doelstellingen worden gegarandeerd.' Niet alleen de overheidsopvatting van de ChristenUnie, maar ook die van D66 sluit daarbij nauw aan. De sociaal-liberalen schrijven in hun huidige ontwerpprogramma dat de overheid 'te lang in het verdomhoekje [heeft] gezeten. Terwijl ze hard nodig is om publieke belangen van ons allemaal te beschermen.' De partij wil 'een nieuw progressief kapitalisme, met markten die werken voor iedereen'. Daarvoor is een overheid nodig die niet alleen economische welvaart bevordert, maar zich ook bekommert om welzijn, kwaliteit van leven, milieu en klimaat. Veel veranderd is de overheidsopvatting van D66 niet vergeleken met 2017, wel meer ingekleurd en wat scherper verwoord.

De overheidsopvatting van GroenLinks is tussen 2017 en 2021 evenmin veel gewijzigd, maar wel geprononceerder geworden. Marktwerking moet worden teruggedrongen: in 2017 werd daarbij expliciet de zorg genoemd, in 2021 de publieke sector als geheel. Onderwijs en veiligheid alsmede het verzekerd zijn van inkomen en zorg noemde de partij in haar programma van 2017 'een kerntaak van de overheid'. In het programma van 2021 zegt GroenLinks te staan 'voor een overheid die basiszekerheid biedt voor iedereen'. Partijleider Jesse Klaver bepleit 'een sterke overheid... tegen de tucht van de markt. We slaan linksaf'.⁵

Fundamentele kritiek op de marktwerking is ook een constante in de laatste SP-programma's. De partij doet in algemene zin vrijwel geen uitspraak over de overheid of de staat, haar eis van 'minder markt' combineert zij met 'meer democratie'. In het program van 2017 kwam de SP op 'voor de publieke sector en voor democratische zeggenschap'. Zonder het met zoveel woorden te benoemen staat de partij voor een overheid met een brede taakopvatting: 'publieke diensten die betaald worden met publiek geld nemen we ook in publieke handen', zo stelt zij in de programma's van 2017 en 2021.

Het VVD-programma is een trendbreuk in het liberale denken over de overheid

Het verkiezingsprogramma van het CDA van 2017 sprak in traditioneel christendemocratische termen van een overheid als 'schild voor de zwakken', en daarnaast van een 'overheid die bovenal dienstbaar [is] aan burgers, bedrijven en organisaties'. In het ontwerpprogramma voor de Kamerverkiezingen van 2021 breekt de partij een lans voor 'een dienstbare en beschermende overheid'. Deze 'slagvaardige en rechtvaardige overheid' moest de door het CDA gewenste, op samenwerking gebaseerde 'coöperatieve samenleving' bevorderen, oftewel 'de zorg voor elkaar-samenleving'.

De meest opvallende verandering is zichtbaar bij de VVD. Demissionair premier en partijleider Mark Rutte vond lange tijd dat de overheid 'geen geluismachine' is. In haar programma van 2017 stond de grootste regeringspartij nog voor 'een kleine, efficiënte overheid'. Zij had destijds weinig op met de opvatting om 'alles wat misgaat weer snel naar de overheid te halen'. In hun huidige

ontwerpprogramma kijken de liberalen er geheel anders tegenaan. 'In plaats van de rol van de overheid te verkleinen, zal de komende tijd juist een sterke, actieve overheid nodig zijn om ons te beschermen en onze economie en samenleving eerlijk en gezond te houden.'

Dit citaat suggereert dat de coronacrisis voor de VVD de aanleiding was om de rol van de overheid tegen het licht te houden, maar dat is niet het hele verhaal. De sterke, actieve overheid is ook noodzakelijk vanwege de globalisering en de 'doorgeschoten macht' van sommige private partijen.⁶ Het 'toezien oog van een sterke overheid als marktmeester' is nodig, die zal 'de rafelranden van het kapitalisme actief bij moeten schaven'.

Zowel inhoudelijk als qua toon vormt het huidige ontwerpprogramma van de VVD een trendbreuk in het liberale denken over de overheid. Maatschappelijke ontwikkelingen zullen bij deze koersverlegging een rol hebben gespeeld. 'VVD schuift wat op naar links nu rechts uit de mode raakt', zo schief *de Volkskrant* bij de presentatie van het liberale ontwerpprogramma in de herfst van 2020.⁷ Zo zijn de kiezers in 2020 in ruime meerderheid tegen de marktwerking in de publieke sector (in de zorg, op de woningmarkt of in het openbaar vervoer), terwijl ze daar in 2010 meer verdeeld over waren.⁸

Als de VVD de electorale boot niet wilde missen, was een heroriëntatie geboden. Die kondigde zich al aan met het in april 2019, ruim voor het uitbreken van de coronacrisis, verschenen 'discussiestuk' van Tweede Kamerfractievoorzitter Klaas Dijkhoff.

Hij bepleitte daarin een 'liberale herwaardering van de overheid'. Hij koos hierin voor de middenklasse, 'voor al ons goed volk, de harde werkers, de doeners die ons land overeind houden'. De VVD moest 'vooral hun vrijheid en welzijn vergroten'. Met die liberale fixatie op de middenklasse is er minder aandacht voor de positie van bijstandsgerechtigden of degenen die een minimumloon verdienen.

Beschermende overheid

Alles overziende is de visie op de overheid van CDA en SP niet echt veranderd. D66, Christen-Unie, PvdA en GroenLinks lijken sterker het accent te leggen op de overheid als hoeder van het publieke belang die de markt sterker dient te reguleren. De VVD heeft als enige partij haar overheidsopvatting bijna in fundamentele zin aangepast en deze zo meer in lijn gebracht met die van de andere partijen. Bij de meeste partijen is aldus sprake van een (zekere) heroriëntatie in linkse richting, wat wil zeggen dat de overheid een grotere rol krijgt toebedeeld bij het verkleinen van maatschappelijke ongelijkheid. Dat gebeurt onder de noemer van de 'beschermende overheid', een concept dat zoals eerder gezegd bij vijf van de zeven partijen een prominente plek in het ontwerp-programma heeft gekregen. Verrassend is dat niet: het adjectief 'beschermend' sluit immers aan bij het wijdverbreide crisisgevoel onder de kiezers, in een tijd met (gepercipieerde) dreigingen zoals de gevolgen van globalisering (flexibilisering van de arbeidsmarkt, verdelingseffecten, migratie) en de coronapandemie.

De in het algemeen te constateren grotere rol van de overheid komt ook tot uitdrukking

in het feit dat in de ontwerp-programma's voor de Kamerverkiezingen van 2021 vaker de termen 'overheid' en 'staat' (inclusief samenstellingen) voorkomen dan in de programma's van 2017, zoals tabel 1 laat zien.⁹ Bij VVD, CDA en PvdA is een toename van beide termen zichtbaar; bij D66 en GroenLinks alleen van de term 'staat'. Het is opmerkelijk dat de VVD relatief het vaakst deze begrippen in haar ontwerp-programma van 2021 gebruikt, met GroenLinks, CDA en D66 in haar kielzog. De PvdA komt wat achteraan. Hekkensluiter is uitgerekend de SP, die als meest linkse partij toch als het meest etatistisch zou mogen worden beschouwd.

Wettelijk minimumloon en uitkeringen

Niet alleen is de overheidsvisie van de meeste partijen (wat) linkser geworden, in een aantal verkiezingsprogramma's is ten aanzien van acht concrete sociaaleconomische issues ook in uiteenlopende mate een verschuiving in linkse richting zichtbaar. Het meest in het oog springend is de hoogte van het wettelijk minimumloon (nu ongeveer tien euro per uur).¹⁰ De enige partijen die zich in 2017 voor een verhoging uitspraken waren de PvdA (in algemene zin) en de SP (plus 10%). In de hui-

Tabel 1 De termen 'overheid' en 'staat' (incl. samenstellingen) in de (ontwerp)programma's van 2017 en 2021

	2017				2021				Verschil	
	Overheid		Staat		Overheid		Staat		Overheid	Staat
VVD	111	0,26%	79	0,18%	129	0,32%	102	0,25%	23,1%	38,9%
CDA	40	0,15%	32	0,12%	75	0,29%	56	0,22%	93,3%	83,3%
CU	109	0,29%	89	0,24%	169	0,27%	125	0,20%	-6,9%	-16,7%
D66	237	0,36%	124	0,19%	160	0,28%	131	0,23%	-22,2%	21,1%
PvdA	63	0,17%	73	0,20%	102	0,22%	103	0,22%	29,4%	10,0%
GL	53	0,34%	29	0,18%	63	0,31%	44	0,21%	-8,8%	16,7%
SP	17	0,12%	11	0,08%	8	0,08%	1	0,01%	-33,3%	-87,5%

dige conceptprogramma's zijn alle partijen voorstander van een verhoging, waarbij de mate waarin nogal verschilt.¹¹

De VVD wil het minimumloon 'verhogen', zonder een bedrag of percentage aan te geven. Het CDA bepleitte een verhoging met 10%. D66 voegt aan dat percentage 'ten minste' toe en wil – als het werkgelegenheidseffect het toelaat – een verhoging met 20%. De ChristenUnie zit ongeveer op dezelfde lijn met een verhoging van 'ten minste 10% tot maximaal ruim 21%' van het wettelijk minimumloon. De drie linkse partijen stellen een verhoging naar veertien euro per uur voor – waarvoor de FNV sinds begin 2019 ijvert en wat neerkomt op een toename van zo'n 40%.

De claim dat 'rechts linkser is geworden' gaat maar voor enkele onderwerpen op

Bij de vaststelling van het verkiezingsprogramma van het CDA maakte overigens op instigatie van de nieuwe partijleider Wopke Hoekstra de verhoging van het minimumloon plaats voor een 'gerichte lastenverlaging'. Hoekstra wilde wel een hoger nettominimumloon, wat volgens hem zou kunnen door een verhoging, maar ook door een belastingverlaging. 'Het zou best én én kunnen worden', zei hij daarover.¹²

In de programma's van 2017 van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie werd niet over de verhoging van de uitkeringen gesproken. De vier regeringspartijen stellen zich in hun huidige ontwerpprogramma's anders op. De VVD wil dat de stijging van het wettelijk minimumloon doorwerkt in de AOW en arbeidsongeschiktheidsuitkering – de zogeheten 'koppeling'. Zij wil niet dat de verhoging van het minimumloon automatisch leidt tot een verhoging van de bijstandsuitkering, omdat

dit werken minder aantrekkelijk zou maken. Om diezelfde reden wil D66 de uitkeringen 'deels' laten meestijgen. De ChristenUnie lijkt dat echter volledig te willen. Het CDA stelt voor om elke twee jaar het sociaal minimum te herijken om na te gaan of de uitkeringen nog voldoende bestaanszekerheid bieden. PvdA en SP stellen nadrukkelijk (net als in 2017) dat de uitkeringen de 'gemiddelde loonstijging' respectievelijk de 'verhoging van het minimumloon volgen'. GroenLinks bepleitte in 2017 een 'forse' verhoging van de AOW en noemde andere uitkeringen niet. In het huidige ontwerpprogramma wordt niet alleen een verhoging van de AOW maar ook van de bijstand en de Wajong genoemd.

Zorgstelsel en eigen risico

Ten aanzien van het zorgstelsel lopen de opvattingen ook uiteen. De regeringspartijen VVD, CDA, D66 en ChristenUnie houden vast aan het *eigen risico*, terwijl PvdA, GroenLinks en SP daarvan af willen, net als in hun programma's van 2017. VVD, CDA en ChristenUnie willen de hoogte van het eigen risico van € 385 bevroren – in 2017 wilden CDA en ChristenUnie het nog aanzienlijk verlagen. D66 wenst een lichte stijging tot maximaal € 400, waarbij de partij voorstelt dat er per behandeling slechts € 100 verhaald mag worden op de verzekerde. Ook de VVD spreekt haar voorkeur uit voor een eigen bijdrage per behandeling, met als maximum de hoogte van het huidige eigen risico. De standpunten van CDA en ChristenUnie komen daarbij in de buurt. De linkse partijen zijn gedrieën voor het al dan niet geleidelijk afschaffen van het eigen risico.

De linkse partijen zijn ook het meest kritisch over de *marktwerking* in de zorg. De SP is hier altijd tegen geweest. GroenLinks pleitte in 2017 voor 'strengere regulering', maar wil er nu helemaal vanaf. De PvdA wees marktwerking in haar ontwerpverkiezingsprogramma van 2017 eveneens af maar is in het huidige ontwerp minder expliciet, alhoewel het er ongeveer wel op neerkomt. De sociaal-democraten

stellen dat ‘de belofte van marktwerking in de zorg – hogere kwaliteit tegen een lagere prijs – niet is waargemaakt’. Zij bepleiten meer samenwerking, ‘in combinatie met stevige regie van de overheid’.

CDA en ChristenUnie willen in de zorg net als in 2017 minder marktwerking en meer samenwerking. D66 waardeert het dat in het huidige zorgstelsel mensen de mogelijkheid hebben om voor hen passende zorg te

aanbieders... de zorg [kan] verbeteren’ en betaalbaar kan houden. Zij erkent ook dat ‘doorgeschoten marktwerking’ ertoe kan leiden dat ‘we de menselijke maat uit het oog verliezen’.

Leenstelsel hoger onderwijs

Begin 2015 stemde een meerderheid in de Eerste Kamer van VVD, PvdA, GroenLinks en D66 in met de invoering van een leenstelsel voor studenten in het hoger onderwijs, ook wel het studievoorschot genoemd. Daarmee kwam aan de basisbeurs een einde. Studenten zouden voortaan zelf in hun toekomst dienen te investeren. Door hun opleiding zouden ze hun lening later kunnen terugverdienen. Het leenstelsel kreeg veel kritiek, maar in 2017 steunden de genoemde vier partijen het in hun programma’s nog steeds.

In de aanloop naar de komende Tweede Kamerverkiezingen is echter alleen de VVD nog voorstander van het leenstelsel. D66, PvdA en GroenLinks hebben allen een draai gemaakt en willen terug naar een basisbeurs. CDA, SP

VVD en CDA richten zich vooral op de middenklasse

kiezen, maar meent tegelijk dat het stelsel verbeterd moet worden ‘door de overheidsregie te versterken’ en is daarmee kritischer dan in 2017. Niet verrassend is de VVD nog het meest positief over de marktwerking in de zorg. De partij vindt dat ‘concurrentie tussen

Tabel 2 *Verschuivingen naar links, per issue en per partij, 2017 en 2020*

	VVD	CDA	CU	D66	PvdA	GL	SP	Totaal
Minimumloon	+	+	+	+	+	+	+	7
Uitkeringen	+	+*	+	+	0	+	0	5
Eigen risico zorg	0	-***	-***	0	0	0	0	0
Marktwerking zorgstelsel	0	0	0	+	0	+	0	2
Leenstelsel	0	0	0	+	+	+	0	3
Hypotheekrente-af trek	0**	0**	+	+	+	0	0	3
Begrotingstekort	+	+	+	+	+	+	0	6
Vermogensbelasting	0**	0**	0	+	+	+	0	3
Totaal	3	3	4	7	5	6	1	x

* Zij het niet expliciet.

** Niet vermeld in 2017 en 2021, waarmee aangenomen mag worden dat het (onbekende) standpunt niet is gewijzigd.

*** Deze partijen willen het eigen risico bevriezen, in 2017 pleitten zij nog voor een verlaging.

en ChristenUnie waren in 2015 in de Eerste Kamer en in 2017 in hun programma's tegenstander van het leenstelsel en zijn dat in hun huidige ontwerpprogramma's nog steeds. Over hoe hoog de basisbeurs zou moeten worden lopen de meningen uiteen.¹³

Hypotheekrenteaftrek

De *hypotheekrenteaftrek* – oftewel de belastingkorting voor huiseigenaren met een hypotheek – staat in een aantal programma's ter discussie. Maar niet bij de VVD en het CDA, want die zwijgen in hun verkiezingsprogramma's over deze belastingmaatregel, zowel in 2017 als in 2021. De SP houdt het in 2021 bij haar standpunt van 2017: zij wil de hypotheekrenteaftrek voor woningen met een hypotheek tot € 350.000 handhaven: 'daarboven beperken we de aftrek'.

Bij GroenLinks is er evenmin wat veranderd, de partij wil net als in 2017 dat de aftrekpost versneld wordt afgebouwd. Bij de overige drie partijen is een aanscherping van hun standpunt zichtbaar. D66 en ChristenUnie spraken in 2017 nog over het terugbrengen van de hypotheekrenteaftrek, maar willen die nu 'volledig afbouwen' respectievelijk 'geleidelijk afschaffen'. De PvdA wilde in 2017 het maximale bedrag waarover hypotheekrente kan worden afgetrokken 'aftoppen op € 500.000 per huishouden'. In haar huidige ontwerpprogramma is zij voorstander geworden van het 'langzaam afbouwen'.

Rijksbegroting en belastingdruk

De coronacrisis heeft voor de meeste partijen wat betreft de rijksbegroting de bakens verzet: zij willen het tekort laten oplopen om te investeren in economisch herstel om zo uit de crisis te komen. De SP wilde in 2017 de begrotingsregels vervangen 'voor een beleid dat meer investeringen in de samenleving mogelijk maakt'. Afgezien van GroenLinks, die zich daarover niet uitsprak, hechtten de andere partijen in hun toenmalige programma's aan begrotingsevenwicht. Het CDA toonde zich in

2017 voorstander van 'trendmatig begroten' en D66 gaf aan dat in economisch slechte tijden er tekorten mochten zijn – en dat is in 2021 zeker het geval.

Ten slotte pleitten de meeste partijen in hun ontwerpprogramma's voor een verschuiving van de belastingdruk van arbeid naar vermogen. D66, SP, GroenLinks en PvdA willen meer dan in 2017 de belasting verhogen op respectievelijk 'vermogen en vervuiling', voor 'de grote bedrijven en de hoge vermogens', 'superrijken, renteniers en grote bedrijven' en 'multinationals, vermogenden, topinkomens en grote verzuilers'. Nadrukkelijk vermeldt GroenLinks dat miljonairs zwaarder belast moeten worden – wat de SP in 2017 en 2021 ook (heeft) bepleit.

Verder stellen GroenLinks en PvdA voor dat 'pandjesbazen' meer belasting gaan betalen (in het sociaal-democratische programma de 'Prins Bernard-belasting' genoemd). De ChristenUnie wil zowel in 2017 als in haar huidige ontwerpprogramma een hogere belasting op vermogen; VVD en CDA zwijgen daarover in hun (ontwerp)programma's. Wel menen de liberalen in 2021 dat 'de vaak gehoorde roep om meer belasting op vermogen en minder op arbeid... geen volledige oplossing' zou bieden.

Verschuivingen naar links

Tabel 2 laat de verschuivingen naar links zien in de ontwerpprogramma's op de geselecteerde items. Een nul geeft aan dat een partij op het betreffende issue in haar huidige ontwerpprogramma niet van opvatting is veranderd vergeleken met haar programma van 2017. Het plusteken geeft weer dat het standpunt (wat) linkser is geworden – dus in de richting van verkleining van ongelijkheid.¹⁴ Zo zijn alle partijen wat betreft hun opvattingen over het minimumloon naar links opgeschoven, wat overigens niet wil zeggen dat ze daar nu identiek over denken. Vijf van de zeven partijen lieten zich in 2017 niet uit over het minimumloon, maar bepleiten nu een verhoging. PvdA en SP wilden dat al in 2017, maar gaan in hun huidige ontwerpprogramma's

een stap verder – vandaar overal het plusteken. Slechts in twee gevallen is een minteken toegekend: in hun ontwerpprogramma's hebben CDA en ChristenUnie hun voorstel van 2017 losgelaten om het eigen risico aanzienlijk te verlagen. De overige partijen hielden vast aan hun opvatting van 2017, en dat kan zijn handhaven (in een andere vorm) of afschaffen.

In tabel 2 wordt ook zichtbaar dat naast de verhoging van het minimumloon de meeste beweging naar links zich voltrekt bij de uitkeringen (wat een verhoging betekent, zij het dat de partijen verschillen over welke uitkeringen verhoogd moeten worden), en het begrotingstekort (dat mag oplopen om de economische crisis en coronacrisis te bestrijden). Geen ontwikkeling is vast te stellen bij het al vermelde eigen risico, terwijl weinig beweging waar te nemen valt bij de items marktwerking in de zorg, leenstelsel, hypotheekrenteaftrek en vermogensbelasting.

Het zijn vooral D66, PvdA en GroenLinks die naar links zijn opgeschoven – in de richting van de SP, die vergeleken met 2017 inhoudelijk nauwelijks heeft bewogen.¹⁵ De dynamiek zit dan ook vooral bij D66 en op links, en niet op rechts. Zo blijken VVD en CDA ten aanzien van maar drie van de acht geselecteerde thema's (wat) naar links te zijn opgeschoven. 'Een stapje naar het midden' noemde Tweede Kamerfractievoorzitter Klaas Dijkhoff het bij de presentatie van het ontwerpprogramma, en veel meer is het inderdaad niet.¹⁶

Dat in sociaaleconomische zin 'rechts naar links schuift' en dat er sprake zou zijn van een 'schouder-aan-schouder shuffle naar links', zoals kranten hebben geschreven, gaat dan ook te ver.¹⁷ Zoveel andere voorbeelden van 'verlinking' naast de drie die hierboven zijn genoemd, vermelden zij ook niet; het blijft eigenlijk bij de verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zzp'ers en de terugkeer van de sociale werkplaats (beschutte werkplekken).

Tabel 3 Inhoudelijke standpunten, per issue en per partij, 2021

	VVD	CDA	CU	D66	PvdA	GL	SP
Verhoging minimumloon	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Verhoging uitkeringen	AOW WIA/WAO	ja*	ja	ja	ja	ja	ja
Afschaffen eigen risico	nee	nee	nee	nee	ja	ja	ja
Marktwerking zorg	voor	beperken	beperken	beperken	tegen	tegen	tegen
Invoering basisbeurs	tegen	voor	voor	voor	voor	voor	voor
Afschaffen hypotheekrenteaftrek	nee**	nee**	ja	ja	ja	ja	deels
Oplopen begrotingstekort	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Verhogen belasting op vermogen	nee**	nee**	ja	ja	ja	ja	ja

* Zij het niet expliciet.

** Niet vermeld in 2017 en 2021, waarmee aangenomen mag worden dat het (onbekende) standpunt niet is gewijzigd. Overigens waren VVD en CDA in hun verkiezingsprogramma's van 2012 tegen de afschaffing van hypotheekrenteaftrek. Over de vermogensbelasting lieten beide partijen zich in dat programma (en het voorgaande van 2010) niet uit.

Overeenstemming op links

De inhoudelijke stellingnames van de partijen ten aanzien van de hierboven genoemde sociaaleconomische issues voor de komende Kamerverkiezingen overziende, springt de grote mate van overeenstemming tussen de linkse partijen in het oog – wat gezien de programmatistische bestendigheid van de SP betekent dat PvdA en GroenLinks op deze thema's wat linkser zijn geworden. De standpunten van de ChristenUnie en vooral D66 zijn daarbij dicht in de buurt van de SP, PvdA en GroenLinks gekomen. Het geschilpunt met de linkse partijen is de zorg.¹⁸ Verder loopt er een breuklijn tussen deze vijf partijen enerzijds en CDA en VVD anderzijds, al is die mede gebaseerd op onze plausibele interpretatie dat de laatste twee tegen afschaffing van de hypotheekrente en verhoging van de vermogensbelasting zijn – waarover zij niets in hun programma's zeggen.

Van de zeven potentiële regeringspartijen die hier zijn geanalyseerd, is de VVD nog altijd duidelijk het meest rechts gepositioneerd, ook al heeft zij zich in beginsel uitgesproken voor een verhoging van minimumloon, AOW en arbeidsongeschiktheidsuitkering. De bijstandsuitkering zonderden de liberalen daarvan uit, omdat een verhoging daarvan de prikkel om te gaan werken zou verminderen. De voorkeur van de VVD voor marktwerking is ook zichtbaar in haar waardering van het leenstelsel en het zorgstelsel. Al met al is de VVD op sociaaleconomisch terrein nog altijd de meest rechtse partij, met het CDA het dichtst in de buurt.

Vooruitkijken naar kabinetsformatie

Dat er in tijden van crisis zoals nu een grotere behoefte is aan een overheid die behoedt en bewaakt, ligt voor de hand. Het begrip 'beschermende overheid', dat in de ontwerp-programma's van ChristenUnie, CDA, D66, PvdA en VVD een prominente plaats kreeg, speelt daarop in. Afgezien van het CDA (en

de SP) veranderde daarmee tevens hun visie op de overheid. ChristenUnie, D66, PvdA en ook GroenLinks leggen sterker dan in 2017 het accent op de overheid als hoeder van het publieke belang, die de markt strikter dient te reguleren. De VVD gaat in deze ideologische heroriëntatie niet zo ver, maar omdat deze partij verder van rechts kwam was voor haar de stap groter. 'Deze eeuw vraagt om oude dogma's los te laten. En om meer overheidsingrijpen dan we als liberalen gewend zijn te erkennen', zo erkent zij ruiterlijk in haar ontwerp-programma.

Alle partijen willen nu een hoger minimumloon in enigerlei vorm

Heeft die gewijzigde opvatting van de rol van de overheid, vergeleken met 2017, tot een aanpassing geleid van de partijstandpunten op sociaaleconomisch terrein? Bij de VVD en het CDA is dat slechts in beperkte mate het geval. Dat 'rechts linkser is geworden' gaat dan ook maar voor enkele issues op. Deze twee partijen zijn elkaars grootste electorale concurrenten en richten zich beide nadrukkelijk en in het bijzonder op de middenklasse. Met de opvolging van Hugo de Jonge door Hoekstra als partijleider schuift het CDA weer wat meer in de richting van de VVD.¹⁹

De verlinksing deed zich dan ook vooral voor in het politieke centrum en op links; daar zijn de partijen dichter bij elkaar komen te staan. Deze beweging weerspiegelt de trend onder de kiezers; uit onderzoek blijkt dat het geloof in marktwerking in de publieke sector (met name de zorg) sterk is afgenomen. Kiezersonderzoeker Peter Kanne constateert dat in de periode 2010-2020 de sociaaleconomische verschillen tussen het electoraat van de partijen 'niet toenamen (allemaal schui-

ven ze – iets – naar links)'.²⁰ Overigens is de sociaal-culturele kloof tussen de verschillende kiezersachterbannen in het afgelopen decennium groter geworden.

Wat zegt dit nu over de aanstaande kabinetsformatie? Als het uitsluitend om deze sociaaleconomische punten gaat, is de kans groot dat de huidige coalitie, die volgens de Peilingwijzer van 29 januari 2021 op zo'n 80 zetels kan rekenen, wordt voortgezet. Maar er zijn in de formatie vanzelfsprekend veel meer kwesties waarover overeenstemming nodig

is. Vooral op sociaal-cultureel vlak (migratie, integratie) en wat betreft het klimaatbeleid zal dat niet eenvoudig zijn tussen VVD en CDA enerzijds en ChristenUnie en D66 anderzijds (die onderling ook weer verschillen). In 2017 is het deze partijen echter ook gelukt, waar blijkt dat de opvattingen van PvdA, GroenLinks en SP nog verder linkswaarts liggen. Om ook een meerderheid in de Eerste Kamer te hebben, moet er nog wel een partij bij – en dan komt de PvdA in beeld. Maar of die daar voor voelt?

Noten

- 1 Zie bijvoorbeeld: Kieskamp, W. (2020, 17 november). Onder invloed van de coronacrisis schuiven verkiezingsprogramma's schouder-aan-schouder naar links. *Trouw*; en Stellinga, M. & Lievisse Adriaanse, M. (2020, 20 november). Kapitalisme wordt wat socialer in verkiezingsprogramma's grote partijen. *NRC Handelsblad*.
- 2 Zie bijvoorbeeld de opvattingen van de in januari 2021 teruggetreden PvdA-leider Lodewijk Asscher (2019). *Opstaan in het Lloyd Hotel*. Amsterdam: Podium. pp. 119, 154 & 222.
- 3 De verkiezingsprogramma's van 2017 en de huidige conceptverkiezingsprogramma's van de geselecteerde partijen zijn te vinden op www.dnpp.nl.
- 4 Ook toenmalig partijleider Asscher noemt het begrip 'beschermende overheid' een paar keer in zijn boek *Opstaan in het Lloyd Hotel*. Het ging hem om een 'overheid die niet alleen weer haar taak als beschermer opneemt, maar bovendien ruimte laat en minder wantrouwend is' (p. 154, zie ook p. 143).
- 5 Herderscheë, G. (2020, 10 oktober). Jesse Klaver slaat linksaf: 'gratis' zorg en een miljoen woningen erbij. *De Volkskrant*.
- 6 In april 2019, ruim voor het uitbreken van de coronacrisis, verscheen het 'discussiestuk' van Klaas Dijkhoff, *Liberalisme dat werkt voor mensen* (Den Haag, 2019) met daarin een 'liberale herwaardering van de overheid' (p. 4), die kan worden beschouwd als de opmaat naar het ontwerpverkiezingsprogramma van de VVD in 2020.
- 7 Hendrickx, F. (2020, 7 november). VVD schuift wat op naar links nu rechts uit de mode raakt. *De Volkskrant*.
- 8 Kanne, P. (2021, Januari). *Nederlandse kiezer wil het socialer, duurzamer en progressiever. Opvattingen over sociaaleconomische en sociaal-culturele kwesties*. Amsterdam: I&O Research. pp. 14-19.
- 9 Door op 'overheid' en 'staat' te zoeken in de pdf-(concept) verkiezingsprogramma's telt de pdf-reader hoe vaak het woord in een programma voorkomt (zowel exact als samenstellingen).
- 10 Op 1 januari 2020 bedroeg het minimumloon voor werknemers van 21 jaar en ouder, ongeveer 10 euro per uur (uitgaande van een 38-urige werkweek). Zie: CPB. (2020, april). *Kansrijk arbeidsmarktbeleid. Update minimumloonbeleid*.
- 11 Herderscheë, G. & De Ruiter, M. (2020, 11 november). Hoe links en rechts het eens werden over een hoger minimumloon. *De Volkskrant*.
- 12 Herderscheë, G. (2021, 25 januari). Rutte onder vuur bij aftrap van verkiezingscampagne. *De Volkskrant*; zie ook: Kieskamp, W. (2021, 11 januari). CDA onder Hoekstra meer naar rechts. *Trouw*.
- 13 Meijer, R. (2020, 29 oktober). CDA: basisbeurs moet terug, leenstelsel is 'dure vergissing'. *De Volkskrant*.
- 14 Het plusteken is ook toegekend in het (enkele) geval dat een partij in haar program van 2017 geen standpunt innam, maar wel in haar ontwerpprogram – mits dat nieuwe standpunt een verkleining van een vorm van ongelijkheid beoogt.
- 15 'Zeker bij sociaal-economische thema's zijn er inmiddels amper nog verschillen te ontdekken met GroenLinks en de SP'; zie Hendrickx, F. (2020, 1 november). PvdA neemt definitief afscheid van eigen beleid onder Rutte II. *De Volkskrant*.
- 16 De Koning, P. (2020, 7 november). VVD schuift op naar links in programma voor de verkiezingen. *NRC Handelsblad*. Overigens wil de VVD nu wel een

- kilometerheffing, maar dan alleen voor elektrische auto's (omdat die niet meebetalen aan fossiele brandstofaccijnzen). Ook moet de maximumhuurprijs in een sociale huurwoning omlaag voor mensen met een laag inkomen.
- 17 Zie Stellinga, M. & Lievisse Adriaanse, M. (2020, 20 november). Kapitalisme wordt wat socialer in verkiezingsprogramma's grote partijen. *NRC Handelsblad*; respectievelijk Kieskamp, W. (2020, 17 november). Onder invloed van de coronacrisis schuiven verkiezingsprogramma's schouder-aan-schouder naar links. *Trouw*.
- 18 Zie ook: Hendricks, F. (2020, 9 september). Onder Kaag gaat D66 strijd aan met links. *De Volkskrant*; en Lievisse Adriaanse, M. (2020, 21 september). D66 wil met programma stap naar links zetten. *NRC Handelsblad*.
- 19 Kieskamp, W. (2021, 11 januari). CDA onder Hoekstra meer naar rechts. *Trouw*.
- 20 Kanne, P. *Nederlandse kiezer wil het socialer, duurzamer en progressiever*. I&O Research. p.11; zie ook Hendrickx, F. (2021, 9 januari). Allemaal een beetje links. *De Volkskrant*; Hendrickx, F. (2020, 7 november). VVD schuift wat op naar links nu rechts uit de mode raakt. *De Volkskrant*.

Kiezers denken linkser, hoe kan links profiteren?

Kiezers willen een linkser, minder conservatief beleid, blijkt uit onderzoek. Maar linkse partijen profiteren daar niet van. Een jaar geleden, vlak voor de coronacrisis, stonden GroenLinks, PvdA en SP samen nog op 27% van de (virtuele) stemmen in de I&O-peiling, een jaar later – eind januari 2021 – is dat nog 23%. Hetzelfde niveau als bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2017, de laagste score ooit.

PETER KANNE

Senior onderzoeksadviseur bij I&O Research

Anderhalf jaar geleden schreef ik op deze plek over linkse samenwerking, in het bijzonder in de vorm van een fusie tussen GroenLinks en PvdA, waarmee deze partijen – blijkens een experiment dat ik begin 2019 uitvoerde – groter zouden kunnen worden dan de som der delen.¹ Mijn conclusie: ‘Als GroenLinks en PvdA iets willen met dit land, kunnen ze dat niet alleen. Deze partijen zijn het aan hun idealen en kiezers verplicht samen een vuist te maken.’

Zoals bekend kozen Lodewijk Asscher en Jesse Klaver daar niet voor. Ze besloten nóg beter samen te gaan werken en elkaar stevig vast te gaan houden bij een eventuele formatie. Toen kwam de coronacrisis. Het rally 'round the flag-mechanisme katapulteerde de VVD (dat vlak voor de crisis op een bescheiden 27 zetels stond) naar 45 zetels in juni, waarvan er nu (eind januari) nog 42 over zijn. Het lichte herstel van de linkse partijen ten opzichte van 2017 verdampste. Het is zelfs de vraag of VVD en CDA straks naar links moeten kijken voor een

nieuw kabinet; op dit moment heeft de coalitie van VVD, CDA, D66 en ChristenUnie een meerderheid in de peilingen. En ook andere opties zonder 'links' zijn denkbaar.

Het lijkt voor de linkse partijen steeds lastiger hun punt te maken. De coronacrisis drukt alles weg. De Toeslagenaffaire? Ja schandalig, maar de meeste kiezers – met name in het midden en aan de rechterkant – vinden de coronacrisis ernstiger. En als er al iemand weg moet, dan Lodewijk Asscher, hij was toch de leider van de partij die opkomt voor de zwakkeren? De politieke eindverantwoordelijken uit dit kabinet, toevallig ook nog VVD- en CDA-lijsttrekker, komen er genadig vanaf: de meeste kiezers vinden dat Rutte en Hoekstra prima door kunnen als lijsttrekker.

De klimaatcrisis? Ook heel zorgelijk. Twee derde van de Nederlandse kiezers noemt het klimaatstandpunt van een partij belangrijk voor zijn stemkeuze, bleek uit onderzoek dat I&O Research in januari deed voor Milieude-

fensie. Maar doorslaggevend lijkt dat gevoel niet. Of: men vindt ook bij andere partijen dan GroenLinks, D66 en PvdD wel een klimaatvriendelijk plannetje. Anders is niet te verklaren dat deze partijen niet groeien. Klimaatverandering is sinds begin 2019 consistent een van de drie meest urgente kwesties volgens de kiezers. GroenLinks is issue owner op dit onderwerp, maar leverde het afgelopen jaar ongeveer een derde van haar (virtuele) kiezers in.

De kloof tussen arm en rijk dan? Zekerheid voor werkenden? Een eerlijke economie? Goede en betaalbare zorg? Allemaal speerpunten van PvdA, SP en GroenLinks: wie is daar niet voor? Op deze onderwerpen zit er weinig licht tussen de drie linkse partijen én hun kiezers. Maar het zijn of niet de meest urgente kwesties of de linkse partijen worden maar in beperkte mate gezien als de verlossers.

Op basis van de verkiezingsprogramma's is duidelijk te zien dat de Nederlandse politieke partijen willen opschuiven naar links

Kiezers zien de gezondheidszorg als het meest urgente verkiezingsthema, maar er is geen overtuigende issue owner op dit thema. In 2012 werd de SP nog door een kleine 30% van de kiezers genoemd als de partij die voor de gezondheidszorg 'de beste oplossing in huis had', gevolgd door de PvdA met 20%.² In oktober 2020 werd de SP door slechts 13% gezien als issue owner op gezondheidszorg, de socialisten moeten het eigenaarschap delen met zo'n beetje alle (middel)grote partijen: VVD, CDA, PvdA, PVV, GroenLinks en D66. Voor sociale voorzieningen en armoedebestrijding wordt wel vooral gerekend op SP (29%), PvdA (27%) en GroenLinks (17%), maar dit wordt vooralsnog

niet als een zeer urgente kwestie gezien. Hetzelfde geldt voor werkgelegenheid, waar niet langer de PvdA maar de VVD als de partij met de beste oplossingen wordt aangewezen.

Het electorale krachtenveld wordt dus bepaald door meer dan alleen de coronacrisis, maar ook op veel andere issues heeft de VVD de beste papieren. De liberalen zijn issue owner op maar liefst zes belangrijke thema's: economie, overheidsfinanciën, werkgelegenheid, veiligheid, coronacrisis en normen en waarden. Daarnaast neemt de VVD op veel issues een tweede of derde plaats in. En niet onbelangrijk: de VVD heeft met Mark Rutte verreweg de meest populaire premierskandidaat.

De politiek, de elite, de kiezers: iedereen beweegt naar links

De VVD lijkt zich ook strategisch slim te positioneren. Op basis van de verkiezingsprogramma's is duidelijk te zien dat de Nederlandse politieke partijen willen opschuiven naar links. Ze lijken met name de sociaaleconomische behoeften van kiezers te hebben begrepen. 'Rechts schuift naar links, maar alleen sociaaleconomisch', schreef *NRC* op 22 november na bestudering van de programma's van VVD, CDA, D66, PvdA, GroenLinks en SP.

Het blijkt een breder maatschappelijk fenomeen. Ook de bestuurlijke elite schuift naar links. Op basis van onderzoek dat I&O Research in de tweede helft van 2020 uitvoerde voor *de Volkskrant* concludeerden we: 'De Nederlandse bestuurlijke elite plaatst zichzelf vaker op de sociaaleconomische linker- dan rechterflank. Er is sprake van een sterke verschuiving naar links wat betreft sociaaleconomische onderwerpen.'³ De bestuurlijke elite wil – mede onder invloed van de coronacrisis – een maatschappelijke reset, een meer inclusieve en duurzame samenleving, met een afnemende kloof tussen arm en rijk.

Ook de kiezers nemen nu linksere en progressievere standpunten in dan tien jaar geleden. Eind 2020 herhaalde ik onderzoek uit 2010 en 2016, waaruit blijkt dat Nederlandse

kiezers niet alleen hopen op sociaaleconomisch linkser beleid van een volgende regering, maar ook sociaal-cultureel minder conservatief beleid.

De verschillen tussen 2010 en 2020 zijn zo groot, dat het goed is voor de geest te halen wat er voorafging aan 2010. Na de verkiezingen van 2010 trad het kabinet-Rutte I, de gedoogconstructie van VVD, CDA en PVV, aan: het kabinet waar 'rechts Nederland zijn vingers bij af kon likken'. Het beleid van Rutte I was veel rechtser dan wat de kiezers wilden, ook beduidend rechtser dan de CDA-, VVD- en PVV-kiezers wilden. Ik schreef hierover in mijn

boek *Gedoogdemocratie*: 'Sociaaleconomisch hebben de kiezers zich knollen voor citroenen laten verkopen. Sociaal-cultureel is het regeerakkoord bovendien beduidend conservatiever dan de opvattingen van VVD- en CDA-kiezers en de indruk die deze kiezers hadden van wat VVD en CDA van plan waren.'⁴

Maar het beleid van Rutte I kwam niet uit de lucht vallen. Het kan gezien worden als een conservatieve correctie op de internationaal georiënteerde politiek van de decennia die hieraan voorafgingen. Het kabinet-Balkenende IV viel in de nacht van 19 op 20 februari 2010 over het al dan niet verlengen van de Uruzgan-missie.

Tabel 1 Issue owners. De vraag die werd voorgelegd was: 'U vindt dit onderwerp dus belangrijk. Welke politieke partij heeft – volgens u – de beste oplossingen voor dit onderwerp?' (oktober 2020, n = 1.985)

ISSUE OWNERSCHAP IN %								
	Gewogen gemiddelde	Gezondheidszorg	Veiligheid	Klimaat	Woningmarkt	Economie	Immigratie	Onderwijs
belang >		50	28	25	23	19	18	18
VVD	19	17	36	5	9	60	16	16
PVV	11	10	24	1	6	2	48	2
CDA	9	14	11	4	6	18	6	13
D66	9	7	4	18	11	8	5	29
GL	11	8	2	52	10	5	7	10
SP	7	13	3	4	17	2	3	4
PvdA	9	12	3	6	19	5	4	13
CU	3	3	2	4	2	1	3	3
PvdD	3	1	1	16	1	1	0	2
50+	1	2	2	0	1	0	1	0
SGP	2	1	1	0	1	1	1	2
Denk	1	1	1	0	2	1	2	0
FvD	5	4	8	1	3	5	27	2
Geen		4	2	1	5	2	3	5
Weet niet		31	28	24	33	19	12	30
Totaal	100	130	129	136	128	130	137	132

De afnemende steun voor de militaire operatie in Uruzgan paste in een tendens van toenemende scepsis ten aanzien van internationalisme, Europa en immigratie onder de kiezers die sinds de verkiezingen van 2006, met de sensationele winst van de SP (van 9 naar 25 zetels), politiek tot uitdrukking kwam. En eigenlijk al eerder: bij de afwijzing van de Europese Grondwet in 2005 was deze waterscheiding al zichtbaar. En daar weer voor: 9/11 (de aanslagen op het WTC in de Verenigde Staten), de Fortuyn-revolte van 2002, die zich vooral richtte op te sterke immigratiestromen en problemen met nieuwe Neder-

landers in de samenleving, de moordaanslag op Theo van Gogh (in 2004), de Hofstadgroep, et cetera.

De conservatieve, nationaal gerichte krachten gingen zich politiek manifesteren. De Nederlandse politieke elite – en het beleid dat daardoor werd voortgebracht – was decennialang sterk internationaal georiënteerd. Achtereenvolgende kabinetten gingen zonder veel discussie – laat staan ruggenspraak met de kiezers – hun gang. De Europese Unie groeide en kreeg steeds meer bevoegdheden, ten koste van het nationale mandaat. De gulden werd afgeschaft, de euro ingevoerd.

Tabel 1 vervolg *Issue owners. De vraag die werd voorgelegd was: 'U vindt dit onderwerp dus belangrijk. Welke politieke partij heeft – volgens u – de beste oplossingen voor dit onderwerp?' (oktober 2020, n = 1.985)*

ISSUE OWNERSCHAP IN %							
	Soc. voorz. / armoede	Werkgelegenhd	Coronacrisis	Inkomensbeleid	Integratie	Overheidsfinanciën	Terrorisme
belang >	15	14	12	7	7	4	4
VVD	4	34	28	19	15	55	21
PVV	5	7	10	12	25	7	44
CDA	8	14	11	5	6	15	4
D66	5	6	5	9	8	8	4
GL	17	4	3	14	10	2	2
SP	29	7	4	21	2	2	6
PvdA	27	19	6	23	11	2	6
CU	6	2	2	4	4	2	2
PvdD	2	1	0	0	1	0	2
50+	2	0	1	2	0	0	1
SGP	0	1	2	1	0	3	0
Denk	0	1	0	0	6	0	2
FvD	2	3	5	2	9	8	5
Geen	4	2	6	3	3	2	4
Weet niet	23	30	38	21	21	21	18
Totaal	136	133	121	136	128	128	122

In 2005 werd de ‘Europese Grondwet’ (het Grondwettelijk verdrag) in Nederland in een referendum weggestemd, met de PVV, SP en ChristenUnie als drijvende politieke krachten. De opkomst was voor een Europese stemming ongekend hoog – 63% – en maar liefst 62% stemde tegen. De angst voor het inleveren van autonomie door Nederland aan de grotere landen en vrees voor een gebrekkig democratisch gehalte voerden de boventoon. Misschien nog wel belangrijker: eindelijk – na de invoering van de euro, de uitbreiding van het aantal lidstaten en het inleveren van autonomie – kon men zijn of haar stem laten horen.

Ook de kiezers nemen nu linkser en progressievere standpunten in dan tien jaar geleden

In de jaren negentig vond een liberaliseringsgolf plaats die niet alleen het gevolg was van de globalisering, maar deze ook weer versterkte. Immers, privatisering van telecom-, post-, energie- en openbaarvervoerbedrijven waren bedoeld om efficiëntie en lagere kosten te realiseren, maar zorgden er ook voor dat de ‘global market’ een impuls kreeg. Er kwamen globaliseringswinnaars én -verliezers.

In 2010 bevond Nederland zich midden in een economische crisis na de bankencrisis in de Verenigde Staten (2008). Er moest bezuinigd worden en het neoliberalisme was de leidende ideologie. Een ideologie die toen werd uitgedragen door zo’n beetje alle grotere partijen. Ook linkse partijen als PvdA en GroenLinks wezen de markteconomie niet af. De PvdA was zelf – in de Paarse jaren negentig – medeverantwoordelijk voor het op afstand zetten van veel publieke (uitvoerings)organisaties en nutsbedrijven.

Nederland sloot zich ‘als een oester’

De trend naar minder internationalisme en meer nationalisme manifesteerde zich in de periode voorafgaand aan 2010 op vele fronten. Kiezers baseerden hun politieke keuze in 2010 in veel sterkere mate op lokale, regionale of nationale onderwerpen dan op internationale of grensoverschrijdende thema’s. Het hemd bleek nader dan de rok.

Uit het onderzoek *De prioriteiten van de Nederlandse burger*, dat onderzoeksbureau Veldkamp november 2010 samen met het Planbureau voor de Leefomgeving uitvoerde, bleek dat Nederlanders sinds de economische crisis aanmerkelijk minder idealistisch en internationalistisch waren dan drie jaar daarvoor. In augustus 2010 brachten 1.500 respondenten een rangorde aan in 64 maatschappelijke vraagstukken, een herhaling van een onderzoek uit 2007, voordat de crisis uitbrak.

Het bleek dat internationale veiligheid, ontwikkelingshulp en luchtvervuiling waren ingeruild voor pensioenzekerheid, gezondheidszorg en economische groei. Het belangrijkste onderwerp in 2007, het wereldwijd bestrijden van oorlog en terrorisme, was gezakt naar de vijfde plek. Honger in de wereld zakte van de derde naar de zevende plek. Het enige milieuthema in de top-tien van 2010, vervuiling van de zee en de rivier, zakte een positie, naar nummer negen.

Nederlanders ruilden internationale doelstellingen in voor nationale – of persoonlijke – belangen. Deze trend was over de hele linie te zien: ook linkse kiezers waren economische onderwerpen veel belangrijker gaan vinden. Terwijl op veel plaatsen in de wereld oorlogen en burgeropstanden woedden met immense migratiestromen tot gevolg, en de financiële en klimaatcrisis vroegen om een grensoverschrijdende aanpak, leek Nederland zich ‘als een oester te sluiten’, zoals Arie Elshout het uitdrukte in *de Volkskrant*: ‘... politiek en militair hebben we de terugtocht ingezet’. Daarenboven concludeerde hij dat dit een beweging was ‘die breed gedragen wordt, van PVV tot

PvdA, van links tot rechts. (...) Hoewel het politieke klimaat al langer hevig gepolariseerd is en tegenstellingen moeilijker overbrugd kunnen worden, vinden de uitersten elkaar bizar genoeg wel in een steeds verder om zich heen grijpend neo-provincialisme.⁵

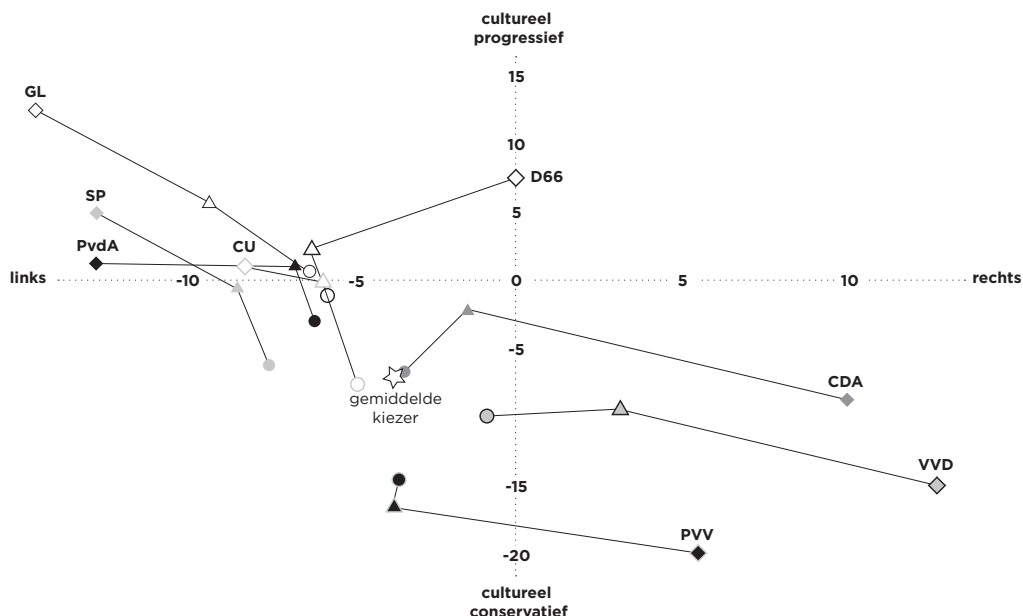
2010: gemiddelde kiezer denkt 'links-conservatief'

Voor mijn boek *Gedoogdemocratie* voerde ik in april 2010 – twee maanden voor de verkiezingen – kiezersonderzoek met ruim dertig stellingen over sociaaleconomische en sociaal-culturele issues, op basis waarvan ik in kaart bracht waar de kiezers zich bevinden op een tweedimensionaal veld.⁶ Daarnaast vroeg ik kiezers per stelling wat het standpunt van de partij van hun eerste voorkeur was over deze kwestie én plaatste ik op basis van de partijprogramma's uit 2010 de partijen in figuur 1.⁷

In deze figuur zijn de gemiddeld scores van kiezers per partij (●) weergegeven, waar ze de partij van hun eerste voorkeur verwachten (▲) en waar de partij volgens het partijprogramma staat (◆). Te zien is hoe kiezers in 2010 samenklonterden in het links-conservatieve kwadrant. GroenLinks-kiezers namen sociaal-cultureel de meest progressieve positie in, de SP-kiezer dacht sociaaleconomisch het meest links, de VVD-kiezer het meest rechts en de PVV-kiezer het meest conservatief. De programma's van CDA, VVD en PVV waren beduidend rechtser dan de opvattingen van hun kiezers. Omgekeerd gold hetzelfde voor SP, PvdA en GroenLinks.

Eind 2016 – drie maanden voor de verkiezingen van 2017 – herhaalde ik dit onderzoek bij I&O Research. 'Meerderheid kiezers wil kern van beleid kabinetten Rutte teruggedraaien', concludeerden we, samen met *de Volkskrant*.⁸ De kiezers waren niet tevreden over

Figuur 1 Positionering kiezer van zichzelf, zijn partij en politieke partijen aan de hand van 20 stellingen (2010) ● = positie kiezer ▲ = positie partij volgens kiezer van die partij ◆ = positie partij volgens partijprogramma



een aantal grote operaties die door Rutte I en II waren doorgevoerd. Het betrof voornamelijk sociaaleconomische maatregelen als het verhogen van de AOW-leeftijd, de bezuinigingen in de zorg (sociaal domein) en voortgaande marktwerking in de publieke sector.

Eind 2020: de oester opent zich, sociaal-culturele kloof wordt groter

Eind 2020 blijkt dat de trend die we in 2016 waarnamen zich doorzet en dat de kiezer niet alleen anders is gaan denken over sociaaleconomische kwesties, marktwerking en klimaatverandering, maar ook over veel sociaal-culturele kwesties.⁹ De oester opent zich voorzichtig. Nederlanders kijken weer met een open blik over de landsgrenzen heen.

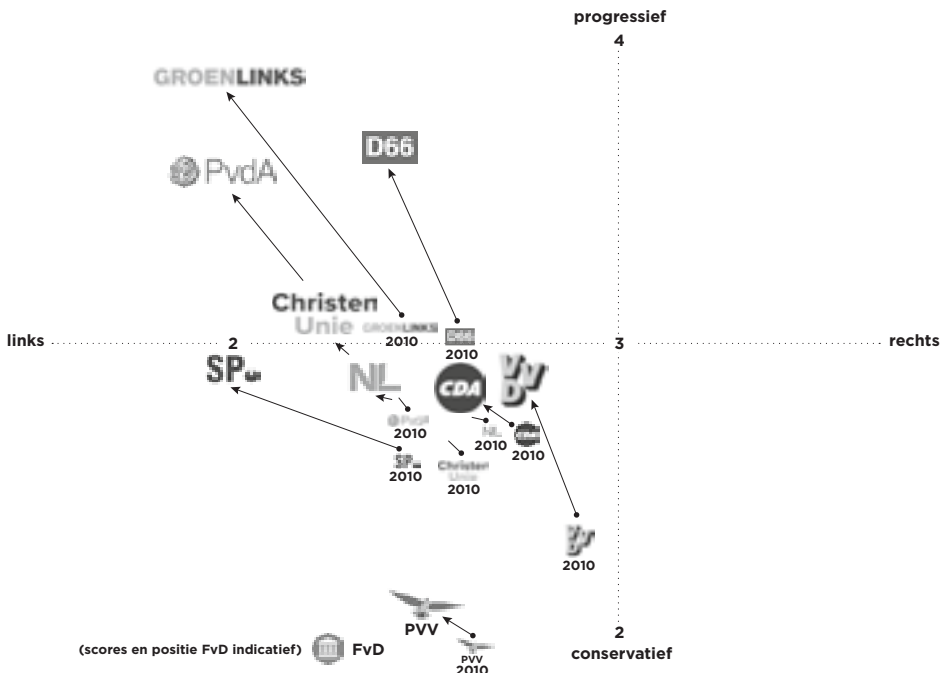
Gemiddeld denkt de kiezer nog steeds links-conservatief, maar nog iets linkser dan vier jaar geleden en duidelijk minder conser-

vatief dan tien jaar geleden. Kiezers willen – zou je kunnen zeggen – een links-progressieve correctie met meer oog voor de wereld buiten Nederland.

In figuur 2 zijn de posities van kiezers anno nu weergegeven op basis van hun scores op 32 stellingen, in vergelijking met deze posities in 2010. Voor de gemiddelde kiezer (NL) en voor kiezers van alle partijen (met uitzondering van de PVV-kiezer), zien we een beweging richting links-progressief. In de figuur is te zien dat kiezers van verschillende partijen op de links-rechts-schaal vrij dicht bij elkaar zitten. De verschillen op de sociaal-culturele as zijn beduidend groter en deze verschillen zijn in tien jaar tijd groter geworden, terwijl de sociaaleconomische verschillen tussen de achterbannen niet toenamen (allemaal schuiven ze – iets – naar links).

Kiezers van bijna alle politieke partijen veranderden de afgelopen tien jaar gemiddeld

Figuur 2 *Posities van kiezers, vergelijking 2010 en 2020 volgens partijprogramma*



van positie (linkser, minder conservatief), met uitzondering van de PVV-kiezer die slechts een fractie linkser en een fractie minder conservatief werd (met FvD als het nog iets conservatievere alternatief).

Opvallend zijn de posities van kiezers van PvdA, GroenLinks en SP: ze zijn (sociaal-economisch) even links. Maar ze verschillen flink op de sociaal-culturele dimensie: waar GroenLinks-kiezers en PvdA-kiezers gemiddeld duidelijk als 'progressief' aan te merken zijn en dicht bij elkaar zitten, vinden we de gemiddelde SP-kiezer precies in het midden van de progressief-conservatieve dimensie.

Linkser en minder conservatief

Dat kiezers linkser denken komt onder andere doordat ze nu in ruime meerderheid tegen marktwerking in de publieke sector zijn, liever een basisbeurs willen in plaats van een leenstelsel en ze de AOW-leeftijd omlaag willen. Er is nog steeds ruime steun voor nivelleringsmaatregelen.

In 2010 was dat allemaal heel anders. Bovendien is het klimaat een veel belangrijker electoraal thema geworden. De steun voor klimaatmaatregelen nam toe én het klimaat verdeelt het electoraat nu veel sterker dan in 2010.

Onder de sociaal-culturele dimensie verstaan we de verzameling kwesties die niet direct draaien om geld, economie of verdeelvraagstukken, maar om veiligheid, immigratie, integratie, Europa, buitenlandpolitiek, veiligheid en kunst en cultuur.

Kiezers denken gemiddeld nog steeds conservatief, maar minder dan in 2010. Dit is bijvoorbeeld te zien aan hoe ze denken over de Europese Unie: Nederlanders vinden weliswaar dat de Europese Unie te veel macht heeft, maar het aandeel dat vindt dat de Nederlandse financiële bijdrage aan de EU omlaag moet, daalde van 65% naar 42%. Slechts 15% zou terug willen naar de gulden.

Een ander voorbeeld: immigratie en integratie. Nog steeds vinden meer mensen

(49%) dat het aantal arbeidsmigranten uit Oost-Europa moet worden beperkt om banen van Nederlandse werknemers te beschermen (slechts 21% vindt van niet), maar in 2010 was 64% het hier nog mee eens. In 2010 vonden nog bijna zes op tien kiezers dat op ontwikkelings-samenwerking mocht worden bezuinigd, inmiddels vindt nog 34% dat. Drie op tien kiezers vinden dat Nederland meer vluchtelingen uit Griekse vluchtelingenkampen zou moeten opnemen, bijna de helft vindt van niet. Kiezers

Gemiddeld denkt de kiezer nog steeds links-conservatief, maar nog iets linkser dan vier jaar geleden en duidelijk minder conservatief dan tien jaar geleden

van GroenLinks (72%) en PvdA (59%) zijn in ruime meerderheid voor een ruimhartiger opvangbeleid, onder SP-kiezers ligt dat iets lager (47%).

Een meerderheid (59%) vindt nog steeds dat 'moslims en mensen met een migratieachtergrond zich volledig moeten aanpassen aan de Nederlandse manier van leven', maar in 2020 was dat nog 67%.

Mogelijke strijdpunten in 2021

Wat worden de strijdpunten in de campagne van 2021? In de verkiezingsprogramma's is een trits aan voorstellen te lezen die bij voorbaat ongeschikt lijken voor politieke strijd. Niet omdat ze niet relevant zijn, maar omdat zo'n beetje iedereen het erover eens is. Dat zijn vooral sociaaleconomische kwesties. Om er een paar te noemen: een hoger minimumloon, hogere salarissen in de publieke sector, meer betaalbare woningen, kilometerbeprij-

zing in plaats van meer asfalt, minder marktwerking in de publieke sector, herinvoering van een vorm van basisbeurs.

Zoals gezegd positioneert de VVD zich strategisch slim. Het VVD-programma is sociaaleconomisch minder hard neoliberal dan eerdere programma's en zelfs de liberalen pleiten nu voor een sterkere overheid. De VVD schrijft op haar website: 'Als liberalen hebben wij altijd gestreden tegen een grote en betuttelende overheid. Tientallen jarenlang leidde dat ook tot economische groei en stijgende welvaart voor mensen. Dat is nog steeds wat we willen bereiken, maar daarvoor moeten we het kapitalisme wel wat bijsturen met een sterke overheid. De macht van sommige bedrijven is namelijk veel te groot geworden.' En over marktwerking in de zorg: 'Concurrentie tussen aanbieders kan de zorg verbeteren, maar marktwerking mag geen doel op zich zijn.'

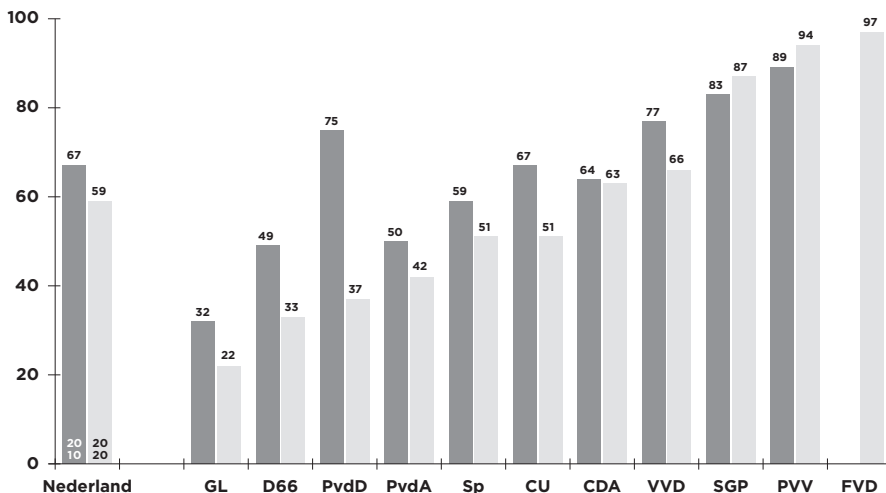
Linkse partijleiders zullen dit aanvechten. Enerzijds door te stellen dat het praatjes voor de Bühne zijn, als het erop aankomt slaat de VVD toch weer rechtsaf. Anderzijds door erop

te wijzen dat de VVD niet ver genoeg gaat en zij nóg socialere oplossingen hebben. Echter, de VVD is — met alle andere benefits, van bewezen sterke crisismanager tot issue ownership op veel belangrijke kwesties — voor meer kiezers acceptabel geworden. Ook voor twijfelende kiezers links van het midden. Linkse partijen kunnen wel denken dat zij 'the real thing' in huis hebben, als de kiezers naar andere dingen kijken (ze laten leiderschap en sociaal-culturele issues sterker meewegen) hebben ze daar weinig aan.

Linkse partijen kunnen het niet alleen

Er is sprake van een interessante paradox: kiezers willen een linkser, minder conservatief beleid. Ze hebben genoeg van de neoliberale doctrine en zien niets meer in de participatiesamenleving, als ze dat ooit al deden. Ze willen een socialer, menselijker beleid, met goed betaalbare gezondheidszorg. En de opwarming van de aarde zien ze als een van de grootste problemen van deze tijd, waar een

Figuur 3 Moslims en mensen met een migratieachtergrond moeten zich volledig aanpassen aan de Nederlandse manier van leven* (% mee eens)



* Formulering 2010: 'Moslims en andere etnische minderheden moeten zich volledig aanpassen aan de Nederlandse manier van leven'

volgens kabinet extra maatregelen voor moet nemen. Kansen voor open doel voor de linkse partijen, slecht nieuws voor VVD en CDA zou je zeggen. Maar het omgekeerde is het geval.

De stand in de peilingen wordt nu nog grotendeels bepaald door de alom aanwezige coronacrisis. Zolang de VVD en Mark Rutte worden gewaardeerd voor hun coronacrisismanagement – wat nu, hoe vreemd dat ook mag lijken (tweede paradox!) nog steeds het geval is – is het voor de linkse partijen (én voor CDA en D66) lastig in te breken. Als er ruimte komt voor andere kwesties verwacht ik dat de verkiezingen beslecht worden door sociaal-culturele (niet-sociaaleconomische) onderwerpen als immigratie, integratie, ontwikkelingssamenwerking en de EU. En door het klimaat.

Hoe kunnen PvdA, GroenLinks en SP weer aan de bal komen? Dat kan alleen door een duidelijke stellingname op bovenstaande kwesties (sociaal-cultureel en klimaat). En – ik zeg het gewoon nog maar eens – dat lukt alleen als ze (PvdA en GroenLinks) samengaan. Apart leggen ze andere – verwarrende – accenten: de PvdA gaat voor sociaaleconomische zekerheid, klimaat is secundair. Voor GroenLinks is het in de eerste plaats het klimaat. Beide kiezen voor internationale solidariteit, daar zitten ze op één lijn. De SP past hier heel lastig in. De partij van Lilian Marijnissen is eurosceptisch en legt nog minder nadruk op het klimaat dan de PvdA. De drie partijen zijn ongeveer even links, net als hun kiezers. Maar PvdA en GroenLinks zijn progressief, net als hun kiezers; de SP is een stuk conservatiever – net als haar kiezers.

De signalen die de drie leiders afgeven over samenwerking zijn ook verwarrend. Gaan PvdA en GroenLinks nu alleen samen een coalitie in? Of móet de SP er ook bij? En D66? Als de linkse partijen van deze verkiezingen nog enigszins een succes willen maken, zouden ze het volgende kunnen doen: PvdA en GroenLinks maken onomwonden bekend dat ze samen de verkiezingen ingaan, met een gezamenlijk programma op hoofdlijnen.

Een links-progressieve partij die opkomt voor eerlijk (ver)delen, ingrijpende – maar betaalbare – klimaatmaatregelen, een sterk Europa en internationale solidariteit. Bij eventuele coalitieonderhandelingen is het ‘samen uit of samen thuis’ voor deze twee partijen. En kiezers weten dat vóór de verkiezingen, zodat ze er in hun stemgedrag rekening mee kunnen houden. Alleen als samenwerking iets onomkeerbaars is, heeft het electoraal effect.

Kiezers van PvdA, GroenLinks en SP zijn sociaaleconomisch even links, maar ze verschillen op de sociaal-culturele dimensie

Jesse Klaver en Lilianne Ploumen zouden in een gezamenlijke persconferentie kunnen verklaren dat ze vanaf nu opereren als één partij en dat er na deze verkiezingen concrete stappen gezet worden om de twee partijen in elkaar op te laten gaan. Er zal na de verkiezingen gezocht worden naar een partijleider die deze links-progressieve lijn het best kan vertegenwoordigen en die voor beide bloedgroepen acceptabel is. Ik zeg niet dat hij het moet worden, maar denk aan iemand als Frans Timmermans (links én groen).

SP en D66 doen hier niet in mee. Doen ze dat wel dan scheidt dat geen duidelijkheid, maar verwarring. Het levert geen extra stemmen op, maar het kost stemmen. Bijkomend voordeel: er blijft een linkse partij beschikbaar met conservatievere standpunten, zodat links-conservatieve kiezers niet hoeven over te stappen naar de PVV. Idem voor D66: progressieve kiezers die niks te maken willen hebben met GroenLinks of PvdA hebben in D66 een vlucht-heuvel – en hoeven niet op de VVD te stemmen.

Het is een advies, Lilianne Ploumen en Jesse Klaver. Doe er je voordeel mee.

In 2020 werkten 1.293 Nederlanders van 18 jaar of ouder mee aan het onderzoek door I&O Research. Het vond plaats van 11 tot 14 december 2020. In 2016 werd het onderzoek circa een halfjaar voor de verkiezingen uitgevoerd: van 9 tot 12 september 2016. Aan dit onderzoek van I&O Research

namen 1.456 Nederlanders van 18 jaar en ouder deel. In 2010 werd het onderzoek twee maanden voor de verkiezingen uitgevoerd. De stellingen werden in 2010 door TNS NIPO voorgelegd aan een steekproef van $n = 744$. Veldwerkperiode 22 t/m 27 april 2010.

Noten

- 1 Kanne, Peter (2019). Fusie! Als PvdA en GroenLinks hun idealen serieus nemen. *S&D* 2019/4.
- 2 Geers, S., & Bos, L. (2017), 'Priming issues, party visibility, and party evaluations: The impact on vote switching', *Political Communication*, 34(3), 344-366. Zie ook Alyt Damstra (2020). De media als spelverder-
- 3 I&O Research i.o.v. de Volkskrant (2020). *Bestuurlijke elite wil maatschappelijke 'reset'*.
- 4 Kanne, Peter (2011). *Gedoogdemocratie. Heeft stemmen eigenlijk wel zin?* Meulenhoff, Amsterdam.
- 5 Arie Elshout, 'Het nieuwe egoïsme' heeft ons te pakken. *de Volkskrant*, 2 augustus 2010.
- 6 Ik werkte toen nog voor TNS Nipo.
- 7 Met hulp van André Krouwel van Kieskompas.
- 8 I&O Research (2016). *Kiezers willen correctie op beleid Rutte I & II*.
- 9 Kanne, Peter (2021). *Nederlandse kiezer wil het socialer, duurzamer en progressiever*. I&O Research, Amsterdam.

Een ombudsman voor eerlijk werk

Onze arbeidsmarkt is kapot en vooral kwetsbare groepen zijn daarvan de dupe. Met nog meer en nog betere wetgeving alleen is dit niet op te lossen. De overheid moet bestaande regels ook daadwerkelijk gaan handhaven. En mensen moeten ergens terecht kunnen als ze aanlopen tegen problemen met werk. Een ombudsman voor eerlijk werk en laagdrempelige arbeidsadviesloketten kunnen daarbij helpen.

KLARA BOONSTRA

Directeur Wiardi Beckman Stichting

Op papier is het goed geregeld met de rechten van werkenden in Nederland. Maar de praktijk is anders. Hoe vaak komt het niet voor dat bij uitzendbanen, nulurencontracten en oproepcontracten onvoldoende uren worden uitbetaald? Hoe vaak komt ziekteverlof of zorgverlof zogenaamd voor eigen rekening? En hoe vaak wordt jonge mensen niet verteld dat er alleen werk voor ze is als ze zich als zzp'er inschrijven bij de Kamer van Koophandel, bijvoorbeeld als horecaondernemer?

Vraag het degenen die op dit soort contracten en in dit soort sectoren werken en het antwoord is: vaak. Keer op keer moet de werkende er zelf achteraan, want 'gek genoeg' lijkt de berekening van de uren altijd in zijn nadeel uit te pakken. Moeten mensen zelf hun cao erbij halen om te zien dat ze wél recht hebben op doorbetaling. Moeten ze zich neerleggen bij schijnzelfstandigheid.

Vaak weten werkenden niet wat hun rechten zijn en soms weet zelfs hun werkgever

dat niet precies, want het arbeidsrecht kan knap ingewikkeld zijn. Maar ook de overheid dwingt naleving niet voldoende af. De handhaving van de arbeidswetgeving schiet om allerlei redenen tekort. Het probleem is helaas groter dan alleen het niet handhaven van bestaande rechten; op veel plekken zijn rechteloze arbeidsrelaties ontstaan.

Haperende handhaving

Flexibel werkenden gaan vrijwel nooit naar de rechter. Het is niet erg efficiënt om heel veel geld voor een advocaat uit te geven om vervolgens na een vervelende rechtsgang een paar honderd euro terug te krijgen. Je werk ben je bovendien kwijt als je een beroep op je rechten doet. Maar zelfs als je daar wel toe overgaat of als de vakbond je zaak aan de rechter voorlegt, heeft dat vaak niet tot gevolg dat je rechten worden verzilverd en dat jij daarna tevreden met je werkgever en collega's verder kunt.

In het Nederlandse systeem van constructieve arbeidsverhoudingen vertrouwen we (veel meer dan in andere landen) van oudsher op private manieren om de naleving van arbeidsrecht te verzekeren. Onze arbeidswetgeving gaat uit van de kracht van werkgevers en werknemers om zelf hun zaken te regelen in arbeidsovereenkomsten en cao's, en in het verlengde daarvan wordt er ook van uitgegaan dat zij in staat zijn elkaar te dwingen zich aan die afspraken te houden.

Veel flexcontracten zijn vanuit een strikt juridische blik bonafide, maar door hun maatschappelijk effect volstrekt malafide

Het recht is oorspronkelijk geschreven voor de situatie waarin het vaste contract de norm was en er geen twijfel bestond over wie de contractpartij aan werkgeverszijde was. Natuurlijk wist die vroegere wetgever ook wel dat de individuele werkende nooit opgewassen zou zijn tegen de macht van zijn werkgever. In het ondersteunen van de vakbonden, vaak goed vertegenwoordigd in de onderneming, en de werking van collectieve arbeidsovereenkomsten werd daarvoor een oplossing gevonden.

Dat systeem van evenwichtige en vooral collectieve arbeidsverhoudingen heeft tot eind vorige eeuw vrij goed gefunctioneerd. De wetgever hoefde eigenlijk alleen maar minimale normen in de wet op te nemen, omdat in de praktijk de sociale partners een hoger loon- en beschermingsniveau overeenkwamen in de cao's. Afspraken waar vervolgens een groot deel van het bedrijfsleven zich redelijk aan hield zodat de overheid in haar rol als inspecteur niet heel actief hoefde te zijn.

Als dit systeem werkt zoals het is beoogd, hoeft een overheid geen grote rol te spelen in de naleving van de regels, dat kan aan de partijen zelf worden overgelaten. De publieke handhaving door de arbeidsinspectie (ISZW) is in Nederland dan ook grotendeels beperkt tot toezicht op de fysieke arbeidsomstandigheden in bedrijven, handhaving van het minimumloon en de vraag of werkgevers de juiste werkvergunningen voor buitenlandse werkenden hebben.

Dat is echt anders in bijvoorbeeld Frankrijk en Canada, waar de arbeidsinspectie ook toezicht houdt op de betaling van het juiste contractloon en zelfs het loon voor overwerk. Onderwerpen die daar dwingend in de wet zijn geregeld en waar juist in sectoren zonder cao extra toezicht op wordt gehouden.

Ons systeem zoals het is beoogd werkt echter niet meer. De arbeidsmarkt is kapot. Voor steeds meer jonge mensen geldt dat ze voortdurend contracten krijgen aangeboden waarin de bedrijfsrisico's op hen worden afgewenteld. Dat geldt niet alleen voor de laagopgeleide medewerker van het distributiecentrum die op oproepbasis werkt, maar ook voor de net afgestudeerde eerstelijnspsychologe die pas na een paar maanden, als een therapie is afgerond, een factuur aan haar opdrachtgever mag sturen. En ondertussen moeten beiden maar zien hoe ze rondkomen, onzeker of hun genoeg werk wordt aangeboden om van te leven en of ze wel worden betaald over de uren die ze hebben gewerkt.

Rechteloze arbeidsrelaties

Zoals gezegd is het probleem niet alleen dat bestaande rechten niet worden gehandhaafd; op veel plekken zijn ook rechteloze arbeidsrelaties ontstaan. Dat zijn arbeidsverhoudingen met contracten die misschien niet strikt in strijd zijn met de wet, maar die ondertussen wel tot onzekerheid en armoede leiden en als zodanig niet alleen de werkende, maar ook de samenleving in haar geheel schaden.

De *rule of law* van het arbeidsrecht op de arbeidsmarkt is aangetast. Veel flexcontracten zijn vanuit een strikt juridische blik bonafide, maar door hun maatschappelijk effect volstrekt malafide. Een tijdelijk contract met wisselende uren is juridisch deugdelijk en er kunnen ook heel goede redenen zijn om een zodanige arbeidsrelatie aan te gaan, maar dit zorgt er door de uitgebreide toepassing wel voor dat flink wat moeders met jonge kinderen geen kinderopvang kunnen regelen en daardoor geen zeker inkomen kunnen verdienen.

Dat aspect van de maatschappelijke impact moet worden aangepakt, maar niet door (nog meer) juridische fijnslijperij in het arbeidsrecht. We moeten niet alleen de schending van individueel en collectief arbeidsrecht bestrijden, maar ook handelen op het effect dat uit dit arbeidsrecht kan voortvloeien. Het doel moet zijn: beter werk voor iedereen.

Daarvoor is het nodig dat we bepaalde constructies dwingend voorschrijven. Als iemand werk doet dat tot de activiteit van het bedrijf behoort, dan hoort daar een arbeidsovereenkomst bij. Andere constructies moeten we verbieden, zoals tijdelijke contracten die bij elkaar langer dan twee jaar duren. En het is vooral nodig dat we intensiever handhaven en ondersteuning bieden bij de naleving. De overheid heeft zich niet zozeer teruggetrokken op dit terrein, maar heeft onvoldoende gereageerd toen veel werkgevers ertoe overgingen werkenden onzekere contracten te geven. Dit punt is overigens gelukkig ook al opgemerkt door zowel de WRR¹ als de commissie-Borstlap.²

Er is alle reden om dit probleem aan te pakken en het goede nieuws is dat dat ook goed mogelijk is. Nodig zijn een betere toegang tot rechtshulp, andere hulp voor werkenden en een hernieuwde sterke rol van de overheid, samen met de vakbonden en welwillende ondernemers. Een gezamenlijke aanpak kan ervoor zorgen dat werkenden niet langer alleen staan bij de verbetering van hun werkomstandigheden en het effectueren van hun rechten.

Hierna geef ik drie suggesties hoe verbeteringen tot stand gebracht kunnen worden.

1. Zorg voor een beter systeem voor de arbeidsmarkt

Soms staat in de krant over deze verschijnselen: we stonden erbij en keken ernaar. Maar dat is niet zo. Al eind jaren negentig werd in de toelichting bij de Wet flexibiliteit en zekerheid gesproken van het risico dat 'in de toekomst naast een harde kern van "vaste" werknemers, een groeiend legertje van "arbeidsnomaden" zal ontstaan, bestaande uit mensen die doorlopend van de ene tijdelijke baan naar de andere onderweg zijn, met alle onzekerheden van dien'. Bovendien werd ook toen al geconstateerd dat het socialezekerheidsstelsel niet was ingericht om deze onzekere werkenden voldoende bescherming te bieden.

De wetgeving van eind jaren negentig, geïnitieerd door Ad Melkert en Klaas de Vries als ministers van SZW, moest een remedie leveren om die ontwikkeling in goede banen te leiden. Die opdracht mislukte overduidelijk, getuige de constatering in het door werknemers en werkgevers gezamenlijk ondertekende Sociaal Akkoord uit 2013: 'Er is in toenemende mate sprake van doorgeschoten flex.' En ook in de parlementaire stukken die de huidige minister Koolmees in het kader van de Wet arbeidsmarkt in balans naar het parlement zond werd die boodschap herhaald.

De politiek realiseerde zich de afgelopen decennia dus heel goed dat aan de werknemerskant de rechteloosheid toenam. Viermaal werd door voornamelijk PvdA-ministers gepoogd meer bescherming in de wet in te bouwen om de positie van de werknemer te versterken. Naast de genoemde Wet flexibiliteit en zekerheid (1999) gebeurde dat in de Wet werk en zekerheid (2015), de Wet aanpak schijnconstructies (2016) en de Wet arbeidsmarkt in balans (2020). Al deze wetten bevatten arbeidsrechtelijk reparatiewerk waarbij de arbeidsbescherming die is gekoppeld aan

het arbeidscontract op onderdelen werd uitgebreid.

Ook die stapel wetgeving heeft de beweging naar meer flexwerk niet doen kenteren. Het bleek dweilen met de kraan open, want de flexibilisering werd er niet door gestopt en de kwaliteit van de arbeid voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt verslechterde zinderogen. Elke poging tot verbetering leidde tot een verslechtering, omdat de prikkel voor werkgevers om eraan te ontsnappen werd vergroot. Een beter beschermde werknemer betekent immers een duurder werknemer. Werkgevers die slechts oog hadden voor de prijs van de arbeid vonden steeds weer nieuwe constructies uit om aan het arbeidsrecht te ontsnappen.

Dat zagen we wel, maar we kozen niet voor een principieel andere strategie om naleving en handhaving van het recht van werkenden te verzekeren. We moeten erkennen dat een deel van de arbeidsverhoudingen zo uit het lood is geslagen dat een fundamentele correctie moet worden aangebracht om de balans te herstellen. We moeten een systeem bouwen waaraan niet valt te ontsnappen.

De basis van goede arbeidsverhoudingen bestaat uit een krachtige vakbeweging die een tegenmacht kan vormen ten opzichte van de economische macht van de ondernemers. We zien een daling van de organisatiegraad van de vakbond, die wordt versterkt door fragmentering in het bedrijfsleven.³ Ook dat feit moet aan de orde komen; hoe ondersteunt de overheid gezonde arbeidsverhoudingen?

Op grond van de verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie, die door de Nederlandse overheid altijd serieus zijn genomen, is de staat verplicht vakbonden te ondersteunen en hun impact te bevorderen. In het licht van de huidige Nederlandse situatie kan het geen kwaad om daar inspiratie te zoeken. Hoe heeft men in andere landen waar de arbeidsverhoudingen van oudsher niet erg goed waren dit probleem benaderd?

Er bestaat in het buitenland veel ervaring met bijvoorbeeld de wijze waarop de vakbond

toegang tot de werkplekken in ondernemingen kan worden verzekerd en met bijzondere verplichtingen met betrekking tot de arbeidsomstandigheden van arbeidsmigranten. Altemaal juridische terreinen waarvoor wij in Nederland weinig regelgeving hebben omdat, zoals gezegd, voorheen die problemen hier veel minder bestonden.

Vakbonden zullen weer in staat gesteld moeten worden hun rechtmatige rol te spelen. Ze hebben daarbij steun van de overheid nodig, die met uitgebreidere bevoegdheden haar inzet en kennis deelt met de vakbond. Alleen dan kan het bereik van de collectieve onderhandelingen en de overeenkomsten die daaruit voortvloeien weer optimaal werken.

Op het macroniveau van de politiek en wetgever wordt erkend dat het de hoogste tijd is om de arbeidsmarkt rechtvaardiger te krijgen. De fiscale constructies, prikkels in de sociale-zekerheidswetgeving, mazen in het arbeidsrecht – het zijn de achterliggende oorzaken die allemaal moeten worden aangepakt.⁴ De roep hierom is niet nieuw en er lijkt zelfs eindelijk een kentering gaande, nu dit geluid niet alleen meer aan de linkerkant van het politieke spectrum is te horen. Maar vervolgens moet ook worden doorgepakt.

2. Zorg voor een betere handhaving van regelgeving

Als de arbeidswetgeving integraal zou worden toegepast zoals die door de wetgever bedoeld is, zouden kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt lang niet zo kwetsbaar zijn. Niet zelden wordt juist de vakbonden verweten dat ze het tij niet hebben weten te keren, ze zouden niet actief genoeg hebben opgetreden met rechtszaken tegen werkgevers die de arbeidsrechten aan hun laars laptten. Cynisch genoeg wordt de machteloze zijn machteloosheid verweten. Het is namelijk niet zo makkelijk om voor deze werkenden op te komen, ook niet als het duidelijk om geschonden rechten gaat. Laat staan als het om misbruik van het recht gaat vanuit maatschappelijk perspectief.

Ook als het de vakbond wel lukt om werkplekken te betreden waar ze misstanden vermoedt, zijn werkenden niet makkelijk over te halen hun probleem aan de werkgever voor te leggen. Vaak zijn werkenden terecht bang voor ontslag als ze ‘moeilijk doen’. De werkgever stopt immers direct met het oproepen van de betreffende werknemer als het om een flexcontract gaat. En dat zelfs een gewonnen zaak niet leidt tot een betere positie voor de werkende blijkt uit de rechtszaken die de FNV voerde tegen Deliveroo in juli 2018 en januari 2019.⁵

Fietsende maaltijdbezorgers, wier arbeidsovereenkomsten door Deliveroo werden omgezet in zzp-constructies en die daardoor een hoop minder rechten kregen, legden hun casus via de FNV aan de rechter voor. Waar de eerste rechter in Amsterdam nog vond dat de arbeidsrelatie tussen de bezorger en Deliveroo door de wetgever moest worden geduid, oordeelde de latere kantonrechter dat sprake was van een arbeidsovereenkomst en dus van schijnzelfstandigheid. Maar toen de vakbond de overheid vervolgens aansprak op haar verantwoordelijkheden in deze zaak, gaf deze niet thuis.

Handhavingsverzoeken werden terzijde gelegd. De arbeidsinspectie wilde de arbeidsomstandigheden niet controleren, het UWV wilde geen arbeidsrelatie vaststellen en premies voor de sociale zekerheid innen en de Belastingdienst wilde geen belastingen die verband houden met arbeidsovereenkomsten heffen. Ondanks het feit dat de vakbond als private partij in dit geval de naleving ter hand heeft genomen, wordt de complementaire publieke handhaving die onze arbeidsmarkt ordent niet uitgevoerd.

Ook op dit terrein hebben de principes van *regulatory new governance* en *new public management* uit de jaren negentig ervoor gezorgd dat de werkenden en hun vakbonden machteloos zijn gemaakt. De overheid stelt zich sindsdien niet op als bondgenoot van de werkende als zwakkere partij, maar van de economisch machtige werkgever.

Door deze houding van de overheid worden niet alleen de werkenden benadeeld, maar de hele samenleving. Onze arbeidsmarkt is inmiddels structureel onrechtvaardig te noemen en dat is een maatschappelijk probleem dat in een niet gering aantal gevallen armoede veroorzaakt en de belastinginkomsten en bijdragen aan de sociale fondsen onder druk zet.⁶ Goede werkgevers worden benadeeld door oneerlijke concurrentie. Doordat

Mensen zouden enorm geholpen zijn als er een plek komt waar ze laagdrempelig hulp kunnen krijgen bij problemen met werk

het recht de werkenden niet bedient, worden sociale risico's op de gemeenschap afgewenteld. Handhaving van arbeidsrecht is daarom niet alleen een belang van individuele werkenden maar een algemeen publiek belang.

Allereerst moet de overheid worden verplicht het bestaande handhavingsinstrumentarium in te zetten na een rechterlijke uitspraak, zoals in hierboven aangehaalde Deliveroo-casus. Niet langer zou het mogelijk moeten zijn een handhavingsverzoek terzijde te schuiven totdat de rechter in hoogste instantie heeft geoordeeld. ‘Gelijk handhaven na de uitspraak in eerste instantie, tenzij...’ moet het uitgangspunt zijn, zonder dat de vakbond daarvoor ook weer naar de rechter hoeft te stappen.

Doordat dit nu niet verplicht is wordt immers niet alleen Deliveroo, maar ook de overige (platform)bedrijven toegestaan zich te onttrekken aan het arbeidsrecht. Als de ISZW, het UWV en de Belastingdienst verplicht zijn te handhaven, dan normaliseren ze deze bedrijven niet langer en komt een einde aan de

situatie dat elke werkende die op zijn rechten wil staan, al op 1-0 achterstand staat.

3. Laat de overheid een bondgenoot van werkenden zijn

Het moet een taak van de overheid zijn om mensen te helpen hun recht te krijgen. Er valt veel voor te zeggen een publiekrechtelijk stelsel in te richten waarin de overheid als handhaver veel meer het heft in handen neemt. Met een proactieve doelgerichte inspectie, niet alleen gericht op incidenten en met bredere en meer integrale bevoegdheden.

In algemene zin wordt de noodzaak hiervan wel erkend maar de feitelijke hulp schiet tekort. De ISZW meldt bijvoorbeeld al in haar jaarrapport van 2017 dat in gemeenten aandacht voor kwetsbare groepen op het terrein van werk en inkomen vaak op de laatste plaats komt, waardoor mensen een te lange tijd niet actief zijn op de arbeidsmarkt of in de maatschappij.⁷

Burgers worstelen met complexe processen en krijgen vaak niet de juiste ondersteuning, omdat bij de sociale wijkteams niet altijd voldoende kennis op het terrein van arbeid aanwezig is. De zelfredzaamheid van kwetsbare burgers wordt vaak overschat. Het UWV heeft gefungeerd als speelbal van de politiek en is door de talloze reorganisaties teruggebracht tot een voor de meeste burgers grotendeels digitale organisatie. Op de website is misschien best veel informatie te vinden, maar waarschijnlijk toch vooral voor degene die al weet wat hij zoekt.

In Nederland hebben 2,5 miljoen mensen van 16 jaar en ouder moeite met lezen, schrijven en/of rekenen. Vaak hebben zij ook moeite met digitale vaardigheden. Het betreft ongeveer 1 op de 6 mensen in Nederland. En het gaat lang niet alleen om mensen met een migratieachtergrond.⁸

Een beter systeem van regelgeving en een betere handhaving van de regels zijn nodig, maar het zal allemaal weinig uithalen als niet ook op het microniveau mensen kunnen re-

kenen op een bondgenoot die hen helpt als ze op het werk of door werkloosheid of ziekte in de problemen komen. Mensen zouden enorm geholpen zijn als er een plek komt waar ze laagdrempelig hulp kunnen krijgen bij problemen met werk. Ik pleit daarom voor de oprichting van een arbeidsadviesloket en voor de instelling van een eerlijk werk ombudsman.

Arbeidsadviesloket

Arbeidswetgeving is knap ingewikkeld en mensen hebben behoefte aan een helpende hand. De huidige dertig Juridische Loketten waar mensen terecht kunnen bij bijvoorbeeld een arbeidsconflict, doen precies wat hun naam belooft: ze geven juridisch advies en onderzoeken of een rechtszoekende in aanmerking komt voor gesubsidieerde rechtshulp. Maar ze zijn er niet om een gesprek over onzekerheid te voeren en zullen waarschijnlijk niet zo snel een andere dan een juridische strategie voorstellen.

Hulp bij problemen in verband met werk betekent zeker niet per definitie juridische hulp. Vaak is het juist beter om zaken niet al te veel te juridificeren, opdat er meer ruimte komt voor het in der minne oplossen van spanningen in het werk. Gelukkig is niet elk conflict een juridische casus. Niet alles wat oneerlijk voelt is onrechtvaardig, laat staan onrechtmatig. Waarom niet voor alle drie gevoelens een oplossing proberen te vinden?

Laten we kiezen voor het uitgangspunt dat alle werkenden steun krijgen, juridisch of anderszins, als ze in hun werk tegen een probleem aanlopen. Er moet een laagdrempelige plek komen, fysiek en digitaal, waar je je verhaal kwijt kunt en gratis en goed wordt geholpen met een mogelijke vervolgactie.

Het zou goed zijn deze dienstverlening onder te brengen in de openbare bibliotheken. Er bestaat een interessante internationale beweging die ervoor pleit bibliotheken weer te erkennen als gemeenschapshuizen waar iedereen kan binnenlopen voor veel meer dan alleen boeken.⁹ De dienstverlening kan

van alles behelzen; soms is het al genoeg een luisterend oor te bieden of een brief te sturen, contact te helpen opnemen met de Arbeidsinspectie of de ondernemingsraad, maar ook het starten van een juridische procedure is mogelijk.

Het moet een plek zijn die zelforganisatie ondersteunt, waar ruimte beschikbaar wordt gesteld zonder dat daar kosten aan verbonden zijn. Samen met de vakbonden en het Juridisch Loket, de ombudsteams en wetswinkels creëren we naar Brits voorbeeld een arbeidsadviesloket waar professionals, vrijwilligers en studenten werkenden met raad en daad bijstaan.¹⁰ Onderwijsinstellingen kunnen er stages organiseren die gericht zijn op sociale en maatschappelijke dienstverlening.

Eerlijk werk ombudsman

Daarnaast pleit ik ervoor naar Australisch voorbeeld een eerlijk werk ombudsman in te stellen die optreedt als door het niet-naleven van afspraken een publiek belang wordt geschaad. De PvdA heeft dit ook al in haar verkiezingsprogramma opgenomen. "Onze ISZW handhaaft alleen de publieke wetgeving, hetgeen uiteraard een veel smaller mandaat is dan het publieke belang. Erkend moet worden dat de vakbonden de private handhaving niet alleen aankunnen en dat kwetsbare werknemers vaak niet zelf durven of kunnen optreden tegen misstanden.

De eerlijk werk ombudsman pakt net als zijn Australische evenknie ook onwenselijke ontwikkelingen op de arbeidsmarkt op en werkt hierbij samen met vakbonden en andere inspectiediensten. Hij kan werkenden begeleiden bij het voeren van een rechtsgang, ook als zij dat anoniem willen doen. Hij kan (overigens net als de ISZW) aan werkgevers voorwaardelijke sancties opleggen om een situatie te verbeteren. Hij kan werkenden helpen met het uitvoeren van gerechtelijke uitspraken, waardoor hij ook kan functioneren als een gezaghebbende bondgenoot nadat het conflict is beëindigd.

Een dergelijk bondgenootschap bestaat al op één terrein. Dichter bij huis, zij het op een heel ander vlak, kennen we het LBIO, het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen.¹² Die overheidsinstelling staat burgers bij van wie de ex-partner weigert alimentatie te betalen. Expliciet wordt daar erkend dat zaken die in veel gevallen best door burgers zelf kunnen worden uitgevoerd soms mislopen en dat de kwetsuren die daardoor bij de slachtoffers ontstaan het algemeen belang raken. Die denkwijze kunnen we analoog toepassen op arbeidsverhoudingen.

Vaak weten werkenden niet wat hun rechten zijn en soms weet zelfs hun werkgever dat niet precies

Het LBIO int zowel partner- als kinderalimentatie. Voor een ontvangstgerechtigde van alimentatie berekent het geen kosten. Betalingsplichtigen betalen wel wettelijke invorderingskosten. Indien het LBIO de volledige alimentatie int, ontvangt de ontvangstgerechtigde dus ook het volledig verschuldigde bedrag.

Uiteraard houdt de LBIO zich bij de uitvoering van de taken aan de wettelijke regels, zoals het Burgerlijk Wetboek, maar de wetgeving geeft het LBIO ook bijzondere bevoegdheden. Zo mag het informatie inwinnen bij onder andere de Belastingdienst, uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid en gemeenten. Bovendien kan het – zonder inschakeling van een gerechtsdeurwaarder – beslagleggen op inkomsten uit arbeid of een uitkering. Deze mogelijkheden ondersteunen de doelstelling: een kwalitatief goede uitvoering geven aan de (maatschappelijke) incassotaak tegen zo laag mogelijke kosten. Waarom dit soort bescher-

ming ook niet inrichten voor werkenden die geen toegang tot het recht hebben?

Een warme overheid

In navolging van onder meer Tjeenk Willink wordt op tal van terreinen onderzocht hoe een warmere overheid eruitziet, een overheid die bondgenoot voor haar burgers is, geen tegenstander.¹³ In dit artikel heb ik laten zien hoe dat er op de arbeidsmarkt uit kan zien. Het doel is duidelijk: alle werkenden krijgen steun als ze in hun werk tegen een probleem oplopen. Wat aan het bereiken van dat doel in

de weg staat is ook duidelijk: een te beperkte taakopvatting van de huidige overheid, die de handhaving van het arbeidsrecht niet als haar primaire taak beschouwt.

Anders dan wellicht op andere terreinen is dat op de arbeidsmarkt ook wel enigszins te vergelijken. De sociale partners waren immers in het verleden de dragers van de handhavings- en nalevingsverantwoordelijkheden. Maar nu blijkt dat er een vacuüm is ontstaan op dit gebied, waardoor niet alleen individuele werkenden worden beschadigd maar de samenleving in haar geheel, moet de overheid deze handschoen oppakken.

Noten

- 1 WRR. (2020, januari). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*.
- 2 Commissie Regulering van Werk (2020, januari) *In wat voor een land willen wij werken. Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*.
- 3 Boonstra, K. (2018). De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgeverschap. *Socialisme & Democratie*, 75(2).
- 4 Boonstra, K. (2019) Stop de concurrentie op de arbeidsmarkt. *Socialisme & Democratie*, 76(1). pp. 6-12.
- 5 ECLI:NL:RBAMS:2019:198, Rechtbank Amsterdam, 7044576 CV EXPL 18-14763. (2019, 15 januari).
- 6 De Nederlandse overheid werd op dit punt ook al eens op de vingers getikt door de Europese Commissie die in een semesteradvies in het voorjaar van 2017 adviseerde het aantal zzp-ers en tijdelijke contracten terug te dringen vanwege de risico's voor het collectieve draagvlak van het sociale stelsel. Zie: Brussel, 18.5.2016 COM(2016) 339 final.
- 7 ISZW (2017) *Jaarverslag 2017 Inspectie SZW*. p. 20.
- 8 Meer dan de helft van deze groep heeft een autochtone achtergrond. Zie: Lezenenschrijven.nl (2021). *Feiten en cijfers*.
- 9 Klinenberg, E. (2018). *Palaces for the People, how social infrastructure can help fight inequality, polarization and the decline of civic life*. Penguin Random House.
- 10 Zie ook: *Rights at work*. CitizensAdvice.org.
- 11 Partij van de Arbeid. (2020, 1 november). *Ons plan voor goed werk en een eerlijke economie PvdA 2021-2025*. PvdA.
- 12 Zie ook: *LBIO, het alimentatiebureau voor kinder- en partneralimentatie*. Lbio.nl
- 13 Tjeenk Willink, H. (2018). *Groter denken, kleiner doen*, Prometheus 2018.

Het verhaal van de democratie heeft waarheid nodig

De PvdA kent een lange traditie van beginselprogramma's. Het eerste verscheen in 1947, het laatste is het Beginselmanifest uit 2005. Sociaal-democraten kunnen altijd terugvallen op hun beginselen. Maar bedoelen we er altijd hetzelfde mee? Hoe leg je uit waar de PvdA voor staat zonder het alleen te hebben over concrete maatregelen, zoals een Prins Bernhard-belasting of meer geld voor het onderwijs? In deze serie vragen we telkens een auteur om te schrijven over het beginsel dat hij of zij het belangrijkste vindt. Of om een nieuw beginsel voor te stellen.

BINNERT DE BEAUFORT

Voorzitter van PvdA-afdeling Hilversum, docent journalistiek bij de Hogeschool van Amsterdam, journalist en schrijver van verschillende boeken, zowel fictie als non-fictie.

Mensen zijn verhalenvertellers. Verhalen geven ons leven zin. In de meeste oerverhalen die wij elkaar vertellen, overwint het goede over het kwade. Zoals in de populaire serie *Game of Thrones*. ***spoileralert*** In een van de laatste afleveringen boort het dappere meisje Arya Stark een mes van drakenglas in het ondoode lichaam van de zogenaamde 'Night King' waarna hij als vanzelf desintegreert en zij de mensheid redt van een demonisch kwaad. Een goed verhaal zorgt ervoor dat wij mensen ook even geloven dat wat we zien, lezen of horen waar is. We geloven in Arya Stark en praten over haar alsof we haar net zijn tegengekomen tijdens het uitlaten van de hond.

Democratie is in feite ook een verhaal. Zij berust op de idee dat alle mensen samen, bij

meerderheid, bepalen hoe zij zich (laten) besturen, en daarbij rekening houden met elkaars rechten en met de rechten van minderheden. Toegegeven, dit is een abstract en weinig opwindend verhaal. Bepaald geen *Game of Thrones*. Maar toch is dit voor ons PvdA'ers essentieel. Het is de basis van onze partij. Wij noemen ons immers niet voor niets sociaal-democraten. We staan daarin niet alleen: ook voor liberalen is democratie de basis van hun politieke wereldbeeld. Maar waar voor liberalen vrijheid de belangrijkste waarde is binnen die democratie, hechten wij sociaal-democraten net zoveel aan de waarden gelijkwaardigheid en solidariteit.

Er zijn altijd mensen die democratie maar niks vinden, die vanuit vooroordelen, een

Binnert de Beaufort

slecht humeur, (familie)traditie, een verdrietige levenswandel, liever een andere bestuursvorm verkiezen; een sterke leider, bijvoorbeeld, die duidelijke richtlijnen biedt over wie er wel en wie er niet bij hoort, over de goeie en de kwaaien. In tijden van onrust en onzekerheid neemt hun aantal toe. Het verhaal van de democratie verliest voor sommigen zijn aantrekkings- of zeggingskracht wanneer de zekerheden onder hun bestaan worden weggeslagen.

Ze vluchten in alternatieve verhalen van lieden die onze democratie — soms in naam van die democratie — ter discussie stellen. Die hun gouden bergen beloven, hun vertellen dat we deel uitmaken van een glorieuze geschiedenis, van een heroïsch verhaal, van een uitverkoren volk dat unieke karaktereigenschappen bezit. Ze vertellen dat vroeger alles beter was, dat alles wat 'ons' nu ontnomen wordt, de schuld is van een perfide elite, die 'ons' bedriegt met valse informatie over klimaatverandering, en die 'ons' wil 'vervangen' door buitenlanders die 'onze' normen en waarden niet accepteren. Het narratief van hun dualistische wereldbeeld is volledig losgezongen van de werkelijkheid en resonanceert in een eeuwige dynamiek van tweeten en retweeten, blijft zich vermenigvuldigen in de bubbels van sociale media.

Dit populaire antidemocratische oerverhaal, dat zondebokken zoekt, dat mensen identiteiten opdringt en deze ook een ranking geeft, legt pijnlijk de kwetsbaarheid bloot van onze huidige democratie: met (economische) vrijheid alleen kan je haar niet beschermen. Zonder de sociaal-democratische waarden gelijkwaardigheid en solidariteit verwordt de samenleving tot een guur niemandsland van winnaars en verliezers. Dat is een ideale voedingsbodem voor het antidemocratische oerverhaal.

Maar om gelijkwaardigheid en solidariteit steviger te kunnen verankeren in onze democratie, is er nog een andere waarde nodig: de waarheid. Deze dreigt in handen van de alternatieve verhalenvertellers steeds meer te verworden tot een kauwgombal die naar believen kan worden uitgerekt en opgeblazen. Niet voor niets was 'waarheid' een van de grote thema's in de overwinningstoespraak van de Amerikaanse president Biden. Hij hekelde 'de tendens om feiten te manipuleren en fabriceren'. Hij benadrukte het belang van feiten en beloofde 'eerlijk' te zijn over de moeilijkheden die de Verenigde Staten nog te wachten stonden. Hij zag het als zijn plicht 'om de waarheid te verdedigen en leugens te overwinnen'.

In de woorden van Biden klinkt een echo uit het verleden, toen onze Duitse zusterpartij de SPD, zich in 1933 opmaakte voor de laatste democratische verkiezingen van de Weimar Republiek. Een van de slogans van de SPD tijdens die verkiezingen was: de waarheid zal overwinnen. Daarna volgde de zogenaamde Machtigingswet waarin de Rijksdag, het Duitse parlement, zich in feite ophief ten gunste van een nationaalsocialistische dictatuur onder leiding van Hitler. Alleen de SPD stemde tegen. Het duurde tot mei 1945 tot de waarheid weer terugkeerde in Duitsland.

Juist in deze tijd, waarin de waarheid zo'n diffuus begrip is geworden moet zij veel nadrukkelijker handen en voeten krijgen binnen onze democratie. Maak de waarheid concreet en neem haar op als beginsel: laat verifieerbare feiten en falsifieerbaar onderzoek de basis zijn van het publieke en politieke debat, maak daar afspraken over met elkaar. Hier ligt een taak voor de PvdA voor wie de democratie zo dierbaar is. En voor andere partijen die ook zijn geboren uit liefde voor de democratie.

Lessen uit de moderne monetaire theorie

Een nieuwe economische politiek

Straks, als het coronavirus onder controle is, komt er een moment dat de balans wordt opgemaakt van de staatsschulden en begrotingstekorten in Europa. Om te voorkomen dat dan net zulke desastreuze bezuinigingsrondes volgen als na de kredietcrisis van 2008, moeten we nu kiezen voor een andere economische politiek. Anders staat het keurslijf van door ‘Europa’ afgedwongen bezuinigingen economisch herstel wederom in de weg.

ARIE VAN DER HEK

Voormalig Tweede Kamerlid en Europarlementariër voor de PvdA; promoveerde in 2019 op een proefschrift over de opvattingen van Hjalmar Schacht¹

De Partij van de Arbeid bereidt zich voor op de verkiezingen voor de Tweede Kamer. Bestaanszekerheid is een van de hoofdthema's in de campagne. Wil ze overtuigend bepleiten dat de bestaanszekerheid van burgers bij haar in veilige handen is, dan zal de partij ook een heldere visie moeten hebben op de economische politiek die ze voorstaat.

Het is in dat licht een geluk dat een groep Amerikaanse economen alweer een aantal jaren bezig is om zo'n economische politiek gericht op bestaanszekerheid te ontwerpen. Een van de bekendste onder hen, Stephanie Kelton, is actief in de linkervleugel van de Democratische Partij. Ten tijde van het presidentschap van Barack Obama was Kelton hoofdeconoom van de begrotingscommissie van de Amerikaanse Senaat. Daarna adviseerde ze Bernie Sanders.

Kelton heeft de laatste tijd de aandacht getrokken met haar boek *The Deficit Myth. Modern Monetary Theory and How to Build a Better Economy*.² Zoals de titel al aangeeft, gaat het Kelton om meer dan een ontwerp van een nieuwe monetaire theorie. Het gaat haar om een economische politiek die, met inzet van de geldpolitiek en in combinatie met het budgettaire beleid van de overheid, ten dienste staat van de ontwikkeling en verdeling van de welvaart en die voldoet aan de norm van sociale rechtvaardigheid. Sociale rechtvaardigheid definieert ze daarbij breed. Zonder de inrichting van onze productie, distributie en consumptie en de wijze waarop deze worden gefinancierd te toetsen aan de eis van biodiversiteit en het tegengaan van klimaatbederf, zal aan de norm van sociale rechtvaardigheid

niet voldaan kunnen worden. Het werk van Kelton kan, zo betoog ik, als richtsnoer dienen voor een alternatieve economische politiek in Europa; een politiek waarbij lidstaten niet van 'bovenaf' door rigide richtlijnen gedwongen worden te bezuinigen op hun publieke voorzieningen, maar een politiek waarin een duurzame welvaartsontwikkeling centraal staat, gericht op een samenleving waarin de bestaanszekerheid van burgers gewaarborgd wordt.

Neoliberale visie op staat en economie

De moderne monetaire theorie waar Kelton op voortbouwt, heeft een politiek-filosofische én een economisch-wetenschappelijke grondslag. De ontwerpers van de moderne monetaire theorie (MMT) zijn tot hun opvattingen gekomen na bestudering van het ontstaan van de nu gangbare financiële en monetaire systemen.³ Ze hebben zich onder andere laten inspireren door Karl Polanyi's *The Great Transformation, The Political and Economic Origins of Our Time* uit 1944.⁴ Wat de economisch-monetaire uitwerking betreft hebben ze dankbaar gebruikgemaakt van John Maynard Keynes' *Treatise on Money* uit 1930⁵, Abba Lerner's *Flation: not INflation of Prices, not DEflation of Jobs*⁶ uit 1943 en Hyman Minsky's *Stabilizing an Unstable Economy* uit 1986.⁷

Volgens Polanyi is het financieel-monetaire systeem alleen levensvatbaar wanneer het geïntegreerd is in het maatschappelijk bestel en ten dienste staat van een humane, sociaal rechtvaardige samenleving met respect voor natuur en milieu. Polanyi keert zich in zijn beschouwingen tegen de opvatting dat het financieel-monetaire systeem moet worden geplaatst in een stelsel van vrijemarktwerking waar het is gevrijwaard van sturende overheidsinterventie.

Volgens de neoliberale opvatting waar Polanyi zich tegen afzet dient het financieel-monetaire systeem zich te onttrekken aan de invloed van de samenleving, tot uitdrukking komend in interventies in het marktmechanisme.⁸ Interventies die het gevolg zijn van

besluitvorming van de democratisch gekozen parlementen. Historisch hebben de ontwerpers van deze neoliberale visie op staat en economie zich met name willen verzetten tegen de groeiende populariteit van de sociaal-democratie in de vorige eeuw.

Deze neoliberale kijk op de staat en de economie heeft school gemaakt en is nog steeds het beginsel waarop ook in Europa de financieel- en sociaaleconomische politiek

Het verfoeide neoliberale Stabiliteits- en Groeipact moet komen te vervallen

is gebaseerd. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het Europese Stabiliteits- en Groeipact (1997), dat voorschrijft dat het financieringstekort van een lidstaat maximaal 3% van het bruto binnenlands product mag zijn en de staatsschuld maximaal 60%.

Daarmee is het budgettaire beleid van de regeringen ondergeschikt aan de monetaire politiek van de muntunie. Eventuele tekorten en schulden van de overheden mogen een bepaalde grens niet overschrijden, willen ze de geld- en kapitaalmarkten niet zo beïnvloeden dat zij het monetaire beleid van de onafhankelijke Europese Centrale Bank doorkruisen.⁹ Ons Europese financieel-monetaire systeem is – om de woorden van Polanyi te gebruiken – niet verankerd ('embedded') in een maatschappelijk bestel maar juist 'disembedded' en onafhankelijk gemaakt van de besluitvorming van de democratisch gekozen parlementen.

In de kredietcrisis van 2008 werd het Stabiliteits- en Groeipact noodgedwongen tijdelijk opzijgezet toen grootscheepse staatsinterventies plaatsvonden, zoals het deels nationaliseren van de banken en het beschikbaar stellen van financiële middelen om bankfaillissementen te voorkomen. Maar duidelijk was dat een

zo snel mogelijke terugkeer naar het ‘disembodied’ systeem het uitgangspunt was en dat de politieke besluitvorming van de lidstaten van de Europese muntunie zich al snel weer aan het rigide regime van het Stabiliteits- en Groeipact diende te conformeren.¹⁰

In Nederland en de andere lidstaten werd een stringente bezuinigingspolitiek ingezet om weer te voldoen aan de bepalingen van het pact, met draconische bezuinigingsmaatregelen tot gevolg, die de weg naar een spoedig economisch herstel afsneden. De bezuinigingsmaatregelen pakten zeer negatief uit voor de inkomens- en werkgelegenheidsontwikkeling in met name de zuidelijke lidstaten. Maar ook de lidstaten met een sterkere economie, zoals Nederland, kregen te maken met een gevoelige terugslag in hun welvaart.

De economieën van de economisch zwakere lidstaten waren nog lang niet hersteld van de crisis van 2008 toen vorig jaar de coronacrisis uitbrak en het openbare leven stil kwam te liggen. Nog steeds was de werkloosheid hier hoog: 17% in Griekenland in 2019, 14% in Spanje. Ook in 2020 en 2021 vinden er weer omvangrijke staatsinterventies plaats en opnieuw is het pact tijdelijk uitgeschakeld. Maar ook dit keer is slechts tijdelijk van de baan.

Als het coronavirus straks bedwongen is en het Stabiliteits- en Groeipact weer in werking treedt, dreigen wederom draconische bezuinigingen in de publieke uitgaven van de lidstaten. Een verdieping van de economische en sociale malaise in met name de zuidelijke landen zal het gevolg zijn, maar ook Nederland zal niet ontkomen aan nieuwe bezuinigingsrondes op de publieke uitgaven. De prangende vraag rijst of dit niet het moment is om definitief af te stappen van de neoliberale Europese economische politiek.

De rol van de centrale bank en de overheidsbestedingen

In het alternatief dat de moderne monetaire theorie biedt speelt de centrale bank een essentiële rol. Deze theorie staat in navolging

van Polanyi een ‘verankerd monetair en financieel-economisch stelsel’ voor. Dat is alleen mogelijk wanneer de uitgifte van het wettelijk toelaatbare betaalmiddel, de ‘munt’, en de wijze waarop deze in de geldomloop wordt gebracht, de exclusieve bevoegdheid zijn van de staat. Nadrukkelijk wijzen de ontwerpers van de MMT het concept van een onafhankelijke centrale bank van de hand. De centrale bank moet niet anders zijn dan de agent van de staat die op basis van de wetgeving voor de uitvoering zorgdraagt. De centrale bank is met andere woorden een verzelfstandigd bestuurslichaam geregeld door de staat.¹¹

De moderne monetaire theorie spreekt daarom van de ‘monetaire soevereiniteit van de staat’. Daarvan is overigens geen sprake als deze soevereiniteit is overgedragen aan een Europees monetair en economisch politiek arrangement, zoals in de Europese Unie het geval is. In dit geval berust de monetaire soevereiniteit bij de Europese Centrale Bank. Ik kom hier nog op terug.

Wat de moderne monetaire theorie dus onderscheidt van de gangbare opvattingen over de monetaire en economische politiek, is de manier waarop de koppeling is geregeld van het bestedings- en financieringsbeleid van de staat aan de geldscheppende functie van de centrale bank. Volgens de MMT kan de staat haar bestedingen financieren met behulp van haar eigen geldscheppende centrale bank. Dit kan niet ongelimiteerd gebeuren, maar is aan voorwaarden gebonden. Dat zit als volgt in elkaar.

De koppeling van de overheidsfinanciering aan de geldscheppende functie van de centrale bank wordt bepaald door de conjunctuurpolitiek die als doel heeft de economische activiteiten te stimuleren dan wel af te remmen om het niveau van volledige werkgelegenheid te bereiken en vast te houden. Dat kan niet anders dan met het vermijden van inflatie of deflatie, dus prijsstabiliteit. Zou niet worden voldaan aan de voorwaarde van prijsstabiliteit, dan zou inflatie wijzen op een overspannen arbeidsmarkt en overbezetting van de

productiecapaciteit. In het geval van deflatie zou er sprake zijn van werkloosheid en onderbezetting van de productiecapaciteit. Dreigt overbezetting en onoplosbare krapte op de arbeidsmarkt, dan moet de rem op de overheidsbestedingen en de liquiditeitsschepping van de centrale bank gezet worden. Bij onderbezetting is het omgekeerde aan de orde. Dan is stimulering vereist door het opvoeren van de overheidsbestedingen en de liquiditeitschepping van de centrale bank.

Een dergelijke politiek impliceert dat prijsstabilisatie wordt bereikt. De kunst is deze combinatie zo te besturen dat de conjunctuure ontwikkeling inderdaad gestabiliseerd wordt op het niveau van volledige werkgelegenheid. Hiermee stelt de MMT een duidelijke limiet aan het bestedings- en financieringsbeleid van de staat en de geldschepping van de centrale bank.¹²

De economieën van de zwakkere lidstaten waren nog lang niet hersteld van de crisis van 2008 toen de coronacrisis uitbrak

De ontwerpers van de MMT achten hun theorie superieur aan de klassieke conjunctuurtheorie, die een bepalende rol toebedeelt aan de werking van vraag en aanbod op de financiële markten en de daar optredende renteontwikkeling. In de klassieke theorie poogt een onafhankelijke centrale bank de conjunctuurontwikkeling te besturen met haar rentepolitiek.

De rente die de centrale bank in rekening brengt (debetrente) respectievelijk betaalt (creditrente) op door de banken opgenomen respectievelijk gedeponeerde liquiditeit wordt in deze opvatting gezien als het middel

bij uitstek om de liquiditeitsruimte van de financiële sector en dus van de omvang van hun kredietverlening te beïnvloeden. Hiermee wordt invloed uitgeoefend op de bedrijvigheid én de financieringsmogelijkheden van de overheid. De overheid onderscheidt zich in die redenering niet van bedrijven en huishoudens. De staat moet zich in tegenstelling tot de MMT voegen naar het beleid van de centrale bank.

Beleid gericht op volledige werkgelegenheid

Kelton onderstreept bij herhaling dat de norm waaraan beleid op basis van de MMT moet voldoen het stabiliseren van de conjunctuur is op het niveau van volledige werkgelegenheid. Het stimuleren dan wel afremmen van de vraag en het aanbod van goederen en diensten en de daarmee gemoeide financiële consequenties vindt plaats met behulp van de overheidsbestedingen en de financiering hiervan met inschakeling van de liquiditeitsruimte die beschikbaar wordt gesteld door de centrale bank. De inzet van de staat én zijn centrale bank blijft de beoogde conjunctuurpolitiek.

In *The Deficit Myth* staat Kelton ook stil bij de functie van de belastingen en de tekortfinanciering via de kapitaalmarkt, dat wil zeggen de kredietverlenende banken en beleggers in staatsobligaties. In de moderne monetaire theorie is lastenverzwaring of -verlichting een middel om de inkomensvorming en -verdeling, de vermogensvorming en -verdeling, de investeringsomvang, de collectieve voorzieningen en de werkgelegenheid in de politiek gewenste richting te beïnvloeden. Daar hoort ook het milieubeleid bij.

Het is een misverstand, zo stelt Kelton, dat tekortfinanciering van de overheidsbestedingen de kredietruimte van de privésector beperkt en dat de staat op deze manier renteverhogingen in de hand zou werken, die de economische groei afremmen. Het misverstand in deze opvatting zit hem in de ontkenning van het feit dat overheidspolitiek die de economie stimuleert door haar bestedingen

op te voeren met behulp van het financieringstekort uitstekend werkt bij een onvoldoende bezetting van de productiecapaciteit en een ruim arbeidsaanbod.

De centrale bank neemt dan liquiditeitskrapte weg op de geld- en kapitaalmarkt, waardoor er van de gevreesde verdringing van de particuliere investeringen en overige bestedingen geen sprake is. Het tegendeel is het geval. In de geschetste conjuncturele fase zijn het juist de opgevoerde overheidsbestedingen, inclusief hun financiering, die de particuliere investeringen en overige bestedingen stimuleren. Is daarentegen sprake van een dreigende overbezetting van de productiecapaciteit en krapte op de arbeidsmarkt, dan zou – conform de MMT – een hieraan tegengestelde politiek gevoerd moeten worden.

In haar boek staat Kelton ook stil bij het probleem van werkloosheid die wordt veroorzaakt door fricties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Juist de overheid kan hier volgens haar met specifiek beleid het nodige aan doen, bijvoorbeeld door werklozen te bekwamen om deel te nemen aan het arbeidsproces. Onbenutte productiecapaciteit door een tekort aan arbeidskrachten kan dan worden ingezet. Dienovereenkomstig worden de overheidsbestedingen vastgesteld. Dit is volgens haar een effectiever beleid dan alleen de liquiditeit in de geldomloop te manipuleren met behulp van de rentevoet door een onafhankelijke centrale bank waar de overheid zich naar moet schikken.

Kelton uit kritiek op het huidige beleid van de Fed, de centrale bank van de Verenigde Staten.¹³ Sinds 1977 hanteert de Fed een inflatienorm van 2% die niet over- of onderschreden mag worden. Dreigt dat te gebeuren dan moet het bankkrediet duurder respectievelijk goedkoper gemaakt worden met behulp van een verhoging respectievelijk verlaging van liquiditeitsruimte inclusief de debet- en creditrente op de bankrekeningen bij de Fed. Daarmee wordt een afremming respectievelijk stimulering van de bestedingen beoogd totdat weer voldaan wordt aan de 2%-norm.

De Fed heeft nog een cijfermatige norm geïntroduceerd die haar in staat moet stellen tijdig na te gaan of een beweging van het prijsniveau naar meer of minder dan 2% aan de orde is. Die norm is een vooraf vastgesteld percentage werklozen op het totaal van de beroepsbevolking. Een lager percentage werklozen zou betekenen dat de inflatie waarschijnlijk boven de 2%-norm uitkomt. Preventief moet de Fed dan de rente verhogen. Het omgekeerde proces tekent zich af bij een hoger percentage werklozen.

Kelton wijst erop dat deze normen willekeurig zijn en dat ze niet vastgesteld kunnen worden volgens een empirisch geverifieerd wiskundig model. Daarvoor is het aantal variabelen die van invloed zijn op de prijsontwikkeling en de werkgelegenheid te talrijk en is hun relatie naar tijd en plaats niet constant. Afgezien daarvan is het gevolg van de Fedbenadering dat het handhaven van het prijsniveau op 2% inflatie van groter belang is dan het bereiken van volledige werkgelegenheid.

In plaats van zich te fixeren op een inflatiepercentage van 2%, zo betoogt Kelton, zou de Fed moeten vaststellen tegen welke rente staatsobligaties en schatkistpapier op de kapitaalmarkt worden geplaatst. Dat kan in vergelijking met de debetrente van de banken tegen een lagere rente door de zekerheid die de centrale bank biedt met betrekking tot de aflossingen en de rentebetalingen. Dat zit zo in elkaar. De verrekening van de inkomsten, uitgaven, schulden en vorderingen van de overheid vindt plaats via haar rekening bij de Fed. Deze kan meer liquiditeit inzetten mocht de rekening een tekort vertonen. Dit gebeurt in afstemming met het bestedingsbeleid van de staat met het bekende conjunctuurdoel als maatstaf. De Fed stelt dan tevens vast welke liquiditeitsruimte tegen welke rente zij aan de financiële sector biedt. Daarmee is het MMT-verhaal over het conjunctuurbeleid van de overheid en haar centrale bank financieel-technisch rond.¹⁴

Zoals eerder gezegd is daarbij de maatstaf of daarmee een conjuncturele ontwikkeling

wordt bereikt die leidt tot volledige werkgelegenheid met vermindering van inflatie of deflatie.

Het beleid van de staat en de centrale bank moet, aldus Kelton, draaien om het intelligent kalibreren met behulp van het MMT-beleidsinstrumentarium. Alleen op die manier is de kans reëel dat de norm van volledige werkgelegenheid in combinatie met prijsstabiliteit wordt gerealiseerd. Naar mijn oordeel is dat theoretisch een juist inzicht.

Risicogedrag financiële sector

In de analyse van de werking van de moderne monetaire theorie vergeet Kelton niet te vermelden dat een destabiliserend effect ontstaat wanneer de inschatting van risico's door de banken bij hun kredietverlening en passiva-financiering tekortschiet.¹⁵ Kelton wijst erop hoezeer dat het geval was bij het ontstaan van de kredietcrisis van 2008. In haar analyse gaat ze daar verder niet op in.

Zou de staat door zijn centrale bank op dit risico wel greep kunnen krijgen? De centrale bank kan wel degelijk enig inzicht hebben in het bancaire gedrag, omdat banken hun liquiditeitsoverschotten en -tekorten via hun rekeningen bij deze bank vereffenen. Het is evenwel de vraag of dat toereikend is. De bankencrisis van 2008 werd vooral veroorzaakt door de banken zelf. Zij namen deel aan de uiterst riskante praktijk hun debetposities ten gevolge van hun kredietverlening te bundelen en via een aparte constructie buiten hun balans te plaatsen als dekking van een obligatie die afgezet werd bij beleggers. Beleggers, die over ruime liquiditeit beschikten, gingen hierop in.

Zo voorzagen de banken zich van extra liquiditeit, waarmee ze hun debetposities konden uitbreiden. Het op touw gezette spel werd daarmee herhaald. Het was typisch voor een toestand die een sterk oplopende conjunctuur kenmerkte. De snelle expansie van de bancaire kredietverlening die mogelijk gemaakt werd door de genoemde constructie, versterkte het

tempo en het volume van goederen- en kapitaalmarkt. Een overspannen conjunctuur was onvermijdelijk.

Wanneer deze debetposities door een omslag in de geschetste opgeblazen kapitaalmarkt en goederenmarkt (denk aan de opgeblazen huizenmarkt met zijn ruimhartige hypothecaire financiering, die vervolgens instortte) leden onder waardevermindering dan zagen de obligatiehouders de waarde van hun papier verdampen. De bancaire constructies stortten in, wat leidde tot schade bij de banken. Banken, die zelf zulke obligaties in portefeuille hadden genomen en ook nog eens fors posities innamen op de markt van verhandelbare schadeverzekeringen op andere zulke obligaties, zagen zich verplicht de schade voor hun rekening te nemen. Ze kwamen zelf in de grootst mogelijke problemen. Hetzelfde deed zich voor bij verzekeringsmaatschappijen. Dit is één voorbeeld van onacceptabel risicogedrag. Er kwamen nog meer vergelijkbare financieringsconstructies op de markt. De bankencrisis was geboren tot schade van de economie.¹⁶

Als het Stabiliteits- en Groeipact straks weer in werking treedt, dreigen opnieuw draconische bezuinigingen

Hebben de centrale banken daar inzicht in en zijn ze in staat tijdig in te grijpen? Dat is nog steeds niet het geval. Bij de ruimhartig verstrekte staatssteun aan de banken in 2008 is verzuimd de banken te dwingen zich zo te reorganiseren dat de geschetste risico's uitblijven. Alleen zo kan hun publieke financieringsfunctie in de economie niet meer in gevaar komen. Terecht komen er nu plei-

dooien om de grootbanken op te splitsen om daarmee hun publieke financieringsfunctie veilig te stellen.

De speculatieve en uiterst riskante spelletjes die gespeeld worden op de geld- en kapitaalmarkten dienen uit de banken verwijderd te worden.¹⁷ Daarnaast moet prioriteit gegeven worden aan het organiseren van tijdig én effectief én preventief ingrijpen van de centrale bank. Banken zijn per slot van rekening niet anders dan door de overheid geregelde nutsbedrijven.

Een inspiratiebron voor de uitwerking van de benodigde regelgeving kan het wetsontwerp van PvdA-minister Lieftinck uit 1949 zijn. Dat wetsontwerp haalde de eindstreep overigens niet door tegenwerking van de toenmalige liberale en confessionele partijen.¹⁸ Het is niet moeilijk met deze aanbevelingen de MMT uit te breiden. Sterker nog: dat is een noodzaak wil een nieuwe, op MMT geïnspireerde economische politiek succesvol zijn.

Rol van de Europese Centrale Bank

Zoals opgemerkt hebben de afzonderlijke lidstaten van de Europese muntunie op dit moment geen monetaire soevereiniteit. Deze hebben ze overgedragen aan de Europese Centrale Bank. Relevant zijn daarom de regels met betrekking tot de ECB en het financieren van de bestedingen van de lidstaten, die zijn neergelegd in het Stabiliteits- en Groeipact.

De ECB heeft een onafhankelijke positie en moet met behulp van haar geldschepping en de daarmee gemoeide rentepolitiek aansturen op prijsstabiliteit. Zowel inflatie als deflatie moet worden vermeden. Net als de Fed hanteert de ECB een inflatienorm van 2%. De bezwaren die Kelton hiertegen heeft ingebracht gelden evenzeer voor de ECB.

Het bestedings- en financieringsbeleid van de regeringen van de eurolanden dient zich te voegen naar het beleid van de ECB. Wat betreft het financieringsbeleid van de overheden geeft het Stabiliteits- en Groeipact onberedeneerd de bekende normen voor het

toelaatbare financieringstekort (3%) en de overheidsschuld (60%). Zij gelden uniform voor alle lidstaten van de muntunie.

Het financieringsbeleid van de afzonderlijke regeringen is ondergeschikt aan de spelregels van de muntunie. Door de overdracht van de monetaire soevereiniteit door de lidstaten hebben zij niet meer de gelegenheid om zelfstandig, met inzet van hun geldscheppende centrale bank, de omvang en doelen van hun bestedingen en de wijze waarop ze gefinancierd worden te bepalen.¹⁹

Maar dat wil niet zeggen dat de muntunie niet anders ingericht kan worden, waarbij de ECB en de Eurogroep wel degelijk rekening houden met de specifieke toestand waarin elke lidstaat verkeert. Het is mogelijk ervoor te kiezen dat de bestedings- en financieringspolitiek van elke lidstaat afzonderlijk, gekoppeld aan het monetaire beleid van de ECB, ingrijpt in de financiële markten om zo de gewenste conjunctuurpolitieke doelstellingen te realiseren. Lidstaten zijn dan in grote mate in staat een eigen beleid te voeren, bijvoorbeeld wat betreft investeringen in onderwijs, zorg of verduurzaming. Het verfoeide neoliberale Stabiliteits- en Groeipact met zijn ongedifferentieerde normering van het financiële beleid van de regeringen moet dan komen te vervallen.

Het alternatief dat de moderne monetaire theorie voor de muntunie biedt kan het beste geschetst worden door eerst kort stil te staan bij het monetaire beleid van de ECB en in het bijzonder dat van de bancaire sector. Net als de Fed beschikt de ECB over een systeem om de geldhoeveelheid, die in omloop is via het bancaire systeem, te beïnvloeden. Daarvoor kan het betalingssysteem onder de naam *Target 2* dienen. De interbancaire liquiditeitsaldi worden afgewikkeld via de bankrekeningen bij de nationale centrale banken en hun rekeningen bij de ECB. Wanneer het gaat om kortstondige liquiditeitsoverschotten en -tekorten van de banken, dan is 'clearing' van dealdi door middel van dit systeem efficiënt.

Dat was anders bij het uitbreken van de kredietcrisis en schuldencrisis in 2008. De ban-

ken zagen hun negatieve saldo in het *Target 2*-betalingssysteem groeien. Wanneer dit niet zou zijn aangevuld met ECB-geldmiddelen, waartoe zij in staat is door haar vermogen om geld te scheppen, had het systeem droog gestaan. De bankencrisis was dan vrijwel zeker in een economische depressie ontaard, om de eenvoudige reden dat de banken niet over de liquiditeit hadden kunnen beschikken om hun kredietverlening voort te zetten. De ECB bracht liquiditeit in het bancaire systeem. Dat

Volgens de MMT kan de staat haar bestedingen financieren met behulp van haar eigen geldscheppende centrale bank

werkte uiteraard door in de bancaire activa en passiva.²⁰ Dit kwam tot uitdrukking in het *Target 2*-rekeningstelsel met een versterkte liquiditeitspositie van de banken.

Daarmee was overigens het fundamentele probleem van de aanhoudende verschillen in liquiditeitsposities, veroorzaakt door economische structuurverschillen tussen de lidstaten van de muntunie, niet opgelost. Zij zouden in de jaren na 2008 toch tot een hardnekkige onbalans leiden in de liquiditeitsoverschotten en -tekorten tussen de bancaire rekeninghouders in het *Target 2*-systeem.²¹

Het is niet verbazingwekkend dat de liquiditeitstekorten vooral optraden in de lidstaten met een aanzienlijke schuld en een zeer zwakke kredietwaardigheid. Dit gevoegd bij de verplichting die deze regeringen opgelegd hadden gekregen om door bezuinigingen de middelen te vinden om de schuld te saneren, bracht de Europese lidstaten – vooral de economisch zwakken onder hen – in het gunstigste geval in een toestand van moeizaam economisch herstel. Dat was ook te merken

aan de verschillen in de schuldposities van de regeringen. Geheel tegen de bedoeling in bleef die in veel lidstaten – absoluut en als percentage van het bruto nationaal product – op een hoog niveau.

Let wel dat in het *Target 2*-systeem in tegenstelling tot wat in de MMT wordt bepleit de regeringen geen rekening hebben bij de ECB waarop tekorten en overschotten in hun liquiditeiten worden verrekend. In de huidige muntunie is geen mogelijkheid aanwezig om de overheidsbestedingen en hun financiering via de ECB af te wikkelen.

Zouden de lidstaten met hun ECB wel in staat zijn mutaties in de liquiditeitsposities van de lidstaten én de bancaire sector af te stemmen op wat vanuit conjunctuurpolitieke overwegingen vereist is, dan zou de situatie compleet anders zijn. Dan zouden de lidstaten met hun ECB in staat zijn de conjuncturele ontwikkeling over de hele linie effectief aan te sturen.²²

MMT als alternatief

Naar mijn mening biedt de moderne monetaire theorie op de hierboven geschetste manier een oplossing om de onevenwichtigheden binnen de huidige muntunie weg te werken en om beleid te voeren dat is gericht op volledige werkgelegenheid en dus op de bestaanszekerheid van burgers.²³

Natuurlijk is het nog maar de vraag of de meerderheid in een parlementaire democratie bereid is de moderne monetaire theorie te omhelzen en zo toe te passen dat de overheidsbestedingen en hun financiering inderdaad in overeenstemming zijn met het gestelde conjunctuurdoel. De urgentie is echter groot: het voortbestaan van de Europese muntunie staat op het spel. De huidige spanningen tussen lidstaten vinden hun oorzaak vooral in de aanzienlijke economische structuurverschillen en politieke cultuurverschillen tussen de lidstaten. Om deze spanningen te laten afnemen, zou het helpen als er een Europees gefinancierd investeringsbeleid zou komen

om de economische structuurverschillen te minimaliseren.

De Europese Investeringsbank (EIB) zou daar gestalte aan kunnen geven. Het benodigde kapitaal hiervoor moet op de kapitaalmarkt gevonden worden. Ook dan is de rugdekking van de Europese Centrale Bank nodig. In de protocollen die behoren bij het Stabiliteits- en Groeipact is daar overigens in voorzien. Die regeling moet dus blijven.

Wat blijft staan, is de moeilijke kwestie hoe op democratische wijze te bepalen wat het monetaire en economische beleid van de lidstaten en hun muntunie moet zijn. Deze kwestie gaat bij de toepassing van de moderne monetaire theorie nog zwaarder wegen dan nu al het geval is, omdat daarin de aansturing van het monetaire beleid onder de parlementair-democratische besluitvorming valt. Er moet een combinatie gevonden worden van enerzijds de parlementair-democratische

aansturing binnen iedere lidstaat en van de standpunten die de regeringen in de Europese organen innemen, en anderzijds van de parlementair-democratische aansturing op Europees niveau.

Het ligt voor de hand de oplossing te zoeken in de richting van een institutionele vormgeving, waarbij het zwaartepunt van de beslissingsmacht ligt bij de lidstaten. Gelijktijdig is er een sterke behoefte aan Europese besluitvorming om een effectief functionerende muntunie – conform de MMT – veilig te stellen. Het hebben van een muntunie met een gemeenschappelijke monetaire politiek dwingt daartoe. De economische wetenschap kan hier geen oplossing bieden. Ze kan alleen aangeven dat hier belangrijke dilemma's liggen die om een oplossing vragen. Het zou goed zijn wanneer politicologen en staatsrecht deskundigen hun licht laten schijnen op het hier geschetste institutionele vraagstuk.

Noten

- 1 Arie van der Hek. (2020). *Hjalmar Schacht, Präsident der Reichsbank zwischen zwei Weltkriegen*, Springer Gabler.
- 2 De economen die bijgedragen hebben aan de ontwikkeling van de MMT worden genoemd in: Stephanie Kelton. (2020). *The Deficit Myth, Modern Monetary Theory and How to Build a Better Economy*, Acknowledgments, pp. 265-267, John Murray.
- 3 Zie: L. Randall Wray. (1993) *The Origins of Money and the Development of the Modern Financial System*, Working Paper nr. 86, maart, Levy Economics Institute of Bard College and the University of Denver.
- 4 Karl Polanyi. (2001). *The Great Transformation, The Political and Economic Origins of Our Time*, Beacon Press, Unitarian Universalist Association of

Congregations. In deze uitgave staat een voorwoord van Joseph Stiglitz en een inleiding van Fred Block.

- 5 In de Duitse vertaling, John Maynard Keynes. (1932). *Vom Gelde*, Duncker und Humblot, München/Leipzig, pp. 3-5.
- 6 Abba P. Lerner. (1943). *Flation: not Inflation of Prices, not Deflation of Jobs*, Penguin Books.
- 7 Hyman P. Minsky. (1986). *Stabilizing an Unstable Economy*, Yale University Press.
- 8 Het begrip neoliberalisme voor de opvatting van de vrije-marktwerking met uitsluiting van staatsinterventie wordt voor het eerst in de wetenschappelijke literatuur geïntroduceerd in: Ernst Ulrich Petersmann, 'International economic theory and international economic law: On the tasks of a legal theory of international economic order', in

R.St.J. Macdonald & Douglas M. Johnston (ed). (1983). *The structure and process of international law: essays in legal philosophy, doctrine and theory*, Den Haag, Martinus Nijhof, pp. 227-261: 237. Zie over het gedachtegoed: Alexander Rüstow. (1932). 'Freie Wirtschaft – starker Staat: Die staatspolitischen Voraussetzungen des wirtschaftlichen Liberalismus', *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*, nr. 187.

- 9 Europese Commissie, *Legal basis of the Stability and Growth Pact*.
- 10 Zie de analyse en de historische beschrijving over het neoliberalisme in Quinn Slobodian. (2019). *Globalists. The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*, Harvard University Press, Cambridge, MA/ Londen, pp. 9-13, 181-191.
- 11 Zie: L. Randall Wray. (2014). *Central Bank Independence:*

- Myth and Misunderstanding*, Levy Economic Institute of Bard College, Working Paper nr. 791. Stephanie Bell (de meisjesnaam van Stephanie Kelton). (2001). *The Role of the State and the Hierarchy of Money*, Cambridge Journal of Economics, 25, pp. 149-163.
- 12 Wim Boonstra, *Modern Monetary Theory*, Rabobank, 26 juli 2019, laat zien hoe lastig het blijktbaar is om de MMT op haar merites te beschouwen. Boonstra geeft een weergave van de in de MMT vervatte rol van de overheidsbestedingen en hun financiering die niet strookt met de feiten. Zie pp. 1, 2 en 3. Hij spreekt van een MMT waarin geld geen rol speelt. Ook in andere publicaties komt deze opvatting voor. Het is een hardnekkig misverstand.
- 13 Kelton, *The Deficit Myth*, pp. 49-56.
- 14 Kelton, *The Deficit Myth*, pp. 116-124 (rentebeleid), pp. 105-115 (transactiereeks).
- 15 Kelton, *The Deficit Myth*, pp. 54-59.
- 16 Voor een uitstekende analyse van deze praktijken zie Janet M. Tavakoli. (2008). *Structured Finance and Collateralized Debt Obligations*. John Wiley and Sons, Inc.
- 17 Zie het artikel in *Het Financieele Dagblad* van 25 januari 2021, pg. 25, van Klaas van Egmond, 'Financieel toezicht is in dit land mission impossible'.
- 18 Zie: Rob J. Schotsman. (1987). *De parlementaire behandeling van het monetaire beleid in Nederland sinds 1863*, Staatsuitgeverij, Den Haag.
- 19 Zie: Stephanie A. Kelton & L. Randall Wray. (2009). *Can Euroland Survive?*, Levy Economics Institute, Policy Brief nr. 106.
- 20 Later uitgebreid met de zogenoemde openmarktoperatie. De ECB kocht zonder meer waardepapier op en bracht zo liquiditeit in het systeem.
- 21 Zie het informatieve artikel in *Het Financieele Dagblad* van 22 september 2020 en de jaarverslagen van de ECB.
- 22 Deze analyse van de werking van de Europese muntunie wordt geboden door Kelton & Randall Wray. (2009). *Can Euroland Survive?*
- 23 De nu volgende beschouwing vertoont een opvallende gelijkenis met de opvattingen die Stephanie Kelton recent in een interview naar voren bracht. Zie *Die Zeit* van 9 december 2020, p. 65 in het Feuilleton-katern.

Van SGP naar MMT?

Europa na het Stabiliteits- en Groeipact

De strikte fiscale regels waar de Europese Unie haar lidstaten aan onderwerpt staan ter discussie. Als we een toekomst willen voor Europa met voldoende werkgelegenheid, eerlijke banen en goede publieke voorzieningen zullen deze regels overboord moeten. De moderne monetaire theorie wordt de laatste tijd als alternatief model naar voren geschoven, maar een simpele oplossing voor de EU biedt deze niet.

DIRK BEZEMER

Hoogleraar economie van de internationale financiële ontwikkeling aan de Rijksuniversiteit Groningen

Het Stabiliteits- en Groeipact van de Europese Unie, dat normen geeft ten aanzien van tekorten en schulden die lidstaten van de Europese Unie mogen hebben, is vanwege de coronacrisis tijdelijk buiten werking gesteld.¹ Is het reëel of wenselijk dat we na de crisis weer terugkeren naar dit pact? De redactie verzocht mij deze vraag te bezien in het licht van de zogenoemde moderne monetaire theorie, die mag rekenen op een toenemende populariteit sinds het uitkomen van *The Deficit Myth* van Stephanie Kelton in 2020.

Eigenlijk is dat appels met peren vergelijken: het Stabiliteits- en Groeipact is geen theorie (maar een set fiscale normen) en de moderne monetaire theorie is niet voor de Europese Unie ontwikkeld. We kunnen de gedachten erachter echter wel naast elkaar zetten. Mijn antwoord op bovenstaande vraag zou dan stellig 'nee' zijn, maar ik denk niet dat de moderne monetaire theorie een goed alternatief biedt.

Het falen van het Stabiliteits- en Groeipact

Het oogmerk van het Stabiliteits- en Groeipact (SGP) uit 1997 is de fiscale inperking en gelijk-schakeling van de lidstaten van de Europese Unie in het kader van de Economische en Monetaire Unie (EMU). Alle 27 EU-lidstaten vallen onder de EMU en dus onder het Stabiliteits- en Groeipact, inclusief de 19 landen waar de euro gebruikt wordt.² Het Stabiliteits- en Groeipact schrijft een overheidstekort voor van maximaal 3% van het bbp en een staatsschuld van maximaal 60% – of een duidelijke beweging in die richting. Na de eurocrisis werden in 2011 de Stabiliteits- en Groeipact-regels aangescherpt in zes nieuwe regels (de 'six-pack'), waardoor de SGP-normen krachtiger afgedwongen konden worden bij de lidstaten.

Het Stabiliteits- en Groeipact maakt de budgettaire ruimte van lidstaten ondergeschikt aan het monetaire beleid van de Europese

Centrale Bank. Zo moet voorkomen worden dat een lidstaat te veel uitgeeft en daarmee de effectiviteit van het monetaire beleid schaadt. Onder de aangescherpte regels van het pact stagneerden de economieën van Frankrijk, Spanje, Italië en andere lidstaten, met een bruto binnenlands product en werkgelegenheid die nog steeds onder het niveau van 2008 liggen. Maar voor investeerders in financiële markten zijn de SGP-regels en lage inflatie wel heel prettig. In die zin is deze invulling van het monetaire en fiscale beleid een symptoom van de bredere omslag in economisch denken in de jaren tachtig en negentig ten gunste van de factor kapitaal (lage inflatie en lage rente) en ten nadele van de factor arbeid (hogere werkloosheid en lagere loongroei). Sociaal-democratische partijen hebben dit destijds onvoldoende onderkend.

De regels van het Stabiliteits- en Groeipact gaan vergezeld van minder formele – maar daarom niet minder dwingende – regels ten aanzien van de noodzaak van 'structurele hervormingen', economienjargon voor arbeidsmarktflexibilisering en loongroei-beperkingen. Ook hier zijn sociaal-democratische partijen helaas in meegegaan. Deze regels worden beargumenteerd vanuit de theorie van optimale valutagebieden. Met een gezamenlijke munt verliezen staten twee instrumenten om zich aan te passen aan veranderende omstandigheden ('schokken' in jargon): de (beleids)rente van de centrale bank en de wisselkoers. Beide werden voor alle landen binnen de muntunie gelijk. Het probleem is groter naarmate landen meer van elkaar verschillen in economische structuur – wat betreft exportgerichtheid, investeringsintensiteit, behoefte aan externe financiering en dergelijke.

De Europese economieën die in 1998 de muntunie vormden, waren zeer verschillend en de euro verergerde dat. De gekozen wisselkoers betekende een onderwaardering voor (bijvoorbeeld) Duitsland en Nederland, waardoor de lopende-rekeningoverschotten er fors toenamen na de introductie van de euro (in

Nederland van rond 6% tot rond 10% van het bbp). De euro was overgewaardeerd voor (bijvoorbeeld) Italië, Spanje, Portugal en Griekenland, hetgeen daar tot een verslechtering van de lopende-rekeningbalans leidde.

Dergelijke tekorten en overschotten op de lopende rekeningen brengen in theorie aanpassingsmechanismen op gang in de vorm van de verschuiving van arbeid (migratie) en/of financieel kapitaal (kapitaalstromen of fiscale overdrachten). Arbeidsmigratie vermindert tekorten, financieel kapitaal financiert de tekorten op korte termijn en faciliteert (zo is de hoop) op langere termijn investeringen in tekortgebieden, zodat zij meer kunnen exporteren. In de praktijk was de bijdrage van arbeidsmigratie verwaarloosbaar vanwege de beperkte arbeidsmobiliteit binnen Europa. Geldstromen moesten dus de tekorten opvangen.

De vraag was vooral hoe het geld zou gaan stromen: als overdrachten, als gezamenlijke leningen of als investeringen en leningen van de individuele landen? De politiek verbood het eerste³ (afgezien van het Cohesiefonds, dat te klein was) en de euroregels (artikel 123 van het Verdrag van Lissabon) verboden het tweede⁴, zodat het laatste gebeurde. Een bubbel en de eurocrisis waren het gevolg.

Wisselkoersen kunnen niet meer aangepast worden aan stijgende kosten, dus continue beperking van arbeidskosten en overheidsuitgaven (via het pact) moet verzekeren dat prijsniveaus binnen de eurozone niet te veel uiteenlopen, zodat ook de lopende rekeningen in evenwicht blijven. Dit is blijkbaar de manier waarop de eurolanden op elkaar moeten gaan lijken: overgeleverd aan de financiering van de private markten, met lage lonen en schriepelig gefinancierde publieke sectoren.

Veelgehoorde kritiekpunten op het Stabiliteits- en Groeipact zijn dat hiermee het monetaire beleid buiten de democratische checks en balances geplaatst wordt én dat de scheiding tussen monetair en fiscaal beleid – de taakverdeling van centrale banken die

inflatiedoelen nastreven en regeringen die werkgelegenheid en groei nastreven – niet vol te houden is.

Je hebt de moderne monetaire theorie (MMT) niet nodig om te begrijpen dat de logica en uitvoering van het Stabiliteits- en Groeipact en van de structurele hervormingsagenda rammelt.⁵ Het idee is dat Portugal en Spanje, met gemiddelde uurlonen van respectievelijk € 14,60 en € 21,80, concurrerender moeten worden door loonverlaging en dus lagere kosten ten opzichte van Duitsland en Nederland, die gemiddelde uurlonen hebben van respectievelijk € 35,60 en € 36,40.⁶ Zou loonmatiging in Portugal echt helpen als de lonen er al bijna twee derde lager zijn dan in Nederland?

Een koerswending is nodig: we moeten van de ordoliberalere inbedding van het europroject af

Er is in dit economisch model steeds maar angst voor een 'te veel': te veel inflatie, te hoge overheidstekorten, te hoge staatsschulden, te veel importen. Er is geen notie dat deflatie ook een probleem is, dat te weinig overheidsbestedingen de ontwikkeling van de economie schaden en dat importen door de overschotlanden nodig zijn om een grotere onbalans te voorkomen. Er zijn normen voor te hoge tekorten en schulden, niet voor te lage.⁷

Meer specifiek was het Stabiliteits- en Groeipact een uitbreiding van het Duitse (en ook Nederlandse) model van exportkracht door loonmatiging, inperking van overheidsuitgaven en wantrouwen tegenover overheid en regulering. Nederland kreeg er een doorgeslagen flexibilisering van de arbeidsmarkt door (volgens het rapport-Borstlap⁸), een

sterk achterblijvende loongroei⁹ en financiële noodsituaties in vrijwel de gehele publieke sector en in de gemeentelijke financiën.¹⁰

Nog afgezien van de schade aan de Nederlandse maatschappij: met zo'n inperking van de binnenlandse effectieve vraag wordt het voor andere eurolanden wel heel moeilijk om een exportsector te ontwikkelen. Tegenover kleinere tekorten moeten ook kleine overschotten staan, en niet iedereen kan exporteur zijn.¹¹ Het *one size fits all*-karakter van de 3%- en 6%-regels is al even twijfelachtig. De oorzaken van de staatsschulden van België en Italië, hoewel van vergelijkbare relatieve omvang, lopen sterk uiteen, ze vragen verschillende beleidsreacties en ze zijn niet allebei even problematisch.¹²

Blind vertrouwen in financiële markten

Een ander probleem is dat het wantrouwen ten opzicht van loongroei en overheden zijn pendant vindt in een blind vertrouwen in financiële markten. Dat private schuld een kredietcrisis kan veroorzaken, en dat kapitaalstromen en niet arbeidskosten de oorzaak van lopende-rekeningtekorten kunnen zijn, is een blinde vlek onder beleidsmakers en veel economen. Dit werd de euro in de kredietcrisis bijna fataal.

De staatsschuld van Ierland en Spanje lag vóór de kredietcrisis rond 20% respectievelijk 40% van het bbp, en toch moesten ze 'gered' worden door Europese steun omdat de staatsschuld te ver opgelopen was. De reden was dat zij door de kredietcrisis hun banken hadden moeten redden en de recessie moesten bestrijden. Kapitaalstromen die bubbels op de vastgoedmarkten veroorzaakten en investeringen in Amerikaanse hypotheekproducten brachten de grote banken aan de rand van de financiële afgrond (en veel kleine banken erin), en daarmee deze landen.

De kredietstromen van de sterke Noord-Europese banken en markten naar de onderontwikkelde Zuid-Europese financiële markten financierden de lopende-rekeningtekorten

in de ‘zuidelijke’ lidstaten. In de eerste jaren van de euro, toen de wereld een kredietboom beleefde, was die financiering geen probleem. Het gevolg was dat de private schulden enorm opliepen, en in een enkel land (met name Griekenland en Italië) ook de overheidsschuld.

Toen de kapitaalstromen in de kredietcrisis stilvielen bleek hoezeer het europroject zich had uitgeleverd aan de financiële markten in het algemeen en de internationale banken in het bijzonder. Overheden in Griekenland, Italië, Ierland, Portugal en Spanje konden zich nauwelijks meer financieren omdat investeerders hogere rentes op hun staatsobligaties eisten dan op die van Nederland of Duitsland. Een euro in Frankfurt werd de facto hoger gewaardeerd dan een euro in Athene, zodat kapitaal naar het ‘noorden’ stroomde. De integriteit van de eurozone wankelde en kon slechts gered worden door de ‘whatever it takes’ uitspraak van ECB-voorzitter Mario Draghi in 2012.¹³

De ECB beloofde daarmee om reeds uitgegeven staatsobligaties van lidstaten op te kopen, zodat de rente weer daalde. Zolang de private markten vrijelijk financiering hadden verschaft kon de fictie volgehouden worden dat centrale banken geen ‘market maker of last resort’ (liquiditeitsverschaffer in laatste instantie) hoeven te zijn – tot aan de eerste gelegenheid dat het erop aankwam, toen die ‘last resort’ zich daadwerkelijk voordeed.

Er was bij de opstellers van het Stabieliteits- en Groeipact geen enkel besef van de gevaren van ongebreidelde groei van de private schuld, die bubbels in consumptie en vastgoed veroorzaakten en die uitmondten in de kredietcrisis (2007) en de eurocrisis (2010-2012) die erop volgde. Het gaat allemaal alleen maar over staatschuld. Nog steeds is in het Stabieliteits- en Groeipact geen regel opgenomen waarin wordt bepaald dat de private schuld niet hoger dan 100% van het bbp mag zijn, hoewel daarboven aantoonbaar zowel stabiliteit als groei te lijden krijgt.¹⁴

Het is moeilijk – eigenlijk onmogelijk – om die collectieve blinde vlek ten aanzien van

financiële markten, en dat twintig jaar lang, niet in verband te brengen met de overweldigende lobbykracht van de financiële sector in Brussel en Frankfurt.¹⁵ En ook nu nog is dat vertrouwen in de financiële markten sterk, zoals blijkt uit de plannen om een kapitaalmarktunie op te tuigen, zodat kapitaalstromen – waaronder gesecuritiseerde leningen – binnen Europa vrijer kunnen bewegen.¹⁶

Europa verdient beter

Het groeisucces van exportlanden zoals Duitsland en Nederland was mogelijk door de ondergewaardeerde euro en door ‘interne devaluatie’ (achterblijvende loongroei) die de tekorten in de rest van Europa verergerden, waardoor ook daar de loongroei moest worden ingedamd. In combinatie met de draconische bezuinigingen tijdens en na de eurocrisis ontstond chronische werkloosheid (een schending van artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie uit 1992¹⁷) en een situatie waarin een te groot deel van de bevolking niet deelde in de groei, zeker niet in het afgelopen decennium. Dit vertaalde zich in politieke fragmentatie en polarisatie en in nieuwe protestbewegingen tegen de groeiende ongelijkheid, die vaak ‘populisme’ genoemd worden. Het Stabieliteits- en Groeipact had dus ook hoge politieke kosten.

Ook in de overschotlanden loopt men tegen de fouten van het pact aan. Er is daar grote angst voor een ‘transferunie’, maar juist die werd onvermijdelijk door de groeiende schulden in tekortlanden: toen het daar misging moest de ECB bijspringen, wat neerkomt op hulp van ‘Noord’ aan ‘Zuid’. Er vloeit juist vanwege die groeiende schuld in de tekortlanden geld naar de overschotlanden, waar de rente dus gedrukt wordt – met als gevolg problemen in het financieel systeem en lage rendementen voor (pensioen)spaarders. Dit geld zou productief ingezet kunnen worden binnen de eurozone, maar niet binnen het SGP-raamwerk dat dit verhindert. Intussen wordt iedereen – Noord en Zuid – steeds

ongelukkiger met de inrichting van de euro. Het is dus te hopen dat het Stabiteits- en Groeipact niet tijdelijk maar definitief buiten werking gesteld is. Europa verdient beter.

MMT: geld speelt geen rol

Tegen deze achtergrond is het begrijpelijk dat al vóór ‘corona’ de roep klonk om een alternatieve fiscaal-monetaire benadering — maar welke? Zeker na het uitkomen van *The Deficit Myth* van Stephanie Kelton in juni 2020 wordt ‘MTT’ breed besproken als een mogelijk alternatief voor huidige theorieën en beleid. De intellectuele achtergrond van MMT is het

Wie samen één munt heeft kan niet om de kwestie van een gezamenlijk fiscaal beleid heen

‘chartalisme’, een geldtheorie die benadrukt dat geld waarde heeft omdat het een belofte tot betaling van de staat is (‘promise to pay’, staat er nog steeds op Britse geldbiljetten).

Geeft de overheid zo’n schuldbekentenis uit, dan kan zij zelf ook de vraag ernaar creëren door belasting te heffen, aldus MMT. Door belastingheffing krijgt geld dus zijn waarde en zolang er een goed functionerende staat is die dit doet, verliest het geld zijn waarde niet.¹⁸ ‘Money is a creature of the state’, zoals proto-MMT’er Abba Lerner stelde.¹⁹ Hieruit volgt volgens de MMT dat de overheid de geldhoeveelheid kan beheren en ermee kan doen wat nodig is.

Nieuw geld in de economie kan in theorie ontstaan op drie manieren. Private banken kunnen leningen uitgeven en zo elektronisch geld creëren; dit is het overgrote deel van de huidige geldhoeveelheid. Ten tweede kan de

centrale bank munten en biljetten uitgeven via de commerciële banken. Ten derde kan de rijksoverheid meer spenderen aan overheidsuitgaven en -investeringen dan ze ophaalt middels belastingen. Het verschil kan monetair worden gefinancierd, door obligaties aan de centrale bank te verkopen die in ruil het saldo van de rijksoverheid bij huisbankier ING verhoogt. Overheidsuitgaven kunnen ook gefinancierd worden door de verkoop van obligaties aan private partijen. In dat laatste geval is er geen netto toename van de geldhoeveelheid.²⁰

In MMT speelt geldcreatie door banken geen analytische rol van betekenis, en wordt geldcreatie door de rijksoverheid en de centrale bank ineengeschoven; beide zijn immers deel zijn van de overheid (de staat). De centrale bank kan, in MMT, gereduceerd worden tot één bureau op het ministerie van Financiën. Daar worden overheidsobligaties ingenomen en wordt geld op de rekening van de overheid gecreëerd. De centrale bank hoeft ook niet onafhankelijk te zijn; waarom zou de democratisch verkozen minister van Financiën minder te vertrouwen zijn dan de president van de Centrale Bank?

Volgens MMT kan de staat naar believen de geldhoeveelheid vergroten door geld te ‘injecteren’ in de economie middels monetaire financiering. Belastingheffing is niet nodig om uitgaven te financieren. De rol van belastingen is dat de staat zo een teveel aan geld uit de economie kan verwijderen. Monetair beleid is daarmee eigenlijk overbodig; de geldhoeveelheid wordt fiscaal beheerst. De banken zijn niet nodig voor geldcreatie en financiële markten niet voor het financieren van overheidsbestedingen — waarom zou de staat het geld dat hij zelf kan creëren moeten lenen van private partijen? De beleidsrente kan permanent op nul gezet worden; ze dient geen doel.²¹

MMT’ers zijn zeer beducht voor werkloosheid, als een verspilling van menselijk talent en als vorm van maatschappelijke uitsluiting. Het doel van het fiscaal-monetair beleid moet daarom volledige werkgelegenheid zijn. Volledige werkgelegenheid is altijd mogelijk, om-

dat er altijd nuttig werk te doen is. Voor zover dit werk niet voldoende in private bedrijven georganiseerd wordt, zoals tijdens een neergang in de conjunctuur, kan de overheid dat in de publieke sector doen.

Iedereen die kan en wil werken, heeft zo werk. Dit is het idee van 'job guarantee' van Hyman Minsky, een van de inspiratoren van MMT.²² De baangarantie werkt als een 'automatische stabilisator' van de economie, net als de (andere) overheidsbestedingen dat kunnen zijn. Bovendien kan de overheid door het loon in de baangarantie-banen vast te stellen een bodem leggen onder het loonniveau en andere arbeidsvoorwaarden en de effectieve vraag in stand houden. Er is ook nooit een 'leger van werklozen' dat de lonen drukt; de factor arbeid heeft zo een uitstekende onderhandelingspositie.

Het Stabiliteits- en Groeipact moet van de baan, maar de moderne monetaire theorie biedt geen goed alternatief hiervoor

Er zijn geen grenzen aan de creatie van geld door de overheid anders dan inflatie. Inflatie wordt gezien als veroorzaakt door (de dreiging van) volledige bezetting van de productiefactoren. In dat geval kan de overheid door het verhogen van belastingen of het verlagen van de uitgaven (en dus vermindering van de geldhoeveelheid) de inflatiedruk verminderen. Speculatie en bubbels op vermogensmarkten kunnen voorkomen worden door overheidsbestedingen te verleggen indien er signalen van instabiliteit in – bijvoorbeeld – de vastgoedmarkt ontstaan.

Over de staatsschuld hoeft niemand zich zorgen te maken; een overheid die haar eigen

geld creëert, kan altijd de rente en aflossing betalen. 'Hier is geen geld voor', is iets dat MMT'ers daarom nooit meer willen horen, zolang er geen inflatie is. De echte vraag is niet of er geld is, maar welke reële doelen we met elkaar willen bereiken. Geld speelt geen rol.

MMT in Europa?

Deze korte schets van MMT maakt duidelijk dat zij in alles het tegendeel is van de theorie achter het Stabiliteits- en Groeipact. Fiscaal beleid, niet monetair beleid is dominant. Overheidsuitgaven en lonen zorgen voor oplossingen, niet voor bedreigingen. Het beleid is niet gericht op het bespelen van de financiële markten; die worden irrelevant. Werkgelegenheid is de doelvariabele en inflatie een randvoorwaarde. Prijsstabiliteit is altijd te bereiken door controle over de geldhoeveelheid. Iedere recessie is op te lossen door voldoende overheidsbestedingen. De centrale bank is niet onafhankelijk, maar voluit deel van de overheid.

Het is een welkom tegenwicht tegen de eenzijdige visie die uit het Stabiliteits- en Groeipact spreekt. MMT is in die zin ook een terugkeer van inzichten die verloren zijn gegaan in het extreme vrijemarktdenken van de jaren negentig en tweeduizend. Een eerdere generatie Europese leiders en economen begreep heel goed dat de staat met zijn uitgaven de economie ondersteunt en werkgelegenheid schept. Tot en met de jaren tachtig was dit gemeengoed. Blijkbaar hebben we MMT nodig om ons daaraan te herinneren, nu het neoliberalisme ons ontgoocheld achterlaat.

Het huidige coronabeleid maakt duidelijk dat de overheid inderdaad de mogelijkheid heeft de geldhoeveelheid snel en drastisch te verruimen. Van maart tot oktober 2020 werd de geldhoeveelheid in de eurozone verruimd van € 13,4 biljoen naar € 14,3 biljoen, een ongekende groei van 7% in acht maanden tijd. In de Verenigde Staten was de geldtoename zelfs 24%.²³ De overheid bleek ook in staat op grote schaal salarissen te betalen. Het was een

krachtige uiting van het soort beleid dat MMT voorstaat. Maar permanent MMT-beleid is niet mogelijk en lijkt ook niet raadzaam.

De belangrijkste tekorten van MMT zijn dat deze theorie instituties en financiële markten veronachtzaamt en geen aandacht heeft voor de politieke economie.²⁴ Ten eerste is een politiek gebaseerd op MMT niet erg realistisch. Belastingen kunnen niet naar believen en op korte termijn variëren; veranderingen in de belastingvoet zijn altijd omstreden en vergen langdurige procedures, als ze al lukken (zie Macrons in 2018 gesneuvelde benzineheffing).

Het tijdig finetunen van de geldhoeveelheid via belastingen door politici (die altijd een volgende verkiezing aan zien komen) lijkt daarom uitgesloten. Als de centrale bank ondergeschikt is aan gekozen politici, zullen bovendien verlagingen sneller plaatsvinden dan verhogingen en zal het netto-effect dus makkelijk een lange-termijngroei van de geldhoeveelheid en de vraag, en dus ook van inflatie zijn – met het gevaar dat inflatieverwachtingen tot een opwaartse spiraal leiden.

Ten tweede hebben de individuele eurolanden geen eigen munt (een voorwaarde voor de relevantie van MMT). De eurozone heeft die, maar dat is geen politieke eenheid en dus ook geen fiscale eenheid. Belastingen aanpassen als vorm van monetair beleid (om de geldhoeveelheid te reguleren) is in de huidige omstandigheden niet mogelijk in de eurozone. Er is geen euroregering die dat kan doen (de Ecofin en de eurogroep lijken daar nog het meest op). De belangrijkste actor in MMT is dus afwezig in de eurozone.

Ten derde, en hiermee samenhangend, is MMT geen antwoord op de dynamiek die de eurozone ontwricht. Ook dit valt MMT niet te verwijten; het is een theorie die over landen, niet over muntunies gaat. Private investeerders doen kapitaal binnen Europa stromen, en dit creëert (of in ieder geval: draagt sterk bij aan) tekorten en overschotten op de lopende rekening. Zelfs indien er een euroregering was, en zelfs indien die de geldhoeveelheid zou kunnen bepalen (*quod non*), dan nog heeft

ze geen controle over de *verdeling* van het geld. En die verdeling is het probleem.

In goede tijden stroomt het geld naar de tekortlanden en het drijft er de tekorten, de schulden en de vermogensprijzen op. In slechte tijden stroomt het in omgekeerde richting, met achterlating van schulden. Internationale private geldstromen van en naar niet-eurozonelanden zullen bovendien de wisselkoers beïnvloeden. Ook dit is een beperking op de macht van de staat om zoveel geld te creëren als ze wil die in MMT niet wordt onderkend.

Over al deze problemen zwijgt de moderne monetaire theorie. Dat is uiteraard geen argument tegen de zaken waarover ze niet zwijgt, maar wel een drastische beperking van de relevantie van MMT voor de eurozone. Een veelgehoorde tegenwerping is dat dit een probleem voor Europa is, niet voor MMT. Het MMT-perspectief wordt dan gebruikt om de huidige inrichting van de EMU te bekritisieren. Maar dat kan ook prima zonder MMT.

Ten vierde speelt geldschepping door banken geen rol in MMT. De staat creëert geld en bepaalt de geldhoeveelheid. Maar geldschepping door banken en hun klanten is ‘endo-geen’: geld wordt in de regel niet van buitenaf in de economie ‘geïnjecteerd’. Dat geldt ook voor de ‘corona-injecties’ in 2020.

Banken en hun klanten (bedrijven en huishoudens) moeten beide geld op de balans willen hebben. Zo niet, dan zal geldcreatie door de staat gebruikt worden voor het afbetalen van leningen of het investeren in financiële vermogenstitels en vastgoed. Er is dus geen garantie dat meer geld ook meer economische activiteit, en dus werkgelegenheid, teweegbrengt, zoals in MMT aangenomen wordt.

Ten vijfde kan de groei van overheidsschuld wel degelijk beperkingen aan het functioneren van de overheid opleggen. Tegenwicht tegen de doorgeschoten ‘staatsschuld is slecht’-ideeën in het Stabiliteits- en Groeipact is welkom, maar het andere uiterste opzoeken – ‘staatsschuld doet er niet toe’ – helpt niet. MMT heeft alleen aandacht voor inflatie als mogelijk probleem of beperking op de be-

leidsvrijheid, niet voor renteontwikkelingen. Zo moet de bbp-groei wel boven de marktrente blijven.²⁵ Dit is relevant, want de centrale bank kan wel de korte rente maar niet de lange rente controleren. Als de overheid meer geld creëert dan investeerders vertrouwen, gaat de lange rente stijgen en krimpt de markt voor staatsobligaties. Dat dwingt de overheid tot monetaire financiering, maar daarmee is niet alles opgelost.

Het mogelijk (deels) wegvallen van staatsobligaties als liquide vermogenstitels in private markten is een probleem, omdat staatsobligaties de belangrijkste 'safe asset' zijn. Ze fungeren als onderpand bij de meeste repo-transacties, die het smeermiddel van de financiële markten zijn.²⁶ Banken kunnen zo veel risico's managen in repo-transacties waarbij staatsobligaties onderpand zijn. Zonder dit zou er geen 'shadow banking' zijn en niet zulke goedkope kredietverlening. MMT heeft die markten niet nodig en ziet ze dus niet als een probleem. Zijn deze markten in praktijk wel nodig, dan heeft MMT een probleem. De afnemende kredietverstreking door het wegvallen van de markt voor staatsobligaties zou de rente op private kredietmarkten kunnen doen stijgen, en daarmee investeringen doen afnemen. MMT-beleid kan hier tegenin gaan door meer overheidsinvesteringen; het punt is dat de effectiviteit ervan beperkt kan worden door de tegelijk afnemende private investeringen. Kortom: financiële markten doen ertoe.

Ten zesde werkt inflatie anders dan voorgesteld in MMT. Er is niet pas inflatie bij (bijna) volledige bezetting van productiefactoren; inflatie ontstaat als er te veel geld in handen van consumenten komt ten opzicht van het aanbod van de producten die zij consumeren. Dit gebeurt voor sommige groepen consumenten en groepen producten snel en voor andere niet.

Ook bij onvolledige bezetting van productiefactoren kunnen er zo inflatie-*bottlenecks* ontstaan. Al vóór volledige werkgelegenheid bereikt is, moet dan ingegrepen worden – dus kan MMT volledige werkgelegenheid niet

garanderen, wat ze wel doet. Inflatie ontstaat ook sneller als lonen gaan stijgen of als bedrijven en huishoudens minder gaan sparen en dus meer uitgeven (dalende liquiditeitspreferentie). Ook dan moet ingegrepen worden. Onduidelijk is hoe in een MMT-economie deze factoren beheerst worden.

Als inflatie niet voorkomen kan worden (of alleen ten koste van werkgelegenheid), dan kan ook de reële rente (dat is de marktrente min de inflatie) niet beheerst worden. De nul-rente die MMT aanbeveelt resulteert dan bij positieve inflatie (de normale situatie) in een negatieve reële rente. Dit jaagt de bestedingen en dus de inflatie aan – een gevaarlijke spiraal. De overheid moet dus een *reëel* rentebeleid voeren. Dat betekent: niet alleen een inflatiebeleid maar ook (markt)rentebeleid. En omdat de marktrente op financiële markten bepaald wordt, kan de MMT niet om die markten heen. Maar in MMT zijn ze juist afwezig.

Ten slotte is ook de categorische claim dat belastingen niet nodig zijn om de doelen van de overheid te bereiken, niet vol te houden. Als verhoogde uitgaven leiden tot inflatie door stijgende lonen of sectorspecifieke *bottlenecks*, zijn belastingen nodig om de effectieve vraag in te dammen. Bovendien is ook in een MMT-economie nog steeds herverdeling nodig, en dit lukt alleen met belastingen en subsidies. Maar als belastingen als instrument al 'bezet' zijn om de geldhoeveelheid te beheersen, hoe kan er dan ook optimale herverdeling mee bereikt worden? Dat gaat niet.

Wat dan wel?

De 'weeffout' in de eurozone is er nog steeds: we hebben geen raamwerk voor de financiering van tekortlanden, maar we hebben wel een gezamenlijke munt. We lijken van crisis naar crisis te struikelen, waarbij we toch (en gelukkig maar) steeds een stapje verder gaan in gezamenlijke financieringsmechanismen. De ECB koopt staatsobligaties op, het deprimerende Stabiliteits- en Groeipact is buiten werking gesteld.

Europa moet een nieuw evenwicht vinden, weg van de eenzijdige focus op begrotings-tekorten en overheidsschulden en naar een strategie van een nieuw pact – waarin ook investeringen, inkomensverdeling en werkgelegenheid meegewogen worden. Ook daarvoor kunnen cijfermatige normen opgesteld worden, liefst normen die ook de conjunctuur meewegen.

MMT is daarbij een goede ‘wake-upcall’ voor het monetaire en fiscale beleid. Ze prikt verschillende ficties door: dat overheidsuitgaven slecht zijn, dat kapitaalstromen nodig en veilig zijn en dat centrale banken hun staten juist niet veilig kunnen financieren. De effectieve mediacampagnes van MMT en het succes van *The Deficit Myth* zijn uitstekende publieks-educatie.

Van de MMT kunnen we leren dat schulden niet per se een last voor de toekomst zijn

De publiciteit rond MMT heeft bovendien zelfgenoegzame bankiers²⁷, politici, economisten²⁸ en centrale bankiers²⁹ gedwongen om publiekelijk vragen te beantwoorden die ze liever vermijden (waarbij ze, heel nuttig, vaak hun eigen onbegrip etaleren). Van de MMT kunnen we leren dat schulden niet per se een last voor de toekomst zijn³⁰ en dat de overheid haar monetaire kracht kan en moet gebruiken om innovatie, werkgelegenheid en andere doelen te realiseren. MMT is zo een uitstekend breekijzer in het publieke debat over monetair en fiscaal beleid. Maar ze is slecht toegerust om antwoorden op de europroblemen te geven en heeft een aantal belangrijke gebreken.

We hoeven gelukkig niet te kiezen tussen het Stabiliteits- en Groeipact en een model gebaseerd op de moderne monetaire theorie.

Onderzoek alles en behoud het goede, luidt een oud adagium. Het lijkt me dat er veel bruikbaar in het MMT-gedachtegoed zit, en weinig in het Stabiliteits- en Groeipact. Hierbij hoeven we MMT-fouten, zoals het idee dat rente en financiële markten er niet toe doen voor de staatsfinanciering, niet over te nemen.

MMT leert ons het volgende. Prijsstabiliteit is belangrijk, maar niet het allesoverheersende doel dat zij nu geworden is. Een strakke scheiding tussen fiscaal en monetair beleid werkt in de praktijk niet (als Europese overheden te weinig spenderen, moet de ECB meer gaan doen).³¹ We moeten dus ophouden te doen alsof dat wel zo is. De centrale bank is deel van de overheid en dient met haar beleid niet slechts prijsstabiliteit maar ook andere doelen te ondersteunen, zoals ook in het VwEU-verdrag beschreven staat.³² Gelukkig hebben we nu een ECB-bestuur onder leiding van Christine Lagarde dat daar ook op inzet, bijvoorbeeld als het gaat om klimaatbeleid. Maar dit moet een verantwoordelijkheid van gekozen politici zijn, niet van ECB-ambtenaren.

Tekorten zijn geen probleem maar een oplossing. De Nederlandse overheid heeft de laatste halve eeuw vier van de vijf jaar een tekort gehad en toch staan de overheidsfinanciën er prima bij.³³ MMT vestigt de aandacht erop dat een tekort betekent dat de overheid minder geld uit de economie trekt middels belastingen dan ze in de economie investeert; een goede zaak.

Ook de paniek rond staatsschulden is niet terecht. Die kunnen in Europa makkelijk via de markten gefinancierd worden, met steun van de ECB als ‘market maker of last resort’, en anders is directe monetaire financiering mogelijk. De vrees dat dit tot hoge inflatie zal leiden wordt overdreven.³⁴ We zijn Argentinië niet, of Weimar. Europa is het grootste handelsblok ter wereld en de hele wereld staat in de rij om onze obligaties te mogen kopen. De Europese investeringsbank³⁵ en de Europese Commissie³⁶ geven al obligaties uit, en de vraag is veel groter dan het aanbod.³⁷

Geld is inderdaad niet de beperkende factor, daarin heeft MMT gelijk. Het gaat erom welke doelen wij Europeanen met elkaar willen bereiken. Op dit moment schort het vooral aan dat ‘met elkaar’, zodat we aan het samen nadenken over de doelen niet eens toekomen. Dat is de echte beperking. Europeanen die een munt delen zullen toch opnieuw de vraag moeten bezien waar ze willen staan tussen het model van de natiestaat enerzijds en een federaal Europa anderzijds. Dat dit niet politiek opportuun is doet daar niets aan af. Wie samen één munt heeft kan niet om de kwestie van een gezamenlijk (of: afgestemd) fiscaal beleid heen.

De eurolanden moesten op elkaar gaan lijken: overal lage lonen en schrieperig gefinancierde publieke sectoren

We weten eigenlijk al lang wat ons te doen staat. Europa moet voortbouwen op het historische succes van de gemengde markteconomie, een vorm van inclusief kapitalisme waarmee juist ons continent unieke ervaring en kennis heeft. We moeten kalmte op de euromarkt brengen door ontwrichtende kapitaalstromen te beperken en door de ECB permanent market maker of last resort te laten zijn. We moeten plannen ontwikkelen

voor een sociaal en klimaatbestendig Europa — de *Green Deal* is qua financiële vuurkracht daarvoor nog maar een begin — en door het coördineren van investeringen via overheden. We kunnen die makkelijk financieren met overheidsobligaties en privaat kapitaal middels de Europese Investeringsbank of anders de ECB.

Wellicht kunnen de economieën van de eurozone dus een gezamenlijke munt delen en toch stabiel en welvarend blijven³⁸ — niet door bezuinigingen en loonverlagingen, maar door het creëren van voldoende effectieve vraag en innovatie, dat wil zeggen door loongroei en investeringen. Daarbij lijkt verdergaande fiscale eenwording onvermijdelijk (het kan niet allemaal via de markten). Loongroei en werkgelegenheid zijn in de meeste eurolanden, via de effectieve vraag, de belangrijkste motor van economische groei.³⁹ Het idee dat flexibele arbeidsmarkten (en dus lage loongroei) zonder meer goed zijn voor de economische ontwikkeling moet verlaten worden.

Dit zou ook een antwoord zijn op de onvrede van zoveel Europeanen die niet in de groei hebben gedeeld en die nu uit begrijpelijke maar gevaarlijke rancune de polarisatie en fragmentatie van Europa steunen, vaak via leugenachtige politici. Dit is niet los te zien van de wrange vruchten van het Stabiliteits- en Groeipact en van de visie die erachter zit. Het probleem is in de eerste plaats ideologisch. We moeten van de ordoliberalen inbedding van het europroject af. Een koerswending is nodig. Europa heeft daar de technologische en monetaire kracht voor, maar zijn leiders zitten nog te vaak gevangen in het idee dat die kracht niet gebruikt mag worden.

Noten

1 Mijn grote dank aan Arnold Boot, Ewald Engelen, Koen Haegens, Lex Hoogduin, Clemens Kool, Christiaan van der Kwak, Elmer Sterken, Jaap

Tielbeke en Rens van Tilburg, die commentaar op een eerdere versie gaven. Uiteraard zijn ze niet verantwoordelijk voor de inhoud.

2 Het Stabiliteits- en Groeipact is gebaseerd op artikelen 121

en 126 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. In artikel 126 staat: ‘De Commissie ziet toe op de ontwikkeling van de begrotingssituatie en de omvang van de overheidsschuld in de

- lidstaten, teneinde aanzienlijke tekortkomingen vast te stellen. Met name gaat de Commissie op basis van de volgende twee criteria na of de hand wordt gehouden aan de begrotingsdiscipline: a. of de verhouding tussen het voorziene of feitelijke overheidstekort en het bruto binnenlands product een bepaalde referentiewaarde overschrijdt (...); b. of de verhouding tussen de overheidsschuld en het bruto binnenlands product een bepaalde referentiewaarde overschrijdt, tenzij de verhouding in voldoende mate afneemt en de referentiewaarde in een bevredigend tempo benadert.'
- 3 Dat wil zeggen: publieke overdrachten van voldoende omvang waren en zijn politiek onhaalbaar. Private overdrachten zijn er wel; denk aan gepensioneerde burgers van overschotlanden die hun pensioen genieten in Spanje of Griekenland. Maar ook dit zet geen zoden aan de dijk.
- 4 Het is de ECB verboden staatsobligaties of ander schuldpapier van de lidstaten te kopen. Artikel 123 van het Verdrag van Lissabon luidt: 'Het verlenen van voorschotten (...) ten behoeve van instellingen, organen of instanties van de Unie, centrale overheden, regionale, lokale of andere overheden, andere publiekrechtelijke lichamen of openbare bedrijven van de lidstaten, alsmede het rechtstreeks van hen kopen door de Europese Centrale Bank of nationale centrale banken van schuldbewijzen, zijn verboden.'
- 5 Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 14 in *Macroeconomics: Institutions, Instability, and the Financial System* van David Soskice & Wendy Carlin (2014).
- 6 Zie https://ec.europa.eu/euro-stat/statistics-explained/index.php/Wages_and_labour_costs.
- 7 Ze is er officieel wel, maar het is een tandeloze regel. De Europese Commissie heeft wel een 'procedure bij macroeconomische onevenwichtigheden' waarin een norm van 60 procent als maximum voor het overschot op de lopende rekening vastgesteld is. Nederland heeft daar nooit aan voldaan en de Commissie heeft geen middelen om Nederland tot de orde te roepen.
- 8 De inleiding op het rapport besluit met deze constatering: 'Wij hebben bij ongewijzigd beleid in Nederland immers én een economisch, én een sociaal, én een maatschappelijk probleem. Welhaast iedereen heeft er belang bij in een brede maatschappelijke alliantie mee te werken aan nieuwe spelregels in de wereld van werk.' Eindrapport van de Commissie Regulering van Werk (Commissie-Borstlap) 'In wat voor land willen wij werken?'
- 9 Het reële arbeidsinkomen per uur is in Nederland van 2009 tot 2018 met bijna 1,5% gedaald, terwijl de reële winsten stegen. Zie voor details mijn boek *Een land van kleine buffers* (Amsterdam: Pluim Uitgeverij, augustus 2020).
- 10 Ik beschrijf die in hoofdstuk 5 van *Een land van kleine buffers*. Zie voor een veelzeggend gesprek hierover het tv-programma *Buitenhof* van 13 september 2020, met een boze VVD-wethouder Ria Boere en minister van Financiën Wopke Hoekstra.
- 11 Uiteraard wel tegenover niet-eurolanden, maar in het eerste decennium van de euro was de lopende-rekeningbalans van de eurozone met de rest van de wereld vrijwel nul.
- 12 Zie Sapir, A. (2018). High public debt in euro-area countries: comparing Belgium and Italy. *Bruegel Policy Contribution*, Issue n° 15, Brussel: Bruegel.org.
- 13 Draghi speechte over hommels en zei toen: 'But there is another message I want to tell you. Within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough'. Toespraak op de Global Investment Conference, Londen, 26 juli 2012.
- 14 Zie: Arcand, J. et al. (2015). Too Much Finance. *Journal of Economic Growth*, 20 (2), 105-148. Arcand en zijn collega's lieten zien dat economieën met grotere financiële markten gemiddeld minder groei van het bbp laten zien.
- 15 Lees *The Fire Power of the Financial Lobby* door Marcus Wolf, Kenneth Haar en Oliver Hoedeman; een rapport van het Corporate Europe Observatory (CEO), de Austrian Federal Chamber of Labour (Arbeiterkammer) en The Austrian Trade Union Federation (ÖGB) (2014). Zie ook het rapport *Lobbying in Brüssel. Die Übermacht der Unternehmen Brechen* van de Arbeiterkammer, 2019.
- 16 Zie ec.europa.eu, *What is the capital markets union?* Zie voor een kritiek sustainablefinancelab.nl/why-this-capital-markets-union-is-a-bad-idea door Mark Sanders (2016), en ook mijn column *Bankenlobby in de Groene Amsterdammer*, 29 mei 2019.
- 17 Het Verdrag betreffende de Europese Unie uit 1992 stelt in artikel 3 dat de EU moet werken aan 'de duurzame ontwikkeling van Europa, op basis van een evenwichtige economische groei en van prijsstabiliteit, een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen die gericht is op volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang, en van

- een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu' (mijn cursivering).
- 18 Chartalisten wijzen er dan ook op dat munten samen met staten opkomen en ondergaan. Zie Goodhart, C. (1998). The two concepts of money: implications for the analysis of optimal currency areas. *European Journal of Political Economy*, vol. 14, nr. 3, 407-432.
- 19 Lerner, Abba P. (1947). Money as a Creature of the State. *The American Economic Review*, vol. 37, nr. 2, 312-317.
- 20 Tenzij de obligaties aan buitenlandse partijen verkocht worden; ongeveer de helft van de Nederlandse staatsschuld is in buitenlandse handen.
- 21 Zie Mitchell, W. (2009). The natural rate of interest is zero!, *bilbo.economicoutlook.net*, 30 augustus.
- 22 Zie Wray, R. (2015). *Why Minsky Matters*. Princeton: Princeton University Press.
- 23 Zie: <https://fred.stlouisfed.org/series/M2>.
- 24 Zie ook Thomas Palley (2020). What's wrong with Modern Money Theory: macro and political economic restraints on deficit-financed fiscal policy. *Review of Keynesian Economics*, vol. 8, nr. 4, 472-493.
- 25 Dit heeft Kelton in antwoord op kritiek toegegeven; zie Kelton, S. (2019). Modern money theory is not a recipe for doom. Bloomberg, 21 februari. Geciteerd in Palley (2020).
- 26 Schaffner, P., A. Rinaldo & K. Tsatsaronis (2019). Euro repo market functioning: collateral is king. *BIS Quarterly Review*, december.
- 27 King, S. (2020). MMT: The case against Modern Monetary Theory. *Financial Times*, 22 oktober.
- 28 Summers, L. (2019). The left's embrace of modern monetary theory is a recipe for disaster'. *Washington Post*, 5 maart.
- 29 McCormick, L. (2019). Jerome Powell Says the Concept of MMT Is 'Just Wrong'. *Bloomberg*, 26 februari 2019.
- 30 Bezemer, D. (2020). Schulden zijn oké als ze geld opleveren. *De Volkskrant*, 27 september.
- 31 Skolimowski, P. (2019). Draghi says policy will be less effective without government spending. *Bloomberg*, 29 september.
- 32 Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU, artikel 127): '[Het ESCB] ondersteunt het algemene economische beleid in de Unie teneinde bij te dragen tot de verwezenlijking van de in artikel 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie omschreven doelstellingen van de Unie' (zie ook noot 17 hierboven).
- 33 Zie de Lange tijdreeksen overheidsfinanciën van het Centraal Planbureau, cpb.nl/cijfer/lange-tijdreeksen-overheidsfinancien.
- 34 'Een ruwe schatting is dat monetaire financiering van tekorten zal leiden tot 4 à 6 procent inflatie per jaar in de vier tot zes jaar vanaf 2021 of 2022', schreven Paul De Grauwe en Sebastian Diessner in *What price to pay for monetary financing of budget deficits in the euro area* op 18 juni 2020. Zie <https://voxeu.org/article/what-price-pay-monetary-financing-budget-deficits-euro-area>.
- 35 Zie: eib.org/en/investor_relations/documents/distribution-of-eib-bonds.htm.
- 36 *European Commission issues third emission of EU SURE bonds*, ec.europa.eu/commission/presscorner/, 25 november 2020.
- 37 'De Europese Commissie heeft in het kader van het EU-SURE-instrument voor het eerst sociale obligaties ter waarde van 17 miljard euro uitgegeven om banen te helpen beschermen en mensen aan het werk te houden. Deze uitgifte bestond uit twee obligaties: een van 10 miljard euro, die moet worden terugbetaald in oktober 2030, en een van 7 miljard euro, die moet worden terugbetaald in 2040. Beleggers toonden zeer veel belangstelling voor dit instrument met een hoge rating, en de obligaties werden meer dan 13 keer overtekend, wat leidde tot gunstige prijsvoorwaarden voor beide obligaties.' Zie: https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/timeline-eu-action_nl, 21 oktober 2020.
- 38 De vraag is of de euro levensvatbaar is. MMT'ers denken van niet; zie William Mitchell (2015). *Eurozone Dystopia. Groupthink and Denial on a Grand Scale*. (Cheltenham: Edward Elgar). In Nederland is een relevante bijdrage van Bert de Vries. Ook hij ziet geen heil in het huidige systeem en stelt een tweemuntenstelsel voor: een lokale munt en daarnaast de euro voor internationale transacties. Zie zijn *Ontspoord kapitalisme* uit 2020. (Amsterdam: Prometheus). In mijn boek *Een land van kleine buffers* stel ik voor de euro te houden, maar de euroregels te veranderen.
- 39 Zie voor een toegankelijke uitleg Wage-led Growth door Engelbert Stockhammer, socialeurope.eu/wp-content/uploads/2015/04/RE5-Stockhammer.pdf.

Column

Vitaal

Door **Marijke Linthorst**

Redacteur S&D, oud-Eerste Kamerlid PvdA

De waardering voor verpleegkundigen is, zeker sinds corona, enorm toegenomen. Er wordt voor ze geklapt en er is de erkenning dat zij een 'vitaal' beroep vervullen. En zorgmedewerkers kregen een 'coronabonus van € 1000,- in 2020 en €5 00 euro in 2021. Maar daar lijkt het bij te blijven. En dan heb ik het niet alleen over de weigering van minister van Ark om – ondanks een aangenomen motie – de lonen in de zorg te verhogen.

Al jaren is er een tekort aan verpleegkundig personeel. De oorzaken zijn te weinig instroom en het feit dat veel verpleegkundigen (16%) het binnen een jaar voor gezien houden. De meest voor de hand liggende oplossing is om de aantrekkingskracht van het vak blijvend te verhogen. Formeel is dit ook het beleid van minister Van Ark. In een commissiebrief aan de Tweede Kamer schreef zij in augustus vorig jaar: 'Eén van de grootste uitdagingen nu en in de komende jaren is om ervoor te zorgen dat er in de zorg voldoende en goed gekwalificeerd personeel beschikbaar is en blijft. Met een brede aanpak zetten we hierop in. Door het aantrekken van meer mensen, terugdringen van regeldruk, meer autonomie van professionals en aandacht voor (loopbaan)ontwikkeling.'

Over het eerste deel van deze aanpak, het aantrekken van meer mensen, krijgt de minister advies van het Capaciteitsorgaan. Dit orgaan berekent de benodigde instroom van zorgpersoneel: in 2021-2024 moeten jaarlijks minimaal 429 studenten opgeleid worden tot verpleegkundig specialist algemene gezondheidszorg. Dit aantal is niet alleen nodig om

de bestaande tekorten weg te werken, maar ook om te bewerkstelligen dat verpleegkundigen een deel van de taken van medisch specialisten overnemen. Op den duur leidt dat tot besparingen. Toch kiezen de ministers van VWS en OCW, die verantwoordelijk zijn voor de opleidingsplekken, hier niet voor. In december, dus vier maanden na de aangekondigde brede aanpak schrijven zij: 'Voor de geadviseerde verhoging van de instroom bij de VS (Verpleegkundig Specialist) en PA (Physician Assistant) zijn op dit moment geen middelen beschikbaar op de begrotingen van OCW en VWS.' De gevolgen laten zich raden. De werkdruk zal niet verminderen en daarmee zal ook de uitstroom hoog blijven. De hoge werkdruk is immers één van de belangrijkste redenen om het vak te verlaten.

Wat bezielt de ministers? Aan een bedrijf als KLM wordt voor miljarden steun verleend. De legitimatie hiervoor is dat de luchtvaartmaatschappij van vitaal belang is voor de economie. Maar de zorgsector is van minstens zo'n vitaal belang en als de verpleegkundigen het bijltje erbij neergooien stort de sector in. Toch krijgt de zorg geen steun. Niet om de salarissen te verhogen en zelfs niet om de noodzakelijke opleidingsplaatsen uit te breiden. Ik vrees dat er een banale verklaring is voor het verschil in behandeling van deze twee vitale sectoren. De ministers gaan ervan uit dat de verpleegkundigen de zorg overeind zullen houden. Dat zij de tekorten opvangen door zelf nog een stapje harder te lopen.

De overheid voert al maanden campagne om wat meer naar elkaar om te kijken. Verpleegkundigen zijn bij uitstek mensen die naar anderen omkijken. Het minste dat hen toekomt is een overheid die naar hen omkijkt.

Geef mensen betere toegang tot de stad

Steden zijn de afgelopen decennia minder toegankelijk geworden op het gebied van wonen, vervoer en publieke voorzieningen. Vaak wordt dit veroorzaakt door de onbedoelde gevolgen van beleid. Een toegankelijkheidsstoets bij nieuw beleid houdt de stad voor verschillende groepen betaalbaar en aantrekkelijk.

DOUWE WIELENGA, ELS DESMET & NIELS KOEMAN

Douwe Wielenga is projectleider bij de Rli, Els Desmet is lid van het projectteam en Niels Koeman is lid van de Rli

De Nederlandse steden liggen er over het algemeen goed bij met een hoogwaardige openbare ruimte, een goede staat van onderhoud van gebouwen en aantrekkelijke voorzieningen. De Raad voor leefomgeving en infrastructuur (Rli) signaleert in haar recent verschenen advies *Toegang tot de stad: hoe publieke voorzieningen, wonen en vervoer de sleutel voor burgers vormen* echter ook een minder rooskleurige kant aan het stedelijke leven.¹ Een kant waarin verschillende groepen burgers onvoldoende mee kunnen doen. Dat speelt niet alleen in de grote steden in de Randstad, maar ook in middelgrote steden die een centrumfunctie vervullen – van Groningen tot Maastricht, van Deventer tot Middelburg.²

Steden zijn om verschillende redenen aantrekkelijk. Er is aanbod van werk en onderwijs en je kunt er naar het ziekenhuis gaan of bijvoorbeeld een bioscoop bezoeken. In de stedelijke samenleving vinden geplande en ongeplande ontmoetingen en activiteiten plaats. De uitwisseling van creativiteit en innovatie kenmerken de stedelijke samenleving.

Bovendien biedt de stad de mogelijkheid om gelijkgestemden of juist andersdenkenden tegen te komen en anoniem of juist zeer gezien door het leven te gaan. De stad is kortom voor veel verschillende mensen een aantrekkelijke plek.³

Publieke voorzieningen, wonen en ruimte

Toegang tot de stad betekent kunnen deelnemen aan de stedelijke samenleving. Er zijn drie sleutelfuncties in de leefomgeving die je nodig hebt om als burger volwaardig deel te kunnen nemen aan de stedelijke samenleving: publieke voorzieningen, wonen en vervoer.⁴ Onder publieke voorzieningen worden (openbare) buitenruimtes bedoeld, zoals parken en pleinen en publieke binnenruimtes zoals bibliotheken, gezondheidscentra en buurthuizen. Op die plekken ontmoeten burgers elkaar en wisselen zij kennis en informatie uit die hen verder helpen bij het vinden van bijvoorbeeld werk, zorg of andere activiteiten.⁵

Voor verschillende groepen burgers is in de afgelopen tien tot vijftien jaar de toegang tot de stad verminderd. Zij ondervinden meer dan voorheen problemen met de betaalbaarheid en beschikbaarheid van publieke voorzieningen, wonen en vervoer of lopen aan tegen het feit dat het stedelijk aanbod op deze sleutelfuncties niet aansluit bij hun persoonlijke situatie.

Publieke voorzieningen zijn bijvoorbeeld steeds vaker niet meer 'zomaar' toegankelijk voor iedereen.⁶ Delen van de openbare ruimte worden bijvoorbeeld terras of festivalterrein waar een consumptie verplicht is of toegangskaartjes noodzakelijk zijn. Ook worden publieke voorzieningen ruimtelijk geconcentreerd. Bijvoorbeeld als wijkbibliotheken sluiten of als scholen, ziekenhuizen en sportvelden naar de rand van de stad worden verplaatst om ruimte te maken voor woningbouw of kantoren.⁷ Bovendien leidt een stijging van vastgoedprijzen vaak tot een verschraling van het aanbod van publieke voorzieningen. Mensen komen in de knel doordat ze minder toegang hebben tot boeken, sport, informatie, zorg, hulp en ondersteuning. Dat huisartsen in verschillende steden de huur van een praktijkruimte inmiddels nauwelijks meer kunnen opbrengen is slechts een van de vele voorbeelden van druk op publieke voorzieningen in de stad.⁸

Op het gebied van wonen zijn er allerlei ontwikkelingen die hebben geleid tot verminderde toegankelijkheid.⁹ Bijvoorbeeld de aanhoudende groei van het aantal huishoudens dat de groei van het aantal woningen (de woningbouwproductie) structureel overtreft.¹⁰ Ook daalt het aantal verhuizingen omdat mensen hun persoonlijke woonsituatie niet kunnen verbeteren of een geschiktere woning niet kunnen betalen. De prijzen, beschikbaarheid en aansluiting bij behoeften (voorzieningen en eigenschappen of voorzieningen in de woning) sluiten steeds minder aan bij de wensen van stedelijke bewoners. Onderaan de streep constateert de raad dat steeds minder mensen een dak boven hun hoofd kunnen

vinden in de stad. En als dat al lukt is dat vaker een tijdelijke, dure of eigenlijk ongeschikte woning. De allerkwetsbaarsten worden dakloos.

Ook huishoudens met een modaal inkomen die op tal van terreinen (werk, opleiding, gezondheid, vervoersmogelijkheden en sociale netwerken) weinig tot geen problemen ervaren, raken bij het vinden van een geschikte woonruimte in de verdrukking. Wonen in de

Publieke voorzieningen, wonen en vervoer zijn sleutelfuncties om volwaardig mee te doen

stad wordt onbereikbaar voor agenten, vrachtwagenchauffeurs, verpleegkundigen, ZZP'ers, accountmanagers, wetenschappers en ambtenaren. Ook tal van andere groepen zitten op de woningmarkt in de knel, zoals starters op de huur- en koopmarkt, arbeidsmigranten en mensen die uitstromen uit een instelling.

Het vervoerssysteem en de beschikbare voermiddelen lijken in Nederlandse steden op het eerste oog van hoog niveau. En vanuit het oogpunt van het zo efficiënt mogelijk verplaatsen van grote groepen mensen is dat ook zo. Toch toont onderzoek aan dat sommige groepen in de steden bestemmingen voor werk, onderwijs of zorg moeilijk kunnen bereiken. De toegang tot vervoer is onevenredig verdeeld. Mensen in de knel kunnen zich bijvoorbeeld geen auto veroorloven, kunnen (om uiteenlopende redenen) niet fietsen of kunnen minder makkelijk reizen vanwege lichamelijke beperkingen. Vooral mensen met bestemmingen die ver van vervoersknooppunten zoals een metro- of treinstation vandaan liggen, hebben een probleem. De 'kosten' in brede zin (reistijd, reiskosten en de inspanningen) om wonen,

werk, onderwijs of zorg te combineren zijn voor deze groep onevenredig hoog. Dit leidt ertoe dat mensen vanwege deze 'kosten' een baan soms niet kunnen accepteren of zorg of scholing vermijden.¹¹

Vijf hoofdoorzaken van verminderde toegang tot de stad

Er is al decennia sprake van een trek naar de stad, wat uiteraard zorgt voor een bepaalde druk op steden.¹² De hoofdoorzaken van de verminderde toegang tot steden voor bepaalde groepen moet echter op andere vlakken gezocht worden. Sommige oorzaken zijn het gevolg van bewust gemaakte beleidskeuzes. Veel oorzaken zijn ook gelegen in de onbedoelde gevolgen van gemaakte keuzes. We onderscheiden in het Rli-advies 'toegang tot de stad' vijf hoofdoorzaken die de afgelopen vijftien jaar gezorgd hebben voor verminderde toegang tot de stad.

De eerste oorzaak is het terugtreden van de overheid. De grote nadruk op efficiëntie, marktwerking en het afstoten en decentraliseren van overheidstaken, hebben geleid tot vershraling van het aanbod van voorzieningen en strengere regels voor de verdeling van het schaarse resterende aanbod van diensten en voorzieningen in de stad.

De tweede oorzaak is het steeds duurder worden van wonen in zowel de huur- als de koopsector terwijl tegelijkertijd de inkomenszekerheid is afgenomen als gevolg van de flexibilisering van de arbeidsmarkt. Hierdoor is de betaalbaarheid van een woning in de stad voor steeds meer mensen een groot probleem.

De derde oorzaak is dat beleidsmakers onvoldoende oog hebben voor de effecten van maatregelen op andere beleidsterreinen, wat leidt tot onoverzichtelijkheid voor burgers, tegenstrijdige regels en onnodige maatschappelijke kosten. Denk bijvoorbeeld aan de effecten van de huidige kostendelersnorm, die leidt tot inefficiënt gebruik van de woningvoorraad (met name in de sociale huursector). De regeling leidt er namelijk toe dat er geliefden zijn

die niet gaan samenwonen om een korting op hun uitkering te voorkomen en dat er volwassen kinderen (ouder dan 21 jaar) zijn die door hun ouders worden verzocht het huis te verlaten met het risico dakloos te worden.¹³

De vierde oorzaak is het mechanisme dat 'oude waarden' (wat we eerder belangrijk vonden) als het ware zijn gestold in beleid: zowel in regelgeving als in de verzamelde informatie (statistieken) en in het proces (met wie wordt overleg gevoerd). Denk aan 'efficiëntie' in het vervoerbeleid. De nadruk ligt daarbij vooral op het verminderen van files (de filedruk). En door de huidige gesprekspartners van de overheid en de gebruikte rekenmodellen komt een waarde als 'toegang tot vervoer voor iedereen' al snel op de tweede of derde plaats. Dit heeft tot gevolg dat in veel steden de aandacht nog steeds vooral uitgaat naar de auto (het verminderen van files, zorgen voor voldoende parkeergelegenheid) en veel minder naar openbaar vervoer en langzaam verkeer als fietsen en wandelen.¹⁴

De vijfde oorzaak is dat er blinde vlekken zijn in het overheidsbeleid. Die bestaan enerzijds uit aannames, zoals de aanname dat vrijwel iedere burger voldoende zelfstandig en zelfredzaam is om zonder hulp deel te nemen aan de complexe stedelijke samenleving. Anderzijds is er ontbrekende beleidsinformatie: de meest kwetsbaren komen niet of nauwelijks voor in de onderzoeken en statistieken op het gebied van wonen, vervoer en publieke voorzieningen.

Geplande en geleefde stad

Planners, bestuurders en beleidsmedewerkers denken steevast in planningstermen en langetermijndoelen.¹⁵ Dit wordt ook wel de geplande stad genoemd: de stad zoals deze bedacht en ontworpen is door beleidsmakers en stedenbouwkundigen. Het gaat dan om sociaal en fysiek beleid om de stad beter te maken: nieuwe huizen, heringerichte pleinen, andere winkels, bedrijventerreinen, de organisatie van het welzijnswerk.

Dat is belangrijk, maar er is ook aandacht nodig voor de stad die er eenvoudigweg al is: de geleefde stad. Dat is de stad zoals deze gecreëerd wordt door mensen. De stad die niet wordt gezien als een object waar professionals hun wetenschap, kennis en beleid op moeten afvuren om haar leefbaar te maken, maar als een ruimte waar — onafhankelijk van de plannen van professionals — geleefd wordt door mensen. Deze alledaagse realiteit moet ook in het werk van professionals vaker een nadrukkelijke plaats krijgen.

Vanwege kosten en reistijd vermijden mensen soms zorg, scholing of weigeren ze een baan

Een beter begrip van de *geleefde stad* zorgt voor aandacht voor de manier waarop bewoners en gebruikers van de stad zelf met de stad omgaan. In 'Toegang tot de stad' wordt hiervoor een 'benadering vanuit burgers' gepresenteerd.¹⁶ Hiermee kan beter achterhaald worden aan welke voorwaarden moet worden voldaan om de toegang voor burgers tot de sleutelfuncties van de stad beter te waarborgen. In de kern houdt deze benadering in dat moet worden nagegaan of er voldoende rekening wordt gehouden met *de mogelijkheden en beperkingen* van burgers. Beleidsmakers moeten zich vaker afvragen: Hoe ziet de toegankelijkheid van de stad eruit door de ogen van inwoners?

Wie komen er in de problemen?

De eerder gesignaleerde knelpunten pakken voor verschillende groepen burgers verschillend uit. Op basis van de 'benadering vanuit burgers' kunnen drie typen burgers worden

onderscheiden. Ten eerste *kwetsbare burgers* die beperkingen hebben in persoonlijke omstandigheden en capaciteiten, zoals een laag inkomen, beperkte digitale vaardigheden, schulden, een klein sociaal netwerk of een lichamelijke of geestelijke beperking.

Ten tweede onderscheiden we *nieuwe kwetsbaren*. Zij hebben nauwelijks beperkingen door persoonlijke omstandigheden of capaciteiten en zijn economisch zelfredzaam. Deze groep wordt in hun toegang tot de stad beperkt door externe fysieke, institutionele en sociaal-culturele ontwikkelingen die grotendeels losstaan van individuele capaciteiten. Denk aan flexwerkers die geen vrije huurwoning of koopwoning kunnen krijgen omdat de continuïteit van hun inkomen niet zeker is, huisartsen die in het centrum van steden de huur van een praktijkruimte niet meer kunnen betalen of mensen waarvoor de kosten van een auto en openbaar vervoer te hoog zijn.

Ten derde wijst de raad op *groepen burgers die een burgerinitiatief willen ontplooien op het gebied van de sleutelfuncties* en die tegen belemmerende regelgeving aanlopen. Dat overkomt formele burgerinitiatieven waaronder wooncoöperaties, en informele burgerinitiatieven zoals mensen die samen een eethuis willen beginnen voor aanschuifmaaltijden, moestuinen of een ontmoetingsruimte voor mensen uit de wijk. De 'rommelruimte' voor dit soort initiatieven wordt steeds minder beschikbaar, door verkoop van maatschappelijk vastgoed en het bebouwen van lege plekken in de stad.

Normatief uitgangspunt

We doen enkele aanzetten hoe de toegang tot de stad verbeterd kan worden. Ten eerste stellen we in ons Rli-rapport vast dat sturen op toegang tot de stad een normatief uitgangspunt vergt, waaraan het beleid kan worden getoetst. Bijvoorbeeld: alle burgers in Nederland moeten zo goed mogelijk toegang hebben tot sleutelfuncties (publieke voorzieningen, wonen en vervoer) tegen aanvaardbare kosten (geld, tijd en moeite).

Dit uitgangspunt kan beschermend en stimulerend worden uitgewerkt in waarborgen voor burgers. Een beschermende uitwerking leidt tot het formuleren van minimumvoorwaarden die gegarandeerd moeten worden zodat burgers kunnen deelnemen aan de stedelijke samenleving. Een meer stimulerende uitwerking leidt tot positieve prikkels en ruimte om individueel én collectief invulling te geven aan specifieke wensen en behoeften, uitgaande van de eigen mogelijkheden.

Een toegankelijkheidstoets op ruimtelijke plannen

Meer dan nu gebeurt moeten overheden, bedrijven en instellingen zichzelf de vraag stellen: wat is de invloed van onze (ruimtelijke) plannen en visies op de toegankelijkheid van de stad? Bij nieuw beleid kan daartoe een 'toegankelijkheidstoets' uitgevoerd worden – vergelijkbaar met de manier waarop de

van veranderingen in de inrichting van de stad voor verschillende groepen burgers. Het volbouwen van groene plekken in de stad kan de openbare buitenruimte beperken, maar als dat publieke ruimte met een dak oplevert kan het in sommige gevallen te verdedigen zijn. Als er woningen komen, moet de vraag gesteld worden of de toegenomen toegang tot wonen van de nieuwkomers opweegt tegen de afgenomen toegang tot groene publieke ruimte voor de zittende bewoners. Het stellen van dit soort toegangsvragen maakt het niet meteen makkelijker om besluiten te nemen, maar helpt wel bij een beter onderbouwde besluitvorming en het voorkomen van onvoorziene en ongewenste uitkomsten van besluitvorming met betrekking tot toegang tot de stad.

Actielijst voor bestuurders

De toegankelijkheid van de stad wordt voor een belangrijk deel bepaald door landelijk beleid. Regels over de huurprijs van middenhuurwoningen, de financiële ruimte bij woningcorporaties om sociale huurwoningen te bouwen en te renoveren en de budgetten die gemeenten krijgen uit het gemeentefonds worden allemaal rondom het Haagse Binnenhof vastgesteld. Maar lokale politici en bestuurders kunnen ook zelf actie ondernemen. Hieronder doen we enkele suggesties voor beleidsmaatregelen die gemeentelijke overheden alleen of samen met de landelijke overheid kunnen uitwerken.

- ▶ Gemeenten kunnen een toegankelijkheidstoets introduceren waarin ze ruimtelijke plannen laten beoordelen op hun gevolgen op de toegang tot publieke voorzieningen, wonen en vervoer. Een dergelijke toets zou vanuit de rijksoverheid ook verplicht opgelegd kunnen worden.
- ▶ Gemeenten kunnen een kader ontwikkelen op basis waarvan zij burgerinitiatieven beoordelen en ondersteunen. Hiermee wordt willekeur voorkomen en ontstaat er bewustzijn dat minder mondige groepen

De kostendelersnorm leidt tot inefficiënt gebruik van de woningvoorraad

effecten op het milieu in een milieueffectrapportage worden beoordeeld. Ook als beleidskeuzes eenmaal zijn gemaakt kan periodiek worden gekeken naar de effecten: vallen er groepen buiten de boot? Welke aspecten op het gebied van wonen, vervoer en publieke voorzieningen spelen daarbij een rol? Kwalitatieve onderzoeken kunnen helpen om inzichten te verzamelen en samen met burgers te werken aan betekenisvolle interventies om de toegang tot de stad te verbeteren en te waarborgen.

In steden is het woekeren met ruimte. Met een toegankelijkheidstoets kan worden nagegaan wat de verschillende effecten zijn

wellicht extra begeleiding nodig hebben om tot een initiatief te komen.

- ▶ Gemeenten kunnen een investeringsstrategie voor publieke voorzieningen maken met een in de begroting verankerd financieel kader. Het zou wel helpen als de rijksoverheid dit meefinanciert en de bestedingsruimte van gemeenten vergroot.
- ▶ Gemeenten kunnen woonruimte toevoegen door kantoorgebouwen te verbouwen tot woningen en door aan- en opbouwen bij woningen te stimuleren. Ze kunnen ook positieve prikkels ontwikkelen om bestaande woonruimte efficiënter te gebruiken, bijvoorbeeld met het oog op grotere (samengestelde) huishoudens. Vanuit de rijksoverheid zou het in dit verband helpen als de kostendelersnorm wordt herzien.
- ▶ Gemeenten kunnen voorkomen dat middenhuurwoningen scherp in prijs blijven stijgen door langetermijnafspraken te maken met institutionele beleggers – in Amsterdam is dit onlangs gebeurd.¹⁷ Vanuit de rijksoverheid kan dit gestimuleerd worden door een betrokkenheid van meer dan twintig jaar te belonen. Bijvoorbeeld door een geleidelijke afname van de onroerendezaakbelasting of overdrachtsbelasting voor eigenaar-verhuurders of door een regeling waarbij de belastingdruk op overwaarde geleidelijk afneemt, zodat snelle verkoop van woningen onaantrekkelijk wordt.
- ▶ Gemeenten, provincies en nationale overheid kunnen in het vervoersbeleid werken

aan 'toegang voor iedereen' door de 15-minutenstad als uitgangspunt te nemen, waarin alle relevante voorzieningen binnen 15 minuten te voet, met de fiets of met het openbaar vervoer bereikbaar moeten zijn.¹⁸

Sturen op toegang tot de stad

Door vanuit het perspectief van burgers te kijken naar de mogelijkheden van mensen, onnodige belemmeringen weg te nemen en beleidsuitgangspunten te herzien, kunnen alle burgers in Nederland zo veel mogelijk toegang krijgen tot de sociale, economische en culturele rijkdom die onze steden te bieden hebben.

Steden hebben belang bij een goed arbeidspotentieel, goed onderwijs en een gemengde bevolkingssamenstelling om alle functies die de stad aantrekkelijk maken te vervullen. Deze manier van kijken vraagt de komende jaren verdere verdieping, uitwerking en discussie. Dat geldt ook voor de ontwikkeling van concrete handelingsperspectieven om beter te kunnen sturen op de toegang tot de stad. Belangrijk hierbij is de ontwikkeling van nieuwe afwegingskaders om besluiten te kunnen nemen over ruimteclaims waarbij de toegangsvraag wordt meegenomen. Het belang van de opbrengsten van vastgoed zou meer afgewogen moeten worden tegen de effecten op de toegang tot de stedelijke samenleving. Dat is belangrijk voor de mensen die nu in de knel komen, maar het is óók belangrijk voor de kwaliteit van onze steden.

Noten

1 Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. (2020, 15 oktober). *Toegang tot de stad: hoe publieke voorzieningen, wonen en vervoer de sleutel voor burgers vormen*. Op de website van de Rli zijn links te vinden van videofragmenten die het advies illustreren en ondersteunen. Er is een samenvatting

van de online presentatie terug te vinden die op 15 oktober 2020 plaatsvond en ook de volledige presentatie kan terug gekeken worden.

2 Er zijn ongetwijfeld verschillen tussen steden in de mate waarin er knelpunten in de toegang op treden. De Rli heeft hier geen onderzoek naar gedaan of over aange troffen.

3 Onder de term 'stad' rekenen we in dit artikel ook de 'stedelijke regio', een samenhangend gebied waarbinnen mensen wonen, werken en gebruik maken van tal van voorzieningen op het gebied van onderwijs, zorg, cultuur, sport en horeca.

4 Zie de infographic uit het Rli-advies *Toegang tot de stad: Sleutelfuncties van de stad*.

- 5 Zie bijvoorbeeld: Hajer, M. & Reijndorp, A. (2001) *Op zoek naar nieuw publiek domein: analyse en strategie*. Of: Van der Zwaard, J. (2010). *Scenes in de Copy Corner: van vluchtige ontmoetingen naar publieke vertrouwdheid*.
- 6 Deel 2, hoofdstuk 2 van het advies maakt een uitgebreide analyse van publieke voorzieningen met veel literatuurverwijzingen. Hieronder worden er een aantal uitgelicht.
- 7 Zie voor meer hierover: E. Klinenberg (2019) *Palaces for the people*, via Youtube.
- 8 Zie bijvoorbeeld: Staalduine, J. (2020, 8 februari). De huisartsenpraktijk van Thao Nguyen moet wijken voor een woontoren. *Trouw*; Milikowski, F. (2018). *Van wie is de stad?* Amsterdam: Atlas Contact; Reijndorp, A. (2020). *De nieuwe stad, een gebruiksaanwijzing*. Transcity Valiz.
- 9 Deel 2, hoofdstuk 3 van het advies maakt een uitgebreide analyse van het wonen, waarbij cijfers van CBS, Primos, WBO/WoON, Capital Value, Kadaster en andere partijen worden gebruikt en diverse onderzoeken van bureau Rigo worden aangehaald.
- 10 Zie bijvoorbeeld: Capital Value (2020) *De woning(beleggings)markt in beeld 2020*.
- 11 Deel 2, hoofdstuk 4 van het advies maakt een uitgebreide analyse van het vervoer. Hierin staan tientallen literatuurverwijzingen. Hierbij springen er een paar uit: Martens, K. (2017). *Transport justice: designing fair transportation systems*. Roudledge; Bastiaansen, J. e.a. (2020). Does better job accessibility equally benefit public transport users and vehicle owners? *Urban Studies*; en Van der Bijl, R. & Van der Steenhoven, H. (2019). *Gesprekken over gebrekkige mobiliteit: vervoersarmoede in de grote stad ontrafelen*.
- 12 Zie bijvoorbeeld: PBL/CBS. (2019). *Statistische trends: Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2019-2050: belangrijkste uitkomsten*. Cbs.nl
- 13 Dit is een van de verklaringen voor de sterke stijging van het aantal jonge daklozen in de afgelopen tien jaar. Zie bijvoorbeeld: SZN & Movisie (2020). *Feiten en cijfers dak- en thuisloze jongeren in Nederland*; Of kijk op zwerfjongeren.nl.
- 14 Lees meer hierover in het 'de ogen openende'-artikel van Verkade, T. & Te Brömmelstroet M. (2020, 28 april). Vijf inzichten die je blik op de weg voorgoed veranderen. *De Correspondent*.
- 15 Voor meer hierover is een aanrader: Reijndorp A. & Reinders L. (red.). (2010). *De allereerste en de geplande stad: over identiteit, plek en thuis*. Beukers/Scholma.
- 16 Zie ook de infographic uit het Rli-advies: *Benadering vanuit individuele burgers*.
- 17 Zie: Gemeente Amsterdam. (2020, 1 december). *Eerste 120 permanent-middeldure nieuwbouwwoningen*. Amsterdam.nl.
- 18 Hieraan wordt gewerkt in onder meer Parijs, Melbourne en Adelaide. Vervoersdeskundigen geven aan dat voor het realiseren van dit concept met name aandacht nodig is voor kris-krasbewegingen door de stad.

Column

De Rutte-doctrine

Door **Willem Smink**

Wethouder van Groningen 1992-2006 voor de PvdA

Om het schokkende beeld van de toeslagenaffaire te duiden wordt wel gesproken van een Rutte-doctrine, waarbij openbaarheid van ambtelijke stukken tot het uiterste wordt beperkt. Het niet of slecht informeren van de volksvertegenwoordiging is echter veel gebruikelijker dan alleen onder Rutte. Sterker nog: ook eerder op nationaal niveau en ook op lokaal en provinciaal niveau is veelvuldig sprake van falende informatievoorziening van bestuurders aan de hen controlerende organen.

In coalitieland Nederland dreigt snel onvoldoende draagvlak bij één of meerdere partijen binnen de coalitie. Een te expliciete besluitvorming of een te openlijke motivering van besluiten kan coalitiepartners parten gaan spelen. Dat dempt de scherpte van het debat, althans tussen gevestigde partijen. Het politieke debat is naar zijn aard bovendien nooit primair gericht op waarheidsvinding, maar op het behouden of winnen van publieke steun.

Als tegenstellingen zich verscherpen kan het voortbestaan van coalities in het geding komen of kan een moeilijk te beheersen maatschappelijke polarisatie dreigen. Besluitvorming wordt daarom zodanig vormgegeven dat winnaars en verliezers zoveel mogelijk buiten beeld blijven. De werkelijke agenda wordt verborgen gehouden. Rutte-doctrine of niet, dit leidt tot een praktijk van zeer selectieve omgang met openbaarmaking van feiten.

Bij de toeslagenaffaire diende de werkelijke agenda van etnisch profileren als strategie om fraude te bestrijden toegedekt te worden. Er zijn opvallende parallellen tussen de toeslagenaffaire en het dossier van de aardbevingen in Groningen. Ook in het aardbevingendossier is sprake van zeer gebrekkige informatievoor-

ziening door de regering. Kamervragen worden stelselmatig onvoldoende beantwoord. Cruciale stukken zijn achtergehouden en voor Kamerleden alleen vertrouwelijk ter inzage gesteld (iets waar Kamerleden terecht geen gebruik van hebben gemaakt).

Deze stukken betreffen onder meer de afspraken die zijn gemaakt tussen de Staat der Nederlanden en de oliemaatschappijen die betrokken zijn bij de NAM. Ook in dit dossier wordt een werkelijke agenda toegedekt om maatschappelijke polarisatie met aanzienlijke politieke risico's te vermijden. In dit geval een polarisatie tussen Randstedelijke belangen en die van een perifere regio. Want de achterliggende agenda is zonder twijfel de gedeelde wens van rijksoverheid en oliemaatschappijen om de budgettaire gevolgen van de vergoedingen voor schade en versterking beperkt te houden.

Zo sloot minister Wiebes een deal met de oliemaatschappijen waarin werd geregeld dat de NAM in 2022 zou stoppen met de winning van aardgas uit het Groningenveld. Naar alle waarschijnlijkheid is deze afspraak vergezeld gegaan van nadere afspraken over de budgettaire aspecten van de schadeafhandeling en de versterking van gebouwen in de Groningse regio.

Zouden deze afspraken in het volle licht van de openbaarheid komen, dan zou duidelijk worden hoeveel de staat en de oliemaatschappijen 'over hebben' voor het oplossen van de problemen van de Groningers. Ten opzichte van de ruim € 400 mrd die de Staat der Nederlanden aan het gas heeft verdiend, zou dat weleens een beschamend en ten onrechte op voorhand begrensd bedrag kunnen blijken te zijn.

Een moeilijk beheersbare discussie dreigt dan op te laaien. Dan moet Rutte laten zien waar hij werkelijk voor staat. Om dat te vermijden blijven de gemaakte keuzes en de visies waarop die zijn gebaseerd buiten beeld.

Groeien op krimpgebied: nieuwe perspectieven op regionale ontwikkeling

De PvdA pleit in het verkiezingsprogramma voor een transitiefonds dat krimpregio's helpt om 'demografische veranderingen op te vangen'. Voor de uitwerking hiervan is een visie nodig die uitgaat van brede welvaart en de potentie van regio's.

MARIJN MOLEMA

Programmaleider Fries Sociaal Planbureau en bijzonder hoogleraar Regionale Vitaliteit & Dynamiek (RUG)

Regio's aan de noordelijke, oostelijke en zuidelijke randen van Nederland hebben te maken met bevolkingskrimp. Een netto afname van de bevolking gaat gepaard met vergrijzing: de zittende bevolking wordt ouder en minder aangevuld met jongere mensen. Hierdoor dreigt een tekort aan bewoners, werknemers, ondernemers, mantelzorgers en vrijwilligers in het verenigingsleven – vitale krachten die de samenleving dragen. Er dreigen tekorten op de arbeidsmarkt te ontstaan en de kwaliteit van de leefomgeving kan door leegstand achteruitgaan. Het aantal bewoners dat nodig is om voorzieningen in stand te houden, kan onder een kritische grens zakken.

Deze ontwikkeling in krimpregio's druist in tegen sociaal-democratische waarden als bestaanszekerheid en gelijke ontwikkelkansen. Het is dan ook goed en belangrijk dat in het PvdA-programma voor de Tweede Kamerverkiezingen van 17 maart 2021 voor een transitiefonds wordt gepleit. Daarmee worden 'in dorpen belangrijke voorzieningen zoals zorg, onderwijs en winkels behouden'.¹ Echter:

duurzaam behoud van voorzieningen kan alleen als er ook een visie op de ontwikkeling van krimpregio's wordt ontwikkeld. In het verkiezingsprogramma van de PvdA is deze nog niet uitgewerkt. In dit artikel doe ik daarom een voorzet voor een sociaal-democratische visie op de ontwikkeling van de randen van Nederland. Hiervoor verken ik nieuwe perspectieven op de brede welvaart van regio's.

Een uniform ontwikkelingsperspectief voorschrijven voldoet niet meer, want de regio's in Nederland zijn te verschillend. Denkbeelden die in de twintigste eeuw logisch waren, zitten regionale ontwikkeling in de eenentwintigste eeuw juist in de weg. Daarom is een meer pluriforme visie op regionale ontwikkeling nodig met een brede waaier aan mogelijkheden. Denk bijvoorbeeld aan het benadrukken en uitbouwen van ruimtelijke kwaliteiten of aan een herwaardering van regionaal gewortelde economische sectoren. Dat kan betekenen dat een gebiedsvisie zowel de natuurinclusieve landbouw wil ontwikkelen als de vernieuwing op traditionele

sectoren als de bouw- en metaalsector wil stimuleren. Ook kunnen sociale factoren ingezet worden: gemeenschapszin, verenigingsleven en burenhulp als pijlers van een regionale samenleving. Deze potenties kunnen helpen om creatieve oplossingen te vinden voor bijvoorbeeld ouderenzorg en de ontwikkeling van jongeren en jongvolwassenen.

In dit artikel zal ik eerst de economische, demografische en politieke processen reconstrueren die met de ontwikkeling van krimpregio's samenhangen. Van daaruit volgen de uitgangspunten van een vernieuwde, sociaal-democratische visie op regionale ontwikkeling en zal ik uiteenzetten waarom een transitiefonds voor krimpregio's gerechtvaardigd is.

Economische en demografische dynamiek

De specifieke maatschappelijke uitdagingen die spelen aan de randen van het land zijn het afgelopen decennium op de beleidsagenda gekomen. Veel van deze gebieden zijn zogeheten krimpgebieden.² Dit beleidsbegrip benadrukt vooral het demografische aspect van de problematiek in dunbevolkte regio's. Maar demografische ontwikkelingen staan niet op zichzelf. Er ligt een economische structuur met een eigen dynamiek aan ten grondslag. Macro-economisch bezien wordt die dynamiek gedreven door de autonome krachten van de industriële economie.

Vanaf 1870 zette de Industriële revolutie door. Dat gebeurde niet overal in Nederland in gelijke mate. Het proces pakte regionaal verschillend uit. In bepaalde delen van het land concentreerden zich het kapitaal, de arbeidskrachten, de kennis en de netwerken die nodig zijn voor industriële ontwikkeling.³ Zo ontstonden industriële regio's in Oost-Groningen (agribusiness en scheepsbouw), Twente (textiel, machinebouw), Eindhoven (elektrotechniek) en Zuid-Limburg (mijnbouw).

De grootste industriële ontwikkelingen voltrokken zich in het Westen van het land. De grote steden in dit gebied combineerden de voordelen van hun geografische ligging, de

reeds bestaande politiek-economische macht en de aanwezigheid van 'oud geld'. Door samenklontering van kennis, arbeid en kapitaal ontstonden zo grote agglomeratievoordelen.⁴ Dit agglomeratie-effect was maar in beperkte mate aanwezig in de regio's aan de randen van ons land. Er ontstond daardoor een migratiestroom naar het Westen, waardoor de agglomeratievoordelen van dit landsdeel nog verder toenamen.

In de toekomst zullen naar verwachting de ruimtelijk-demografische verschillen alleen maar toenemen

Toch sprak men toen nog niet van 'krimpgebieden', want ondanks de binnenlandse migratie waren er in de twintigste eeuw nauwelijks plekken in Nederland die structureel in bevolkingsomvang afnamen. Dat is te verklaren door de onstuimige groei van de bevolking in die tijd. Het wegtrekken van jongeren en gezinnen, op zoek naar werk, werd gecompenseerd door natuurlijke aanwas. Pas tussen 1965 en 1980 kelderde het geboortecijfer. In 1965 werden jaarlijks nog 20 kinderen geboren op 1000 inwoners. Vijftien jaar later was dit geboortecijfer bijna gehalveerd naar 12 kinderen per 1000 en dit zakte na 1980 verder. In 2018 waren er nog maar een kleine 10 geboorten op 1000 inwoners.⁵ Deze demografische trendbreuk werd het eerst zichtbaar aan de noordelijke, oostelijke en zuidelijke randen van Nederland, omdat de bevolking hier minder wordt aangevuld door migranten. Het gevolg is een netto krimp van de bevolking, die in sommige regio's al vijftien jaar geleden is ingezet.

Het is niet ondenkbaar dat de totale bevolking van Nederland in de toekomst zal krimpen. Eén van de zeven scenario's die on-

langs door het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) zijn opgesteld, voorziet in een lichte afname van 17,4 miljoen inwoners in 2020 naar 17,1 miljoen inwoners in 2050.⁶ In de zes andere scenario's groeit de bevolking, in de meest verregaande verwachting tot 21,8 miljoen inwoners in 2050. Deze *nationale groeiscenario's* sterken de verwachting dat de ruimtelijk-demografische verschillen verder zullen toenemen.

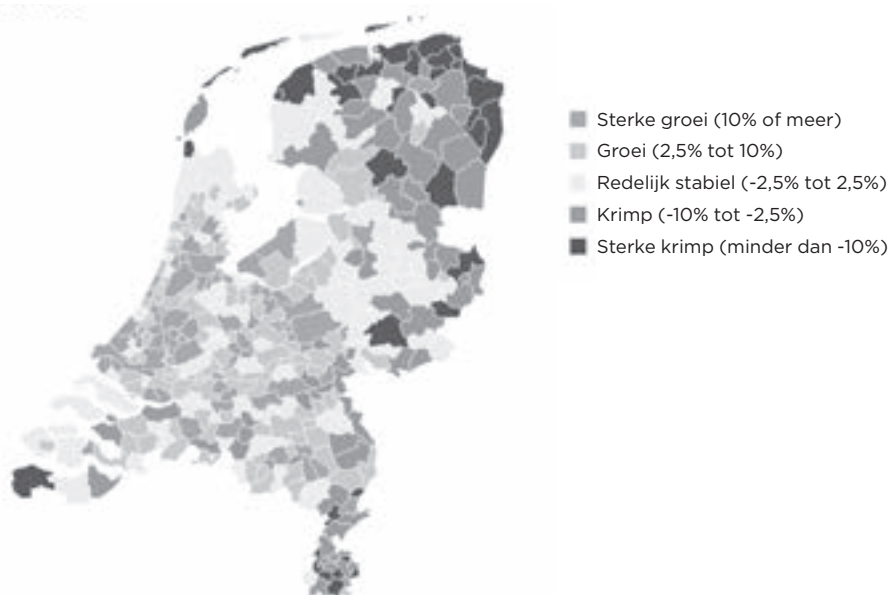
Voorals noordelijke regio's kunnen volgens de nieuwste regionale bevolkingsprognoses tot het jaar 2050 een forse krimp van de bevolking verwachten. Het CBS prognosticeerde onlangs bijvoorbeeld 30,2% krimp in de Eemdelta. In Noordwest-Friesland zou de bevolking met 13,2% afnemen.⁷ Kijken we nog fijnmaziger op gemeentelijk niveau, dan kunnen we langs de hele noordelijke en oostelijke rand van Nederland een bevolkingsafname verwachten – van Noordoost-Groningen en Friesland tot in Zuid-Limburg – met uitzondering van enkele gemeenten waaronder

Groningen-stad en Assen. Krimpgemeenten liggen verder in Zeeland, Noord-Brabant en Noord-Holland (Den Helder).

Endogene ontwikkeling

Binnenlandse migratie, vergrijzing en ontgroening zijn al sinds de jaren vijftig onderwerp van politiek debat. Tot eind jaren zeventig van de vorige eeuw bestond er min of meer consensus rond het voeren van een actieve economische politiek gericht op de regio.⁸ Om de negatieve migratiebalans in sommige gebieden te stoppen werd het creëren van banen gezien als een oplossing. Jongeren konden dan vastgehouden worden in de omgeving waar ze waren opgegroeid. Vanuit een keynesiaanse stimuleringsvisie werd getracht de industriële groei en ontwikkeling van deze gebieden een handje te helpen met infrastructurele werken en subsidies voor de vestiging van industriële ondernemingen. Deze visie sloot goed aan bij de naoorlogse economische

Figuur 1 *Prognose bevolkingsontwikkeling per gemeente, 2018–2050*



Bron: PBL/CBS 2019. Kaartbeeld: Frits de Roos en Sibilla Hoekstra, Fries Sociaal Planbureau (FSP).

ontwikkeling die sterk dreef op een industrie gericht op massaproductie. Het ideaal dat alle Nederlandse regio's zich tot een nationaal gemiddeld economisch-industrieel ontwikkelingspeil moesten ontwikkelen bleef tot veertig jaar geleden breed gedragen.

Tegenwoordig is er bij centrale en decentrale overheden veel meer oog voor de verschillen tussen regio's.⁹ Er wordt nu veel meer uitgegaan van ruimtelijke verschillen in kansen en mogelijkheden. Dit nieuwe beeld is deels ontstaan uit kritiek op het gedachtegoed van keynesiaans investeringsbeleid. Deze visie paste goed bij de industrialisatie in de naoorlogse decennia. Echter, in de jaren zeventig vertrok veel arbeidsintensieve industrie uit Europa. De Industrieel-economische ontwikkeling werd daardoor moeilijker te beïnvloeden met subsidies en infrastructurele politiek.

Nieuwe uitgangspunten vonden een wetenschappelijke basis in de endogene ontwikkelingstheorie.¹⁰ Endogene ontwikkeling legt de nadruk op de potenties die zich reeds in een regio zelf bevinden en de wijze waarop deze verder tot bloei kunnen komen. Die potenties kunnen veel breder zijn dan de industrieel-economische productiebasis die decennialang centraal stond. Ontwikkelingspotentie kan ook gezocht worden in specifieke (niche) sectoren, het toerisme, of nog breder: de ruimtelijke, sociale en culturele kwaliteiten van een gebied.

Terugtrekkende overheid

Endogene ontwikkeling werd in de jaren tachtig politiek vertaald naar het neoliberale adagium 'regio's op eigen kracht'. Dit kwam er in de praktijk op neer dat regio's meer op zichzelf waren aangewezen en minder geld en ondersteuning kregen van de centrale overheid voor economische ontwikkeling. Helaas zette de neoliberale opvatting van endogene ontwikkeling zich ook door tijdens de regeerperiodes waarin de PvdA medeverantwoordelijkheid droeg.

Tijdens de twee kabinetten-Kok (1994-2002) vond zelfs een omkering plaats van het regionale beleid. Van een instrument om kwetsbare regio's te helpen werd regionale politiek een instrument om economische clusters in sterke regio's te bevorderen. Uit deze periode stamt bijvoorbeeld de beleidsfixatie op het logistieke cluster rond Schiphol en de haven van Rotterdam. De regio Eindhoven werd het hightech troetelkind van het ministerie van

We moeten accepteren dat er geen eenvormige nationale mal bestaat voor een gelijkmatige verdeling van de economische welvaart

Economische Zaken. Deze clusters kregen een cruciaal belang toegedicht voor het internationaal concurrerend houden van de Nederlandse economie.¹¹

De andere meer kwetsbare delen van Nederland – waaronder de krimpregio's – werden overschaduwd. Er zijn verschillende kwetsbaarheden in gebieden zonder grote agglomeratievoordelen. De geografische ligging speelt vaak een belangrijke rol, net als de lagere scholingsgraad, de vergrijzende bevolking en een dunnere spoeling aan (grote) bedrijven. Maar na het ontmantelen van het regionaal-industrieel ontwikkelingsbeleid rond 1970 werd met deze belemmerende factoren vrijwel geen rekening meer gehouden.

Specifiek voor de krimpregio's kwamen die kwetsbaarheden in de eenentwintigste eeuw opnieuw op de agenda van de landspolitiek. Het was daarbij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) dat in het vacuüm sprong.¹² BZK kon niet vanuit een primair economische blik naar de kwetsbare gebieden kijken, daarmee

zou het immers te veel op het terrein van een ander vakdepartement komen. Politiek voor de ontwikkeling van regio's aan de randen van ons land werd door het ministerie 'gedemografiseerd' door in te zetten op het begeleiden van de bevolkingskrimp.¹³ Subsidies voor herstructurering van dorpen en wijken moesten de scherpe randjes halen van problematiek die samenhangt met een in omvang afnemende en vergrijzende bevolking.

De spanning tussen een defaitistische houding jegens bevolkingskrimp – begeleiden in plaats van bestrijden – enerzijds en een offensieve ontwikkelingsvisie anderzijds neemt de laatste jaren toe. Kritische beschouwers signaleren een te eenzijdige focus op leefbaarheid en roepen op een meer bezielende visie die uitgaat van 'toekomstkracht'. Een visie die regionale politici en beleidsmakers kan inspireren in plaats van alleen maar ontmoedigen.

Zo'n actuele visie heeft allereerst nieuwe uitgangspunten nodig die in de plaats komen van de overtuiging dat alle regio's in Nederland dezelfde ontwikkelingskansen moeten hebben. Dit is een idee-fixe waarbij de rol van economische agglomeratiekracht en demografische verandering wordt genegeerd. We moeten accepteren dat er geen eenvormige nationale mal bestaat voor een gelijkmatige verdeling van de economische welvaart. We moeten economische en demografische veranderingen accepteren en soms zelf omarmen, want zo ontstaat er ruimte om goed te kijken naar wat gebieden werkelijk nodig hebben.

Uitgangspunt 1: toekomstbeeld van onderop

Alle krimpregio's zitten in eenzelfde soort demografische transitie. De bevolking van deze gebieden zal hoogstwaarschijnlijk slinken gedurende de eenentwintigste eeuw. Na anderhalve eeuw bevolkingsgroei is dat een fundamentele breuk met het verleden. In het kielzog van deze demografische transitie zullen toekomstvisies mee moeten veranderen.

In de twintigste eeuw waren regionale toekomstvisies nog geënt op groei van de materiële welvaart. Waar regio's zich ook bevonden, ze moesten op z'n minst toegroeien naar het welvaartsniveau van het nationale gemiddelde. Dit toekomstbeeld was gebaseerd op een idee van welvaarts-economische regionale rechtvaardigheid.¹⁴ Daarbij was het uitgangspunt dat behoeften van mensen hetzelfde zijn, ongeacht waar een individu zich bevindt. Maar mensen verschillen van elkaar en die verschillen kennen ook een territoriale dimensie. Wanneer de ontwikkelingsvisies van (krimp) regio's vanuit een welvaarts-economisch streven vertrekken, worden die verschillen ten onrechte genegeerd. Het leidt tot een modelmatige ontwikkelingsvisie die van bovenop wordt opgelegd.

De automatische koppeling tussen regionale en economische ontwikkeling verengt de blik op de toekomst van een gebied tot zaken als werkgelegenheid en verdienvermogen. Dit werkt niet meer omdat de economie te complex is geworden. Meer fundamenteel laat een top-down perspectief te weinig ruimte voor de wisselende wensen en behoeften van burgers die een regio bewonen.

Een alternatieve benadering die wel een plek toekent aan verschillen is de *capability*-benadering.¹⁵ Deze benadering gaat uit van de mogelijkheden die mensen hebben om hun leven vorm te geven. Het welzijn wordt vergroot als de set van mogelijkheden van mensen wordt vergroot. Het grootste verschil met de welvaarts-economische benadering is de nadruk op de vrijheid en autonomie van het individu om te kiezen uit een set van mogelijkheden.

De *capability*-benadering kijkt verder dan alleen naar persoonlijke kenmerken en leefomstandigheden. Welzijn wordt volgens deze theorie vooral bepaald door het vermogen dat mensen hebben om het leven zelf in te richten, door mogelijkheden te selecteren die de kwaliteit van leven voor het individu in kwestie verhogen. Deze 'mogelijkheden' kunnen vertaald worden in meer concrete zaken

als gezondheid, onderwijs, werk, wonen, politieke participatie, de sociale en natuurlijke leefomstandigheden, of veiligheid (ook in economische zin).¹⁶ Door concrete behoeften en omstandigheden op lokaal of regionaal niveau in kaart te brengen kan een ontwikkelingsvisie van onderop ontstaan. De *capability*-benadering past beter bij een nieuwe visie op regionale ontwikkeling omdat deze ruimte geeft aan een open houding ten opzichte van datgene wat een gebied nodig heeft om zich verder te kunnen ontplooiën.

Uitgangspunt 2: brede welvaart

Het tekort van het welvaarts-economische perspectief laat zich illustreren door wat ook wel de 'Friese paradox' wordt genoemd. In Friesland groeit het besef dat deze provincie kwaliteiten heeft die in de schaduw zijn gebleven door de eenzijdige aandacht voor de relatieve economische achterstand.¹⁷ De paradox schuilt erin dat de inwoners van Friesland ondanks deze economische achterstand het grootste geluk ervaren, vergeleken met andere provincies. De eerste tentatieve verklaringen voor de Friese paradox worden gezocht in de waardering van rust en ruimte, de sterke sociale samenhang, beleving van taal en cultuur, en het zelforganiserende vermogen van de Friezen. De Friese paradox geeft aanleiding om bij de ontwikkelingskansen in de randen van Nederland niet alleen naar economische ontwikkeling te kijken, maar ook naar welvaart in brede zin.

In een puur economische zin wordt welvaart gedefinieerd in termen als bruto nationaal product (bnp) of bruto regionaal product (brp). Het brp per inwoner werkt erg selectief omdat het niets zegt over andere aspecten die belangrijk zijn voor het leiden van een gelukkig leven. Dit besef heeft de Tweede Kamer ertoe gebracht om wetenschappers te vragen het welvaartsbegrip te verbreden. Hierop heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek een *Monitor Brede Welvaart* ontwikkeld die sinds 2018 onderdeel is van de jaarlijkse 'Verantwoordingsdag' in het parlement.¹⁸

'Brede welvaart' gaat over alles wat mensen van waarde vinden, zoals welzijn, materiële welvaart, gezondheid, arbeid en vrije tijd, wonen, samenleving, veiligheid en milieu. Deze acht thema's zijn verwerkt in de brede welvaartsmonitor, die eind 2020 ook op regionaal niveau beschikbaar is gekomen. Het integrale perspectief maakt het begrip 'brede welvaart' geschikt voor reflectie en toekomstplanning, ook op regionale schaal.

Friezen zijn ondanks economische achterstand gelukkiger dan de rest van Nederland

Als begrip en als denkwijze is 'brede welvaart' ook bijzonder bruikbaar voor de endogene theorie van regionale ontwikkeling. Het bevrijdt de regio's van de economische blikvernuwing en geeft handvaten om de eigen groei mede te zoeken in sociale, ruimtelijke of culturele gebiedskenmerken. Zo biedt het denken en monitoren in termen van brede welvaart een hulpmiddel om de eigen sterktes en zwaktes te (h)erkennen.

Het van onderop herkennen en vervolgens selecteren van brede welvaartsaspecten is niet gemakkelijk. Ons welvaarts-economisch denken is zo sterk ontwikkeld dat zich al snel de vraag opdringt wat je aan allerlei brede welvaartsmogelijkheden hebt als je onvoldoende inkomen hebt. Is goed en voldoende werk niet gewoon basaal aan iedere vorm van ontwikkeling? Het antwoord op die vraag is dat de behoefte aan werk zich wel degelijk met de *capability*-benadering en brede welvaart laat verenigen. Immers, materiële welvaart en arbeid zijn evengoed benoemd als brede welvaartthema's. De cruciale nuance is dat economische behoeften (zoals werk) niet langer bij

voorbaat geldt als het dominante, collectief na te streven ideaal.

De *capability*-benadering veronderstelt dat regionale toekomstplannen geworteld zijn in een democratisch proces waarin burgers zich uitgesproken hebben over hun wensen en behoeften. Dat is nog niet zo gemakkelijk. Want hoe organiseer je een dergelijk proces van onderop? Hoe zorg je voor een collectief gedragen plan voor de toekomst, dat rekening houdt met zoveel mogelijk verschillende perspectieven en behoeften? Deze vragen, waar nog niet altijd pasklare antwoorden voor bestaan, leiden soms tot koudwatervrees bij politici en beleidsmakers. Maar terug naar het one size fits all-beleid is geen optie. Daarom is het cruciaal dat de komende jaren meer kennis en ervaring wordt ontwikkeld over lokale democratische participatie van burgers.

Regio deals

Gelukkig zien we dat brede welvaartsplannen in de praktijk al worden opgesteld en uitgevoerd. Het kabinet-Rutte III maakte een bedrag van € 950 mln vrij voor Regio deals. Een deel daarvan komt ten gunste van krimpregio's die zo met subsidies hun 'brede welvaart' kunnen vergroten. Vaak hebben deze plannen nog wel een sociaaleconomische basis. Zoals in Noordoost-Friesland waar samenwerkende gemeenten werken aan innovatie in regionale clusters rond bouw- en metaalnijverheid.

Bij andere Regio deals zien we ook een verbreding naar andere thema's. In de Regio deal Zeeland is bijvoorbeeld aandacht voor voedsel, duurzaamheid en gezondheid. De Regio deal Parkstad Limburg pakt slechte woningen aan en de Regio deal van Zuidoost-Drenthe moet ervoor zorgen dat ouderen langer thuis kunnen wonen en dat er meer kansen komen voor jonge kinderen. Het succes van deze Regio deals hangt samen met de samenwerking tussen partijen, die in onderling overleg een plan maken die de toekomst van het gebied moet versterken. Keerzijde van de Regio deals is dat ze van tijdelijke aard zijn. Het risico

bestaat dat de regionale samenwerking na afloop van de programmaperiode weer inzakt.

De Regio deals in krimpregio's zijn voorbeelden van een transitie die veel verder gaat dan het begeleiden van demografische transitie alleen. In de kern gaat het om een transitie van een centrale en technocratische politiek naar een vorm van toekomstplanning die decentraal en democratisch geworteld is. Deze nieuwe vormen maken het ook moeilijk

Brede welvaart bevrijdt regio's van economische blikvernuwing en biedt nieuwe kansen voor groei

om regionale ontwikkeling als beleidsveld een plek te geven in het huis van Thorbecke. De Regio deals werken alleen als verschillende overheidslagen samenwerken en als maatschappelijke organisaties nauw zijn betrokken. De organisatie en uitvoering zal daarom van gebied tot gebied verschillend zijn.

Transitiefonds

De Regio deals illustreren dat subsidies van de centrale overheid een katalyserende werking kunnen hebben voor brede welvaart in regio's aan de randen van Nederland. Het is deze praktijk die het transitiefonds uit het PvdA-programma rechtvaardigt. Volgens de schrijvers van het programma zou dat fonds moeten helpen om 'demografische verandering' op te vangen. Maar tegen de achtergrond van een hernieuwde visie, geborgd in brede welvaart en de potenties van regio's, gaat het om veel meer dan het 'in stand houden van voorzieningen'. Het gaat om plannen die de toekomstkracht van regio's benadrukken en die met het transitiefonds uitgevoerd kunnen worden.

Een aanvullend en fundamenteeler argument is dat het fonds een noodzakelijke beweging in gang houdt. Namelijk de beweging waarin gemeenten, provincies en het Rijk in onderlinge samenwerking, en in samenwerking met maatschappelijke organisaties, zichzelf nieuwe vormen van regionale planning aanleren. Die planning maakt tal van investeringen mogelijk, bijvoorbeeld in de ruimtelijke kwaliteit van dorpen en wijken, in publieke voorzieningen en mobiliteit, in de economische activiteiten die passen bij een gebied, in vernieuwende werkwijzen, in regionale creativiteit of in innovatieve oplossingen voor zorg en welzijn.

Iedereen net zo gelukkig als in Friesland

Een visie die vertrekt vanuit brede welvaart en regionale potenties is door haar open en zoekende grondhouding kwetsbaar. Gedecentraliseerde en gedemocratiseerde planning kent het gevaar dat de aandacht voor kwetsbare regio's op centraal niveau verslapt. Want als ontwikkeling van onderop moet komen, kunnen hogere instanties hun betrokkenheid al snel

loslaten — zoals eerder gebeurde in de jaren 1990 en 2000. Toch blijven Rijk en provincies medeverantwoordelijk voor de ontwikkeling van alle regio's, dus ook de krimpregio's. Het financieren en ondersteunen van goede plannen is een van die verantwoordelijkheden. Een nationaal transitiefonds, ingebed in nieuwe perspectieven op krimpregio's, lost die verantwoordelijkheid voor een deel in.

Zal het alle kwetsbare regio's lukken om hun eigen brede welvaart te stimuleren, daartoe gestimuleerd door subsidies en fondsen? Deze vraag behoeft geconcentreerde aandacht, ook vanuit sociaal-democratische geleerden. Vanuit een kritische houding zullen we de regionale politiek in de randen van ons land moeten volgen. Vanuit een kritische houding moeten we ons afvragen, of de nieuwe perspectieven op regionale ontwikkeling tot wasdom komen. Dit kan ook heel inspirerend zijn. Door regionale successen te analyseren, krijgen we meer zicht op wat waar werkt. Het succes van de ene regio kan de andere regio inspireren en stimuleren, net zolang tot men in alle krimpregio's minstens zo gelukkig is als in Friesland.

Noten

- 1 PvdA (2020). *Ons plan voor een eerlijker en fatsoenlijker Nederland. Concept verkiezingsprogramma PvdA 2021-2025*, p. 46.
- 2 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, VNG, IPO. (2009, november). *Krimpen met kwaliteit. Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling*.
- 3 Jong, H. de & Stelder, D. (2019). 'The comparative development of regions in the Netherlands, 1820-2010'. In: J.R. Rosés & N. Wolf, *The economic development of Europe's regions. A quantitative history since 1900*. Abingdon: Routledge. Pp. 204-227. Meer algemeen zie S. Pollard (1981). *Peaceful conquest: the industrialization of Europe, 1760-1970*. Oxford, Oxford University Press.
- 4 McCann, P. & Van Oort, F. (2019). 'Theories of agglomeration and regional economic growth. A historical review'. In: R. Capello en P. Nijkamp, *Handbook of regional growth and development theories*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp.19-32.
- 5 Ekamper, P. et al. (2003). *Bevolkingsatlas van Nederland. Demografische ontwikkelingen van 1850 tot heden*. Den Haag: NIDI, 55; CBS. *Kerncijfers geboorte*. CBS Statline. Demografen spreken van een 'tweede demografische transitie', na de eerste die tussen c.1875 en 1920 het sterftecijfer spectaculair omlaag bracht.
- 6 NIDI, *Bevolking 2050 in beeld*. Drukker, diverser en dubbelgrijs. Den Haag: NIDI/CBS, 31.
- 7 Riele, S. te et al. (2019). *PBL/CBS Regionale bevolkings- en huishoudensprognose 2019-2050. Belangrijkste uitkomsten*. Den Haag: PBL/CBS.
- 8 Molema, M. (2011). *Regionale kracht : economisch beleid in Noord-Nederland en Noordwest-Duitsland, 1945-2000*. Assen: Koninklijke Van Gorcum.
- 9 Studiegroep Openbaar Bestuur (2016). *Maak verschil — Krachtig inspelen op regionaal-economische opgaven*. Den Haag.
- 10 Capello, R. (2009). 'Space,

- growth and development'. In: idem & P. Nijkamp eds. *Handbook of regional growth and development theories*. Cheltenham: Edward Elgar, 33-52, aldaar 41.
- 11 Ministerie van Economische Zaken, Directie Ruimtelijk Economisch Beleid (2006). *Pieken in de Delta: gebiedsgerichte economische perspectieven*. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.
 - 12 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, VNG, IPO (2009, november). *Krimpen met kwaliteit. Interbestuurlijk actieplan bevolkingsdaling*. Den Haag; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directo-
 - 13 raat-Generaal Wonen en Bouwen (2016). *Actieplan Bevolkingsdaling. Samenwerkingsafspraken voor een structurele aanpak in de krimp- en anticipeerregio's*.
 - 14 Beetz, S. (2007). 'Die Demographisierung Ökonomischer, kultureller und sozialer Veränderungen am Beispiel des ländlichen Raums'. In: E. Barlösius & D. Schiek, Demographisierung des Gesellschaftlichen: Analysen und Debatten zur demographischen Zukunft Deutschlands. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. pp. 221-246.
 - 15 Ibidem; Robeyns, I. (2017). *Well-being, freedom and social justice: the capability approach re-examined*. Cambridge: Open Book Publishers.
 - 16 Stiglitz, J., Sen, A. & Fitoussi, J.-P. (2009). *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Parijs: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, 15.
 - 17 Vegte, I. van de (2020). *De Friese Paradox — eerste verklaringen*. Fries Sociaal Planbureau.
 - 18 CBS (2020). *Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals 2020*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. p. 21.

Rotterdamse wijkbasisbanen

Niet een basisinkomen maar een basisbaan zou mensen die nu aan de kant staan op de arbeidsmarkt zekerheid en voldoening kunnen geven. Maar hoe realistisch is het plan voor basisbanen en wat zijn de randvoorwaarden? Een verslag van een haalbaarheidsstudie uit Rotterdam.

FABIAN DEKKER, ELISA DE VLEESCHOUWER & GRIET DE LOMBAERDE

De auteurs zijn verbonden aan onderzoeksbureau SEOR

Het idee achter de basisbaan is vrij simpel. In Nederland staan (pre-corona) ongeveer een miljoen mensen aan de kant, die willen en kunnen werken en toch maar niet aan de slag komen. Samen met de groep deeltijdwerkers op zoek naar extra uren werk, vormen zij het totaal onbenut arbeidspotentieel. En ondanks al het (nieuwe) overheidsbeleid, zoals de Participatiewet¹, blijven de kansen op werk voor dit segment werkzoekenden laag en daalt het armoederisico slechts mondjesmaat, zelfs in economische gunstige perioden zoals 2019.² De basisbaan moet uitkomst bieden, onder andere in de gemeente Rotterdam.

Initiatiefvoorstel Rotterdamse wijkbasisbaan

Vorig jaar is in de gemeenteraad van Rotterdam een initiatiefvoorstel van PvdA en CDA over de wijkbasisbaan ingediend.³ In dit voorstel werd geconstateerd dat een grote groep Rotterdammers langdurig afhankelijk is van een uitkering en graag wil werken. Maar dit lukt onvoldoende via regulier werk op de markt.

Van de circa 21.000 van de 33.500 inwoners die een bijstandsuitkering ontvangen⁴ is de

afstand tot de arbeidsmarkt zo groot, dat zij geen re-integratievoorzieningen (meer) krijgen aangeboden. Deze doelgroep kent vele vormen van (multi-)problematiek, denk aan het hebben van schulden, taalachterstand, huiselijk geweld, licht verstandelijke beperking, et cetera.

Verder kenmerkt deze groep zich door een gemiddelde leeftijd van 53 jaar en gemiddelde bijstandsduur van 11 jaar. Aan deze mensen vraagt de gemeente niet langer om mee te doen met re-integratieactiviteiten, maar wel om actief te participeren in de samenleving door het uitvoeren van een tegenprestatie, bijvoorbeeld mantelzorg, het volgen van bewegstraining of het verrichten van vrijwilligerswerk (voor 20 uur per week of naar vermogen).

Onderzoek laat zien dat het verrichten van een tegenprestatie onvoldoende werkt als opstap naar de reguliere arbeidsmarkt.⁵ En tegelijkertijd blijft er -volgens de initiatiefnemers van het voorstel – in de stad veel zinvol en maatschappelijk nuttig werk liggen dat niet via de markt of vrijwilligerswerk wordt ingevuld.

De initiatiefnemers van de basisbaan zijn van mening dat dit werk kan worden uitge-

voerd via wijkbasisbanen; dat is volwaardig werk, uitgevoerd tegen een beloning op het niveau van het wettelijk minimumloon en voor een deel gefinancierd via de uitkering, aangevuld met gelden vanuit private organisaties, (semi)publieke organisaties en/of van burgers.

In opdracht van de gemeente Rotterdam hebben we deze gedachtegang voorgelegd aan 18 vertegenwoordigers in drie Rotterdamse wijken (Afrikaanderwijk, Zevenkamp en Blijdorp), 10 vertegenwoordigers van het Rotterdamse bedrijfsleven, 7 activeringscoaches en 19 langdurig werkzoekenden.

Wijkbewoners: lokale behoeften centraal en geen 'bullshit jobs'

De wijkbasisbaan start bij het centrale idee dat het werk moet bijdragen aan de oplossing van een maatschappelijk probleem en dat het tegelijkertijd perspectief biedt aan mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Denk bijvoorbeeld aan werkzaamheden als het tegengaan van eenzaamheid onder ouderen, huiskamerassistentie in de zorg, wijkconciërges of het geven van computercursussen aan laaggeletterden.⁶ Om zicht te krijgen op wat Rotterdamers precies willen, zijn we in gesprek gegaan met wijkbewoners.

Een breed gedeelde opvatting is dat bestaande wetgeving en re-integratie-inspanningen in de beleving van de gesproken wijkbewoners mensen zonder werk te weinig zicht biedt op (duurzaam) betaald werk. Een wijkbasisbaan biedt een uitgelezen kans om inactiviteit op de arbeidsmarkt te koppelen aan het tegengaan van een maatschappelijk probleem. Iemand zegt hier bijvoorbeeld over: 'Tegenstellingen nemen in deze tijd snel toe. Dan heb je ogen en oren in de wijk nodig. Dat lijkt mij een prima win-win. Je stimuleert mensen om wat te gaan doen en lost tegelijkertijd problemen op. Kun je weinig op tegen hebben.'

Signalerende functies (zoals conciërges en buurtbrigadiers) en 'klussenwerk' in en om huishoudens (zoals boodschappendiensten

en tuinonderhoud) zijn veelgenoemde voorbeelden van mogelijke basisbanen door wijkbewoners. Dit zijn werkzaamheden die sterk overeenkomen met vergelijkbare projecten die zich richten op activering van langdurig uitkeringsgerechtigden, zoals in Den Haag ('STiP-banen') en Amsterdam (de 'Werkbrigade').

Toch is het werk dat volgens de respondenten (grotendeels) blijft liggen. Omdat de reguliere economie dit werk onvoldoende oppakt is er van (grootschalige) verdringing geen sprake, hoewel een verdringingstoets nog steeds is aan te raden. Zeker wanneer het gaat om klussendiensten kan er altijd sprake zijn van enige mate van verdringing (denk aan de groep zzp'ers die actief is in de kluseconomie). Ook wordt een deel van het werk al door (onbetaalde) vrijwilligers gedaan, wat door onze gesprekspartners overigens niet als groot probleem wordt gezien. Hulpvragen in de samenleving worden sowieso complexer en overbelasting van vrijwilligers dreigt, met name in het zorgdomein.⁷

Verder wordt door wijkbewoners aangetekend dat het concept wijkbasisbaan naar verwachting het meest 'rendeert' in buurten en wijken waar de sociaaleconomische uitdagingen groter zijn en de financiële welvaart van inwoners lager. Vertegenwoordigers van Rotterdamse wijken geven aan dat er minder enthousiasme is zodra er 'bullshit jobs' worden gecreëerd. Oftewel: onzinnige taken, waarbij niet zelden wordt verwezen naar 'de zoveelste koffiejuffrouw of -meneer'. De ontwikkeling van het type werk moet daarom altijd zijn oorsprong vinden in de lokale behoeften van mensen in Rotterdamse buurten en wijken.

Bedrijven en organisaties: zoektocht naar een sluitende businesscase

De wijkbasisbaan kan op enthousiasme rekenen van wijkbewoners, maar hoe zit dit voor het bedrijfsleven? Hiervoor zochten we contact met vertegenwoordigende personen uit private en (semi-)publieke organisaties, zoals

Facilicom, RET, MKB Rotterdam-Rijnmond, het Havenbedrijf, woningbouwcorporaties en een lokale supermarkt. We hebben deze deelnemers gevraagd wat zij als kansen en drempels beschouwen om van de wijkbasisbaan een succes te maken.

Mensen hebben niets aan een tijdelijk project en ze moeten er echt op vooruitgaan

Net als de wijkbewoners zijn de gesprekspartners vanuit bedrijven en organisaties van mening dat de introductie van wijkbasisbanen een goede manier kan zijn om langdurig werkzoekenden (weer) te laten participeren in de maatschappij. Ook noemen zij dezelfde typen werkzaamheden als de vertegenwoordigers vanuit de Rotterdamse wijken.

Kritisch zijn ze ten aanzien van de opschaalbaarheid: zijn er wel voldoende (zinnige) banen van voldoende urenomvang en zijn er wel voldoende bedrijven bereid om hieraan mee te betalen? Vooral nog lijkt dit laatste punt twijfelachtig. Naar verwachting zal de gemeente daarom het voortouw moeten nemen, in ieder geval in een pilotfase. Hierbij zal op kleine schaal geëxperimenteerd moeten worden, bijvoorbeeld door aan te sluiten bij lopende SROI-afspraken, leerwerkakkoorden of via de inzet van resultaatfinanciering, gebouwd rondom een brede maatschappelijke coalitie.

Het instrument van Social Impact Bonds kan een manier zijn om concreet invulling te geven aan resultaatfinanciering van een wijkbasisbaan, in het bijzonder tegen de achtergrond van de huidige coronacrisis waarbij gemeentelijke budgetten onder druk staan. Rond een maatschappelijk probleem (bijvoorbeeld een minder leefbare wijk) wordt dan een financier gezocht (vaak een vermogens-

fonds) en die wordt vervolgens gekoppeld aan de overheid (deze partij zorgt voor de 'screening' van kandidaten; de gemeente) en een uitvoerder (deze partij is feitelijk de 'banenmakelaar' in de wijk en zorgt voor het matchen van klussen en kandidaten; bijvoorbeeld een wijkcoöperatie).

Beoogde resultaten kunnen liggen in leefbare wijken, een duurzame arbeidsparticipatie en/of in een dalend zorggebruik van mensen zonder werk. Zodra de resultaten zijn behaald, betaalt de overheid de financier terug, inclusief een rendement op de gemaakt financiering. Een dergelijke 'wijkimpactbond' kan een praktische manier zijn om de impasse rondom het uitblijven van een businesscase (op korte termijn) tegen te gaan. Want wat vooral nog mist, is een goed doortimmerde businesscase. Illustratief hiervoor is het volgende citaat: 'Het idee achter de wijkbasisbaan is goed. Maar wat levert het op? (...) stel je begint met opgehaalde banen uit een wijk. Dan zou je kunnen denken aan opbrengsten zoals een betere leefbaarheid of een betere gezondheid van mensen, dat denken zet je dan centraal (...) en bouw je een casus (...) maar toch: what's in it for me?'

Financiering van de wijkbasisbaan is een reëel probleem. Wanneer het bedrijfsleven (onvoldoende) instapt, zal de gemeente het voortouw moeten nemen, wat met de lopende begrotingstekorten in coronatijd moeilijk lijkt te realiseren. Uit onze globale berekeningen blijkt dat een wijkbasisbaan gemiddeld ongeveer € 16.000 extra per jaar kost (bij een 36-urig dienstverband, zonder een eventuele loonkostensubsidie). In de haalbaarheidsstudie van de gemeente Groningen worden vergelijkbare kosten gecijferd.⁸

Werkzoekenden en coaches: aandacht voor duurzaam werk

Een derde perspectief betreft de groep waar het primair om te doen is: de groep langdurig werkzoekenden (en hun activeringscoaches). Zowel de activeringscoaches als de werkzoe-

kenden zijn duidelijk over het belang van een duurzaam perspectief op werk. In plaats van te werken via tijdelijke projecten of slechts op een klein aantal uren, wordt gedacht aan een traject van minimaal twee jaar, bij voorkeur langer.

Wat betreft het aantal gewerkte uren per week geven de meeste werkzoekenden aan dat 25 uur per week tot fulltime ideaal zou zijn. Enkele respondenten geven aan minder dan 25 uur te kunnen werken. Meestal is de reden hiervoor een (ernstige) fysieke beperking of de hogere leeftijd. Een minimale urenomvang is vereist om financiële zekerheid te creëren: werkzoekenden moeten het vooruitzicht hebben er financieel op vooruit te gaan ten opzichte van de bestaande (uitkerings)situatie. Een van de coaches zegt in dit verband: 'Mensen hebben soms hun vertrouwen verloren in de gemeente en hebben niets aan een tijdelijk project (...) ze moeten echt het idee hebben erop vooruit te gaan.'

Een wijkbasisbaan kost gemiddeld ongeveer € 16.000 extra per jaar

Daarnaast is de match tussen het werk en de mogelijkheden van werkzoekenden vanzelfsprekend een belangrijke randvoorwaarde. In het ideale geval moet er ook een mogelijkheid zijn om te groeien in het werk (mits iemand goed functioneert), maar een wijkbasisbaan kan ook dienen als 'eindstation'. Dit in tegenstelling tot de eerdere Melkertbaan, waarbij de doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt als politiek ideaal werd gezien.

Ook wordt het belang van coaching aangehaald, aangezien het om mensen gaat die vaak al langere tijd niet hebben gewerkt. Sommige werkzoekenden zullen veel ondersteuning nodig hebben om niet terug te vallen. Een

jobcoach kan dan nuttig zijn, maar de werkgever zal in principe altijd in enige mate begeleiding moeten bieden of op zijn minst een centraal aanspreekpunt organiseren. Dit aanspreekpunt kan in de vorm van een soort buddy of 'life coach' zijn, iemand met voldoende werk- en levenservaring waar werkzoekenden terecht kunnen met hun vragen. Hoewel zeker niet iedereen in staat is om via een wijkbasisbaan fulltime te werken, is de verwachting dat bijna iedereen over bepaalde vaardigheden beschikt en hierdoor (deels) aan het werk kan worden geholpen.

Randvoorwaarden wijkbasisbaan

De Rotterdamse wijkbasisbaan biedt regulier en betaald werk. Sommigen spreken ook wel van 'bijzonder regulier' werk, gezien de financieringswijze.⁹ Uit de antwoorden onder wijkbewoners, organisaties, werkzoekenden en activeringscoaches blijkt dat het verbinden van maatschappelijke problemen aan nieuwe vormen van betaald werk op brede steun kan rekenen.

Basisbanen passen bij een andere manier van kijken naar de waarde en het financieren van werk¹⁰, waarbij opbrengsten zoals het tegengaan van zaken als eenzaamheid beloond kunnen worden. Door deze zienswijze komen ook verschillende potentiële financiers in beeld, zoals zorgverzekeraars. Een partij die al in een wijk actief is, bijvoorbeeld verenigd in een wijkcoöperatie, kan hierbij optreden als 'banenmakelaar' in de wijk.

Een aantal randvoorwaarden voor de invoering van een basisbaan komt ook terug in het artikel van Kees Mosselman en Joan Muysken, dat oktober vorig jaar in *S&D* verscheen.¹¹ Zaken die zij signaleren zoals het belang van het bieden van perspectief (basisbanen moeten geen tijdelijk karakter hebben) en de gedachte dat werk moet lonen ('financiële zekerheid') komen ook in ons onderzoek duidelijk terug. En ook het door hen gesuggereerde type werk lijkt zich met name te richten op de (semi) publieke sector.

Pessimistischer dan Mosselman en Muysken zijn wij over de financiering van basisbanen. Ook wij onderschrijven dat met de juiste politieke wil veel mogelijk is, ook financieel, maar met de oplopende begrotingstekorten is het maar de vraag of dit reëel is. De grootste uitdaging ligt wat ons betreft in het meekrijgen van andere stakeholders dan de centrale of lokale overheid. Dat is een voorwaarde om de wijkbasisbaan duurzaam van de grond te krijgen. Wanneer dit niet gebeurt, is een wijkbasisbaan feitelijk niets anders dan publiek-gesubsidieerde arbeid met een vaak korte tijdschikhorizon. Juist door de inzet van een zorgverzekeraar, woningbouwcorporatie, vermogensfonds of private onderneming ontstaat een bredere businesscase, die niet afhankelijk is van de middelen en opvattingen van één partij.

Om een basisbaan serieus van de grond te krijgen doen gemeenten er dus goed aan maatschappelijke coalities te bouwen rondom één of twee lokale problemen die met basisbanen zijn tegen te gaan. De gemeente zet hierbij (uitkerings)gelden in en andere partijen vullen het benodigde bedrag aan tot minimaal het niveau van het wettelijk minimumloon.

Wat de partijen bindt is de lokale waardecreeatie in buurten en wijken, waar alle partijen baat bij hebben. Dit gaat niet vanzelf. Gemeenten zoals Groningen, Utrecht, Den

Haag en Rotterdam zijn daarom begonnen met de opzet en soms al uitvoering van een aantal pilots.

Een alternatieve financieringsconstructie is de eerder aangehaalde wijkimpactbond. Ook de gedachte om een basisbaan landelijk op te nemen als instrument binnen de Participatiewet (waardoor Rijksfinanciering mogelijk wordt) verdient verdere uitwerking.¹² Hiermee wordt ook gemeentelijke ongelijkheid in de uitvoering voorkomen.

Daarnaast is het belangrijk om vanaf het moment van invoering nauwgezet te monitoren wat de maatschappelijke kosten en baten van de basisbaan zijn. Door duidelijk te maken welke stakeholders onder de streep maatschappelijke waarde creëren, ontstaat voldoende lef om door te pakken. Verschillende monitorstudies lopen al of gaan binnenkort van start, zoals in Groningen en Rotterdam. Zonder een breed gedragen inzicht in het maatschappelijk rendement van de basisbaan, is het idee volledig overgeleverd aan de politieke besluitvorming. Gezien de ervaringen in de jaren negentig van de vorige eeuw lijkt ons dat geen recept voor succes.

Dit artikel is gebaseerd op het onderzoeksrapport 'Haalbaarheidsonderzoek Rotterdamse wijkbasisbaan' (Dekker, De Lombaerde & de Vleeschouwer, 2020).

Noten

- 1 SCP (2019). Eindevaluatie van de Participatiewet. Den Haag: SCP.
- 2 CBS (2019). Armoederisico bevolking in 2019 een fractie lager.
- 3 PvdA Rotterdam en CDA Rotterdam. *Initiatiefvoorstel wijkbasisbanen*. 30 januari 2020.
- 4 Dit betreft aantallen voor het uitbreken van het coronavirus.
- 5 OBI (2017). Effecten van de tegenprestatie in Rotterdam. Rotterdam: OBI.
- 6 Zie ook Verhoeven, J., Van Wijk, E. & Dekker, F. (2019). De parallelle arbeidsmarkt: betaald werk voor iedereen, in: Dekker, F., Ham, M. & Van der Meer, J. (red.) *Nieuwe zekerheden in onzekere tijden*. Soest: BoekXpress.
- 7 SCP (2017). Voor elkaar? Den Haag: SCP.
- 8 Hanzehogeschool Groningen (2018). Basisbaan in Groningen. Hanzehogeschool Groningen.
- 9 Mosselman, K. & Muysken, J. (2020). Melkertbanen: lessen voor de baangarantie. Hanzehogeschool Groningen.
- 10 Stolp, M. (2018). Werk voor iedereen. De waarde van werk. Arnhem: NSVP.
- 11 Mosselman, K. & Muysken, J. (2020). Geef mensen recht op werk, *S&D* 2020/5.
- 12 Mosselman, K. & Muysken, J. (2020). Melkertbanen: lessen voor de baangarantie. Hanzehogeschool Groningen.

A.L. Snijders

Levenszekerheid

De kamer waarin ik de laatste vijftig jaar woon is groot, 14 bij 9 meter. Dat betekent dat de muizen hun eigen territorium hebben. De vallen die ik zet zijn nooit tegelijk in zuid en noord effectief. De ruimte is te groot voor twee groepen. Niet alleen op de grond, ook op anderhalve meter hoogte zijn er evidente verschillen. En tenslotte, de huismuis en de spitsmuis vang ik ook op verschillende plaatsen. In mijn grote kamer heb ik dus subtiele verschillen ontdekt.

Ik moest eraan denken toen ik een beschouwing las over *Caius Plinius*. Hij werd in 62 na Christus geboren in Como. Hij schreef brieven in een rustige tijd met veel levenszekerheid, die het wijze bestuur van keizer Traianus aan het Romeinse rijk had gebracht. Na de tirannie van Domitianus, die in 96 werd vermoord, brak een gezegende tijd aan voor Rome. Eerst twee jaar onder Nerva en na diens dood in 98 onder Traianus, een krachtig regeerder, een humaan mens. In zijn brieven laat Plinius die tijd voor ons leven; hij leidt ons binnen in de senaat en in de beau-monde van Rome, in de rechtszittingen en in de mooie landhuizen van Italië. Wat ik zo goed vind aan deze passage is het verschil tussen 'een rustige tijd met veel levenszekerheid' en 'de tirannie van Domitianus'.

Dat doet me denken aan Joseph Robinette Biden en Donald John Trump. Er zijn heel wat mensen van mening dat die Trump nog veel van zich zal laten horen. Ik hoor daar niet bij, ik gok op het heilzame bestuur van keizer Traianus na de tirannie van Domitianus. Ik kom mijn huis bijna niet uit, dus ik kan ook niet naar een café om te twisten met een wildvreemde aanhanger van Trump, die misschien ook nog wel met me wil vechten. Op de tv kijk ik nog wel eens naar het kiften om de doelmatigheid van het vaccineren. Ik ben nog niet opgeroepen, maar eigenlijk mis ik ook in dit geval het wijze bestuur van keizer Traianus. Die vertrouw ik na ampele overwegingen toch meer dan Rutte. Het is duidelijk, ik heb het moeilijk met de wereld. Bij nader inzien twijfel ik ook of ik genoeg kennis heb om het verschil tussen huismuis en spitsmuis ter sprake te brengen.

S&D online lezen

Abonnees van S&D kunnen de meest recente artikelen direct online lezen.

Wilt u S&D online lezen en/of per mail geattendeerd worden op nieuwe artikelen? Geef dan uw naam en e-mailadres aan ons door via send@wbs.nl. Wij sturen u vervolgens de gegevens toe waarmee u een account kunt aanmaken op de website van de Wiardi Beckman Stichting.

- 3 *Redactioneel* Alles extremer, maar de politiek niet
- 4 *Column* **Nik de Boer** Democratiseer de Europese Centrale Bank
- 5 **Gerrit Voerman & Bjorn van den Brink** Ruk naar links?
- 16 **Peter Kanne** Kiezers denken linkser, hoe kan links profiteren?
-
- 27 **Klara Boonstra** Een ombudsman voor eerlijk werk
- 35 *Over beginselen* **Binnert de Beaufort** Het verhaal van de democratie heeft waarheid nodig
- 37 **Arie van der Hek** Lessen uit de moderne monetaire theorie
- 47 **Dirk Bezemer** Van SGP naar MMT?
- 59 *Column* **Marijke Linthorst** Vitaal
- 60 **Douwe Wielenga, Els Desmet & Niels Koeman** Geef mensen betere toegang tot de stad
-
- 67 *Column* **Willem Smink** De Rutte-doctrine
- 68 **Marijn Molema** Groeien op krimpgebied: nieuwe perspectieven op regionale ontwikkeling
- 77 **Fabian Dekker, Elisa de Vleeschouwer & Griet De Lombaerde** Rotterdamse wijkbasisbanen
- 82 **A.L. Snijders** Levenszekerheid



9 789461 645364



vangenep

Goed boeren in het landschap van de toekomst

ERIC BRINCKMANN



MATTHIJS VAN MUIJEN

Franse burgertop voor een sociaal
rechtvaardige klimaataanpak



Menno Hurenkamp

De PvdA en de verkiezingen van 2021:
een analyse in drie hypothesen



Jaargang 78, nummer 2, april 2021

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

Wimar Bolhuis

Klara Boonstra

Ruud Koole

Wiljan Linders (*eindredactie*)

Marijke Linthorst

Kiza Magendane

Annemarieke Nierop (*hoofdreductie*)

Bram van Welie

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

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail send@wbs.nl

Vormgeving

Jaap Swart (*omslag & lay-out*)

Abonnementen

Bel 06 206 12 852,

mail info@vangennep-boeken.nl

voor een abonnement of kennis-
makingsnummer of meldt u zich
aan via het formulier op

www.vangennep-boeken.nl.

Uitgever

Uitgeverij Van Gennep

Emmastraat 69

1814 DM Alkmaar

info@vangennep-boeken.nl

06 206 12 852

Abonnementsprijzen per jaargang

▶ Student/aio/oio/Jong WBS/Jonge Socialisten: € 25

▶ 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

© 2021 Uitgeverij Van Gennep

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

Bron kaart: *Een natuurlijkere toekomst voor Nederland in 2120 –
onderzoek van Wageningen University & Research*

Dank aan Het Mauritshuis

Redactioneel

Opgaven

We zullen met alle energie moeten werken aan een partij die herkenbaar en geloofwaardig is als brede progressieve volkspartij. Dat was de opdracht die Paul Depla de PvdA meegaf na de verkiezingsnederlaag van 2017. Een mooie opdracht, die er niet eenvoudiger op geworden is na de verkiezingsuitslag van 2021. Maar Depla had al gewaarschuwd: het is niet de makkelijke weg en zal veel doorzettingsvermogen vergen. Het geeft wel te denken: het volk voelt zich van hoog tot laag duidelijk meer thuis bij de hardwerkende Nederlander van Rutte dan bij de naar zekerheid en emancipatie strevende PvdA.

Menno Hurenkamp geeft dit nummer een analyse van de verkiezingsuitslag en doet enkele aanbevelingen voor mogelijke coalitie- en oppositiestrategieën. Linkse samenwerking komt uiteraard ook aan bod. 'Links leed lang aan het narcisme van het kleine verschil'. Een onderwerp dat volgende nummers zeker zal terugkomen.

Dapper voorwaarts dus maar. Eric Brinckmann schetst hoe de huidige destructieve Nederlandse landbouwindustrie vervangen kan worden door een goed boeren land-schapsbeheer. Hij combineert hierin inzichten van de Universiteit Wageningen met zijn ervaringen als mede-beheerder van landgoed het Lankheet. Veel is mogelijk, en onze leef-omgeving zal er zeker fijner op worden, maar dat we minder vlees zullen moeten eten is onontkoombaar. Hoe draagvlak te creëren voor dergelijke maatregelen laat Matthijs van Muijen zien, in een analyse van de Franse burgertop voor een sociaal rechtvaardig klimaatbeleid.

Marije van den Berg & Geerten Boogaard brengen de verzuchtingen van menig raad-slid onder woorden in hun pleidooi sterk te snoeien in het aantal regionale samen-werkingsverbanden dat gemeenten aangaan (gemiddeld 33 per gemeente!). Nils Nijdam deed promotieonderzoek naar de decentralisatie van zorg en begeleiding naar werk. Ook hij concludeert dat de lokale politiek in de praktijk weinig ruimte heeft de zaken naar eigen inzicht in te richten.

Sjoerd Feitsma en Quirijn Lennert van den Hoogen ten slotte schrijven over de toe-komst van de kunst- en cultuursector in Nederland. Ook daarvoor geldt: niets is onmoge-lijk, maar heel makkelijk is het allemaal niet.

Stemmen uit nostalgie

Door **Paul de Beer**

*Redacteur S&D, Hoogleraar aan de UvA, verbonden aan
AIAS-HSI*

Heeft u, net als ik, bij de Tweede Kamerverkiezingen op de PvdA gestemd? Als u een gemiddelde Nederlander (inclusief niet-stemmers) zou zijn, zou die kans minder dan één op twintig zijn. Maar omdat u S&D leest, is die kans vermoedelijk aanzienlijk groter. Waarom eigenlijk? Hebt u alle verkiezingsprogramma's gelezen en vastgesteld dat dat van de PvdA u het meest aansprak? Ik moet bekennen dat ik die moeite niet heb genomen — en met mij, neem ik aan, de meeste lezers. Ik heb wel een paar stemwijzers en -kompassen ingevuld, maar die gaven net zo veel reden om op GroenLinks, Volt of D66 te stemmen als op de PvdA.

Deed Lillianne Ploumen het in de campagne beter dan haar concurrenten op links? Ook dat heeft bij mij geen rol gespeeld. Dat ik toch PvdA heb gestemd komt vooral doordat ik me nog altijd een sociaal-democraat voel. Doordat ik me sterk verbonden voel met het gedachtegoed van Drees en Den Uyl. Nee — het spijt me dat te moeten bekennen — niet met dat van Kok, Bos of Asscher. Eigenlijk zijn het vooral nostalgische redenen waarom ik op de PvdA heb gestemd. Daar zal mijn leeftijd — ik ben 63 — wel mede debet aan zijn. Maar dat is voor veel PvdA-stemmers wellicht niet anders. Twee op de drie PvdA-kiezers zijn immers ouder dan 50 jaar.

Stemmen op een partij vanwege het roemrijke verleden? Eigenlijk is dat stilletjes hopen dat er iets van dat verleden weer zal opbloeien, dat er een sociaal-democratische

renaissance zal komen. Sommigen zagen in het PvdA-verkiezingsprogramma al de eerste kiemen daarvan. Inderdaad bevatte dit programma — ja, dat heb ik wel voor een flink deel gelezen — een aantal sympathieke voorstellen. Maar ik wacht toch vooral op een samenhangende analyse van het hedendaagse kapitalisme en een aansprekend antwoord daarop — en niet op een verlanglijst met honderd-en-één wensen.

Velen menen dat de tijd van de grote ideologieën met hun omvattende maatschappelijke hervormingsprogramma's voorbij is. Als dat zo is, weet ik niet wat een sociaal-democratische partij nog voor bestaansrecht heeft. Dan kan ik de volgende keer inderdaad net zo goed op een sympathieke nieuwkomer als Volt stemmen. En dan kan de PvdA inderdaad net zo goed samengaan met GroenLinks en de SP, want drie keer een partij zonder ideologie levert weliswaar geen nieuwe ideologie, maar wel een grotere partij op.

Toch blijf ik hopen dat er in de PvdA — of desnoods in een van de andere progressieve partijen — een briljante denker én doener opstaat die laat zien dat de tijd van de ideologieën niet voorbij is en dat het mogelijk is een overtuigende analyse van de hedendaagse samenleving te koppelen aan een aansprekend hervormingsprogramma. En liefst een optimistisch programma, dat laat zien dat we zo welvarend zijn dat we iedereen perspectief op een menswaardig bestaan en goed leven kunnen bieden, door de samenleving stap voor stap te hervormen. De partij die daarin slaagt kan de volgende keer op mijn stem rekenen — en het zou mooi zijn als dat opnieuw de PvdA zou zijn.

Nog niet is alles verloren

Lang blijven dralen bij de wederom dramatische verkiezingsuitslag voor de Partij van de Arbeid lijkt zinloos. Maar het beest in de bek kijken is wel nodig om zinvol verder te kunnen gaan, bij het overwegen van regeringsdeelname of uitzetten van een oppositiestrategie. Een analyse via drie hypothesen, en enkele do's en don'ts.

MENNO HURENKAMP

Politicooloog verbonden aan de UvH en aan de UvA

Een bevriende partijgenoot aptte de avond van de verkiezingen: 'Liliane verloor 29 zetels minder dan Lodewijk!' En er was meer goed nieuws. Iederéén was plots voor linkse samenwerking, allerlei partijgenoten lieten me weten dat ze dat idee overigens altijd al gesteund hadden. Job Cohen liet het zelfs de krant weten.

Ironie schept dragelijke afstand, maar zonder nabijheid geen analyse. Onderstaande benoemt ten eerste wat pijnlijke feiten, ten tweede de onmogelijkheid daar lang bij stil te staan. Ten derde de weg vooruit die daaruit volgt, die niet aantrekkelijk is maar wel logisch.

Eerst de pijnlijke feiten. Ik noem er twee: geen aantrekkingskracht onder de jeugd en verlies van de macht. Onder de 18- tot 24-jarigen was de opkomst bij deze Tweede Kamerverkiezingen ongeëvenaard hoog, wat nou *Politikverdrossenheit*? Maar met alleen die groep jongeren als electoraat, zou de PvdA slechts drie zetels halen. Dat zijn eigenlijk alleen de kinderen van ouders die iets doen of deden voor de sociaal-democratie.

Fietsen of zwemmen verleer je niet, maar sociaal-democratisch stemmen wel. De

ervaring van het PvdA stemmen verdwijnt met rap tempo uit het spiergeheugen van de kiezer. Men weet dadelijk gewoon niet meer hoe het moet. Frans Timmermans boekte nog een overwinning tijdens de Europese verkiezingen van 2019. Dat klinkt mooi, maar de opkomst was precies de helft van 2021, 40% om 80%. Tel de veelal jeugdige thuisblijvers bij de Europese opkomst van 2019, en dan blijft van het toenmalig feestelijk effect weinig over.

Dan het verlies aan macht. Journalisten, academici en opiniemakers die lang de PvdA als een belangrijk brandpunt van politieke discussie zagen, hebben hun belangstelling allang verlegd. Idem de maatschappelijke bewegingen van vakbond tot milieuactivisten. Natuurlijk schuift men straks aan de vergadertafel aan, zodra er een sociaal-democratisch minister of volksvertegenwoordiger belt. Het staat immers vast dat de PvdA nog een tijdje op allerlei manieren bestuurt, in de stad of in het land. En het kan bij volgende verkiezingen zomaar weer meezitten. Maar vanzelfsprekende loyaliteit tussen sociaal-democratie en samenleving is er niet meer, omdat het aanbod van hervormingsmacht niet meer op tafel ligt.

Onderzoek

Dan de onmogelijkheid lang stil te staan bij dit alles. Wie de vraag stelt hoe jeugd en macht te loorgingen, krijgt als antwoord: ‘geen commissies alsjeblieft, geen rapporten, geen zelf-onderzoek’. Niet krabben. Want onder de korst ligt de onmogelijkheid om oppositie te voeren ten tijde van de coronacrisis. En daaronder ligt de nederlaag van 2017. Wie weet hoeveel lemma’s in het PvdA-archief van het IISG inmiddels gewijd zijn aan evaluatie en vernieuwing, snapt dat de verzuchting terecht is.

Wel is het zinnig drie hypothesen te benoemen die zo’n onderzoek geïnspireerd zouden kunnen hebben, als een soort routekaartje door de landmijnen. Een vraag die nog altijd rondzingt in de PvdA is: wie heeft baat gehad bij de harde ingrepen in de verzorgingsstaat tussen 2012 en 2017, behalve natuurlijk de drie keer modaal verdiemers die nooit van plan waren PvdA te stemmen?

Dat zou hypothese 1 zijn voor nader onderzoek: de teloorgang komt door de minderheidspositie in het kabinet VVD-PvdA. Er zijn mensen die nog altijd trots zijn op deze recent door de PvdA gedragen verantwoordelijkheid, ze wijzen op de veerkracht van de economie, op de financiële buffers die voor de coronacrisis beschikbaar zijn. Maar ook nogal wat mensen die toen tekenden voor de decentralisatie van welzijn en zorg of de hervorming van het beschut werk, hebben daar nu al hardop spijt van. En de PvdA heeft in de lokale politiek – haar traditionele machtsbasis – niet deze nieuwe lokale macht (of onmacht) tot politieke issue gemaakt en naar zich toegetrokken. Hoe komt dat? Hoe belangrijk deze vraag ook is, het antwoord kan onmogelijk het structurele verlies van zeteltallen verklaren.

Een tweede vraag die sterk in het verlengde van de eerste ligt luidt ongeveer: zijn de gewone mensen sinds het Verdrag van Maastricht (1993), de euro (1999-2002) en de ‘paarse coalities’ (1994-2002) verraden voor een neoliberale agenda? Is het controleren van het kapitalis-

me niet jammerlijk uit handen gegeven door het pleidooi voor vrijhandel en beperking van overheidstekorten, waarbij het verhitte en nog altijd voort tetterende debat over het zogenaamde multiculturele drama verholde dat armoede door culturele tegenstellingen heen snijdt? De suggestie is dat ‘progressief patriotisme’ en ‘activerend arbeidsmarktbeleid’ nooit meer werden dan pogingen om andere narratieven te kopiëren, het nationalistisch-populistische verhaal en het deregulerings- en marktwerkingsverhaal.

Fietsen of zwemmen verleer je niet, sociaal-democratisch stemmen wel

In het onderzoek dat niet komt, zou dit hypothese 2 kunnen zijn: de teloorgang komt doordat de sociaal-democratie de verkeerde middelen koos om haar doelen te bereiken. Alle goede bedoelingen ten spijt – het beginselprogramma van 2006, de Van Waarde-exercitie van de WBS uit 2014 – wordt de voor de sociaal-democratie noodzakelijke coalitie tussen arbeiders en middenklasse bijna onvermijdelijk gespleten door politisering van nieuwe, veelal cultureel bepaalde tegenstellingen.

Onder meer Philip van Praag en Sarah de Lange beschreven dat de afgelopen jaren heel helder in dit blad. Misschien had de Duits-Engelse socioloog Ralf Dahrendorf gewoon gelijk, toen hij al in 1983 stelde dat de sociaal-democratie zichzelf succesvol overbodig heeft gemaakt. De voorbeelden in ettelijke van onze buurlanden wijzen wel in die richting.

Daarmee overlapt een derde vraag, die opkomt omdat in de structureel dalende trend van verkiezingsuitslagen de opevingen (2012, 2003, 1998) vooral verklaard worden door het leiderschap, en hoe dat geframed werd

door de media, door de samenleving, door de partij zelf. Maar hoe om te gaan met dat leiderschap? Zette de leiderschapsstrijd tussen Asscher en Samson in 2016 mogelijk de toon voor het *friendly fire* waarmee een paar onnozelaars ook Asscher in 2021 weer ten val brachten, vlak voor de verkiezingen?

En heeft dat soort interne verkiezingen eigenlijk nog iets met verschil van maatschappijopvattingen te maken? Daar zou hypothese 3 van het niet uit te voeren onderzoek rond gebouwd kunnen worden: de PvdA heeft als vereniging aan soortelijk gewicht ingeboet waardoor ongelukken waarschijnlijker worden. Typische grapjes over de PvdA als 'goed voor de mensheid, slecht voor de eigen mensen' of 'wel lid, geen sympathisant' klinken inmiddels behoorlijk wrang.

Geen onderzoek dus, want wie zit er nu nog op nog meer werk van een commissie te wachten? Maar wel drie vragen die je ook met het gezicht richting toekomst kunt beantwoorden: onder welke condities ga je regeren, hoe verenig je het electoraat op linkse thema's en wat is een politieke partij eigenlijk nog, dezer dagen?

Progressief

Niet alles is verloren. Nederland is van oudsher altijd een rechts land geweest dat (soms) graag naar links luistert. We zijn een conservatief volkje dat van achter de geraniums vertederd naar de gayparade staart. Het kan zijn dat deze nationale karaktertrek de afgelopen tien jaar wezenlijk veranderd is, dat de boze burgerman in onszelf de overhand heeft gekregen. De groeiende aanhang van partijen rechts van de VVD suggereert dat wel. De oorverdovende stilte tijdens en na de verkiezingen rond de Toeslagenaffaire onderstreepte het nog eens. Er is een gevaar dat het oer-Hollandse cultuurgoed, van Cobra tot Provo tot krakers tot antikernwapenhollanditis tot de Dance-industry, het loodje legt onder het bloemkolen-juk van Fred Teeven en Joost Eerdmans.

Toch zijn er nog altijd ook grote groepen onder het electoraat die steun uitspreken voor ruimhartige sociale zekerheid, collectieve volkshuisvesting, een actief klimaatbeleid en internationale samenwerking. D66 won deze verkiezingen acht zetels van de VVD. PvdA'er Herman Tjeenk Willink als misschien wel de meest prominente criticus van marktgericht denken binnen de overheid werd informateur. De democratische rechtsstaat en de verzorgingsstaat zijn dus niet verloren, integendeel. Zo belangrijk vinden mensen deze verworvenheden, dat ze massaal naar de stembus kwamen en er ook allerlei nieuwe partijen voor oprichtten.

Aan de kiezers of aan de ideeën ligt het echt niet. Loyaliteit met een partij kun je in dat perspectief ook interpreteren als vroeg twintigste-eeuwse hondentrouw, horig gedrag een modern burger onwaardig. Zo gek is het ook weer niet dat de Partij voor de Dieren, BIJ1, of DENK ontstonden en succes hebben. Wie bereid is uit te zoomen van het in toenemende mate myopische sociaal-democratisch perspectief, ziet veel engagement. Dus onvermijdelijk is de ondergang niet.

Regeringsdeelname, tja. Zo'n regeerakkoord zou maar beter gewijd zijn aan 'de verdediging van de beschaving' door middel van 'fatsoenlijk beleid'. Dat zijn geen triviale thema's. In de wereld van Rutte, Wilders en Baudet is de beschaving wit, christelijk. Ze zeggen: wat op Urk gebeurt, blijft op Urk. En wie over de Holocaust of het kolonialisme als onderdeel van de westerse beschaving begint, wordt weggehoond. Het rechts-conservatieve idee van beschaving heeft geen mensbeeld, enkel het spiegelbeeld van de leider. Fatsoen, ach. Zo erg is het nu ook weer niet dat de Belastingdienst een 'afpakjesdag' lanceert onder ontvangers van toeslagen. Want waar rook is is vuur, ja toch?

Het progressieve alternatief is een beschaving die bestaat doordat burgers haar dag in dag uit zelf maken, zelf kunnen maken, omdat ze daartoe in staat gesteld zijn, door onderwijs, werk, huisvesting. Een beschaving die

trots is op haar harde ondergrens: geen vernerding. En waarin een mensbeeld gekoesterd wordt, voorbij de employability, voorbij de verlies- en winstrekening. Het is de beschaving die architecten van de verzorgingsstaat als Beveridge en TH Marshall voor ogen hadden, waar mensen in mogen delen door economische zelfstandigheid en sociale waardigheid. En het is het fatsoen van Avishai Margalits fatsoenlijke samenleving, die overigens ook al een rol speelde in het laatste beginselprogramma van de PvdA. De strekking is dat niet iedereen precies eender behandeld kan worden, maar niemand bij voorbaat in een hoek gezet mag worden.

Vernedering, ontmenselijking en grofheid zijn allang niet meer het exclusieve voorrecht van extreemrechts. Bijstandstrekkingen als labbekakken, Suriname als mislukte staat, Nederlanders die moeten oprotten omdat ze klappen voor Erdogan, asielzoekers die heten te worden aangetrokken door gratis borstvergrotingen — dat soort opvattingen kan men tegenwoordig halen bij de partij die de premier levert.

Wie terugkijkt hoe ver we de afgelopen jaren afgedwaald zijn van pogingen om waardering en respect te organiseren — in de uitvoering van de sociale zekerheid, in de publieke omgangsvormen, in de manier hoe we over nieuwkomers praten — realiseert zich dat er wat te winnen is.

Zo'n verlangd regeerakkoord kan als punten hebben, bijvoorbeeld, (spoiler alert: niks schokkends):

- ▶ de bestrijding van de groeiende sociaaleconomische ongelijkheid, via serieuze volkshuisvesting, een hoger minimumloon en bijstand op menselijke maat;
- ▶ collectieve verantwoording in ziekenhuizen, universiteiten en andere publieke voorzieningen, in plaats van marktwerking;
- ▶ klimaatbeleid en zeggenschap voor burgers vormgegeven via industriepolitiek en landbouwpolitiek, dus op de plekken en in

de bedrijven waar het ertoe doet, in plaats van via zonnepaneeltjes of onduidelijke burgerfora of referenda;

- ▶ cultuurbeleid dat makers vrijhoudt met een salaris in plaats van als vrijwilligers manipuleert;
- ▶ et cetera.

Als die ondergrens van de beschaving via zo'n akkoord niet binnen bereik is, en regeringsdeelname dus enkel 'in het landsbelang' gebeurt, dan lijkt een congres logisch, gewijd aan de vraag waar de PvdA het voor doet. Gaat twaalf zetels in het parlement over drie jaar gevierd worden als winst, en gaat dus het zoeken naar hervormingsmacht voorgoed overboord?

Narcisme van het kleine verschil

Wat je in de oppositie kunt bereiken heeft Geert Wilders inmiddels wel laten zien. Verstandiger is daarom in de oppositie zoeken naar overeenstemming met gelijkgestemden, om tot een schaduwkabinet te komen, een links akkoord op hoofdlijnen, een regenboog-coalitie — noem het wat je wil.

Links leed lang aan 'het narcisme van het kleine verschil', de beroemde omschrijving van Sigmund Freud waarmee hij schetste dat mensen hun identiteit en zelfrespect definiëren aan de hand van subtiel onderscheid met directe naasten, omdat daar de grootste bedreiging vandaan lijkt te komen. Freud trachtte daar onder meer het Europese antisemitisme mee te verklaren: zo dichtbij, zo gelijk en juist daarom gehaat. Maar het kost niet veel moeite datzelfde mechanisme te ontdekken in de interactie tussen de linkse partijen. Tegen de achtergrond van overweldigende overeenkomsten, zagen we het scherpst waar we onszelf socialer, slimmer, groener, vinden. (Van de Vlaamse sociaaldemocraat Steve Steveart stamt overigens de overtreffende trap van Freuds mechanisme. Hij zei: in de politiek heb je tegenstanders. Die zitten bij andere partijen. Je hebt er ook vijanden. Die zitten bij je eigen partij).

De zelfdefinitie via het contrast met nabije naasten verliest steeds meer vanzelfsprekendheid bij de afnemende aantallen volksvertegenwoordigers. Men kan een drama maken

Een vraag die nog altijd rondzingt in de PvdA is: wie heeft baat gehad bij de harde ingrepen in de verzorgingsstaat tussen 2012 en 2017?

van het kakkineuze karakter van de Volt-mensen, de onverbeterlijke trotskistische neigingen van SP'ers of de pedanterie waar Groen-Linksers schijnbaar mee geboren worden. Of het potentiële electoraat dat soort emoties deelt, staat te bezien. Collectief investeren om

duurzaamheid te bereiken, een redelijk inkomen voor alle werkenden, woningen in de bindesteden voor modaalverdieners, overtuigde samenwerking in internationale fora, dat zijn gedeelde maatschappelijke verlangens. Peter Kanne beschreef het ook al een recent nummer van dit blad.

Natuurlijk zal zo'n politieke partij een coalitie zijn, met vleugels waarin men elkaar lang niet altijd vertrouwt en waar soms forse meningsverschillen bestaan. Voor de orde, maar dat was altijd het hele het idee achter een partij. Hier of daar is daarom vast nog een verzachtende 'functie elders' nodig, voor een lijsttrekker of ministeriabele die op deze manier zijn of haar *claim to fame* ziet verdampen. Hoe meer direct ruim baan geboden wordt aan alle nieuwe linkse volksvertegenwoordigers, hoe minder dat soort gefnuikte ambities in de weg zullen staan. En eerst maar eens onder ogen zien dat met het land een stuk minder mis is dan met de PvdA. Nog wel.

Goed boeren in het landschap van de toekomst

De huidige landbouwindustrie is niet houdbaar. Ze is niet effectief, levert een enorme verschraving van het bodemleven op en neemt twee derde van het Nederlandse grondoppervlak in beslag. Voor de leefbaarheid van Nederland is het nodig dat we onze landbouw weer veel meer gaan verweven met natuur en bos. Dat is geen utopie. De Universiteit Wageningen (WUR) schetste een dergelijke kaart van Nederland voor het jaar 2120. En het landgoed – dat overblijfsel uit vervlogen tijden – kan als model dienen voor dit landschap van de toekomst.

ERIC BRINCKMANN

Mede-beheerder van landgoed het Lankheet en veldonderzoeker voor Landschapsecologische Systeem Analyses (LESA's)

De *Agricultura* ('Goed boeren') is de titel van het oudste Latijnse proza dat we kennen.¹ Het is geschreven door de conservatieve Romeinse militair en politicus Cato (234-149 v. Chr.), die vooral bekend is geworden door zijn aanhoudende oproep in de Senaat om aartsrivaal Carthago te vernietigen. De *Agricultura* is een almanak over de boerenpraktijk van een middelgroot landgoed. Aan de orde komen de aankoop en het beheer van het landgoed, het zaaigoed, het plantmateriaal, het vee en veevoer, de oogstmomenten van olijven en wijndruiven, de bosbouw, de verwarming van de gebouwen, verschillende taartrecepten, bevoeiingsmomenten, waterberging, inmaak- en perstechnieken.

Sober was Cato en extreem zuinig, alles kon opnieuw gebruikt worden, hardvochtig naar

slaven was hij ook, en van Griekse invloeden moest hij niets hebben. De tekst is doorspekt met gebeden en offers aan plaatselijke goden. Hoe merkwaardig dit alles voor hedendaagse ogen ook mag zijn, één ding valt in deze vroegste beschrijving van het landbouwbedrijf op, namelijk de vanzelfsprekende samenhang van natuur, cultuur, techniek en landschap.

Vriendelijker en herkenbaarder wordt het landgoedbedrijf en de praktische landbouw in de brieven (*Epistulae*) van de Romeinse jurist Plinius Caecilius Secundus, Plinius de Jongere (62-ca 113). We zijn een paar eeuwen en een aantal literaire ontwikkelingen verder.² De tuinen en de boomgaarden, het ploegen van de akkers, het bevoeien van graslanden, de zonnige uitzichten, de zeelucht, de oogst uit de bossen en van houtwallen, het

grazende vee tussen heggen en hagen, takken en brandhout — niets gaat verloren — de functies van beken en het decor van de bergen worden beeldend beschreven. Vooral ook de leefbaarheid met burens, personeel en gasten en de gerieflijke inrichting van Plinius' villa komen in zijn *Epistulae* uitgebreid en ordelijk voorbij. Veel van wat hij schrijft kunnen we op de villa's en de bijbehorende middelgrote landgoederen betrekken die onderwijl ook in de lage landen op de stuwwallen waren aangelegd, met fraaie uitzichten over de rivierdelta van *Germania inferior*.

Twee derde van het Nederlandse grondoppervlak is niet-toegankelijke landbouwgrond

Dit klassieke proza gaat over het type landschap dat onlangs door Wageningen Universiteit weer als nieuw is gepresenteerd op een kaart van Nederland in het jaar 2120.³ Van 120 voor Christus naar 2120 na Christus lijkt helemaal niet zo'n grote sprong, het is vooral een schaalessprong. In dat toekomstbeeld staat een bosrijk natuurlijk landschap centraal bij de inrichting voor energiewinning, waterbeheer (vasthouden, bergen, benutten en dan pas afvoeren), economie, landbouw, bosbouw, boslandbouw, wonen en werken.

Circulariteit is het basisprincipe van dit nieuwe landschap. Dierlijke mest en reststromen van organisch materiaal van huishoudens, overheden en bedrijven uit afvalwater en baggerspecie zorgen voor een vruchtbare bodem. De primaire landbouw (akkerbouw, tuinbouw en veehouderij) is volgens deze denkrichting in 2120 een integrale functie geworden van een leefbaar natuurlijk (zee) landschap. Het productiesysteem is aangepast

aan de draagkracht van de aarde. Als je dit landschapsbeeld combineert met de groene stad van de toekomst⁴ ontstaat een beeld van Landgoed Nederland 2120. Te mooi om waar te zijn lijkt het bijna, maar praktisch dichterbij dan men zou vermoeden.

Landbouwgrond: een geïsoleerd landschap

In het scenario van de Universiteit Wageningen zal de landbouw tegen 2120 niet meer de scherp geïsoleerde entiteit zijn die het nu is. Het zal nog ongeveer een derde van het land beslaan. Op dit moment is twee derde van het huidige Nederlandse grondoppervlak landbouwgrond: grofweg twee van de ruim drie miljoen hectare die ons land aan bodem rijk is. Het gebruik van de huidige landbouwgrond is geïsoleerd van de andere functies.

Veel grond- en hulpstoffen en bestanddelen van veevoer zoals soja, palmolie en tapioca voor de primaire landbouw, worden bovendien van ver buiten onze grenzen ingevoerd, uit Zuid-Amerika, Afrika en Azië. Van de productie die we hier realiseren wordt ook weer eens 75% uitgevoerd.⁵ Voor ons eigen voedsel zijn we dus grotendeels van import afhankelijk, en wat onze eigen landbouw betreft zijn we een doorvoerland, waarbij lokale en regionale groene reststromen die onder meer voor ruwvoer en bemesting gebruikt kunnen worden, onbenut achterblijven.

Om in Nederland op 1,8 miljoen hectare landbouwgrond de huidige productie te genereren, zijn nog eens 3,2 miljoen hectare grond elders in de wereld nodig. Nog een keer de oppervlakte van Nederland dus. Een type grondbeslag dat tot grootschalige ontbossing en verlies van biodiversiteit leidt. Bovendien gaat onze landbouw gepaard met de klimaatbelastende en energie-intensieve productie van ammoniak voor kunstmest: zo'n 2,5 miljard m³ Nederlands aardgas gaat eraan op.⁶

En hoewel we absoluut gezien veel meer produceren dan halverwege de vorige eeuw, is er steeds meer energie nodig om eenzelfde

eenheid landbouwproduct te genereren. In 1950 leverde de landbouw net iets meer energie op dan deze aan energie kostte. In 2015 was de input per hectare ruim zes keer zo hoog als de output. Onze huidige landbouw heeft dus zes eenheden energie nodig om één eenheid energie te produceren.⁷

De bodem, waar de productie om draait, lijdt hier het meeste onder.⁸ Hogere opbrengsten krijgen voorrang op de zorg voor de bodem, die als een accu wordt leeggetrokken. De boer moet steeds meer energie en arbeid in de grond stoppen om dezelfde hoge productie te houden. De bodem wordt opgebruikt en krijgt niet de tijd en aandacht om te herstellen.

Door eenzijdige bemesting en te weinig gebruik van beschikbare organische reststromen is de bodemvruchtbaarheid sterk afgenomen. De menging van mest en urine die als drijfmest wordt uitgereden reduceert het bodemleven⁹, met als meest zichtbare indicatie het verdwijnen van de regenworm.¹⁰ De toevoeging van toegestane, maar nog steeds te grote hoeveelheden kunstmest, die maar ten dele worden opgenomen, verstoort de bodembalans nog verder.¹¹ Schadelijke bacteriën en schimmels krijgen hierdoor de overhand, ziekten en plagen nemen toe, met als gevolg een toenemend gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen en gewasbeschermers die een zware wissel trekken op het insectenbestand. Ook hierdoor wordt het natuurlijk herstel van de bodembio- logie vertraagd of zelfs onmogelijk gemaakt.¹²

Door het verminderde bodemleven wordt de organische stof die wordt ondergeploegd, nauwelijks omgezet tot humus die de mineralen en sporenelementen optimaal voor de plant beschikbaar stelt.¹³ Dat dit ook consequenties heeft voor de voedingswaarden van landbouwproducten lijkt voor de hand te liggen, maar hierover bestaat veel discussie.¹⁴ Voor het directe landgebruik zijn de consequenties echter onmiskenbaar: met het verdwijnen van het bodemleven en het achterblijven van microbiologische omzetting verdwijnt ook de structuur uit de bodem, zodat landbouwmachines wegzakken en grotere

machines nodig zijn. Machines die de bodem door hun grote gewicht nog verder verdichten. Neerslag stagneert op die dichte bodem en er ontstaan zuurstofloze condities in de ondergrond, met als gevolg dat er meer methaan en lachgas – zware broeikasgassen – aan de bodem ontsnappen.

Hogere opbrengsten krijgen voorrang op de zorg voor de bodem, die als een accu wordt leeggetrokken

Circa 50% van de Nederlandse ondergronden is oververdicht, in sommige provincies is dat zelfs bijna 70%.¹⁵ Het teveel aan (nitraat) stikstof, fosfaat en bestrijdingsmiddelen spoelt af naar het oppervlaktewater en de aanliggende natuur, waardoor ook daar de biodiversiteit dramatisch is teruggelopen. Dit in combinatie met stikstofdepositie betekent alleen al voor de insectenpopulaties in natuurgebieden een vermindering van insecten in de afgelopen decennia met zo'n 75%.¹⁶

Het lijkt duidelijk waarom we zoveel meer energie voor dezelfde eenheid nodig hebben ten opzichte van zeventig jaar geleden: we laten de natuur niet meer het werk doen dat ze voor ons zou doen als we met haar meewerken. De landbouw van vandaag is een geïsoleerde wereld die zich onttrekt aan de natuurlijke logica van het landschap. Letterlijk een geïsoleerde wereld, want deze tweederde oppervlakte van Nederland is niet of nauwelijks voor burgers toegankelijk. We leven, wonen en werken met z'n allen op 15% van het oppervlak en hebben een 'uitloop' in nog eens 15% bos, natuur of strand. Wie een kano, waterplank of boot heeft, of schaatsen in een vrieswinter, beschikt over nog een paar procenten meer bewegingsruimte.

De landbouw met de omvangrijke import die nodig is voor de productie, het grootschalige gebruik van fossiele energie, het enorme grondbeslag en de bijbehorende negatieve milieu- en klimaateffecten levert al met al slechts 1,4% toegevoegde waarde (verkoopwaarde minus de kosten van de ingekochte grond- en hulpstoffen) aan het bruto binnenlands product op.¹⁷ Deze sector moet veel slimmer en duurzamer georganiseerd kunnen worden.

Cijfers en verhoudingen zeggen veel. De hierboven genoemde 1,4% bbp wordt meestal niet expliciet genoemd in de media die Nederland graag als agrarische grootmacht presenteren. Wat wel genoemd wordt is het totale aandeel van het 'agrocomplex' (tussen de 6 en 7%).¹⁸ Daar vallen producenten van kunstmest, zaden, diervoeders en machines onder, het loonbedrijf en de grote bedrijven die voedsel afnemen en verhandelen (2,7% van het bbp). Maar ook Argentijns vlees dat via Rotterdam naar Duitsland wordt vervoerd, of ingevlogen Braziliaans fruit dat wordt omgepakt en doorgevoerd, geïmporteerd fruit dat wordt geperst en verpakt, de omvangrijke cacaoverwerking, maar ook kippen-slachtmachines en de bijbehorende technische kennis die worden geëxporteerd.

Veel van deze zaken staan los van het feitelijke grondgebruik van de Nederlandse bodem.¹⁹ Als je alleen meetelt wat direct samenhangt met het Nederlandse grondgebruik, is het aandeel van de landbouw niet veel groter dan dat van de cultuursector.²⁰

Meestal worden de totale exportgetallen genoemd: met een waarde van ruim € 90 mrd en de enorme tonnages die hiermee gepaard gaan, terwijl de energiekosten die moeten worden gemaakt om dit te produceren, te distribueren en te exporteren meer dan € 60 miljard bedragen, pas later in de publicaties (al dan niet bij elkaar opgeteld) worden vermeld. Laat staan dat de uitstootcijfers van broeikasgassen en stikstof direct worden gekoppeld aan deze cijfers. Alleen al voor de primaire landbouw is dat respectievelijk 14% en 61%. Het aandeel van de landbouw in de stikstofdepositie in de natuurgebieden is 46%.²¹

Onbenoemd blijft meestal ook het effect dat bestrijdingsmiddelen (biociden) en gewasbeschermers hebben op de menselijke gezondheid, en dat is nog afgezien van infectieziekten als Q-koorts en corona-besmettingen in slachthuizen en nertsfokkerijen. Er komen steeds meer aanwijzingen dat niet alleen het bodemleven en de flora en fauna zwaar worden belast door onze manier van landbouw bedrijven, maar dat door stikstof veroorzaakte fijnstofverbindingen bij mensen onder meer longziekten en hartaandoeningen tot gevolg kunnen hebben. Over het gebruik van glyfosaat en de relatie met kanker worden omvangrijke rechtszaken gevoerd. Er zijn in Europa zo'n tweeduizend pesticiden in omloop met vijfhonderd actieve stoffen waarvan we de combinatie-effecten niet of nauwelijks kennen. Op Europees niveau is hier inmiddels een fundamenteel onderzoek naar gestart.²²

Ecomoderne verspilling

Veel en goedkoop produceren is nog steeds het dominante uitgangspunt van de confessionele, marktliberale en populistische politiek in Nederland en tot nu toe mocht dat ten koste gaan van natuur, klimaat en gezondheid. Oplossingen voor urgente problemen worden vooral gezocht in kostbare grootschalige technische (voedings)oplossingen, luchtwassers, ventilatiesystemen, slimme stallen, eiwitreductie, grote zelfrijdende aardappelenbietenrooiers, 'precisie melktechniek' en 'lange afstands-transport optimalisatie'. Maar problemen die door primair technisch en industrieel denken zijn ontstaan, worden niet met louter technische middelen opgelost.

Willen we het klimaat, de natuur en onze gezondheid dienen, dan is niet een louter technische aanpassing van de huidige landbouwproductie nodig, maar is een ander type productie vereist. Wat we nodig hebben is het slim combineren van landschapsfuncties en het herwaarderen en integreren van ecosystemen. Hoogwaardige technologie is bij dit alles dienend, niet leidend.

Het enige doel dat het verder opvoeren van de landbouwproductie dient is het bedrijfsmatig mee kunnen groeien met de schaalvergroting. Het is een zichzelf versterkend mechanisme geworden, met als legitimatie dat de wereld niet zonder onze productie kan, sterker: dat Nederland de wereld voedt. Die populaire stelling vraagt om een sterke nuancering: bijna 80% van de Nederlandse landbouwproducten wordt in de EU afgezet met Duitsland als grootste afnemer.²³ Daarbij betreft een substantieel aandeel van de export van tuinbouwproducten de sierteelt, snijbloemen en bloembollen. Daar kleur je de wereld mee, maar de wereld voeden is een ander verhaal.

Feitelijk is het aandeel van de landbouw in het bbp niet veel groter dan dat van de culturele sector

Onze export naar ontwikkelingslanden remt daar nota bene de ontwikkeling van een zelfstandige voedselproductie.²⁴

Europa zal niet verhongeren als wij op kleinere schaal gaan produceren: er is namelijk sprake van een prijsgedreven overproductie en een omvangrijke voedselverspilling, een fenomeen dat als eerste moet worden aangepakt. Ook de rest van de wereld is er op termijn bij gebaat als wij in Nederland afstappen van schaalvergroting. De 'noodzaak' tot schaalvergroting is een aanname die wortelt in het naoorlogse industriële modernisme. De doctrine luidt dat alleen grootschalige landbouw de wereld kan redden en dat dit duurzaam kan, omdat de technologie ons daartoe in staat stelt. De pleitbezorgers van deze zienswijze zien zich daarbij vooralsnog ondersteund door de wereldvoedselorganisatie

(FAO).²⁵ Kleinschalige productie staat in dit perspectief gelijk aan armoede.

Deze ecomodernisten voegen een makkelijk te communiceren natuurvisie aan hun verhaal toe: hoe meer voedsel van een hectare kan worden geoogst, des te meer ruimte we overhouden voor grootschalige natuur. Echte natuur, niet dat arbeidsintensieve lokale gedoe met voedselbossen, heggen en hagen en schlemielige stukjes hei, bos en veen.²⁶ Dat klinkt verleidelijk, maar plaatselijke schaalvergroting gaat gepaard met een even grootschalige vernietiging van nog bestaand hoogwaardig, want biodivers, natuur- en cultuurlandschap.

Kleinschalige (biologische) landbouw past volgens de ecomodernisten niet bij onze toekomst; deze zou niet de volumes kunnen opleveren die we nodig hebben. Dit denken gaat uit van het huidige consumptiepatroon en de extrapolatie daarvan naar de toekomst. En daar zit precies het probleem. Van de mondiale landbouwgrond is 83% bezet voor veevoer, inclusief 20% weidegrond waarop ongeveer 1,5 miljard koeien rondlopen, waarvan 265 miljoen melkkoeien.²⁷ Dit is een enorm verlies aan oppervlakte voor potentiële eiwitrijke voedselgewassen voor menselijke voeding, die nu via (klein/pluim/rund)vee als vlees worden geconsumeerd.

Via rundvlees bijvoorbeeld, gaat 96% van de eiwitten verloren die een dier aan voer consumeert.²⁸ Maar de sojabonen die we nu voor veevoer gebruiken, hebben een hoge voedingswaarde en zouden we als mensen ook direct kunnen eten. Oorspronkelijk zette het vee gewassen als gras — dat we toch niet kunnen eten — om in vlees en zuivel. Varkens consumeerden het afval dat niet meer voor menselijke consumptie geschikt was. Tegenwoordig brengt onze 'vleesproductie' een enorm eiwitverlies met zich mee, door het indirecte gebruik van menselijke voedingsbronnen. Dan hebben we het nog niet eens over het energie- en waterverbruik.²⁹

We moeten natuurlijk realistisch blijven, niet iedere wereldburger wordt of blijft vege-

tariër, maar een vermindering van de vleesconsumptie en de consumptie van andere dierlijke producten en meer plantaardige landbouw liggen voor de hand. Daarnaast kan een deel van het veevoer vanuit een heel andere bron worden geproduceerd. De Voedsel- en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) berekende in 2011 dat minstens eenderde deel van ons voedsel verloren gaat of verspild wordt.³⁰ In Japan wordt wel al 35% van het etensafval na verhitting omgewerkt tot veevoer. Kortom, met een meer plantaardiger landbouw en (her)gebruik van restvoedsel of voedselafval kunnen we met substantieel minder grond toe en kunnen we voldoende voedsel leveren met het oog op de voorspelde bevolkingsgroei voor de komende eeuw.³¹

Momenteel komt slechts 30% van het voedsel in de wereld van grote bedrijven en 70% van kleine boeren.³² Die kleine boeren produceren weliswaar kleinschalig, maar ze zorgen voor meer dan alleen voedsel. Ze 'produceren' ook biodiversiteit door aanliggende natuur en kleinschalige landschapselementen in stand te houden. Door de inzet van handarbeid wordt er nauwelijks fossiele brandstof gebruikt. Grondgebruik met mest van weinig vee, lokale teeltgewassen, nauwelijks of geen kunstmest en pesticiden houden het bodemleven vitaal en beperken de uitstoot van broeikasgassen. Bovendien is het watergebruik minimaal. Het transport beperkt zich meestal tot de lokale markten.

Dit alles bij elkaar heet armoede. En dat klopt. Maar we moeten oppassen het bij deze conclusie te laten, want tegelijkertijd is het een integratie van functies die tot duurzaam landgebruik en vitale bodems leidt en die de Universiteit Wageningen voor 2120 als een ideaal klimaatlandschap projecteert.

Kansen voor kleinschalige landbouw

Het lijkt het meest effectief om de bestaande kleinschalige traditionele landbouw te gaan ondersteunen en versterken, op zo'n manier dat voor boeren een goed inkomen mogelijk is

en de arbeidsomstandigheden en gezondheid verbeterd worden. Dit kan door de klimaat- en milieubijdrage te verzwaren en de zware arbeid met 'zachte' technologie te verlichten. Een sprekende metafoor kan de boer in de Andes zijn die met 75 kilo oogst op zijn rug de berg af moet naar de markt in het dal. Met een 'exoskelet' kan hij dat een werkend leven lang volhouden.

Lokale teelttechnieken kunnen geoptimaliseerd worden, agro-ecologische kennis kan worden gedeeld. In Azië zijn er succesvolle projecten van het Sustainable Rice Platform waarin waterbesparingstechniek in de rijstteelt zorgt voor een substantiële vermindering van de methaanuitstoot, terwijl kleine boeren erdoor meer inkomen genereren.³³

Ook in Afrika lopen er succesvolle projecten waarbij de rijstteelt wordt aangepast. Hier gaat het om optimalisering onder vooral droge omstandigheden, met minder gebruik van water, zaad, chemicaliën en arbeid en een significant hogere opbrengst.³⁴ Op datzelfde continent vindt binnen het project 'The Great Green Wall' succesvolle regeneratie van gedegradeerd land plaats. Lokale boomsoorten houden hierdoor weer water vast, het bodemleven komt weer op gang, er is veel minder of soms zelfs helemaal geen kunstmest nodig en de omvang van graanoogsten neemt bovendien toe.³⁵

In China, nog zo'n voorbeeld, is een oppervlakte zo groot als Nederland in korte tijd van een door kleinvee overbegraasd woestijnlandschap omgetoverd in een groene oase. Hierin kunnen voormalige geitenboeren een nieuw bestaan opbouwen.³⁶ Overbegrazing leidt tot verwoestijning, maar planmatige begrazing met grote kuddes, kan juist leiden tot regeneratie van de bodem door bemesting en betreding. Vee kan op deze manier strategisch worden ingezet. Grassen krijgen weer de kans optimaal te groeien, water wordt vastgehouden, akker- en tuinbouw zijn weer mogelijk op tot voor kort uitgemergelde bodems. Vlees, zuivel en groenten kunnen binnen korte tijd en zonder kunstmest de lokale bevolking

voeden en ook nog samengaan met behoud en versterking van wilde flora en fauna.³⁷

Ondertussen zijn er invloedrijke initiatieven ontstaan, gericht op zaadselectie van lokale voedselgewassen, waaronder soorten die tien keer meer productie opleveren en tien keer minder water verbruiken. De Slow Food-beweging ondersteunt via het *Terra Madre*-project voedselgemeenschappen over de hele wereld.³⁸

Op de kleinschalige landbouw in het rijke Europa en Nederland hebben dit soort mooie initiatieven vooralsnog weinig effect. Het onlangs gesloten Europese landbouwakkoord laat zien dat twee derde van de landbouwsubsidies nog steeds naar de intensieve landbouw gaat. Zo'n 50% van Europa is landbouwgrond en 70% daarvan is ingericht ten behoeve van veevoerproductie. Er zijn weinig dwingende bepalingen om de natuurinclusieve landbouw serieus te doen groeien en de uitstoot van broeikasgassen door beter bodembeheer te beperken.³⁹

De Europese *Green Deal* lijkt niet voor de landbouw te gelden, hoewel er hiermee in Europa wel wat meer nadruk op de promotie en ondersteuning van biologische landbouw komt te liggen. Nog steeds domineert de gedachte dat we het zonder grootschalige intensieve landbouw niet gaan redden.

Ook in Nederland is het aandeel van natuurinclusieve landbouw beperkt, dat wil zeggen boerenbedrijven waar duurzame kringlopen vergaand in de bedrijfsvoering zijn geïntegreerd.⁴⁰ Natuurinclusief is nog lang niet biologisch. Gecertificeerde biologische boeren, een volgende stap op de duurzaamheidsladder, maken slechts 3,2% van het totaal aantal boeren uit, met iets minder dan 4% van het agrarisch oppervlak.⁴¹

Veel van deze agro-ecologische bedrijven boeren overigens goed. Het simpele antwoord van hun succes is: 'minder'. Minder productie in combinatie met betere marktprijzen. Minder produceren betekent weliswaar minder kilo's, maar ook beduidend minder kosten: minder kunstmest, minder krachtvoer, min-

der bestrijdingsmiddelen, minder antibiotica, minder dierenartskosten, minder investeringen in nieuw materieel voor verdere opvoering van de productie. Onder de streep blijft er uiteindelijk meer over.

De biologische graaskoe wordt nagenoeg geheel gevoed door het natuurlijk grasland waarop zij wordt geweid, een paar procent bijgevoerd uit eigen voedergras.⁴² Vers weidegras is uiteindelijk de gezondste en financieel meest voordelige voeding voor de melkproductie. Dit 'minder' brengt bijna het dubbele op aan melkgeld. Met minder koeien is 'rotatiebeweiding' beter mogelijk: het dagelijks omweiden van het vee, waardoor de bodem — die al veel minder belast wordt doordat er geen kunstmest wordt gebruikt en er een afname is van drijfbemesting — verder verbeterd wordt. Met de rotatie wordt de hoogste grasgroei gerealiseerd en ook de kosten van maaien en inkuilen worden sterk beperkt. Dit alles met de koeienvlaai als symbool van de kortste kringloop. Mest en urine komt met de buitenkoe gescheiden op de bodem en vormen daardoor geen giftig mengsel. Een actief bodemleven neemt het direct op. Niets nieuws onder de zon.

Zo heel eenvoudig is overstappen naar dit 'ouderwetse' model helaas niet als je als boer opgesloten zit in een strak geregisseerd hightech opschalingstraject met leveranciers, adviseurs en banken. Vaak is deze materiële detentie een gevolg van geïsoleerd leven en werken, van trots en eergevoel, solidariteit met vakbroeders en niet (aan elkaar) willen toegeven dat een ingesleten praktijk (van nog maar enkele decennia!) ook anders kan. De boer is op afstand van zijn land komen te staan, is van landsman tot louter ondernemer geworden.

Dat doorbreken gaat niet in één keer. Regionale maatschappelijke samenwerkingsverbanden met bredere doelstellingen dan alleen gewas- of zuivelvolume kunnen hierbij helpen. Een sprekend voorbeeld van zo'n samenwerkingsverband is de zuivelcoöperatie Schiermonnikoog, waar de eilandboeren zich

verenigd hebben om natuur en landbouw weer te integreren. Dat was een heel proces, maar voor hun extensivering hebben zij ook het eiland mede-verantwoordelijk gemaakt. Aan de bewoners, buurtsupers, hotels, restaurants en cafés is gevraagd consequent de eigen eilandproducten af te nemen.⁴³

In de komende jaren zal ongetwijfeld verwaarding van klimaat- en ecosysteemdiensten plaatsvinden die met duurzaam of biologisch boeren te realiseren zijn: minder betekent namelijk dat er méér koolstof wordt vastgelegd (extra ondersteund door groenbemesting) en de uitstoot van broeikasgassen methaan en lachgas beperkt wordt. Dit is veel goedkoper en sneller te realiseren met biologisch boeren dan via dure technische innovaties die nodig zijn om bij opschaling nóg meer vervuiling te moeten afvangen en terugdringen. Dezelfde bank die de industrialisering financierde, zou prima kunnen komen met oplossingen om financiële barrières naar duurzaam boeren te verminderen. Onlangs is er al een Rabo Carbon Bank aangekondigd, die boeren gaat helpen om CO₂ vast te leggen in de bodem en zo verantwoordelijkheid richting kringlooplandbouw te nemen.⁴⁴

Het landgoedmodel

We hoeven niet te wachten tot 2120 om in het ideaal-landschap rond te lopen dat door de Wageningen Universiteit is geschetst; dat type verwevingslandschap bestaat al. Nog niet op de gewenste schaal, maar het is toch al in beduidende omvang aanwezig, namelijk in vorm van landgoederen. Het landgoed is de oudste bedrijfsvorm die we kennen, ze bestaat nog steeds en de eigenheid ervan is ook nog steeds gebaseerd op de vanzelfsprekende verweving van de functies bosbouw, landbouw, wonen, recreëren, water- en natuurbeheer.⁴⁵

Er zijn meer dan 1800 landgoederen in Nederland, waarvan de meeste aangesloten zijn bij de Federatie Particulier Grondbezit, met een gezamenlijke oppervlakte van zo'n 200.000 ha. Ter vergelijking: Staatsbosbeheer

heeft 300.000 ha in beheer, Natuurmonumenten 100.000 ha en de provinciale landschappen ook zo'n 100.000 ha. Op deze laatste oppervlakten ligt het accent veelal op grootschalig natuurbehoud- en ontwikkeling. Je zou kunnen zeggen dat de Nederlandse landgoederen daarentegen een verwervingslandschap vertegenwoordigen dat ligt tussen de grootschalige natuur van de terreinbeherende natuurorganisaties en de productievlakten van de grootschalige, industriële landbouw.

Het aandeel van de landbouw in de stikstofdepositie in natuurgebieden is 46%

Op landgoederen is de historische landschapsstructuur grotendeels nog intact, houtwallen, hagen, heggen en oude erven zijn er meer gespaard dan in elk ander boerenland. Beken hebben er dikwijls nog hun oude loop en vloeisystemen zijn op veel plekken weer te activeren.⁴⁶ Cato en Plinius zouden er niet verbaasd rondlopen. Lang is er gekeken naar landgoederen als feodale relictten uit een verleden. Maar door dat landschapsconservatisme, letterlijk door het koste wat kost willen behouden van deze historische ruimtelijke eenheden, is een landschap bewaard gebleven dat nu ineens aan de klimaatadaptieve en -mitigerende eisen voldoet.

Landgoederen kunnen paradoxaal genoeg nu worden beschouwd als het landschap van de toekomst. Er heersen ideale uitgangssituaties om de landbouw weer te integreren in het natuurlijke landschap. De biodiversiteit, toch al hoog vanwege de tienduizenden kilometers heggen, hagen, zoomvegetaties langs zandwegen en overgangszones als bosranden, kan er extra versterkt worden. Dit biedt ook grote kansen voor versneld natuurherstel in de omgeving van landgoederen. Bij de herinrich-

ting en verduurzaming van het omliggende gladgekavelde en monotone landbouwgebied rondom landgoederen, kunnen soorten zich dan weer makkelijk vanuit deze kerngebieden verspreiden. Het kleinschalige verwevingslandschap is bovendien een favoriet recreatielandschap.⁴⁷

Het effectief met elkaar verweven van de verschillende landschapsfuncties is ook op landgoederen overigens geen makkelijke opgave, want al die functies zijn in de afgelopen eeuw economisch en juridisch gescheiden geraakt. Het zijn sectorale eenheden geworden met eigen wetmatigheden. Zo gebiedt de Wet Natuurbescherming bescherming van vogels in broedtijd in (productie)bossen en natuurterreinen, terwijl een dergelijke bescherming niet geldt voor vogels die in het gras nestelen op een direct naastliggende hooiland. Dat is namelijk 'industriële' grond, een radicaal andere functie waar andere juridische regels gelden.

Een substantieel aandeel van de export van tuinbouwproducten betreft de sierteelt, snijbloemen en bloembollen

Vogels, maar ook jonge hazen en jonge reeën zijn er overgeleverd aan de bereidheid van een agrariër om voorzichtig te zijn. Loonbedrijven die snel en veel meters moeten maken met hun grote maai-, mest-, oogst- en baalmachines, hebben er doorgaans weinig tijd en aandacht voor. Gelukkig zijn er veel boeren die gewetensvol voorwerk doen, maar het blijft een schrijnend contrast.⁴⁸

Hoe dan ook, functies liggen op landgoederen direct naast en door elkaar en zijn daarom, de regelgeving ten spijt, op een natuurlijke manier verweven. De bodemschimmels

van de bossen, wallen en hagen werken door in de landbouwgronden. De bacteriën van hooi- en bouwland verspreiden en vermeerderen zich ook in de bossen. Wat je in het bos doet, werkt dus door en andersom.

Lanen en bosopstanden functioneren als windsingels waardoor de verdamping minder is. Verminderde grasgroei door schaduw, wordt ruim gecompenseerd door de betere vochtcondities in de zomer. Water dat in (broek)bossen wordt geborgen en vastgehouden in de winter, wordt in de drogere maar ook schaduwrijkere perioden langzaam afgegeven en helpt het bouwland langer door droge zomers heen te komen en de gewasopbrengst op peil te houden.

Veeteelt en pluimvee kunnen van aanliggende productiebossen profiteren. Zo zijn er uiteenlopende initiatieven om in bosranden voederhagen aan te leggen als ruwvoer voor koeien en geiten, zijn er bosuitlopen voor kippen gecreëerd en ook met boslandbouwssystemen wordt geëxperimenteerd. Nieuwe aanplant van oogstbomen profiteert van begrazing, bemesting en betreding.⁴⁹ In een aantal landgoederen worden in rap tempo voedselbossen aangelegd, een functie die zich goed voegt in een landschapstype waar de overgang van boomgaard naar bos gewoon was.⁵⁰

Waterschappen werken mee aan de nodige beekherstel- en waterbergingsprojecten. Er wordt gewerkt aan het definiëren en financieren van groene (natuur) en blauwe (water) ecosysteemdiensten voor samenwerkende boeren, bosbouwers en natuurbeheerders. Op landgoederen zijn dit vanzelfsprekende samenwerkingsverbanden. Daarom zijn er speciale pachtcontracten ontwikkeld voor boeren, met een beter bodembeheer en het versterken van natuurfuncties.⁵¹

In 2019 hebben 140 landgoederen met een gezamenlijk oppervlak van 150.000 ha het manifest *Klimaatrobuuste Landgoederen* ondertekend waarmee zij zich uitspreken om meer en actiever dit soort maatregelen te gaan nemen. In verschillende provincies

lopen vanwege het manifest gesprekken over het onder meer realiseren van robuuste zones met klimaatslimme bossen.⁵² Er is een *Open Bodemindex* (OBI) ontwikkeld om een beeld te krijgen van de bodemvruchtbaarheid en -vitaliteit. Binnen het innovatieve praktijkplatform *Soil4U* worden landbouwbodems op landgoederen met deze OBI in kaart gebracht in samenhang met eDNAscans en bodemsensoren (bodemvocht en koolstof). Zo kan de mate bepaald worden van de mindering van de uitstoot van broeikasgassen en de toename van koolstofvastlegging door aangepast bodembeheer. Steeds meer kan er met dit soort instrumenten gericht gestuurd worden op een betere bodem en dus een beter landschap.

Dat is nodig want net zoals in de gras- en akkerbodems schadelijke bacteriën de overhand kunnen krijgen door vermesting, verdroging, verdichting en verzuring, kunnen schadelijke insecten dat in het bos. Neerslag van stikstof zorgt voor minder schimmels in de bosbodem, waardoor minder voeding en vocht naar de bomen worden aangevoerd. Met langere droogteperiodes wreekt zich dat: insectenplagen krijgen de kans de bossen aan te tasten. Zo kan bijvoorbeeld de fijnspar bij gebrek aan vocht onvoldoende sap- en harsstromen aanmaken om een dergelijke aanval te keren. Hele bospercelen kunnen op deze manier afsterven.

Voorals de es, eik en fijnspar zijn hier tot nu toe het slachtoffer van, maar ook de grove den wordt aangetast door schadelijke schimmels en eveneens de beuk staat onder druk. Duizenden hectares bos zijn aangetast of reeds gekapt om verspreiding van plagen te stoppen. In Duitsland is een oppervlakte bijna zo groot als het hele bosareaal in Nederland al gesneuveld om deze reden. Het enorme aanbod van hout heeft de prijs voor jaren doen kelderen. Een betere vochthuishouding, meer water in het bos om schimmelgroei te stimuleren, microfauna te beschermen tegen stikstof en langer droge periodes te doorstaan is één van de antwoorden hierop.

Op het landgoed het Lankheet, Zuid-Twente/Noord-Achterhoek – waar ik medebeheer-

der ben – worden hiervoor historische waterfuncties met de Kaderrichtlijn Water (KRW), biologische landbouw en klimaatmaatregelen verbonden. In het verleden bevloeiden boeren hun hooilanden om de vorst uit de grond te houden in de winter, te bemesten in het voorjaar (kalk en mineralen in slib) en te irrigeren in de zomer. De bevoeiingssystemen zijn weer hersteld, maar nu met het oog op waterberging, waterzuivering, droogtebestrijding, vitalisering van de bodem en herstel van beekbegeleidende natuur.

Water uit de lokale beek wordt in rietvelden gezuiverd, gedeeltelijk gecombineerd met teelt van kroos (*Lemna*) en kroosvaren (*Azolla*).⁵³ Die gewassen zuiveren eveneens het water door stikstof en fosfaat op te nemen. Het opgewaardeerde, ecologische water wordt in broekbossen opgeslagen en verdeeld via een oud bekenstelsel van waaruit het gebruikt wordt om bloemrijk hooiland mee te bevoeien, waardoor het bodemleven extra wordt gestimuleerd.

Een actief bodemleven legt meer koolstof vast en vermindert de uitstoot van methaan en lachgas. Het kruidenrijke hooi dient als ruwvoer voor de biologische melkveehouder. Het riet wordt gemaaid en verwerkt tot akkercompost en gehakseld gebruikt als stalstrooisel. Kroos en kroosvaren worden geoogst en dienen als eiwitaanvulling van het ruwvoer. Het zijn korte ketens, waarin bos, natuur en landbouw in elkaar grijpen.

Landbouw als onderdeel van het landschap

Het verweven landschap van landgoederen is voor de natuurinclusieve streekboer een optimale biotoop. Een extensieve productie vraagt ook om een ruimer grondbeslag voor vee en gewas, dus per saldo komen er geen enorme oppervlaktes landbouwgrond vrij voor groot-schalige bossen of natuur. Wel ontstaat een gevarieerd cultuurlandschap, met alle natuurlijke (bos)elementen. Rust en ruimte in een natuurlijke omgeving zijn zowel voor wonen,

recreatie en sport belangrijk, en goed te verzilveren als we minder grond exclusief voor de landbouw gebruiken.⁵⁴

De lokale voedselproductie kan worden afgezet op lokale markten en bij lokale horeca.⁵⁵ Wat voor de boer in de Andes en in Afrika geldt, geldt hier ook: er wordt naast voedsel ook biodiversiteit 'geproduceerd', er worden minder broeikasgassen uitgestoten en minder fossiele brandstof gebruikt. Omdat de tussenhhandel wegvalt, zijn deze producten, ondanks aanzienlijk meer handarbeid, niet veel duurder dan in de supermarkt.

In Frankrijk, waar ze de beste producten vooral zelf opeten, is streekconsumptie, gesteund door de overheid, heel normaal. In landen om ons heen is men gewend en gesteld op voedsel van eigen bodem en wordt lokale productie door de overheid gestimuleerd. In Nederland koopt 20% van de consumenten regelmatig van de streek, maar de potentiële afzetmarkt hiervoor is veel groter.⁵⁶

Welke politieke barrières zijn er om dit ideaal te verwezenlijken? Vooral het vastzitten in de schaalvergrotingsmodus en denken in puur technische oplossingen werken belemmerend. Maar de klimaat- en stikstofproblematiek dwingt eenvoudigweg tot een andere benadering. Louter technische oplossingen zullen te duur blijken te zijn; veel 'innovatieve' ingrepen verkleinen de emissies namelijk nauwelijks.⁵⁷

Om deze omslag waar te maken is een politieke visie nodig die de landbouw als integraal onderdeel ziet van het landschap en niet als

een industrie op zichzelf. Een visie waarin ook de kosten van landbouwgerelateerde ziektes en volksgezondheid en de herstelmaatregelen vanwege het verlies aan biodiversiteit worden meegerekend en de klimaatvoordelen aan het beheer van het land worden toegerekend.

Het Rijk en de provincies kunnen de huidige financiële waardering voor (agrarisch) natuurbeheer en versnipperde vergoedingen als ecosysteemdiensten bundelen, verbreden en verhogen, waardoor klimaatdoelen tegen minder kosten sneller gehaald kunnen worden. Daarnaast kan het rijk deze omschakeling stimuleren in samenwerking met banken en in afstemming met coöperaties. Duurzaam geproduceerd voedsel kan bevoordeeld worden, lokale afzet kan gestimuleerd worden en vermindering van de voedselverspilling kan beloofd worden.

Voor de boer ligt de nadruk dan op duurzame productie, het 'oogsten' van broeikasgassen, het vastleggen van CO₂, een effectief waterbeheer, het vergroten van de biodiversiteit en het openstellen van het buitengebied voor recreatief medegebruik. Ideaal is een mix van coöperatieve en lokale afzet (korte ketens, betere prijzen), recreatiefuncties, financiële participatie door burgers en een vergoeding voor (agrarisch) natuurbeheer. Een opwaardering van dit laatste naar een serieuze vergoeding voor ecosysteemdiensten, zal deze combinatie van functies voor boeren extra aantrekkelijk maken. Hierdoor ontstaat een eigentijds type 'gemengd boerenbedrijf'.

Noten

- 1 Cato (1996). *Goed boeren (De Agricultura)*. Vertaald en toegevoegd door Vincent Hunink. Athenaeum – Polak & Van Gennep. Amsterdam.
- 2 Plinius de Jongere (2001). *De brieven*. Vertaald door Ton Peters. Ambo. Amsterdam.
- 3 Universiteit Wageningen. (2020). *Dossier Nederland 2120*.
- 4 Universiteit Wageningen. (2021, 19 februari). *De groene stad van de toekomst*.
- 5 Erisman, J.W., Poppe K. (2020). *Essay: de economie van de landbouw en de mogelijkheden voor regio's om te verduurzamen*. College van Rijksadviseurs.
- 6 Meststoffen Nederland (2015, september). *Productie van minerale meststoffen in Nederland*.
- 7 Smit, M. (2018). *De duurzaamheid van de Nederlandse landbouw*. (proefschrift Universiteit Wageningen). Wageningen.
- 8 Tsiafouli, M.A. et al. (2014). Intensive Agriculture reduces Soil Diversity across Europe. *Global Change Biology*. 21(3), pp. 973-985.
- 9 NIOO-KNAW. (2015). *Towards an Ecology Intensive Agriculture*.

- 10 Onrust, J. et al. (2019). Earthworm Activity and Availability for Meadow Birds is restricted in Intensively Managed Grasslands. *British Ecological Society*; Onrust, J. et al. (2019). Rode regenwormen: sleutelspelers boerenlandbiodiversiteit. *De Levende Natuur*, 120(4).
- 11 Blokhuis, C. et al. (2020). *Een eerste verkennende literatuurstudie over het effect van bodembeheer op het behalen van bodem-, water- en luchtdoelstellingen*. RIVM 2020-0033.
- 12 Gaup-Berhausen, M. et al. (2015). *Glyphosate-based herbicides reduce the activity and reproduction of earthworms and lead to increased soil nutrient concentrations*. *Schientific reports*, 5(1), pp. 1-9.
- 13 Faber, J.H. et al. (2009). *Ecosysteemdiensten en bodembeheer, Maatregelen ter verbetering van biologische bodemkwaliteit*. Alterra-rapport 1813, ISSN 1566-7197.
- 14 Er is veel discussie of met een verminderde bodemvruchtbaarheid ook de voedingswaarde van groente, fruit en zuivel achteruit loopt, dus of je nu meer broccoli moet eten om dezelfde voedingsstoffen uit broccoli binnen te krijgen dan tien jaar geleden. De discussie gaat over jaarreeksen, test- en meetmethoden. Er zijn uiteenlopende discussiefora met veel stellingen, maar nog relatief weinig neutraal onderzoek; enkele daarvan: Thomas, D.E. (2003). A study of the mineral depletion of foods available to us as a nation over the period 1940 to 1991. *Nutrition and Health*, 17, pp. 85-115; Thomas, D.E. (2007). The Mineral Depletion of Foods Available to US as A Nation (1940-2002). A Review of the 6th Edition of McCance and Widdowson. *Nutrition and Health*, 10, pp. 2155; Rietra, R.P.J. (2007). *Achteruitgang van nutriëntgehalten in voedselgewassen, door een verminderde bodemkwaliteit?* Alterra-rapport 1439. Universiteit Wageningen.
- 15 Van den Akker, J. (2018). *Bodemverdichting: ondergrond en bovengrond*. RLI.
- 16 Kleijn, D. et al. (2018). *Achteruitgang insectenpopulaties in Nederland: trends, oorzaken, kennislacunes*. Wageningen UR. Tot voor kort was de chemische analyse van de bodem leidend, aan de bodembiologie werd nauwelijks aandacht besteed, maar dat is gelukkig aan het veranderen, zie: Kaltenbach, C.M. et al. (2016). Direct evidence for microbial-derived soil organic matter formation and its ecophysiological controls. *Nature communications*, 7, nr. 13630; Louis Bolk Instituut. (2015). *Bodemvruchtbaarheid behouden: bijdragen van boer tot burger* (brochure).
- 17 CBS. (2020, 7 mei). *De landbouw droeg in 2019 evenveel bij aan economie als tien jaar eerder*.
- 18 CBS. (2020, 7 mei). *De landbouw in de Nederlandse economie 2020*.
- 19 Agrimatie|WUR. (2020, 25 november). *Aandeel agrocomplex in Nederlandse economie licht gedaald*.
- 20 CBS. (2019, 19 juli). *De bijdrage van cultuur en media aan de Nederlandse economie*.
- 21 CBS. (z.d.). *Welke sectoren stoten broeikasgassen uit?*; Groen kennisnet. (2020). *Dossier Stikstof*.
- 22 SPRINT. *Sustainable Plant Protection Transition*.
- 23 Ministerie van LNV. (2018, 24 januari). *Duitsland blijft grootste afnemer Nederlandse agrarische producten*.
- 24 Vos, C. (z.d.). *De voedselzaak: zolang landen hun eigen honger stillen ten koste van Afrika, verandert er niks*. volkskrant.nl.
- 25 FAO. (z.d.). *How to Feed the World in 2050*.
- 26 Visscher, M., Bodelier, R., et al. (2017). *Ecomodernisme, het nieuwe denken over groen en groei*. Nieuw Amsterdam: Amsterdam.
- 27 Poore, J., Nemecek, T. (2018). Reducing Food's Environmental Impacts through Producers and Consumers, *Science* 1 juni 2018: vol. 360, issue 6392, pp. 987-992; Porterfield, A. (2018). Why We don't all need to be Vegans in the Pursuit of Sustainability, *Genetic Literacy Project*.
- 28 Shepon, A., Eshel, G. et al. (2018). The opportunity cost of animal based diets exceeds all food losses. *PNAS* 115 (15) 3804-3809; Govers, A. (2020, 23 september). *Vegan is diervriendelijk én het meest duurzaam*. *De Volkskrant*.
- 29 Indien we de landbouwgrond uitsluitend zouden inzetten voor menselijke consumptie, zou het aantal voedselcategorieën voor humane voeding met zo'n 70% kunnen toenemen: Cassidy, E. et al. (2013). Redefining agricultural yields: from tonnes to people nourished per hectare. *Environmental research letters*, 8(3).
- 30 FAO. (2011). *Global food losses and food waste – Extent, causes and prevention*; Bovendien is een substantieel deel van het weggegooid voedsel ook nog steeds geschikt voor menselijke consumptie. Zie ook: Europees Milieu Agentschap. (2020). *Voedselafval*.
- 31 Cassidy, E., Muller, A. et al. (2017). Strategies for feeding the world more sustainably with organic agriculture. *Nature Communications* 8:1290.
- 32 IAASTD. (2009). *Agriculture at a Crossroads; Global Report*; IAASTD. (2019). *Transformation of our food systems, The making of a paradigm shift; reflections since IAASTD – 10 years on*.
- 33 Zie: *Sustainable Rice Platform*. sustainable.rice.org
- 34 Berghout, E., Glover, D. (2011).

- The Evolution of the System of Rice Intensification as a Socio-Technical Phenomenon.* Bill&Melinda Gates Foundation; Social Science Research Network (SSRN/Elsevier).
- 35 UNCCD. (z.d.) *The Great Green Wall Initiative.*
- 36 Zie de VPRO-documentaire *Green Gold* (2012).
- 37 Allen Savory, een terreinbeheerder en landbouwinnovator uit Zimbabwe, speelt hierin een centrale rol, wij kennen dit principe op veel kleinere schaal als rotatiebeweiding. Zie www.savory.global; TED. (2013). *How to green the world's deserts and reverse climate change.* YouTube; Savory Institute (2018). *Running out of Time. Documentary on Holistic Management.* YouTube.
- 38 Zie: Terra Madre network. *International network of food communities.*
- 39 European Commission. (2020). *The POST-2020 common agricultural policy: environmental benefits and simplification.*
- 40 Zie: www.vruchtbarekringloop.nl; Zie ook: PBL. (2019). *Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren?*
- 41 WUR. *Agrimatie.nl*
- 42 Van Drie, I. (2009). Bert Philippen: Werken aan een graaskoe. *Veeveelt.*
- 43 Zie: Boerenopschier.nl
- 44 Hotse Smit, P. (2021, 16 februari). Een duurzame boer is meer toekomstvast. *De Volkskrant.*
- 45 Brinckmann, E. (2004). Het landgoed en de moderne organisatie, spiegelbeelden van managementdenken. *Filosofie in bedrijf*, nr 2.3, jaargang 16.
- 46 Baaijens, G.J. et al. (2011). *Stromend landschap, vloeiveidenstelsels in Nederland.* Zeist: Knnv Uitgeverij.
- 47 Fontein, R.J. et al. (2009). *Relatie recreatie en natuur, Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009.* WUR; Breman, B.C. et al. (2009). *De aantrekkingskracht van het Nederlandse landschap, Een verkenning naar de relatie tussen ruimtelijke factoren en inkomend toerisme;* WUR. *Wettelijke onderzoekskosten Natuur & Milieu, rapport 95;* CBS. (2020). *Waarde van ons landschap in kaart gebracht.*
- 48 Zie: <https://wij.land/loonwerker-verantwoordelijk-voor-bodembeheer/>. Onderwijl wordt er aan praktijkvormen als 'gebundeld beheer' gewerkt, waarin meerdere boeren samenwerken met een loonwerker die mede verantwoordelijk is voor de bodemkwaliteit.
- 49 Luske, B. et al. (2020). *Masterplan agroforestry, advies voor het realiseren van een schaal-sprong voor agroforestry in Nederland.* Bunnik: Louis Bolck Instituut.
- 50 Zie: voedselbosbouw.org/.
- 51 Zie: Landgoedvilsteren.nl (2013). *Landgoed Vilsteren werkt aan duurzame landbouw.*
- 52 Zie: Bosgroepen (z.d.). *Klimaat-slim bos- en natuurbeheer.*
- 53 In de periode 2014-2018 is er op het Lankheet uitgebreid praktijkonderzoek verricht naar kroosteelt in het project Aquatische Biomassaketen: voor menselijke consumptie (eiwitproductie tbv vegan/vleesvervangende producten) bleek buitenteelt niet geschikt, wel voor eiwitaanvullend veevoer.
- 54 Kamerbeek, H. (2012). *Waardevol groen.* Utrecht: Innovatie-Netwerk; Kamerbeek, H. (2015). *Ondernemen met natuur. Tips voor grondeigenaren.* Utrecht: Uitgeverij Matrijs.
- 55 Zie de website van landgoed Mariënwaardt: www.marienwaardt.nl.
- 56 Vijn, M. et al. (2013). *De marktpotentie van streekproducten in Nederland, uitkomsten van een consumentenonderzoek en een SWOT analyse.* WUR, PPO nr. 539.
- 57 Bruggen, C. van, Geertjes, K. (2019). *Stikstofverlies uit opgeslagen mest, Stikstofverlies berekend uit het verschil in verhouding tussen stikstof en fosfaat bij excretie en bij mestafvoer.* CBS.

Geen democratie zonder politiek, ook niet in de regio's

Gemeenteraden krijgen maar moeilijk grip op de vele regionale samenwerkingsverbanden die er zijn en dat leidt tot een pijnlijk gebrek aan democratische legitimiteit. Een oplossing kan zijn om het aantal samenwerkingsverbanden terug te dringen. Wellicht ontkomen we uiteindelijk ook niet aan een extra democratisch gekozen regionale bestuurslaag.

MARIJE VAN DEN BERG & GEERTEN BOOGAARD

Marije van den Berg is onderzoeker/adviseur democratische kwaliteit en auteur van het boek 'Stop. Stopstrategie voor organisaties'; Geerten Boogaard is hoogleraar decentrale overheden aan de Universiteit Leiden (Thorbecke-leerstoel)

Politici en ambtenaren kunnen elkaar lang bezighouden zonder een stap verder te komen. Dat komt door wat Sir Arnold in de Britse politieke serie *Yes Prime Minister* 'the politicians logic' noemt: 'something must be done. This is something. Therefore, we must do it.'¹ Een dergelijke *action bias* sluit prima aan bij die van topambtenaar Sir Humphrey Appleby: 'We don't measure our success by results but by activity and the activity is considerable and productive.'² De lange zoektocht naar effectieve en legitieme regionale samenwerking van de afgelopen decennia heeft er alles van weg.

Raadsleden klagen al jaren over een gebrek aan zicht, invloed en controle op wat in het jargon 'verbonden partijen' heten: organisaties en samenwerkingsverbanden waarin hun gemeente een financieel én een bestuurlijk belang heeft. Meestal gaat het dan om gemeenten die onderling of met andere bestuurslagen (provincie, waterschappen) samenwerken in een publiekrechtelijke constructie. Deze

constructies worden geregeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) en worden ook wel 'verlengd bestuur' genoemd. Al is dat meestal niet echt hoe raadsleden de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden ervaren. Daarom wordt er al jaren gesleuteld aan de wettelijke bepalingen voor regionale samenwerking. Ook het kabinet-Rutte III deed weer een voorstel om de Wet gemeenschappelijke regelingen aan te passen en de positie van volksvertegenwoordigers in gemeenteraden, Provinciale Staten en het algemeen bestuur van waterschappen te versterken.³

Terwijl dat voorstel nog plenair door de Tweede Kamer moet worden behandeld, ligt er al een plan voor de volgende kabinetsperiode klaar. De invloedrijke ambtelijke studiegroep interbestuurlijke en financiële verhoudingen adviseerde onlangs dat een onafhankelijke interbestuurlijke taskforce aangesteld moet worden, die het nieuwe kabinet binnen een jaar adviseert over een alternatief

voor de Wet gemeenschappelijke regelingen. Dat alternatief is bedoeld om meer ruimte en flexibiliteit te bieden voor zowel samenwerking tussen overheden als publiek-private samenwerking.⁴ Kortom: 'the activity is considerable and productive', maar het lek lijkt nog niet boven water.

Gemeenten zitten gemiddeld in 33 samenwerkingsverbanden

Dat lek zal ook in dit artikel niet boven water komen. Het gebrek aan democratische controle en legitimiteit van het 'verlengd bestuur' is daarvoor een te taai en ingewikkeld probleem. Toch denken wij dat we de zoektocht naar een betere democratische legitimatie een stapje verder kunnen helpen. Dat doen we door afstand te nemen van de politiek-bestuurlijke dynamiek en na te gaan wat we eigenlijk weten over de oorzaken van de problemen die spelen rondom intergemeentelijke samenwerking. Ons uitgangspunt is daarbij: geen democratie zonder burgers, geen representatieve democratie zonder volksvertegenwoordiging en vooral: geen democratie zonder politiek. Ook niet regionaal.

We schetsen in dit artikel het probleem eerst wat grof: hoeveel samenwerkingsverbanden zijn er en wat zijn precies de klachten? Vervolgens beschrijven we drie patronen die de problemen in stand houden en zelfs versterken; patronen die we moeten doorbreken omdat we het probleem anders niet oplossen. Die drie patronen gaan over depolitisering, over de rol van vakdepartementen en over de vierde bestuurslaag. We bespreken wat we kunnen doen om deze patronen te doorbreken, en vooral: waar we mee moeten stoppen. Dat geldt met name voor het taboe op de vierde bestuurslaag. Om een regionaal bestuur te

krijgen dat democratisch én politiek werkt, moeten we dat taboe doorbreken, is onze stellingname.

Het probleem in grove lijnen

Intergemeentelijke samenwerking is geen nieuw verschijnsel in het Huis van Thorbecke. Variërend van hoofdzakelijk informele samenwerking of het gezamenlijk beheer van een brug over een rivier tussen twee gemeenten, via allerlei private constructies tot de inmiddels wettelijk opgetuigde gemeenschappelijke regelingen – gemeentelijke samenwerkingsverbanden met een eigen publiek-rechtelijke rechtspersoonlijkheid. Het *aantal* samenwerkingen lijkt echter hoger dan ooit.

Onderzoekers becijferden tussen 2017 en 2020 een groei van de samenwerkingsverbanden (in brede zin) van maar liefst 17%.⁵ Gemeenten werken inmiddels in gemiddeld 33 verbanden samen (tegenover 27 in 2017), en doen dat het meeste in Limburg en het minste in Fryslân. Opvallend genoeg werken gemeenten met minder dan 100.000 inwoners gemiddeld genomen minder vaak samen dan de grotere gemeenten: gemiddeld 33 tegenover 46 samenwerkingsverbanden. De samenwerkingsverbanden betreffen hoofdzakelijk zogenoemde collegeregelingen – een gemeenschappelijk (overleg)orgaan waarin wethouders de deelnemende gemeenten vertegenwoordigen die hierover aan hun eigen gemeenteraad verantwoording afleggen. Ze gaan vaak over het fysieke domein (27%), gevolgd door het sociaal domein (20%).

Al deze samenwerkingsverbanden hebben met elkaar gemeen dat ze bovenlokaal zijn. Maar daar houdt de overeenkomst ongeveer op. Er is grote differentiatie in aard en intensiteit van de samenwerking en partners waarmee wordt samengewerkt. De Regioatlas van het ministerie van Binnenlandse Zaken laat zien dat Nederland op sociaal gebied in 49 verschillende soorten regio's is ingedeeld, op het gebied van veiligheid op 7 manieren, wat de bestuurlijke samenwerking betreft zijn

er 17 verschillende soorten regio's en in het fysieke domein is de kaart van Nederland op 7 verschillende manieren verdeeld.⁶ Een deel van deze regio-indelingen is wettelijk vastgesteld en landelijk vastgesteld, zoals bijvoorbeeld de Veiligheidsregio's. Andere regionale samenwerkingsverbanden zijn van onderop gegroeid.

Op papier is de democratische legitimatie van de intergemeentelijke samenwerking prima op orde. Met enige regelmaat wordt die theorie in mooie brochures uitgevent. Bijvoorbeeld in de handreiking *Grip op regionale samenwerking* uit 2015. Gemeenteraden hebben volgens deze handreiking zelf een sterke invloed op het aangaan van de regelingen.⁷ Dezelfde brochure adviseert raadsleden om goed op te letten of ze een bevoegdheid wel regionaal willen beleggen, want 'bevoegdheden die eenmaal weggegeven zijn, komen moeilijk terug.'

Is er toch een goed idee om iets samen met andere gemeenten aan te pakken – omdat het regionaal effectiever, efficiënter of meer gedragen kan – dan moeten gemeenteraden 'op voorhand concrete afspraken maken met het college van B en W over het proces, over de indicatoren voor de beoordeling en de momenten waarop de raad invloed kan uitoefenen'. Daarna is het een kwestie van goed je werk doen, concludeert de handreiking. 'Zoek uw collega's in andere raden op. Verlengd lokaal bestuur vergt verlengde democratische controle' en 'zorg voor expertise binnen de raad over wat de samenwerking is en hoe die werkt'. Kortom: een kind kan de was doen.

De praktijk is weerbarstiger. Ondanks het wettelijk instrumentarium en de voorlichting daarover, nemen klachten van raadsleden over de samenwerkingsverbanden toe. Inmiddels is meer dan de helft niet tevreden met zijn positie in het verlengd lokaal bestuur. In 2013 en 2017 liet de Nederlandse Vereniging voor Raadsleden grote enquêtes uitvoeren onder raadsleden.⁸ Het beeld dat daaruit oprijst is weinig positief: 'Voor veel raadsleden is en blijft regionale samenwerking iets

ongrijpbaars. De resultaten uit 2017 laten geen positiever beeld zien ten opzichte van 2013. Zo geeft 56% van de raadsleden aan ontevreden te zijn over de eigen mogelijkheden om de besluitvorming rondom regionale samenwerking te beïnvloeden; 32% (2013: 30%) van de raadsleden geeft daarnaast aan onvoldoende kennis en expertise te hebben om hun controlerende taak als raadslid uit te oefenen op de (uitvoering) van gemeenschappelijke regelingen. Ook geeft 36% (2013: 30%) van de raadsleden aan doorgaans geen tijd te hebben zich te verdiepen in de gemeenschappelijke regeling. Deze uitkomsten bevestigen het beeld dat de democratische legitimiteit van gemeenschappelijke regelingen in toenemende mate in gevaar komt.'

Dit alles bij elkaar roept een aantal vragen op. In de afgelopen jaren is met de grote decentralisaties naar de gemeenten het aantal bovenlokale samenwerkingsverbanden alleen maar toegenomen. Dat geldt ook voor de samenwerkingen die gemeenten vrijwillig aangaan en niet alleen kleine gemeenten met weinig bestuurskracht doen dat. Zelden was de samenwerking op expliciet initiatief van de gemeenteraden, veel vaker zijn het de colleges die de samenwerking zoeken. Soms ongemerkt omdat er nu eenmaal al een overleg was, soms geïnitieerd door de ambtelijke organisatie (directeuren van diensten en uitvoeringsorganisaties) en soms werken gemeenten samen vanuit het idee dat er efficiency nodig is, bijvoorbeeld in bedrijfsvoering of expertise.

Niet zonder reden wordt in dit verband van een (dubbele) decentralisatieparadox gesproken.⁹ De forse *afschaling* (decentralisatie) van de overheidstaken in het sociaal domein heeft een nieuwe *opschaling* in het lokaal bestuur veroorzaakt. Dat is de eerste paradox. De tweede, daarmee verwant, is dat de gemeenteraad die in het sociaal domein aan het stuur moest komen door de regionalisering juist meer op afstand is geraakt.

Maar waarom raken raadsleden verstrikt in samenwerkingen waar ze vervolgens steen

en been over klagen? In theorie hebben raadsleden beslissende invloed op het aangaan van samenwerkingen en kunnen zij er ook weer vanaf. En die theorie klopt. Waarom houden raadsleden er dan niet mee op, als ze er zelf vanaf willen? En als ze er toch niet vanaf willen: waarom verstevigen ze hun grip op die samenwerkingen dan niet met de middelen die ze wél hebben?

In theorie zijn er nu al veel meer mogelijkheden om de grip op een regionale samenwerking te verstevigen dan waar raadsleden gebruik van maken. En ook die theorie klopt. Maar waarom voelen raadsleden zich dan nog steeds slachtoffer? Is dat onterecht zelfmedelijden of klopt de theorie toch niet helemaal? In onze zoektocht naar antwoorden op deze vragen vonden we drie patronen die het probleem in stand houden.

Patroon 1: Depolitisering is de smeerolie van regionale samenwerking

De stand van de regionale samenwerking in Nederland valt slecht te begrijpen zonder kennis van de verzuiling. Na de Tweede Wereldoorlog – toen de taak van de overheid zich ontwikkelde tot die van een moderne verzorgingsstaat – was in het grootste deel van Nederland één zuil dominant. Bovenlokale vraagstukken konden gemakkelijk binnen het netwerk van de zuil worden opgelost. Hoogleraar Regionaal Bestuur Marcel Boogers (Universiteit Twente) schrijft: ‘Waar elders in Europa problemen op het gebied van de volkshuisvesting, volksgezondheid of economische ontwikkeling als ‘regionale vraagstukken’ op de agenda verschenen, werden deze in Nederland binnen verzuilde regionale kaders opgelost door gelijkgestemde gemeentebezuurders en bestuurders van werkgeversverenigingen, vakbonden, woningcorporaties, zorginstellingen en scholingsinstituten’.¹⁰ Na het afbrokkelen van de zuilen begon in de jaren zeventig van de vorige eeuw een discussie over regio's die tot op de dag van vandaag voortduurt.

Ondertussen is het recept voor succesvolle samenwerking uit de verzuiling niet veranderd: depolitisering. Politieke samenwerking gaat stukken makkelijker als het uitvoering heet, of beter nog: bedrijfsvoering. Hoe politiever de materie, hoe sneller de samenwerking gaat haperen.¹¹ Gemeenteraden staan immers primair voor het belang van hun eigen gemeente en het regionale belang is niet noodzakelijk de optelsom van de belangen van de deelnemende gemeenten. Het kan bijvoorbeeld in het belang van de regio als geheel zijn dat er maar één bedrijventerrein komt, maar de vraag in welke gemeente dat zal moeten gebeuren is daarmee, zacht gezegd, nog niet beantwoord.

Er is dus een duidelijke prikkel om regionale samenwerking zo veel mogelijk als niet-politieke materie te presenteren. Het stellen van een gedeeld regionaal belang wordt dan ook makkelijker: als iets efficiënter kan, is dat voor iedereen winst. Behalve dan voor raadsleden die politieke grip wilden houden.

De bestuurlijke logica van wethouders versterkt dit patroon van depolitisering. Veel regionale samenwerkingsverbanden zijn juridisch gezien collegeregelingen (samenwerkingen tussen colleges van burgemeester en wethouders) en wethouders zijn dus de facto het meeste actief in de regio. Zowel ten behoeve van hun onderlinge samenwerking als naar de raad toe maken wethouders hun politieke leven makkelijker als ze de regionale materie benaderen en presenteren als apolitieke kwesties. Dit effect is helemaal sterk in gemeenten waar gemeenteraden ervan overtuigd zijn ‘dat zij niet over de uitvoering gaan’ en het cultuur is dat gemeenteraadsleden bij voorkeur wegblijven op de plekken waar wethouders aan het werk zijn.¹² Zie dan als raadslid je controlerende werk nog maar eens te doen.

Opvallend aan de enquête onder raadsleden over regionale samenwerking is dat een derde van de ondervraagden aangeeft geen kennis te hebben over hoe de regio in elkaar zit of wat daar speelt én geen tijd heeft om die kennis te verwerven.¹³ Gebrek aan tijd is

echter altijd ook een kwestie van prioriteit. De raadsleden voelen wellicht onvoldoende urgentie om te doen wat ze wel zouden kunnen doen om hun grip op de regio te verstevigen. Voor dat deel van de raadsleden is het uitbesteden van lastige politieke dossiers aan depolitiserende samenwerkingsverbanden mogelijk een manier om politieke verantwoordelijkheid af te schuiven. Hun klachten over gebrek aan grip op de regio zijn dan onderdeel van

Wethouders maken hun politieke leven makkelijker als ze regionale materie presenteren als apolitieke kwesties

deze strategie van passiviteit, bedoeld voor de eigen achterban. Daarmee stoppen, vraagt ontmaskering van die strategie.

Dat ligt anders bij raadsleden die wél tijd vrijmaken om zich in de regio te verdiepen maar toch klagen over gebrek aan grip. In die gevallen signaleren de klachten over een gebrek aan grip wellicht onvrede over de mate waarin een kwestie gedepolitiseerd is om regionale aanpak mogelijk te maken. Wanneer regionaal een 'visie' vastgesteld moet worden bijvoorbeeld, of als de raad wil toezien op de kwaliteit van een regionale uitvoeringsorganisatie.

Waarschijnlijk gaat het de klagende raadsleden dan niet om een gebrek aan technische instrumenten om invloed uit te oefenen (een extra amendementsrecht, bijvoorbeeld), maar om een behoefte aan aangrijpingspunten om ergens politiek van te maken. Effectieve oplossingen voor het democratiseren van de regionale samenwerking zouden daar dan op moeten aansluiten om keuzes die in regionaal verband voorliggen weer als politieke keuzes zichtbaar te maken.

Wat daar verder van zij, het is goed te beseffen dat het gebrek aan politieke grip waar raadsleden aanhoudend over klagen, geen hardnekkige ontwerpfout is. Depolitisering is de smeerolie van succesvolle regionale samenwerking. Het zit er *by design* in. En het kan er dus ook alleen *by design* uitgehaald worden. Maar niets heeft alleen maar voordelen.

Het (weer terug) politiseren van onderwerpen waarop regionaal wordt samengewerkt, komt niet zonder risico. Zoals het te veel depolitiseren tot klachten over te weinig grip leidt, zo zal het te veel politiseren de effectiviteit van de samenwerking op het spel zetten. Depolitisering is ook ergens goed voor. Als de politieke belangen van de eigen gemeente of een specifieke politieke kleur op de voorgrond komt te staan, kan de politieke vlam in de regionale pan slaan, waarna de bestuurlijke samenwerking stukt. Uiteindelijk zal het dus een evenwichtsoefening blijven.

Patroon 2: Regionale samenwerking is de achtertuin van vakdepartementen

Tegenwoordig valt op veel plekken te lezen hoe wenselijk differentiatie en maatwerk zijn in de inrichting van het openbaar bestuur. De uniformerende standaardoplossingen van het Huis van Thorbecke worden met regelmaat als knellend ervaren. Ameland is toch zeker Amsterdam niet? In dat licht is het opvallend dat op het gebied van regionale samenwerking, waar in de praktijk echt die gewenste duizend bloemen bloeien, juist weer wordt geklaagd over het gebrek aan overzicht over de ingewikkelde spaghetti van samenwerkingsverbanden. Zo ideaal is differentiatie dus niet.

Raadsleden die werk willen maken van hun vertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende taak in het verlengde lokale bestuur zouden geholpen zijn als er geen veelvoud aan versnipperde gemeenschappelijke regelingen (samenwerkingsverbanden) zou bestaan, maar een paar grote en belangrijke regelingen waarin veel gebeurt.

Het ligt voor de hand dat de grip van raadsleden op regionale samenwerking toeneemt als de territoriale congruentie toeneemt, oftewel dat gemeenten in minder verschillende samenstellingen gaan samenwerken. Maar waarom gebeurt dat nauwelijks? Ongetwijfeld speelt hier mee dat het politieke kaliber toeneemt als een samenwerkingsverband meer taken (eventueel op meer beleidsterreinen) tegelijk uitvoert. Er moeten dan immers meer onderwerpen tegen elkaar worden afgewogen. Terwijl één eenvoudige regeling voor bijvoorbeeld de inzameling van afval, zorgt voor minder afwegingen en politiek. Versnippering draagt zo bij aan de depolitisering.

Maar er is nog iets. Regionale samenwerking is meer dan een voortzetting van lokale politiek met regionale middelen. Rond de jaren zeventig van de vorige eeuw ontstond de zogenaamde 'materiële functionalisatie'. Hoogleraar Staatsrecht Douwe Jan Elzinga zegt daarover: 'Omdat het niet erg opschoot met gewestvorming, miniprovincies of de vorming van bestuurlijke landsdelen nestelden de vakdepartementen zich op grootse wijze op het regionale niveau. Daar werd men weinig gehinderd door lastige politici, daar vond men een aantrekkelijke schaal en van daaruit konden gemeenten en provincies onder controle en in de gaten worden gehouden: de komst van de "rijksheren in de regio".'¹⁴

Dit verschijnsel is zeker nog niet weg. Van *City Deal* tot energietransitie en veiligheid: vakdepartementen maken hun eigen indelingen op basis van hun eigen logica. Uit de aard der zaak zijn zij primair gericht op de effectiviteit van hun beleid, tegenwoordig doorgaans onder de vlag van het opgavegerichte werken. Hun eigen opgave, wel te verstaan, waarbij een eigen logische regio-indeling zal volgen. Wie vooral zijn eigen beleid wil uitrollen, heeft belang bij regio's waar raadsleden geen grip op hebben, laat staan alle burgers die zij vertegenwoordigen. Dat is geen kwade wil. Om efficiënt het beleid van het vakdepartement te kunnen uitvoeren, is dit volkomen logisch.

Wie dat patroon zou willen doorbreken, moet de vakdepartementen strakker aan de hoofdstructuur houden waarin de decentrale democratie is georganiseerd of tenminste regio's meer congrueren. Hoe congruenter de regio's, hoe meer mogelijkheden om de verschillende regionale opgaven binnen hetzelfde regionale samenwerkingsverband – in weerwil van de belangen van de verkokerde vakdepartementen – ook *tegen elkaar* af te wegen. En hoe meer mogelijkheden er zijn om belangen tegen elkaar af te wegen, hoe meer ruimte er ontstaat voor echte politiek.

Patroon 3: Taboes over provincies en een vierde bestuurslaag

Er is nog een derde patroon dat de hardnekkigheid van de problemen met de democratische legitimatie van regionale samenwerkingen verklaart. Dat zijn de taboes die op voor de hand liggende oplossingen liggen. Boogers onderscheidt er enkele.¹⁵ Allereerst bestaat bij de inrichting van het openbaar bestuur vanouds een sterke argwaan jegens de provincies. Voordat Nederland één Koninkrijk werd, maakten zeven provincies hier de soevereine dienst uit. En sinds wij een eenheidsstaat zijn, proberen we te voorkomen dat de provincies zich hun machtige verleden herinneren en de controle weer overnemen.

Deze argwaan tegen provincies veroorzaakt dat er omvangrijke vormen van regionale samenwerkingen ontstaan die in oppervlakte soms precies de hele provincie dekken of inhoudelijk dicht tegen de provinciale huishouding aan zitten, maar toch liever bij een democratisch gemankeerde regionale samenwerking worden gelaten dan op een democratisch gelegitimeerd provinciaal niveau worden belegd.

Een andere voor de hand liggende oplossing om het gebrek aan democratie op regionaal niveau te compenseren, zou het organiseren van regionale verkiezingen zijn. Maar zo lang de samenwerking in regio's zich tussen de provincies en de gemeenten blijft

bevinden, zal deze gedachte snel afstuiten op het mantra dat Nederland geen ruimte heeft voor een vierde bestuurslaag.

Taboes zijn niet per se onterecht. Zeker de bezwaren tegen het optuigen van een integrale vierde bestuurslaag met een eigen rechtstreeks democratisch mandaat zijn goed voorstelbaar. Dat geldt zeker ook voor het derde taboe dat Boogers benoemt: de weerzin tegen écht grote gemeenten. Grote gemeenten kunnen kunstmatige constructies worden, helemaal losgezongen van feitelijk bestaande gemeenschappen. Maar wie wil begrijpen waarom het probleem van de gebrekige democratische legitimatie van regionale samenwerking zo hardnekkig is, kan er niet omheen dat op een aantal voor de hand liggende oplossingen een taboe rust.

Patronen doorbreken door te stoppen

De drie patronen die we in dit artikel zien zijn: depolitiserings, instrumentalisering door de vakdepartementen en een taboe op een vierde bestuurslaag. We hebben laten zien dat die patronen een goede reden hebben: soepele samenwerking, efficiënte uitvoering van sectoraal beleid en het voorkomen van te grote gemeenten of te veel macht bij de provincies. Die redenen zijn niet weg, en doorgaan op dit pad lijkt dus niet onlogisch.

Wie regionale opgaven (weer terug) wil politiseren om daarmee meer democratische legitimiteit voor besluiten te krijgen, moet juist met de vele verschillende samenwerkingsvormen stoppen of deze samenvoegen. Het ministerie van Binnenlandse Zaken moet serieus werk maken van het opheffen van de plekken waar 'deals en strategieën' ten onrechte de plek van de politiek hebben ingenomen.

Slechts wat bijdraagt aan het uitgangspunt 'geen democratie zonder vertegenwoordiging' mag wat ons betreft blijven bestaan. Van de rest moeten gemeenteraden en met hen het ministerie van Binnenlandse Zaken zeggen: kunnen we ermee stoppen? Dat lijkt een eenvoudige vraag, maar we stellen hem zel-

den. Want suggereren dat je ergens mee stopt, is als het kind dat roept: de keizer heeft geen kleren aan. En er lopen nogal wat regionale keizers rond zonder kleren. Van strategische regiovisies en overlegtafels tot 'dashboards' die controle suggereren.

Het aantal klachten van raadsleden over de samenwerkingsverbanden neemt toe

Het is daarvoor ook nodig om het taboe op een regionale bestuurslaag te doorbreken. Want we hebben iets beters nodig om naar over te stappen. Burgers kunnen naar ons idee prima leven met een regionale bestuurslaag voor bijvoorbeeld de energietransitie, de jeugdzorg en de GGD's, waar dagelijks bestuurders door gekozen volksvertegenwoordigers worden gecontroleerd en bijgestuurd. Het wordt er politieker en democratischer op, en daarmee legitiemer dan nu.

Op beleidsterreinen en bij onderwerpen waar dat passend is kunnen we 'gewoon' eerst de provincie benutten. Waarom wilden de Zeeuwse gemeenten bijvoorbeeld de jeugdzorg niet teruggeven aan de provincie? Toen de minister van Binnenlandse Zaken dat idee in een lezing opperde, reageerden de wethouders daags erna zeer terughoudend. Maar waarom eigenlijk? Of een nog controversiële idee: kunnen de waterschappen een grotere rol spelen in de omgevingspolitiek?

Er is in elk geval niet veel tegen een regionale bestuurslaag om de politiek terug te brengen in het bovenlokale. Het alternatief – nieuwe vormen op maat erbij zodra de opgave ingewikkeld wordt – maakt het probleem van gebrek aan democratische grip en legitimering immers alleen maar taaier.

Laten we het taboe op de regionale bestuurslaag doorbreken en komen tot een regionale vorm van democratie rond maatschappelijke thema's. Dus afzonderlijke raden die expliciet de kwesties die spelen op het regionale niveau politiek willen maken. Of

een maatschappelijke opgave regionale, lokale, provinciale of landelijke processen nodig heeft, bepalen burgers en dus de volksvertegenwoordiging. Wij kiezen daarvoor. Maar eerst opruimen.

Noten

- 1 Yes Prime Minister. (1988, 7 januari). [So2E05]. *Power to the people*. 7 januari 1988.
- 2 Yes Minister. (1981, 23 februari) [So2E01]. *The compassionate society*. 23 februari 1981.
- 3 Kamerstukken II 2019/20 (2020, 1 juli) 35513, nrs. 1-3. *Wijziging van de Wet gemeenschappelijke regelingen en enige andere wetten in verband met het versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen*.
- 4 Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen. (2020, 10 september). *Als één overheid. Slagvaardig de toekomst tegemoet!* Overheid van nu. p. 10.
- 5 PROOF adviseurs & KWINK groep. (2020). *Inventarisatie regionale samenwerkingsverbanden decentrale overheden* 2020.
- 6 www.regioatlas.nl (bijgewerkt tot 2017).
- 7 Vereniging van Griffiers. *Grip op regionale samenwerking Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*. Den Haag: Sdu 2015. De citaten komen uit de acht gouden lessen op p.10-11.
- 8 Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2017). *Raad & Regionale Samenwerking 2017*.
- 9 Boogers, M. & Reussing, R. (2019). *Decentralisatie, schaalvergroting en lokale democratie. Bestuurswetenschappen, (73)2*, pp. 22-46.
- 10 Boogers, M. (2018). *Regie in de regio. Waarom structuurdiscussies nodig zijn*. p. 10.
- 11 Boogers, M., Klok, M.J., Denters, B. & Sanders, M. (2016). *Effecten van regionaal bestuur voor gemeenten. Bestuursstructuur, samenwerkingsrelaties, democratische kwaliteit en bestuurlijke effectiviteit*. Universiteit Twente.
- 12 Het ontbreken van (invloed van) de volksvertegenwoordiging in de fase van uitvoering en beheer van de beleidscyclus, is overigens niet alleen bij regiozaken een probleem, zoals we bijvoorbeeld zagen bij het toeslagenschandaal en in de hoorzittingen over de uitvoeringsorganisaties.
- 13 Nederlandse Vereniging voor Raadsleden. (2017). *Raad & Regionale Samenwerking 2017*.
- 14 Elzinga, D.J. (2020, 10 december). *Vakdepartementen nestelen zich in de regio*. (column). raadsleden.nl.
- 15 Boogers, M. (2018). *Regie in de regio. Waarom structuurdiscussies nodig zijn*.

Lessen van de Franse burgerklimaattop

De commissie-Brenninkmeijer pleit voor een burgerforum om Nederlandse burgers bij het klimaatbeleid te betrekken. De Franse president Macron organiseerde in 2019 zo'n landelijke burgerconventie als reactie op de protesten van de Gele Hesjes-beweging. Wat heeft dat opgeleverd?

MATTHIJS VAN MUIJEN

Bestuurskundige, volger van de Franse politiek, oud-raadslid van de PvdA Rotterdam en werkzaam als beleidsmedewerker bij de gemeente Den Haag

Marie-Claire, gepensioneerd en afkomstig uit een landbouwstreek in Bretagne heeft zojuist een pleidooi gehouden voor schonere auto's. Even daarvoor hield de 17-jarige student Nicolas uit de Zuid-Franse stad Aix-en-Provence een betoog voor het beter betrekken van jongeren bij de energietransitie. We kijken naar opnamen van het laatste weekend van de Franse 'Burgerconventie voor het klimaat', oftewel *La Convention citoyenne pour la transition écologique*: een via loting representatief samengesteld forum van 150 Franse burgers die na negen maanden vergaderen 149 voorstellen doen voor beter en rechtvaardiger klimaatbeleid. Heel Frankrijk kan online meekijken. Het beraad is geïnitieerd door de Franse president Emmanuel Macron en is zijn antwoord op de protesten van de Gele Hesjes-beweging tegen onder meer de verhoging van de CO₂-belasting en daarmee ook de benzineprijzen.

In dit artikel blik ik terug op de opkomst van de Gele Hesjes-beweging. Vervolgens ga ik dieper in op de organisatie en resultaten van de Franse burgerklimaattop. Hoe pakt

de Franse politiek de klimaatvoorstellen op? Staat de volksvertegenwoordiging buitenspel of draagt de burgerklimaattop juist bij aan politieke participatie en draagvlak voor klimaatmaatregelen? Ten slotte kijk ik naar de lessen die we kunnen leren van de Franse burgerconventie en de roep om meer politieke inspraak en betrokkenheid van burgers.

Protesten van de gele hesjes

Les gilets jaunes oftewel de gele hesjes is een beweging die ontstaat in het voorjaar van 2018 op sociale media. Later verplaatst de protestbeweging zich naar de straat.¹ Vanaf november 2018 tot in het voorjaar van 2019 togen veel Franse burgers zaterdag op zaterdag naar de grote steden om daar – in de inmiddels zo kenmerkende veiligheidshesjes – protestmarsen te lopen, rotondes te bezetten en toegangswegen naar brandstofdepots te blokkeren. De demonstraties richten zich tegen het economische hervormingsbeleid en de milieumaatregelen van de Franse regering; tegen stagnerende



Deelnemers aan de burgertop en hun begeleiders betreden het Paleis van Iéna in Parijs voor een bijeenkomst van de Franse klimaatconventie.

koopkracht, tegen stijgende brandstof- en energieprijzen én tegen het in de ogen van veel Fransen onrechtvaardige klimaatbeleid.

Vanaf december worden de wekelijkse demonstraties steeds grimmiger en zorgen relschoppers voor veel schade in de Franse binnensteden. De politie treedt met harde hand op tegen het toenemende geweld. Dat leidt uiteindelijk tot 11 doden en ruim 4.400 gewonden, waarvan 2.400 demonstranten en bijna 2.000 agenten.²

Aanleiding van de protesten op 17 november 2018, toen 282.000 Fransen de straat op gingen, is het verhogen van de CO₂-belasting. Deze is ingesteld onder toenmalig president François Hollande in 2014. De belasting bedroeg toen € 7 per ton CO₂ en steeg geleidelijk naar € 44 per ton CO₂ in 2018. President Macron wilde deze belasting tijdens zijn regeerperiode stapsgewijs verder verhogen naar € 56 in 2020 en daarna naar € 100 in 2022. Door de belasting werd benzine aan de pomp tot 2018 € 0,12 per liter duurder, bovenop de reguliere prijsstijgingen.³

Hoewel dankzij de maatregel bijna 4 miljoen ton minder CO₂ werd uitgestoten, was de maatregel vanaf het begin impopulair bij de bevolking. Veel Fransen moesten fors meer aan brandstof gaan uitgeven. Bovendien vloeide maar een klein percentage van de € 8 mrd belastinginkomsten die de maatregel opleverde naar een fonds om de transitie naar een duurzame samenleving te bekostigen.⁴ De communicatie over de extra belastingopbrengsten was niet transparant en bovendien hield de regering weinig rekening met de gevolgen voor bewoners van slecht bereikbare plattelandsgebieden, met amper goed openbaar vervoer en weinig voorzieningen in de directe omgeving.⁵

In een speciaal thema-katern van *Cairn International Edition* analyseren verschillende Franse auteurs de opkomst van de nieuwe burgerprotestbeweging. De Franse socioloog Jean-Pierre Le Goff spreekt in een artikel over een 'nieuwe democratische uitdaging'.⁶ De Gele Hesjes-beweging is divers van samenstelling

en heeft met name aanhang buiten de grote steden bij mensen met lage of middeninkomens. De Franse arbeiders- en middenklasse op het platteland zijn niet de armsten in de samenleving maar voelen zich, door het gebrek aan verbinding met de rest van het land, cultureel achtergesteld en economisch kwetsbaar, schrijft historicus Michael Seidman.⁷

1,5 miljoen Fransen leverden een bijdrage aan het 'Groot Nationaal Debat'

Volgens Seidman is de Gele Hesjes-beweging ontstaan omdat de elites te weinig contact hebben met de werkende klasse. Grote delen van de werkende klasse wantrouwen steeds meer de traditionele media en roeren zich vooral op sociale media waar hun berichten niet gefilterd worden door bijvoorbeeld politieke partijen of vakbonden. Het is volgens Seidman niet vreemd dat de extra CO₂-belasting op benzine dé trigger voor de protesten lijkt te zijn geweest. Voor Fransen die in de buitengebieden wonen is de auto belangrijk zo niet noodzakelijk, en de afhankelijkheid ervan neemt met het verschromelen van voorzieningen op het platteland alleen maar toe.

Ook Mathilde Martin en Mine Islar duiden het verschil van de belevingswereld van de elite en de 'gewone' Fransman. Ze omschrijven dat als het verschil tussen het *einde van de wereld* versus het *einde van de maand*.⁸ Het einde van de wereld wordt geassocieerd met de landelijke politiek en de intellectuele elites die zich zorgen maken over het milieu. Het einde van de maand staat voor de worsteling van veel Fransen om de eindjes aan elkaar te knopen.

De Gele Hesjes-beweging maakt breuklijnen in de Franse samenleving zichtbaar: tussen de winnaars en verliezers van globalisering, tussen de hoge en lage klasse, tussen

centrum en periferie. Er is niet alleen fysieke afstand tussen de stedelijke bovenklasse en de bevolking in de regio, maar ook een groot verschil in belevingswereld.

Het Grote Nationale Debat

Macron reageerde eind 2018 op de Gele Hesjes-beweging door de CO₂-belasting te bevriezen en de voorgestelde verhogingen voor de belasting vooralsnog te schrappen. Ook presenteerde hij een breed pakket aan maatregelen ter grootte van € 10 mrd om de koopkracht te verbeteren. De meest opvallende maatregel was het voornemen van de president om een 'Groot Nationaal Debat' te organiseren. Gemeenten en burgers in heel Frankrijk organiseerden hiervoor bijeenkomsten en de Fransen konden hun wensen en ideeën aanleveren bij het gemeentehuis van hun dorp of stad. Macron trok het land in om te praten met burgemeesters uit diverse regio's. In totaal leverden 1,5 miljoen burgers op enigerlei wijze een bijdrage aan dit debat.⁹

Een van de thema's die in het nationaal debat' naar voren komt is het spanningsveld tussen duurzaamheid en sociale rechtvaardigheid. De meeste Fransen vinden weliswaar dat er actie moet worden ondernomen om te verduurzamen, maar het verzet vanuit de samenleving tegen de CO₂-belasting is groot. En dat is niet verwonderlijk aangezien de Fransen met de laagste inkomens door de heffing 2,7 keer harder worden geraakt dan de 10% rijkste Fransen. Mensen met een laag inkomen kunnen immers niet zomaar investeren in een zuinige of elektrische auto of energiebesparende maatregelen in hun woning.¹⁰

Tegelijkertijd is de CO₂-belasting volgens berekeningen van de Franse overheid een noodzakelijk middel om de klimaatafspraken te kunnen halen. Als de belasting niet stijgt, zal de CO₂-reductie in 2030 slechtst 25% bedragen. Om de klimaatafspraken te halen is een daling van 40% nodig.

De onvrede onder de Franse bevolking wordt niet alleen veroorzaakt door de inhoud

van de maatregelen, maar ook door het gebrek aan participatie en democratie dat zij ervaren. Volgens de socioloog en historicus Pierre Rosanvallon is de Gele Hesjes-beweging een bevestiging van het feit dat een deel van de samenleving niet meer gelooft in indirecte democratie via verkiezingen. Maar dat wil volgens hem nog niet zeggen dat deze burgers daarmee ook de politiek hebben verlaten. De gele hesjes keren zich weliswaar tegen politici en politieke partijen, maar de beweging is bij uitstek politiek en stelt ook politieke eisen. Meer (directe) democratie kan volgens Rosanvallon een antwoord zijn op het afnemende geloof van burgers in beleidsmakers en instituties.¹¹

Macron probeert de impasse rondom de CO₂-belasting en de gespannen sfeer in de samenleving te doorbreken met het organiseren van een burgerklimaattop.¹² Deze *Convention citoyenne pour la transition écologique* is voor Frankrijk een uniek democratisch experiment, dat antwoord moet geven op de vraag hoe de klimaatdoelen van Parijs gehaald kunnen worden zonder de sociale rechtvaardigheid en betaalbaarheid van de maatregelen voor alle Fransen uit het oog te verliezen. De conventie krijgt het mandaat om maatregelen te definiëren die het mogelijk maken de klimaatdoelstellingen te halen en daarbij vergaand rekening te houden met sociale rechtvaardigheid. Op deze wijze kunnen burgers die deelnemen aan de conventie zelf duurzaamheidsbeleid ontwikkelen is de gedachte.

Macron belooft vooraf – met slechts drie veto's in zijn achterzak – om alle maatregelen direct uit te voeren of voor te leggen aan het Franse parlement of aan de Franse bevolking door middel van een referendum.

De grote burgerklimaattop

De Franse regering trekt ruim € 5 mln uit om de burgerklimaattop goed te organiseren. Alle 150 deelnemers krijgen een uitgebreide vergoeding voor reiskosten, kinderopvang, maaltijden et cetera. De samenstelling van de deelnemers is een afspiegeling van de Franse

samenleving. In een maand tijd worden uit 300.000 telefoonnummers (vast en mobiel) 150 burgers geselecteerd.¹³ De samenstelling van deze burgers is representatief voor de Franse samenleving. Er is gekeken naar man-vrouwverhouding, leeftijd, opleidingsniveau, inkomen, beroepsgroepen, uitkering en pensioen, geografische spreiding over regio's en tussen stad en platteland.

De Franse CO₂-belasting raakt de laagste inkomens het hardst

In tegenstelling tot de lokale burgertoppen waar we in Nederland ervaring mee hebben, gaat het in Frankrijk om een nationale burgertop. De top is van bovenaf geïnitieerd door de Franse president naar aanleiding van het Grote Nationale Debat. Opvallend is dat de rol van het parlement bescheiden is. Er is vooraf geen debat over de voorwaarden en de agenda van de burgerconventie. De enige voorwaarde vooraf is dat de voorstellen die de conventie doet, uiteindelijk worden besproken in het parlement en dat daar ook de besluitvorming plaatsvindt, zodat de vertegenwoordigende democratie van de Assemblée Nationale en de Sénat niet volledig buitenspel staat.

De opbrengst: 149 maatregelen

Het eindrapport van de conventie wordt na negen maanden gepresenteerd en bevat 149 voorstellen tot maatregelen.¹⁴ De 150 gelote burgers zijn dan zeven keer bij elkaar gekomen in intensieve sessies die tot wel drie dagen duurden. Op het programma stond onder andere een toelichting van de problematiek door deskundigen van diverse Franse universiteiten en bijeenkomsten met diverse belangengroepen op gebied van economie,

duurzaamheid en milieu. Via een website, nieuwsbrief, live-streaming en rapportages wordt aan het Franse volk op transparante wijze inzicht gegeven in het proces en de resultaten.

De eindtekst van de burgerconventie bevat een duidelijke en dringende oproep aan de Franse regering en lokale overheden om alle 149 maatregelen over te nemen en bevat tevens een pleidooi om in de preambule van de grondwet op te nemen 'dat geen enkel bestaand recht of principe in strijd zou mogen zijn met milieubehoud.' Ook wil de conventie een grondwetsbepaling opnemen over het in stand houden van biodiversiteit.¹⁵

De aanbevelingen zijn in een aantal hoofdstukken gegroepeerd: consumptiepatronen, de wijze van produceren en werken, vervoer, wonen en voedingsgewoonten. Een aantal opvallende maatregelen uit het rapport zijn een pleidooi voor het verplicht vermelden van CO₂-uitstoot die met de productie of het gebruik van goederen en diensten gepaard gaat. Ook dringt de burgerconventie aan op een evaluatie van de uitvoering en naleving van milieubeleid.

Noemenswaardig is ook het aan banden leggen van reclame in de publieke ruimte, waar in de Franse stad Grenoble al positieve ervaringen mee zijn opgedaan.¹⁶ Veel reclame stimuleert consumptie en dat strookt niet met de noodzaak tot CO₂-reductie en zuinig omgaan met grondstoffen, zo redeneren de deelnemers aan de conventie.

In het hoofdstuk vervoer is een pleidooi opgenomen voor schonere auto's en het aanpakken van de negatieve gevolgen van vliegreizen. Ook zijn er plannen om fietsen en wandelen te stimuleren. In Frankrijk is 16% van de CO₂-uitstoot gerelateerd aan vastgoed. Vandaar dat de conventie ook voorstelt om gebouwen duurzamer te maken. In het hoofdstuk voeding staan maatregelen om de landbouw te verduurzamen en voedselbonnen voor biologische producenten te verstrekken aan Fransen met een smalle beurs, zodat ook zij ecologisch verantwoorde producten kunnen eten.



In het bijzijn van de 150 deelnemers aan de Franse burgertop neemt president Macron het eindrapport van de klimaatconventie in ontvangst in de tuin van het Élysée-paleis in Parijs.

Op 21 juni 2020 worden alle 149 voorstellen in stemming gebracht tijdens de conventie. Ze kunnen rekenen op steun van 95% van de deelnemers. Bij de bijeenkomst later in de tuin van het Elysee-paleis zet Macron zijn drie jokers in om de meest omstreden maatregelen niet over te nemen.¹⁷ Zijn eerste joker zet hij in om het afkomen van de dividendbelasting (om milieumaatregelen te financieren) tegen te houden. De tweede joker gebruikt Macron om het aanpassen van de grondwet te blokkeren en met de laatste joker veegt de president het verlagen van de maximumsnelheid naar 110 km per uur van tafel. Dat laatste deed Macron naar verluidt omdat hij vreesde voor een heropleving van de Gele Hesjes-beweging.

De meeste voorstellen wil Macron voorleggen aan het parlement en over een aantal ideeën zal een referendum georganiseerd worden. In november 2020 vindt een bijeenkomst plaats met de deelnemers van de conventie over de implementatie van de klimaatmaatregelen. Met maar liefst zeven ministers licht president Macron de voortgang toe van het oppakken van de maatregelen van de burgertop. In zijn inleiding refereert Macron aan de oorspronkelijke en dubbele doelstelling van de burgertop: oplossingen vinden voor de opgave om de CO₂-uitstoot drastisch te verminderen door middel van maatregelen die sociaal rechtvaardig zijn én burgers laten participeren om te zorgen voor draagvlak en urgentie voor dat beleid.

Invoering is een ingewikkeld proces

Voor Macron is de omgang met de voorstellen van de burgerconventie een ingewikkeld politiek evenwichtsspel. Hij moet waarborgen dat de Assemblée Nationale en de Sénat niet overgeslagen worden bij de besluitvorming. Maar als daar te veel voorstellen van de burgerconventie worden weggestemd, dan loopt de geloofwaardigheid van de burgertop gevaar en daarmee ook de geloofwaardigheid van Macrons belofte om beter naar de Franse bevolking te luisteren.

Tegelijkertijd moet de president rekening houden met het draagvlak voor de maatregelen onder de Franse bevolking. Bovendien heeft de coronapandemie de maatschappelijke en politieke context sinds 2020 ingrijpend veranderd. De Franse overheid gaf € 200 mrd meer uit dan begroot en de werkloosheid steeg naar 11%.¹⁸ En sommige maatregelen die zijn voorgesteld door de conventie kunnen alleen ingevoerd worden met instemming van de Europese Unie.

Ongemakkelijke voorstellen stiekem in een la laten verdwijnen is geen optie. Op de website van de Franse overheid wordt nauwkeurig bijgehouden hoe het staat met de implementatie van de voorstellen.¹⁹ Daar is te lezen dat inmiddels 75 van de 149 maatregelen zijn geïmplementeerd. De drie maatregelen waarvoor Macron zijn 'jokers' heeft ingezet worden niet verder meegenomen.

Op het moment van schrijven zijn 71 voorstellen nog in behandeling of in voorbereiding. Dat wil zeggen dat ze nog besproken moeten worden in het parlement of elders. Zo heeft Macron toegezegd om 30 maatregelen die alleen op Europees niveau ingevoerd kunnen worden te agenderen als Frankrijk in 2022 voorzitter is van de Europese Unie. Sommige voorstellen moeten geregeld worden op lokaal niveau, zoals een maximumsnelheid van 30 km per uur binnen de bebouwde kom. Hierover zijn deelnemers van de Klimaatconventie in gesprek met de Vereniging van burgemeesters.²⁰

Al met al lijkt het best een goede score, maar er is ook veel kritiek. Begin december botste de Franse president met filmmaker Cyril Dion die een petitie startte om Macron te 'herinneren' aan zijn belofte aan de Franse bevolking om de voorstellen van de burgerconventie 'sans filtre' voor te leggen aan het parlement of in een referendum aan de bevolking. De petitie werd door een half miljoen Fransen ondertekend. Dion verwijt de regering dat ze maatregelen discreet afzwakt voordat ze formeel aan het parlement of de Franse bevolking worden voorgelegd. Macron reageerde

fel: 'Dat 150 burgers een stuk schrijven wil nog niet zeggen dat het de bijbel is of de koran!'²¹

Waardering van de Fransen voor de burgerklimaattop

Uit een representatieve peiling over het milieu en de burgerconventie van onderzoeksbureau IFOP blijkt dat 60% van de Franse bevolking iets gehoord of gelezen heeft over de voorstellen van de burgertop.²² Ook blijkt dat 36% van plan is mee te doen aan een referendum over de bescherming van het milieu en klimaat in de grondwet; 79% van de ondervraagden zegt die voorstellen te steunen. De steun varieert van 95% onder de 18-24 jarigen tot 71% van de 50-64 jarigen. Er zijn vrijwel geen verschillen in de mate van steun tussen verschillende inkomensniveaus. Ook 60% van de aanhangers van Marine Le Pen zou in een referendum voor het voorstel stemmen om het milieu beter te beschermen.

Volgens de peiling is er ook veel steun voor afzonderlijke maatregelen zoals het beter informeren van consumenten door middel van een eco-label op producten, actieve hulp om woningen te verduurzamen en een verbod op reclame voor producten waar bij de productie veel CO₂ in de lucht komt. De verplichting voor huiseigenaren om voor hun woning voor 2040 te verduurzamen en een verbod om huizen met kolen te verwarmen kan op 60% steun rekenen. Van de ondervraagden is 65% voorstander van een verbod op vluchten waar qua reisduur en prijs een redelijk reisalternatief voorhanden is. En 63% vindt het wetsvoorstel waarin de regering de maatregelen van de Klimaattop vertaald heeft, ambitieus. Onder de Groenen (EELV) en de partij van Macron (LREM) is de steun voor de maatregelen het grootst.

Franse klimaatwet

Eind februari 2021 kwamen de deelnemers van de burgerklimaattop weer (online) bijeen voor een driedaags gesprek met de regering over

de verwerking van de diverse maatregelen in een klimaatwet. Tijdens deze bijeenkomst werd duidelijk dat de leden van de conventie erg ontevreden zijn over de manier waarop de regering de uitkomsten van de conventie in wetsvoorstellen en regeringsbesluiten heeft vertaald. De algemene teneur is daarbij dat de regering de voorstellen teveel heeft afgezwakt.

De deelnemers gaven de regering daarvoor een gemiddelde rapportcijfer van 2,5. Toch vindt 60% procent van de deelnemers dat de burgerklimaatconventie nuttig is geweest in de strijd tegen klimaatverandering en vindt 77% dat de conventie de democratie in Frankrijk heeft verbeterd.²³ Het lijkt er sterk op dat de deelnemers wel positief zijn over het proces, maar gaandeweg het proces zo overtuigd zijn geraakt van de noodzaak van vergaande klimaatmaatregelen dat ze het behaalde resultaat nu vinden tegenvallen.

Het Franse parlement begon 29 maart 2021 met de behandeling de wet Klimaat en Veerkracht waarin een groot deel van de voorstellen van de burgerconventie zijn verwerkt. De wettekst is door een speciale commissie van

Niet voor alle voorstellen van de klimaattop is veel maatschappelijk draagvlak

de Assemblée Nationale voorbereid. Er werden ruim vijfduizend amendementen ingediend, de meeste afkomstig van de partij van President Macron.²⁴ Met deze parlementaire behandeling worden de voorstellen van de burgerklimaattop 17 maanden na de start in wetgeving vastgelegd.

Meer dan 110.000 Fransen gingen in het weekend voorafgaand aan de stemming de straat om de regering op te roepen voor de klimaatwet te stemmen. Veel amendementen om de wet aan te scherpen of af te zwakken

zijn gesneuveld. De oorspronkelijke wettekst blijft grotendeels overeind.²⁵ Toch zijn uiteindelijk slechts 46 van de maatregelen in enigerlei vorm overgenomen in de wettekst. Bovendien werden veel voorgestelde maatregelen in reikwijdte beperkt of later ingevoerd dan door de burgertop bepleit. Zo werd de invoeringsdatum voor statiegeld op glas een jaar naar achteren geschoven en werd het verbod op binnenlandse vluchten afgezwakt (in de wet worden alleen vluchten verboden waarvoor het duurzame alternatief minder dan 2,5 reistijd vergt, de burgertop wilde die grens op 4 uur reistijd leggen).

Ervaring in Nederland en discussie in parlement over burgertoppen

Ook in Nederland zijn ook enkele bijeenkomsten georganiseerd om de betrokkenheid van burgers te vergroten. Onder meer in Amersfoort, Uden, Groningen, Amsterdam, Rotterdam zijn zogenaemde G1000-conferenties gehouden. De G1000 is een initiatief van burgers die een alternatief willen voor bestaande structuren van vertegenwoordigende democratie. Het kan ook gezien worden als een vorm van burgerparticipatie die wordt uitgelokt door een terugtrekkende beweging van de overheid.²⁶ Een belangrijk verschil met de Franse burgertop is, dat de G1000 lokaal georganiseerd is.

Er is inmiddels ook een maatschappelijk initiatief gestart van onder meer journalist Jelmer Mommers (*De Correspondent*) met een pleidooi voor een nationaal burgerberaad over klimaat.²⁷ In oktober 2020 riep de Tweede Kamer met een motie van Kamerlid Agnes Mulder (CDA) op om te onderzoeken hoe burgerpanels ingezet kunnen worden bij de klimaattransitie.²⁸ Toenmalig minister Wiebes van Economische Zaken en Milieu riep daarop een onafhankelijke expertcommissie in het leven. Minister Bas van 't Wout – de opvolger van Wiebes – schrijft eind januari aan de Tweede Kamer dat voormalig ombudsman Alex Brenninkmeijer de expertcommissie zal gaan leiden.²⁹ Deze adviescommissie partici-

patie wordt gevraagd een analyse uit te voeren naar mogelijkheden om de betrokkenheid van burgers bij de ontwikkeling en uitvoering van het klimaatbeleid op nationaal, regionaal en lokaal niveau te vergroten en de rol die burgerfora daarbij kunnen spelen.

In maart 2021 adviseerde de adviescommissie participatie om net als in Frankrijk een burgerconventie in te stellen omdat klimaatmaatregelen zoveel impact hebben op de levens van mensen dat ze hierover moeten kunnen meepraten. De commissie schrijft in haar rapport: 'Als burgerfora serieus worden aangepakt, kan betrokkenheid van burgers vergroot worden, kan het draagvlak voor maatregelen verbreed worden en kan ook geprofiteerd worden van de kennis in de samenleving om klimaatmaatregelen wat betreft ontwerp en uitvoering zo goed mogelijk aan te laten sluiten. Bovendien kan de ervaring met burgerfora ertoe bijdragen dat de dialoog in onze samenleving versterkt wordt en tegenstellingen die in de (digitale) media makkelijk opspelen – bijvoorbeeld rond klimaatmaatregelen – makkelijker overbrugd kunnen worden'.³⁰

Volgens de commissie zijn er wel enkele randvoorwaarden waaraan een burgerforum moet voldoen. De overheid en de politiek moeten zorgen voor voldoende tijd, middelen en ondersteuning, maar vooral ook uitstralen dat zijn vertrouwen hebben in de kennis en kunde van de burgers die deelnemen aan het forum. Een burgerforum dat alleen wordt ingezet als instrument om draagvlak te verkrijgen zal uiteindelijk teleurstellen, zowel bij de deelnemers als bij de bevolking. De commissie benadrukt dan ook dat een burgerforum de intentie moet hebben om de kennis en ideeën van burgers daadwerkelijk mee te nemen in beleid. De regering moet vooraf duidelijk maken wat zij met de uitkomsten van de burgerconventie zal doen.

En de gele hesjes?

Hoewel de protesten van de Gele Hesjesbeweging twee jaar later minder zichtbaar

zijn, mede door de beperkingen van de coronamaatregelen, is de onvrede in Frankrijk niet verdwenen. De regering is nog steeds weinig populair, de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen was lager dan ooit en maatschappelijk draagvlak voor sociale hervormingen is bij zowel vakbonden als werkgevers amper aanwezig. In een peiling van *Le Figaro* blijkt dat nog steeds zeer veel kiezers (79%) een stem tegen het systeem willen uitbrengen door op extreemlinks, extreemrechts of blanco te stemmen.³¹

Zes op de tien Fransen heeft iets gehoord of gelezen over de burgerklimaattop

Heeft de Klimaatconventie voor burgers dan wel wat opgeleverd? Wie cynisch is, constateert dat de klimaatpak nog weinig is opgeschoten en dat de maatregel om de CO₂-heffing te verhogen nog steeds bevroren is terwijl die maatregel wel noodzakelijk is om de klimaatdoelen te halen. Aan de andere kant heeft de burgerklimaatconventie veel Fransen betrokken bij een van de belangrijkste beleids-thema's van deze tijd.

In het eindrapport van de conventie gingen de vertegenwoordigers van de Franse samenleving moeilijkheden en dilemma's niet uit de weg, maar deden ze vooral een poging om de urgentie van de opwarming van de aarde te benadrukken. Het eindrapport kan geïnterpreteerd worden als een dringende oproep aan de Franse regering om haast te maken met de aanpak van het klimaatprobleem.

De uitkomsten van de conventie waren bovendien niet vrijblijvend. De regering en het parlement voelden zich verplicht de voorstellen die zijn gedaan uit te werken en uit te voeren en op zijn minst verantwoording af te leggen aan de Franse bevolking als ze van de voorstellen uit het eindrapport van de burgerklimaattop afweken. De klimaatwet die het uiteindelijk opleverde is niet zaligmakend en is een politiek compromis. Maar wel een compromis waar meer gewone Franse burgers bij betrokken waren dan bij enig andere wet. En mede dankzij analyses in de media zijn de compromissen helder.

De burgerconventie heeft niet alle vragen en problemen die leven rondom een sociaal rechtvaardige klimaatpak opgelost. Het blijft een uitdaging om sociaal beleid en klimaatbeleid met elkaar te verbinden. Wel heeft de burgerconventie vanuit de samenleving de moeilijke en soms pijnlijke keuzes benoemd die nodig zijn om de klimaatdoelstellingen te halen en daar tegelijkertijd serieuze antwoorden voor geformuleerd. En dat door burgers die toevallig ingeloot zijn en van te voren weinig affiniteit met het klimaat en duurzaamheid hadden. Het is bijzonder dat al die Fransen negen maanden lang elke maand drie dagen uittrokken om gezamenlijk mee te denken over de maatregelen. Het aantal uitvallers is beperkt gebleven en het overgrote deel van de deelnemers is nog steeds betrokken bij het proces.

In Nederland kunnen burgerraden wellicht het vertrouwen in de politiek vergroten en – misschien als aanvulling op staatscommissies een oplossing bieden voor stagnerende besluitvorming. Burgers die via loting worden geselecteerd hoeven geen rekening te houden met een politieke achterban, verkiezingen of framing in de media.

Noten

- 1 Leclerc, A. (2018, 17 november). « Gilets jaunes » : anatomie d'une journée de colère. *Le Monde*.
- 2 Renout, F. (2019, november 16). Eén jaar gele hesjes, 11 doden, 4400 gewonden en 17 miljard euro. *Algemeen Dagblad*.
- 3 MacFwen, A. (2019, 2 maart). The French carbon tax and the Gilet Jaunes. *Medium*.
- 4 Ibid.
- 5 Gully, H. (2020, 8 juli). La taxe carbone en quatre questions. *Les Echos*.
- 6 Le Goff, J. (2019). Disruption, retaliation, and chaos: Looking back at the gilets jaunes movement, November–December 2018. *Le Débat*, no 204(2), pp. 76-85; Le Goff, J. (2019, oktober). The gilets Jaunes movement : A new Challenge for Democracy. *Cairn international edition*.
- 7 Seidman, M. (2019, oktober). The gilets Jaunes Movement: Carte Blanche given to Michael Seidman. *Cairn international edition*.
- 8 Martin, M., & Islar, M. (2020). The 'end of the world' vs. the 'end of the month': understanding social resistance to sustainability transition agendas, a lesson from the Yellow Vests in France. *Sustainability Science*.
- 9 Alvarez, C. (2019, 15 november). Un an après les Gilets jaunes, la taxe carbone est au point mort, mettant la transition énergétique française en péril. *Novethic*.
- 10 Eeckhout, L. (2019, 13 november). Meike Fink : « L'impact sur l'emploi entre aussi dans la définition d'une transition écologique juste ». *Le Monde*.
- 11 Confavreux, J. (red.). (2019). *Le fond de l'air est jaune. Comprendre une révolte inédite*. Seuil.
- 12 Alvarez, C. (2019, 15 november). Un an après les Gilets jaunes, la taxe carbone est au point mort, mettant la transition énergétique française en péril. *Novethic*.
- 13 De Ravignan, A. (2020, 22 juni). Climat : bravo à la Convention citoyenne! *Alternatives Economiques*.
- 14 Convention Citoyenne pour le climat. (2021, juni). *Les propositions de la Convention*.
- 15 Langendonck, G. (2020, 29 juni). Opeens lijkt ook Macron vergroend. *NRC Handelsblad*.
- 16 Giesen, P. (2014, 24 november). Primeur Grenoble: reclame verbannen uit straatbeeld. *De Volkskrant*.
- 17 Berdah, A. & Bourmaud, F. (2020, 1 oktober). Écologie: comment Macron veut éviter le piège de la Convention citoyenne. *Le Figaro*.
- 18 Le Monde (8 oktober 2020). Convention Citoyenne pour le climat : l'exécutif évoque du retard, justifie par la crise du coronavirus. *Le Monde*.
- 19 Via ecologie.gouv.fr
- 20 Ik interviewde Gregoire Fraty (31 januari 2020). Auteur van het boek *Moi, Citoyen* dat 4 februari verschenen is.
- 21 Delmas, A. (2020, 5 december). Convention climat : le ping-pong énervé de Macron et Dion. *Libération*.
- 22 IFOP (2021). *La position des français sur le referendum sur l'environnement et la convention citoyenne sur le climat*.
- 23 Mazuir, V. (2021, 1 maart). La Convention citoyenne pour le climat. *Les Echos*.
- 24 Barroux, R., Garric, A., & Gérard, M. (2021, 20 maart). Projet de loi climat : un passage en commission marqué par des reculs et quelques timides avancées. *Le Monde*.
- 25 Barroux, R. (2021, 5 april 2021). Un débat verrouille pour l'examen du projet de loi contre le dérèglement climatique. *Le Monde*.
- 26 Boogaard, G., Michels, A., Cohen, J., Smets, P. G. S. M., Bin-nema, H., & Vlind, M. (2016). *Gi000. Ervaringen met burger toppen*. Boom bestuurskunde. p 33.
- 27 Zie ook: bureauburgerberaad.nl
- 28 Mulder, A. (2020, 7 oktober). Motie Kabinetsaanpak Klimaatbeleid (32 813, nr 578). *Tweede Kamer*
- 29 Van 't Wout, B. (2021, 25 januari). Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat (32 813, nr. 624 2). *Tweede Kamer*.
- 30 Brenninkmeijer, A. (2021, 21 maart). *Betrokken bij klimaat. Burgerforum aanbevolen*. Adviescommissie Burgerbetrokkenheid bij klimaatbeleid.
- 31 Boichot, L. (2020, 26 oktober). Présidentielle 2022: tentés par la protestation, les Français en demande de protection. *Le Figaro*.

Theater wegens corona geopend

De culturele sector moest afgelopen jaar noodgedwongen op zoek naar nieuwe manieren om (online) publiek te bereiken. Als musea, podia en theaters straks weer opengaan kan die ervaring helpen om te innoveren en nieuw talent de ruimte te geven. Een voorwaarde is wel dat de cultuurbezuinigingen eindelijk worden teruggedraaid.

SJOERD FEITSMA

Sjoerd Feitsma is directeur van Platform Arbeidsmarkt Culturele en Creatieve Toekomst (Platform ACCT)¹

Gesloten theaters, musea en podia, geen festivals. De lockdown laat ondubbelzinnig zien wat we al wisten: de noodzaak om op te komen voor de culturele sector, de podia, musea, kunstenaars en andere creatievelingen, is groter dan ooit tevoren. En tegelijk, ook midden in deze crisis hebben kunstenaars en cultuurmakers troost en bezinning kunnen bieden aan de samenleving. Ze bewegen mee, of juist tegen. Pakken nieuwe uitdagingen op en manifesteren zich, zowel online als offline. Ze zijn het levende bewijs dat verandering mogelijk is. En dat verandering succesvol kan zijn. Ze zijn een inspiratie voor de toekomst en bieden daarmee precies wat ons land op dit moment nodig heeft.

De nood in Nederland, ook in de cultuursector, is hoog. Het kabinet trekt ongekende bedragen uit voor inkomenssteun aan werkenden, steunpakketten voor het bedrijfsleven en steun voor de culturele sector.² Deze tijdelijke steun in het kader van corona is van groot belang. Maar ook structureel moet er worden gewerkt aan de cultuursector die nog

te weinig weerbaar en toekomstbestendig is, zoals in dit artikel wordt toegelicht.

Veerkracht

Het is een positief gegeven dat de culturele sector, ruim voordat corona de wereld in zijn greep kreeg, al volop in beweging was. En dat corona zorgde voor versnelling van deze beweging. De grote thema's van onze tijd – zoals verduurzaming, diversiteit en toenemende ongelijkheid – zijn de afgelopen jaren steeds centraler komen te staan in artistiek werk. De sociaal-maatschappelijke rol van kunst en cultuur krijgt hiermee een grotere waardering, ook onder beleidsmakers en beslissers.

Er zijn veel voorbeelden van succesvolle beleidsinterventies te noemen, gevoed door kunstenaars en creatievelingen. Vorig jaar is met input van professionals uit de creatieve en culturele sector gewerkt aan de Monnie App, gericht op jongeren, met als doel het voorkomen van schulden.³ Het project kreeg er een Dutch Design Award voor.

Aan de andere kant van de Noordzee werkt Frances Morris, directeur van Tate Britain, aan specifieke programmering voor lokale bezoekers, met als doel een afname van internationale reisbewegingen en minder afhankelijkheid van toerisme. Als gevolg hiervan werd de *ecologische voetafdruk* verkleind en is de instelling relevanter voor inwoners van de eigen regio geworden. Morris: *There is a moment to pause here, and to think have we got our priorities right in who we are addressing. And I think that the [Covid-19] crisis in relation to representation and inclusion, or exclusion as it seems, can only be addressed if we really look at the hyper local.*⁴

In Nederland werkt 70% van de professionals in de culturele sector als zelfstandige, veel meer dan elders in Europa

Namens de hele Nederlandse culturele en creatieve sector is in juni 2020 door een groep vertegenwoordigers uit het culturele en creatieve veld, met een knipoog naar de SER, de Sociaal Creatieve Raad opgericht. Vijftig betrokkenen proberen vanuit deze raad bij te dragen aan de toekomst van Nederland, met als subdoel dat de sector vanuit die raad met één stem spreekt.⁵

Weerbaarheid gering

De crisis is mogelijk een versneller van verandering, van een beweging van innovatie. De vraag is echter of de Nederlandse culturele sector stevig genoeg is om die veranderingen vorm te geven. Ondanks de structurele ophoging van de cultuurbegroting met € 80 mln⁶ en de corona-steuwnaactregelen, is de sector

nooit helemaal hersteld van de golf van landelijke en lokale bezuinigingen in de periode 2008-2012: het aantal instellingen dat rechtstreeks door het Rijk wordt gesubsidieerd – de landelijke Basis Infra Structuur (BIS) – is afgenomen en ook de financiering van Rijksfondsen verminderde substantieel.⁷

Vanwege de bezuinigingen is destijds niet alleen fors gesneden in instellingen en producties, er heeft ook een verschuiving plaatsgevonden van arbeid in loondienst naar werken als zelfstandige of freelancer. Ruim 70% van de professionals in de creatieve en culturele sector werkt inmiddels als zelfstandige.⁸ Dat is een ongekend aantal in vergelijking met andere sectoren én andere landen: het EU-gemiddelde in de sector is 32%.⁹

Arbeidsrechtelijke zekerheden en uur-tarieven zijn als gevolg hiervan onder druk komen te staan. Hier komt bij dat gemeenten, met zo'n € 1,8 mrd per jaar veruit de grootste publieke financiers van cultuur, kampen met budgettekorten door de decentralisatie van onder andere de jeugdzorg. Ze zijn hierdoor, nog los van de nu nog onbekende financiële schade van de coronacrisis, steeds moeilijker in staat om culturele instellingen bij te staan.

Gevolgen corona

Veel instellingen hebben in de coronacrisis proactief gehandeld en het roer omgegooid. Ambities zijn bijgesteld en personeel werd ontslagen.¹⁰ Specifiek bij theaters neemt vanwege de beperkte capaciteit in de zalen de druk op de programmering toe, terwijl bezoekersgedrag onzeker is. Want gaat het gemiddeld toch wat oudere publiek na de crisis massaal weer genieten van kunst en cultuur? Dat is maar de vraag.¹¹

We zien dat als gevolg van deze ontwikkelingen culturele instellingen minder risico's nemen in de programmering en daarmee bijvoorbeeld minder kansen bieden aan jong talent.¹² Hoewel de cijfers nog geen eenduidig antwoord geven, lijkt deze voorzichtige opstelling er onbedoeld ook voor te zorgen,

dat de noodsteun van landelijke en lokale overheden deels ongebruikt op de plank blijft liggen.¹³ Het aanvullen van reserves is een logische en verstandige keuze in onzekere tijden, maar de rekening van het niet inzetten van deze middelen komt wel ergens terecht. En hoewel uit een enquête onder leden van de Nederlandse Associatie voor Podiumkunsten blijkt dat een ruime meerderheid ervoor heeft gekozen om zelfstandigen door te betalen,¹⁴ wat deze instellingen valt te prijzen, staan makers en zelfstandigen te vaak achter in de rij; met als gevolg een aanzienlijke daling van inkomsten.¹⁵

Er zijn daarnaast grote zorgen over de steunmiddelen van de rijksoverheid die via gemeenten bij de sector terecht zouden moeten komen: dit voor cultuur bedoelde geld zou door veel gemeenten gebruikt worden om andere financiële gaten te dichten.¹⁶ Om dit enigszins voor te zijn publiceerde de VNG onlangs een gids met suggesties en aanknopingspunten voor ondersteuning van de sector door gemeenten.¹⁷ Of alle gemeenten hier gehoor aan geven is echter allerminst zeker.

Denkrichtingen voor de toekomst

De kwetsbaarheid van de sector was voor corona al evident en juist daarom moet de sector de komende jaren wendbaar en weerbaar worden concludeerde de Raad voor Cultuur.¹⁸ In diverse recente publicaties wordt uitvoerig stilgestaan bij verschillende toekomstscenario's.¹⁹ Zonder de pretentie te hebben uitputtend te zijn schets ik hieronder, aanvullend daarop, vier denkrichtingen voor de nabije toekomst.

1. Eerlijke prijs

Een eerlijke beloning voor makers en bedenkers van kunst en cultuur. Dat klinkt vanzelfsprekend, maar is het lang niet altijd. Een goed begin is de door de sector zelf opgestelde *Fair Practice Code*. Deze code bestaat de facto uit vijf kernwaarden (solidariteit, transparantie, duurzaamheid, diversiteit en vertrouwen)

die, gecombineerd, zorgen voor een eerlijker speelveld voor werkenden: ongeacht of ze in loondienst zijn of zelfstandige.²⁰ De afgelopen jaren is gewerkt aan meer bekendheid van de code en heeft de Raad voor Cultuur er in haar BIS-adviezen op aangedrongen om de toepassing van de code voorwaardelijk te maken bij het verlenen van subsidie.²¹ Een goed begin, maar in de praktijk is het nog geen garantie gebleken, dat de gelden beschikbaar komen.²²

Het kan wel: Rotterdam trekt extra geld uit voor cultuur en maakt daarmee een eerlijke beloning mogelijk.²³ Tot nu toe heeft dit goede voorbeeld voor zover bekend nog geen navolging gekregen. Dit komt waarschijnlijk door de financiële problemen bij gemeenten. Een voor de hand liggende kans om het thema eerlijke beloning, specifiek voor de creatieve en culturele sector, op te pakken dient zich aan bij de uitwerking van de adviezen van de commissie-Regulering van Werk (commissie-Borstlap). Borstlap concludeert dat de arbeidsmarkt op de schop moet, met daarbij bijzondere aandacht voor de rol en positie van zelfstandigen.²⁴ De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid kwam eerder al met soortgelijke adviezen.²⁵

2. Kansen zien en kansen pakken: leve het internet

Er moet lering getrokken worden uit de (positieve) ervaringen die zijn opgedaan tijdens coronacrisis. Bij gebrek aan open podia of tentoonstellingsruimtes, is het afgelopen jaar in razend tempo en op allerlei manieren en plekken gebouwd aan nieuwe vormen van publieksbereik. Gedwongen door de crisis ging Wouter van Ransbeek, directeur van het Internationaal Theater Amsterdam (ITA), op zoek naar nieuwe manieren om publiek te bereiken. Met succes.

Het streamen van voorstellingen met aanvullend de mogelijkheid om *on demand* terug te kijken met Engelse ondertiteling zorgde voor nieuwe kijkers, van wie zo'n 20% uit het buitenland. Van Ransbeek: 'Als wij streamen, kijken er fans mee in landen als

China, Frankrijk en Argentinië. Dwars door de tijdverschillen heen. Het idee alleen al dat wij in de schouwburg op het Leidseplein staan te spelen en dat duizenden kilometers verderop, ergens in Peking, in een flat, iemand om drie uur 's nachts in bed naar ons ligt te kijken – dat is wat theater doet: mensen laten samenkomen.²⁶

Onderzoek in het Verenigd Koninkrijk door The Audience Agency laat zien dat digitale bezoekers niet per se dezelfde zijn als fysieke bezoekers. Britten met een migratieachtergrond blijken veel vaker bij online voorstellingen in te loggen dan Britten zonder migratieachtergrond. Drempels lijken te zijn verdwenen. Digitaal toegankelijke cultuur heeft dus niet alleen het publieksbereik doen groeien, het type bezoeker is ook nog eens verbreed.²⁷

Een interessant gegeven, alleen al omdat zowel de sector zelf als haar financiers al jaren zoeken naar manieren om deze inclusiever te maken. Met ook aandacht voor verbreding en verdieping van het publiek.²⁸ De bevordering van diversiteit blijkt een stuk dichterbij te komen door de innovaties die de sector noodgedwongen heeft moeten oppakken.

Hetzelfde kan gezegd worden voor regionale betrokkenheid. Zoals al werd geconstateerd door de directeur van Tate Britain, kan juist dicht bij huis een nieuwe relevantie voor instellingen en makers gevonden worden. Lokale betrokkenheid zorgt voor meer commitment, zowel richting kunstenaar als instelling. Dit gegeven is onder meer terug te zien bij filantropie. Potentiële donateurs blijken zeer bereid om te investeren in de eigen, soms hyperlokale, omgeving. De duidelijke band met de maker en de regio vergroot de betalingsbereidheid.²⁹ Lokaal publiek blijkt elkaar bovendien, ook in tijden van *social distancing*, goed te vinden via sociale media.

Acteur en regisseur Fabian Jansen speelde hier ondernemend op in door online per livestream en *snippets* (korte fragmenten) via Instagram Live, aan te haken bij bestaande lokale netwerken van theaterliefhebbers: kijkers enthousiasmeerden elkaar om vooral te gaan

kijken en de acteur te volgen. Met een substantieel aantal virtuele bezoekers als resultaat.³⁰

Een stevige regionale betrokkenheid vraagt vanzelfsprekend ook om een landelijk bestel dat daar rekening mee houdt, op dit moment is dat niet het geval.³¹ Betere aansluiting bij specifieke behoeftes van stad en regio is noodzakelijk om de sector toekomstbestendig te houden. In deze afstemming tussen landelijk en regionaal beleid ligt een schone taak voor met name regionale en lokale bestuurders.

3. De toegevoegde waarde van kunst en cultuur

Er moet breder gekeken worden dan de sector zelf. Zoals eerder aangegeven liggen er volop kansen buiten de culturele sector. Dat kunst en cultuur bijdragen aan de aantrekkelijkheid van steden en regio's is genoegzaam bekend.³² Verschillende voorbeelden uit de recente geschiedenis laten zien dat kunst en cultuur in positieve mate bijdraagt aan de (regionale) economie. De Franse stad Nantes bijvoorbeeld, was in de jaren tachtig feitelijk afgeschreven als economische regio. Een eigenwijze burgemeester en forse investeringen in de creatieve en culturele sector zorgden ervoor dat de stad nu na Parijs de populairste Franse stad is om te wonen en te werken.³³

Dichter bij huis zien we een vergelijkbare casus: Leeuwarden. In 2018, het jaar dat Leeuwarden de titel Culturele Hoofdstad van Europa mocht voeren, vonden ruim vijf miljoen bezoeken plaats aan activiteiten in de Friese hoofdstad en de omliggende regio. Dit zorgde niet alleen voor een directe economische impuls van rond de € 300 mln, er werd ook nieuw publiek bereikt uit de eigen regio en de stad kreeg een facelift.³⁴

Maar er is meer dan economie. Maatschappelijke thema's zitten vaak op slot door gebrek aan perspectief en het ontbreken van een *outsider view*. Creatieve professionals laten meedenken met maatschappelijke thema's kan zorgen voor een doorbraak.³⁵ Bijkomend voordeel is dat dit bredere werkveld voor aanvullende inkomsten voor die creatieve profes-

sional zorgt. En dat is broodnodig omdat de inkomsten in de sector zelf onder druk staan.

Een goed voorbeeld van een *cross-over* tussen kunst en cultuur aan de ene kant en sociaal-maatschappelijk beleid aan de andere kant is de regeling *Age friendly cultural cities*, van het Fonds Cultuurparticipatie. Gemeenten met concrete plannen konden van dit fonds een bijdrage krijgen om actieve cultuurparticipatie onder ouderen te stimuleren.³⁶ Deze aanpak resulteerde in tientallen concrete samenwerkingsverbanden tussen kunstenaars en beleidsmakers, onder andere met betrekking tot toegankelijkheid van kunst en cultuur voor mindervaliden.

Noodsteun voor de cultuursector blijft deels ongebruikt op de plank liggen

Ook in de dagelijkse zorgpraktijk bieden kunst en cultuur uitkomst. Onderzoek laat bijvoorbeeld zien dat theater en kunst kunnen bijdragen aan een waardig leven van patiënten met dementie.³⁷ En cultuurparticipatie kan ook een positief effect hebben op de ontwikkeling van probleemjongeren. Deelnemen aan culturele activiteiten draagt bij aan het ontwikkelen van sociale vaardigheden, verbetering van het concentratievermogen en het opbouwen en onderhouden van een maatschappelijk netwerk.³⁸

4. Voldoende (publieke) middelen.

Feit is, dat de eerder in dit artikel aangehaalde landelijke, provinciale en gemeentelijke bezuinigingen na de financiële crisis niet ongedaan zijn gemaakt. De sector is in omvang gekrompen, er zijn minder gezelschappen actief en als gevolg hiervan is er minder werk.³⁹ De oplossing is helder: de bezuinigingen uit het verleden moeten (geïndexeerd) worden

teruggedraaid, rekening houdend met de uitgangspunten van de *Fair Practice Code*.

Dit geldt voor de rijksoverheid en lagere overheden: hoe moeilijk dat ook lijkt. In het verlengde hiervan moeten de corona-steunpakketten ten goede komen aan de sector als geheel en dus niet blijven hangen bij instellingen of door gemeenten worden aangewend om andere problemen op te lossen. Rijksgeld aan gemeenten en provincies, bestemd voor de sector, moet geoormerkt worden voor de sector. Alleen door alle middelen volledig in te zetten kan grotere schade aan de sector, inkomensverlies voor werkenden en verlies van talenten, worden voorkomen.

Wat nu?

De komende (reger)periode moet worden gebruikt om positieve veranderingen te omarmen die in de kunst- en cultuursector al gaande waren voor de crisis. Daarnaast moet gebruikgemaakt worden van de innovaties die door nood en urgentie zijn ontstaan. Dit kan de samenleving als geheel veel opleveren. Als de overheid investeert in de sector dan kan de culturele sector zich ontwikkelen tot: een *duurzame sector* die creatieve oplossingen biedt voor maatschappelijke uitdagingen en een pijler vormt onder onze economie; een *sociale sector* die ervoor zorgt dat iedereen mee kan doen en meetelt; en een *welvarende sector* die eerlijk werk kan bieden aan creatieve denkers en doeners.

Het verbeteren van de vaak precaire financiële situatie van zelfstandigen is daarbij essentieel. Het is van belang om diversiteit in de breedst mogelijke zin van het woord als belangrijk criterium te nemen voor het cultuurbeleid. Het is belangrijk dat jonge talenten toekomst hebben in de sector, ongeacht achtergrond, kleur, gender of de regio waar zij wonen. En dit alles kan alleen maar slagen met een diverse culturele sector en divers cultureel publiek, als afspiegeling van de Nederlandse samenleving.

Is er in dit coronatijdperk en alles overziend dus sprake van een nieuwe kansen en

mogelijkheden voor de culturele sector? Ik denk het. De crisis dwingt tot reflectie en verandering en de doelen, mogelijkheden en vormgeving van het cultuurbeleid opnieuw te formuleren. Aan de ene kant zijn er de nieuwe initiatieven en de door nood

afgedwongen oplossingen die smaken naar meer. Je ervaart de meerwaarde voor de maatschappij als geheel. Je ziet, voelt en ruikt de veerkracht en ambitie van de sector en van de mensen die er werkzaam zijn. Nu de nieuwe regering nog.

Noten

- 1 Doel van dit Platform is het versterken van de arbeidsmarkt van de culturele en creatieve sector en verbeteren van de positie van werkenden daarin. Sjoerd Feitsma was ruim zes jaar wethouder in de gemeente Leeuwarden, met o.a. financiën, cultuur (inclusief Leeuwarden Culturele Hoofdstad van Europa 2018) en sociaal domein in portefeuille.
- 2 Zie onder andere Rijksoverheid.nl (2020, 28 augustus), *Culturele sector krijgt extra ondersteuning*.
- 3 Voor meer informatie over dit project: www.projectidols.nl/monnieapp/.
- 4 Akalawu, E. and Prosser, T. (producers), BBC Frontrow Daily (2020, 23 juni). *Rethink the arts* (audio podcast).
- 5 Jaeger, T. (2020, 23 juni). Sociaal creatieve raad biedt kunstenaars aan als probleemoplosser. *NRC Handelsblad*.
- 6 Ministerie van OCW, uitwerking kabinetsplannen 2017-2020 (2018, 12 maart), *Cultuur in een open samenleving*.
- 7 Diverse publicaties, o.a.: Ministerie van OCW (2017, november), *Cultuur in beeld 2017*.
- 8 Heyma, A., Van der Ven, K., e.a., SEO-economisch onderzoek (2018, januari). *Karakteristieken en tarieven zzp'ers*.
- 9 Panteia/Vrije Universiteit Brussel, i.o.v. de Europese Commissie. (2020, 27 november). *The status and working conditions of artists and cultural and creative professionals*.
- 10 O.a. Meershoek, P. (2020, 31 augustus). OBA moet 2,5 miljoen bezuinigen, gedwongen ontslagen niet uitgesloten. *Het Parool*; Stadsblog Suksawat.nl (2020, 31 juli). *Directeur Neushoorn ontslaat zichzelf om poppodium te redden*.
- 11 Schipper, N. (2020, 9 augustus). We mogen weer naar het theater, maar storm loopt het niet. *Trouw*.
- 12 Van Heuven, R., Van Rijn, R. (2020, 13 juni). De coronacrisis als 'perfect storm'. *Theaterkrant*.
- 13 O.a. Van 't Haar, P. (2021, 5 februari). Harmonie draait winst in coronatijd, hoe kan dat? *Leeuwarder Courant*; Creatieve Coalitie/Kunstenbond. (2021, 8 maart). *Corona poll van de creatieve coalitie en Kunstenbond, belangrijkste conclusies*. NBF.nl.
- 14 NAPK. (2020, 11 november). *Meerderheid NAPK leden heeft met steunmaatregelen zzp'ers doorbetaald*.
- 15 O.a.: Niels, M., en Woerd, M., in opdracht van o.a. Kunsten'92 en Groen Links. (2020, juni). *Survey on stage: een onderzoek naar de verborgen pijn van zzp'ers in de podiumkunsten*.
- 16 Diverse artikelen, o.a. Nu.nl (2021, 27 februari). *Zorgen cultuursector om besteden coronasteun volgens onderzoek terecht*; De Kleine, J. (2020, 25 februari). *Oproep uit provincie: gemeenten die noodgeld aan iets anders besteden moeten aan de schandpaal*. *Tubantia*.
- 17 De complete gids is te raadplegen via: www.vng.nl/nieuws/ondersteuning-bij-uitvoering-coronacompensatie-cultuursector.
- 18 Raad voor Cultuur. (2020, 16 november). *Presentatie: naar een wendbare en weerbare culturele en creatieve sector*.
- 19 Diverse publicaties, o.a. Goudswaard, T. 2020, juni). *Kunst en de coronacrisis: impact en toekomst*. *Boekmanstichting*; Vinkenburg, B. (2021, februari). *Scenarioverkenning voor de cultuursector: instrument voor dialoog over handelingsperspectief na corona*. Berenschot.
- 20 De complete code is te raadplegen via: www.fairpractice-code.nl/nl/aan-de-slag.
- 21 Raad voor Cultuur. (2020, 4 juni). *Advies Culturele basis infrastructuur 2021-2024*.
- 22 Museumvereniging. (2020, 4 maart). *Geen toezegging Minister van OCW voor eerlijke beloning museumsector*.
- 23 Van den Berg, S. (2020, 25 september). *Rotterdam maakt extra geld vrij voor Fair Pay*. *Theaterkrant*.
- 24 Borstlap, H., e.a., Commissie Regulering van Werk (2020, 23 januari). *In wat voor land willen wij werken*.
- 25 Engbersen, G.B.M., e.a. (2020, 15 januari). *Het betere werk, de nieuwe maatschappelijke opdracht*. WRR.
- 26 Ockhuysen, R. (2021, 16 januari). *ITA-directeur Van Ransbeek: 'angst is eerder een groen dan een rood licht'*. *Het Parool*.
- 27 The Audience Agency. (2020, november). *Covid-19 Cultural participation monitor*.

-
- 28 Tal, M. en Scholten, S. (2020, 24 september). *Grondige herijking cultuurbeleid nodig*. LKCA.
- 29 Brouwer, L., Van den Dorpel, J., e.a. (2020, december). *Leve het geven: een onderzoek naar particulier geven aan creatieve professionals*. Stichting voor de Kunst en Van Dooren Advies.
- 30 Reportage Omrop Fryslân TV (2020, 15 oktober). *Acteur Fabian Jansen kruipt weer in de rol van Els; 5 dagen 24 uur lang te zien*.
- 31 Burghoorn, A. (2020, 20 augustus). 'Teveel naar de Randstad, te weinig naar de regio.' Verdeling kunstsubsidie leidt tot scheve gezichten. *De Volkskrant*.
- 32 O.a. Florida, R., Hachette Book Group (2002). *The rise of the creative class*.
- 33 Giesen, P. (2020, 17 september). Culturele klimaat maakt Nantes weer aantrekkelijk. *De Volkskrant*.
- 34 Pama, G. (2019, 28 februari). Ruim 5 miljoen bezoeken voor Leeuwarden-Fryslân Culturele Hoofdstad. *NRC Handelsblad*.
- 35 Trienekens, S., LKCA/VNG e.a. (2016, november). *Preventie, zelfregie en participatie met kunst en cultuur in het sociaal domein*.
- 36 Meer informatie over de regeling via: www.cultuurparticipatie.nl/subsidie-aanvragen/20/age-friendly-cultural-cities.
- 37 Van Ditzhuijzen, J., e.a. (2018, januari). *Wat werkt bij culturele interventies voor ouderen: hoe kunst kan bijdragen aan positieve gezondheid*. Ministerie van VWS & Movisie.
- 38 Delmeé, B., e.a. (2019, februari). *Buitengewoon, over de betekenis van kunst en cultuur voor de veerkracht van jongeren*. LKCA.
- 39 O.a.: Van Oers, F. (2013, 16 september). *Bezuinigingen van gemeenten op kunst en cultuur worden zichtbaar*. CBS.

Cultuurbeleid in tijden van corona

De culturele sector bestaat uit grotendeels gescheiden werelden: commercieel of gesubsidieerd, landelijk of lokaal, toptalent of amateurniveau. En sinds kort ook live of online. Als we die werelden beter met elkaar verbinden stimuleert dat diversiteit, toegankelijkheid en vernieuwing.

QUIRIJN LENNERT VAN DEN HOOGEN

Universitair docent kunstsociologie en cultuurbeleid aan de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit van Amsterdam

De cultuursector is ongekend hard geraakt door de coronacrisis. De maatregelen om publieke bijeenkomsten te beperken en zelfs bibliotheken te sluiten, hebben het culturele leven in Nederland vrijwel volledig lamgelegd. Activiteiten die nog mogelijk zijn, vinden vooral digitaal plaats (thuisbeleving) of met zeer beperkte publieksaantallen. Gaan we na deze crisis weer gewoon op de oude voet verder? Als deze crisis, zoals de etymologische betekenis aangeeft, echt een omslagpunt markeert, welke veranderingen zijn er dan nodig om de sector opnieuw tot bloei te laten komen? In dit artikel inventariseer ik de ontwikkelingen die in de cultuursector op gang zijn gekomen tijdens de coronacrisis en de beleidsvragen waar deze toe leiden.

De Wet op het specifiek cultuurbeleid bepaalt dat het cultuurbeleid is gericht op 'het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van cultuuruitingen' en dat beleid wordt geleid 'door overwegingen van kwaliteit en verscheiden-

heid'.¹ Los van specifieke accenten die opeenvolgende kabinetten leggen, komt dat in de praktijk neer op een beleid met drie doelen die direct uit de wet volgen: (1) het bevorderen van kwaliteit en diversiteit van cultuur, (2) het ontwikkelen van die cultuur, of experiment en vernieuwing, en (3) het bevorderen van toegang tot cultuur, oftewel brede cultuurparticipatie.

Als vierde doelstelling voegen de nationale en lokale politiek vaak toe dat cultuur de economie dient te stimuleren of moet zorgen voor meer sociale cohesie. Die vier doelstellingen zijn in mijn ogen even belangrijk en kunnen niet zonder elkaar. Hoogwaardige kunst – dat kunnen voorstellingen zijn die een vormtaal ontwikkelen, of exposities die iets heel wezenlijks zeggen over ons dagelijks leven – moet voor zoveel mogelijk mensen toegankelijk zijn zodat die kunst voor hen betekenis kan krijgen. Betekenis niet alleen in culturele zin maar ook als maatschappelijke waarde. Via cultuur voelen mensen zich verbonden met elkaar en de plek waar ze wonen.

Via cultuur ontwikkelen mensen een vorm van persoonlijke, individuele identiteit. Dat die cultuur soms ook economische waarde genereert, is een prettige bijkomstigheid.

Het grootste deel van het cultuurbeleid om de hierboven omschreven doelstellingen te bereiken betreft subsidies voor twee van de vier domeinen waaruit de cultuursector bestaat: productie en distributie. Subsidiëren van cultuurproductie (toneelgezelschappen, orkesten, literaire beurzen, kunstenaarsprijzen et cetera) en cultuurdistributie (zalen en instellingen) zijn daarvan de belangrijkste.

In Nederland wordt de cultuurproductie voornamelijk door het Rijk gefinancierd. De grote instellingen, zoals het Rijksmuseum, Nationale Opera & Ballet en het Koninklijk Concertgebouworkest, vormen de kern van het landelijke cultuurstelsel: de zogenaamde Basisinfrastructuur (BIS) en krijgen subsidie van het ministerie van OCW. Daarnaast worden via zes landelijke cultuurfondsen vierjarige, tweejarige en projectsubsidies verstrekt aan kleinere instellingen die zich vaak op een specifiek product (experiment of talentontwikkeling) of een specifieke publieksgroep richten.

Succesvolle commerciële acteurs hebben vaak hun wortels in de gesubsidieerde sfeer

De rijksuitgaven voor cultuur (exclusief media) bedroegen in 2020 circa € 1 mrd. Gemeenten tekenen voor de distribuerende voorzieningen, zoals bibliotheken, musea, schouwburgen en filmhuizen. Zij geven grosso modo twee keer zoveel uit als het Rijk. Distributie vindt plaats in gebouwen en stenen kosten nu eenmaal geld, veel geld. Alleen

de grote gemeenten hebben ook eigen subsidieregelingen en fondsen voor het maken van cultuur.

Er is nog een derde domein dat we in de gaten moeten houden: het domein van de receptie, de ervaring van kunst door de gebruikers ervan. Het participatiebeleid van de overheid is op dit domein gericht, bijvoorbeeld via het Fonds Cultuurparticipatie. Het vierde domein is het contextualiseringsdomein dat gaat over de vraag hoe de ervaring betekenis krijgt in het leven van mensen.² Beleid op het gebied van cultuureducatie speelt hier een rol. Vanuit elk domein bezie ik hoe de coronacrisis het bereiken van de doelen van het cultuurbeleid beïnvloedt. Voor het doel van dit artikel neem ik de laatste twee domeinen, receptie en contextualisering, samen. Mijn analyse is gebaseerd op wat ik om mij heen zie gebeuren en wat ik zelf als cultuurconsument meemaak, en op dat wat inmiddels in vakliteratuur of andere media is beschreven.

Cultureel ecosysteem

Om de zaken nog wat gecompliceerder te maken, blijft mijn blikveld daarbij niet beperkt tot de publiek gefinancierde cultuur. Culturele ecosystemen bestaan behalve uit die publiek gefinancierde cultuur uit de commerciële cultuur én de cultuur die mensen zelf maken, thuis of op een podium voor anderen te zien. De cultuurwetenschapper John Holden noemt dit de *homegrown sphere*.³ Ook die maakt een wezenlijk deel uit van het culturele ecosysteem. Tussen de verschillende sferen bestaat er veel uitwisseling, ze zijn van elkaar afhankelijk.

Succesvolle spelers in de commerciële sfeer hebben vaak hun wortels in de gesubsidieerde sfeer. Denk aan de internationale carrière van popmusici of Hollands glorie in Hollywood via acteurs als Rutger Hauer, Carice van Houten of Michiel Huisman. De wortels van hun carrières liggen vaak in de overlap van de *homegrown sphere* en de gesubsidieerde sfeer bij één van de vele jeugdtheaterinstellingen in

ons land. De kwaliteit van het Concertgebouw-orkest is mede afhankelijk van een sterke hofbra-sector (harmonieën, fanfares brassbands) in provincies als Friesland of Limburg.

Geen enkel onderdeel van het culturele ecosysteem is belangrijker dan het andere. Maar we moeten ons wel realiseren dat in veel perifere gebieden de thuisgeproduceerde cultuur de enige cultuur is die met regelmaat *live* is te genieten. Het cultuurbeleid geeft zich – ondanks dappere pogingen van de Raad voor Cultuur daartoe in het advies *Cultuur van Stad, Land en Regio*⁴ – te weinig rekenschap van de dwarsverbanden tussen de verschillende sferen terwijl John Holden er juist van uitgaat dat tussen de sferen uitwisseling van mensen, ideeën, producten en faciliteiten moet plaatsvinden om een cultureel ecosysteem gezond te kunnen noemen.

Cultuurproductie in tijden van corona

Verreweg de meeste aandacht is in de coronacrisis uitgegaan naar de gevolgen voor de arbeidsmarkt voor kunstenaars en creatieve beroepen. De cultuursector is al enkele decennia het laboratorium voor flexibilisering van de arbeidsmarkt.⁵ Meer dan elders in de economie wordt in de creatieve sector projectmatig gewerkt op basis van flexibele contracten. Een carrière bestaat veelal uit een opeenvolging van projecten. Vaste contracten komen nauwelijks (meer) voor. Dat geldt voor het artistieke personeel maar ook voor ondersteunende beroepen zoals geluids- en lichttechnici en marketeers. En het geldt nog veel sterker voor de commerciële sfeer dan de publieke.

Het commerciële deel van de cultuursector is zo mogelijk nog harder geraakt door de crisis dan de gesubsidieerde gezelschappen en instellingen, denk alleen al aan alle geannuleerde evenementen, van Pinkpop tot Dance Valley, van Zwarte Cross tot het Eurovisie Songfestival.⁶ De extra steunmaatregelen voor de cultuursector hebben tot doel gehad om de werkgelegenheid te behouden maar toch is veel werkgelegenheid verloren gegaan.

Menigeen schoorde zich om, bijvoorbeeld tot bron- en contactonderzoeker bij de GGD. Daarmee gaat veel talent voor de sector verloren dat na de crisis niet zomaar op hetzelfde niveau terugkeert. Stilstand is achteruitgang, zo luidt immers de harde wet voor elke vorm van specialistische arbeid. Over een aantal jaren zullen we merken dat doorstroom van nieuw talent stopt en daarmee komt het eerste beleidsdoel (kwaliteit) in gevaar.

Die doorstroming van podiumtalent naar de grote-zaalproducties verloopt nu al problematisch omdat in 2013 – dankzij de bezuinigingen onder staatssecretaris Halbe Zijlstra – de categorie werkplaatsen en ensembles vrijwel geheel uit het cultuurstelsel verdween. Juist die instellingen ondersteunen divers jong talent én *mid-career* kunstenaars.

Productie en distributie via digitale kanalen

Ten aanzien van de tweede doelstelling, vernieuwing, kunnen we constateren dat de coronacrisis tot veel creativiteit dwingt. Frank Lammers maakte bijvoorbeeld een film met webcam, op basis van een speciaal daarvoor geschreven scenario. Acteurs van Internationaal Theater Amsterdam lazen de *Decamerone* voor. Het Rotterdams Philharmonisch Orkest produceerde een YouTube-versie van Beethovens *Negende Symfonie*, opgenomen bij musici thuis. Maar bovenal wordt er gewoon veel minder geproduceerd. Het is de vraag of dat vanuit de overheid gezien erg is. Als minder aanbod ook minder divers aanbod betekent, dan is het antwoord op die vraag bevestigend.

De overgang naar meer digitale vormen van cultuur is overigens niet echt nieuw. De coronacrisis heeft een ontwikkeling versterkt die al lang in gang was gezet. De sector werd meer dan voorheen gedwongen tot innovatie, ook in sectoren waar veeleer het kunnen van de uitvoerder centraal staat en niet de benodigde technologie. Voor de opgenomen muziek, de film en de literatuur is er qua productie weinig aan de hand, al vindt die onder

andere omstandigheden plaats omdat de musici en acteurs en andere leden van de techniek en filmcrew voldoende afstand moeten houden.

Met name in de *homegrown sphere* leiden de coronamaatregelen tot grote problemen. Nederland heeft een ijzersterke traditie als het gaat om amateurkoren en -orkesten. In veel gevallen zijn koren verbonden aan kerken waar ze al meer dan een jaar niet mogen repeteren en optreden. We moeten daarom vrezen voor het voortbestaan van deze tradi-

De kwaliteit van het Concertgebouworkest is mede afhankelijk van sterke harmonieën, fanfares en brassbands in Friesland en Limburg

tie.⁷ Uitwijken naar Ahoy zoals het Rotterdams Philharmonisch Orkest en Museum Boijmans Van Beuningen deden, is er voor amateurgezelschappen niet zomaar bij.

De meest vergaande impact lijkt de crisis te hebben in het domein van de distributie. Omdat publiek samenkomen niet kan, of in het gunstigste geval alleen in kleine aantallen, lijkt brede cultuurparticipatie, een belangrijke doelstelling onder het overheidsbeleid, weg te vallen. Of toch niet? Podiumgezelschappen gingen hun producties *streamen*. Het Noord Nederlands Toneel (NNT) wist met hun voorstelling NITE Hotel een ongekend groot publiek te bereiken, vele malen groter dan de publieksaantallen die normaal in de schouwburgen waren bereikt. En dat publiek werd ook nog eens in staat gesteld om via sociale media met de makers te discussiëren.

Digitaal contact is dus niet noodzakelijkerwijs oppervlakkig. Zo beschouwd werkte de

coronacrisis positief, zeker tijdens de eerste lockdown waarbij we de maatregelen nog als tijdelijk beleefden. Maar dat betekent nog niet dat iedereen nu gewoon vanaf de bank zomaar comfortabel van cultuur kan genieten. Dat is alleen interessant als je zo'n comfortabele bank hebt. Bovendien is een stabiele (breedband) internetverbinding noodzakelijk en helpt het als je een supergrote televisie met 4k resolutie hebt. Heb je dat allemaal niet tot je beschikking, dan blijf je van veel verstoken. De coronacrisis maakt maatschappelijke scheidslijnen tussen *have's* en *have-nots* groter. Maar ook dat wisten we voor de crisis al: het internet lijkt heel democratisch maar is dat zelden in de praktijk.

Het cultuurbeleid heeft de afgelopen decennia – van de nota van Hedy d'Ancona uit 1993 tot die van de huidige minister – een groot nummer gemaakt van publieksbereik, een doelstelling die vooral geëvalueerd wordt op basis van aantallen verkochte kaartjes zonder de vraag te stellen aan wie die kaartjes zijn verkocht. Daardoor heeft de sector last gekregen van hijgerigheid en springt zij van hype naar trend om de volgende *blockbuster* te genereren. Maar als corona iets duidelijk maakt, is het dat massale participatie op locatie heel vaak niet kan noch altijd wenselijk is.⁸

De strategie om voor veel geld kunstwerken over de hele wereld te slepen die dan nauwelijks rustig en goed te bekijken zijn voor het publiek door de massale toeloop in museumzalen, stond al eerder ter discussie. Meta Knol, toen nog directeur van De Lakenhal in Leiden, was de eerste die hardop zei dat haar museum daar niet meer aan mee zou doen. Dat was in februari 2020, nog voor de eerste lockdown. In zijn recente advies over de crisis merkt de Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur op dat er – terecht – nu meer aandacht is voor de eigen collectie en voor het lokale talent dat nu makkelijker toegang krijgt tot (de podia van) grotere instellingen.⁹ Natuurlijk is het prachtig dat er in Rotterdam interessant werk uit New York of Mumbai is te zien. Maar op langere termijn kan meer ruimte voor talent

uit Kralingen, Nesselande of Zuid net zo aantrekkelijk zijn en de benodigde vernieuwing stimuleren.

Digitale cultuurbeleving

Door de coronacrisis verandert ook de cultuurbeleving zelf omdat we de cultuur nu beleven via digitale kanalen. Niet altijd in negatieve zin zo bleek uit het voorbeeld van het Noord Nederlands Toneel hierboven al. Ik was aangenaam verrast dat het Nederlands Dans Theater (NDT) *livestreams* van voorstellingen voorziet van een pauze met daarin zeer toegankelijke en verhelderende interviews met de choreografen. Dansvoorstellingen zelf bleken goed digitaal te genieten, tenminste als de bewegingen van de camera goed zijn mee-gechoreografeerd. Toch is de beleving anders, bemiddeld.

In de erfgoedsector is de ontwikkeling richting digitalisering al jaren bezig: hoewel iedereen het erover eens is dat het 'aura' van het authentieke object bij digitale tentoonstelling verloren kan gaan, experimenteren steeds meer musea met digitale toegang tot hun collecties. Zo kan een veel groter deel van de collecties getoond worden binnen een context die dynamischer en educatiever is dan het fysieke museum of het depot. Bekijk het YouTube-kanaal van het British Museum maar eens (Engeland ligt in dit opzicht voor op Nederland) waar bijzondere objecten uit de collectie door conservatoren persoonlijk worden besproken en toegelicht.¹⁰

Ook in de podiumkunsten is de ontwikkeling niet nieuw: The Metropolitan Opera in New York biedt al jaren *livestreams* van opera's aan die in bioscoopzalen en filmhuizen over de hele wereld inmiddels een geliefd onderdeel zijn van de programmering, ook in ons land. Deze voorbeelden laten wel zien dat het vooral de grote instellingen zijn die de middelen en expertise in huis hebben om deze innovaties goed uit te voeren.

Corona drukt ons met de neus op de feiten: ook voor kleinere instelling is digitaliseren

noodzaak. Dat vraagt nogal wat: als cultuurmaker moet je er toch een digitale vaardigheid bijleren. Niet elke conservator kan boeiend vertellen over objecten uit de 4e, 12e of 17e eeuw, laat staan dat zelf aantrekkelijk in beeld brengen. Een podiumproductie professioneel digitaal registreren kost al snel € 10.000 extra per productie. Geld dat niet zomaar wordt terugverdiend, ook niet door de grotere instellingen die hun huidige inspanningen vooral financieren uit extra private fondsen.

Vanuit beleidsmatig oogpunt heeft digitale kunstconsumptie nog een nadeel: het delen van de (online) ervaring met anderen is anders. Of liever: het verdwijnt. Hoezeer je je ook deel kunt voelen van een online community, participatie via het beeldscherm is een ander soort sociale activiteit dan het gelijktijdig met anderen een tentoonstelling, voorstelling of festival bezoeken. En het delen van een ervaring is een belangrijke waarde van cultuur,¹¹ zij het dat die waarde misschien niet uniek is omdat die zich ook voordoet als we met z'n allen naar de Oranje Leeuwinnen kijken.

Bij het voetbal zien we overigens iets gelijks als in de cultuur. Registraties van voetbalwedstrijden zonder publiek in het stadion zijn toch een stuk minder levendig, net zoals Arjan Lubach zonder studiapubliek toch even wenen was. Juist door het delen van ervaringen ontstaat sociaal kapitaal wat bijvoorbeeld leefbaarheid ten goede komt.¹² Hoe mooi een voorstelling van het NDT via beeldscherm ook kan zijn, in de schouwburg is de kans veel groter dat we er met iemand die we niet al kenden over napraten. Door digitalisering van de kunstconsumptie komt zo de laatste doelstelling van het cultuurbeleid ook onder druk: het genereren van maatschappelijke betekenis.

Hoe verder met het cultuurbeleid

De huidige situatie voelt als een crisis door de directe impact van de coronamaatregelen en het gemis elkaar fysiek te kunnen ontmoeten, maar het is de vraag of zij echt een omslagmoment is. Of misschien toch: een omslag in

ons denken. Het cultuurbeleid na corona zal mijns inziens op vier punten moeten worden herzien. Het vraagstuk rondom de onzekere inkomens van werkers in de sector (en flexibele arbeid in het algemeen) vraagt een omslag in sociaaleconomisch beleid. De voorwaarden voor cultuursubsidies moeten worden aangepast omdat zij de sector vaak meer in de weg zitten dan helpen. De uitdagingen van de digitalisering bieden uitgelezen kansen voor het cultuurbereik die nog onvoldoende worden benut. En we zouden de cultuur van dichtbij meer kunnen waarderen. Daarom hier vier adviezen voor de toekomst.

Allereerst: maak werk van het verbeteren van de sociaaleconomische positie van zelfstandigen en anderen zonder vast arbeidscontract. In zijn bijdrage in dit nummer van *S&D* wijst Sjoerd Feitsma hiervoor naar de uitkomsten van de commissie-Borstlap.¹³ Als cultuursocioloog ben ik niet tot in detail op de hoogte van de oplossingsrichtingen die daarin staan. Maar al langer bekruipt mij het gevoel dat het hoog tijd wordt serieus na te denken over invoering van enigerlei vorm van basisinkomenszekerheid. Dat komt niet alleen de cultuursector (in al zijn drie sferen) ten goede, maar ook allerlei andere sectoren.

Ten tweede, bedenk subsidie-arrangementen die samenwerking daadwerkelijk bevorderen waardoor de uitwisseling tussen de commerciële, thuisgemaakte en publiek gefinancierde cultuur beter verloopt. De huidige subsidievoorwaarden en wijze van afrekenen van ontvangen subsidies verhinderen dat vaak actief. Instrumenten als de eigeninkomstennormen werken in dit verband contraproductief omdat instellingen elkaar gewoon facturen sturen.

Er is dringende behoefte aan subsidievoorwaarden die stimuleren dat grote instellingen samenwerken met kleine, zodat zij hun netwerken en podia en technische kennis voor hen ter beschikking kunnen stellen zonder dat zij afgerekend worden op mogelijke mislukkingen omdat het publieksbereik te beperkt blijft. Commercieel succes van publieke

instellingen mag niet worden afgeroomd door subsidiekorting.

Samenwerking met de cultuur van mensen thuis mag niet beantwoord worden met de vraag of het gebodene wel kwaliteit heeft. Kortom, het is tijd voor subsidievoorwaarden die instellingen de ruimte geven in plaats dat alles minutieus moet worden verantwoord en waarbij wordt vertrouwd op het kwaliteitsoordeel van makers zelf.

Ten derde, de kansen die digitalisering biedt voor vernieuwing van het aanbod en verbreding van het publieksbereik moeten we ten volle grijpen. Digitale cultuurbeleving kan een alternatief zijn voor mensen met weinig geld of weinig tijd. En het biedt mensen die

Het commerciële deel van de cultuursector is zo mogelijk nog harder geraakt door de crisis dan de gesubsidieerde gezelschappen en instellingen

willen kennismaken met aanbod dat ze eigenlijk niet goed kennen laagdrempelig toegang. Een teleurstellend schouwburgbezoek is vaak vervelender — en kost meer tijd en geld — dan het halverwege wegklikken van een *livestream*. Digitalisering is ook belangrijk omdat jonge generaties cultuur veel meer via internet tot zich nemen. Ook als na de zomer cultuurinstellingen weer open mogen — als ze dat al mogen — moet een permanent *blended* cultuur-aanbod daarom de standaard zijn, zoals ook Sjoerd Feitsma bepleit in dit *S&D*-nummer.

Net als bij de wetenschap waar *open access* inmiddels standaard geworden is, kunnen we de vraag stellen of het niet logisch is dat door de overheid betaalde cultuur — al dan niet op termijn — voor iedereen gratis beschikbaar komt. Businessmodellen voor zo'n permanent

blended cultuursector moeten we baseren op verschillende tarieven voor *live*, voor het thuis volgen van *livestreams*, en voor het later volgen van eerder opgenomen *content*.

Maar ik wil wel wijzen op bedreigingen van een permanent *blended* cultuursector voor het bereiken van de doelen van het cultuurbeleid. Onvermijdelijk leidt meer digitaal aanbod ook tot maatschappelijke tweedeling. Mensen met een verschillende portemonnee zullen cultuur steeds minder vaak samen fysiek delen en dat leidt tot de vraag of het cultuurbeleid nog wel helpt in het genereren van gedeelde, maatschappelijke waarden. Hoe zorgen we dat mensen ook uit hun eigen veilige digitale bubbel willen breken? Voorwaar geen eenvoudige puzzel die door onze beleidsmakers én instellingen gelegd moet worden.

Alle eerdere experimenten ten spijt, is het ontbreken van bruikbare businessmodellen voor digitale distributie van gesubsidieerde cultuur voor mij de meest schokkende conclusie van deze crisis. Tot nog toe hebben alleen de techreuzen in de commerciële cultuur uitgedacht hoe aan digitale distributie een boterham is te verdienen. Ook de porno-industrie bleek in staat via massaal verspreide gratis *content* voldoende gebruikers te interesseren voor erotiek die alleen achter een betaalmuur valt te genieten. Deze sector loopt al jaren voor de muziek uit, zo bepaalde de porno-industrie hoe in de jaren tachtig VHS dé standaard voor thuisentertainment werd en ook nu wijst zij weer interessante opties aan.

Daarbij merk ik op dat zowel de techreuzen als de porno-industrie in hun digitale strategieën de *homegrown sphere* schaamteloos exploiteren. Zij verdienen aan de filmpjes die gebruikers zelf maken en uploaden op YouTube en TikTok, of op OnlyFans als het om eigengemaakte erotische content gaat. Het overgrote deel van de cultuursector heeft echter te weinig volume en – zeer terecht – te veel aandacht voor productiekwaliteit om in dit digitale geweld tot verdiensten te komen.

De overheid zal zich rekenschap moeten geven van wat dit betekent voor de toekomst.

Moet er niet een publieke variant van sociale media komen? Een variant waarbij gebruikers met elkaar in debat kunnen gaan over cultuurele content die zij interessant vinden en waar zij zelf content kunnen uploaden, delen of selecteren (OnlyFans meets Blendle?). Kanalen die niet gedomineerd worden door reclame en op winstmaximalisatie gerichte algoritmen? Mijn voorlopige antwoord op die vraag is: ja, dat moet. Als we als land te klein zijn om dat zelf te doen, dan zou de Europese Unie dat kunnen oppakken.

Tot slot pleit ik voor het opwaarderen van de 'kleine' cultuur. Als bij elkaar komen alleen in beperkte aantallen kan, misschien voor langere tijd, dan is een kleinschaliger aanbod dicht bij mensen thuis van groot belang om de doelen van het cultuurbeleid te halen. Ons economisch systeem dwingt echter tot massaliteit, snelheid en het overbruggen van grote afstanden zodat kosten per bezoeker zo laag mogelijk zijn. Vandaar die focus op *blockbusters*. Maar cultuur gaat juist over het stilzetten van de enorme flux en beleving met aandacht. Dat betekent meer focus op kwaliteit dan op kwantiteit, bijvoorbeeld in onze subsidievoorwaarden. Zo stelt het Fonds Cultuurparticipatie als voorwaarde voor subsidie dat projecten minimaal in vier provincies plaatsvinden. Het Fonds Podiumkunsten, dat bedoeld is voor experiment in de sector, hecht in zijn afwegingen veel belang aan publieksbereik en marketing. Hoe haalbaar zijn zulke voorwaarden over bereik in een post-corona cultuurbeleid?

We willen ook al jaren dat subsidies ten goede te komen aan een diverser publiek. Daarvoor is een culturele infrastructuur op wijk- en dorpsniveau nodig, infrastructuur die de afgelopen jaren vaak afgebroken is, zoals bijvoorbeeld de Rotterdamse Lokale Cultuurcentra (LCC's), wijkgebouwen waar techniek en personeel aanwezig waren om een interessant aanbod dicht bij mensen mogelijk te maken. Kunstenaar en kunsteconoom Hans Abbing wijst erop dat kleine podia zonder gericht reddingsplan de crisis niet zullen over-

leven.¹⁴ Veel van het toch al beperkte maatschappelijke vastgoed dat zich in de haarvaten van de samenleving bevindt, zal dan een commerciële herbestemming krijgen.

De strategie om voor veel geld kunstwerken de hele wereld over te slepen stond al eerder ter discussie

Wellicht kunnen we de crisis in de eerdergenoemde kerken ook als oplossing zien: als in het komende decennium de helft van de huidige kerkgebouwen zijn religieuze functie gaat verliezen, is het een uitdaging om die gebouwen te behouden als publieke ruimte waar cultuur samen beleefd kan worden, om de hoek, in het eigen dorp of de eigen wijk. De huidige Agenda Toekomst Religieus Erfgoed legt dit verband met cultuurparticipatie mijns inziens onvoldoende.¹⁵ En als winkels

en cafés na de crisis leeg achter blijken te blijven, kunnen we die ruimten dan behouden voor het maken en presenteren van cultuur die van belang is voor de straat, de wijk, het dorp, of de stad?

Meer focus op het kleine vraagt meer ruimte voor beleid van provincies en gemeenten en een landelijke overheid die hun initiatieven serieus neemt en dus niet hun regionale cultuurprofielen met een fooi van € 2 mln per jaar afscheept, zoals nu gebeurt. Niet voor niets leggen veel van de regionale profielen nadruk op de eigen culturele kleur van de regio, op ontdekken en begeleiden van talent en uitwisseling met landelijk instellingen en het contact maken met lokale publieksgroepen. Juist de lokale overheden kunnen goed verbanden leggen tussen de cultuur om de hoek, lokaal talent en de gesubsidieerde sfeer. Juist zij kunnen met rijksinstellingen in hun regio die benodigde verbindingen leggen. Maar dan moeten provincies en gemeente én de rijks- en fondsinstellingen daarvoor wel de middelen krijgen. Voor de volgende minister van Cultuur liggen er dus genoeg uitdagingen. Luisteren naar het lokale niveau is daarbij misschien nog wel de belangrijkste.

Noten

- 1 *Wet op het specifiek cultuurbeleid — BWBR0005904*. (2016, 1 juli). wetten.nl.
- 2 Van Maanen, H. (2009). *How to Study Art Worlds. On the Societal Functioning of Aesthetic Values*. Amsterdam: University Press.
- 3 Holden, J. (2015). *The Ecology of Culture. A Report commissioned by the Arts and Humanities Research Council's Cultural Value Project*. London: AHRC.
- 4 Raad voor Cultuur. (2017). *Cultuur voor Stad, Land en Regio. De Rol van Stedelijke Regio's in het Cultuurbestel*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- 5 Gielen, P. (2009). Chapter One: Art and Postfordism. In: Gielen, P. (ed.) *The Murmuring of the Artistic Multitude: Global Art, Memory and Post-Fordism*. Amsterdam: Valiz. pp. 11-58.
- 6 Medbøe, H. & Raine, S. (2020). Reflections on an imperfect normal: A letter to the future music industries. *Academia Letters*; Comunian, R. & England, L. (2020). Creative and cultural work without filters: Covid-19 and exposed precarity in the creative economy. *Cultural Trends*. 29(2): pp/ 112-128.
- 7 Fens, S. (2021, 21 februari). Kerkkoren dreigen corona niet te overleven: 'Zingen is een ademsport. Het wordt nooit meer zoals het was. *Trouw*.
- 8 Bianchini, F., Collin, J.D., Dal Pozzolo, L. & Matarasso, F. (2020). What's new about participation? In: F. Dupin-Meynard & E. Négrier (eds.) *Cultural Policies in Europe? A Participatory Turn?* Toulouse: Editions de l'Attribut. pp. 105-119.
- 9 Rotterdamse Raad voor Kunst en Cultuur. (2021). *Cultuur in Transitie. De coronacrisis als vliegwiél voor verandering*. Rotterdam: RRRK.
- 10 Zie het YouTube Kanaal van het Britisch Museum: www.youtube.com/user/britishmuseum.

- 11 Van Maanen, H. (2009). *How to Study Art Worlds. On the Societal Functioning of Aesthetic Values*. Amsterdam: University Press.
- 12 McCarthy, K., Elizabeth, F., Ondaatje, H., Zakaras, L. & Brooks, A. (2004). *Gifts of the Muse. Reframing the Debate About the Benefits of the Arts*. Santa Monica: Rand Corporation
- 13 Feitsma, S. (2021). *Binden of overbruggen? Over de relatie tussen kunst, cultuurbeleid en sociale cohesie*. (PhD thesis) Rijksuniversiteit Groningen.
- 14 Abbing, H. (2020, 4 juni). Deze crisis maakt groten en rijken in de kunst sterker. *NRC Handelsblad*.
- 15 Zie: www.toekomstreligieuserfgoed.nl.

Gemeenten hebben meer geld en vrijheid nodig

Veel is al gezegd over de taken die gemeenten er in 2015 bijkregen. Tijd om te stoppen met praten over 'eigen kracht' en 'participatie' en meer werk te maken van de uitvoering: goede zorg en begeleiding naar werk voor inwoners die dat nodig hebben.

NILS NIJDAM

Bestuurskundige en jurist, promoveerde in 2020 op een proefschrift over gemeentelijke sturing op de drie decentralisaties in het sociaal domein

In het augustusnummer van *S&D* stelt oud VNG-directeur Jantine Kriens dat gemeenten hun begrotingen niet meer rondkrijgen. In haar bijdrage gaat ze in op de oorzaken van de financiële problematiek in gemeenten: de lokale bezuinigingen sinds de financiële crisis van 2007, de decentralisaties van 2015, de oplopende kosten van de jeugdzorg en de coronacrisis die daar vorig jaar nog bovenop kwam.¹ Kort na het verschijnen van Kriens' bijdrage eisten 175 burgemeesters in de week voor Prinsjesdag 2020 extra financiële middelen. Ze wilden meer geld en minder afhankelijkheid van het Rijk.²

In dit artikel bespreek ik de overheidsvisie op de participatiesamenleving en de drie decentralisaties in het sociaal domein die ervoor zorgden dat burgers meer op zichzelf zijn aangewezen.

De decentralisaties en de participatiesamenleving

In 2015 vindt een overdracht plaats van taken van het Rijk naar de gemeenten; de drie decentralisaties in het sociaal domein op het gebied

van werk, zorg en jeugd. In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II schrijven VVD en PvdA dat het doel van deze decentralisaties is om tot een 'één gezin, één plan, één regisseur'-aanpak te komen. Gemeenten moeten ervoor zorgen dat professionals zoveel mogelijk gaan samenwerken om gezinnen te helpen. Inwoners moeten zoveel mogelijk bij één aanspreekpunt terecht kunnen. De decentralisaties moeten ook stimuleren dat mensen hun sociale netwerk, 'eigen kracht' en gemeentelijke voorzieningen beter benutten bij het oplossen van hun problemen.³

Het doel van dit beleid is om te komen tot een participatiesamenleving waarin burgers meer verantwoordelijkheid nemen en minder op de overheid leunen.⁴ In de troonrede van 2013 licht het kabinet-Rutte II via de koning het begrip participatiesamenleving toe: 'De klassieke verzorgingsstaat [verandert] langzaam maar zeker [...] in een participatiesamenleving.'⁵ Waar de klassieke verzorgingsstaat volgens het kabinet staat voor het stelsel van publieke voorzieningen, staat de participatiesamenleving voor verantwoordelijkheid nemen voor het eigen leven.

De gemeenten moeten deze verandering naar een participatiesamenleving op lokaal niveau vorm gaan geven, zo is te horen in de Ridderzaal. De veranderingen zijn volgens de regering nodig vanwege 'de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen'. Gemeentelijke overheden werden dus niet alleen geconfronteerd met een groot nieuw takenpakket, maar kregen ook de door de regering ingeboekte miljardenbezuiniging op hun bordje geschoven.

Na de invoering van de Participatiewet zijn gemeenten verantwoordelijk voor onder meer het creëren van beschut werk ter vervanging van de sociale werkvoorziening (WSW). Door de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) van 2015 moeten voortaan gemeenten ervoor zorgen dat mensen langer zelfstandig thuis kunnen blijven wonen. In de Jeugdwet is geregeld dat gemeenten voortaan verantwoordelijk zijn voor alle vormen van jeugdzorg. Met de decentralisatie van taken komen er ook geldstromen van de Rijksoverheid mee naar gemeenten. Per nieuwe taak krijgen gemeenten een budget voor de uitvoering, later worden deze middelen grotendeels toegevoegd aan het gemeentefonds. Met dit geld mogen gemeenten zelf bepalen hoe ze de voor hen nieuwe maatschappelijke opdracht aanpakken en combineren met taken die ze al langer uitvoeren. Zo is er — althans in theorie — ruimte voor sturing door de lokale politiek.

Gemeentelijke aanpak van de decentralisaties

Bij een overdracht van taken van één Rijksoverheid naar (toen nog) 393 gemeenten zou je verwachten dat verschillen in beleid en aanpak tussen gemeenten toenemen. De veronderstelling daarbij is dat gemeenten na de decentralisaties zelf veel meer beleidskeuzes kunnen maken over de inrichting van het sociaal domein. Uit mijn promotieonderzoek naar de gemeentelijke praktijk blijkt echter dat er in de aanpak van de decentralisaties meer overeenkomsten zijn dan verschillen.⁶

De opgave in het sociaal domein is rond 2015 voor alle gemeenten ongeveer gelijk en de aanpak van de decentralisaties moet plaatsvinden onder grote tijdsdruk en met beperkte financiële middelen. Dit maakt de ruimte voor gemeenten uiterst klein om een andere weg in te slaan dan de regering voorstaat. Lokale overheden nemen daarom de door de regering geïntroduceerde visie van de participatiesamenleving over en voeren ook de bij de decentralisaties ingeboekte bezuinigingen op het sociaal domein door. Ze kunnen ook moeilijk anders want elders in de gemeentebegrotingen is amper geld te vinden. Zoals Jantine Kriens in haar S&D-artikel terecht opmerkt, hebben gemeenten door eerdere bezuinigen geen vet meer op te botten om te snijden in de eigen organisatie, op lokale voorzieningen of de openbare ruimte.⁷ Bovendien moet de gemeentebegroting anders dan de rijksbegroting altijd sluitend zijn.

In mijn onderzoek bestudeer ik twee casussen: de tegenprestatie in de context van de Participatiewet en de thuiszorg in de context van de Wmo 2015.⁸ De werkwijze is op deze beleidsthema's in alle gemeenten ongeveer hetzelfde. De Participatiewet moet zoveel mogelijk mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk helpen. In de praktijk blijkt dat gemeenten echter vooral kansrijke mensen begeleiden naar werk en veel minder inzetten op mensen met een forse afstand tot de arbeidsmarkt. Op het gebied van zorg beperken gemeenten allemaal de maatschappelijke ondersteuning waardoor hulpbehoevenden meer op zichzelf en hun sociale netwerk zijn aangewezen.⁹

Achterblijvende resultaten

Uit mijn onderzoek blijkt dat gemeenten het door het kabinet-Rutte II ingezette beleid vanaf 2015 consequent hebben uitgevoerd. Gemeenten hebben de nieuwe gedecentraliseerde taken zonder uitzondering aangepakt, de door het Rijk opgelegde bezuinigingen doorgevoerd en zijn aan de slag gegaan met

een participatiesamenleving op lokale schaal. Afgelopen najaar heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau een onderzoek gepubliceerd over het effect van de decentralisatie van werk, zorg en jeugd.¹⁰ Het SCP concludeert dat het sociaal domein stagneert en de ondersteuning van kwetsbare burgers niet op orde is. Het streven was meer participatie in de samenleving van mensen die dit niet (helemaal) op eigen kracht kunnen, maar in de praktijk blijven de resultaten achter. De kans op werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt is nauwelijks verbeterd, deelname aan de samenleving door mensen met een beperking is niet toegenomen en er zijn nog steeds grote knelpunten in de jeugdzorg. Het SCP pleit voor een realistische benadering van zelfredzaamheid van burgers en de gemeentelijke financiën. Ook pleit het Planbureau voor een brede benadering van het sociaal domein en minder complexe regels voor burgers.

Wat betreft de participatie van mensen in de samenleving hebben diverse PvdA'ers inmiddels aangegeven dat de Participatiewet niet heeft opgeleverd wat men er destijds van had verwacht.¹¹ Of explicieter bij monde van Tweede Kamerlid en woordvoerder Sociale Zaken Gijs van Dijk: 'Die wet is mislukt!'¹² De Participatiewet en de daarin opgenomen verplichtingen, zoals de verplichte tegenpresentie, blijken niet goed te werken om mensen naar werk te helpen. Ook ambities als zorg dichtbij mensen organiseren en meer maatwerk leveren zijn in de praktijk (nog) niet gerealiseerd.

Drie afwegingen voor de toekomst

Ik bespreek hieronder drie afwegingen die spelen rondom de decentralisaties in het sociaal domein en de invulling van de participatiesamenleving. In deze drie afwegingen ligt de vraag besloten hoe we met elkaar willen samenleven en wat we daarbij verwachten van onze landelijke en lokale overheden. De eerste afweging is *veerkracht versus verantwoordelijkheid*. Deze afweging gaat over de verhouding

tussen overheid en samenleving en de rol van veerkracht en zelfredzaamheid. Met de decentralisaties is ingezet op veerkracht, maar is iedereen wel zo veerkrachtig en moet het niet veel meer gaan over de verantwoordelijkheid van de samenleving?¹³

De taken van gemeenten namen toe terwijl de budgetten krapper werden

De tweede afweging is *decentralisatie versus deconcentratie* en gaat over de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen Rijk en gemeenten. In 2015 zijn taken gedecentraliseerd, maar is dat wel echt een decentralisatie geweest?¹⁴ De derde afweging is *invulling versus uitvoering* en gaat over beleid en organisatie. In 2015 was er veel beleidsmatige aandacht voor alle veranderingen in het sociaal domein, maar zou het juist niet meer om de uitvoering en de ondersteuning van mensen moeten gaan?¹⁵

Veerkracht versus verantwoordelijkheid

De relatie tussen overheid en samenleving is voortdurend aan verandering onderhevig.¹⁶ Waar de nadruk tijdens de kabinetten Drees en Den Uyl vooral lag op het correct uitvoeren van wet- en regelgeving (de rechtmatige overheid), kwam het perspectief in de jaren tachtig en negentig vooral te liggen op het behalen van concrete doelen en efficiënte prestaties (de presterende overheid). Rond de millenniumwisseling was er vooral aandacht voor samenwerking met maatschappelijke partners (de netwerkende overheid).

Het recentst is de ontwikkeling waarin de overheid vooral naar de samenleving kijkt als het aankomt op het bieden van dienstverlening en het creëren van publieke waarde. In

dit perspectief (participerende overheid) doet de overheid een stap terug om ruimte te bieden aan initiatief vanuit de samenleving.¹⁷ Het uitgangspunt is dat burgers zo veel mogelijk actief en zelfredzaam zijn, en op 'eigen kracht' verantwoordelijkheid nemen voor hun leven. Dit perspectief op de participatiesamenleving is goed te herkennen in de hierboven aangehaalde troonrede van 2013 en in het beleid van het kabinet-Rutte II.¹⁸

In de praktijk blijkt dat gemeenten zich in het sociaal domein inderdaad terugtrekken en meer aan hun inwoners zelf overlaten. Er wordt vaak gesproken over de *maatschappelijke veerkracht* van mensen. Met veerkracht wordt het vermogen van mensen bedoeld om met veranderingen in hun leven en hun omgeving om te gaan en deel te kunnen (blijven) nemen aan de samenleving. Ik wil dit begrip hier ter discussie stellen. Binnen het sociaal domein is het namelijk niet zo dat het ten gunste van de samenleving is dat de overheid zich terugtrekt. Juist van kwetsbare inwoners kan immers weinig maatschappelijk initiatief worden verwacht.

Gemeenten hebben het door het kabinet-Rutte II ingezette beleid vanaf 2015 consequent uitgevoerd

Als de gemeente minder begeleiding biedt bij het zoeken naar werk of minder thuiszorg biedt aan ouderen of mensen met een beperking, dan is het niet zo dat mensen die verantwoordelijkheden ineens 'veerkrachtig' zelf kunnen dragen. De beweging van een terugtrekkende overheid gaat vooral ten koste van een groep mensen die minder of zelfs helemaal niet veerkrachtig is.¹⁹ De overheid participeert of faciliteert, de overheid trekt zich

terug en draagt taken en daarmee verantwoordelijkheid over aan de samenleving en aan individuele burgers. Binnen deze context is het dan ook beter om te spreken van *maatschappelijke verantwoordelijkheid* dan van veerkracht.

Kim Putters stelde in zijn Deeslezing van 2016 dat er 'zonder wederkerigheid in collectieve arrangementen [...] onvoldoende draagvlak [is] voor een verzorgingsstaat of participatiesamenleving'.²⁰ De hulp of begeleiding vanuit de overheid hoeft niet vrijblijvend te zijn. Er mag best een vorm van tegenprestatie of een financiële eigen bijdrage naar draagkracht tegenover staan. Zo dragen we de maatschappelijke verantwoordelijkheid met z'n allen als collectief, maar draagt ook een individuele burger naar rato bij als hij of zij ergens een beroep op doet.

Decentralisatie versus deconcentratie

De overdracht van taken op het gebied van werk, zorg en jeugd naar gemeenten staan bekend als de drie *decentralisaties* in het sociaal domein. Bij een decentralisatie gaat het om een overdracht van *alle* verantwoordelijkheden: de aan te pakken taken, maar ook de bijbehorende financiële middelen en de zeggenschap.²¹ Maar zoals gezegd zijn de decentralisaties gepaard gegaan met forse bezuinigingen en is mede daardoor de financiële nood bij gemeenten hoog.²² Dat geldt zowel op het gebied van werk en inkomen met participatie- en inkomensbudgetten die onder druk staan, als op het gebied van zorg en welzijn met korting op middelen voor zorgtaken.

Ook hebben gemeenten slechts beperkte beleidsvrijheid. In de Participatiewet, de Wet maatschappelijke ondersteuning en de Jeugdwet van 2015 en in aanvullende regelgeving is gedetailleerd uitgewerkt hoe gemeenten hun nieuw verkregen taken uit moeten voeren. Bijvoorbeeld bij de verplichte tegenprestatie waarvoor de gemeente een passend aanbod moet bieden of bij de thuiszorg waarvoor de gemeente een gemaximeerde eigen bijdrage mag rekenen.²³

Gemeenten passen de bezuinigingen van de decentralisaties toe door te korten op sociale voorzieningen en gaan uit van ‘eigen kracht’ van burgers in de lokale participatiesamenleving. Daarmee voeren ze de facto vooral beleid uit dat het Rijk heeft uitgezet.²⁴ We kunnen dan ook beter spreken van de drie *deconcentraties* dan van de drie decentralisaties in het sociaal domein.²⁵ Zonder voldoende financiële middelen en zeggenschap zijn gemeenten immers slechts gedeconcentreerde uitvoeringsapparaten van het Rijk.

Indien het Rijk meer ruimte zou bieden voor gemeentelijke keuzes, ontstaan automatisch meer verschillen tussen gemeenten. Vanuit een gedachte van rechtsgelijkheid is dit misschien spannend of zou dit op bezwaren kunnen stuiten. Echter als we ervan uitgaan dat decentralisaties voor meer maatwerk moeten zorgen dan moeten we ook accepteren dat verschillen naar behoefte, mogelijkheden en omstandigheden tussen gemeenten de norm worden.²⁶

Een goede decentralisatie vergt ook vertrouwen in de lokale democratie, in lokale keuzes over taken én middelen. Of zoals Job Cohen het treffend omschreef in zijn oratie ‘de vierde D’ in 2015: ‘Decentraliseren is loslaten, en loslaten is moeilijk, zeker wanneer er op zichzelf valide argumenten zijn om het toch maar weer anders te doen. En die zijn er altijd.’²⁷

Invulling versus uitvoering

In de afgelopen jaren is het politieke debat wat betreft de drie decentralisaties en de participatiesamenleving vooral over complexe abstracties gegaan. Bijvoorbeeld in debatten in de Tweede Kamer over de systeemverantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en waar hij wel en niet op is aan te spreken. Of in debatten in gemeenteraden over de noodzaak om met de transitie (overdracht) ook een transformatie (verandering) in het sociaal domein door te maken. Zo is in enkele jaren zowel landelijk als lokaal een ingewik-

keld jargon ontstaan dat bol staat van ‘participatieladders’ en ‘keukentafelgesprekken’.

Een van de doelen van de decentralisaties was om verschillende aandachtsgebieden binnen het sociaal domein met elkaar te verbinden, bijvoorbeeld verschillende vormen van zorg of scholing in combinatie met begeleiding naar werk. Het zou allemaal minder complex moeten worden voor mensen die hulp van de gemeente nodig hebben.²⁸ Maatwerk zodat niemand tussen wal en schip belandt.

De nadruk zou daarom in het sociaal domein niet moeten liggen op de beleidsmatige invulling, maar op de organisatorische uitvoering. Als de uitvoering op rolletjes loopt, komt dat het vertrouwen in de overheid ten goede. Of zoals Herman Tjeenk Willink het heel mooi verwoordde in zijn boek *Groter denken kleiner doen*: ‘De kwaliteit van de uitvoering bepaalt de geloofwaardigheid van de overheid’.²⁹

Maak werk van goede dienstverlening

Hoe moet het nu verder met de participatiesamenleving vanuit sociaal-democratisch perspectief? Als we niks doen eindigen we met lokale participatiesamenlevingen waarin mensen op elkaar en hun omgeving zijn aangewezen en de overheid zich heeft teruggetrokken.

Er is tot dusver veelal vanuit een te rooskleurig mensbeeld over maatschappelijke veerkracht gesproken. Het is tijd om hiertegen stelling te nemen en vanuit een realistisch perspectief naar het sociaal domein te kijken. Maatschappelijke verantwoordelijkheid moet daarbij het uitgangspunt zijn.³⁰ Veel mensen kunnen die verantwoordelijkheid zelf individueel dragen, maar niet iedereen. Voor hen dienen we als samenleving oplossingen te bieden, zoals goede (thuis)zorg, jeugdhulp en begeleiding naar werk.³¹

Gemeenten hebben hard gewerkt om de decentralisaties mogelijk te maken en alles goed te laten functioneren en de samenwerking met werkbedrijven en zorgorganisaties te organiseren. Er is tijd geïnvesteerd in het

ontwikkelen van beleidsplannen, financiële kaders, monitoringsinstrumenten en analyses van risico's. Nu is het tijd om de prioriteiten te verleggen naar de uitvoering, naar de gemeentelijke dienstverlening aan inwoners: eenvoudige aanvraagtrajecten, laagdrempelige en snelle hulp.

Als het Rijk wil decentraliseren, dan moet zij ook durven loslaten en verschillen tussen gemeenten accepteren, hoe moeilijk dat mis-

schien ook is. Bovendien moet de centrale overheid zorgen voor voldoende financiële middelen of meer mogelijkheden creëren om lokaal belasting te heffen. Als het Rijk echte verschillen tussen gemeenten toestaat, kunnen die gemeenten op hun beurt ook echt het verschil maken voor hun inwoners. Laten we daarom de ruimte bieden aan de lokale democratie om een goed ideologisch debat te voeren over wat nodig is in het sociaal domein.

Noten

- 1 Kriens, J. (2020) Gemeenten krijgen hun begrotingen niet meer rond. *S&D* 2020/4.
- 2 Bremmer, D. (2020, 14 september). Boze burgemeesters eisen miljarden extra: 'Berm niet meer maaien om zwembad te behouden'. *Algemeen Dagblad*.
- 3 Rijksoverheid. (2012, 29 oktober). *Bruggen slaan: regeerakkoord VVD – PvdA*.
- 4 Dit begrip en de politieke invulling hiervan roept reacties op. Oud PvdA-partijleider Wouter Bos vindt de opvatting dat iedereen die voor zichzelf kan zorgen, dat ook moet doen en dat de overheid er vooral is voor diegenen die dat niet kunnen 'Amerikaans, klassiek liberaal en zichzelf uiteindelijk marginaliserend' Zie ook: Bos, W. (2013, 19 september). PvdA steunt participatiesamenleving? Zeg me dat het niet zo is! (column). *De Volkskrant*.
- 5 Rijksoverheid (2013, 17 september). *Troonrede 2013*.
- 6 Dit deel is gebaseerd op het onderzoek dat grondslag ligt aan mijn proefschrift. Zie: Nijdam, N. (2020) *Sturing in 3D. Een onderzoek naar gemeentelijke sturing op de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- 7 Kriens, J. (2020) Gemeenten krijgen hun begrotingen niet meer rond. *Socialisme & Democratie*. 2020/4; Kriens J. (2020, 19 augustus). Bezuinig niet, maar laat het kabinet juist investeren in lokale veerkracht. *Trouw*; Zie in dit verband bijvoorbeeld ook de wensen vanuit de VNG voor de kabinetsformatie 2021, te beginnen met structureel herstel van de financiële positie van gemeenten: VNG (2021). *Programma inzet kabinetsformatie 2021*.
- 8 Gemeenten vervullen sinds 2007 al taken op het gebied van de maatschappelijke ondersteuning. In 2015 wordt dit takenpakket uitgebreid en past het Rijk een bezuiniging toe op de budgetten voor deze taken.
- 9 De beleidsvrijheid voor gemeenten om eigen keuzes te maken in het sociaal domein is vooralsnog erg beperkt. De ROB beoordeelt de beleidsvrijheid op een schaal van 1 (geen) tot 10 (volledig): het cluster Inkomen en participatie scoort een 2, Jeugd een 3 en Maatschappelijke ondersteuning een 4. Zie ook: Raad voor het Openbaar Bestuur (2019). *Beleidsvrijheid geduid. Beleidsvrijheid bij decentrale taken: een nadere uitwerking ten behoeve van de vormgeving van financiële verhoudingen*. Den Haag: ROB.
- 10 SCP. (2020, 16 november) *Sociaal domein op koers? Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: SCP.
- 11 Voor de worsteling van de PvdA ten aanzien van de Participatiewet tijdens en na het kabinet van VVD en PvdA verwijs ik voorts naar bijvoorbeeld: Scholten, W. (2021) *Lode-wijk. De val van een politiek talent*. Amsterdam: Ambo Anthos.
- 12 Stellinga, M. & De Koning, P. (2020, 11 november). PvdA vindt eigen Participatiewet mislukt. *NRC Handelsblad*.
- 13 Hierbij gaat het om de problematieken die het SCP (2020) aankaart in het onderzoek naar de decentralisaties.
- 14 Hierbij gaat het om de autonomie voor gemeenten en of wel gesproken van worden over decentralisatie of dat het toch een deconcentratie is. Zie ook: Algemene Rekenkamer (2013). *Brief van de algemene Rekenkamer aan de minister van BZK over de decentralisatiebrief*. Den Haag: ARK.
- 15 Hierbij gaat het onder andere om de complexiteit van de overheid en hoe burgers bejegend worden. In de aanpak van de decentralisaties zijn parallelen zichtbaar met bijvoorbeeld de recente toeslag-affaire.
- 16 In deze ontwikkeling beweegt

- de PvdA ook mee. Eerst de verzorgingsstaat opbouwen met Drees en Den Uyl in de jaren '50-'70 (perspectief overheid), daarna de verzakelijking en derde weg met Kok in de jaren '80-'90 (perspectief markt) en daarna meer zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid met Bos en Asscher in de 21e eeuw (perspectief samenleving). Zie ook: Becker, F. (2016). De ideologische en programmatische ontwikkeling van de PvdA. in: F. Becker & G. Voerman (red.), *Zeventig jaar Partij van de Arbeid*. Boom: Amsterdam.
- 17 Zie voor bestuurskundige literatuur over het perspectief Societal Resilience o.a.: Van der Steen, M., Scherpenisse, J., Hajer, M., Van Gerven, O.J. & Kruitwagen, S. (2014). *Leren door te doen. Overheidsparticipatie in een energieke samenleving*. Den Haag: NSOB.
- 18 In 2013 wordt de participatiesamenleving op de kaart gezet met de troonrede, maar het begrip is ouder. Kok stelt al in 1991 op het congres: 'Wij zitten nu in een overgangsfase: van een verzorgingsstaat naar een werkzame, naar een participatiesamenleving.' Het begin van de derde weg als nieuw evenwicht tussen de gevolgen van emancipatie en de individualisering enerzijds en de solidariteit en de saamhorigheid anderzijds.
- 19 Het SCP (2020) constateert een verschil tussen de verwachtingen van de wetgever en de ervaringen in de uitvoeringspraktijk wat betreft eigen kracht, zelf- en samenredzaamheid en de zorgzame samenleving.
- 20 Putters, K. (2016). *Land tussen hoop en vrees: over het politiek en maatschappelijk vertrouwen van Nederlanders*. (Dreeslezing).
- 21 In theorie geldt: financiële verhoudingen volgen de bestuurlijke. Echter dat is in de praktijk niet meer het geval. Zie ook: Van de Vondervoort, T. (2020). *Financiële verhoudingen volgen de bestuurlijke. Maar dat is al een tijdje niet meer waar*. (column). Overheidvannu.nl.
- 22 Als typerend voorbeeld een reactie van oud-burgemeester Eberhard van der Laan van Amsterdam op een troonrede: 'Toen ik minister was vroeg ik aan Wouter Bos, toen minister van Financiën, hoe je nou moest bezuinigen. Hij zei: 'Decentraliseer bevoegdheden zonder de bijbehorende budgetten.' Uit: Walstra, E. (2011, 20 september). *G4-Bestuurders: Geen verrassingen in troonrede*. Binnenlands Bestuur.
- 23 Doordat het Rijk in 2015 met vrij uitvoerige wetgeving komt en dat gaandeweg nader invult met onder andere algemene maatregelen van bestuur ten aanzien van de toepassing van de tegenprestatie of de eigen bijdrage voor Wmo-voorzieningen, wordt de beleidsvrijheid voor gemeenten zeer beperkt.
- 24 Nijdam, N. (2020) Sturing in 3D. *Een onderzoek naar gemeentelijke sturing op de gedecentraliseerde taken in het sociaal domein*. Erasmus Universiteit Rotterdam.
- 25 Prakke, L., De Reede, J.L. & Van Wissen, G.J.M. (2001) *Van der Pot — Donner. Handboek van het Nederlandse Staatsrecht*. Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink; Dölle, A.H.M., Elzinga, D.J. & Engels, J.W.M. (2004). *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*. Deventer: Kluwer.
- 26 Meurs, P.L. (2018) *Situationele gelijkheid: van uniforme normen naar situationele legitimering* (Van Slingelandtlesing). Bestuurskunde.nl.
- 27 Cohen, M.J. (2015). *De vierde D.* (Oratie). Universiteit Leiden.
- 28 Bij de toegang tot zorg ervaren mensen knelpunten, zoals bureaucratische rompslomp, onvoldoende ondersteuning en gebrek aan zorgcontinuïteit. Zie: Nationale Ombudsman (2018) *Zorgen voor burgers. Onderzoek naar knelpunten die burgers ervaren bij de toegang tot zorg*. Den Haag: NO.
- 29 Tjeenk Willink, H. (2019) *Groter denken kleiner doen. Een oproep*. Amsterdam: Prometheus.
- 30 Immers het is de afgelopen periode te sterk gegaan over de VVD-boodschap dat mensen het vooral zelf moeten doen. Zie bijvoorbeeld: Lievisse Adriaanse, M. & Rusman, F. (2020, 2 oktober). Van Rutte moeten mensen het zelf doen. *NRC Handelsblad*.
- 31 Frederik, J. (2018). Het failliet van de Nederlandse sociaal-democratie en wat we er aan kunnen doen. in: *Dit was het nieuws niet*. Amsterdam: de Correspondent.

A.L. Snijders

Grabbelton

Het huis waar ik de laatste vijftig jaar woon, staat niet aan de openbare weg. Als ik naar de brievenbus loop om de krant of de post te halen, maak ik 452 passen. Vijftig jaar geleden stond de brievenbus op enkele meters van het huis.

Ooit, ik weet natuurlijk niet precies wanneer, zijn de regels veranderd. Ik ontving een briefje van de PTT over efficiency, de brievenbus zou aan de openbare weg geplaatst worden. De 452 passen kwamen niet ter sprake. Ik herinner me wel dat het me niets kon schelen, ik dacht nooit aan de toekomst, ik dacht dat men zo langzaam ouder werd dat het niet waarneembaar zou zijn. Nu ik 83 ben geworden, vraag ik wel eens aan de dokter wat ik moet doen, hoe ik moet leven. Hij begint zijn riedeltje altijd met: *Bewegen! Minstens een uur per dag wandelen.* Dat doe ik dus. Ik woon in een streek met veel landgoederen waar je mag lopen als je je aan de regels houdt. Vorige week ontdekte ik er een waar ik nog nooit geweest was. Ik gebruik nooit een kaartje, ik probeer een nieuw gebied op eigen wijze af te tasten, wat veel tijd kost. Na enige keren ontdekte ik op de parkeerplaats een bijzondere sportauto van een onbekend merk. De man die erbij hoorde was net als ik terughoudend, maar toen hij bij het wegrijden bijna mijn eenvoudige auto raakte, kwamen we toch aan de praat. Het was hem opgevallen dat ik het terrein als nieuweling niet erg efficiënt onderzocht. Hij had gelijk, ik wilde het landgoed op een natuurlijke wijze ontdekken, ook al kostte dat tijd. Voor alle zekerheid schreef ik thuis een gedicht van Frank Koenegracht op een papiertje. Ik houd ervan als poëzie gebruikt kan worden in het dagelijks leven.

Toen ik de man met de sportauto weer eens trof op de parkeerplaats van het landgoed, las ik het hem voor.

Men kan zich ...

*Men kan zich in een vreemd land bv
nutteloos gaan uitsloven, zich gaan
bedienen van de taal en zelfs gesprekken
uitlokken in de openbare vervoermiddelen
om erger te voorkomen.*

*Ik herhaal: men kan zich natuurlijk best
nutteloos gaan uitsloven. Maar kijkend
uit de ramen wandelen er slechts enkele
goed uitziende heren door de straat.*

*Zij bezitten zoveel voeten dat zij
onmogelijk kunnen omwaaien, maar ze
bewegen zich te snel om nuttig gebruik
te kunnen maken van hun luwte. Men kan
zich in een vreemd land nutteloos gaan
uitsloven.*

In Amsterdam woonde een buurjongen die na het conservatorium met zijn viool ging zwerven. Hij is oud geworden, hij heeft nooit meer iets gedaan wat hij niet wilde, de viool hield hem in leven. Hij had een broer die ik ook kende. Hij was iets jonger. Die is beroepsmilitair geworden. Denk aan Timur Lenk, Agamemnon, Marcus Aurelius, soldaten in sombere tenten aan de grenzen van het rijk. De geur van Afghanistan, zand, kamelen, stinkende cellen, penetrante dood, opium en hoge passen.

Dit alles hoort bij de grabbelton van mijn leven.

S&D online lezen

Abonnees van S&D kunnen de meest recente artikelen direct online lezen.

Wilt u S&D online lezen en/of per mail geattendeerd worden op nieuwe artikelen? Geef dan uw naam en e-mailadres aan ons door via send@wbs.nl. Wij sturen u vervolgens de gegevens toe waarmee u een account kunt aanmaken op de website van de Wiardi Beckman Stichting.

- 3 *Redactioneel* Opgaven
- 4 *Column* **Paul de Beer** Stemmen uit nostalgie
- 5 **Menno Hurenkamp** Nog niet is alles verloren
- 10 **Eric Brinckmann** Goed boeren in het landschap van de toekomst
-
- 23 **Marije van den Berg & Geerten Boogaard** Geen democratie zonder politiek, ook niet in de regio's
- 31 **Matthijs van Muijen** Lessen van de Franse burgerklimaattop
- 42 **Sjoerd Feitsma** Theater wegens corona geopend
-
- 49 **Quirijn Lennert van den Hoogen** Cultuurbeleid in tijden van corona
- 58 **Nils Nijdam** Gemeenten hebben meer geld en vrijheid nodig
- 65 **A.L. Snijders** Grabbelton



9 789461 645401



vangenep



Toekomststrategieën voor sociaal-democraten

MATTHIJS ROODUIJN • ANGELA WIGGER &
PHILIP VAN PRAAG • RODRIGO FERNANDEZ
KLARA BOONSTRA • TONY BLAIR

FRANS VERHAGEN

De VS van Biden:
lessen van een oude man



EEN INTERVIEW MET GERT BIESTA
OVER WAT ALLE LEERLINGEN Zouden MOETEN LEREN

Annemarieke Nierop & Bram van Welie

Jaargang 78, nummer 3, juni 2021

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

Wimar Bolhuis

Klara Boonstra

Ruud Koole

Wiljan Linders (*eindredactie*)

Marijke Linthorst

Kiza Magendane

Annemarieke Nierop (*hoofredactie*)

Bram van Welie

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

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail send@wbs.nl

Vormgeving

Jaap Swart (*omslag & lay-out*)

Abonnementen

Bel 06 206 12 852,

mail info@vangennep-boeken.nl

voor een abonnement of kennis-
makingsnummer of meldt u zich
aan via het formulier op

www.vangennep-boeken.nl.

Uitgever

Uitgeverij Van Gennep

Emmastraat 69

1814 DM Alkmaar

info@vangennep-boeken.nl

06 206 12 852

Abonnementsprijzen per jaargang

▶ Student/aio/oio/Jong WBS/Jonge Socialisten: € 25

▶ 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

© 2021 Uitgeverij Van Gennep

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

Foto Joe Biden: Yasamin Jafari Tehrani / Shutterstock

Redactioneel

Lange geschiedenis en zeer korte verhalen

Op 31 mei organiseerde de Wiardi Beckman Stichting een goedbezochte online bijeenkomst over mogelijke regeringsdeelname, in een poging de Haagse onderhandelaars van ammunities te voorzien. Voor de liefhebber is deze terug te zien op de WBS-site. Moet de PvdA in een kabinet willen stappen met GroenLinks, CDA, VVD en D66? En hoe kan verdere linkse samenwerking eruitzien?

Het zijn aardige vragen voor liefhebbers van linkse politiek om op mooie zomeravonden over te discussiëren, maar ze leiden al snel naar prangende achterliggende kwesties: wat is de oorzaak van de electorale neergang van sociaal-democratische partijen in het gehele Westen, en hoe moet het verder? Hierover schrijven dit nummer zes auteurs van verschillend pluimage: Matthijs Rooduijn, Philip van Praag, Rodrigo Fernandez & Angela Wigger, Tony Blair en Klara Boonstra.

Verder dit nummer: Gert Biesta stelt dat het onderwijs niet alleen moet gaan over gelijke kansen, maar ook over (deels) gelijke uitkomsten. Hij vertelt wat alle leerlingen volgens hem in elk geval zouden moeten meekrijgen voordat zij van school gaan. Frans Verhagen analyseert de situatie in de Verenigde Staten: de komst van Biden verandert veel ten goede, maar voor Europa wordt de verhouding met VS nooit meer zoals vroeger. Flip de Kam, Wimar Bolhuis & Jasper Lukkezen ten slotte zetten uiteen waarom voor komende kabinetten een restrictief begrotingsbeleid niet vanzelfsprekend is.

S&D wordt deze keer voor het laatst afgesloten met een zeer kort verhaal van A.L. Snijders (Peter Müller), die op 7 juni overleed. Sinds 2012 sierde zijn zeer korte verhalen S&D. Toen ik hem april 2012 vroeg of hij voor S&D wilde schrijven, was zijn antwoord het volgende zkv:

De grootvader van mijn vrouw is aan het eind van de negentiende eeuw geboren in Noord-Brabant. Als jongeman richtte hij een afdeling van de SDAP op in zijn woonplaats Oisterwijk, de eerste in die provincie. Hij was sigarenmaker en werd na zijn politieke bewustwording op instigatie van de pastoor ontslagen. Hij ging naar een sigarenmakerij in een volgend dorp, alles te voet. Maar de clerus rustte niet, de jonge socialist moest steeds verder lopen. Op zondag moest hij zijn huisje vaak verdedigen tegen het kerkvolk dat tijdens de dienst door de pastoor tot razernij was gebracht. Zijn vrouw hielp hem met een bezem, maar er sneuvelde toch vele ruiten. Als hij zou weten dat ik gevraagd ben te schrijven voor het tijdschrift Socialisme & Democratie, zou hij tevreden zijn. Mijn antwoord op uw verzoek is dan ook: ik doe het.

Op momenten als deze stemt het voortschrijden van de tijd weemoedig.

Annemarieke Nierop, hoofdredacteur S&D

Bedenk goed wat je met de NPO-gelden doet

Door **Bram van Welie**

*Redactielid van S&D en directeur van Scholengroep
Kunstscholen LMC VO in Rotterdam*

Het is u vast niet ontgaan dat er een zilvervloot afkoerst op het onderwijs. Het kabinet heeft in het kader van het Nationaal Programma Onderwijs (NPO), met een looptijd van tweeënhalf jaar, maar liefst € 8,5 mrd beschikbaar gesteld om achterstanden weg te werken die zijn ontstaan door de coronacrisis. Goed nieuws zou je denken. Maar alle goede bedoelingen ten spijt, door deze korte looptijd dreigt het NPO beperkt te blijven tot een schot hagel waarmee veel geld verspilld wordt.

De laatste jaren is steeds duidelijker geworden dat ons onderwijsstelsel de sociale ongelijkheid en segregatie bevordert. De coronacrisis heeft deze weeffout extra zichtbaar gemaakt, maar ook voor de pandemie stonden de seinen al op rood. Om het tij te kunnen keren is een deltaplan nodig dat verder en breder kijkt dan het NPO.

Keer op keer laat onderzoek zien dat de vroege schoolkeuze (op ongeveer elfjarige leeftijd) in het nadeel werkt van leerlingen die meer tijd nodig hebben om het niveau te bereiken dat past bij hun mogelijkheden. Dit is een verspilling van talent. Je zou denken dat schoolbestuurders met deze wetenschap in het achterhoofd massaal overgaan tot langere brugperiodes. Het tegendeel gebeurt echter, en je kunt het de schoolbestuurders nauwelijks kwalijk nemen. Er zijn ten minste twee krachten die de verkeerde kant op werken.

Ten eerste de concurrentie tussen scholen, die bekostigd worden op basis van het leerlingenaantal waardoor schoolbesturen welhaast gedwongen worden zich meer te gedragen als ondernemers dan als hoeders van optimale maatschappelijke ontwikkeling.

En ten tweede de invloed van hoogopgeleide, assertieve ouders die vrezen dat brede scholen niet gunstig zijn voor hun kind. Het voortgezet onderwijs is een sjoelbak geworden, en dat heeft zeer onwenselijke gevolgen. Groepen jongeren leven en leren na de basisschool niet of nauwelijks meer samen.

Los hiervan staat de kwaliteit van het onderwijs al geruime tijd onder stevige druk door het lerarentekort en de jarenlange bezuinigingen. De onderwijsraad onderschrijft deze problemen en heeft een advies gepubliceerd waarin gepleit wordt voor het later selecteren van leerlingen naar onderwijsniveau en meer differentiatie. De raad stelt dat hiervoor een stelselwijziging nodig is, met de nuancering dat dit een plan is voor de lange adem. Het advies komt precies op het juiste moment en kan de basis vormen voor de structurele verbeteringen in het onderwijs die zo hard nodig zijn.

Dit deltaplan voor het onderwijs zal allereerst de cumulatieve effecten van de pandemie moeten aanpakken, en moeten investeren in het leraarschap. Tegelijkertijd is het nodig voor de langere termijn zorgvuldig toe te werken naar een stelselwijziging waarin leerlingen langer samen (lees: minder gecategoriseerd) naar school gaan zodat er meer ruimte en tijd ontstaat voor talentontwikkeling en ontmoeting.

Een nieuw kabinet heeft de kans de incidentele mega-investering in het onderwijs die nu gedaan wordt aan te wenden voor deze structurele verbeteringen. Dat zal niet makkelijk zijn. Het plan moet nog zorgvuldig worden uitgewerkt en daarbij is ook een uitvoerige dialoog binnen de sector noodzakelijk. Zo zal er lering getrokken moeten worden uit eerdere (mislukte) stelselwijzigingen. Er is dus (veel) meer tijd nodig dan de twee jaar die nu gegeven wordt, maar het zal de samenleving uiteindelijk goed doen.

De VS van Biden: lessen van een oude man

Tegen de verwachtingen in maakte Joe Biden een vliegende start als nieuwe president van de Verenigde Staten. De VS doet weer mee met ‘Parijs’ en internationale banden werden aangehaald. Toch moeten we ons geen illusie maken dat de verhoudingen weer worden zoals voorheen: Europa zal blijvend veel meer op eigen benen moeten staan.

FRANS VERHAGEN

Amerika-kenner, schrijver van o.a. ‘Geschiedenis van de Verenigde Staten’

Honderd dagen zijn een arbitraire termijn om het beleid van een Amerikaanse president te meten. Franklin Roosevelt deed geweldig veel in zijn eerste honderd dagen en nog veel meer daarna. Donald Trump richtte enorme schade aan in de tweede helft van zijn termijn. Met die kanttekening, of wellicht waarschuwing, kunnen we zo ergens tussen de honderd en tweehonderd dagen na zijn aantreden vaststellen dat Joe Biden in elk geval de ambitie heeft om een transformatieve president te zijn, een president die Amerika op een ander spoor wil zetten.

Na decennia van kaalslag, ziellose polarisatie en een opeenvolging van niet geheel geslaagde presidenten (Obama), half mislukte presidenten (de oude Bush en Clinton) en falende leiders (de kleine Bush en Trump) is Amerika rijp voor verandering. Sterker, als er niets gebeurt, glijdt het land nog verder weg, verliest het nog meer samenhang, wordt het nog meer een speelbal van internationale ontwikkelingen in plaats van de vormgever ervan.

Joe Biden wordt vaak met Franklin Roosevelt (president van 1933 tot 1945) vergeleken, maar mij schijnt toe dat hij eerder het motto deelt van Lyndon Johnson (president van 1963 tot 1969). Diens adviseurs waarschuwden dat zijn burgerrechtenwetgeving een grote groep Democratische kiezers zou weggagen. Johnson antwoordde: ‘Ik ben toch niet voor niets president geworden?’ Hij kende het systeem, wist de knelpunten en wist wat hij wilde. En hij knalde erin. Als er één argument is om leidende politici pas op late leeftijd tot het hoogste ambt te verheffen, dan is het dat wel. Biden laat zien dat ervaring relevant is, inclusief het bijstellen van opinies, en dat iemand die – misschien wat ruw gesteld – niets meer te verliezen heeft, kansen zal grijpen die anders blijven liggen.

Als Biden kansen krijgt en kansen kan grijpen dan is dat deels dankzij zijn voorganger, Donald Trump. De incompetentie, de leugens en de ronduit kwaadwillende aard van Trump, en de gevaarlijke chaos die hij achterliet, hebben het pad geplaveid, niet alleen voor Biden

om te winnen, maar ook om een duidelijk ander beleid te voeren. Hij had het geluk dat Trump, in de contramine over zijn verlies, het mogelijk maakte dat de Democraten in Georgia beide senaatszetels veroverden, nadat voor de Democraten elders in november de oogst behoorlijk was tegengevallen. Met een meerderheid in Senaat en Huis, in elk geval tot 2022, kan Biden groter dromen dan anders het geval was geweest.

Een vliegende start

Inmiddels zijn we de honderd dagen ruim voorbij maar de contouren van Bidens presidentschap tekenen zich duidelijk af. Je kunt het de comeback noemen van de activistische overheid na decennia van vijandigheid en afbraak, begonnen onder Ronald Reagan. Al decennia wachten we op iemand die in staat is te verwoorden waarom de overheid belangrijk is om een samenleving bij elkaar te houden, om dingen gedaan te krijgen die anders blijven liggen. De erfenis van Lyndon Johnsons 'Great Society' (en laten we niet Nixons progressieve binnenlandse beleid vergeten) drukte zwaar. Het neoliberale verhaal van een alles opslokkende overheid zette een halve eeuw anti-overheidsdenken in gang, vermomd als vrijemarktdenken. Progressieven vielen terug op het denken van de Derde Weg — een lam-lendige manier om een andere toon te zetten; in de praktijk werden ze partner in het anti-overheidsdenken.

Het is niet zo dat Biden een overtuigend groot verhaal hield. Daar leende de campagne van 2020 zich niet voor. Trump wegstrijken was de opdracht en de retoriek van Bernie Sanders stond daarbij eerder in de weg dan dat deze hielp. Even dreigde die inhoudsloze campagne een inhoudsloos presidentschap op te leveren — en eerlijk is eerlijk, dat is precies wat ik van Biden had verwacht. Maar Biden mocht dan weinig visie ten toon gespreid te hebben, na 20 januari ging hij als een razende van start. Een plezierige verrassing, om het zacht uit te drukken.

Het eerste deel van Bidens beleid was gewoon stimuleringsbeleid, een voortzetting tot op zekere hoogte van wat Trump afgelopen najaar deed. Het 'American Rescue Plan' van \$ 1900 mrd voorziet in cheques voor elke Amerikaan met een inkomen beneden een bepaald niveau, hulp aan staten en steden, en een soort kinderbijslag waarvan wordt verwacht dat die de kinderarmoede halveert, mits deze tenminste blijvend gemaakt wordt, wat nog staat te bezien. Het is zeker nog geen verzorgingsstaat. Het is simpel Keynesiaans stimuleringsbeleid om herstel van een op zijn gat liggende economie te versnellen. Biden kreeg het voorstel zonder veel moeite door het Congres, al stemden alle Republikeinen tegen.

Build Back Better

De volgende stap is lastiger maar fundamentele. Krijgt Biden \$ 4000 mrd door het Congres voor het project dat hij 'Build Back Better' heeft genoemd? Het betreft een hutsput aan programma's, met als een van de grote lijnen verbetering van het milieu en het vermindere van de CO₂-uitstoot in de Verenigde Staten. De bulk van het geld gaat naar infrastructuur, met de kanttekening dat Biden een creatieve invulling geeft aan dat woord. Allereerst 'echte' infrastructuur: wegen, bruggen, de elektrificatie van auto's, maar hieronder vallen ook de reparatie van riolering en van de elektriciteitsvoorziening en overal fiberglas voor snel internet. Het is allemaal hard nodig, daarvan zijn zelfs Republikeinen overtuigd, en het levert miljoenen banen op. Maar Bidens plannen gaan verder, zo wil hij onder andere de genoemde kinderbijslag permanent maken, subsidies instellen voor kinderdagverblijven en de ouderdagvoorzieningen en de ziektekostenverzekering uitbreiden.

Het zijn maatregelen die alle Amerikanen ten goede komen, betoogt Biden, en de brede steun die hij vindt in een land waarvan veel bewoners nog steeds onder invloed staan van Trump, bewijst dat. Het idee dat sociale voorzieningen, onderwijs en andere overheidsac-

tiviteiten behoren tot de infrastructuur van een beschaafd land is een inzicht waarmee ook sociaal-democraten uit de voeten zouden moeten kunnen.

Met de plannen zijn heel wat miljarden gemoeid en uiteraard roepen de tegenstanders dat Amerika zich dat niet kan permitteren. De economische groei zou erdoor worden geremd. Dat is lariekoek. Het Amerikaanse belastingstelsel is buitengewoon vriendelijk voor rijken en voor ondernemingen, met dank aan decennia van belastingverlagingen door de Republikeinen die zich ten doel stelden de middelen van de overheid zo te beperken dat er niets meer gedaan kon worden. Tijdens de jaren vijftig en zestig was de belastingdruk stukken hoger, net als de economische groei. Er is geen bewijs dat hogere belastingen voor de hoogste inkomens economisch groei remmen, of dat ondernemingen niet enorme winsten zouden kunnen halen met de eerdere, hogere belastingvoet. Het probleem van de Amerikaanse overheidsfinanciën zit hem aan de inkomstenkant, niet bij de uitgaven.

Conservatieven zijn uiteraard bang voor een ver-Europeanisering van Amerika (socialisme, noemen ze dat). Maar dit plan is op zijn best een mini-stapje op weg naar een beschaafde verzorgingsstaat. Meer hout snijdt de waarschuwing van bijvoorbeeld Lawrence Summers, een econoom met een Democratische achtergrond, die wijst op het risico van overstimulering van de economie en daardoor inflatie. Er is echter geen reden om aan te nemen dat een economie als de Amerikaanse dit soort investeringen niet aan zou kunnen, nog los van de vraag of ze niet gewoon nodig zijn om het land bijeen te houden.

Bidens succes — of falen — draait om de vraag of hij Amerika weer een min of meer normaal land kan maken. Of hij de rijken een rechtvaardig deel van hun inkomen en vermogenswinst kan laten afdragen als bijdrage aan de infrastructuur die hun rijkdom mogelijk maakt. Of hij ondernemingen die wereldwijd de meest voordelige fiscale regimes gebruiken, kan laten inbinden — hopelijk in samen-

werking met andere landen, waaronder een aantal Europese belastinghavens.

Onderschat, zij het niet door Biden, is de manier waarop de Republikeinen de IRS, de Amerikaanse belastingdienst hebben uitgekleeft. Rijke sjacheraars, Donald Trump voorop, weten dat de belastingdienst niet eens de middelen en de mensen heeft om behoorlijke belastingdiscipline af te dwingen. Ook daarin wordt door Biden geïnvesteerd.

Wat we van Biden kunnen leren is dat een oude man, drie jaar ouder dan de PvdA, zichzelf kan heruitvinden

Het achterliggende onderwerp is de toenomen ongelijkheid in de Amerikaanse samenleving. Het zal wel onmogelijk blijken de absurde honoraria van de leiders van grote ondernemingen, tientallen miljoenen per jaar, te beperken. Dat is feitelijk ook meer een zaak voor de aandeelhouders die deze grootverdieners met die miljoenen laten weggomen. Maar hogere inkomstenbelastingen voor inkomens boven de \$ 400.000 — voorwaar geen klein inkomen — kunnen een deel van de ongelijkheid wegnemen. Dat geldt ook voor hogere belastingen op 'capital gains', de winst gemaakt op aandelen. Biden wil snijden in de constructies die enkel bedoeld zijn om belasting te ontduiken. Over een herstel van successierechten, zodat vermogens niet zomaar kunnen worden doorgegeven, hebben we Biden nog niet gehoord, maar de progressieve krachten in het Congres, senatoren als Bernie Sanders en Elizabeth Warren, houden de druk hoog.

Het is onwaarschijnlijk dat Biden dit hele programma door het Congres krijgt, maar hij weet als ervaren politicus de waarheid van het motto van Ronald Reagan: als je een half



brood wil, moet je om een heel brood vragen. Gegeven de bereidheid tot obstructie van de Republikeinen is het evenwel niet uitgesloten dat hij enkel kruimels krijgt.

Polarisatie

Je kunt de lessen die Biden biedt ook hineininterpretieren. De hernieuwde aandacht voor de rol van de overheid zien we niet alleen in Amerika, die zien we ook elders. Maar er is geen garantie dat het niet populisten en anti-democraten zijn die ermee aan de haal zullen gaan. Er is reden voor diep pessimisme over de vraag of de democratische instituties de gebeurtenissen van 6 januari – de bestorming van het Capitool – en de slaafse onderwerping van de Republikeinen aan Trump zullen overleven. Als een van de twee politieke partijen meegaat in leugens over de democratische instellingen en processen, bewust en enkel omdat het macht verschaft, dan is dat reden voor grote zorg. In een zwart maar helaas niet al te wild scenario heroveren de Republikeinen op die manier de macht, waarna ook de Democraten hun vertrouwen in de democratische instellingen kunnen verliezen. Exit Amerikaanse democratie. Als politici de rechtsstaat vaarwel zeggen, kunnen rechters deze niet redden.

De dadendrang van Biden heeft veel te maken met de aard van het Amerikaanse politieke systeem. Ben je aan de macht dan moet je de kans grijpen. Door het specifieke en op zich staande mandaat van een president, is er relatief weinig aandacht voor processen van coalitievorming en het platslaan van tegenstellingen. Het loont om assertief, agressief en doortastend te zijn.

In een tweepartijensysteem zoals in Amerika loont het om te polariseren. Of, anders gezegd, de polarisatie die bestaat serieus te nemen en uit te buiten. Het is ook de vraag – of misschien moet ik zeggen: de uitdaging – voor Biden om te laten zien dat confrontatie werkt. Republikeinen zijn daar vreselijk goed in, maar het is gemakkelijker via confrontatie zaken af te breken dan op te bouwen.

Als Biden de Amerikaanse burgers niet kan overtuigen, of als de inflatie inderdaad snel oploopt en de economie achterblijft, dan verliezen de Democraten hun meerderheden in Huis en Senaat in 2022, en is het afgelopen met Biden.

Biden heeft Amerika teruggebracht in het klimaatdebat. Amerika doet weer mee met de Akkoorden van Parijs. Beter nog, doordat hij scherpe doelstellingen zet (niet voldoende overigens), dwingt hij andere landen mee te gaan. Het is een verademing na Trumps obstructie en het past in Bidens activisme. Het dient ook nog een buitenlands politiek doel omdat dit beleid China de kans ontnemt de klimaatvriendelijke vervuiler uit te hangen, wat het land kon doen toen Amerika van het toneel verdween.

Ook Biden gaat de grote problemen in de VS niet oplossen

Voor Nederland, voor Europa in het algemeen, is de vaststelling relevant dat ook Biden de grote Amerikaanse problemen niet gaat oplossen. Dat wil zeggen dat Amerika een instabiel land blijft, met veel interne verdeeldheid en binnenlandse problemen, en zelfs de aanzet tot een fundamentele erosie van het democratisch proces. De buitenlandse politiek zal daaronder lijden. Een grootmacht kan niet leiden als het binnenlands een zootje is.

Onveranderd is ook dat Amerika oogt als een grootmacht die zijn beste tijd heeft gehad. De redenen daarvoor zijn deels te zoeken bij die binnenlandse problemen, deels bij de nieuwe configuratie van de wereld na het einde van de Koude Oorlog. Zonder een tegenstander van het kaliber Sovjet-Unie had de Verenigde Staten moeite zichzelf een rol toe te bedelen. De kreet ‘the unipolar moment’, in 1990 gelanceerd door de neoconservatieve

publicist Charles Krauthammer, gaf de Amerikanen een vals gevoel van almacht. Osama Bin Laden maakte daarmee korte metten op 9/11. Wie het rapport van de 9/11-commissie leest, weet dat Amerika de scherpte had verloren om deze aanslagen te zien aankomen. De reactie van George W. Bush, de eindeloze oorlogen, bevestigden de krukkige analyse en de verrassende incompetentie van een wereldmacht.

De economische crisis van 2008 openbaarde aan de wereld – niet in het minst aan China – dat ook het kapitalisme zo zijn problemen heeft. De reactie op die crisis bewees dat Amerika niet met die problemen om kon gaan. President Obama liep vast in goede bedoelingen en Republikeinse obstructie. Het economisch herstel ging langzamer dan gehoopt, veel Amerikanen raakten hun huis kwijt en zagen hun inkomens uitgehold. Het gaf Donald Trump de kans te winnen van de hopeloze Hillary Clinton.

Europa en de VS

Europa haalde opgelucht adem nadat Trump verbannen was naar zijn stulpje in Florida. Biden liet snel weten dat oude bondgenoten nog steeds bondgenoten zijn en dat Europa op Amerika kan rekenen. Dat is misleidend om minstens drie redenen. De eerste is dat de erfenis van Trump lang zal doorwerken. Verloren vertrouwen is niet zomaar teruggewonnen en het zou onverstandig zijn van Europa om de ervaring met Trump zomaar opzij te zetten.

Zoals Angela Merkel betoogde zal Europa moeten nadenken over hoe het op haar eigen kracht kan vertrouwen. Een zelfs in de context van de Amerikaanse geschiedenis ongewone situatie is ten einde gekomen: de rol als wereldleider met een open mind voor de wereld de afgelopen 75 jaar was buitengewoon. Die tijden komen niet meer terug.

De tweede reden is dat de buitenlandse politiek van een wereldmacht als Amerika valt of staat met de mate waarin er binnenlands rust heerst. Anders gezegd: gegeven de huidige desintegratie van de Verenigde Staten is het

onwaarschijnlijk dat de VS onbaatzuchtig op zal treden als leider van de wereld. Zelfs gezond Amerikaans eigenbelang garandeert nog niet dat het land zich vol in zal zetten voor het buitenland. Isolationisme is een beladen term en niet helemaal toepasselijk voor de huidige situatie, maar het idee van 'America First', zelfs in de botte Trump-stijl, is populairder dan we in Europa soms denken.

Een derde reden is dat de belangen in de wereld zijn verschoven. De Verenigde Staten heeft zich, naar het zich laat aanzien, definitief afgekeerd van de diepe bemoeienis met het Midden-Oosten waar we aan gewend zijn geraakt. Minder olieafhankelijkheid maar ook de last van de 'eindeloze oorlogen' maken Amerika minder bereid en minder geïnteresseerd in de regio. Rusland is in het gat gesprongen, maar ook Turkije doet zich gelden.

Wat we wel eens vergeten is dat de Verenigde Staten altijd meer op de Pacific was gericht dan op de Atlantische Oceaan. President Roosevelt had de grootste moeite om zowel burgers als militairen ervan te overtuigen dat niet de Pacific maar Europa het eerste aangrijpingspunt moest worden. Het valt te betogen dat dankzij de Koude Oorlog de aandacht bij Europa bleef, maar dat daar nu, vanuit Amerikaans perspectief, minder reden voor is. President Trump voerde een zwalkend beleid maar in zijn laatste twee jaar was China als strategische tegenstander dominant aanwezig. Voor de regering-Biden zal het niet anders zijn. Sterker, de kans op een confrontatie over Taiwan lijkt toe te nemen. Het is zoals Luuk van Middelaar in de *NRC* betoogde: we zullen moeten bedenken waar we staan als de Verenigde Staten Europa vraagt te helpen in Taiwan.¹ Maar de keuze tussen Beijing of Washington lijkt me misleidend. De keuze is: Washington of niet. Het is een keuze waar we op voorbereid moeten zijn.

In een editorial van de *Financial Times* na de verkiezingsnederlaag die Labour leed op 7 mei bij een tussentijdse verkiezing in Hartepool, tot dan toe een veilig Labourdistrict, stelde de krant dat de sociaal-democratie inspiratie zou-

den kunnen vinden aan de andere kant van de oceaan.² Dat lijkt me te veel eer voor Biden en te gemakkelijk voor de sociaal-democraten. Ik kan me niet aan het gevoel onttrekken dat we te vaak naar voorbeelden hebben gekeken die valse hoop gaven en ons van de plicht ontsloegen onze echte problemen dieper te onderzoeken.

Wat we van Biden kunnen leren is dat een oude man, drie jaar ouder dan de PvdA, zichzelf kan heruitvinden. Dat je je ervaringen moet meenemen, open moet staan voor nieuwe ideeën en vooral, als het moment zich aandient, je je kans moet grijpen. Vergeet de rest. Die is veel te Amerikaans.

Noten

1 Van Middelaar, L. (2021, 5 mei).
Beijing of Washington – waar

ligt Europa's belang? *NRC
Handelsblad*.

2 *Financial Times*. (2021, 14 mei).
The strange malaise of Eu-

rope's centre-left. For a second
time in two decades, social
democrats are struggling to
seize the moment.

Goed onderwijs gaat over meer dan rekenen en taal

Interview met Gert Biesta

Gelijke kansen in het onderwijs zijn belangrijk, maar gelijke uitkomsten zijn dat ook. Pedagoog Gert Biesta – als hoogleraar verbonden aan onder andere de University of Edinburgh – benoemt wat alle leerlingen volgens hem in elk geval zouden moeten meekrijgen voordat zij van school gaan. Dat omvat meer dan alleen een minimumniveau voor taalbeheersing en rekenen.

ANNEMARIEKE NIEROP & BRAM VAN WELIE

Annemarieke Nierop is hoofdredacteur van S&D. Bram van Welie is redactielid en directeur van de Scholengroep Kunstscholen LMC Voortgezet Onderwijs in Rotterdam.

Er is iets merkwaardigs aan de hand met de manier waarop we in Nederland praten over het onderwijs. In de Tweede Kamer en in de media komt het onderwijs vaak ter sprake maar gaat het eigenlijk nooit over de algehele opdracht van het Nederlandse onderwijs. Het gaat over de achteruit hobbende leesvaardigheid van Nederlandse jongeren ten opzichte van de Europese PISA-scores, over de toenemende kansenongelijkheid of over het onderwijs als instrument om onverdraagzaamheid en extremisme aan te pakken, bijvoorbeeld na de moord op de Franse docent Samuel Paty een halfjaar geleden.

Maar de manier waarop alle targets en opdrachten van het onderwijs zich tot elkaar verhouden, en wat we ieder kind in elk geval geboden willen hebben aan het eind van zijn of haar schooltijd, daarover hebben we het niet.

De typisch Nederlandse vrijheid van onderwijs (artikel 23 van de Grondwet) maakt het ook lastig een dergelijke discussie te organiseren op een hoger niveau dan binnen scholen zelf. Toch is het belangrijk dat we hierover een breed debat voeren, want hoe een nieuwe generatie op school gevormd wordt, raakt ons allemaal.

Een breed gedeelde visie over de opdracht van het onderwijs is bovendien hoognodig vanwege de groeiende invloed van marktwerking in het onderwijs: scholen zijn steeds meer met elkaar gaan concurreren om voldoende leerlingen aan te trekken of om 'de beste' leerlingen aan te trekken – zodat ze ook 'de beste' resultaten als school kunnen presenteren, en nog meer 'goede' leerlingen kunnen aantrekken, om weer nog beter te scoren. Minder 'marktwaardige' leerlingen clusteren steeds meer samen in de minder populaire

scholen. Er is een dynamiek ontstaan van ‘winnaars’ en ‘verliezers’ in het onderwijs, waarbij CITO-scores en eindexamencijfers steeds dominantier worden, en een gezamenlijk standpunt over wat we ieder kind in elk geval willen meegeven verder uit beeld verdwijnt.

Een voorzet voor zo’n breed debat geeft Gert Biesta – pedagoog en als hoogleraar verbonden aan onder andere de University of Edinburgh. Biesta is een internationale autoriteit op het gebied van onderwijs. Hij publiceert over de theorie van opvoeding en onderwijs, democratie en burgerschap, curriculumtheorie en -beleid, en de opleiding van leraren. Veelgelezen boeken van hem zijn o.a. *De terugkeer van het lesgeven* en *Het prachtige risico van onderwijs*.

Het Nederlandse middelbare onderwijs is één grote sorteermachine

In het laatstgenoemde boek betwist hij de huidige tendens om onderwijs te beschouwen als een meetbaar en voorspelbaar proces dat gestandaardiseerd kan worden. Zijn visie op onderwijs vat hij in een drieslag samen: onderwijs gaat over kwalificatie, socialisatie en subjectificatie (persoonsvorming). In het onderwijsveld wordt zijn visie steeds breder gedragen, zowel in Nederland als (ver) daarbuiten.

Wat is in de breedte de opdracht van het onderwijs?

‘Uiteindelijk willen we met ons onderwijs een nieuwe generatie ondersteunen en uitdagen om zelf de wereld in te stappen en te begrijpen dat die wereld niet een speeltuin of een winkel is waar je maar kunt graaien wat je wilt. Dat die wereld prachtig kan zijn, maar dat we daar allemaal een verantwoordelijk-

heid voor hebben. Dat is waar onderwijs naartoe moet werken. En alles wat je in het onderwijs doet, moet in functie daarvan gebeuren.

Kennis doet ertoe, vaardigheden doen ertoe, diploma’s doen ertoe. Voor sommige groepen doen die er meer toe dan voor andere groepen. Deze toerusting noem ik de ‘kwalificatie’. Daarnaast bieden we leerlingen in het onderwijs oriëntatie. We kunnen ze niet zomaar de wereld in duwen, we hebben ook wel wat uit te leggen. En we hebben meer uit te leggen dan alleen hoe het in elkaar zit, maar ook waar dingen zijn misgegaan en waar het beter had gemoeten. Het bieden van deze oriëntatie noem ik ‘socialisatie’.

Maar uiteindelijk hoop je dat leerlingen aan het einde van hun onderwijs carrière er als mens durven te staan en niet bang zijn voor de wereld, maar ook niet te overmoedig zijn. Als dat lukt, mag je heel blij zijn, maar dat is wel de stip die je in al het onderwijs op de horizon moet hebben. Laten we kijken hoe alles wat we doen daar uiteindelijk aan kan bijdragen. Of het nu in het algemeen vormend onderwijs is, het beroepsonderwijs of het wetenschappelijk onderwijs.

Wat mij stoort is dat het gesprek over onderwijs, ook in beleid en politiek, vaak zo verbrokken is, en dat dat integratiepunt – die stip – afwezig is. Laatst zag ik een filmpje op de website van de PO-Raad om scholen te helpen hoge ambities te stellen.¹ Dat filmpje ging over de vergelijking van de gemiddelde toetscores voor lezen, rekenen en schrijven van een school met het landelijk gemiddelde. Ambitieuze doelen stellen in deze definitie is: zorgen dat het scoringspercentage van jouw school bij het landelijk gemiddelde komt. Dat klopt statistisch al niet, immers zodra je probeert je eigen score op te voeren, gaat het gemiddelde omhoog. In zekere zin is dat dus een onmogelijke taak.

Erger is dat dit helemaal niet over onderwijs gaat. Dit verhaal kun je ook vertellen over hoeveel melk je uit je koeien wilt halen. Ik snap eigenlijk niet dat mensen op zo’n manier over onderwijs kunnen denken. Het

vervreemdende aan dat filmpje was dat het over gemiddelden ging. En dat het hoge ambities stellen niet hoge ambities voor leerlingen zijn, maar hoge ambities voor de score van de school. Dezelfde impact hebben de PISA-scores op de landelijke politiek. Het gaat landen niet meer om zo goed en betekenisvol mogelijk onderwijs maken, maar om zo hoog mogelijk uitkomen in PISA.

En het gebeurt ook in het hoger onderwijs. Ik heb aan een universiteit gewerkt die een volledig onderwijsprogramma heeft gesloten omdat het niet lukte er genoeg 'goede' studenten voor te werven en dit de rankings van de universiteit negatief dreigde te beïnvloeden. Als je om die reden een programma sluit, dan geloof je niet meer in onderwijs.'

Veel politieke partijen willen de groeiende kansongelijkheid in het onderwijs tegengaan. Hoe verhoudt dit streven zich tot de brede opdracht van het onderwijs die je schetst?

'Het is makkelijk om verantwoordigd te zijn dat we geen gelijke kansen hebben in Nederland. Maar waar is de politieke partij die zegt dat het in het onderwijs moet gaan om gelijke uitkomsten? Het heeft iets oneerlijks als je zegt: het gaat alleen om gelijke kansen, niet om gelijke uitkomsten. Daarmee zeg je in feite: iedereen heeft wel dezelfde kans om aan de start te verschijnen, maar als leerlingen niet allemaal aan de finish komen, dan hebben ze hun kansen niet goed gebruikt. Je kunt ook zeggen: goed onderwijs is onderwijs dat ervoor zorgt dat iedere leerling op een behoorlijke wijze aan de finish komt. Het werk dat gedaan moet worden ligt dan niet alleen bij de leerling die al of niet kansen krijgt, maar voor een groter stuk bij de school, die ervoor moet zorgen dat ook een leerling die met weinig binnenkomt de finish haalt.

In Nederland zitten we met een onderwijscultuur waarin het belangrijk gevonden wordt dat er verschil is. Het hele middelbare onderwijs — en daarin is Nederland echt wel een uitzondering internationaal — is één grote

sorteermachine, en die sortering begint al op jonge leeftijd. Als je over gelijke uitkomsten nadenkt, moet je de vraag stellen: waar vinden we dat iedere jongere op z'n minst uit zou moeten komen en hoe kunnen we ervoor zorgen dat ze daar uitkomen? Wat vinden we in ieder geval van belang? Lezen, schrijven, rekenen natuurlijk. Geschiedenis en talen. Maar ook ambachtelijke vaardigheden. Kunst, cultuur, gymnastiek?

Het is gek dat in Nederland het idee van brede brugklassen waarin alle leerlingen ook ambachtelijke vakken hebben, niet beklijft

Het is gek dat in Nederland het idee van brede brugklassen waarin alle leerlingen ook ambachtelijke vakken hebben, niet beklijft. Er lijkt iets onvolwassens in de Nederlandse cultuur te zitten, dat men zich daar niet overheen kan zetten. Terwijl dat in andere landen wel zo is. Het zegt iets over de cultuur, de geschiedenis, de volksaard misschien. Ook met het onderwijs in Engeland is veel mis, maar het is heel mooi dat 95% van de jongeren daar tot zestienjarige leeftijd bij elkaar blijft, met een breed curriculum. Ze krijgen ook kooklessen en handvaardigheid. Ze komen niet alleen met een veel breder curriculum in aanraking, maar ook met een veel bredere sociale mix van leerlingen. Het probleem in Engeland is dan weer dat je een elite hebt van 5% die via privéscholen zichzelf te goed verzorgt, maar dat doet niet af aan het bijzondere van 'comprehensive education' in Engeland.

Politici moeten een zekere moed hebben om zich met het grotere gebaar bezig te houden en niet al te krampachtig te zijn. Een Schotse politicus zei een aantal jaar geleden

dat hij voor het onderwijs de PISA-scores eigenlijk niet zo heel erg belangrijk vindt, 'omdat we weten dat we met iets beters bezig zijn dan PISA'. Zo'n stelling vraagt politieke moed, want je kunt ook onderuitgaan. Ik denk dat als de politiek iets kan doen, ze dat ook met enige durf en enige moed moet doen. En liefst verder kijken dan tot de volgende verkiezingen. Een onderwijs carrière van een kind duurt op zijn minst twaalf jaar, en als je daar iedere vier jaar aan gaat sleutelen, blijft het maar op en neer gaan.'

Op 16 oktober 2020 werd de Franse leraar Samuel Paty op straat onthoofd, nadat hij in een les over de vrijheid van meningsuiting cartoons van de profeet Mohammed had getoond. De moord leidde tot grote verontwaardiging, en ook tot spanningen in Nederlandse klaslokalen. Wat kun je van het onderwijs verwachten als er dergelijke grote culturele spanningen in de samenleving zijn?

'Er zitten geen schotten tussen school en samenleving. Wat er in de samenleving gebeurt, is ook zichtbaar in de school. Je moet die spanningen in elk geval niet ontkennen. Bij hele heftige kwesties zoals deze, is het zaak een vorm te vinden om erover in gesprek te raken. Dat is wat je er direct aan kunt doen. Maar onderwijs is langetermijnwerk, je moet zorgen dat dit soort dingen niet als incidenten de school binnenkomen en ontploffen. Eigenlijk moet je voortdurend aandacht hebben voor een aantal vragen. Welke waarden vinden we belangrijk? Hoe gaan we om met verschillende opvattingen van wat het goede leven is? Lukt het ons om binnen de school een cultuur te scheppen waarin er ruimte is om dat aan de orde te stellen?'

"Education cannot compensate for society", is een citaat is van Basil Bernstein, een Britse onderwijssocioloog, die terugduwt op het makkelijke gebaar heel veel van dit soort vraagstukken bij het onderwijs te leggen. De verantwoordelijkheid voor de nieuwe generatie kun je niet alleen bij de ouders of de school neerleggen; we creëren met elkaar een samen-

leving waarin jongeren opgroeien, en ook die samenleving zendt allerlei boodschappen uit.'

Er ontstond discussie over wat docenten wel en niet in het klaslokaal zouden mogen of moeten bespreken. Hoever moeten docenten gaan?

'Als je daar met z'n allen binnen de school een zekere toon voor kunt zetten scheelt dat natuurlijk enorm. Dan wordt het voor docenten niet een puur individuele opgave. Ik zie hetzelfde overigens op de universiteit; er komen steeds meer onderwerpen waarover het bijna niet meer mogelijk is een goed gesprek te voeren. Daar zijn de opvattingen al zo verhard, en komt ook via de media veel negatieve emotie en negatieve energie vrij. Je zou verwachten dat de universiteit een institutie is met een zekere traditie en academische vrijheid, freedom of speech, maar ook hier wordt het steeds moeilijker aan die waarden handen en voeten te geven.

Het heeft volgens mij iets te maken met grotere ontwikkelingen in de samenleving die we allemaal wel waarnemen: aan de ene kant een verlangen naar een zekere zuiverheid, het verlangen dat iedereen zijn eigen identiteit zo maximaal mogelijk kan uiten. Aan de andere kant een zekere moeite om geraakt te worden; mensen zijn heel snel beledigd. Ik weet niet precies wat het is, maar er zit iets groters onder, en dat zie je ook in het maatschappelijke debat. Wat moet het onderwijs hieraan doen? Misschien een beetje oefenen met af en toe tegen een stootje kunnen.

We kunnen het onderwijs zo inrichten dat we leerlingen leren dat bij dit soort conflicten niet direct alles op het spel staat. Toneel is een goede vorm daarvoor. Daar kun je in een rol kruipen om eens te ervaren wat het betekent om helemaal naar beneden geduwd te worden. En dan te kunnen zeggen: het is maar toneel. Voor andere leerlingen heeft bewegingsonderwijs ook veel te bieden op dit vlak, denk ik.'

Is dit onderdeel van de pedagogische opdracht die we het onderwijs meegeven? Moet de politiek hier sturender in zijn?

‘Als je naar de discussie over burgerschap, burgerschapsvorming en burgerschapsonderwijs kijkt zie je dat ook de politiek in een kramp zit. De grondtoon is: we moeten die kinderen die de verkeerde waarden hebben beter de les lezen. We moeten er krachtiger bovenop gaan zitten, zodat ze onze waarden respecteren en zelfs internaliseren. Maar dat is precies wat je niet moet doen.

In veel conflicten, maar zeker ook in de pedagogische dynamiek, is vaak het laatste wat je moet doen harder gaan duwen in de richting van wat je wilt bereiken. In 99% van de gevallen hoef je kinderen niet te vertellen dat ze iets verkeerd hebben gedaan. Toch is dat vaak de eerste reactie: “Weet je wel wat je verkeerd hebt gedaan?” Ja natuurlijk weet zo’n kind dat, daar gaat het vaak niet om. Vaak zit een kind er zelf ook mee, het helpt niet als je alleen maar meer druk creëert. Je moet soms juist dingen laten gaan, loslaten. Dat heeft ook te maken kinderen respecteren, ruimte geven om er zelf uit te komen.

Zo’n gebaar waarmee geprobeerd wordt de spanning eruit te halen zie ik in de discussie over burgerschap niet. Deze gaat vooral over bepaalde waarden die er bij alle leerlingen ingehamerd moeten worden. Dat is eigenlijk een gemiste kans, pedagogisch gezien.’

Je zou een schoolleider niet snel adviseren een vak burgerschap te gaan ontwikkelen?

‘Ik vind een vak maatschappijleer een goed idee. Een vak waarin je je systematisch verdiept in hoe de maatschappij werkt, de ontwikkeling van de Nederlandse rechtsstaat et cetera. Daar kun je ook van leerlingen kennis van zaken eisen, en inzicht. Maar dat moet je niet verwarren met het werken aan burgerschap. Want als je dat in een vak stopt, dan maak je het bijna kapot.

Zodra je van burgerschap een ‘agenda’ maakt, wordt het door scholen ervaren als een extra belasting waar dan ook weer op gepresteerd moet worden. Maar als je zegt: burgerschap is een principe bij alles wat we

doen, dan kun je kijken wat je als school hiervoor moet organiseren. Een van die dingen is dus dat leerlingen leren tegen een stootje te kunnen. De vraag is dan: waar helpen we onze leerlingen om dat ‘stootje’ te ervaren, dat uit te houden. Misschien is de gymnastiekles daar een goede plek voor.

Zodra je van burgerschap een ‘agenda’ maakt, wordt het door scholen ervaren als een extra belasting waar ook weer op gepresteerd moet worden

Burgerschap heeft te maken met het feit dat jij dingen wilt, maar dat niet alles wat jij wilt mogelijk is. Dat speelt zich natuurlijk af in het sociale, maar diezelfde ervaring vind je ook als je met een stuk klei aan de slag gaat. Je kunt fantastische ideeën hebben, maar als je begint te kleien en die klei is veel te droog, dan valt alles uit elkaar. Dat ervaren is ook burgerschapsvorming. Het is niet een kwestie van effectieve interventies bedenken, maar van met elkaar een onderwijscultuur opbouwen die je door een hele onderwijs carrière heen probeert levend te houden. Waarbij er voor leerlingen veel ruimte is om op allerlei manieren zichzelf tegen te komen, en dat van allerlei kanten te oefenen en te ervaren.’

En een spotprent van de profeet tonen? Is dat tegen een stootje kunnen?

‘Dat lijkt me een stootje dat we met elkaar aan moeten kunnen in de publieke ruimte. Maar je moet er wel genuanceerd naar kijken. Want niet ieder stootje is hetzelfde stootje en komt bij iedereen op dezelfde manier aan. En die dingen verschuiven. Het vraagt natuurlijk ook dat we als samenleving — niet alleen als school

— een cultuur hebben waarin we dat met elkaar uithouden. Als je er nooit aan gewerkt hebt en ineens zeg je: zo'n spotprent moet kunnen want iedereen moet tegen een stootje kunnen, dan vraag je iets onmogelijks.'

Als we burgerschap en 'tegen een stootje' kunnen tot de opdracht van het onderwijs vinden horen, maar ook vinden dat het geen vaste 'agenda' voor moet worden opgesteld, hoe kun je dan toetsen of het onderwijs dat scholen geven 'goed' is?

'De vraag wat goed onderwijs is, heeft deels te maken met wat je als school zelf wilt, maar het heeft ook te maken met datgene wat er in de situatie waarin die school zit nodig is, afhankelijk van de buurt waarin de school staat en de uitdagingen die bij de leerlingen spelen. Er is, anders gezegd, zowel iets algemeen als iets specifiek waar het gaat over goed onderwijs, en voor iedere school ligt er een uitdaging die twee goed in balans te krijgen en te houden.

Je kunt dat bij scholen toetsen door te vragen hoe serieus ze bezig zijn met deze opdracht. Hoeveel besef heeft de school van wat op deze plek nodig is en hoe vlecht de school dat in de onderwijsambities en de manier waarop het onderwijs wordt vormgegeven? Daarover kun je elkaar aan de tand voelen. Als

een school zegt: "Daar hebben we eigenlijk geen idee van, wij willen gewoon een hoog scorend gymnasium zijn en we proberen die leerlingen aan te trekken die ons helpen die hoge score te halen", dan loopt die school voorbij aan de opdracht.'

Toch is dat nu net wat er bij veel scholen lijkt te gebeuren. In hoeverre moet de politiek willen ingrijpen in een sector als het onderwijs om zo'n dynamiek te doorbreken?

'Dat is nu precies waar we een overheid voor nodig hebben, een overheid die ons helpt om niet zomaar achter onze krachtigste impulsen aan te lopen. Het is pedagogisch gezien heel onvolwassen gedrag, als je alleen maar achter je eigen impulsen aanloopt en niet het grotere plaatje in beeld hebt. Het enige wat je dan doet is zeggen: wij kunnen ons plekje lekker verzorgen en dat wordt beter en beter en beter en beter, want hoe hoger we scoren hoe selectiever we kunnen zijn, en hoe hoger we scoren.

Zo'n dynamiek daarin zijn de winnaars heel blij, maar het kan alleen bestaan als er ook verliezers zijn. En het is natuurlijk een schande dat we dat als samenleving zouden laten gebeuren, dat we scholen en leerlingen op die scholen verliezers laten zijn.'

Noot

- 1 Zie: www.samenslimmerpo.nl/artikel/stap-voor-stap-naar-schooleigen-doelen.



PvdA

LUST Z
NIEUWE
KANTEN

10 Beverley

STREAKERS

STREAKERS

PvdA

BN-NN-99

TOEKOMSTSTRATEGIEËN VOOR SOCIAAL-DEMOCRATEN

De sociaal-democraten zijn de weg kwijt. Of aardiger gezegd: het lukt sociaal-democraten wereldwijd maar niet kiezers ervan te overtuigen dat ze een antwoord hebben op de maatschappelijke problemen van deze tijd. **MATTHIJS ROODUIJN** schetst vier strategieën die politicologen onderscheiden en die sociaal-democraten kunnen helpen richting te kiezen: het oud-linkse pad richting de SP, een nieuw-linkse weg richting D66 en GroenLinks, concurrentie met middenpartijen of een links-nationalistische strategie.

Pleidooien voor (een combinaties van) deze strategieën zijn terug te vinden in de bijdragen van **PHILIP VAN PRAAG, RODRIGO FERNANDEZ & ANGELA WIGGER, TONY BLAIR** en **KLARA BOONSTRA**. De focus van de verschillende auteurs verschilt, vooral als het gaat over de vraag voor wie maatschappelijke problemen moeten worden opgelost.

Something old, something new, nothing borrowed, nothing blue

Er zijn grofweg vier richtingen die sociaal-democratische partijen kunnen inslaan: het oud-linkse pad richting de SP, een nieuw-linkse weg richting D66 en GroenLinks, concurrentie met middenpartijen of een links-nationalistische strategie. Een combinatie van de oud- en nieuw-linkse strategie lijkt de meeste kansen te bieden voor de PvdA.

MATTHIJS ROODUIJN

Universitair hoofddocent verbonden aan de afdeling Politicologie van de Universiteit van Amsterdam.

Na de Tweede Kamerverkiezingen was er veel aandacht voor het gezamenlijke verlies van links. PvdA, SP en GroenLinks verloren samen maar liefst elf zetels. Maar omdat dit linkse verlies volledig op het conto van de partijen van Klaver en Marijnissen geschreven kon worden, werd er in de post-verkiezingsdagen nauwelijks over de PvdA gesproken of geschreven.

Dat is opvallend. De uitslag was namelijk ook voor de sociaal-democraten een grote teleurstelling. In 2017 was de PvdA bijna driekwart van haar kiezers verloren. Dit grote verlies, zo werd lange tijd gedacht, moest in ieder geval gedeeltelijk het gevolg van de grote ontevredenheid met de deelname aan het kabinet-Rutte II zijn geweest. Nu, na vier jaar oppositie, zou een deel van die kiezers moeten kunnen worden teruggewonnen.

Dat is dus niet gebeurd. De uitslag die de PvdA in maart heeft neergezet is opnieuw een

bevestiging van de neergang van sociaal-democratische partijen. Een neergang die steeds minder tijdelijk, en steeds meer definitief lijkt te zijn. En die niet alleen geldt voor Nederland. In de afgelopen vijftien jaar zijn West-Europese sociaal-democratische partijen meer dan 10%-punt van hun aanhang kwijtgeraakt.¹

Wat is er aan de hand met sociaal-democratische partijen? Hoe kunnen zij het tij keren? In het afgelopen jaar zijn er verschillende politicologische studies verschenen die precies op deze vragen in gaan. Kunnen deze studies de PvdA en andere sociaal-democratische partijen helpen zichzelf opnieuw uit te vinden?

De electorale coalitie van de sociaal-democraten

Giacomo Benedetto en collega's richten zich in een recent artikel op de neergang van de

Matthijs Rooduijn *Something old, something new, nothing borrowed, nothing blue*

sociaal-democratische partijen sinds pakweg de millenniumwisseling.² Daarbij kijken ze naar de afgelopen eeuw en bestuderen sociaal-democratische partijen in maar liefst 31 Europese landen.

Ze beschrijven de evolutie van de sociaal-democratie aan de hand van drie golven. De eerste golf ontstond vlak na de Eerste Wereldoorlog. Veel linkse partijen verlieten toen het revolutionaire pad en besloten te proberen hun doelen via parlementaire weg te bereiken. Vanaf het eind van de Tweede Wereldoorlog veranderde de tweede golf sociaal-democratische partijen langzaam in zogenaamde *catch-all*-partijen, die als doel hadden grotere groepen kiezers aan zich te binden. De derde golf vond zijn oorsprong in de jaren negentig rondom het idee van de Derde Weg. Sociaal-democratische partijen in allerlei landen zochten in steeds sterkere mate een middenweg tussen socialisme en liberalisme.

Bijna twintig jaar na de moord op Fortuyn is de sociaal-culturele scheidslijn er nog steeds

Het fluctuerende succes van sociaal-democratische partijen moet volgens de onderzoekers gezien worden tegen de achtergrond van deze drie golven, en kan specifiek gelokaliseerd worden in de opkomst en ondergang van een specifieke 'electorale coalitie'. In eerste instantie richtten de sociaal-democraten zich met name op de industriële arbeidersklasse. Door hun grote populariteit bij deze groep konden ze groeien. Maar er zat direct ook een duidelijke grens aan die groei, aangezien de arbeidersklasse maar een relatief beperkt deel van de bevolking

omvatte. Toch wisten de sociaal-democraten succesvoller te worden. Door hun opvattingen enigszins te matigen werden ze namelijk ook aantrekkelijk voor een andere groep kiezers: werknemers in de publieke sector — een groep die bovendien steeds groter werd.

Maar hoe meer sociaal-democraten zich gingen richten op deze jonge, hoogopgeleide, stedelijke en progressieve kiezers, hoe minder goed ze erin slaagden ook aantrekkelijk te blijven voor hun traditionele achterban. Daar kwam nog bij dat de groep van industriële arbeiders met de jaren steeds kleiner was geworden. De neergang van de electorale coalitie werd dus aan de ene kant veroorzaakt door de veranderende samenstelling van de bevolking, en aan de andere kant door de transformatie van de inhoudelijke boodschap van de sociaal-democraten zelf.

De opkomst van de culturele scheidslijn

Rond de millenniumwisseling kwam daar een nieuwe uitdaging bij. Aangewakkerd door 9/11, en in ons land de opkomst van Pim Fortuyn, manifesteerde zich steeds duidelijker een sociaal-culturele politieke scheidslijn.³ Thema's als immigratie, integratie, veiligheid en Europese eenwording gingen in steeds sterkere mate het publieke debat bepalen. Hoewel er al langere tijd aandacht voor deze onderwerpen was (met name VVD-leider Frits Bolkestein besteedde er in de jaren negentig veel aandacht aan), kwam de boel na de eeuwwisseling echt in een stroomversnelling terecht. Een stroomversnelling die werd aangejaagd door een combinatie van invloedrijke gebeurtenissen (zoals terroristische aanslagen) en de manier waarop radicaal-rechtse partijen hier op hebben ingespeeld.

Er ontstond een steeds scherper tweedeling tussen aan de ene kant de 'verliezers' en aan de andere kant de 'winnaars' van globalisering. Verliezers maakten zich zorgen over de vervaging van grenzen. Ze vreesden dat toegenomen immigratie en bemoeienis uit Brussel

Matthijs Rooduijn *Something old, something new, nothing borrowed, nothing blue*

wel eens negatief voor hen uit zouden kunnen pakken. Wie kon garanderen dat migranten hun banen niet zouden afpakken en dat de steeds verdergaande Europeanisering hun cultuur niet zou bedreigen? De boodschap van radicaal-rechtse partijen sloot perfect aan op de zorgen van deze meestal lager opgeleide groep burgers. De winnaars, aan de andere kant, associeerden globalisering juist met mogelijkheden en kansen. Door open grenzen konden zij makkelijk reizen en dat pakte voor velen zowel professioneel als privé goed uit. Deze veelal hoger opgeleide en kosmopolitische burgers voelden zich vooral aangetrokken tot sociaalliberale en groene partijen.

De opkomst van de nieuwe scheidslijn zette de spanningen binnen de electorale coalitie van de sociaal-democraten verder op scherp. De tweedeling tussen aan de ene kant de wat nationalistischere en conservatievere sociaal-democraten en aan de andere kant het wat kosmopolitischere en progressievere deel van de achterban lag nu namelijk onder een vergrootglas. Het gevolg was sterke polarisatie op precies die thema's die sociaal-democraten liever niet wilden benadrukken.

Twee smaken links

In de afgelopen twee decennia heeft deze culturele scheidslijn nauwelijks aan belang ingeboet. Natuurlijk, het publieke debat fluctueert. Soms gaat het wat meer over klassieke sociaaleconomische thema's, en soms wat meer over identiteit. Maar bijna twintig jaar na de moord op Fortuyn kunnen we wel stellen dat de sociaal-culturele scheidslijn er nog steeds is.

Wel is de precieze invulling van de scheidslijn met de tijd veranderd. Het gaat nu veel sterker dan twintig jaar geleden over thema's als racisme, discriminatie en *wokeness*. Daarnaast lijkt het klimaatissuë er langzaam onderdeel van geworden te zijn. Burgers en partijen die voor een restrictiever immigratiebeleid pleiten en de invloed van de EU willen

terugdringen staan vaak ook behoorlijk sceptisch tegenover klimaatpolitiek, terwijl degenen die voor een multiculturele samenleving en een sterke EU zijn zich juist hard maken voor een groenere samenleving.

Op het gebied van Europese eenwording is de PvdD eerder nationalistisch te noemen dan kosmopolitisch

De sociaal-culturele scheidslijn manifesteert zich ook duidelijk *binnen* links. Dat zie je als je kijkt naar politieke partijen, maar ook als je de opvattingen van hun kiezers onder de loep neemt. Aan de kosmopolitische kant staan partijen als GroenLinks, BIJ1 en de Partij voor de Dieren. D66 en Volt zijn ook duidelijk kosmopolitisch en progressief, maar deze partijen zou ik niet als links willen omschrijven. De Partij voor de Dieren is overigens een twijfelgeval; op het gebied van Europese eenwording is de partij eerder nationalistisch te noemen.

Aan de nationalistische(re) kant vinden we de SP. Deze partij onderscheidt zich duidelijk van de andere linkse partijen als het gaat om thema's als immigratie en met name Europese eenwording. De SP en haar kiezers nemen met betrekking tot deze thema's echt een middenpositie in.

In Nederland en ook daarbuiten bestaan er dus eigenlijk twee smaken links: het kosmopolitische links van GroenLinks en co, en het nationalistische(re) links van de SP. Waar staat de PvdA? Kijkend naar het verkiezingsprogramma staat de PvdA veel dichterbij GroenLinks dan bij de SP. Hoewel er in het programma van de PvdA een stuk minder aandacht is voor zaken als klimaatverandering en

Matthijs Rooduijn *Something old, something new, nothing borrowed, nothing blue*

diversiteit, lopen de opvattingen op deze gebieden niet heel sterk uiteen. Het is tekenend dat het voor de ontwikkelaars van stemwijzers soms lastig is de verschillen tussen de twee partijen te laten zien.

Ook als we kijken naar de opvattingen van kiezers zijn de verschillen tussen de PvdA en GroenLinks klein. De achterbannen van PvdA en GroenLinks verschillen veel minder sterk van elkaar dan de achterbannen van de PvdA en de SP. Dat wil overigens niet zeggen dat er geen verschillen bestaan tussen de kiezers van de PvdA en GroenLinks. Waar GroenLinks-kiezers gemiddeld behoorlijk jong zijn, kunnen we het PvdA-electoraat omschrijven als – en dit is eufemistisch uitgedrukt – behoorlijk op leeftijd.

De mensen die nu nog op de PvdA stemmen zijn de PvdA-kiezers van weleer. Maar dan alleen de meest trouwe aanhangers, en voornamelijk degenen die afkomstig zijn uit het hoger opgeleide en progressieve kamp van de (toenmalige) electorale coalitie. Inmiddels is het denk ik gerechtvaardigd te stellen dat de PvdA-achterban met uitsterven wordt bedreigd. Hoe kan de partij het tij keren?

Vier strategieën

Een groep onderzoekers onder leiding van Herbert Kitschelt en Silja Häusermann onderscheidt vier mogelijke strategieën die sociaal-democraten kunnen inzetten.⁴ De eerste noemen ze de 'oud-linkse strategie'. Deze strategie houdt in dat de sociaal-democraten vooral sociaaleconomische thema's als gelijkheid en herverdeling benadrukken en op die thema's richting radicaal-links bewegen.

De tweede strategie is de 'nieuw-linkse strategie'. In dit geval wordt er een veel duidelijkere nadruk op zaken als multiculturalisme, gendergelijkheid en klimaat gelegd. De sociaal-democraten bewegen dan dus vooral richting de groenen.

De derde strategie richt zich op het politieke midden. De sociaal-democraten blijven

nog steeds relatief links op alle vlakken, maar bewegen niet verder die kant op. De nadruk wordt gelegd op gematigdheid, en de concurrentie wordt vooral aangegaan met middenpartijen. Tot slot is er de 'links-nationalistische strategie'. Dit houdt een beweging richting radicaal-rechts in op met name het gebied van immigratie en Europese integratie.

Laten we nu eens kijken hoe aantrekkelijk deze vier strategieën zijn. Het uitgangspunt van de laatstgenoemde links-nationalistische strategie is dat sociaal-democraten de alliantie met de traditionele achterban dienen te herstellen en zich dus het beste op de verliezers van globalisering kunnen richten. Het idee is dat sociaal-democratische partijen door het innemen van restrictievere posities op het gebied van immigratie en Europese integratie de lager opgeleide kiezers die massaal naar radicaal-rechtse partijen zouden zijn overgelopen terug kunnen winnen. Voorstanders van deze aanpak verwijzen vaak naar Denemarken, waar de sociaal-democraten het electoraal nog steeds goed doen. En op cultureel vlak duidelijk naar rechts zijn bewogen.

PVV-corvee een goed idee?

Is deze strategie van wat de sociaal-democratische versie van 'PVV-corvee' genoemd zou kunnen worden een verstandige keuze? Daar lijken aanwijzingen voor te zijn. Jae-Jae Spoon en Heike Klüver laten op basis van een analyse van 15 verkiezingen in 6 landen (tussen 1998 en 2013) zien dat mensen die op linkse partijen stemmen minder geneigd zijn om naar radicaal-rechtse partijen te switchen als hun partij sterker anti-immigratie wordt.⁵ Dit wijst erop dat linkse partijen die op cultureel vlak richting radicaal rechts bewegen deze partijen de wind uit de zeilen nemen.

Dit is een opvallend en interessant resultaat. Maar het is wel belangrijk hierbij aan te tekenen dat de onderzoekers niet specifiek naar sociaal-democratische partijen hebben gekeken (ze keken naar alle linkse partijen

Matthijs Rooduijn *Something old, something new, nothing borrowed, nothing blue*

samen, inclusief groene en radicaal-linkse partijen), en bovendien op basis van hun analyses geen uitspraken kunnen doen over de vraag of linkse kiezers dan wel naar andere dan radicaal-rechtse partijen overlopen. De onderzoekers weten dus ook niet wat de overloop *binnen* links (tussen sociaal-democratische, groene en radicaal-linkse partijen) is.

Een andere recente analyse, uitgevoerd door Werner Krause en een aantal collega's, richt zich specifiek op middenpartijen.⁶ De auteurs bestudeerden meer dan 150 verkiezingen in 17 West-Europese landen in de afgelopen halve eeuw en ontdekten dat het overnemen van het restrictieve immigratievertoog van radicaal-rechtse partijen het succes van deze partijen niet belemmert. Integendeel. Wanneer linkse (of rechtse) middenpartijen richting radicaal rechts bewegen lijkt dit radicaal rechts eerder zetels op te leveren dan zetels te kosten.

Er zijn verschillende mogelijke verklaringen voor het verschil met de bevindingen van Spoon en Klüver. Laat me er twee noemen. Ten eerste kijken Krause en collega's naar een veel groter aantal landen en verkiezingen. Ten tweede richten zij zich specifiek op de verschuivingen van sociaal-democratische kiezers naar radicaal-rechts, en niet op de overloop van alle linkse kiezers samen die kant op. Overigens laat onderzoek van onder andere Silja Häusermann zien dat de electorale overloop van sociaal-democratische partijen naar radicaal rechts zeer beperkt is. Het zijn eerder groene en sociaalliberale partijen die van de leegloop van de sociaal-democraten profiteren.

Dit geldt ook voor de specifieke Nederlandse situatie. Eelco Harteveld en Sarah de Lange hebben aan de hand van data van het SCoRE-onderzoeksproject bekeken waar mensen die in 2012 op de PvdA hadden gestemd (38 zetels) in 2017 (9 zetels) electoraal naartoe waren verhuisd.⁷ Ongeveer 25% was de PvdA trouw gebleven. Ongeveer 20% was naar GroenLinks overgestapt. Pakweg 15% was naar andere link-

se partijen verhuisd en 14% had zich bij D66 aangesloten. Iets minder dan 10% was helemaal niet meer gaan stemmen. Iets meer dan 5% was naar het CDA overgelopen. En ongeveer hetzelfde percentage naar de VVD. Minder dan 5% was bij de PVV aangehaakt.

Focus op links in z'n geheel

Maar dat het naar rechts bewegen op sociaal-cultureel vlak gemiddeld negatief kan uitpakken voor de sociaal-democraten zelf, betekent nog niet dat dit ook een nadelige strategie is voor *links in zijn geheel*. Aan de hand van een in Denemarken uitgevoerd experiment laten Frederik Hjorth en Martin Vinæs Larsen zien dat het onder bepaalde omstandigheden mogelijk is dat het innemen van restrictievere posities op het gebied van immigratie uiteindelijk goed kan uitpakken voor gezamenlijk links.⁸

De redenatie is als volgt. Met een dergelijke strategie kunnen sociaal-democraten zich (weer) aantrekkelijk maken voor kiezers die zich aangetrokken voelen tot radicaal-rechtse partijen. Dat is de winst. Als je daarmee evenveel kosmopolitische en progressieve kiezers kwijtraakt heb je netto niet gewonnen of verloren. *Maar*, en dat is hun centrale punt, als je die kiezers bent kwijtgeraakt aan andere linkse partijen met wie je uiteindelijk gaat samenwerken, heb je als links blok een nettowinst geboekt.

Let wel: als sociaal-democratische partij heb je dus alleen iets aan deze strategie als vervolgens regeringsdeelname met die andere linkse partij of partijen in het verschieft ligt. Een dergelijke strategie werkt dus eigenlijk alleen echt goed als het partijenlandschap is ingedeeld in verschillende blokken — iets dat in Nederland anders dan in Denemarken niet het geval is.

Hoewel een dergelijke strategie dus positief *kan* uitpakken, moet er wel aan verschillende voorwaarden worden voldaan. Bovendien roept het bewegen naar cultureel rechts ook andere belangrijke vragen op. De eerste is

Matthijs Rooduijn *Something old, something new, nothing borrowed, nothing blue*

ideologisch van aard: in hoeverre past het pleiten voor een streng immigratiebeleid bij een sociaal-democratische partij wier ideologie om het woord 'solidariteit' draait?

De tweede vraag is een strategische: in hoeverre kun je als sociaal-democratische partij op de langere termijn geloofwaardig een dergelijke boodschap blijven uitdragen? Ten derde is er het probleem van het legitimeren van radicaal rechts. Door op het gebied van immigratie richting radicaal rechts te bewegen maak je de boodschap van die partijen steeds meer 'mainstream'. Op de langere termijn kan normalisering van het radicaal-rechtse gedachtegoed deze partijen in de kaart spelen.

Flirten met het midden

Sociaal-democratische partijen kunnen er ook voor kiezen om zich op kiezers in het midden te richten. De eerder genoemde Derde Weg kan onder deze strategie worden geschaard. Denk aan politici als Wim Kok in Nederland, Tony Blair in het Verenigd Koninkrijk, Gerhard Schröder in Duitsland en Bill Clinton in de VS. Zij probeerden een middenweg te vinden tussen socialisme en liberalisme, met als doel (of mooi bijeffect) een grotere aantrekkelijkheid voor kiezers in het politieke midden.

Deze strategische of misschien eerder ideologische verschuiving pakte in het begin inderdaad goed uit. Denk aan de grote electorale successen van deze politici in de jaren negentig. Op de langere termijn lijkt de Derde Weg echter vooral tot een vervreemding van de eigen sociaal-democratische principes geleid te hebben, en daarmee tot stevige electorale verliezen.⁹ Vandaag de dag is het aantal sociaal-democraten dat nog positief is over deze ideologische en strategische herbezinning op één hand te tellen.

In een recent gepubliceerde studie laat Matthew Polacko zien dat een beweging richting het sociaaleconomische midden ook vandaag de dag hoogstwaarschijnlijk geen handige strategie zal zijn.¹⁰ Hij bestudeerde

gegevens over individueel stemgedrag (1996-2018) en de electorale successen van partijen op geaggregeerd niveau (1965-2019) in een groot aantal landen, en ontdekte dat het naar rechts bewegen op sociaaleconomisch vlak electoraal negatief uitpakt op het moment dat er sprake is van een sterke mate van inkomensongelijkheid.

Waarom? Sociaal-democratische partijen worden veelal gezien als de partijen bij uitstek die ongelijkheid terug kunnen dringen. Als zij juist op het moment dat de ongelijkheid groot is naar rechts bewegen, kan dat tot grote teleurstellingen onder hun kiezers leiden, en daarmee tot flinke verliezen bij de stembusgang. Dit is volgens Polacko dan ook precies wat we als gevolg van de financiële crisis hebben zien gebeuren. En met de toenemende ongelijkheid als gevolg van de huidige coronacrisis denk ik dat sociaal-democraten deze les ter harte zouden moeten nemen.

Hoe groter een links samenwerkingsverband is, hoe beter

Het is wel belangrijk hierbij aan te tekenen dat flirten met het midden niet noodzakelijkerwijs een beweging naar sociaaleconomisch rechts inhoudt. Sociaal-democratische partijen kunnen zich ook op het electorale midden richten door zich simpelweg niet al te uitgesproken op te stellen. Maar in tijden van groeiende ongelijkheid zou ook zo'n afwachtende en niet-uitgesproken houding heel goed tot teleurstellingen onder linkse kiezers kunnen leiden.

Toch is er ook een belangrijk argument vóór de strategie van het midden. Ook deze strategie zou je namelijk kunnen inzetten om links in zijn geheel te versterken. Ga maar na:

Matthijs Rooduijn *Something old, something new, nothing borrowed, nothing blue*

wanneer sociaal-democraten zich richten op het veroveren van kiezers in het politieke midden zullen er ongetwijfeld teleurgestelde kiezers weglopen naar groene en radicaal-linkse partijen. Maar tegelijkertijd zullen zich (als het goed is) kiezers die voorheen op gematigd rechtse partijen (zoals D66, VVD en CDA) stemden bij de sociaal-democraten aansluiten. Het gevolg van deze aanpak is dan dat links in zijn geheel groeit. Sociaal-democraten offeren zich in zekere zin op om een groter links doel te bereiken. Maar zoals eerder gezegd kun je je afvragen hoe effectief een dergelijke strategie is wanneer er geen sprake is van een hecht samenwerkend links blok. Bovendien lijkt me de kans dat partijen die net de ene na de andere electorale tegenslag te verduren hebben gekregen zichzelf gaan opofferen niet zo heel groot.

Oud én nieuw

Kijkend naar het huidige PvdA-electoraat lijkt de nieuw-linkse strategie de meest voor de hand liggende te zijn. PvdA-kiezers zijn namelijk veel progressiever, kosmopolitischer en groener dan gemiddeld. En opvallend genoeg geldt dat ook voor jongeren, *precies* de kiezersgroep die de PvdA uit het oog is verloren. Het idee is dat je met een grotere nadruk op zaken als duurzaamheid en diversiteit een dubbele slag slaat: je spreekt zowel je eigen kiezers aan én kan er bovendien jongeren mee verleiden.

Tegenstanders brengen hier tegenin dat je met een dergelijke strategie mogelijk de lager opgeleide en meer nationalistisch ingestelde kiezers van je vervreemdt. Het is echter nog maar de vraag of dat gebeurt. Tarik Abou-Chadi en Markus Wagner bestudeerden 42 verkiezingen in 13 West-Europese landen tussen 2002 en 2016, en laten weinig heel van dit bezwaar.¹¹ Oudere en lager opgeleide kiezers uit de arbeidersklasse zijn niet minder geneigd op sociaal-democratische partijen te stemmen als deze partijen progressiever zijn. Je zou eerder kunnen stellen dat sociaal-

democratische partijen die niet progressief en kosmopolitisch *genoeg* zijn jongere en hoger opgeleide kiezers van zich vervreemden. En dat is een groot probleem gezien de stijging van het opleidingsniveau en het toenemende belang van jongeren in de politiek.

Betekent dit dat we kunnen concluderen dat sociaal-democraten zich volledig op de nieuw-linkse strategie zouden moeten storten? Nee. Of althans, niet helemaal. We hebben het nog niet over de eerstgenoemde, oud-linkse strategie gehad: het naar links bewegen op sociaaleconomisch vlak en vooral onderwerpen als sociale zekerheid, zorg, onderwijs en de woningmarkt centraal stellen.

Uit een recente studie onder leiding van Tarik Abou-Chadi blijkt dat in Duitsland met name deze strategie aanslaat bij linkse kiezers.¹² De onderzoekers hebben mensen met linkse opvattingen verschillende 'vignettes' voorgelegd (teksten met informatie over de posities van sociaal-democratische partijen met betrekking tot verschillende onderwerpen) op basis waarvan ze vervolgens uitspraken konden doen over de populariteit van de vier genoemde strategieën.

Een zelfde studie in Oostenrijk laat een net iets ander beeld zien. Hier doet zowel de oud- als de nieuw-linkse strategie het goed onder linkse kiezers. Veel wijst er dus op dat vooral een *combinatie* van de oud- en nieuw-linkse strategie goed zou kunnen werken. Dus: het benadrukken van sociaaleconomische issues en daar uitgesproken linkse standpunten op innemen, maar tegelijkertijd ook niet terugschrikken voor een duidelijk progressieve en kosmopolitische boodschap als het gaat om zaken als bijvoorbeeld immigratie en identiteit.

Niet alleen strategie, vooral ook ideologie

Vanuit strategisch oogpunt zou ik sociaal-democratische partijen dus adviseren zich te richten op de combinatie van *something old* en *something new*. En dus niet (!) *something borrowed* (de anti-immigratieretoriek van

Matthijs Rooduijn *Something old, something new, nothing borrowed, nothing blue*

radicaal-rechts overnemen) of *something blue* (op sociaaleconomisch vlak liberale standpunten innemen).

Toch heeft de belangrijkste reden voor mijn advies niet te maken met strategie, maar met ideologie. Hoewel politieke strategieën begrijpelijkerwijs een hoofdrol spelen, zijn partijen meer dan strategische machines die alleen kijken naar wat electoraal gezien handig is. De meeste politieke partijen zijn vooral ook ideologische bewegingen. Welke strategie een partij hanteert moet aansluiten bij de ideologie die centraal staat.

Coalities kunnen in het nieuwe landschap beter tussen dan binnen partijen worden gesloten

Je zou kunnen zeggen dat een ideologie bestaat uit drie componenten: (a) een analyse van hoe de wereld er uitziet; (b) een beeld van hoe de ideale wereld eruit zou moeten zien; en (c) een beschrijving van hoe we van a naar b kunnen komen. Laten we er voor het gemak even van uitgaan dat de idealen van de sociaal-democratie niet of nauwelijks zijn veranderd. De wereld *zélf* is in de afgelopen honderd jaar natuurlijk wel totaal anders geworden. Een analyse van de grootste uitdagingen van vandaag ziet er volstrekt anders uit dan een soortgelijke analyse een eeuw geleden. Met andere woorden: zelfs als de idealen van de sociaal-democratie niet zijn veranderd, zal de ideologische boodschap toch telkens aangepast moeten worden. We leven immers in een snel veranderende wereld.

De grootste hedendaagse uitdagingen hebben te maken met diversiteit, klimaatverandering en groeiende ongelijkheid. De grote vraag

voor sociaal-democraten is hoe zij hun verhaal hierop kunnen laten aansluiten. Ik denk dat de combinatie van oud- en nieuw-links hier het beste bij past.

Het begrip solidariteit zou daar een hoofdrol bij kunnen spelen. Het verwijst dan naar sociaaleconomische verbondenheid en een sterke verzorgingsstaat die mensen beschermt tegen de nadelige krachten van de markt. Maar het verwijst ook naar andere vormen van solidariteit. Met 'andere groepen' binnen ons eigen land. Met mensen in andere landen. Maar ook met dieren. En met de wereld in haar geheel. De crux zal zijn een dergelijk verhaal dat sociaaleconomische en sociaal-culturele componenten met elkaar combineert vorm te geven en vervolgens overtuigend uit te dragen.

Het nieuwe verhaal in de praktijk

Toch is het belangrijk daarbij aan te tekenen dat ook een zeer goed verwoord en gebracht oud+nieuw-links verhaal de PvdA waarschijnlijk niet het electorale succes van weleer gaat doen herbeleven. De manier waarop kiezers zich gedragen in het stemhokje is daarvoor te ingrijpend veranderd. Kiezers blijven niet meer hun hele leven één enkele partij trouw, maar wisselen — binnen een bepaalde ideologische bandbreedte — tussen verschillende partijen.

Ze laten hun uiteindelijke stemkeuze afhangen van allerlei relevante en minder relevante factoren als het optreden van partijen in de afgelopen paar jaar, hun plannen voor de toekomst, de manier waarop campagne wordt gevoerd, en het kontje van de leider. Het resultaat is een bewegend en gefragmenteerd partijenlandschap.

De PvdA dient een nieuwe rol in dit verander(en)de landschap in te nemen en niet tevergeefs te blijven proberen de electorale coalitie van weleer nieuw leven in te blazen. Coalities kunnen in het nieuwe landschap beter *tussen* dan *binnen* partijen worden gesloten.

Matthijs Rooduijn *Something old, something new, nothing borrowed, nothing blue*

Om succesvol te zijn zullen linkse partijen daarom veel meer met elkaar moeten samenwerken. Om te beginnen geldt dat voor de PvdA en GroenLinks. Deze twee partijen zijn sterk naar elkaar toegegroeid en de verschillen zijn relatief klein. Toch verloopt de samenwerking niet altijd even soepeltjes. Bij de afgelopen verkiezingen is het pijnlijk misgegaan. Denk aan de mislukte postercampagne van GroenLinks: wat tot enthousiasme op links had moeten leiden heeft vooral hoongelach aan de andere kant van het politieke spectrum veroorzaakt. Een écht stembusakkoord met een écht gezamenlijk programma bij de volgende verkiezingen zou een mooi begin zijn. Elkaar vasthouden bij de (huidige) formatie ook.

Links is groter dan alleen de PvdA en GroenLinks. Hoe groter de samenwerkingsverbanden hoe beter. Maar een voorwaarde moet dan wel zijn dat er goede afspraken worden

gemaakt. Op welke vlakken trek je samen op? Wanneer laat je elkaar juist los? Op cultureel vlak is samenwerking met partijen als D66 en Volt prima mogelijk, maar dan wordt het lastig om de SP erbij te betrekken. Op sociaal-economisch terrein kunnen de PvdA en GroenLinks prima door één deur met de SP. Maar de verschillen met D66 en Volt zijn hier behoorlijk (en hoogstwaarschijnlijk te) groot.

Ik zou de sociaal-democraten aanraden de komende tijd op zoek te gaan naar een krachtig oud+nieuw-links verhaal. Dat zal vermoedelijk flink wat energie gaan kosten. De PvdA zou er daarom goed aan doen haar energie niet te verspillen aan deelname aan een vechtkabinet gedomineerd door rechtse partijen.

Dit is een uitgebreide versie van een artikel dat eerder verscheen op de politicologische blog Stuk Rood Vlees.

Noten

- Häusermann, S., Kitschelt, H., Abou-Chadi, T., Ares, M., Bischof, D., Kurer, T., Van Ditmars, M., & Wagner, M. (2021). *Transformation of the Left: The Myth of Voter Losses to the Radical Right*. Berlijn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Benedetto, G., Hix, S., & Mastorocco, N. (2020). The rise and fall of social democracy, 1918–2017. *American Political Science Review*, 114(3), pp. 928–939.
- Kriesi, H., Grande, E., Lachat, R., Dolezal, M., Bornschier, S., & Frey, T. (2008). *West European politics in the age of globalization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kitschelt, H., & Häusermann, S. (2021). *Transformation of the Left: Strategic Options for Social Democratic Parties*. Berlijn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Spoon, J. J., & Klüver, H. (2020). Responding to far right challengers: does accommodation pay off? *Journal of European Public Policy*, 27(2), pp. 273–291.
- Krause, W., Cohen, D., & Abou-Chadi, T. (2019). *Does Accommodation Work? Mainstream Party Strategies and the Success of Radical Right Parties*. Unpublished manuscript.
- De Lange, S. (2017). Waarom oude witte mannen niet genoeg zijn. *Socialisme & Democratie*, 2017/2.
- Hjorth, F., & Larsen, M. V. (2021). When Does Accommodation Work? Electoral Effects of Mainstream Left Position Taking on Immigration. *British Journal of Political Science*, pp. 1–9.
- Karreth, J., Polk, J. T., & Allen, C. S. (2013). Catchall or catch and release? The electoral consequences of social democratic parties' march to the middle in Western Europe. *Comparative Political Studies*, 46(7), pp. 791–822.
- Polacko, M. (2021). The rightward shift and electoral decline of social democratic parties under increasing inequality. *West European Politics*, pp. 1–28.
- Abou-Chadi, T., & Wagner, M. (2020). Electoral fortunes of social democratic parties: do second dimension positions matter? *Journal of European Public Policy*, 27(2), pp. 246–272.
- Häusermann, S., Kitschelt, H., Abou-Chadi, T., Ares, M., Bischof, D., Kurer, T., Van Ditmars, M., & Wagner, M. (2021). *Transformation of the Left: The Myth of Voter Losses to the Radical Right*. Berlijn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Linkse samenwerking: niet zonder de SP

In Nederland is een nieuwe vorm van verzuiling aan het ontstaan tussen praktisch en theoretisch geschoolden, waarbij praktisch geschoolden steeds minder vaak 'links' stemmen. Een sociaal-democratische partij heeft als opdracht maatschappelijke tegenstellingen te verkleinen en deze nieuwe segregatie te doorbreken. Dat kan alleen met een politieke agenda die ook aantrekkelijk is voor niet-hoogopgeleiden.

PHILIP VAN PRAAG

Politicooloog

Na de verpletterende verkiezingsnederlaag van de drie traditionele linkse partijen staat de vraag opnieuw centraal of het niet de hoogste tijd wordt voor meer samenwerking op links. Een fusie, hergroepering of op zijn minst een gezamenlijke fractie, zijn een paar van de opties die veel genoemd worden. Twee motieven komen daarbij steeds naar voren. De programmatische verschillen tussen de partijen zijn nog maar gering, vooral tussen PvdA en GroenLinks, en de linkse partijen zijn geen machtsfactor van betekenis meer.

Een belangrijk argument voor linkse samenwerking is dat in het huidige politieke landschap een partij met rond de 25 à 30 zetels al een belangrijke rol zou kunnen spelen in de Haagse politiek, met name ook bij de kabinetsformatie. Daar zit een kern van waarheid in maar daarbij moet wel aangetekend worden dat dit alleen maar het geval is doordat partijen als VVD en CDA de twee radicaal rechtse

partijen PVV en FvD uitsluiten als coalitiepartner. Daardoor dreigt uit het oog te worden verloren dat er een duidelijke rechtse meerderheid in de Tweede Kamer is. Regeren over rechts is op dit moment geen optie, maar dat kan over enkele jaren weer veranderd zijn.

Het aantal Kamerzetels bepaalt niet of een linkse partij mee mag regeren. In de goede oude tijd, toen de PvdA regelmatig rond de 50 zetels behaalde en daarmee soms de grootste partij was, schroomden CDA en VVD niet om de PvdA links te laten liggen en samen te regeren (1977, 1982, 1986) en ook in 2010 toen de PvdA de tweede partij was met dertig zetels, slechts één zetel minder dan de VVD, kozen VVD en CDA, met gedoogsteun van de PVV, voor een coalitie over rechts. De linkse partijen moeten niet de illusie hebben dat door fusies of vergaande samenwerking de machtsverhoudingen ingrijpend veranderd kunnen worden. Dat kan echter geen reden zijn om

Philip van Praag *Linkse samenwerking: niet zonder de SP*

niet te onderzoeken welke vormen van samenwerking mogelijk en wenselijk zijn.

De vraag die centraal zou moeten staan bij het vormgeven van linkse samenwerking is vooral hoe de programmatische aantrekkingskracht onder de kiezers vergroot kan worden.

Veel kiezers zien zichzelf nog wel als 'links' of als 'rechts, maar laten zich in hun stemgedrag daar niet meer door leiden

Belangrijk is om te kijken naar de oorzaken voor de afbrokkeling van de electorale positie van de drie traditionele linkse partijen. In de eerste plaats is de links-rechts tegenstelling niet meer zo dominant in de beleving van veel kiezers in vergelijking met enkele decennia geleden. Veel kiezers plaatsen zich nog wel links op de links-rechts schaal, vinden een meer rechtvaardige inkomensverdeling belangrijk, maar laten zich in hun stemgedrag daar niet meer door leiden.

Er heeft zich een tweede tegenstelling ontwikkeld, meestal aangeduid als de sociaalculturele tegenstelling, waarbij kiezers met een progressief en kosmopolitische wereldbeeld

staan tegenover kiezers met een meer cultureel conservatief en vaak ook meer nationalistisch wereldbeeld. Op deze tweede as staan progressieve partijen als D66, GroenLinks, Blij1 en Volt tegenover meer conservatieve partijen als PVV, FvD, JA21, Denk en BBB.

Een deel van de kiezers met een progressieve instelling beschouwt zich zeker als links op de links-rechts dimensie. Een ander deel zou men ook gematigd rechts kunnen noemen. Het gaat dan om kiezers die weinig problemen hebben met de huidige sociaaleconomische ordening en die een sterk individualistische mentaliteit hebben. Een deel van de D66-achterban kan hiertoe gerekend worden.

Aan de andere kant van deze dimensie vindt men zowel links-conservatieve kiezers (bijvoorbeeld bij de PVV en Denk) als rechts-conservatieve kiezers bij JA21. De PvdA en veel PvdA-kiezers nemen op deze as een minder uitgesproken positie in, maar zijn gemiddeld wel wat progressiever dan de gemiddelde Nederlander. GroenLinks-kiezers zijn duidelijk op de culturele as progressiever dan de PvdA-kiezer. De SP-kiezer staat daarentegen dicht bij de gemiddelde kiezer.¹

Het steeds sterker worden van de sociaal-culturele tegenstellingen heeft ook bijgedragen aan de ontwikkeling van nieuwe vormen van identiteitspolitiek. Een aantal nieuwe partijen mobiliseert kiezers op basis van grieven en (vaak terechte) gevoelens van achterstelling en discriminatie. Partijvorming rond etniciteit, religie, beroep en regio is zeker niet

Tabel 1 Opleiding achterban links en/of progressieve partijen (in percentages)

Opleiding	Alle kiezers	D66	PvdA	GL	SP	PvdD	Volt
Laag	21	11	17	10	27	16	5
Midden	40	28	39	32	49	41	20
Hoog	39	61	44	58	24	44	75

Bron: Ipsos onderzoek voor de NOS, 15, 16 en 17 maart, N= 6420.

Philip van Praag *Linkse samenwerking: niet zonder de SP*

nieuw in de Nederlandse politiek, maar in tegenstelling tot de katholieke en protestantse partijen uit het verleden is de achterban van deze nieuwe partijen sociaal gezien zeer homogeen. Dit geldt ook voor partijen als D66 en GroenLinks, partijen die niet zijn ontstaan als identiteitspartijen, maar door hun profilering op de sociaalculturele dimensie in de loop der jaren een sterk homogene achterban hebben gekregen. In dit stuk zullen een zestal partijen als links en/of progressief beschouwd worden: D66, PvdA, GroenLinks, SP, PvdD en Volt. BIJ1 wordt in dit artikel verder buiten beschouwing gelaten omdat de electorale onderzoeken waarop dit artikel is gebaseerd te weinig kiezers bevatten met een voorkeur voor deze partij om representatieve uitspraken over te kunnen doen.

Achterban partijen

De oude volkspartijen van sociaal-democratische en christen-democratische huize kenden van oudsher een sterk heterogene achterban. De partijen vormden zeker geen getrouwe

afspiegeling van de bevolking maar kiezers met verschillende maatschappelijke posities, leeftijd, status en opleiding voelden zich op basis van programma, ideologie en soms ook religie thuis bij deze partijen.

De PvdA heeft nog een enkel kenmerk van een volkspartij. Als het gaat om het opleidingsniveau van haar achterban vormt de partij nog steeds een redelijke afspiegeling van de Nederlandse bevolking (tabel 1). Bij de andere linkse en/of progressieve partijen springt vooral het aantal hoogopgeleiden in het oog, bij Volt zelfs 75%. In de achterban van D66 en GroenLinks is deze groep eveneens zwaar oververtegenwoordigd. De SP is de enige linkse partij waarbij laag en middelbaar opgeleiden oververtegenwoordigd zijn, groepen die vaak ook worden aangeduid als praktisch opgeleiden.² Dat is ook het geval bij de PVV, terwijl de achterban van de FvD qua opleiding een afspiegeling van de bevolking is.

Als het gaat om de leeftijdsopbouw zijn de kiezers van de PvdA anno 2021 behoorlijk oud. Ruim 70% is ouder dan 50 jaar, een derde is zelfs ouder dan 70 en slechts 15% is jonger dan

Tabel 2 Stemgedrag per opleidingsniveau (in percentages)

	Laag	Midden	Hoog
D66	6	8	18
PvdA	4	4	5
GroenLinks	2	3	6
SP	6	6	3
PvdD	2	3	3
Volt	0	1	4
VVD	14	17	20
PVV	12	11	5
FvD	4	4	4
Niet gestemd	34	22	13

Bron: Ipsos onderzoek voor de NOS, 15, 16 en 17 maart, N= 6420.

Philip van Praag *Linkse samenwerking: niet zonder de SP*

35. Kiezers jonger dan 35 zijn vooral te vinden bij Denk (71%), Volt (47%), GroenLinks (44%), D66 (33%) en bij de rechts-populistische partij FvD (40%). Het CDA, de andere oude volkspartij, is nog net iets meer vergrijsd dan de PvdA.

Als we de blik niet richten op de samenstelling van de achterban van de partijen maar kijken naar het stemgedrag van de kiezers valt op dat, rekening houdend met het opleidingsniveau de traditionele drie linkse partijen het in elke groep slecht doen (tabel 2). De zwakke positie onder laag- en middelbaaropgeleide kiezers, samen ruim zestig procent van het electoraat, is opmerkelijk. Partijen als de VVD en de PVV krijgen veel meer kiezers achter zich bij deze groepen. Voor gezamenlijk links en progressief Nederland is het vooral van belang onder deze twee groepen meer steun te verwerven.

Verontrustend is ook dat, ondanks de hoge landelijke opkomst, praktisch opgeleide kiezers vaker thuisblijven bij de verkiezingen. Slechts 66% van de laagopgeleide kiezers heeft deze keer gestemd tegenover 87% van de hoogopgeleiden, de middelbaar opgeleiden zitten daartussenin, rond het landelijke gemiddelde. Het gevolg is dat de invloed van de wel massaal opkomende hoogopgeleide kiezers relatief groot is.

Belangrijke onderwerpen

Het is juist dat de verschillen tussen de programma's van GroenLinks en de PvdA vrij klein zijn. Ontwerpers van stemhulp voor kiezers hadden het laatste jaar soms moeite punten te vinden waarop de partijen te onderscheiden waren. Het programma van de SP wijkt overigens wel enigszins af, zeker op het punt van het buitenlands beleid en de EU.

De partijkaders van GroenLinks en PvdA hebben maatschappelijk veel gemeen en delen veel politieke standpunten. Het is niet verbazingwekkend dat zij veel voelen voor vergaande samenwerking. De vraag is echter of de kiezers van de drie partijen veel gemeenschappelijke opvattingen hebben en vooral wat ze belangrijk vinden voor de komende periode. Tien dagen voor de verkiezingen van 17 maart 2021 is kiezers gevraagd waar volgens hen in zou moeten worden geïnvesteerd. Deze vraag geeft een goed inzicht in de prioriteiten van kiezers (zie tabel 3).

De achterban van de zes linkse en/of progressieve partijen laten bij sommige onderwerpen sterke verschillen zien. Een onderwerp als klimaat en duurzaamheid krijgt hoge prioriteit van de kiezers van GroenLinks, D66, de PvdD en Volt terwijl armoedebestrijding

Tabel 3 Waar moet in geïnvesteerd worden volgens de kiezers? (in percentages)

	Alle kiezers	D66	SP	PvdA	GL	PvdD	Volt
Gezondheidszorg	43	31	52	33	26	23	14
Klimaat/duurzaamheid	31	61	26	40	65	72	77
Woningbouw	30	26	32	39	23	19	16
Onderwijs	27	44	14	21	38	27	35
Armoedebestrijding/ Sociale zekerheid	24	13	50	35	26	23	17

Bron: I & O onderzoek voor de Volkskrant, 5 t/m 8 maart, N= 2576.

Philip van Praag *Linkse samenwerking: niet zonder de SP*

en sociale zekerheid voor de veelal hoogopgeleide kiezers van deze partijen veel minder belangrijk is. Dit zijn thema's waar de kiezers van de PvdA en de SP wel veel waarde aan hechten.

De progressieve en kosmopolitische kiezers zijn veelal wel gematigd links maar maken zich weinig zorgen over de sociale zekerheid en de gezondheidszorg. Voor dit laatste onderwerp geldt dat de hoge score van 43% onder

Kiezers jonger dan 35 zijn vooral te vinden bij Denk, Volt, GroenLinks, D66 en FvD

alle kiezers vooral te danken is aan de achterban van andere partijen. Kiezers van rechtse partijen als de VVD, PVV, CDA, Denk en FvD willen juist veel geld in de gezondheidszorg investeren. Meer in het algemeen geldt dat de prioriteiten van de PvdA-kiezers op enkele belangrijke onderwerpen overeenkomen met die van de SP-kiezers. Van volledig samenvallen is zeker geen sprake. Daar staat tegenover dat de kiezers van D66 en vooral GroenLinks en de PvdD in andere maatschappelijke problemen willen investeren. Deze veelal hoogopgeleide kiezers hechten minder waarde aan sociaal-democratische onderwerpen als woningbouw en sociale zekerheid.

Sterk toegenomen segregatie

De andere prioriteiten en vaak ook belangen- tegenstellingen tussen hoogopgeleiden en de praktisch opgeleiden valt in belangrijke mate samen met de tegenstelling op de sociaal-culturele as. De tegenstelling dreigt een ontwrichtende werking te krijgen binnen de samenleving en in het politieke stelsel. Tien jaar geleden is al gewezen op de ontwikkeling

richting een diploma-democratie waarbij hoogopgeleide politici in nagenoeg alle politieke arena's domineren.³

Deze ontwikkeling gaat niet alleen door maar verdiept zich ook. Bij talloze maatschappelijke problemen en politieke vraagstukken staan deze groepen tegenover elkaar: klimaat- en milieubeleid, immigratie, strijd om de schaarse woningen in de steden, verhoging van de AOW-leeftijd, de Europese samenwerking, onderwijs, de gezondheidszorg en leefstijl. Bovendien is het contact tussen deze groepen minimaal tot afwezig: ze wonen in andere wijken, sturen hun kinderen naar andere scholen, gaan naar andere sportverenigingen, volgen andere media en besteden hun vrije tijd op andere wijze. Maatschappelijke groepen die grotendeels gescheiden van elkaar leven kunnen minder begrip voor elkaar opbrengen, houden minder rekening met elkaar en ontwikkelen gemakkelijk de nodige vooroordelen over elkaar. Onder die omstandigheden is het vijandbeeld nooit ver weg.

Deze segregatie gaat trekken aannemen van de oude verzuiling toen katholieken, protestanten en socialisten ieder hun eigen levenssfeer kenden met eigen media, scholen en talloze maatschappelijke organisaties. Dwarsverbanden tussen de verzuilde groepen waren beperkt, maar binnen de zuilen hadden verschillende maatschappelijke groepen, waaronder hoog- en laagopgeleiden, arbeiders en middenklasse wel degelijk regelmatig contact of ze waren lid van dezelfde vereniging. Bovendien leefden de kiezers uit de verschillende zuilen veel minder gescheiden dan tegenwoordig.

Boven de grote rivieren en in de grote steden woonden de verzuilde groepen destijds door elkaar en zag men elkaar op buurtniveau. De middelpuntvliedende krachten die de verzuiling desondanks met zich meebracht werden bovendien getemperd door de politieke elites van de zuilen. Zij ontwikkelden in de eerste helft van de twintigste eeuw een vorm van overkoepelende samenwerking, door Lijp-

Philip van Praag *Linkse samenwerking: niet zonder de SP*

hart gekarakteriseerd als de spelregels van de Nederlandse politiek. Kernelement was niet alleen het bedrijven van zakelijke politiek en het streven naar een zekere beleidsconsensus maar vooral de pragmatische verdraagzaamheid, waarbij levensbeschouwelijke verschillen niet op de spits gedreven werden.⁴

Anno 2021 zijn de zuilen en de bijbehorende eigen levenssferen verdwenen. Er zijn verder nog nauwelijks dwarsverbanden tussen hoog- en laagopgeleiden en de matigende krachten in de politiek zijn veel zwakker. De middel-puntvliepende en destabiliserende krachten zijn veel sterker dan in de hoogtijdagen van de verzuiling. Belangrijke politieke partijen hebben geen boodschap meer aan de spelregels en het streven naar consensus in de politiek.

Linkse samenwerking, met wie?

Bij vergaande samenwerking tussen linkse en/of progressieve partijen dient de vraag gesteld te worden of deze een bijdrage vormt aan de vermindering van de tegenstellingen of juist leidt tot een verscherping daarvan. De kracht van de sociaal-democratie is dat de beweging al zo'n honderd jaar berust op een electorale coalitie van delen van de arbeidersklasse en delen van de middenklasse. Deze coalitie heeft zich in de loop der tijd verder ontwikkeld. Het Plan van de Arbeid in de jaren dertig en de opbouw van de verzorgingsstaat in de decennia na de Tweede Wereldoorlog hebben daar sterk aan bijgedragen.

Deze coalitie staat de laatste decennia onder druk. De groep burgers die zichzelf tot de arbeidersklasse rekent neemt jaar na jaar af en vormt nog maar een relatief klein deel van de bevolking. De middenklasse is sterk van karakter veranderd, en bestaat tegenwoordig voor een deel ook uit hoger opgeleiden. De grootste groep binnen de huidige middenklasse zijn echter de praktisch opgeleiden, veelal met een opleiding op middenniveau.

De uitdaging voor een nieuwe linkse partij of voor een links samenwerkingsverband is

om een coalitie te vormen van hoger opgeleiden en praktisch opgeleiden. Daarvoor is het noodzakelijk om op de sociaalculturele as een middenpositie in te nemen, alleen een dergelijke positie kan een matigende invloed hebben op de groeiende tegenstellingen.

Als dit uitgangspunt in ogenschouw wordt genomen, is er weinig reden om enthousiast te zijn over een samenwerking die zich beperkt tot de PvdA en GroenLinks. De partij van Jesse Klaver berust sterk op leden

Voor gezamenlijk links is het vooral van belang onder laag- en middelbaaropgeleide kiezers meer steun te vinden

en kiezers met een hoge opleiding, de poging van de partij om de electorale basis te verbreden met een tournee langs bedrijfskantines heeft weinig succes gehad. De eenzijdige samenstelling van de partij is terug te zien in haar beleid. De partij heeft weinig oog voor de vraag of de lasten van het klimaatbeleid van de partij wel eerlijk worden verdeeld over de verschillende bevolkingsgroepen, geeft weinig aandacht aan ongelijke kansen in het onderwijs en de aandacht voor sociale woningbouw is mager.

De kans is reëel dat een samenwerking tussen PvdA en GroenLinks veel affiniteit zal ontwikkelen met de belangen en prioriteiten van hoogopgeleide kiezers. Het verdedigen van de sociale zekerheid, een belangrijk kenmerk van de verzorgingsstaat, en bescherming tegen de risico's van de mondiale marktsamenleving zullen daarbij minder centraal komen te staan. Op de sociaalculturele as zal een dergelijke partij als progressiever en kosmopolitisch gezien worden dan de huidige PvdA.

Philip van Praag *Linkse samenwerking: niet zonder de SP*

Het gevaar bestaat dat de ‘nieuwe’ partij opgesloten wordt in een bubbel van hoog-opgeleiden en weinig aantrekkingskracht ontwikkelt op praktisch opgeleide kiezers. Dat zou een pijnlijke ontwikkeling zijn omdat de verzwakking van links vooral het gevolg is van de afbrokkelende steun onder deze groep. Een sociaal-democratische partij als de PvdA mag zich niet neerleggen bij de slinkende steun

onder laag en middelbaar opgeleide burgers. Als een linkse samenwerking aantrekkelijk wil zijn voor deze groepen is het noodzakelijk om de SP daarbij te betrekken. Dat zal lastig zijn en veel weerstand oproepen binnen de PvdA en zeker ook binnen de SP. Op termijn biedt een blijvende samenwerking tussen deze drie partijen echter het meeste perspectief voor links.

Noten

- 1 Zie verder het artikel van P. Kanne ‘Kiezers denken linkser, hoe kan links profiteren?’ in *S&D* 2021/1.
- 2 Kiezers met lbo en Mavo worden behoren tot de categorie ‘laag’. Kiezers met MBO, Havo en VWO worden ingedeeld bij de categorie ‘Midden’.
- 3 M. Bovens & A. Wille. (2011), *Diplomademocratie, over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- 4 A. Lijphart (1968/1982), *Verzuiling, pacificatie en de kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: De Bussy.

De noodzaak van een radicaal links antwoord op het neoliberale kapitalisme

De afgelopen vier decennia is het sociaal-democraten niet gelukt de neoliberale wind te doen keren. Sterker: sociaal-democraten zijn hierop meegevaren. Maar er is altijd nog kans de Stevens te wenden, en de naar links opgeschoven koers uit het laatste verkiezingsprogramma van de Partij van de Arbeid biedt nieuwe hoop.

RODRIGO FERNANDEZ & ANGELA WIGGER

Rodrigo Fernandez is senior Onderzoeker bij SOMO en Research Fellow bij Trinity College Dublin, Angela Wigger is universitair hoofddocent Global Political Economy, Radboud Universiteit

Het neoliberale kapitalisme bevindt zich in een van haar grootste organische crises ooit. De oorzaak daarvan ligt niet bij de COVID-19-uitbraak en de recessie die is ontstaan door de lockdowns en de quarantainemaatregelen, maar de pandemie legt wel compromisloos de onhoudbaarheid van de huidige dynamiek van kapitaalaccumulatie bloot. Het is misschien geen toeval dat Fernand Braudel, een van de grondleggers van de *longue durée*-geschiedschrijving, zijn trilogie over vijfhonderd jaar kapitalisme en de manier waarop de sociale machtsverhoudingen ingrijpend zijn veranderd, opent met de impact van virussen.¹

Om de huidige stand van het kapitalisme te begrijpen, beginnen we dit artikel met een analyse van *de wereld van gisteren*, met een knipoog naar het gelijknamige boek van Stephan Zweig, die in zijn biografische roman laat

zien hoe zijn gemoedelijke leven in het Wenen van voor de Eerste Wereldoorlog geleidelijk wordt overspoeld door onverdraagzaamheid, fascisme en oorlog. Onze wereld van gisteren is het neoliberale kapitalisme dat samenlevingen gedurende vier decennia stapsgewijs onherkenbaar heeft veranderd.

De huidige stand van het kapitalisme vertoont opvallende historische parallellen met het nadagen van het klassieke *laissez-faire* regime. Dit is de historische periode die liep van de hoogtijdagen van het imperialisme, vanaf 1870 tot de Eerste Wereldoorlog in 1914. In de Verenigde Staten was dit de *Gilded Age* waar krediet in overvloed aanwezig was en investeringen in kapitaalmarkten een makkelijke toegang tot welvaart beloofden, maar waar rijkdom zich vooral concentreerde in de handen van enkelen, de *robber barons*.

Fernandez & Wigger *De noodzaak van een radicaal links antwoord op het neoliberale kapitalisme*

Een soortgelijke sociale ongelijkheid zien we ook vandaag weer met de politieke invloed van Big Tech-plutocraten en andere oligarchen. Net als toen is ook nu het genereren van rentier-inkomen uit eigendom of zeggenschap over activa belangrijker geworden dan inkomen uit investeringen in eigenlijke productie. En net als toen is de toename van de omvang en winstgevendheid van de financiële sector een belangrijke oorzaak van de groeiende economische ongelijkheid.

Zonder de hypothese dat een andere wereld mogelijk is, vervalt de noodzaak tot politiek

Ons argument is niet zozeer dat de geschiedenis zich herhaalt; we bevinden ons in een kwalitatief nieuwe historische fase, maar we zien wel overeenkomsten tussen de huidige fase en het monopoliekapitalisme van toen. We lijken ons wederom in een historische schemerzone te bevinden, gekenmerkt door opkomend fascisme, groeiende geopolitieke spanningen en de terugkeer van realpolitik.

De Italiaanse politicus en politiek theoreticus Antonio Gramsci (1891-1937) beschreef een dergelijke overgangsfase als een *interregnum*: een fase waarin de morbide symptomen van het kapitalisme steeds meer zichtbaar worden en de heersende *classe politique* niet langer leidend maar slechts nog dominant is, en naar autoritaire middelen moet grijpen om het onbestendige accumulatiemodel zonder brede instemming vanuit de bevolking af te dwingen.

Hoe de wereld van morgen eruit zal zien weten we natuurlijk niet. Wat we wel weten is dat de onaflatende groei van schulden een cri-

sis aankondigt die veel groter zal zijn dan de verzameling van crises die we tot dusver hebben gezien. Ondanks de voorbodes voor een fascistoïde toekomst kan de huidige crisis in de klassieke Griekse betekenis van het woord ook een beslissingsmoment en dus een kans voor een nieuwe politieke koers zijn. Of we van de politieke manoeuvreerruimte gebruik weten te maken om tot een wereld te komen waar we in willen leven, hangt af van de diagnose en kritiek van de wereld die we willen verlaten, en de visies over de wereld waar we naartoe willen, evenals de wegen waarmee we deze alternatieven haalbaar kunnen maken. Immers, zonder de hypothese dat een andere wereld mogelijk is, vervalt de noodzaak tot politiek.

De ‘wereld van gisteren’: de crisis van het neoliberale kapitalisme

Neoliberale ideeën kregen grip op onze samenlevingen in de nasleep van de aanhoudende Grote Stagflatiecrisis van de jaren zeventig, die een einde maakte aan wat de Britse historicus Eric Hobsbawm het ‘Gouden Tijdperk’ van het kapitalisme noemde, namelijk een periode van uitzonderlijke expansie van de wereld-economie en economische groei, althans in de Westerse geïndustrialiseerde wereld.² Het naoorlogse Fordistische massaproductie- en consumptiesysteem was verzadigd; de vraag kon niet meer standhouden met de hoge productiviteit. Overproductie, overinvesteringen en overcapaciteit vertaalden zich in scherpe dalingen van export en winsten, en een toenemende werkloosheid.³

De aanhangers van het neoliberalisme schreven de economische malaise toe aan de ‘zichtbare hand van de staat’, met name de selectieve en protectionistische industriepolitiek, het gecentraliseerde tripartiete overleg tussen overheid, kapitaal en arbeid, de te dure Keynesiaanse verzorgingsstaat, en de inflatiegebaseerde geldpolitiek van de politiek afhankelijke centrale banken.

Fernandez & Wigger *De noodzaak van een radicaal links antwoord op het neoliberale kapitalisme*

Ook de Europese Gemeenschap lag onder vuur. Zo vergeleek de Nederlandse Commissaris voor Mededinging Frans Andriessen de inmenging van staten in de economie met 'houtwormen die het karkas van het schip van integratie wegvreten'⁴, en de Duitse econoom Herbert Giersch sprak van 'Eurosclerosis' – een Europese ziekte veroorzaakt door te rigide arbeidsmarkten en excessieve lonen.⁵

De aanhangers van het neoliberalisme wisten met hun blind vertrouwen in de superioriteit van vrije concurrentie en marktwerking als panacee voor een economische recessie het hele politieke spectrum te coöpteren.⁶ Volgens Jamie Peck ligt de overredingskracht van het neoliberalisme in het feit dat het geen teleologische eindbestemming kent en hierdoor opkomende tegenstrijdigheden telkens kon toeschrijven aan de onvolledige omzetting van de neoliberale principes.⁷

Wereldwijd daalden de lonen als percentage van het bbp van 63% in 1980 tot 54% in 2017

Een van deze tegenstrijdigheden is de veronderstelling dat welzijn en rijkdom in een samenleving alleen door vrije marktwerking en concurrentie gerealiseerd kunnen worden, maar dat hiervoor wel een institutioneel kader nodig is dat alleen door een sterke staat en het uitschakelen van democratische processen tot stand kan komen. Tegelijkertijd verstoort elke vorm van staatsbemoeienis het veronderstelde harmonieuze marktevenwicht en het denkbeeldige ideaal van 'perfecte concurrentie', waardoor, volgens de neoliberale leer, staatsregulerende mechanismes gedoemd zijn te falen.

In de politiek, media en wetenschap werd de veronderstelling als waar aangenomen dat

economieën alsmat kunnen groeien en kreeg de eufemistische term 'markteconomie' de overhand. De limieten van de kapitalistische kapitaalaccumulatie, evenals de ecologische grenzen hiervan, verdwenen uit het zicht.

De vrijheid om te concurreren werd succesvol gekoppeld aan bredere noties van politieke vrijheid en individuele zelfbeschikking. Maar zoals Karl Marx opmerkte in *Grundrisse*: 'Het zijn niet individuen die worden bevrijd door concurrentie; het is veeleer kapitaal dat wordt bevrijd.'⁸ Hierbij komt dat de competitieve accumulatie van kapitaal, en daarmee de mogelijkheid om winsten te genereren, nooit stabiel, noch onproblematisch, lineair noch oneindig is. Een wederkerend probleem is overaccumulatie, ook wel het kapitaalabsorptie-probleem genoemd. Dit treedt op wanneer overtollig kapitaal (geaccumuleerde winsten op basis van de non-compensatie van arbeidstijd) niet winstgevend in de reële productie-economie van een geografisch afgebakende markt kan worden gereactiveerd.⁹

De Grote Stagflatiecrisis van de jaren zeventig was een dergelijke overaccumulatie-crisis en het neoliberale project was het politieke antwoord om nieuwe kanalen voor een herkapitalisering van overschotkapitaal te faciliteren. Zo hebben talloze multi- en bilaterale verdragen, gericht op het weghalen van handelsbelemmeringen, het beschermen van investeringen en het verankeren van het recht op vrije concurrentie (en hiermee het recht om zich in nieuwe markten te vestigen), de expansie van kapitalistische logica's tot nieuwe geografische gebieden mogelijk gemaakt. Industriële productie werd verlegd naar locaties waar arbeid goedkoop, volgzzaam en ongereguleerd was, de vennootschapsbelastingen laag was en milieunormen non-existent waren; immers, als de omstandigheden hetzelfde waren als thuis zou er geen behoefte geweest zijn aan een ruimtelijke verplaatsing van kapitaal.

Daarnaast heeft het neoliberale beleid voor een verdieping van kapitalistische logica's

Fernandez & Wigger *De noodzaak van een radicaal links antwoord op het neoliberale kapitalisme*

gezorgd door telkens nieuwe sociale domeinen te commodificeren en hiermee te openen voor winstgevendende accumulatie-strategieën. Het overhevelen van gemeenschappelijke goederen naar privé-eigendom door privatiseringsgolven (zoals de spoorwegen en nutsbedrijven) en het terugdraaien van verzorgingsstaten in de naam van vrije concurrentie zijn hier voorbeelden van. En met het dereguleren van financiële markten en het versoepelen van kredietvoorwaarden, naast een monetaire focus om de inflatie laag te houden, werden de deuren voor een schuldgedreven accumulatieregime geopend. Dit is wat Greta Krippner 'financialisering' noemt: een accumulatiepatroon waarin winsten voornamelijk gegeneerd worden via financiële kanalen in plaats van via handel en warenproductie.¹⁰

Het verlagen van de vennootschapsbelastingtarieven had als gevolg dat minder meerwaarde door de staat werd herverdeeld en meer kapitaal in de circulatiesfeer van de niet-productieve financiële sector geïnvesteerd kon worden. Tegen de achtergrond van een repressieve loonpolitiek en het flexibiliseren van de arbeidscontracten werd makkelijk toegankelijk krediet de nieuwe sleutel tot het stabiliseren van de consumentenvraag, waardoor het neoliberaal kapitalisme tijdelijk stabiel leek, althans in de geïndustrialiseerde wereld.

De neoliberale herstructurering van het kapitalisme heeft tot een onhoudbare opeenstapeling van tegenstellingen en een diepgaande verschuiving in de politieke machtsverhoudingen geleid. Was de naoorlogse liberale orde van de Westerse wereld gebaseerd op een sociaal contract tussen georganiseerd kapitaal en georganiseerde arbeid, en was het financieel kapitaal dienstbaar aan op productie-gericht industrieel kapitaal, deze machtsbalans kantelde massief ten gunste van transnationaal en financieel kapitaal, en ten koste van arbeid.

Dit is onder andere te zien aan de ongeken- de economische concentratie in de vorm van grote transnationale ondernemingen met wereldwijde vertakkingen, die aan de top van de

waardeketen een positie van monopsonie (inkoopmacht) en monopolie (verkoopmacht) innemen. Ter illustratie: de omvang van activa dat in het bezit is van buitenlandse dochters van transnationale ondernemingen, als percentage van het wereldwijde bbp, groeide van 25% in 1990 naar 130% in 2017.¹¹

Deze economische concentratie werd mede mogelijk gemaakt door de losse houding van mededingsautoriteiten jegens grensoverschrijdende fusies en overnames.¹² De Nederlandse Commissaris voor Mededinging, Neelie Kroes, die naar analogie met Margaret Thatcher ook wel 'Steely Neelie' of 'Nickel Neelie' werd genoemd, vierde de 'tsunami van fusies' als een goed teken voor de consumentenwelvaart en efficiëntie.¹³ Inderdaad, schaalvergroting kan een verlaging van prijzen met zich meebrengen, maar mensen moeten eerst een inkomen hebben voordat ze kunnen consumeren.

Ook al zagen we een relatieve inkomensgroei in het mondiale zuiden, wereldwijd daalden de lonen als percentage van het bbp van 63% in 1980 tot 54% in 2017.¹⁴ Dit betekent dat vergeleken met 1980 in het jaar 2017 wereldwijd maar liefst \$ 7,8 biljoen *minder* naar werknemers ging, en dus meer naar de beloning van kapitaal. Deze herverdeling ten gunste van kapitaal werd ook mogelijk doordat (transnationale) bedrijven massaal winsten, patenten, intra-groepsleningen en handelsmerken gingen stallen in brievenbusmaatschappijen, te vinden in offshore financiële centra, zoals de Amsterdamse Zuidas. Hierdoor kon de stroom van rentes, royalty's, dividenden en ook winst zodanig verschoven worden dat belastingen maximaal ontweken werden.

Ondanks de overvloed aan laagbetaalde arbeid in opkomende markten bleven de winstpercentages in de reële economie laag. Omdat kapitaal stroomt naar locaties waar het rendement het hoogst is, en waar een stabiele inkomstenstroom kan worden gegeneerd, ondergingen investeringen in fictief kapitaal,

Fernandez & Wigger *De noodzaak van een radicaal links antwoord op het neoliberale kapitalisme*

en met name in schuld- en verhandelbare schuldproducten, een buitensporige groei. Tussen 1980 en 2016 steeg de totale wereldwijde schuld (de financiële sector niet meegeteld) van \$ 14 biljoen naar \$ 300 biljoen.¹⁵ De financiële tegoeden (claims) stegen in dezelfde periode van \$ 12 biljoen naar \$ 198 biljoen. Ter vergelijking: de omvang van de wereldwijde handel steeg in dezelfde periode van \$ 2,3 biljoen in 1980 naar 'slechts' \$ 21 biljoen, en het wereldwijde bbp steeg van \$ 11 biljoen naar \$ 76 biljoen.

De financialisering heeft ook maatschappelijke instellingen zoals woningcorporaties, universiteiten en kinderopvang geïntroduceerd

Met andere woorden: de mondiale financiële balans, de totale schulden enerzijds en de financiële tegoeden anderzijds, groeiden buiten proportioneel in vergelijking met de onderliggende reële economie. Dit is niet het resultaat van processen van autonome kapitaalaccumulatie maar van diverse vormen van staatsregulering, waaronder permitterende wetten die enerzijds het instrumentarium faciliteerden om schulden te creëren en anderzijds ook financieringsopties via het zogenaamde schaduw bancaire systeem mogelijk maakten.¹⁶ Deze regelarme financiële infrastructuur opereert 'in de schaduw' van het reguliere banksysteem, maar is tegelijkertijd hiermee verweven, en ligt ten grondslag aan de groei van krediet.

Dit financiële waterhoofd groeide vooral in de ontwikkelde economieën, zoals Nederland waar de berg van hypotheeklen de ruggengraat van de financialisering werd, en een waanzin-

nig prijsopdrijving van onroerend goed en huisvesting tot gevolg had.¹⁷ De financialisering is in Nederland wijd vertakt, en heeft ook maatschappelijke instellingen zoals universiteiten, kinderopvang en woningcorporaties geïntroduceerd.¹⁸

Het mechanisme was telkens hetzelfde: doordat de staat zich uit de publieke sector terugtrok, bleef de financiële sector als enige steunpilaar over. Om voor private financiering in aanmerking te komen werden allerlei nieuwe doelen en 'performance indicatoren' geïntroduceerd, vaak meetinstrumenten die louter ertoe dienden om financiële logica's te normaliseren.¹⁹ Activiteiten binnen de publieke sector werden vervolgens 'producten', voorzien met een prijs in een artificiële interne markt. Dit proces werd verder versterkt door een steriele professionalisering langs de lijnen van het *new public management*.

De crisis van 2008 heeft aangetoond dat investeringen in fictief kapitaal slechts een tijdelijke overbrugging voor het onderliggende probleem van overaccumulatie kunnen zijn. Krediet, en zijn keerzijde, schuld als circulerende vorm van fictief kapitaal, is niets anders dan een claim om een deel van de nog te produceren toekomstige meerwaarde toe te kunnen eigenen. Dergelijke claims kunnen, in theorie, oneindig gemaakt worden, vooral als de uitgifte van schuld niet of nauwelijks is gereguleerd. In de praktijk worden de grenzen van een schulden-gebaseerd accumulatiepatroon bereikt zodra deze te veel uit de pas loopt met de accumulatie van kapitaal uit de reële productie-economie. Immers, zodra er geen winsten uit de productie-economie geëxtraheerd kunnen worden om de schulden te dragen ontstaat er een crisis. Dus, wat misschien lijkt op een crisis in de financiële sector is diep geworteld in de reële productie-economie en haar onvermogen om een werkelijk overschot in de vorm van stijgende winsten te produceren.

Het politieke antwoord op de crisis in 2008 bestond uit massale reddingsoperaties van de

Fernandez & Wigger *De noodzaak van een radicaal links antwoord op het neoliberale kapitalisme*

financiële sector waardoor de machtsverhoudingen van voor de crisis, met het financieel kapitaal aan de top, intact werden gehouden. Ook de nieuwe regelgeving voor de financiële sector heeft de schuld-gedreven accumulatiestructuren niet afgeremd. Integendeel, ruim tien jaar na de crash van 2008 is de totale wereldwijde schuld met 40% gestegen.²⁰

Het web van financiële goederen en claims op de toekomst wordt ook vandaag nog dagelijks gereproduceerd door een ecosysteem van financiële markten, banken en institutionele beleggers op zoek naar nieuw onderpand en toekomstige inkomensstromen, die een uitgifte van nog meer schulden mogelijk maken. Bij deze ongeremde groei van schuldcreatie zal een soortgelijke herkapitalisatie van systeemrelevante financiële actoren ('too big to fail') met geld van de belastingbetaler niet alleen politiek maar ook *de facto* onmogelijk zijn. De volgende crisis zal daarom veel dramatischer worden dan de crisis van 2008.

De terugkeer van de toekomst: de monopoliewinsten en de plutocraten

Het resultaat van de wereld van gisteren is een competitieve race om overschotten uit de reële economie te exploiteren, ook wel aangeduid als het rentier-type van accumulatie of wat Karl Marx bijna 170 jaar geleden beschreef als een fase waarin iedereen wordt gegrepen door een soort rage om winst te maken zonder te produceren.²¹ Ook de Oostenrijkse econoom Rudolf Hilferding en de Amerikaanse econoom Thorstein Veblen maakten een soortgelijke observatie.

Hilferding, tevens de laatste sociaal-democratische minister van financiën in Duitsland voor de definitieve machtsovername door Adolf Hitler, observeerde aan het einde van de vorige *laissez-faire* periode een diepe verwevenheid van de reële economie met financiële markten waarbij de bedrijfsmodellen van de monopolies en kartels van toen steeds meer

aan de materiële belangen van aandeelhouders werden aangepast.²² Veblen observeerde dat met de opkomst van managers de jacht naar winstmaximalisatie ten koste ging van de eigenlijke productie en innovatie, waardoor ook de rol en functie van een bedrijf in de maatschappij diepgaand veranderde.²³

Ook vandaag zien we dat met de fetisjering van aandelenkoersen en de agressieve maximalisatie van kortetermijn rendementen de operationele en op productie gerichte activiteiten naar de achtergrond zijn verschoven. Aandelenmarkten vervullen niet de functie om industrieën met kapitaal voor investeringen en dus toekomstige waardecreatie te voorzien, maar zijn een middel tot waardeextractie geworden, om geld uit bedrijven te halen. Hierdoor zijn beursgenoteerde ondernemingen gemuteerd tot een onderpand voor goedkope leningen en een doorgeefluik voor aandeelhouders. De verhoging van de schuldenlast is vaak een bewuste bedrijfsstrategie, niet om investeringen in de productie van goederen of het leveren van diensten te plegen, maar om de eigen aandelen terug te kopen, andere bedrijven over te nemen, winsten middels financiële en dus speculatieve activiteiten te genereren, of simpelweg om belastingen te ontwijken.

Deze processen zijn ook voor niet-financiële beursgenoteerde bedrijven in Nederland aantoonbaar, waar de totale schuld als percentage van de omzet in dertig jaar tijd van 32% in 1988 naar 60% in 2018 is gestegen.²⁴ Deze schuld, in totaal € 587 mrd in 2018, is ontstaan door geld te lenen om dividend aan de aandeelhouders uit te keren, in totaal € 438 mrd, en het terugkopen van de eigen aandelen, in totaal € 147 mrd, tussen 2000 en 2018. In verhouding tot de omzet is de besteding aan de aandeelhouders (dividend en inkoop eigen aandelen) meer dan verdubbeld tussen 1988 en 2018: van 2,4% naar 5,1%.

Tegelijkertijd is in dezelfde periode de omvang van financiële reserves toegenomen: van € 37 mrd in 1988 naar € 246 mrd in 2018. Deze

Fernandez & Wigger *De noodzaak van een radicaal links antwoord op het neoliberale kapitalisme*

reserves bestaan uit het kapitaal dat overblijft nadat een bedrijf zijn kosten heeft gemaakt, investeringen heeft gedaan, de belasting heeft betaald en de aandeelhouder heeft beloofd. Het is kapitaal dat niet wordt geherinvesteerd in productie maar dat in financiële tegoeden wordt geparkeerd. Dit is onder meer ook te zien aan het feit dat de omvang de vaste activa (gebouwen en machines) als percentage van de totale activa is afgenomen van 75% in 1988 en 80% in 1995 naar 42% in 2018.

De waarde van de financiële activa (de reserves zoals hierboven beschreven) en de immateriële activa als patenten en *goodwill* in proportie tot de totale activa nam daarentegen toe. Dus, als we de financiële reserves en de beloning van de aandeelhouders tezamen bekijken, dan zien we dat ook Nederlandse niet-financiële beursgenoteerde bedrijven veel winst wisten op te potten door investeringen in financiële producten.

De prioritering van de kortetermijn aandeelhouderswaarde in plaats van investeringen in productie of *research & development*, of meer nog, in de opleidingen of secundaire arbeidsvoorwaarden of simpelweg hogere lonen voor werknemers, is geen incidenteel Nederlands fenomeen, maar onderdeel van een wereldwijde tendens. Gretta Krippner signaleerde de toenemende financialisering van niet-financiële bedrijven tien jaar geleden al in de Verenigde Staten.²⁵

Ook een recente publicatie van de Bank voor Internationale Betalingen (BIS) wijst erop dat de combinatie van meer lenen en het terugkopen van de eigen aandelen een snelle verandering van de balans tot gevolg heeft, waarin het vreemde vermogen ten aanzien van het eigen vermogen wordt vergroot zonder dat tegenover deze leningen investeringen in activiteiten staan die in de toekomst inkomen kunnen genereren.²⁶ Naast een stijging van aandelenprijzen en uiteraard ook de salarissen van CEO's, levert het terugkopen van aandelen maar een snelle en tijdelijke 'high' op. De beurswaarde zakt

in de regel weer in elkaar zodra het terugkopen van eigen aandelen en de stroom van op schuld gebaseerde dividenduitkering opdroogt.

De parasitaire uitholling van niet-financiële bedrijven door aandeelhouders, de stijgende waarde van financiële activa ten koste van de operationele activiteiten, het krimpende aandeel van de lonen, en de alsmaar groeiende schulden zijn de centrale kenmerken van wat Gramsci een organische crisis van het kapitalisme noemde, een crisis die de huidige maatschappelijke machtsverhoudingen nog verder in onbalans brengt.

Ruim tien jaar na de crash van 2008 is de totale wereldwijde schuld met 40% gestegen

De alles omvattende financialisering is een van de meest regressieve mechanismes voor de factor 'arbeid'. Door het afnemende belang van operationele investeringen zien we een dalende productiviteitsgroei, wat de onderhandelingspositie van werknemers alleen maar verder verzwakt. Bedrijven met een hoge schuld gebruiken bovendien de hoge aflossingskosten vaak als legitimatie om werknemers niet meer te betalen. Tegelijkertijd wordt het steeds moeilijker om met een gemiddeld inkomen in essentiële levensbehoeftes zoals een woning of een studie te voorzien, waardoor het aangaan van schulden vaak noodzakelijk wordt.

Het aflossen van die schulden heeft niet alleen tot gevolg dat geld van de 'armen' naar de 'rijken' overgepompt wordt, maar het dwingt werknemers met schulden ook om laagbetaalde en preciaire arbeidscontracten aan te

Fernandez & Wigger *De noodzaak van een radicaal links antwoord op het neoliberale kapitalisme*

gaan. Schulden groeien sneller dan inkomens, terwijl vermogen – zoals ook aangetoond door Piketty – sneller groeit dan de economie, met een explosieve stijging van de vermogensongelijkheid als gevolg.²⁷ We zien wederom de opkomst van een kaste van miljardairs met grote politieke invloed die doen denken aan de Amerikaanse *robber barons*. Deze zogenaamde plutocraten zijn bijvoorbeeld de oprichters en eigenaars van Big Tech-ondernemingen als Elon Musk, Bill Gates, Mark Zuckerberg, maar ook Jeff Bezos. Daarnaast zijn er talloze voorbeelden van oligarchen die óf zelf de macht grijpen óf flirtend met het fascisme de politiek van autocraten financieel steunen, zoals in de Oekraïne of in Rusland.

Welke wereld kiezen we voor morgen?

Ook al kunnen we de langetermijngevolgen van de *annus horribilis 2020* nu nog niet bevesten, de groeiende armoede, sociale onrust en onzekerheid als gevolg van vier decennia neoliberal kapitalisme zijn door de pandemie verder versterkt. In maart 2020 kwam de wereld plotseling tot stilstand en nam de economie een ongekende duik. Na verloop van tijd zagen we een K-vormig herstel. Mensen die veel vermogen hebben zagen de waarde van hun bezit vermeerderen, voor hen was het een fantastisch jaar. Voor een groot deel van wereldbevolking betekende het jaar een ongekend inkomensverlies – de poot van de K.

In Europa heeft de sociale achteruitgang van velen zich nog niet in een politieke ommekeer vertaald. Net als na de uitbraak van de crisis in 2008 voorspellen ook vandaag politici en commentatoren nogal optimistisch het einde van het neoliberale tijdperk. Maar laten we wel wezen, tot op heden bleken neoliberale dogma's buitengewoon veerkrachtig en werden ze zelfs opnieuw gekalibreerd, zoals we aan de hand van de harde bezuinigingsmaatregelen en structurele aanpassingsprogramma's in de Europese Unie konden zien. Lukas Oberndorfer omschreef het neoliberalisme

passend als een semi-permeabel membraan: het is flexibel bij het redden van de financiële sector en (fossiele) bedrijfstakken en het openen van nieuwe groeipaden, maar hard en doorlaatbaar als het gaat om sociale en ecologische eisen die de winsten van bedrijven in gevaar brengen.²⁸

Hierbij komt dat centrale economische beleidsterreinen, zoals het monetaire beleid of het mededingingsbeleid, liberaal 'geconstitucionaliseerd' zijn, dat wil zeggen dat ze hermetisch geïsoleerd zijn tegen sociale eisen, en hierdoor weinig democratische ruimte overlaten voor een politieke koersverandering. Ook zijn sinds de crisis in 2008 legitimiteit schepende consensusmechanismen steeds meer vervangen door dwang. In de EU bijvoorbeeld, werd het Europees Parlement en mogelijkheden tot inspraak steeds vaker omzeild, of werd de uitkomst van volksreferenda, zoals in 2015 in Griekenland, genegeerd.

Deze toenemend autoritaire technocratische neoliberale koers werd door gevestigde politieke partijen breed gesteund, ook door de sociaaldemocratische partijen, die met het toetreden tot de club van regerende partijen en daarmee het staatsapparaat op het hoogste niveau, het liberaal kapitalisme vooral gereproduceerd heeft, in plaats van uitgedaagd. Verstrikt in de Derde Weg-retoriek lag de focus vooral op hoe economieën de neoliberale concurrentiestrijd kunnen winnen of overleven. De pogingen om middels een reformistische politiek een progressieve draai aan neoliberale oplossingen te geven hebben niet alleen dramatisch gefaald en zijn electoraal genadeloos afgestraft, maar hebben ook de weg vrij gemaakt voor nieuwe en vooral radicaal-rechtse en zelfs fascistische politieke partijen en bewegingen, die er wel in slaagden om de gevoelens van ontevredenheid en onveiligheid succesvol te mobiliseren en te vertalen in verkiezingsoverwinningen. Sociaaldemocratische partijen in verschillende landen zijn een herkenbaar onderdeel van het neoliberale motorblok geworden en daarmee een onderdeel van het probleem.

Om de opkomende autoritair rechts en fascistische politiek in de kiem te smoren hebben we een links radicalisme nodig, dat zelfverzekerd en ambitieus streeft naar een compleet andere inrichting van 'wat' we 'waar' en 'hoe' produceren, en 'wie' de vruchten van de arbeid mogen plukken. Een diepgaande systeemverandering vraagt om een verandering van de sociale productieverhoudingen en een vergaande democratisering van de economie zodat mensen zeggenschap hebben over besluiten die hun leven beïnvloeden.

Rigide blauwdrukken met 'one-size-fits-all' oplossingen voor post-neoliberale en post-kapitalistische productieverhoudingen, en in het verlengde hiervan, een duurzame omgang met de natuur, zijn niet mogelijk en ook niet wenselijk als we democratische processen serieus willen nemen. Dit betekent echter niet dat er geen visies over de contouren van de wereld van morgen ter discussie mogen staan. Er is geen tekort aan goede ideeën en verzet hoeft niet alleen defensief en reactief te zijn, maar kan ook prefiguratief zijn, dus voortbouwend op bestaande alternatieve productiewijzen.

Er zijn al talloze experimenten die de kern van een alternatieve toekomst uitdragen, zoals bedrijven en coöperatieven die in eigendom van werknemers zijn, en waar in verschillende mate besluiten over de productie, investeringen en arbeidsomstandigheden democratisch worden genomen. Ook zijn er gedecentraliseerde, peer-to-peer productie-, distributie- en consumenten-netwerken, waar bij verschillende industrieën en diensten aan elkaar gekoppeld worden met steeds nieuwe synergiën, die het primaat bij een horizontale, sociale en ecologische inrichting van de economie leggen.²⁹ Met name in de zuidelijke EU-landen is de solidaire economie sinds de crisis in 2008 gegroeid.³⁰

Uiteraard zijn dergelijke experimenten altijd onvoltooid en vol interne tegenstrijdigheden. De logica van kapitaalaccumulatie verandert immers niet automatisch als er een democratisch besluit wordt genomen

over hoe overschot kapitaal verdeeld dient te worden. Voor een duurzame transformatie van het systeem is ook de politiek nodig. Om de collectieve macht van radicaal links weer op te bouwen hebben we nodig wat Gramsci een 'effectieve en stabiele stellingenoorlog' noemde. Hiermee bedoelde hij de vertakkingen van de linkse politiek in het maatschappelijke middenveld. Om krachten te bundelen

De instellingen van de verzorgingsstaat zijn uitgehold, en daarmee is het fundament weggeslagen onder het klassencompromis

hebben we een nieuwe strijdbare en solidaire arbeidersbeweging nodig, en allianties en kruisverbanden tussen bestaande linkse bewegingen, zoals de huurdersbewegingen, klimaatactivisten, feministen, antiracisme en lhbt-groeperingen.

Solidariteit is een relatie tussen ongelijken, die pas tot stand komt door de gezamenlijke politieke strijd en die hiermee het terrein van wat politiek mogelijk is, verbreedt. Een nieuwe en solidaire arbeidersbeweging oprichten, die zich staande weet te houden tegenover het financieel kapitaal, zal niet makkelijk zijn. De huidige vakbonden, voortgekomen uit het industriële kapitalisme, zijn van nature actief in sectoren waar veel arbeiders zijn. In tijden van het rentiers-kapitalisme zijn dit niet de sectoren die substantiële winsten genereren.

Hierbij komt dat in de huidige fase van financialisering een groot deel van het electoraat zich vereenzelvigd met de belangen van de rentenier. Niet productie, handel of dienstverlening maar het te gelde maken van bezit wordt gezien als de weg naar welvaart

Fernandez & Wigger *De noodzaak van een radicaal links antwoord op het neoliberale kapitalisme*

en sociale zekerheid.³¹ De huidige PvdA is een partij van de wereld van gisteren, waarmee de stellingenoorlog niet te winnen valt. De partij, ooit voortgekomen uit progressieve sociale tegenbewegingen, heeft de banden met linkse groeperingen verloren en daardoor ook niet bijgedragen aan de consolidatie van een links narratief. Zeker, het nieuwe verkiezingsprogramma van de PvdA bevat verrassend radicale invullingen ten aanzien van haar eigen basisingrediënten 'arbeid', 'sociaal' en 'democratisch'. Het lijkt alsof de partij uit haar ideologische onzekerheid is ontwaakt sinds haar verkiezingsnederlaag van 2017. Maar om politiek terrein van de nationaal-georiënteerde chauvinistische welvaartspolitiek van conservatief-rechts, waaronder de VVD, terug te winnen, is er meer nodig dan een partijprogramma dat naar links is opgeschoven.

Voor een PvdA van de wereld van morgen zou de partij inspiratie kunnen putten uit haar eigen geschiedenis gedurende het interbellum, een periode waar parlementaire politiek als middel, in plaats van als doel, werd ingezet, en bovendien werd gecombineerd met extra-parlementair activisme. Om een geloofwaardig politiek alternatief te bieden moet de PvdA wel een radicaal linkse toon aannemen. Een terugkeer naar de sociaal-democratische consensus van de naoorlogse Fordistisch-Keynesi-

aanse periode, waarin een win-win oplossing voor zowel kapitaal alsook arbeid centraal stond, ligt in het huidige rentiers-kapitalisme en hiermee gepaard gaande scheefgroei van de machtsverhoudingen buiten bereik. De tijden van blijvende economische groei waar de factor kapitaal bereid was in te stemmen met hogere lonen zijn voorbij. De instellingen van de verzorgingsstaat die voor een demping van sociale ongelijkheid zorgden zijn uitgehold, en daarmee is het fundament weggeslagen onder het klassencompromis.

De politieke koers van de PvdA van de afgelopen vier decennia geeft weinig hoop, maar we ruilen ons pessimisme van het intellect graag in voor het optimisme van de wil. Echter, zonder zelfreflectie en afstand nemen van de neoliberale bezuinigingspolitiek van Jeroen Dijsselbloem of het belastingparadijs van Wim Kok en Willem Vermeend, zal de reveille niet levensvatbaar zijn. Het verleden presenteert de PvdA een rekening en ondertussen neemt de schuld aan de toekomst alleen maar toe. Wij hopen dat de partij, in navolging van het laatste partijprogramma, links koers houdt en de historische activistische rol terugvindt.

De auteurs danken de redactie van S&D, Gaard Kets, Indra Roemgens en Thomas Eimer voor hun kritisch maar constructief commentaar op dit stuk.

Noten

- 1 Braudel, F. (1992[1967]). *Civilization and Capitalism, 15th-18th Century, Vol. I. The Structure of Everyday Life*. Berkeley: University of California Press.
- 2 Hobsbawm, E. (1994) *Age of Extremes. The Short Twentieth Century 1914-1991*. Londen: Michael Joseph, pp. 258-61.
- 3 Glyn, A.J., Hughes, A., Lipietz, A. and Singh, A. (1990) 'The Rise and Fall of the Golden Age'. In S.A. Marglin and J.B. Schor (eds), *The Golden Age of Capitalism. Reinterpreting the Postwar Experience*. Oxford: Clarendon Press, pp. 43-7.
- 4 Andriessen, F. (1982) *Speech to the Groupe des Presidents des Grandes Entreprises Europeennes*. Brussel: Commission Archives, p. 6.
- 5 Giersch, H. (1985) *Eurosclerosis*, Kiel Discussion Papers (112).
- 6 De sociaal-democraten met hun Derde Weg liepen hierbij voorop. Zie: Oudenampsen, M. (2018). *The conservative embrace of progressive values: On the intellectual origins of the swing to the right in Dutch politics*. PhD Thesis, University of Tilburg.
- 7 Jamie Peck (2013) Explaining (with) Neoliberalism. *Territory, Politics, Governance* 1(2), pp. 132-157.
- 8 Marx, K. (1973 [1939]) *Grundrisse*. Londen, Verenigd Koninkrijk. Penguin Classics, p. 650.
- 9 Harvey, D. (2006). *Limits to capital*. New York, NY: Verso.
- 10 Krippner, G. R. (2011). *Capitali-*

Fernandez & Wigger *De noodzaak van een radicaal links antwoord op het neoliberale kapitalisme*

- zing on crisis: *The political origins of the rise of finance*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- 11 Berekening op basis van de gegevens van Tabel 1.6, p 20, UNCTAD (2018), *World Investment Report 2018. Investment and new industrial policies*, 2018.
 - 12 Wigger, A. and Buch-Hansen, H. (2017). *Too Big to Control? The politics of mega-mergers and why the EU is not stopping them*. Corporate Europe Observatory, Brussel.
 - 13 Kroes, N. (2007). *European Competition Policy in a Changing World and Globalised Economy: Fundamentals, New Objectives and Challenges Ahead*. Speech 07/364. Europese Commissie, Brussel.
 - 14 Berekening op basis van de gegevens van ILO Global Wage Database voor het aandeel van de lonen, en de gegevens van het wereld bbp van de Wereld Bank data, NY.GDP.MKTP.CD.
 - 15 Gallagher, K.P. & Kozul-Wright, R. (2019). *A New Multilateralism for Shared Prosperity: Geneva Principles for a Global Green New Deal*. Global Development Policy Center, Boston University | United Nations Conference on Trade and Development.
 - 16 Wigger, A. & Fernandez, R. (2020). A critical perspective on the rise of shadow banking and its role in debt-led accumulation patterns. Chapter in Wosnitzer, C., Borch, R. (eds) (2020). *The Routledge Handbook of Critical Finance Studies*. London: Routledge.
 - 17 Fernandez, R & Aalbers, M (2016). *Financialization and Housing: Between Globalization and Varieties of Capitalism*. *Competition and Change* 20(2), pp. 71-82.
 - 18 Aalbers, M., Van Loon, J. & Fernandez, R. (2017). The Financialization of a Social Housing Provider. *International Journal of Urban and Regional Research* 41(4), pp. 572-587.
 - 19 Engelen, E., Fernandez, R. & Hendrikse, R. (2014). How Finance Penetrates its Other: A Cautionary Tale on the Financialization of a Dutch University. *Antipode* 46(4), pp. 1072-1091.
 - 20 IIF (2020) Global Debt Monitor.
 - 21 Marx, K. (1975 [1867]) *The Poverty of Philosophy*. Moscow, Progress Publishers, pp. 134-135.
 - 22 Hilferding, R. (2007 [1910]) *Finance Capital: A study in the latest phase of capitalist development*. New York: Routledge.
 - 23 Veblen, T. (1958 [1904]) *The Theory of Business Enterprise*. New York: Mentor, p. 1908.
 - 24 De cijfers over niet-financiële beursgenoteerde bedrijven in deze paragrafen zijn berekeningen op basis van cijfers uit de worldwide database van Eikon Reuters.
 - 25 Krippner, G. R. (2011) *Capitalizing on crisis: The political origins of the rise of finance*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
 - 26 BIS. (2020, september). Mind the buybacks, beware of the leverage. *BIS Quarterly Review*.
 - 27 Piketty, T., (2014) *Capital in the Twenty-First Century*. New Haven, CT, Harvard Belknap.
 - 28 Oberndorfer, L. (2020) Auf zum grünen Festungskapitalismus? Die EU-Pläne für einen Aufbauplan zur Bewältigung der Corona-Krise. *Kurswechsel* 3/2020: pp. 88-93.
 - 29 Wigger, A. (2018) From dissent to resistance: Locating patterns of horizontalist self-management crisis responses in Spain. *Comparative European Politics* 16(1), pp. 32-49.
 - 30 OECD (2020) *Social economy and the COVID-19 crisis: Current and future roles*. Parijs: OECD.
 - 31 Christophers, B. (2020) *Rentier Capitalism. Who owns the economy, and who pays for it?* London: Verso.

Zonder radicale vernieuwing zal Labour het niet redden

Sociaal-democratische partijen wereldwijd worstelen met hun bestaansrecht. Tony Blair is niet de meest voor de hand liggende denker om in deze penibele situatie verlossing bij te zoeken, al was het maar vanwege zijn leidende rol bij de nooit goed verwerkte Derde Weg. Een artikel van zijn hand in de *New Statesman* geeft evenwel stof tot nadenken. Niet omdat Blair hierin lessen trekt uit het beleid van de jaren negentig (dat doet hij niet), maar wel omdat hij zoekt naar manieren meer steun te krijgen voor de progressieve agenda.

TONY BLAIR

Premier van het Verenigd Koninkrijk van 1997 tot 2007

De Britse Labour Party en de Liberal Democrats staan voor een ongekend grote uitdaging. Politieke partijen hebben geen door god gegeven bestaansrecht. Overal in de westerse wereld dreigen progressieve midden- en centrumlinkse partijen te worden gemarginaliseerd of zelfs te verdwijnen. Waar is de Parti socialiste van François Mitterrand of de SPD van Willy Brandt gebleven? Ook dominante nationale partijen kunnen onder invloed van slecht leiderschap en sociale en economische veranderingen razendsnel worden veroordeeld tot een rol aan de zijlijn. Zoals de Liberal Party van Asquith en Lloyd George die begin twintigste eeuw in 18 jaar tijd terugviel van 397 naar 43 zetels.

De progressieve politiek verkeert wereldwijd – met als enige uitzondering de overwinning van Joe Biden in de Verenigde

Staten – in een impasse: Labour heeft vier verkiezingsnederlagen op rij geleden en een vijfde is verre van ondenkbaar; de Duitse SPD is voorbijgestreefd door de gematigde Groenen; de Franse socialisten, in 2012 nog winnaar van de presidentsverkiezingen, staan op een schamele 11%; in Italië is links geïmplodeerd en hopeloos verdeeld; in Spanje en Zweden zijn de socialisten nog aan de macht, maar wel in afgeslankte vorm.

En eerlijk gezegd mag je als verstandig democraat (of Democraat) de overwinning van Biden ook weer niet overschatten. Tenslotte versloeg hij een zittende president wiens gedrag door kiezers uit de middengroepen als buitengewoon merkwaardig en onaanvaardbaar werd beschouwd. Het optreden van Donald Trump tijdens de coronacrisis lijkt

Tony Blair *Zonder radicale vernieuwing zal Labour het niet redden*

de pandemie te hebben verergerd — en toch kreeg hij bij de presidentsverkiezingen van 2020 meer stemmen dan in 2016. Bovendien haalden de Republikeinen meer zetels in het Huis van Afgevaardigden en hebben ze hun meerderheid in de Senaat waarschijnlijk alleen verspeeld vanwege de bizarre capriolen na de verkiezingen die eindigden in de bestorming van het Capitool op 6 januari. De overwinning van Biden was een heftige reactie tegen het gedrag van Trump, niet zozeer tegen diens beleid. Ook denk ik dat de Democraten met Biden de enige echte kanshebber hadden genomineerd.

Het probleem van de progressieve krachten is dat de radicalen onder hen niet verstandig zijn en de verstandigen niet radicaal

Zonder Biden als de vleesgeworden redelijkheid en gematigdheid hadden de Democraten misschien niet gewonnen. Ideeën doen ertoe in de politiek, met name — en terecht — in het progressieve kamp. Maar zonder leiders die ze weten in te kaderen en te presenteren, vergaren die ideeën enkel stof en geen stemmen. Het vanzelfsprekende fatsoen dat Biden uitstraalde — de juiste persoon op de juiste plaats op het juiste moment — was doorslaggevend.

Maar zelfs nu de nieuwe president op dreef is — in weerwil van zijn ingetogen gedrag — en hij een buitengewoon radicaal programma van stimuleringsmaatregelen en wederopbouw heeft opgetuigd, krijgen de Democraten niet in alles hun zin. Mogelijk worden de kansen van de Republikeinse Partij om zich te herpakken, althans wat het presidentschap betreft, overschaduwed door de aanhoudende

verdeeldheid over Donald Trump die de partij verlamt; maar mochten de Republikeinen hun leiderschapscrisis te boven komen en een realistische leider aanwijzen, dan kunnen ze het de Democraten nog lastig maken. Tot op heden kan Biden zijn sterke kanten uitbuiten: in de bestrijding van de coronacrisis is duidelijk geen plaats voor partijpolitiek. Maar op andere terreinen zouden de Democraten het lastiger kunnen krijgen, met name als het gaat om culturele vraagstukken. Amerika blijft een diep verdeeld land.

Kortom, afgezien van Joe Biden is er op dit moment in de westerse wereld nergens sprake van grootschalige steun voor een progressieve agenda. Dat komt niet omdat mensen geen verandering willen in een veranderende wereld — ze willen juist een betere toekomst, eerlijker en welvarender. Het probleem van de progressieve krachten is dat de radicalen onder hen niet verstandig zijn en de verstandigen niet radicaal. De keuze is daarom tussen hen die geen hoop weten te geven en hen die zowel angst als hoop opwekken. De agenda wordt bepaald door de nieuwe radicaal-linkse flank, terwijl de 'gematigden' er ongemakkelijk achteraan hobbelen en lippendienst bewijzen aan een afgezwakte versie van het beleid van links. Alleen af en toe zetten ze de hakken in het zand in een poging een verdere verwijdering van het midden tegen te houden.

Met als gevolg dat de progressieve politiek tegenwoordig een ouderwetse economische boodschap uitdraagt van meer overheid ('big state'), hogere belastingen en publieke uitgaven — een niet erg aantrekkelijke boodschap (afgezien van de uitgaven, wat rechts ook kan doen). Tel daarbij op een nieuwerwetse sociaal-culturele boodschap rond extreme identiteitspolitiek en wantrouwen tegen de politie die grote groepen kiezers afstoot.

'Defund the police' is misschien wel de schadelijkste politieke slogan van links sinds 'dictatuur van het proletariaat'. Het geeft rechts de ruimte voor een meer pragmatisch economisch

Tony Blair *Zonder radicale vernieuwing zal Labour het niet redden*

verhaal en een sterke culturele boodschap die hamert op nationale gevoelens en het belang van traditionele waarden zoals natie, gezin en huis en haard. Waar rechts oproept trots te zijn op je eigen land, lijken velen ter linkerzijde zich eerder te schamen voor dat idee.

Dit alles speelt zich af tegen de achtergrond van een mondiale transformatie. We beleven momenteel de meest ingrijpende omwenteling sinds de industriële revolutie in de negentiende eeuw: een technologische revolutie die gepaard gaat met enorme vooruitgang op tal van gebieden – internet, artificiële intelligentie, quantumcomputing, genomica, biowetenschappen, schone energie, voeding, gaming, betalingsverkeer, satellietbeelden – met verstreckende gevolgen voor onze levenssfeer, ons werk en onze vrije tijd. De grote vraag is of deze revolutie wordt aangewend om de mensheid te beheersen of om haar te bevrijden, om kansarmen meer kansen te bieden of juist nog meer macht, rijkdom en kansen in handen van de welgestelden te plaatsen.

Dat is de grote politieke opgave van onze tijd. Wie aan de macht wil komen zal deze revolutie moeten begrijpen en zal moeten laten zien hoe wij haar kunnen beheersen en haar kunnen inzetten voor het algemeen belang. Een opgave die de progressieve beweging op het lijf geschreven is. Want het vereist een actieve regering; maatschappelijke betrokkenheid en het stimuleren van sociale rechtvaardigheid; hervorming van de publieke voorzieningen, met name zorg en onderwijs; maatregelen om mensen in de marge beter te laten participeren in de samenleving en een infrastructuur voor de eenentwintigste eeuw.

Dit vereist een mentaliteit gericht op verandering van de status quo; geen behoudzucht maar vernieuwing. En bij voorkeur in samenspraak en in samenwerking met andere landen, niet vanuit een bekrompen nationalisme.

Neem de coronacrisis. Deze vroeg om een actieve overheid met innovatief beleid, om collectieve inspanningen en mondiale coö-

dinatie, om een overheid die de behoeften van de economie in evenwicht bracht met de noodzaak om de pandemie te bestrijden. De crisis heeft veranderingen versneld, ongelijkheden verscherpt, het belang van creativiteit nog meer belicht en aangetoond dat een goede publieke dienstverlening essentieel is voor het voortbestaan van een samenleving.

Ons hele bestaan, nu maar vooral in de toekomst, schreeuwt om progressief handelen. Alleen wie goed toegerust is voor de technologische revolutie van de eenentwintigste eeuw heeft kans van slagen. Daar draait de moderne progressieve zaak om. Een alomvattende transitie die bepaalt of de wereld ten goede of ten kwade zal veranderen.

Waarom vinden progressieven het zo moeilijk om die uitdaging het hoofd te bieden? Waarom beweren ze zich ervan bewust te zijn en richten ze hun ideeën en energie vervolgens op andere zaken? Om dezelfde reden dat het voor Labour in de jaren tachtig en negentig zo moeilijk was zich los te maken van 'clause IV'¹ en de beoogde nationalisatie van de productiemiddelen. Een onvermogen om onderscheid te maken tussen blijvende waarden en achterhaalde mechanismen; een gebrek aan inzicht in (de aard van) actuele sociale en economische vraagstukken, en een diepgewortelde psychologische onwil om oude, achterhaalde denkbeelden los te laten. Als je daar tegen wil en dank aan vasthoudt wordt het een loze kreet, een sjibbolet.

'Big state' is zo'n sjibbolet. Maar we hebben nu niet zozeer behoefte aan meer overheid als wel aan een strategische en actieve overheid die problemen kan oplossen en tegelijkertijd sociale insluiting en economische dynamiek stimuleert. Die iedereen die zich niet aanpast aan veranderingen ter verantwoording roept, inclusief grote bedrijven met een ouderwetse gecentraliseerde mentaliteit of vakbonden die er niet in slagen werknemers in de nieuwe economie te mobiliseren. Een economie waarin een veelheid aan kleine bedrijven en zelfstandigen een centrale rol zullen spelen.

Tony Blair *Zonder radicale vernieuwing zal Labour het niet redden*

Datzelfde geldt voor onze publieke voorzieningen. De manier waarop we lesgeven en medische zorg verlenen zal ingrijpend veranderen, en veel oude manieren van werken zullen wegvallen. Om de crisis op de huizenmarkt aan te pakken zijn nieuwe vormen van collectieve eigendom nodig. We zullen pragmatische oplossingen moeten bedenken, of die nu uit het klassiek-linkse gedachtegoed komen of meer uit het moderne centrum-rechtse denken. Belangrijk is het consequent vasthouden aan waarden en tegelijk volstrekt ondogmatisch staan tegenover de middelen om deze te verwezenlijken.

Het hedendaagse denken van linksradicale groeperingen in het Westen – feitelijk een herontdekking door een nieuwe generatie van de marxistisch geïnspireerde linkse politiek van de jaren zestig – schiet in dat opzicht tekort. Bedrijfssectoren in overheidshanden, ‘gratis’ collegegeld, een veel stevigere regulering – het zijn traditionele oplossingen die, los van de vraag naar de politieke haalbaarheid, lang niet zoveel effect zullen hebben op het leven van mensen als technologische veranderingen, en zelfs fruikend zouden kunnen zijn voor de sociale mobiliteit en sociale ambities. Dat zou een stap terug betekenen. Deze oplossingen lijken misschien ‘radicaal’ omdat ze uit de klassiek-linkse koker komen en als zodanig worden geafficheerd, maar het zijn nu politiek gezien grotendeels museumstukken, overblijfselen van een verouderde ideologie.

Niet dat de klassieke vraagstukken er niet meer toe doen; ze zijn alleen door de technologische revolutie naar het tweede plan verschoven. Uiteraard zullen we de hoogte van belastingen en overheidsuitgaven moeten vaststellen, zullen we in passende regelgeving moeten voorzien en zullen we moeten bepalen wat de staat wel en niet doet. Bepaalde politieke keuzes en afwegingen blijven onderworpen aan de democratisch besluitvorming. Maar dit alles valt in het niet bij de vraag hoe om te gaan met de impact van de nieuwe technologieën die alle facetten van onze sa-

menleving raken. Ja, er zal ongetwijfeld meer publiek geld moeten gaan naar de (nationale) gezondheidszorg. Maar belangrijker nog bij de hervorming van de zorg is hoe we technologie inzetten om de diagnostiek, preventie en de volksgezondheid te verbeteren.

Ook voor de aanpak van klimaatverandering hebben we wetenschap en technologie nodig, en meer in het bijzonder een revolutie op het gebied van vervoersmodaliteiten en infrastructuur. Ofwel: we moeten inzetten op elektrisch vervoer en omschakelen van luchtvaart naar hogesnelheidstreinen. Of het spoorwegsysteem publiek of privaat is doet er veel minder toe dan de komst van de volgende generatie spoorwegtechnologie en de toename van elektrische, zelfrijdende voertuigen de komende tien jaar, met alle neveneffecten van dien voor banen, verzekeringen en mobiliteit.

Of neem onderwijs: de vraag of wij in de toekomst een goed opgeleid land zijn hangt af van de manier waarop we de mogelijkheden van online lesgeven en leren gebruiken voor de ontwikkeling van onze jeugd, wat ook weer gevolgen heeft voor de onderwijsvaardigheden. En landen die hierin vooroplopen zullen daar onevenredig veel van profiteren.

Naar welk beleidsterrein je ook kijkt – de aanpak van criminaliteit, defensie, milieu – overal bieden technologische innovaties enorme, baanbrekende mogelijkheden. Het is de toekomst. Maar je kunt de toekomst niet inrichten met een draaiboek uit het verleden.

Net als elke nieuwe generatie zijn jongeren ook nu weer op zoek naar radicaal beleid. En juist omdat de dorre economische boodschap geen aantrekkelijke nieuwe oplossingen biedt, vallen progressieven terug op thema's rond cultuur, gender, ras en identiteit. Deze kwesties succesvol het hoofd bieden is een al even grote uitdaging voor moderne progressieven.

Veel gematigd progressieven gaan dit soort culturele en identiteitskwesties liever uit de weg. Gematigde mensen – vaak de oudere

Tony Blair *Zonder radicale vernieuwing zal Labour het niet redden*

generaties – begrijpen niet goed waarom een kwestie als transgender-rechten zulke heftige gevoelens oproept. Ze vertrouwen niet op hun eigen sensoren en schieten uit angst om te struikelen of iets verkeerd te zeggen in de ontkenning: er is helemaal geen cultuurstrijd, zeggen ze dan, of in elk geval doen wij er niet aan mee; of als die er dan toch is en we moeten wel meedoen, dan het liefst zo stil mogelijk en in de achterhoede.

De meeste mensen houden van gezond verstand; ze houden niet van vooroordelen en evenmin van het fanatiek bestrijden van die vooroordelen

Volgens mij is dat een vergissing en versterkt het alleen maar het gevoel dat je een slappeling bent die niet echt ergens voor staat. Bovendien weet ik na een leven lang in de politiek dat, hoe succesvol je als leider ook mag zijn, jij niet altijd de agenda vaststelt. Je kunt dan wel het antwoord bepalen, maar niet altijd de vraag. Je politieke tegenstanders hebben ook inspraak, en dat geldt nog sterker voor het publiek.

Rechts weet dat ze op het goede spoor zitten als het om de culturele problematiek gaat. Ze zwelgt erin en laat links voortdurend in de val lopen, wat meestal lukt. Of niet: een cruciaal moment voor Biden was toen hij de slogan 'Defund the Police' ('Geen geld naar de politie') integraal afwees en tegelijkertijd hervorming van de politie steunde.

Je gedeisd houden is geen goede strategie. Er is wel degelijk een grote cultuurstrijd gaande. Progressieve mensen hebben de neiging terug te schrikken voor termen als 'woke' en 'politieke correctheid', maar het gewone

publiek weet precies wat ze betekenen. En de strijd wordt uitgevochten op rechts grondgebied, omdat het verstandige progressieve volksdeel het slagveld eigenlijk niet eens wil betreden. Met als gevolg dat het progressieve vaandel wordt gedragen door 'radicaal' links dat maar al te graag de strijd aangaat. Dat rechts daardoor de ene na de andere overwinning behaalt, schrikt hen in het geheel niet af. Integendeel, het versterkt hun rechtvaardigheidsgevoel als een soort politieke kamikaze.

Progressieve politici moeten dit culturele vraagstuk ontwarren en de discussie, met publieke steun, naar zich toe trekken. Dat is niet onmogelijk, maar het vereist wel strategisch denken en politieke moed. Hieronder schets ik enkele beginselen op grond waarvan terrein kan worden veroverd.

Mensen houden er niet van als hun land, hun vlag of hun geschiedenis in het strafbankje zit. Links raakt altijd in de war door zulke nationale gevoelens en neemt aan dat dit betekent dat mensen alles verheerlijken wat hun land ooit heeft uitgevoerd, of dat zij hun hele geschiedenis heilig verklaren. Maar zo is het niet. Wel hebben mensen hun bedenkingen als het verleden langs de morele meetlat van vandaag wordt gelegd; mensen zijn erop bedacht dat veel linkse cultuurstrijders er een verborgen agenda op nahouden, een ideologie die hun vreemd en extreem voorkomt; en ze kunnen haarscherp onderscheid maken tussen de emoties en de beweging. Mensen staan volledig achter de bestrijding van racisme, maar deinzten terug voor sommige uitingen en handelingen van randgroepen, bijvoorbeeld in de Black Lives Matter-beweging. Ga het hele lijstje van hedendaagse doelen af – van Extinction Rebellion en transgender-rechten tot Reclaim the Streets² – en steeds kom je hetzelfde patroon tegen.

De meeste mensen houden van gezond verstand, van redelijkheid en matiging. Ze houden niet van vooroordelen en evenmin van het fanatiek bestrijden van die vooroordelen. Ze staan achter de politie en de strijdkrachten.

Tony Blair *Zonder radicale vernieuwing zal Labour het niet redden*

Nogmaals, dat betekent allerm minst dat ze die instituten als onaantastbaar beschouwen. Wel dat ze op hun hoede zijn voor degenen die elke misstand lijken aan te grijpen om de instituten zelf te belasteren. Verder verwachten ze van hun leiders dat die hun eigen mening uiten en niet de spreekbuis zijn van persiegroepen, hoe eenzaam ook.

De juiste progressieve benadering van culturele kwesties is om rede en gematigdheid tot deugd te verheffen. Nee zeggen tegen onverdraagzaamheid — je kunt het ergens mee oneens zijn zonder het af te serveren. Streven naar eenheid; symboolpolitiek en holle kreten vermijden. En als je ervan beschuldigd wordt onvoldoende steun uit te spreken, wat onvermijdelijk is, voor jezelf opkomen en duidelijk maken dat je je niet laat intimideren of koeioneren. Ja, dat zal wat stemmen kosten onder een luide minderheid; maar het verzekert de steun van de solide maar vaak zwijgzame middengroepen. En het maakt het natuurlijk mogelijk om de doelen zelf voortvarend uit te voeren, zoals de laatste Labourregering op haar manier deed door de weg te effenen voor homorechten en het homohuwelijk — waarna de Conservative Party zich gedwongen zag dit standpunt over te nemen.

De Britse Labour Party is de belichaming van deze progressieve uitdaging. Nog geen anderhalf jaar geleden zwenkte de partij af naar de uiterste linkerflank en leed de ergste nederlaag in haar bestaan. Inmiddels is Jeremy Corbyn, een klassieke protestpoliticus die totaal ongeschikt is om de partij te leiden, laat staan het land te regeren, vervangen door Sir Keir Starmer — intelligent en bekwaam, met een gematigd gemoed. Starmer heeft krachtig stelling genomen tegen de smet van antisemitisme uit het Corbyn-tijdperk, stelt zich als oppositieleider over het algemeen redelijk op jegens het Covid 19-beleid van de regering, en oogt en klinkt verstandig. Maar het kost hem moeite om door te breken bij het grote publiek en de gemeenteraadsverkiezingen van mei betekenden een grote tegenslag.

De Labourleden krabben zich nu achter de oren en vragen zich af waarom het vervangen van een extremist door een gematigder persoon niet tot een miraculeuze heropleving leidt. En zelfs of Starmer wel de juiste leider is. Maar daarvoor is een eenvoudige leiderschapswissel lang niet voldoende. Labour heeft niets minder nodig dan tot de grond toe worden afgebroken om opnieuw te worden opgebouwd.

Waar rechts oproept trots te zijn op je eigen land, lijken velen ter linkerzijde zich eerder te schamen voor dat idee

Het huidige Labour geeft het progressieve dilemma perfect weer. Corbyn was radicaal maar niet verstandig. Keir lijkt verstandig maar niet radicaal. Het ontbreekt hem aan een overtuigende economische boodschap. En omdat hij de culturele boodschap niet duidelijk overbrengt, wordt deze nu gedicteerd door de 'woke' linkerflank, waar rechts dankbaar gebruik van maakt. Ook is 'meer uitgeven' een zwakke slogan wanneer de Tory-regering al ongekend hoge bedragen uitgeeft. Bovendien hangt de erfenis van het verkiezingsmanifest uit 2019 Labour als een molensteen om de nek — een programma van 1 biljoen Britse pond, gepaard met het gebruikelijke misplaatste argument van links dat elke maatregel het afzonderlijk goed doet in de peilingen (dat is altijd zo, het gaat juist om het verlamme cumulatieve effect).

Op het culturele front ziet Labour zich steeds weer in het electorale verdomhoekje geplaatst. Een progressieve partij die naar de macht dingt moet kritische mensen als

Tony Blair *Zonder radicale vernieuwing zal Labour het niet redden*

Trevor Phillips³, Sara Khan⁴ of J.K. Rowling niet met scheve ogen aankijken. Die moet het debat over culturele kwesties dringend en openlijk aangaan. Zij moet krachtig optreden tegen degenen die proberen het debat te smoren, en op zoek gaan naar een nieuwe regeringscoalitie. Alles wijst erop dat dit alleen mogelijk is door steun te zoeken vanuit het midden.

Vooruitstrevende partijen moeten hun economische boodschap moderniseren. Daarnaast moeten ze een verbindende sociale en culturele boodschap verkondigen. Conservatieve partijen in het Westen hebben zich aangepast en vernieuwd. Zij slagen er veelal in economische en culturele kwesties met elkaar te verenigen. Ondertussen vallen linkse partijen uiteen en beleven we de opkomst van groene partijen die evenwel zelden in staat zijn aan de macht te komen. Er is inmiddels een hele generatie talenten die zich politiek nergens thuis voelt.

Voorlopig staat Labour aan de kant en kan ze haar historische missie niet vervullen. Begrenzings waren er altijd al, met name sinds de vervreemding van de grote Britse liberale traditie van Gladstone, Lloyd George, Keynes en Beveridge. Afgezien van de periode van New Labour heeft de partij nooit langer dan

zes jaar geregeerd, en de rampzalige doodlopende weg van de afgelopen tien jaar heeft die begrenzings nog verder verscherpt, en mischien zelfs permanent.

Vooruitstrevende politici die openstaan voor de uitdagingen en de veranderingen zijn te vinden in de gelederen van zowel Labour als de Lib Dems en politiek ontheemden. Wat we nodig hebben, los van het onderhoudende theater van speculaties rond nieuwe politieke partijen, is een nieuwe progressieve beweging met een eigen agenda die aan een nieuwe regeringscoalitie werkt.

Het werken aan deze nieuwe beweging moet beginnen met een open dialoog tussen gelijkgestemde leden van Labour en Liberal Democrats en niet-partijgebonden personen. Anders zien we ons voor een troosteloze taak gesteld: op onbekend terrein strijd voeren voor een onduidelijk doel, met beide handen op de rug gebonden; in een strijd die we niet kunnen winnen en tegen een vijand die de winst niet verdient. En dat allemaal in de hoop dat de zoveelste nederlaag het doel wel scherp zal stellen — quod non.

Vertaling Asaf Lahat. Dit artikel verscheen op 11 mei 2021 in de New Statesman onder de titel 'Without total change Labour will die'.

Noten

- 1 Programmapunten uit 1918 die toenmalig partijleider Blair achterhaald vond en vernieuwde om Labour aan te passen aan de tijd; hij pleitte ervoor socialisme te definiëren als een reeks vaste waarden, terwijl het beleid om deze te bereiken rekening zou moeten houden met de veranderende samenleving.
- 2 Anti-globaliseringsgroepering met ludieke acties in de publieke ruimte.
- 3 Labour-lid (en antiracisme-icoon) dat wegens 'islamofobie' werd geschorst.
- 4 Islamitisch mensenrechtenactivist, door conservatieve moslims bekritiseerd.

Over arbeiders, wakkere jongeren en solidariteit

Door **Klara Boonstra**

Directeur Wiardi Beckman Stichting

Een van de electorale mysteries van nu is dat links in de stembusstrijd de wind maar niet in de zeilen krijgt. In de hele westerse wereld zien we dat welvarende kiezers progressiever en liberaal stemmen, terwijl de oude arbeidersklasse juist naar rechts trekt of niet meer wil stemmen. In Engeland verkruiemt de Red Wall, in de VS is de Rust Belt republikeins geworden, het voormalig Oost-Duitsland is in handen van de AfD gevallen en in Nederland zien we Oost-Groningen en de Limburgse mijnstreek naar de PVV bewegen. Jonge mensen kiezen vaak zowel op rechts als links meer identitaire partijen.

Het lijkt alsof de electorale crisis van links tevens een geloofwaardigheids crisis is. Mensen weten best wat er aan de hand is, ze ondervinden daar zelfs de gevolgen van, maar geloven niet dat de linkse partijen voor hen een oplossing kunnen bieden. En waarom zouden ze ook?

Paul Mason formuleert een interessante analyse over vertrouwen in linkse politiek (in antwoord op het artikel van Tony Blair dat in vertaling in dit nummer van S&D staat). Hij onderscheidt twee groepen die sociaal-democraten niet bereiken. Allereerst de afhakers, de oude achterban, die zag dat links het collectivistische bastion van de verzorgingsstaat niet heeft kunnen verdedigen.

En daarnaast de jongeren, die niet aanhaken. Het lijkt haast onmogelijk om jongeren in solidariteit en herverdeling te laten geloven. Mason stelt dat het neoliberalisme de cultuur van collectieve strijd en verzet heeft vernietigd. Welke vijftig-minner weet nog dat

onze sociale zekerheid in feite ontstaan is uit broodfondsen om collectief gedragen risico's te ondervangen? Wat hebben jongeren aan die historische waarheid als zij in hun leven vooral te maken krijgen met flexcontracten en afwenteling van maatschappelijke risico's op individuen? Jonge generaties hebben geleerd strijd te leveren aan de hand van hun individuele identiteit: hun gender, etniciteit of seksualiteit vormt een solide kern van verzet in het digitale tijdperk.

Het is vrij logisch dat deze twee groepen, de afgehaakten en de nog niet aangehaakten, klimaatongelijkheid, segregatie en de ontmanteling van publieke voorzieningen ook als individuele problemen ervaren en dus simpelweg geen oog hebben voor collectieve oplossingen. Beide groepen hebben geleerd dat slagen of falen afhankelijk is van hun eigen gedrag. Ze herkennen het collectief simpelweg niet als oplossingsstrategie, omdat deze nergens in hun leefwereld meer zichtbaar of succesvol is.

Laten we die twee groepen, zoals Mason voorstelt, beschouwen als twee kanten van dezelfde medaille, We moeten onze ideeën zo vormgeven dat we de angsten en verlangens van beide groepen met elkaar combineren. Dat kan door maatregelen voor duurzaamheid consequent te toetsen op rechtvaardigheid, door betaalbare en goede woningen voor jongeren én ouderen na te streven et cetera. De verschillende identiteiten en waarden hoeven elkaar niet in de weg te staan. De linkerkant van het politiek spectrum moet een plek zijn waar de oude arbeider en de *woke* jongere zich allebei thuis kunnen voelen, omdat ze gezamenlijk in solidariteit tegen ongelijkheid en voor gelijkwaardigheid willen strijden.

Respect is het fundament van een sociaal-democratische samenleving

De PvdA kent een lange traditie van beginselprogramma's. Het eerste verscheen in 1947, het laatste is het Beginselmanifest uit 2005. Sociaal-democraten kunnen altijd terugvallen op hun beginselen. Maar bedoelen we er altijd hetzelfde mee? Hoe leg je uit waar de PvdA voor staat zonder het alleen te hebben over concrete maatregelen, zoals een Prins Bernhard-belasting of meer geld voor het onderwijs? In deze serie vragen we telkens een auteur om te schrijven over het beginsel dat hij of zij het belangrijkste vindt. Of om een nieuw beginsel voor te stellen.

LUNA KOOPS

Luna Koops is natuurkundestudent, oud-voorzitter van de Jonge Socialisten en was bestuurslid bij FNV Jong

Als ik wakker word, word ik wakker in een land dat ik steeds minder herken. Het Nederland van 2021 is het Nederland van tandenborstels tellen, verboden cadeautjes aan arme mensen en wanhopige ouders die genaaid worden door het systeem. Het liberalisme heeft onze samenleving vergiftigd: de meeste mensen vinden het normaal om hun medemens – via het systeem – zo hard aan te pakken en vooral jongeren lijken het liberalisme volledig geïnternaliseerd te hebben: 'dit is nou eenmaal hoe het werkt'. Niet fatsoenlijk kunnen wonen, loyaliteit aan een werkgever die geen moer om jou geeft en het standaard wantrouwen in elkaar.

De sociaal-democratie vertelt met haar beginselen een ander verhaal: solidariteit berust op empathie, gelijkwaardigheid, op wederzijds begrip en vrijheid, op vertrouwen. Maar de manier waarop wij met elkaar omgaan in de samenleving getuigt meer van een gebrek aan empathie, vertrouwen en begrip. Het is daarom tijd voor een nieuw beginsel van de PvdA: respect voor je medemens. Dat zit in beleid, maar ook in cultuur en vormt eigenlijk de kern van het sociaal-democratisch gedachtegoed.

Als we mensen die het minder hebben niet respecteren dan is de stap om mensen bij elke stap dwars te zitten, te treiteren en leeg

Luna Koops

te trekken niet zo groot. Maar als je iemand respecteert dan stuur je niemand langs om tandenborstels te tellen, je laat ouders die je respecteert niet omkomen in de schulden en je verbiedt cadeautjes of een gratis tas boodschappen niet voor iemand die je respecteert.

De bijstand is voor mij niet zo'n ver-van-mijn-bed-show als voor de meeste Nederlanders: mijn vader was na de economische en financiële crisis van 2008-2015 langdurig werkloos en moest dus (over)leven van een bijstandsuitkering. *Overleven* is daarin het werkwoord, want een vetpot is de bijstand niet. Dat is soms lastig uit te leggen: voor veel mensen is de werkloze een uitkeringstrekker die profiteert van het systeem.

Dit alles, ondanks het feit dat werkloze mensen vaak wél werk hebben gehad, ondanks het feit dat zij niet zelden een belangrijke functie vervullen in hun gemeenschap. Mensen in de bijstand zijn slachtoffer van een economisch systeem dat elke zes tot acht jaar instort, van een samenleving die te snel beweegt en van allerlei andere omstandigheden die kunnen leiden tot werkloosheid.

De minachting voor mensen in de bijstand begon – ook bij onze eigen PvdA – bij de verhalen eind vorige eeuw over vrijwillig werklozen. In 1990 sprak PvdA-fractievoorzitter in de Tweede Kamer Thijs Wöltgens hierover in het *Reformatisch Dagblad*. Het zou 'te gek voor woorden' zijn dat er honderdvijftigduizend vacatures waren terwijl er ook driehonderdduizend werklozen waren. Of die werkloze mensen wel geschikt waren voor die banen? Niet relevant! Het verhaal was duidelijk: 'werkweigerars' moesten gestraft worden.

Ook feminisme gaat over respect. Waarom pleiten wij voor het dichten van de loonkloof? Waarom verzetten wij ons tegen straatintimidatie? Wij zijn voor gelijkwaardigheid, en dat begint bij respect voor de ander. Straatintimidatie getuigt van een gebrek aan respect voor vrouwen, de loonkloof eveneens: iemand die je respecteert, betaalt je fatsoenlijk. Dat vrouwen in Nederland minder respect genieten zie

je ook terug in het dagelijks leven. In vergaderingen moet ik regelmatig zeggen 'ik ben aan het woord'.

Het beginsel respect is ook buitengewoon relevant voor de discussie omtrent het minimumloon. In een land waar de levenskosten harder stijgen dan het minimumloon is het relevant om het te hebben over de hoogte van dat minimumloon. Dat debat verzandt maar al te vaak in een discussie over hoe ondernemers dan moeten rondkomen. Een vreemde discussie, want het gaat immers over een minimumloon waarmee je in de huidige woningmarkt eigenlijk niets kunt beginnen. Rondkomen is voor mensen die werken voor een minimumloon een droom, geen realiteit.

Elke arbeider verdient respect, zowel de vakenvuller bij de Albert Heijn als de beleidsmedewerker in de Tweede Kamer. Ze zorgen er allemaal voor dat onze samenleving draait, dus moeten ze allemaal kunnen rondkomen. Franklin Delano Roosevelt, Amerikaanse president tijdens de grote depressie, verwoordde dit mooi: 'It seems to me to be equally plain that no business which depends for existence on paying less than living wages to its workers has any right to continue in this country. By "business" I mean the whole of commerce as well as the whole of industry; by workers I mean all workers, the white collar class as well as the men in overalls; and by living wages I mean more than a bare subsistence level – I mean the wages of decent living.'

Wel oog hebben voor de winst van de ondernemer, maar geen oog hebben voor de minimumloonarbeider getuigt van een gebrek aan respect.

Ondanks het toeslagenschandaal en de ophef over de cadeautjes aan bijstandsgerechtigden is er in Nederland nog geen breed besef dat alle mensen met respect moeten worden behandeld door de maatschappij. Respect is noodzakelijk om een maatschappij te schep- pen waarin iedereen een menswaardig leven kan leiden. Zolang dat niet zo is, hebben wij als sociaal-democraten nog veel werk te verrichten.

Nieuwe uitgangspunten voor het begrotingsbeleid

De logica achter het restrictieve begrotingsbeleid van de vorige kabinetten-Rutte is achterhaald. De economische en politiek-bestuurlijke omstandigheden zijn inmiddels drastisch veranderd. Voor toekomstige kabinetten geeft dat ruimte om in en na de coronacrisis extra overheidsinvesteringen te doen die de brede welvaart in Nederland structureel verhogen.

FLIP DE KAM, WIMAR BOLHUIS & JASPER LUKKEZEN

Flip de Kam is emeritus hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen, Wimar Bolhuis is universitair docent aan de Universiteit Leiden en redactielid van S&D, en Jasper Lukkezen is hoofdredacteur van ESB en universitair docent aan de Universiteit Utrecht.

Door de coronacrisis stijgt de schuld van de Nederlandse overheid in twee jaar tijd met € 90 mrd.¹ De vorige keer dat de staatsschuld zo fors opliep was na het uitbreken van de financiële crisis in 2008. De kabinetten-Rutte I en II besloten toen al snel te bezuinigen en de collectieve lasten te verzwaren, in totaal voor € 47 mrd.²

Voor dit begrotingsbeleid is een hoge prijs betaald: het economisch herstel liep flinke vertraging op.³ De negatieve invloed op de economische groei in de periode 2011-2017 is geraamd op 0,7 procentpunt per jaar,⁴ met negatieve gevolgen voor de werkgelegenheid op de korte termijn.

De PvdA betaalde de electorale prijs voor de kabinetsdeelname aan Rutte II en het hierin gevoerde restrictieve begrotingsbeleid: mede door de negatieve sociale en economische effecten werd meerdere verkiezingen op rij (fors) verloren.

De angst bestaat dat de geschiedenis zich zal herhalen en dat de komende jaren

opnieuw in het teken zullen staan van bezuinigingen en lastenverzwaringen. Of die angst waarheid wordt, hangt vanzelfsprekend af van wat de bij de kabinetsformatie betrokken partijen politiek opportuun en economisch verstandig achten.

Het destijds gevoerde restrictieve beleid stelde op drie overwegingen. De voornaamste beweegreden was dat Nederland wilde voldoen aan de normen uit het Europese Pact voor Stabiliteit en Groei. Verder wensten beleidsmakers te voorkomen dat de rentelasten onder pressie van de financiële markten plots fors zouden oplopen. Ten slotte mikten zij op het 'houdbaar' maken van de overheidsfinanciën voor de lange termijn.

Ingehaald begrotingsbeleid

In dit artikel zullen we betogen dat deze drie argumenten voor restrictief beleid die tien jaar geleden in het beleidsdebat de doorslag

gaven, inmiddels fors aan overtuigingskracht hebben ingeboet als gevolg van de veranderde economische en politiek-bestuurlijke omstandigheden. Tegelijk leeft in brede kring het besef dat extra overheidsinvesteringen om diverse redenen gewenst zijn.

De bij de lopende formatie betrokken politieke partijen beschikken dus over meer keuzevrijheid bij het construeren van een nieuw budgettaire raamwerk.⁵

Het is onwaarschijnlijk dat de normen uit het Europese Stabiliteitspact ooit in hun oude vorm terugkomen

De belangrijkste beslissing waar zij voor staan, betreft de herformulering van de budgettaire spelregels. Essentieel hierbij is het zoeken naar een delicate balans tussen de maatschappelijke behoefte aan hogere overheidsinvesteringen en mogelijke risico's voor de financiering van de overheidsfinanciën.

In dit artikel doen wij voorstellen voor dat nieuw budgettaire raamwerk dat een nieuw kabinet kan maken. De keuzes die wij maken scheppen voor de komende kabinetsperiode budgettaire ruimte, in het bijzonder voor hogere investeringen. Het gepresenteerde raamwerk is in eerste aanleg bedoeld voor een nieuw kabinet, maar kan daarnaast ook dienen als input bij het overleg dat Nederland later dit jaar voert met de Europese Commissie over de komende herziening van de Europese begrotingsregels.

Zoals gezegd kende het begrotingsbeleid van de afgelopen kabinetten-Rutte drie uitgangspunten, die vandaag de dag niet langer vastigheid geven: 1) de Europese begrotingsnormen, 2) de pressie van financiële markten en 3) het houdbaarheidssaldo.

Europese begrotingsnormen

Het eerste uitgangspunt — de Europese begrotingsnormen — betreft de begrotingsregels, die de lidstaten van de Europese Unie met elkaar hebben afgesproken. In de nasleep van de financiële crisis wenste Nederland te voldoen aan de schuld- en tekortnorm(en) uit het Pact voor Stabiliteit en Groei. Dat kon nauwelijks anders, aangezien ons land andere EU-lidstaten vele malen de les had gelezen over hun zwakke begrotingsdiscipline.

Volgens de in het Pact vastgelegde normen mag het *feitelijke* tekort op de begroting niet groter zijn dan 3% van het bruto binnenlands product. Daarnaast geldt een middellange-termijndoelstelling voor het *structurele* saldo van de begroting — dit is het feitelijke saldo, gecorrigeerd voor de invloed van de stand van de conjunctuur en incidentele uitschieters. Volgens het Pact voor Stabiliteit en Groei mag het structurele tekort 1% van het bbp niet te boven gaan. Dit heeft — gegeven de vooruitzichten voor de structurele economische groei — opmerkelijke gevolgen voor de schuldquote — de overheidsschuld in procenten van het bbp.

Wij gaan uit van een nominale groei van de economie van structureel 2,9% per jaar: 1% volumegroei — dit groeicijfer hanteert het Centraal Planbureau bij zijn houdbaarheidssommen⁶ — plus 1,9% inflatie — dit is de invulling die de Commissie Parameters⁷ geeft aan de door de Europese Centrale Bank nagestreefde bijna 2% inflatie. Bij langjarig vasthouden aan een structureel tekort van 1% bbp gaat de schuld van de overheid in de richting van 34,4%.

$$\text{structureel tekort [1\%] / nominale bbp-groei [2,9\%]} \times 100 = 34,4\%$$

Een schuldquote die doorzet naar 34,4% van het bbp is vrijwel gelijk aan de geprojecteerde overheidsschuld van 34,5% van het bbp in 2060, die is te vinden in de meest recente middellange-termijnverkenning van het Centraal Planbureau.⁸

Een zodanig schuldniveau is in historisch en internationaal perspectief ongekennd laag. Nederland heeft zich voor de periode tot 2023 gecommitteerd aan een structureel tekort van ten hoogste een half procent bbp. Dit is dus geen eis van 'Brussel', maar een zelfgekozen beperking. In dit geval tendeeft de schuldquote op de lange termijn zelfs naar slechts 17,2%.

Wij zien geen enkel overtuigend argument om de schuld van de overheid op lange termijn terug te brengen tot 17,2% dan wel 34,4% van het bbp. Volgens de schuldnorm uit het Pact voor Stabieliteit en Groei mag de overheidsschuld (maximaal) 60% van het bbp bedragen. Een crisisbuffer van 42,8% (60% min 17,2%) dan wel 25,6% (60% min 34,4%) van het bbp – de impliciete keuze bij een structureel tekort van 0,5% respectievelijk 1% van het bbp – is onnodig én onverstandig.

Onverstandig, ten eerste gezien de noodzaak van welvaart verhogende overheidsinvesteringen. Onverstandig ook, gezien de behoefte in de markt aan obligaties met een gering risico, onder andere van financiële instellingen waaronder pensioenfondsen.

Daarbij komt dat de Europese en financieel-economische situatie nu significant verschilt van die van ruim tien jaar geleden. Met het oog op de verwoestende gevolgen van de coronacrisis heeft Nederland ermee ingestemd de Europese begrotingsregels tot nader order buiten werking te stellen. Formeel geldt dit uitstel totdat de Europese economie weer functioneert op het volumepeil van 2019. Maar het lijkt onwaarschijnlijk dat de normen uit het Pact ooit in hun oude vorm terugkomen. Voor staten met hoge schulden, zoals België en Italië, zal dit een brug te ver zijn. Zij zullen begrijpelijkerwijs ten minste pleiten voor langdurig uitstel van het moment waarop de oude normen weer van kracht worden en hoogstwaarschijnlijk aandringen op heroverweging van de in het Pact vastgelegde normen voor begrotingstekort en overheidsschuld.

Voor lidstaten die hun zaakjes min of meer op orde hebben, zal dit slikken zijn. Hun vertegenwoordigers doen er goed aan zich af

te vragen wat herleving van de oude begrotingsnormen in de praktijk zou betekenen. De normen voor tekort en schuld zijn in het verleden vele malen overtreden, zonder dat één lidstaat om die reden ooit is beboet. Met name de schuldnorm is allang een dode letter. In de afgelopen twintig jaar hadden bijna alle lidstaten een schuldratio boven de 60% van het bbp, waaronder Duitsland.

De schuldquote van een aantal lidstaten is – mede door de coronacrisis – inmiddels zo hoog opgelopen, dat het onmogelijk is geworden om deze binnen twintig jaar in jaarlijkse stapjes terug te brengen tot 60% van het bbp. In het geval van Italië (schuldquote 160%) zou dit betekenen dat de overheid twintig jaar achtereen een structureel overschot op de begroting moet realiseren van 5% van het bbp. Voor zo'n begrotingsbeleid bestaat in Italië geen enkel maatschappelijk en politiek draagvlak. Bovendien is het onwaarschijnlijk dat de sterke expansie van de economie, die nodig is om uit de schuld te groeien, kan worden gerealiseerd zonder investeringsruimte.

Ook het inhoudelijke fundament onder de normen voor het feitelijke tekort en de schuldquote is zwak. De economische theorie biedt geen overtuigende analyse dat deze normen voor alle lidstaten individueel en voor de Europese Unie als geheel optimaal zouden zijn. Een schuld van 60% van het bbp was simpelweg het gemiddelde van de landen die destijds het Verdrag van Maastricht ondertekenden. Bij een tekort van 3% bbp blijft dit schuldniveau constant, uitgaande van een nominale groei van de economie van 5% – de consensusverwachting destijds:

$$\text{feitelijk tekort [3\%] / nominale bbp-groei [5\%]} \times 100 = 60\%$$

De tekortnorm en de schuldnorm zijn praktisch dood. Daarnaast stapelt het empirisch bewijs zich op dat naleving van deze normen economische schade aanricht. Daaraan krampachtig vasthouden leidt in een tijd van

laagconjunctuur tot bezuinigingen die de economische cyclus versterken en de overheidsinvesterings substantieel verlagen.⁹

We verwachten dan ook dat de Europese normen voor het feitelijke en het structurele begrotingstekort, en die voor de overheids-schuld, de komende jaren ter discussie zullen staan. De Europese Commissie voert momenteel al verkennende gesprekken over herziening van de begrotingsregels. De European Fiscal Board, de officiële adviseur van de Commissie over het begrotingsbeleid, stelt dat herstel van de overheidsfinanciën in economisch goede tijden nodig is.¹⁰

De Board pleit voor een landen-specifieke aanpak – via een uitgavenregel – om de schuldquote van regelovertreders geleidelijk omlaag te brengen. Deze aanpak vereist aanpassing van de bestaande regels. Het verleden leert dat de eurocraten in Brussel in staat zijn hiertoe vernuftige geitenpaadjes te vinden. Het is dus belangrijk dat Nederland zich intellectueel en strategisch voorbereidt op de onderhandeling over nieuwe begrotingsnormen.

Zonder vooruit te lopen op de uitkomst van ongetwijfeld langdurig en uiterst moeizaam overleg over materiële en mogelijk zelfs formele aanpassingen van de Europese begrotingsregels, zal het binnenkort (?) aantredende nieuwe kabinet toch eigen uitgangspunten voor het nationale begrotingsbeleid moeten zoeken. Al was het maar omdat Nederland in de loop van 2021 een voorstel bij de Europese Commissie moet indienen voor de middellange-termijndoelstelling voor het structurele begrotingssaldo in de periode 2023-2025.

De pressie van financiële markten

Het tweede uitgangspunt bij het begrotingsbeleid na de economische crisis was dat beleidsmakers per se wilden voorkomen dat de rentelasten onder druk van de financiële markten plotseling hoog zouden oplopen. Dit scenario was destijds al zeer onwaarschijnlijk, gezien de relatief goede Nederlandse financieel-economische positie en vooruitzichten. De

potentiële dreiging van hoog oplopende rentelasten is nu sterk verminderd door de combinatie van het *whatever it takes*-beleid van de Europese Centrale Bank en de wereldwijde spaaroverschotten.

Verder drukt de schuldenlast door de fors gedaalde rente veel minder zwaar op de rijksbegroting. De afgelopen twee jaar kon Nederland zelfs leningen met een looptijd van tien jaar sluiten tegen een *negatieve* rente. In deze situatie is financiering van de schuld geen enkel probleem. Integendeel, hoe meer de overheid leent, hoe groter het voordeel voor de schatkist uitpakt.¹¹

De kans op een plotsklapse rentestijging is afgenomen

De Nederlandse overheid heeft de gemiddelde looptijd van haar schuld gestaag langer gemaakt, waardoor de gevolgen van een forse rentestijging voor de overheidsfinanciën nog kleiner zijn. Hierdoor is jaarlijks minder herfinanciering nodig.

Overigens is ook de kans op een plotsklapse rentestijging afgenomen. Tijdens de eurocrisis stegen de rentes op staatsobligaties van probleemlanden nog fors, in reactie op slecht nieuws over die lidstaten. De reactie van de financiële markten is vandaag de dag veel gematigder. Trouwens, onrust op deze markten pakt over het algemeen juist (relatief) positief uit voor safe haven Nederland: ons rentetarief daalt, terwijl die van de probleemlanden stijgen. Kortom, het monetaire beleid van de Europese Centrale Bank, de wereldwijde spaaroverschotten die een veilig heenkomen zoeken en de stijgende gemiddelde looptijd van de Nederlandse overheidsschuld maken anno 2021 het risico uiterst klein dat de rentelasten snel als een molensteen op de begroting gaan drukken.

Het houdbaarheidssaldo

Het derde uitgangspunt bij het begrotingsbeleid toentertijd was het sturen op het houdbaarheidssaldo. Dit saldo laat zien hoe de overheidsschuld zich bij ongewijzigd beleid op lange termijn ontwikkelt. Bij een negatief houdbaarheidssaldo draaien toekomstige generaties voor de rekening op, tenzij op een eerder moment de belastingen omhooggaan of bezuinigingen plaatsvinden.

Het houdbaarheidssaldo kwam in Den Haag centraal te staan vanaf 2006, toen steeds duidelijker werd dat de overheidsfinanciën door de vergrijzing op de lange termijn zouden ontsporen. Vooral in de eerste helft van de jaren tien spanden beleidsmakers zich in om de overheidsfinanciën intergenerationeel ‘houdbaar’ te maken.

Problematisch is dat de naald van dit kompas nogal wilde uitslagen maakt. De omvang van het houdbaarheidssaldo is behoorlijk instabiel, door zijn gevoeligheid voor de bij de becijfering ervan gebruikte aannames. Alkaya wijst erop dat het kabinet in december 2019 op basis van de houdbaarheidssommen van het CPB aangaf dat € 16 mrd diende te worden bezuinigd – een bedrag dat drie maanden later – net voor het uitbreken van de coronacrisis – op basis van een nieuwe raming van de conjunctuur halveerde.¹² In november 2020 was het houdbaarheidstekort weer opgelopen van € 8 mrd naar € 19 mrd¹³ en in maart dit jaar daalde het tot € 16 mrd.¹⁴

Ook dit derde uitgangspunt, het houdbaarheidssaldo, heeft een groot deel van zijn betekenis verloren. Door herhaalde beleidsingrepen is de houdbaarheid van de overheidsfinanciën verbeterd: onder andere de AOW-leeftijd is verhoogd en de hypotheekrenteaftrek is beperkt. Deze maatregelen kwamen overigens vooral voor rekening van jongeren.¹⁵

Relevanter dan de instabiliteit van het saldo en het effect van de inmiddels getroffen maatregelen, is dat het houdbaarheidssaldo in tijden met een lage rente zijn zeggings-

kracht verliest. Door de lage rente is de budgettaire noodzaak voor verdergaande maatregelen weggefallen.¹⁶ Volgens Jacobs is vanuit het houdbaarheidsperspectief ieder tekortniveau te verantwoorden.¹⁷ Dit hangt samen met oplopende spaaroverschotten en de door de vergrijzing dalende consumptievraag.¹⁸

Het CPB erkent dat het houdbaarheidssaldo niet langer informatief is ‘in het onwaarschijnlijke geval dat de reële discontovoet kleiner wordt dan de economische groei’.¹⁹ Bij zijn meest recente houdbaarheidssommen gaat het CPB uit van een reële discontovoet van 2,5% en een economische groei van 1% per jaar op de lange termijn. Op basis van deze uitgangspunten zijn de overheidsfinanciën nog steeds niet houdbaar.

De door het CPB gebruikte discontovoet is voor de overheid echter niet relevant. Deze 2,5% is het geschatte reële rendement op het totale vermogen van gezinnen. De vermogenskosten voor de overheid zijn veel lager: de huidige reële rente op de overheidsschuld is pakweg -1,5% en de Werkgroep Discontovoet adviseert bij maatschappelijke kosten-batenanalyses gebruik te maken van een reële rente van -1%.²⁰ Bij deze lagere discontovoeten zijn de overheidsfinanciën wel houdbaar.

Kortom: drie vertrouwde uitgangspunten van het begrotingsbeleid in de voorgaande Rutte-kabinetten zijn losgeraakt. Zonder vaste uitgangspunten raakt het begrotingsbeleid echter op drift, wat risico’s voor de overheidsfinanciën in zich draagt en later mogelijk noopt tot aanvullende bezuinigingen. De partijen die zijn betrokken bij de kabinetsformatie zullen op zoek moeten naar nieuwe uitgangspunten voor de komende kabinetsperiode. In het vervolg van dit artikel doen wij hiertoe voorstellen.

Een nieuw raamwerk voor het begrotingsbeleid

Een bruikbaar raamwerk voor het begrotingsbeleid moet eenvoudige normen hanteren en moet regelen dat op overschrijding van die

normen afdwingbare sancties staan. Belangrijk daarbij is dat deze normen wortelen in de economische theorie en empirie, zodat zij een confrontatie met de economische realiteit overleven.²¹

Het meest geëigende ‘interne’ uitgangspunt om te voorkomen dat de overheidsfinanciën op drift raken is een norm voor het structurele saldo van de begroting — dit is het feitelijke saldo, gecorrigeerd voor de invloed van de stand van de conjunctuur en voor incidentele factoren. Het structurele saldo geniet de voorkeur boven alternatieven, zoals normen voor het feitelijke saldo en de schuldquote, want alleen sturen op het structurele saldo dempt schommelingen in het niveau van de economische bedrijvigheid (de conjunctuurcyclus).

Dit sturingsinstrument maakt het begrotingsbeleid ‘anti-cyclisch’ — een traditionele wens van sociaal-democraten. Of de economie de wind in de zeilen heeft (hoogconjunctuur), of juist met tegenwind kampt (laagconjunctuur), dit heeft geen invloed op het voor de stand van de conjunctuur geschoonde structurele saldo.

In een tijd van hoogconjunctuur verbetert het feitelijke begrotingssaldo door de hogere belastingbaten en doordat minder geld nodig is voor werkloosheidsuitkeringen. Geldt een norm voor het feitelijke saldo, dan wordt die in een hoogconjunctuur gemakkelijk gehaald en ontstaat ruimte voor extra uitgaven of belastingverlaging. Deze overheidsmaatregelen stimuleren de economie precies op het verkeerde moment, want die draait dan al op volle toeren.

Bij sturen op het structurele saldo leidt de tijdelijke verbetering van het feitelijke saldo niet tot actie. Door de hogere belastingontvangsten en lagere uitgaven beschikt de particuliere sector over minder koopkracht, wat de conjunctuur afremt. Bij economische tegenwind is het andersom. Het feitelijke saldo verslechtert dan tijdelijk door tegenvallende belastingontvangsten en hogere uitgaven voor uitkeringen aan werklozen.

Wordt gestuurd op het feitelijke saldo, dan maakt dit bezuinigingen en/of belastingverhogingen nodig, juist op een moment dat de economie al in een dip zit — zoals het beleid in Rutte I en II pijnlijk liet zien. Het structurele saldo verandert door de tijdelijk tegenzittende conjunctuur niet. Wordt hierop gestuurd, dan zijn dus geen maatregelen nodig die het conjuncturele dal verdiepen.

Het feitelijke saldo is als norm dus ongeschikt, omdat hierop sturen leidt tot ‘procyclisch’ beleid. Dat geldt ook voor sturen op de omvang van de overheidsschuld. Die neemt minder snel toe of daalt in goede tijden en groeit versneld in slechte tijden. Om in het laatste geval de schuldnorm te halen zijn maatregelen nodig (belastingverhoging, bezuinigingen) die de economie dieper de put in duwen.

Een procyclisch begrotingsbeleid schaadt de (brede) welvaartsontwikkeling en brengt de overheidsinvesteringen in de knel

Wanneer normen voor het feitelijke begrotingssaldo en de overheidsschuld luiden in procenten van het bbp, neemt hun procyclische werking extra toe door het ‘noemereffect’. Wij illustreren dit aan de hand van een norm voor de schuldquote — de overheidsschuld in procenten van het bbp. De schuldquote is een breuk met boven de streep (in de teller) de schuld en beneden de streep (de noemer) het bbp. In een tijd van hoogconjunctuur neemt niet alleen de schuld in de teller minder toe, maar expandeert ook de noemer (het bbp). Door dit noemereffect daalt de schuldquote extra snel. Hierdoor ontstaat budgettaire ruimte op een moment waarop hieraan

geen behoefte bestaat, terwijl die ruimte juist krimpt in een tijd van laagconjunctuur, wanneer expansief budgettaire beleid wenselijk is.

Een procyclisch begrotingsbeleid schaadt de (brede) welvaartsontwikkeling en brengt de overheidsinvesteringen in de knel. Want die zijn een gemakkelijk doelwit bij bezuinigingen om het feitelijke tekort of de overheidsschuld in toom te houden.

Door te sturen op het structurele saldo ontstaat geen extra budgettaire ruimte in een tijd van hoogconjunctuur en ontbreekt de noodzaak om te bezuinigen en de lasten te verzwaren in een tijd van laagconjunctuur. Zo stabiliseren de overheidsfinanciën automatisch schommelingen van de conjunctuur en blijft een aanslag op het investeringsbudget achterwege.

Schuldquote als stip op de horizon

De norm voor het structurele saldo is niet los te zien van de schuldquote. Idealiter komen politici tot een waarde voor de na te streven schuldquote na weging van welvaarts theoretische argumenten en een hierbij passende omvang van de overheidsinvesteringen. Voor sociaal-democraten zou dit theoretisch het beste zijn; wat is de maximale brede welvaart die bereikbaar is, en met welke investeringen komen we daar? In de praktijk blijkt de bedoelde weging best lastig te zijn – denk bijvoorbeeld aan de discussies over het rendement van uitgaven aan onderwijs en aan onderzoek en ontwikkeling.

De second best optie is daarom om op een pragmatische manier, gewapend met inzichten uit theorie en empirie, voor de schuldquote een bandbreedte te bepalen, binnen de marge waarvan politici die aan zet zijn een concrete maar veilige waarde van de schuldquote en het structurele begrotingssaldo kunnen kiezen. Toegegeven, dit is een smallere welvaartsbenadering, maar sluit beter aan bij het heersende economische debat.

Als ondergrens voor de bandbreedte stellen wij een schuldquote van 60% voor. Dit komt

tegenoet aan de toenemende wereldwijde vraag van financiële instellingen, bedrijven en gezinnen naar hoogwaardig veilig schuld papier en biedt financiële markten voldoende obligaties om financiële transacties af te wikkelen. Het is logisch dat deze ondergrens nu hoger ligt dan in het verleden. De risico's voor de overheid zijn door de gedaalde rente afgenomen, terwijl de maatschappelijke behoefte is toegenomen aan investeringen die alleen de overheid kan doen. Zo komt de overgang naar een klimaatneutrale en circulaire economie alleen met overheidssteun van de grond²², is veel te winnen door de Nederlandse R&D-investeringen naar het niveau van de wereldtop op te trekken²³ en kampt het onderwijs met miljardentekorten.

Als bovengrens stellen wij een schuldquote van 90% voor. Bij een stijgende schuldquote nemen per definitie de risico's voor de overheidsfinanciën toe²⁴ en lopen de baten van extra overheidsinvesteringen terug. Ten eerste kan een hoge overheidsschuld de economische groei afremmen en beginnen deze effecten boven een schuldquote van 90% zichtbaar te worden.²⁵ Ten tweede kan onze ijzersterke debiteurenreputatie verslechteren als experts twijfels krijgen, en 90% is hiervoor een potentieel kantelpunt.

Een ruime meerderheid van de Nederlandse economen geeft aan weinig problemen te zien bij een schuld beneden 90% van het bbp²⁶ en ook het Internationaal Monetair Fonds gebruikt als risico-indicator in zijn modellen voor ontwikkelde economieën een overheidsschuld boven 90%. Ten derde biedt een schuldquote van 90% een comfortabele marge beneden het gemiddelde van de muntunie – nu meer dan 100% van het bbp.

Het structurele begrotingssaldo

Gegeven het structurele groeitempo van de economie, bepaalt de gekozen bandbreedte voor de schuldquote op de lange termijn op welk structureel saldo dient te worden gestuurd. Wij gaan – zoals eerder aangegeven

— uit van een nominale groei van de economie van structureel 2,9% per jaar: 1% volumegroei plus 1,9% inflatie.

Bij een schuldquote van 60% op lange termijn kom je dan uit op een structureel tekort van 1,75% van het bbp. Immers: $[1,74\%/2,9\%] \times 100 = 60\%$. Bij een schuldquote van 90% past een structureel tekort van 2,6% $[2,6\%/2,9\%] \times 100$.

Kiezen voor een structureel tekort van 2,6% van het bbp is verdedigbaar met het oog op de financiering van omvangrijke extra investeringen die de overheid de komende jaren zal moeten doen, maar alleen wanneer voldoende projecten rijp voor uitvoering zijn. In de jaren zeventig van de vorige eeuw en bij de besteding van aardgaswinsten uit het Fonds Economische Structuurversterking bleek het gemakkelijker om geld uit te geven, dan om dat op een zinvolle manier te doen. Daarbij is voor de periode 2021-2025 al € 20 mrd uit het Nationaal Groeifonds beschikbaar.

Zijn additionele welvaart bevorderende investeringsprojecten niet beschikbaar of uitvoerbaar, dan is een structureel tekort van 1,75% van het bbp verstandiger. Dit percentage ligt dichtbij de overheidsinvesteringen die al jaren schommelen rondom 2% van het bbp en sluit dus aan bij de gulden financieringsregel, die zegt dat de overheid mag lenen voor investeringen. Alle generaties die profijt van overheidsinvesteringen hebben, betalen dan mee doordat rente en aflossingen op de lening worden uitgesmeerd over de levensduur van de investering.

Enige terughoudendheid bij de duiding van het structurele saldo is geboden. Het scheiden van conjunctuur en structuur is niet simpel. Ramingen van de structurele, onderliggende ontwikkeling van de overheidsfinanciën blijken mede afhankelijk te zijn van de stand van de conjunctuur op het moment waarop die ramingen worden gemaakt.²⁷

Mede daarom zullen politici een slingerwijdte moeten afspreken die de bandbreedte bepaalt waarbinnen het feitelijke saldo rondom het structurele saldo kan bewegen,

zonder dat aanvullende maatregelen geboden zijn. Op dit moment geeft het Pact voor Stabieliteit en Groei een slingerwijdte van 2,5% van het bbp: het verschil tussen het nagestreefde structurele tekort van 0,5% en het maximaal toegestane feitelijke tekort van 3% van het bbp. Blijft die bandbreedte onveranderd, dan ligt hij — bij een structureel tekort van 1,75% — tussen een feitelijk overschot van 0,75% en een feitelijk tekort van 4,25% van het bbp.

Financiële risico's: drie 'externe' indicatoren

In het raamwerk dat wij voorstellen staat het 'interne' structurele saldo centraal. Tegelijkertijd is zeker dat het nieuwe kabinet een pionierstocht door een onbekend en mistig landschap moet maken: de coronacrisis heeft een financieel-economisch 'niemandslân' geschapen. Wereldwijd en in de EU zijn de economische vooruitzichten onzeker, het gevoerde begrotingsbeleid was ongekend ruim, en het monetaire beleid voorlopig zeer onorthodox.

De toekomst is onvoorspelbaar. Daarom stellen wij drie 'externe' indicatoren voor, elk met een eigen drempelwaarde. Zij geven zicht op de belangrijkste risico's die de Nederlandse overheid bij de financiering van haar uitgaven loopt. Overschrijding van een of meer drempelwaarden is een onmiskenbaar signaal dat het structurele saldo verbetering behoeft. Een af te spreken begrotingsregel kan bepalen dat de regering in zulke gevallen inhoudelijk reageert en aan het parlement een tussentijdse aanpassing van de begroting voorlegt.

Het relatieve verdienvermogen

De eerste risico-indicator is de reële rente op Nederlandse staatsobligaties met een looptijd van tien jaar, ten opzichte van de structurele groei van de economie. Zolang de rentevoet onder de groeivoet ligt, is geen actie vereist. Komt de rente hoger te liggen, dan is actie geboden. Het overschrijden van deze drempelwaarde waarschuwt dat de economie (weer) dynamisch efficiënt is. In een dynamisch

efficiënte economie is het verstandig de bestedingsruimte voor de overheid te beperken, aangezien overheidsbestedingen in dit geval private bestedingen wegdrukken.²⁸ Ook het houdbaarheidssaldo wordt in deze situatie weer beleidsrelevant.

De maatschappelijke behoefte aan overheidsinvesteringen is toegenomen

De rente is nu weer aan het stijgen door inflatiezorgen uit de Verenigde Staten, wat de noodzaak van deze indicator benadrukt. Achterliggend speelt daarnaast een zorg dat wanneer de ECB zijn opkoopprogramma afbouwt, de rentes op staatsobligaties in de EU weer gaan klimmen. Mocht dit gebeuren, dan is het overigens niet zeker dat specifiek de rente op Nederlandse staatsobligaties omhoogschiet. Onze staatsobligaties kunnen ook (opnieuw) een *safe haven* worden ten opzichte van de zwakkere EU-landen, waardoor ons rentetarief juist (relatief) daalt. Desalniettemin is de bijzondere situatie van de langdurige lage renteomgeving en het onorthodoxe ECB-beleid reden om deze nieuwe indicator in de uitgangspunten van het nieuwe begrotingsbeleid op te nemen.

Het spaaroverschot

De tweede risico-indicator betreft het nationale spaaroverschot van de Nederlandse economie – de keerzijde van een overschot op de lopende rekening van de betalingsbalans. Is het spaaroverschot van de particuliere sector kleiner dan het spaartekort van de overheid, dan is actie vereist, aangezien de overheid voor haar financiering dan afhankelijk wordt van buitenlands krediet.

Zolang het spaaroverschot van de particuliere sector groter is dan het structurele

spaattekort van de overheid, kan zij in theorie haar schuld binnenlands financieren. Door de kapitaaldekking van het omvangrijke aanvullende pensioenstelsel is het Nederlandse spaaroverschot al sinds de jaren negentig zeer aanzienlijk; sinds de eeuwwisseling bedraagt het gemiddeld 7% van het bbp.²⁹

Een kanttekening hierbij is dat – ondanks een groot overschot op de lopende rekening – de Nederlandse staat op dit moment ongeveer driekwart van haar nieuwe schuld plaatst bij buitenlandse beleggers. Bij een tekort op de lopende rekening staat alleen vast dat Nederland netto kapitaal importeert. Die kapitaalinvloer komt niet noodzakelijk op het conto van de overheid. Ook het Nederlandse bedrijfsleven zou daarvoor kunnen tekenen.

De relatieve schuldpositie

De derde risico-indicator is de relatieve schuldpositie van Nederland. Komt onze schuldquote hoger te liggen dan de gemiddelde quote in de eurozone, dan is actie vereist. Beleggers in euro-obligaties kunnen namelijk op ieder moment zonder veel kosten besluiten om obligaties van het ene voor die van een ander euroland te ruilen, waardoor rentes wijzigen.

Tijdens de eurocrisis gebeurde dit ook: landen met een hoger risico zagen hun rente snel oplopen, landen met een lager risico zagen die juist dalen. Sinds de invoering van de euro tot aan de financiële crisis in 2008-2009 schommelde de schuldpositie van Nederland rond het gemiddelde van de eurozone, sindsdien ligt onze schuldquote een stuk lager.

Een alternatief is om te kijken naar de mate waarin de rente op door Nederland uitgegeven staatspapier afwijkt van het gemiddelde in het eurogebied. Onze relatieve rentepositie weerspiegelt het vertrouwen van de financiële markten in Nederlands schuldpapier beter dan de relatieve schuldpositie. De rentepositie als indicator is veel actueler dan de schuldposities van eurolanden, die vertraagd bekend worden. Anderzijds is de volatiliteit van rentespreads mogelijk bezwaarlijk; zij kan tot over-

haaste beleidsreacties en bestuurlijke onrust leiden. Nader onderzoek naar de beste indicator ter beoordeling van de relatieve schuldpositie van Nederland is daarom wenselijk.

Budgettaire ruimte

Het begrotingsraamwerk dat wij voorstellen biedt in onze ogen een 'veilige' ruimte die mogelijk benut kan worden voor extra overheidsinvesteringen. In de meest recente middellange-termijnverkenning van het Centraal Planbureau daalt het structurele tekort op het basispad (zonder nieuw beleid) in de loop van de reguliere kabinetsperiode geleidelijk van 1,4% tot 1% van het bbp.³⁰

De overgang naar een klimaatneutrale en circulaire economie kan alleen met overheidssteun van de grond komen

Kiest een nieuw kabinet voor een structureel tekort van 1,75%, dan ontstaat de komende jaren ten opzichte van het basispad van de doorgerekende verkiezingsprogramma's budgettaire ruimte voor nieuw beleid.³¹ In 2025 gaat het om ruim € 7 mrd en komt de schuldquote uit op 57%, om op lange termijn te stabiliseren op 60%. Over de gehele kabinetsperiode ontstaat cumulatief bijna € 20 mrd ruimte.

Bij de keuze voor een structureel tekort van 2,6% van het bbp neemt de budgettaire ruimte in het laatste kabinetsjaar toe tot ruim € 15 mrd; cumulatief over de kabinetsperiode komt € 50 mrd beschikbaar. In 2025 staat de schuldquote dan op 60% en op lange termijn

zal deze doorstijgen en stabiliseren op 90%.

In beide scenario's geeft het hogere tekort een impuls aan de groei van de economie, wat budgettaire 'inverdieneffecten' genereert. Daarmee rekening houdend valt de schuldquote (door het al vermelde noemereffect) lager uit dan 57%, respectievelijk 60%.

De formerende partijen beschikken bij het uitstippelen van het begrotingsbeleid voor de periode 2022-2025 dus over budgettaire armslag. Wel blijven koers en maatvoering onverminderd van belang. Een te ruim bemeten beleid beknot de beleidsvrijheid van toekomstige kabinetten. Een te krap beleid miskent de maatschappelijke behoefte aan bepaalde investeringen en beknipt op de welvaart op korte, middellange en lange termijn.

Aanbevelingen voor de Europese inzet

Zoals gezegd keren de Europese normen voor het feitelijke tekort (3% van het bbp) en de overheidsschuld (60% van het bbp) onder druk van andere lidstaten waarschijnlijk niet meer terug. realiseren steeds meer sociaaldemocraten in Europa en Nederland zich dat Vanwege het procyclische karakter van deze normen is het verstandig als Nederland geen bezwaar maakt tegen het verdwijnen van de tekort- en schuldnormen, maar constructief meedenkt over alternatieven. Gelukkig deze begrotingsregels na de vorige crisis een schadelijk effect hadden op het economisch herstel en pleiten zij nu voor aanpassing hiervan.

Bij de middellange-termijn doelstelling voor het structurele begrotingstekort achten wij het verstandig dat Nederland bij het overleg in Brussel inzet op 1,75% van het bbp voor de periode 2023-2025; of nog iets meer, bij een hogere investeringsambitie. Bij een structureel tekort van 1,75% van het bbp past dat het feitelijke saldo onder invloed van de conjunctuur beweegt tussen een tekort van 4,25% en een overschot van 0,75% van het bbp, zonder dat het begrotingsbeleid wordt aangepast.

Noten

- 1 Centraal Planbureau (2021). *Centraal Economisch Plan 2021*, Den Haag: CPB.
- 2 Suyker, W. (2015). *Tekortreducerende maatregelen 2011-2017 (incl. 5-miljard pakket)*. CPB Achtergronddocument 15 september 2015. Den Haag: Centraal Planbureau.
- 3 Jacobs, B. (2016). *De rekening van Rutte*. Blog Economisch Statistische Berichten 20 september 2016.
- 4 Suyker, W. (2016). Opties voor begrotingsbeleid. *CPB Policy Paper 2016/02*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- 5 Ook de twee belangrijkste adviseurs op begrotingsgebied, de Studiegroep Begrotingsruimte en de Raad van State, dringen overigens aan op het vinden van nieuwe uitgangspunten. Zie: Raad van State (2021). *Voorjaarsrapport 2021*. Den Haag: Raad van State.
- 6 Adema, Y., en I. van Tilburg (2019). *Zorgen om morgen. Vergrijzingsstudie 2019*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- 7 Commissie Parameters (2019). *Advies Commissie Parameters*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- 8 Centraal Planbureau (2021). *Actualisatie Verkenning Middellange termijn 2022-2025 (maart 2021)*. Den Haag: CPB.
- 9 Ardanaz, M., Cavallo, E., Izquierdo, A., en Puig, J. (2020). *Growth-friendly fiscal cuts; Safeguarding public investment from budget cuts through fiscal rule design*. IDB Working paper series 1082. Washington: Inter-American Development Bank; Jong, J.F.M. de (2019). *Fiscal Policy in the European Economic and Monetary Union*. Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen; Fatás, A., en L.H. Summers (2018). *The permanent effects of fiscal consolidations*. *Journal of International Economics*, 112, 238-250; House, C.L., C. Proebstring, en L.L. Tesar, 2020, Austerity in the aftermath of the great recession, *Journal of Monetary Economics*, 115(2020), 37-63.
- 10 European Fiscal Board (2021). *Annual Report 2020*. Brussel: Europese Commissie.
- 11 Teulings, C. (2020). De private sector verlangt een hogere staatsschuld en dat levert ook nog wat op. *Economisch Statistische Berichten*, 105(4788), 364-367.
- 12 Alkaya, M. (2020). *Hecht niet teveel waarde aan modellen die de wereld in 2060 voorspellen*. Blog Economisch Statistische Berichten 30 november.
- 13 Centraal Planbureau (2020). *Actualisatie Verkenning Middellange termijn 2022-2025 (november 2020)*. Den Haag: CPB.
- 14 Centraal Planbureau (2021). *Actualisatie Verkenning Middellange termijn 2022-2025 (maart 2021)*. Den Haag: CPB.
- 15 Jacobs, B. (2019). *Houdbaarheidstekort en begrotingsregels verliezen hun economische betekenis*. Blog Economisch Statistische Berichten, 16 augustus.
- 16 Jacobs, B. (2019). *Houdbaarheidstekort en begrotingsregels verliezen hun economische betekenis*. Blog Economisch Statistische Berichten, 16 augustus.
- 17 Jacobs, B. (2020). Beleidsfouten dreigen door verkeerde conclusies uit houdbaarheidsomvormingen. *Economisch Statistische Berichten*, 105(4781), 28-31.
- 18 Goodhart, C., en M. Pradhan (2020). *The great demographic reversal: ageing societies, widening inequality, and an inflation revival*. Londen: Palgrave MacMillan.
- 19 Adema, Y., en I. van Tilburg (2019). *Zorgen om morgen. Vergrijzingsstudie 2019*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- 20 Werkgroep Discontovoet 2020 (2020). *Rapport Werkgroep Discontovoet 2020*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- 21 Wyplosz, C. (2013). Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences. In: Alesina, A., en Giavazzi, F. (red.), *Fiscal Policy after the Crisis*. Chicago: University of Chicago Press / National Bureau of Economic Research, 495-525.
- 22 Ongering, L. (2021). Nieuwjaarsartikel: Vaart maken richting een duurzaam verdienvermogen. *Economisch Statistische Berichten*, 106(4793), 6-9.
- 23 Erken, H., F. van Es, en E.J. van Harn (2021). De lage R&D-investeringen in Nederland kosten groei. *Economisch Statistische Berichten*, 106(4796s): 40-44.
- 24 Haan, J. de, en L. Hoogduin (2020). Versandig begrotingsbeleid vraagt om Zalmnorm en tekortregel. *Economisch Statistische Berichten*, 105(4790), 484-487.
- 25 Lukkezen, J., en W. Suyker (2013). *Naar een prudent niveau van de overheidsschuld*. CPB Policy Brief 2013/5. Den Haag: Centraal Planbureau.
- 26 Muijnck, S. de, R. van Tilburg, en J. Lukkezen (2020). Voor Nederlandse economen gaat bij investeren groen en sociaal boven productiviteit. *Economisch Statistische Berichten*, 105(4790), 480-483. Verschillende topambtenaren delen deze visie (Ongering, L. (2021). Nieuwjaarsartikel: Vaart maken richting een duurzaam verdienvermogen. *Economisch Statistische Berichten*, 106(4793), 6-9; Hasekamp, P. (2021). De economische zwaartekracht bestaat nog. *Opinie Financiële Dagblad*. 19 februari).
- 27 Butler, B., A. Stokman, en D. van Dijk (2017). Voorspellers onderschatten cycliciteit van de economie, *Economisch Statistische Berichten* 102(4755), 552-555; Hers, J., en W. Suyker

- (2014). *Structural budget balance. A love at first sight turned sour*. CPB Policy Brief 2014/07. Den Haag: Centraal Planbureau.
- 28 Blanchard, O. (2019). Public Debt and Low Interest Rates. *American Economic Review* 109(4): 1197-1229.
- 29 Butler, B., K. Carlier, G. Schot-ten, en M. Volkerink (2019). *Het spaaroverschot van Nederlandse bedrijven ontrafeld*. DNB Occasional Studies 17-4. Amsterdam: De Nederlandsche Bank.
- 30 Centraal Planbureau (2021). *Actualisatie Verkenning Middellange termijn 2022-2025* (maart 2021). Den Haag: CPB.
- 31 Centraal Planbureau (2021). *Actualisatie Verkenning Middellange termijn 2022-2025* (maart 2021). Den Haag: CPB.

Mansholt 2.0: combineer ecologische inzichten en moderne technologie

In het vorige nummer van S&D pleit Eric Brinckmann ervoor de landbouw veel meer te verweven met natuur en bos. Hij zet zich af tegen de zogenoemde ecomodernisten. Rudy Rabbinge en Joost van Kasteren voelen zich aangesproken en reageren. Hun stelling: we moeten juist innovatie inzetten om meer voedsel te produceren op minder grond zodat we ruimte creëren om bestaande natuurgebieden te vergroten.

RUDY RABBINGE & JOOST VAN KASTEREN

Rudy Rabbinge is emeritus-hoogleraar Duurzame ontwikkeling en Voedselzekerheid, en voormalig Special Envoy Food Security bij EZ en LNV. Joost van Kasteren is hoofdredacteur van 'Vork' en initiatiefnemer van de Stichting Ecomodernisme

Veel artikelen over landbouw - waaronder het artikel van Eric Brinckmann in het vorige nummer van S&D - beginnen met de vaststelling dat de sector in een crisis verkeert. De landbouw is industrieel van karakter, veronachtzaamt het milieu, is dieronvriendelijk, sterk vervuילend en is een voorbeeld bij uitstek van onduurzaamheid. De oplossing voor deze crisis wordt vervolgens gezocht in vage containerbegrippen als natuurinclusieve kringlooplandbouw of in premoderne landbouwmethoden, zoals biologische landbouw. De achterliggende veronderstelling daarbij is dat daarmee automatisch het milieu, de volksgezondheid en de voedselzekerheid worden gediend. En impliciet dat consumenten in grote meerderheid bereid en in staat zijn om

20 tot 25% meer te betalen voor hun winkelwagentje met levensmiddelen.

Zowel het beeld van de gangbare landbouw in Nederland, Europa en elders in de wereld, als de utopische perspectieven die worden geschetst, doen geen recht aan de werkelijkheid. Ze staan wat ons betreft ook haaks op sociaal-democratische uitgangspunten. In deze bijdrage bepleiten we daarom een landbouwbeleid dat in lijn is met het beginselprogramma van de PvdA uit de jaren zeventig en streeft naar: 'Een landbouw die zuinig omgaat met grond, grondstoffen en energie en een comparatief inkomen levert voor de beoefenaars.' We noemen dat Mansholt 2.0: landbouw gebaseerd op een combinatie van ecologische inzichten en moderne technologie, die meer

maatschappelijke doelen dient dan alleen voedselzekerheid.

Twintig bedrijfstakken

Om te beginnen moeten we vaststellen dat 'de Nederlandse landbouw' niet bestaat, maar dat de sector circa twintig bedrijfstakken omvat, waarvan het overgrote deel tot de meest innovatieve en meest duurzame ter wereld behoort. Uit een analyse van alle circa driehonderd bedrijfstakken in de Nederlandse volkshuishouding blijkt dat er acht agrarische bedrijfstakken in de top tien staan. Het merendeel van die twintig bedrijfstakken is niet grondgebonden (niet gebonden aan teelt in de volle grond, red.), maar levert wel een grote bijdrage aan de export in euro's. Daarbij gaat het onder meer om bloemen, tomaten en groenten onder glas, tuinbouwzaden en paddenstoelen, pootgoed, machines en installaties en logistieke dienstverlening.

Als de landbouw zich concentreert op de goede landbouwgronden is er tot de helft minder areaal nodig voor de productie van voedsel

Die sterke positie van de agrarische bedrijvigheid in Nederland is gebaseerd op een publiek-privaat beleid dat honderdvijftig jaar geleden in gang is gezet en waarbij de nadruk ligt op het versterken van de concurrentiekracht door modernisering van bedrijven en versterking van de marktmacht door coöperatieve samenwerking. Dat alles geschraagd door de befaamde driepoot van onderzoek, onderwijs en voorlichting.

De driepoot bestaat uit de universiteit in Wageningen, een reeks onderzoeksinstituten

en proefstations, een 'groen' onderwijsstelsel van vmbo tot en met universitair en een voorlichtingsorganisatie die ervoor zorgt dat nieuwe inzichten en technieken snel doorstromen naar het boerenbedrijf. En omgekeerd, dat problemen uit de praktijk worden 'vertaald' in onderzoeksvragen.

De voortgaande ontwikkeling van de productiviteit (zie hierna) biedt mogelijkheden om ruimte te scheppen voor natuur en landschap, terwijl innovaties ook bijdragen aan verdere vermindering van de milieubelasting. Ongetwijfeld moeten er nog de nodige stappen worden gezet – duurzame ontwikkeling is immers een proces – maar dat is een heel ander uitgangspunt dan de suggestie dat 'de landbouw' in een diepe crisis verkeert.

Megatrends

De stijging van opbrengsten per hectare is een van de zes megatrends die zich de laatste decennia steeds duidelijker aftekenen in het voedselsysteem. Dankzij de beschikbaarheid van kunstmest, synthetische bestrijdingsmiddelen en verbeterde gewassen zijn de opbrengsten de afgelopen eeuw gestegen van een kleine 2 ton graanequivalenten¹ per hectare tot 10 a 12 ton. Ofwel een verviervoudiging van de grondproductiviteit.

Enigszins contra-intuïtief blijkt dat ook productiviteit per kilo kunstmest en per gram bestrijdingsmiddel gaandeweg fors is toegenomen, gemiddeld met een factor 3 tot 5. De landbouw is dus niet alleen veel productiever geworden, maar ook veel schoner, omdat er steeds minder (kunst)mest en bestrijdingsmiddel nodig is voor dezelfde gewasopbrengst. Ook het waterverbruik is fors gedaald. Ter illustratie: voor de productie van een kilo tomaten in de volle grond in Spanje is 60 tot 100 liter water nodig, terwijl diezelfde kilo tomaten, geteeld in een Nederlandse kas slechts 4 tot 10 liter water vraagt.

Nog imposanter is de stijging van de arbeidsproductiviteit: dankzij mechanisatie en de laatste tijd ook automatisering produceert

de boer met tien uur arbeid evenveel als met 350 uur arbeid een eeuw geleden. De inzet van machines heeft er ook toe geleid dat de fysieke belasting een stuk minder zwaar is dan enkele decennia geleden. Met name de laatste veertig jaar is door precisie, vernieuwing en dankzij minder zware machines een enorme vooruitgang geboekt.

Verbreiding

De tweede megatrend betreft de verbreding van doelstellingen van de landbouw. Het gaat niet alleen meer om een zo hoog mogelijke productie tegen zo laag mogelijke kosten, maar ook om behoud en herstel van natuur en biodiversiteit en van traditionele landschappen. Daarnaast omvat verbreding ook het recreatief medegebruik van het boerenland, herstel of verbetering van de relatie tussen boer en burger en dagbesteding voor ouderen en mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking in zorgboerderijen.

Als de grondgebonden landbouw zich concentreert op de goede landbouwgronden en daar hoge opbrengsten realiseert met weinig of geen milieubelasting, is er tot de helft minder areaal nodig voor de productie van voedsel en agrarische grondstoffen. Momenteel gebeurt dat niet, omdat het Europees landbouwbeleid vooral ook plattelandsbeleid is, gericht op het met subsidie in de benen houden van landbouw op marginale gronden.

Als de landbouw wordt geconcentreerd op de goede gronden, komt er veel areaal beschikbaar voor het realiseren van andere maatschappelijke doelen, zoals handhaving van cultuurhistorische en natuurhistorische waarden. Dat alles in combinatie met recreatieve voorzieningen of zorg. Bovendien ontstaat er meer ruimte voor vergroting van natuurgebieden en het herstellen en vergroten van biodiversiteit.

Uit allerlei onderzoek blijkt dat *land sparing*, het scheiden van de functies van landbouw en natuur veel meer biodiversiteit oplevert dan *land sharing*, het combineren

van landbouw en natuur, zoals dat met natuurinclusieve landbouw wordt beoogd. De omvang en groei van natuurgebieden is de beste waarborg voor herstel en behoud van biodiversiteit.

Overigens is daarmee niet gezegd dat intensieve landbouw per definitie moet leiden tot saaie, eentonige monoculturen, slechts onderbroken door rechte watergangen en prikkeldraad. Dankzij nieuwe ecologische inzichten en moderne technologie kan landschapspijn worden voorkomen met de aanleg van functionele landschapselementen, zoals bloeiende akkerranden en slootkanten, keverbanken en heggen en hagen. Ook strokenlandbouw - combinaties van gewassen op een perceel - en kruidenrijke graslanden zorgen voor afwisseling. Geen cultuursteppen dus, maar biologisch geavanceerde agro-ecosystemen.

Van ambacht naar kunde

Dat laatste sluit aan op de derde megatrend en die betreft het karakter van de landbouw. Deze is niet meer puur ambachtelijk - boeren op basis van ervaring - maar veeleer gebaseerd op kennis en inzicht van fysische, chemische, fysiologische en ecologische basisprocessen. Gecombineerd met moderne technologie kunnen we nu boeren met *best ecological means* resulterend in hoge productie tegen lage of vrijwel geen externe kosten in de vorm van schade aan natuur en milieu.

Met de inzet van moderne genetische technieken kunnen veel gericht en veel sneller nieuwe gewasvariëteiten worden ontwikkeld die beter bestand zijn tegen (nieuwe) ziekten en plagen en tegen de gevolgen van klimaatverandering, zoals langdurige droogte en overstromingen. Bovendien maken die technieken het mogelijk om de voedingswaarde van gewassen te vergroten.

Met de inzichten in de biologische processen die zich afspelen in de fyllosfeer (bovengronds) en rhizosfeer (ondergronds) kan schade door ziekten en plagen worden voorkomen. Moderne technologie maakt integraal



beheer van bodemvruchtbaarheid mogelijk, doordat de boer meststoffen kan toedienen in de juiste hoeveelheid op de juiste wijze, met de juiste samenstelling en op het juiste moment.

Voor sommige mensen doet de combinatie van wetenschap en techniek afbreuk aan het traditionele beeld van het boerenbestaan, dat staat voor het eenvoudige en oorspronkelijke leven in en met de natuur. Het leven zoals het eigenlijk zou moeten zijn: spiritueel, niet-vervreemd, op het ritme van de jaargetijden.² Die romantisering van het boerenleven is weliswaar van alle tijden, maar wordt in onze tijd vooral gestimuleerd door de agro-marketing, meer in het bijzonder de tv-reclames van de voedingsmiddelenindustrie. Ze spelen handig in op de onwetendheid van de stedeling en het verlangen naar een eenvoudig bestaan.

Van zaadje tot karbonaadje

De vierde megatrend betreft het ketendenken. Van zaadje tot karbonaadje of – iets minder parlementair – van ‘grond tot kont’, is alom geaccepteerd als uitgangspunt. Dankzij het optimaliseren van de keten is er minder vervuiling en verspilling en ontstaan er minder onevenwichtigheden. De optimalisering wordt mogelijk gemaakt door de almaar groeiende hoeveelheid data en de – deels geautomatiseerde – uitwisseling daarvan. In de groenteteelt bijvoorbeeld worden zaai- en oogstdata en teeltmaatregelen nauwkeurig afgestemd met de verwerkende industrie.

Die uitwisseling van data blijft niet beperkt tot de hoge-inkomenslanden. Waar kleine boeren in Afrika voorheen waren overgeleverd aan de tussenhandelaar voor het vaststellen van de prijs van hun product, kunnen ze nu via hun mobiele telefoon nagaan wat de daadwerkelijke marktprijs is. Informatie via diezelfde mobiele telefoon helpt hen bij het nemen van beslissingen over de teelt. Die vrijwel onbegrensde beschikbaarheid van informatie versnelt de ‘Evergreen Revolution’³, die nu in Afrika op gang komt en die cruciaal is om de

snelgroeiende bevolking van voldoende, veilig en gezond voedsel te voorzien.

De ontwikkeling van voedselketens is niet zonder problemen. Een van die problemen is de groeiende kwetsbaarheid ervan. Sinds David Ricardo weten we dat het goedkoper is om wijn in Portugal te produceren en wolen stoffen in Groot-Brittannië. Dat heeft te maken met het comparatieve voordeel van elk land, dat niet alleen wordt bepaald door de beschikbaarheid van arbeid en kapitaal, maar ook door klimaat, bodemgesteldheid en waterhuishouding.

Landbouw en natuur scheiden levert veel meer biodiversiteit op dan als we die functies combineren

Op basis van die comparatieve voordelen en lage transportkosten hebben zich wereldomspannende voedselnetwerken ontwikkeld. Efficiënt en doelmatig maar ook kwetsbaar, zoals de recente pandemie heeft laten zien en eerder ook de voedselcrises van 2007/08 en van 2010/11. Tegenvallende oogsten, maar vooral de Amerikaanse subsidies voor het omzetten van maïs in de brandstof bio-ethanol zorgde indertijd voor een daling in de voorspellingen over de wereldwijde graanreserves. De verlaging van deze *stock-to-use ratio* van de Food and Agriculture Organization leidde vervolgens tot een sterke prijsverhoging van granen op de wereldmarkt.⁴ Dat had weer tot gevolg dat een aantal graanexporterende landen hun grenzen sloten, waardoor de prijs nog verder steeg. Met alle gevolgen van dien, zoals de ‘tortilla crisis’ in Midden-Amerika en (later) de broodoproeren in Noord-Afrika. Weliswaar is de productie en consumptie van voedsel nog steeds heel regionaal en lokaal, maar bij tekort-

ten wordt een beroep gedaan op de zeer kleine wereldmarkt. Bovendien is die bepalend voor de prijsvorming.

Een tweede probleem betreft de zeggenschap in de keten. Is de macht tussen de verschillende partijen in de keten redelijk verdeeld en daarmee ook de verdeling van de toegevoegde waarde? Of zijn het een of twee partijen die de macht, en daarmee ook de winst voor zichzelf opeisen? De praktijk laat zien dat in veel gevallen de boeren de onderliggende partij zijn. Alleen in de glastuinbouw weten de primaire producenten zich een redelijk deel van de toegevoegde waarde in de keten toe te eigenen. In vrijwel alle andere agrarische bedrijfstakken, zeker in de grondgebonden landbouw, zijn het de toeleverende en afnemende bedrijven die de macht hebben in de keten. De ironie is overigens dat een deel van de toeleveranciers en afnemers in naam boerencoöperaties zijn.

One health

De vijfde megatrend is de koppeling van de primaire productie aan (preventieve) gezondheidszorg, het *one health*-concept. Dit is in wezen ook een vorm van ketendenken, zij het dat het achterliggende idee hierbij is dat de gezondheid van de mens wordt bepaald, niet alleen door wat hij eet, maar ook door de wijze waarop het voedsel is geproduceerd. Verschillende aspecten spelen hierbij een rol. Allereerst is daar het aspect voedselveiligheid. Voedingsmiddelen in Nederland en elders in Europa zijn buitengewoon veilig, maar er is wel alertheid nodig om dat zo te houden. Naast controle op residuen van bestrijdingsmiddelen gaat het vooral om de microbiologische veiligheid, dat wil zeggen het voorkomen van voedselinfecties, zoals *Campylobacter* en *Salmonella*.

In het grootste deel van de keten is die hygiënische veiligheid adequaat geborgd, zij het dat (grootschalige) incidenten nooit zijn uit te sluiten. Naast besmettingen van voedingsmiddelen zelf is er ook het risico op zoönosen,

infectieziekten die van dier op mens kunnen overgaan. Anders dan vaak gedacht is het risico op het ontstaan van zoönosen groter in geval van kleinschalige bedrijven waar dieren buiten lopen, dan bij grootschalige, industrieel georganiseerde varkens- en kippenbedrijven, omdat die meer (kunnen) investeren in installaties en procedures om de hygiëne te waarborgen.

Het tweede aspect van *one health* is de voedingswaarde van landbouwproducten en de bijdrage daarvan aan de menselijke gezondheid. In de oorspronkelijke eed van Hippocrates, staat letterlijk vertaald: 'Ik zal leef- en dieetmaatregelen inzetten ten bate van de zieken, naar beste weten en oordeel'.⁵ In de huidige versie van de eed is die passage verdwenen, maar duidelijk is wel dat voeding niet zozeer een medicijn is als wel een belangrijke bijdrage levert aan de gezondheid.

Het verbeteren van de menselijke gezondheid is voor de landbouw en voedingsmiddelenindustrie een belangrijke taak. De voedingswetenschap levert gelukkig steeds meer inzichten over de invloed van bepaalde voedingsmiddelen en ingrediënten op het ontstaan van ziekten. Waar voorheen de nadruk lag op het produceren van voldoende calorieën is de grote uitdaging nu om die inzichten te vertalen in agrarische producten met een hoge voedingswaarde. Dat wil zeggen, producten met een hoog gehalte micronutriënten, zoals vitamines en mineralen en zogeheten secundaire metaboliëten zoals flavonoïden die een gunstig effect hebben op de gezondheid. Met name die laatste categorie stoffen kan ertoe leiden dat de veelgebruikte schijf van vijf voor gezonde voeding te zijner tijd wordt vervangen door een reeks van schijven van vijf voor verschillende leeftijden en leefstijlen.

Biobased economy

De zesde en laatste megatrend is de *biobased economy*, het gebruik van agrarische producten als brandstof en als grondstof voor de

chemische industrie en de bouw. Veel aandacht gaat momenteel uit naar de productie van biobrandstoffen, omdat die CO₂-neutraal zouden zijn. Die premisse is onjuist. De efficiëntie waarmee planten zonlicht omzetten in bruikbare energie is maximaal 3%, een fractie van die van zonnepanelen. Daardoor is het ruimtebeslag van biomassa heel groot. Bovendien levert de verbranding ervan extra CO₂ op, evenals fijnstof en andere vormen van vervuiling.

In de *biobased economy* moet wat ons betreft dan ook de nadruk liggen op het produceren van materialen en chemicaliën. Daarbij gaat het zowel om fijnchemicaliën zoals geuren en smaakstoffen en medicijnen als om bulkchemicaliën, zoals ethanol en fenol. Veel van die producten worden nu nog gemaakt van fossiele en andere uitputbare grondstoffen, zoals aardolie en aardgas, zand en cement. Alleen als er iets overblijft aan onbruikbare reststromen kan dat via pyrolyse een bijdrage leveren aan de energievoorziening.⁶

Naast de teelt van vlas en katoen voor textiel, hout voor constructie- en plaatmateriaal en slachtafval voor lijm en andere materialen heeft de chemische industrie in Nederland afgesproken om per 2030 ongeveer een derde van de grondstoffen die nu nog uit aardolie en aardgas worden gewonnen, te vervangen door biologisch materiaal. In de bouw zien we momenteel een sterke opkomst van hout als constructiemateriaal. Het grote voordeel daarvan is dat hout, zolang je het niet verbrandt, een vorm van CO₂-opslag (*sink*) is, terwijl bij de productie van staal en beton juist enorm veel CO₂ vrijkomt (*source*).

Uitdagingen

De megatrends die we hierboven hebben toegelicht, spelen een belangrijke rol in de ontwikkeling van een duurzaam voedselsysteem. Dat systeem staat wereldwijd voor grote uitdagingen. Om te beginnen moet de voedselproductie de komende dertig jaar stijgen met circa 50% om de dan levende 9 a 10 miljard

mensen van een volwaardig menu te kunnen voorzien. Uitbreiding van het landbouwareaal is uit den boze, sterker nog, om ecosystemen te behouden en te vergroten, moet er juist minder ruimte worden gereserveerd voor landbouw.

Iets dergelijks geldt ook voor de uitstoot van broeikasgassen. Wereldwijd kan ongeveer 24% van die uitstoot worden toegeschreven aan de landbouw, maar de variatie is groot. In Nederland is die uitstoot bijvoorbeeld minder dan 10% van het totaal. Voor een deel omdat andere bronnen meer uitstoten dan elders, maar voor een belangrijk deel ook omdat de hoeveelheid CO₂ per kilo product lager is dan het wereldwijde gemiddelde.

Het ontstaan van zoönosen is groter op kleinschalige bedrijven waar dieren buiten lopen

Inspeland op de zes megatrends menen we dat het Nederlandse en Europese landbouwbeleid zich moet richten op de grote uitdagingen waar het mondiale voedselsysteem mee geconfronteerd wordt. Dat wil niet zeggen dat Nederland de wereld moet voeden. Wel dat we onze kennis en expertise gebruiken voor het ontwikkelen van een efficiënte, en daarmee ook duurzame landbouw, gebaseerd op ecologische inzichten en de inzet van moderne technologie.

Een belangrijke kanttekening daarbij is dat er geen universeel toepasbaar model is voor duurzame landbouwontwikkeling en voedselvoorziening. Elk bedrijf, zelfs elk perceel is anders, zowel wat betreft fysische eigenschappen, zoals bodem en klimaat, als wat betreft sociale en economische omstandigheden, zoals de beschikbaarheid van arbeid en de

bereikbaarheid van afzetmarkten. De ambitie moet zijn dat boeren wereldwijd zowel over de kennis en vaardigheden beschikken als over de *tools* voor een optimale bedrijfsvoering. Daarin passen geen ideologisch geïnspireerde taboes op kunstmest, bestrijdingsmiddelen en moderne genetische technieken voor veredeling.

Structuurbeleid

Voor Nederland en Europa (en waarschijnlijk ook elders) vraagt dat ten eerste om een structuurbeleid gebaseerd op het uitgangspunt dat bodem- en waterhuishouding bepalend zijn voor het landgebruik. Op nationaal niveau gaat het om het aanwijzen van een Agrarische Hoofdstructuur, die de beste gronden omvat voor intensieve, grondgebonden landbouw. Het concept dateert al van eind jaren zeventig, maar kreeg vooral het afgelopen jaar meer aandacht als thema in de discussie over de druk op de ruimte.⁷

Complementair daaraan wordt de Ecologische Hoofdstructuur uitgebouwd, het geheel van natuurgebieden (Natura 2000) dat via natuurcorridors met elkaar is verbonden. Ook moet er een overgangszone met extensieve landbouw komen in combinatie met zorg, recreatie en behoud van cultuurhistorische waarden. In die laatste categorie passen ook de natuurinclusieve landgoederen die door Eric Brinckmann worden bepleit.⁸ Ze passen uitstekend in een extensieve landbouw, maar dragen weinig bij aan voedselzekerheid, terwijl de milieubelasting per kilo product relatief hoog is. Geen reden dus om dit concept op grote schaal uit te rollen.

Op Europees niveau is het eveneens mogelijk om een flink deel van het areaal uit productie te nemen ten behoeve van natuur, zorg en recreatie, blijkt uit het WRR-rapport *Grond voor keuzen*. Dit rapport dateert al uit 1992 maar heeft nog weinig aan actualiteit ingeboet.⁹ Ook op mondiaal niveau is het verstandig om ontwikkelingen te stimuleren waarbij de comparatieve voordelen van beschikbare

landbouwgronden zo goed mogelijk worden benut. Een ontwikkeling die des te meer noodzakelijk is om bedreigde natuurgebieden veilig te stellen.¹⁰

Verdienvermogen

Op de tweede plaats vraagt de ontwikkeling van duurzame landbouw om een beleid gericht op het verdienvermogen van het boerenbedrijf. Er moet een zodanig rendement zijn dat de boer er een redelijk inkomen aan overhoudt. Instrumenten daarvoor zijn het markt- en prijsbeleid en het grondbeleid. Om met het laatste te beginnen: In Nederland is de agrarische waarde van een hectare landbouwgrond minder dan de helft van de vastgoedwaarde. De bank geeft krediet op basis van de vastgoedwaarde, maar het gevolg is dat boeren een negatief inkomen hebben. Alleen met een actief grondbeleid is het mogelijk om het verschil tussen agrarische en vastgoedwaarde te verkleinen en het verdienvermogen van de boer te vergroten.

Een ander belangrijk instrument is het markt- en prijsbeleid. Te vaak heeft de overheid haar rol als marktmeester verwaarloosd. De uitdaging is om een mechanisme te ontwikkelen dat boeren een eerlijke prijs garandeert, overproductie (boterbergen en wijnplassen) voorkomt en milieuschade tegengaat. In haar *New Farm Economy* pleit de voormalige Amerikaanse presidentskandidaat Elisabeth Warren voor beheersing van het aanbod via een combinatie van quotering en gegarandeerde bodemprijzen.¹¹ Of dat ook een oplossing is voor Nederland en de Europese Unie moet blijken, maar het is wel een richting die perspectief biedt voor een Mansholtbeleid 2.0.

Innovatie

Op de derde plaats ten slotte moet er meer en ook gericht worden geïnvesteerd in onderzoek en innovatie. Anders dan buurlanden koos Nederland ten tijde van de landbouwcri-

sis van honderdvijftig jaar geleden niet voor protectionisme (Frankrijk, Duitsland) of voor een *laissez faire*-beleid, zoals in het Verenigd Koninkrijk. In ons land werd deze crisis het hoofd geboden door in te zetten op innovatie en het optuigen van een stelsel van onderzoek, onderwijs en voorlichting. Aan die keuze die anderhalve eeuw geleden werd gemaakt door de Staatscommissie voor de landbouw danken we ook heden ten dage nog het duurzame en innovatieve karakter van vrijwel alle agrarische bedrijfstakken.

Opnieuw staat het wereldwijde voedselstelsel voor de enorme uitdaging om tegen de achtergrond van klimaatverandering meer voedsel te produceren met een hogere voedingswaarde en een veel lagere belasting van milieu en natuur. Met gerichte investeringen in onderzoek en innovatie en intensieve samenwerking tussen onderzoek en praktijk (Nederland als proeftuin) kunnen we adequaat inspelen op de hiervoor beschreven megatrends. Alleen op die manier kunnen we de uitdagingen van onze tijd het hoofd bieden.

Noten

- 1 Graanequivalent is de hoeveelheid aardappelen, bieten of andere gewassen omgerekend naar kilo's graan op basis van het gehalte aan droge stof.
- 2 zoals Christian Durnberger het beschrijft in zijn 'Ethiek voor de landbouw'.
- 3 De term 'evergreen revolution' is gemunt door een van de vaders van de groene revolutie, M.S. Swaminathan en verwijst naar een transitie gericht op hoge opbrengsten op een manier die geen schade toebrengt aan milieu en natuur, economisch levensvatbaar is en sociaal geaccepteerd. Swaminathan MS. *An evergreen revolution*. *Biologist* (London). 2000 Apr;47(2):85-9. PMID: 11190235.
- 4 De volatiliteit van de termijnmarkten wordt in belangrijke mate veroorzaakt doordat de laatste tien, vijftien jaar ook niet-gebruikers actief zijn op die markten, met name index- en hedgefondsen die geld verdienen door te speculeren op dalende en stijgende prijzen.
- 5 Zie: www.drgoodfood.org/nl/nieuws/laat-voedsel-uw-medicijn-zijn-hippocrates
- 6 Bij pyrolyse wordt biomassa verhit bij hoge temperatuur zonder dat er zuurstof bij komt. Het levert gas, olie en een koolstofhoudende reststof.
- 7 Rabbinge, R. & Winsemius, P. (2020, september). Landelijk gebied opnieuw inkleuren. *Vork*.
- 8 E.Brinckmann (2021, april). Goed boeren in het landschap van de toekomst. *Socialisme & Democratie* 2021/2.
- 9 WRR (1992). *Grond voor keuzen: vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap*, SDU 's Gravenhage ISBN 90-399-0308-5.
- 10 WRR (1994). *Duurzame risico's, een blijvend gegeven*. SDU Uitgeverij 's Gravenhage.
- 11 Warren, E. (2019, 7 augustus). *A New Farm Economy*.

Vertrouw niet op megatrends: natuur is meer dan handelswaar

Reactie op Rabbinge en Van Kasteren

Kiezen voor technische innovatie en opschaling in de landbouw zal nog decennia zorgen voor meer uitstoot van broeikasgassen. Beter is het nu enkele fundamentele keuzes te maken: voedselverspilling tegengaan en minder vlees produceren.

ERIC BRINCKMANN

Eric Brinckmann is mede-beheerder van landgoed het Lankheet en veldonderzoeker voor Landschapsecologische Systeem Analyses (LESA's).

Het artikel van Rudy Rabbinge en Joost van Kasteren over de zes megatrends in de landbouw past binnen de traditie van de grootschalige, industriële landbouw. De conclusies betreffen dan ook het reguliere vooruitgangs- en maakbaarheidsdenken dat primair gericht is op technische oplossingen. De megatrends zijn er een direct gevolg van, dus is het niet moeilijk om ze als onontkoombaar te suggereren. Rabbinge en Van Kasteren gaan voorbij aan het feit dat het mechanisme dat met dit denken samenhangt ons – los van zegeningen, laat dat ook gezegd zijn – in de huidige klimaat- en biodiversiteitscrisis heeft gestort, dat het ontwikkelingslanden van hun eigen landschapssystemen berooft en dat fundamentele keuzes worden ontlopen. Die keuzes zijn: minder vleesproductie, een meer plantaardige landbouw en het verweven van landschapsfuncties.

De ecomoderne benadering (Mansholt 2.0) houdt vast aan een zo hoog mogelijke en dus nog intensievere productie tegen zo laag mogelijke kosten. We weten dat dit tot perverse prikkels leidt: voedsel wordt zo goedkoop dat we 30% verspilling van de totale productie op de koop toe nemen omdat verwerking ervan te duur is. Dit is een onverantwoord gebruik van grondstoffen, arbeid en een volstrekt onnodige belasting van ecosystemen.

De 'natuurwinst' waarvan gesuggereerd wordt dat die samen kan gaan met de ecomoderne landbouwbenadering, is tot nu toe onmogelijk gebleken. Natuurbehoud en -ontwikkeling is hier immers een economische restcategorie, want is financieel pas mogelijk nádat de voedselproductie is opgeschaald en onderwijl nog meer natuurlijk landschap is opgeofferd. Deze benadering definieert natuur louter als handelswaar

en gaat voorbij aan wat het feitelijk is: een waarde in zichzelf.

Het inzetten op een (wereldwijd) verwevingslandschap van de functies bos, natuur en landbouw genereert de grootste biodiversiteit (meer dan grootschalige natuur). Het is de afwisseling die een enorme verscheidenheid aan flora en fauna oplevert, dat komt vooral door de overgangszones van bosranden, heggen en (voeder)hagen, gras- en bouwland, de dynamiek van grondbewerking en oogstritmes en een variëteit aan verweven water- en landschapselementen. Bovendien is het veel minder kapitaalintensief, terwijl versneld klimaatdoelen kunnen worden gerealiseerd.

Dus waarom de scheiding in stand houden, sterker nog: verscherpen, als een combinatie alleen maar voordelen heeft? De opschaling samen met het 'biobased' maken van de economie, die ecomodernisten propageren, gaat bovendien nog zeker decennia gepaard met

Het is tot nu toe onmogelijk gebleken natuurwinst te boeken met ecomoderne landbouw

een structurele verhoging van de uitstoot van broeikasgassen, zowel wat de agrarische bodem betreft als de productie van de techniek zelf. Voedselzekerheid mag daarbij geen doorslaggevend argument zijn: indien we minder intensief vlees-georiënteerd produceren, met de bodembiologie meewerken, voedsel eerlijker beprijzen (niet met quoteren of met bodemprijzen, maar naar rato van de bijdrage aan milieu- en klimaatdoelen) dan kunnen we op het huidige landbouwareaal, inclusief (nieuwe) natuur, deze eeuw zelfs een fors groeiende wereldbevolking voeden.¹

Dat vraagt niet om het volgen van of louter inspelen op trends als een vanzelfsprekend gegeven, maar om het grondig doordenken ervan en deze gericht proberen om te buigen naar de sociale en dús ook ecologische keuzes die we wat de landbouw betreft moeten maken. Die keuzes zijn nogmaals: bodemverbetering door natuurlijke systemen te integreren, minder vleesproductie en dús een plantaardigere landbouw in combinatie met het tegengaan van de enorme voedselverspilling door een klimaatgerelateerde beprijzing van levensmiddelen. Die keuzes zijn niet altijd gemakkelijk, maar wel noodzakelijk. Dit laatste is mijns inziens de intrinsieke boodschap van het PvdA-beginselprogramma uit de zeventiger jaren.

Eén cruciaal beginsel uit dat beginselprogramma vergeten Rabbinge en Van Kasteren in hun artikel te noemen dat is niet los te zien is van de landbouwopgave: *internationale solidariteit*. Deze moest vooral niet (!) begrepen worden als het dwingen van andere culturen in westerse productiesystemen. En dat is wel wat de logische consequentie was van de introductie van de industriële landbouw in ontwikkelingslanden, een tendens die nog versterkt zal worden door ecomodernistische varianten.

Het ging er toen vooral om het *contraproductieve karakter* van ons productiesysteem in de gaten te krijgen: de enorme impact ervan op de arbeidsverhoudingen in de wereld, vooral die varianten die leiden tot nieuwe vormen van slavernij, de ontwrichting van andere, meer omgevings- en gemeenschapsgerichte culturen en de daarmee samenhangende vernietiging van het milieu. Die opgave om inzichtelijk te maken wat onze zo volprezen efficiënte landbouw hier en wereldwijd tot gevolg heeft, hoort bij de politieke opdracht van de sociaal-democratie.

Het lijkt me nog even actueel om die consequenties te doordenken als toen. Beter is het de kleinschalige boerenbedrijven wereldwijd te ondersteunen met gerichte kennis en technieken, dan ze in een ecomoderne opschaling te dwingen. Uiteindelijk is dat eerlijker, goedkoper en efficiënter. Denk daarbij aan

rijstboeren die met droogtetolerante rassen en waterbesparende technieken goed kunnen produceren, veel minder methaan uitstoten

en meer inkomen genereren. Deze kleinschalige boeren zijn verantwoordelijk voor 70% van de wereldvoedselvoorziening.²

Noten

1 Cassidy, E., Muller, A. et al (2017). Strategies for feeding the world more sustainably with organic agriculture.

Nature Communications 8:1290; Cassidy, E. et al (2013). Redefining agricultural yields: from tonnes to people nourished per hectare. *Environmental research letters* 8.

2 IAASTD. (2009). *Agriculture at a Crossroads*. Global Report; IAASTD (2019), *Transformation of our food systems, The making of a paradigm shift*. reflections since IAASTD – 10 years on.

(advertentie)

NU IN DE BOEKHANDEL



176 pagina's

Prijs € 16,99

Isbn 9789461645326



Van #Me Too-feministen, Black Lives Matter-activisten, witte suprematisten tot islamisten en borealen: er woedt een hevige strijd om de sociale verbeelding van het Westen.

Waar komt de behoefte aan erkenning vandaan? Wat is de inzet van de strijd? Op welke wijze wordt ze gevoerd? En waarin verschilt polarisatie van politiek?

Hans Boutellier onderzoekt deze fascinerende strijd en zoekt het nieuwe Westen in termen van wederkerigheid en een bezielde geloof in de democratische rechtsstaat.

Hans Boutellier (1953) is hoogleraar Polariserend en Veerkracht aan de Vrije Universiteit. Over zijn werk schreef de pers: 'een lichtgevend proefschrift' (Paul Schnabel), 'een langgerekte Aha-Erlebnis' (NRC-Handelsblad), 'een scherp oog voor de tijdgeest' (De Volkskrant). Dit boek is een volgende stap in zijn werk.

A.L. Snijders

Zware Dobber

Mijn eerste zelfstandige passen maakte ik in 1938 in het Beatrixpark in Amsterdam-Zuid. Ik was in het jaar daarvoor geboren in de Roompotstraat, niet ver van het park. Vanmorgen, 31 mei 2021, toen het weer wat warmer werd, maakte ik een wandeling langs de Berkel, een kleine 'rivier' niet ver van mijn huis. De eerste keer dat ik deze wandeling maakte, was in 1971, het jaar dat ik in de Achterhoek kwam wonen. Vandaag was ik van plan de Staringkoepel te bezoeken, een in de negentiende eeuw gebouwde, witgepleisterde theekoepel. Altijd als ik daar loop raak ik gefascineerd door de naam van de eigenaresse, Constantia Ernestine Theodora Staring, jongste dochter van de beroemde dichter. Deze drie namen hebben altijd op mijn verbeelding gewerkt, maar hierover zal ik zwijgen, om mijn reputatie geen kwaad te doen. Om de koepel te bereiken moet je het water oversteken met een ijzeren pont die je zelf met de hand kan bedienen. Ik heb het vaak gedaan maar deze keer lukte het niet, hij kwam niet van z'n plaats. Het duurde lang voordat ik ontdekte dat er een slot was geplaatst. Omdat de autoriteiten hadden verzuimd me te vertellen wat er aan de hand was, liep ik chagrijnig terug naar de parkeerplaats. Daar bleek tot mijn schande dat ik zelf het mededelingenbord had gemist. Ik las dat de Staringkoepel was gesloten ivm de maatregelen tegen het virus. Onder normale omstandigheden is de koepel onbemand en voor iedereen toegankelijk. Hij ziet er van binnen en buiten goed verzorgd uit, terwijl het gastenboek verradt dat er veel mensen een bezoek brengen zonder schade te veroorzaken. Ik ben er een keer met een gast geweest die heel ongewoon reageerde. Het was een Nederlander die Europeaan was. Hij woonde al vijftig jaar in Frankrijk en was doordrongen van Europa. Toen hij las dat de Staringkoepel was gerestaureerd met (gedeeltelijk) Europees geld, ontstak hij in woede. Nederland was een profiteur, een rijk land dat natuurlijk geld genoeg had om zoiets zelf te bekostigen. We zaten op de eerste verdieping, ik probeerde zijn aandacht te richten op het prachtige uitzicht, de grote bomen, het water, de koeien en de paarden. Vergeefs, hij werd steeds kwader, hij keerde zich van me af, hij wilde niets meer met me maken hebben. Ik vroeg aan een toerist van Canadese komaf hoe hij erover dacht, maar de brave man was hier in Nederland om het graf van z'n grootvader te bezoeken en begreep niets van de ruzie tussen twee Nederlanders over het besteden van Europees hulpgeld. Dit nietige incident deed me beseffen dat Europa een zware dobber zal blijven.

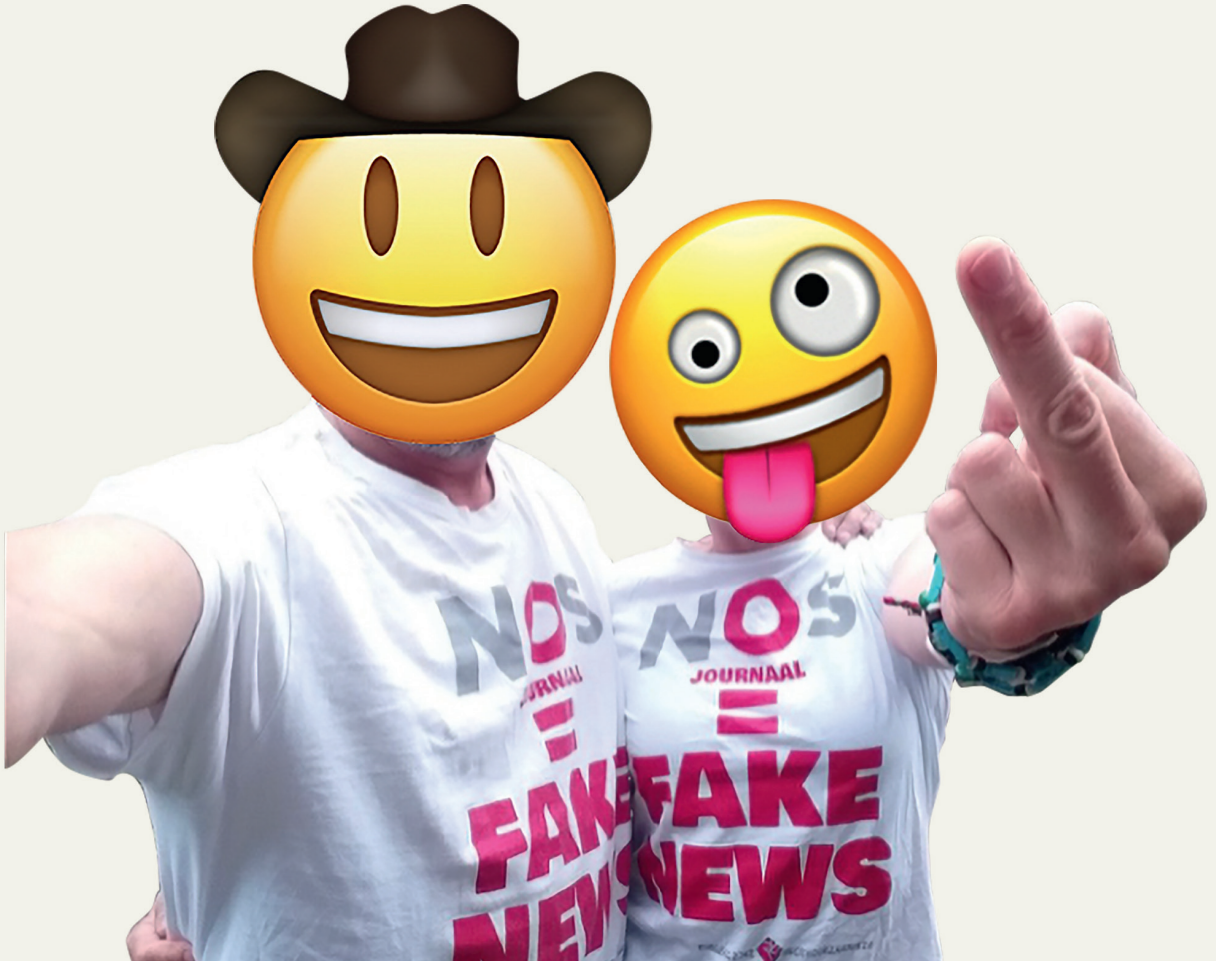
S&D online lezen

Abonnees van S&D kunnen de meest recente artikelen direct online lezen.

Wilt u S&D online lezen en/of per mail geattendeerd worden op nieuwe artikelen? Geef dan uw naam en e-mailadres aan ons door via send@wbs.nl. Wij sturen u vervolgens de gegevens toe waarmee u een account kunt aanmaken op de website van de Wiardi Beckman Stichting.

- 3 *Redactioneel* Lange geschiedenis en korte verhalen
- 4 *Column* **Bram van Welie** Bedenk goed wat je met de NPO-gelden doet
- 5 **Frans Verhagen** De VS van Biden: lessen van een oude man
- 12 **Annemarieke Nierop & Bram van Welie** Goed onderwijs gaat over meer dan rekenen en taal – interview Gert Biesta
-
- 18 **Toekomststrategieën voor sociaal-democraten**
- 20 **Matthijs Rooduijn** Something old, something new, nothing borrowed, nothing blue
- 29 **Philip van Praag** Linkse samenwerking: niet zonder de SP
- 36 **Rodrigo Fernandez & Angela Wigger** De noodzaak van een radicaal links antwoord op het neoliberale kapitalisme
- 47 **Tony Blair** Zonder radicale vernieuwing zal Labour het niet redden
- 54 *Column* **Klara Boonstra** Over arbeiders, wakkere jongeren en solidariteit
-
- 55 *Over beginselen* **Luna Koops** Respect is het fundament van een sociaal-democratische samenleving
- 57 **Flip de Kam, Wimar Bolhuis & Jasper Lukkezen** Nieuwe uitgangspunten voor het begrotingsbeleid
- 69 **Rudy Rabbinge & Joost van Kasteren** Mansholt 2.0: combineer ecologische inzichten en moderne technologie
- 78 **Eric Brinckmann** Vertrouw niet op megatrends: natuur is meer dan handelswaar
- 82 **A.L. Snijders** Zware dobber





Complottheorieën en alternatieve waarheden

MICHAEL HAMELEERS

HET GEVAAR VAN
ONT-DEMOCRATISERING

Ruud Koole, Wimar Bolhuis,
Paul de Beer, Leonard Besselink



Jaargang 78, nummer 4, augustus 2021

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

Wimar Bolhuis

Klara Boonstra

Ruud Koole

Wiljan Linders (*eindredactie*)

Marijke Linthorst

Kiza Magendane

Annemarieke Nierop (*hoofdreductie*)

Bram van Welie

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

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail send@wbs.nl

Vormgeving

Jaap Swart (*omslag & lay-out*)

Abonnementen

Bel 06 206 12 852,

mail info@vangennep-boeken.nl

voor een abonnement of kennis-
makingsnummer of meldt u zich
aan via het formulier op

www.vangennep-boeken.nl.

Uitgever

Uitgeverij Van Gennep

Emmastraat 69

1814 DM Alkmaar

info@vangennep-boeken.nl

06 206 12 852

Abonnementsprijzen per jaargang

▶ Student/aio/oio/Jong WBS/Jonge Socialisten: € 25

▶ 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

© 2021 Uitgeverij Van Gennep

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

Foto inzet: Chantal Bekker

Redactioneel

Broodjes etende elite

Voor het Van Waarde-project interviewden WBS-medewerkers zo'n tien jaar terug tientallen leraren, verplegers, agenten, kleine ondernemers, marktkooplui, fotografen, schoonmakers, buschauffeurs en allerlei anderen over hun leven en werk. Een van de boegbeelden van Van Waarde werd Brigitte de Waal, die we spraken nadat ze door een nieuwe aanbestedingsronde nog maar anderhalve minuut de tijd kreeg om een heel klaslokaal schoon te maken. Ze mopperde over de 'broodjes etende elite', waarbij ze ons wat ongemakkelijk liet raden of ze het over ons wanna be politici had of over het management van het bedrijf waarvoor ze werkte.

In S&D gaat het de laatste tijd vaak over de groeiende kloof tussen praktisch en theoretisch geschoolden. Van Waarde toonde aan dat die kloof niet zo onoverbrugbaar is dat je elkaar niet meer kunt verstaan: een gesprek voeren over wat goed werk is ging zonder moeite, eigenlijk met iedereen. Door in abstracties te praten maak je het probleem soms ook groter dan nodig is. Hoe politici praten (en of ze oprecht geïnteresseerd zijn, welke waardeoordelen ze uitstralen) doet ertoe. Dat laten Kjell Noordzij, Willem de Koster en Jeroen van der Waal dit nummer zien met hun onderzoek naar politiek wantrouwen.

Michael Hamelers schrijft over een onderwerp dat daaraan raakt: hoe desinformatie vooral de sentimenten en angsten versterkt van kwetsbare groepen in de samenleving die zich niet vertegenwoordigd voelen door de gevestigde orde.

Ruud Koole benoemt, in een artikel gebaseerd op zijn boek *Twee Pijlers*, het risico dat kiezers en volksvertegenwoordigers steeds minder invloed krijgen. Wimar Bolhuis, Leonard Besselink en Paul de Beer reflecteren op deze constatering.

Verder schreven Paul Tang en Maurijn Rezvani een verslag van de strijd tegen internationale belastingontwijking (waar eindelijk voortgang op is), en vindt u dit nummer een vertaling van een artikel van Mariana Mazzucato waarin ze oproept een nieuw industriebeleid te voeren met het ambitieniveau van het Apollo-programma van een halve eeuw terug.

Veel leesplezier toegewenst.

Annemarieke Nierop, hoofdredacteur

Het tegelwipeffect

Door **Meike Bokhorst**

Redactielid S&D, projectleider armoede bij De Nationale ombudsman, senior onderzoeker Universiteit Utrecht en senior wetenschappelijk medewerker bij de WRR

In een voortuin van een corporatiewoning vlakbij station Den Haag Centraal ligt het vuil al jarenlang vuistdiep. Glas, blikjes, plastic, sigarettenpeuken, wietzakjes, aanstekers. De erfenis van hangjongeren die voor de deur gratis konden parkeren en zich achter de hoge struiken ongezien waanden. De gemeente heeft betaald parkeren ingevoerd en de struiken op een meter hoogte afgezaagd. De jongeren zijn vertrokken, maar de troep is gebleven. De jonge bewoner heeft de voordeur al jaren niet meer in gebruik en de gordijnen de hele dag dicht. Ze leeft met de rug naar de straat.

Het wijkcentrum grijpt het NK tegelwippen en de actie NLdoet aan om de verwaarloosde voortuin met PvdA-vrijwilligers eens goed aan te pakken. Den Haag staat op de 57e plek met ruim elf gewipte tegels per duizend inwoners. Utrecht en Rotterdam doen het met 17 en 18 tegels aanzienlijk beter. Om nog maar te zwijgen van Amsterdam die met bijna 50 tegels net niet in de top-twintig staat. Vol idealisme gaan we de strijd aan met de andere gemeenten. Hoewel Den Haag in 2017 nog uitgeroepen werd tot de groenste stad van Nederland is het stationsgebied een stenenwoestijn. De hoge torens van het zakencentrum omringen de corporatiewoningen. En dan moeten er nog 20.000 woningen bijkomen op het nabijgelegen bedrijventerrein.

Wij van de partij van de tuinarbeid komen aanzetten met planten, potgrond en rood-

groene bedoelingen, maar de bewoner zou het liefst de tuin vol tegels zien. Wij maken ons zorgen over de hitte in de stad, de klimaatverandering en de vraag of we het einde van de eeuw wel halen. Maar de mensen met weinig inkomen in deze wijk maken zich zorgen of ze het einde van de maand wel halen. De bewoner van de verwaarloosde voortuin heeft zelf zo weinig energie dat ze verwacht na even meegeholpen te hebben drie dagen op de bank te moeten liggen. Ondertussen komen de burens, omwonenden en de wijkagent een praatje maken en vertellen ze hoe fijn ze het vinden dat de voortuin nu eindelijk wordt aangepakt. Ook elders in de straat komen mensen naar buiten om hun tuinen op te knappen.

Het wijkcentrum helpt de bewoners om de leefbaarheid te vergroten door het tuinafval af te voeren en onderhoudsarme planten beschikbaar te stellen. Ze signaleren waar mensen problemen hebben en hulp nodig hebben. De coronatijd maakt het lastiger om mensen te bereiken, terwijl de problemen groeien. Alle publieke activiteiten zijn opgeschort en ook de buurtcafés vielen weg als ontmoetingsplekken. Mensen trekken zich nog verder terug achter de voordeur.

Aan het eind van de ochtend is de tuin opgeknapt en aangeharkt. De grote struiken zijn eruit, onderhoudsarme planten staan erin. Tot grote verrassing van de bewoner hebben we onder het vuil een groot tegel terras opgegraven. De positie van Den Haag op het NK is hiermee dus nog verder gezakt. Maar de mensen van het wijkcentrum zijn erg tevreden. En het mooiste is dat ze voor het eerst een glimlach hebben gezien op het gezicht van de bewoner.

‘Vroeger zaten d’r ook echt arbeiders in de Kamer, nu niet één’

Philip van Praag liet in het vorige nummer van *S&D* zien dat in Nederland een nieuwe vorm van verzuiling aan het ontstaan is tussen praktisch en theoretisch geschoolden, waarbij praktisch geschoolden steeds minder vaak ‘links’ stemmen. Politieke partijen die deze nieuwe verzuiling willen doorbreken moeten er beter op letten dat ook praktisch geschoolden zich door hen vertegenwoordigd weten in de politieke arena.

KJELL NOORDZIJ, WILLEM DE KOSTER & JEROEN VAN DER WAAL

Kjell Noordzij is als promovendus cultuursociologie en politieke sociologie verbonden aan de afdeling bestuurskunde en sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Willem de Koster en Jeroen van der Waal zijn als respectievelijk hoogleraar algemene sociologie, in het bijzonder cultuursociologie, en hoogleraar stratificatiesociologie verbonden aan dezelfde afdeling

Voor een onderzoek naar politiek wantrouwen onder praktisch geschoolden spraken we in 2019 intensief over de politiek in het algemeen en politici in het bijzonder met 26 burgers die als praktisch geschoolden kunnen worden aangeduid. Veel van de deelnemers aan ons onderzoek waren ten tijde van het gesprek werkloos of hadden een praktisch beroep en geen van hen had een hbo- of woopleiding.¹ Tijdens de open gesprekken, die veelal in kleine groepen en op verschillende locaties in het land plaatsvonden, stond de inbreng van deelnemers zelf centraal. Hierdoor spraken zij niet alleen over hun wantrouwen in de politiek en politici, maar ook over specifieke politieke partijen en politici, waaronder

de PvdA. Hoewel de PvdA niet het centrale gespreksthema was, kwam de partij wel herhaaldelijk spontaan ter sprake.

De geïnterviewden kunnen worden gerekend tot de traditionele achterban van de PvdA. Hun opmerkingen over de partij, en vooral waarom zij deze de rug hebben toegekeerd, zijn in dat opzicht zeer relevant voor de partij. Omdat het onderzoek in 2019 plaatsvond gaan de opmerkingen niet in op de actuele politiek – en gaan ze ook niet altijd over de huidige politieke hoofdpersonen – maar dat doet niet af aan de lessen die hieruit getrokken kunnen worden. Drie soorten denkbeelden over de PvdA komen uit de gesprekken naar voren, waarvan de eerste twee ook al in

eerder commentaar op de electorale crisis van de partij worden genoemd.

Als eerste vinden sommigen dat de PvdA beleid voorstaat waar zij zich niet in kunnen vinden, in het bijzonder waar het gaat om economische thema's zoals herverdeling of pensioenen. Dit komt niet doordat de meesten rechts georiënteerd zijn. Integendeel, juist op economisch terrein zijn veel van de deelnemers aan ons onderzoek links georiënteerd. Zij schrijven veel van wat zij op economisch gebied om zich heen zien gebeuren – terecht of onterecht – toe aan een falende PvdA die niet voor hun standpunten pleit of verkeerde keuzes heeft gemaakt. Dit stelt hen teleur, omdat de PvdA zich volgens hen juist hard moet maken voor deze thema's.

‘Als ze aan de macht zijn, dan beweren ze dit, zitten ze in de oppositie, beweren ze het tegenovergestelde’

Zo zegt Elisabeth, 62 jaar, dat Lodewijk Asscher 'staat voor [...] wat de PvdA niet moet zijn: [...] de afbraak van sociale werkplaatsen, en noem maar op'.² In een ander gesprek vertelt Cornelis, een 53-jarige expeditiemedewerker, dat hij van huis uit altijd had meegeregend om op de PvdA te stemmen door 'wat ze regelde voor het volk: [...] pensioenen, uitkeringen, als je werkloos was [...]'. Robert, 60 jaar, is het met hem eens dat die tijd voorbij is: 'Dan praat je over de tijd van Joop den Uyl.'

Een tweede visie op de PvdA onder onze deelnemers aan het onderzoek is dat de partij ongeloofwaardig is vanwege regeringsdeelname aan Rutte II. Harm, een 57-jarige metaalbewerker, krijgt hierdoor een slecht gevoel bij de PvdA: 'Als ze aan de macht zijn, dan beweren ze dit, zitten ze in de oppositie, beweren ze het

tegenovergestelde.' Samen met Sylvia, 62 jaar, valt het hem bijvoorbeeld op dat Lodewijk Asscher tegen wetten is die hij eerder zelf door de Kamer heeft gelooft. In een ander interview neemt Peter, een 60-jarige deurwaarder en ambtelijk secretaris, het de PvdA kwalijk dat ze in Rutte II 'volkshuisvesting [hebben] kapot gemaakt [en] nu proberen ze dat weer als oppositiepartij [te] repareren'. Volgens Peter tast dit de geloofwaardigheid van zowel de partij als die van Asscher aan.

Een derde, laatste, visie op de PvdA richt zich specifiek op de manier waarop degenen met wie wij spraken zich verhouden tot de *politici* van de partij, iets wat naar ons beste weten vooralsnog sterk onderbelicht blijft in bestaande evaluaties van het verlies van stemmen voor de PvdA.

Mensen die voor de politiek geleerd hebben

De deelnemers aan ons onderzoek halen verschillende redenen aan waarom zij niet op de PvdA-politici zouden stemmen of waarom ze deze politici zelfs wantrouwen. Zo beschuldigen zij de politici van een gebrek aan autoriteit en daadkracht, wat niet verrast aangezien goed gedocumenteerd is dat praktisch geschoolden gemiddeld genomen meer autoritaire voorkeuren hebben.³

Vooral de oudere deelnemers zagen die autoriteit en daadkracht nog wel bij oud PvdA-politici. Johannes, een 56-jarige boer, spreekt zijn waardering uit voor politici als Wim Kok: 'Die stond er gewoon, [...] dat was echt een minister.' Gerrit, een 54-jarige postbode, plaatst politici als Kok en Den Uyl, waarvan het leek 'alsof die in staat waren om een veel zwaardere last op hun schouders te nemen', tegenover politici van tegenwoordig, waarvan hij 'de indruk [krijgt] dat een aantal niet hard genoeg met hun vuist op tafel kunnen slaan'.

Veel van de deelnemers ervaren een gebrek aan vertegenwoordiging door de PvdA-politici die verder gaat dan een vermeend gebrek aan daadkracht: ze zijn teleurgesteld in de afwe-

zigheid van arbeiders en praktisch geschoolden bij de PvdA. PvdA-politici zouden weinig inzicht en affiniteit hebben met de leefwereld van 'de gewone man'. Staan voor 'de gewone mens, voor ons' ziet Esther, een 41-jarige typiste, als 'de taak van de PvdA'. Maar hier slaagt de partij niet in, vindt zij.

Ook Harm vindt de PvdA 'niet meer wat 'ie was: [...] als je zoveel jaar terugging, zaten d'r ook echt arbeiders in de Kamer'. Volgens Harm heeft dit deels te maken met een oververtegenwoordiging van 'mensen die voor de politiek geleerd hebben, [...] d'r is in principe niet één die voorheen arbeider was'. Hetzelfde zien we bij de 57-jarige taxichauffeur Jolanda. Zij benadrukt dat oud-FNV-voorzitter Wim Kok haar aansprak om 'waar hij vandaag komt en waar die terechtgekomen is. [...] Als je van FNV'er [...] opgeklommen bent en je kan daarvandaan doorstappen in de politiek, dan heb je het in mijn ogen goed gedaan en dan kom je uit een ervaringssituatie. Dat je weet waarover je spreekt en dat je weet wat de mensen bezighoudt.'

Het is niet alleen de werkervaring van PvdA'ers die zou getuigen van hun geringe inzicht in de leefwereld van de deelnemers aan ons onderzoek. Ook de observatie dat veel politici er simpelweg anders uitzien dan 'de gewone man' en een andere levensstijl hebben, wijst volgens onze deelnemers op de afwezigheid van de arbeider. Hendrik, een 53-jarige elektricien, onderstreept het belang hiervan als hij zegt dat het voor SP- en PvdA-politici wel degelijk uitmaakt of ze 'in een eenvoudig colbertje met een broek en schoenen [staan], [of] in driedelig pak'.

Culturele afstand

Juist het beeld dat menig PvdA-politicus is losgezongen van 'gewone mensen' raakt aan een breder gevoel niet voldoende vertegenwoordigd te worden door politici. Dat veel praktisch geschoolden dit zo ervaren is niet gek, aangezien hoger opgeleiden in vrijwel alle politieke domeinen oververtegenwoordigd zijn:

in de rechterlijke macht, de overheid, maar ook in ons nieuwgekozen parlement.⁴ Dit maakt niet alleen dat de inhoudelijke standpunten van hoger opgeleiden meer weerklank vinden in de volksvertegenwoordiging, maar betekent ook dat de gebruiken, levensstijl en het wereldbeeld van hoger opgeleiden het politieke domein domineren.⁵

Eerder onderzoek heeft laten zien dat veel praktisch geschoolden en inwoners van perifere gebieden ervaren dat politici ver van hen verwijderd staan. Daarnaast hebben zij vaak het idee dat politici niet goed weten wat er in hun levens speelt en ervaren ze gevoelens van onderschikking, achterstelling en wantrouwen.⁶ Tegen deze achtergrond is het geen verrassing dat de relatieve ondervertegenwoordiging in de politiek onder praktisch geschoolden met zich meebrengt dat zij zich op een heel andere manier tot de politiek en volksvertegenwoordigers verhouden dan hoger opgeleiden. Dat leidt niet in de laatste plaats tot versterking van het idee dat praktisch geschoolden minder geschikt zouden zijn voor de politiek.⁷

Aan de hand van onze diepte-interviews met praktisch geschoolden hebben wij deze gevoelens van afstand tot politici grondig onderzocht. Wat maakt specifiek dat zij veel politici als ver verwijderd van hun leefwereld zien en wat betekent dit voor hen zelf? En hoe speelt deze afstand precies een rol in de manier waarop zij tegen politici aankijken? Onze gesprekken leggen, in lijn met bovengenoemde literatuur, diepgewortelde gevoelens van culturele afstand tot politici bloot: deelnemers zien menig politicus als iemand die losgezongen is van wat zij 'het volk' noemen. Wie precies tot 'het volk' behoren wordt niet heel nauwkeurig gedefinieerd maar de aanduiding blijkt vooral bedoeld te worden voor een homogene groep die afstaat van en zich verzet tegen een geprivilieeerde, hoogopgeleide elite.⁸

Uiteraard is er al geruime tijd volop aandacht voor populistische politici als Geert Wilders, die door middel van hun retoriek

'het volk' een stem proberen te geven in de politiek. Daarbij wordt populisme vaak beschreven als een communicatiestijl waarbij politici zich *uitspreken over het volk*. De in ons onderzoek blootgelegde *ervaren culturele afstand tot politici* is iets anders dan een behoefte aan zulke populistische retoriek.⁹ Drie aspecten van culturele afstand worden door de deelnemers aan ons onderzoek veel aangedragen.

Als eerste zien zij menig politicus als niet sensitief voor de manier waarop zij – en daarmee 'het volk' – leven. En als sommige politici al weten hoe 'het volk' leeft en waarmee zij te maken krijgt in het dagelijkse leven, dan vinden ze dat ze 'daar gewoon schijt aan hebben', zoals de 56-jarige Pauline het verwoordt.

Net als bij de manier waarop onze deelnemers over PvdA-politici spraken, wordt dit vooral toegeschreven aan de hogere opleidingsniveaus van politici, wat maakt dat ze andere (werk)ervaringen hebben, maar ook aan hun levensstijl. Zo zegt Thomas, een 24-jarige kraanmachinist, dat 'als je nu kijkt naar de helft van de Kamer: of ze zitten nog op school of ze komen net van school. [...] Je hebt helemaal nog niets bereikt, en dan gaan ze zoiets doen. Weet je wel, ze weten m'n God niet hoe het werkt.' Veel van onze deelnemers zien politici niet als goede vertegenwoordigers van 'het volk' en wuiven beleidsvoorstellen vaak weg als overbodig of schadelijk.

Een tweede aspect van de culturele afstand die onze deelnemers ervaren tot politici is de manier waarop zij praten. Veel politici zouden omfloerst praten in plaats van direct. Ook dit heeft gevolgen voor de manier waarop over politici wordt geoordeeld. Deelnemers aan ons onderzoek vinden dat hieruit blijkt dat politici een gebrek hebben aan integriteit en autoriteit.

Zo zegt Dennis, een 31-jarige vrachtwagenchauffeur, dat politici 'een mooi verhaal voor [zitten] te houden, ja, waar ze eigenlijk andersgoed zelf al weten dat ze dat helemaal niet waar kunnen gaan maken, of überhaupt een poging gaan doen om het waar te maken'. Een ander voorbeeld wordt gegeven door Pauline:

'bij dat gedebatteer [hoef] je alleen maar een uur in de lucht te praten'.

Als laatste hebben onze deelnemers het idee dat veel politici op hen neerkijken en zichzelf beter voelen. Dit zou niet alleen blijken uit de negatieve manier waarop politici zouden denken over de politieke voorkeuren en denkbeelden van onze deelnemers – zo hadden sommigen het idee dat politici hen racistisch vinden vanwege hun kritiek op immigratie of culturele diversiteit – maar bijvoorbeeld ook door het uiterlijk en de manier van spreken van veel politici. Dit gaat hand in hand met het gevoel dat men niet erkend wordt in het politieke domein. Sylvia, die actief protesteert tegen het beleid in haar provincie, heeft bijvoorbeeld het idee dat er niet naar haar geluisterd wordt en dat zij wordt 'weggezet als een tokkie [...] omdat je geen scholing hebt gevolgd'.

Representatie en erkenning

Welke lessen biedt ons onderzoek naar politiek wantrouwen onder praktisch geschoolden de PvdA als zij het vertrouwen van praktisch geschoolden wil terugwinnen? Allereerst beperkten onze diepte-interviews zich niet alleen tot aspecten waarop politici worden gewantrouwd, maar hebben ze ook blootgelegd welke politici juist *wel* worden gewaardeerd. Dit zijn vooral politici die hun verbinding met 'het volk' tonen, die op een 'normale' manier spreken en die zich niet verheven tonen boven 'het volk'.

Deze politici zijn volgens de deelnemers niet alleen op rechts te vinden: ook aan de linkerkant van het politieke spectrum zijn er politici die het goed doen. Zo zou Lilian Marijnissen 'contact hebben met de burger' en 'verbinding met het volk' tonen. Ook SP-Kamerlid Peter Kwint, die in de Tweede Kamer geregeld zijn tatoeage toont onder een T-shirt, roept bij de 29-jarige Anouk het idee op dat er 'toch iets normaal bij' zit: 'Jij past bij mij', zegt ze over hem. Ondanks hun universitaire opleidingen zenden Marijnissen en Kwint dus diverse sig-

nalen uit waaruit de mensen die we hebben gesproken opmaken dat ze dichtbij hen staan. Hoewel een academische opleiding één van de signalen van culturele afstand is waar onze deelnemers het over hadden, laat dit zien dat het opleidingsniveau niet allesbepalend is: verschillende signalen van culturele afstand en nabijheid worden gewogen, waarbij het zo kan zijn dat bijvoorbeeld een directe manier van praten of een niet-elitair uiterlijk de doorslag geeft.

Als hier één les uit getrokken kan worden, is het dat het bereiken van praktisch geschoolden voor linkse partijen nog geen gelopen race is. En gezien de grote waarde die onze deelnemers hechten aan de mate waarin een politicus zich met hen verwant toont, zou dit, in tegenstelling tot wat vaak wordt beweerd, zelfs kunnen zonder hiervoor een nieuwe positie op culturele thema's in te nemen of de partij te profileren op sociaaleconomische thema's.¹⁰ Het is van belang de gevoelens van miskenning van 'de gewone man' weg te nemen die de PvdA en haar politici bij veel kiezers lijken op te roepen. De arbeiders lijken niet *vergeten* door de partij, ze zijn *afwezig* in de partij. En, juist omdat PvdA-politici ver af zouden staan van de arbeiders, ligt het verwijt dat zij *neerkijken* op 'de gewone man' al snel op de loer.

Hans Spekman, van 2012 tot 2017 voorzitter van de PvdA, deed in lijn hiermee een oproep aan links om zich af te vragen waarom mensen kiezen voor (radicaal)rechtse partijen. Hij stelt dat links open moet blijven staan voor de mening van anderen en niet moet 'vervalen in blinde arrogantie': 'Het is gemakkelijk om mensen met een andere mening weg te zetten als niet serieus te nemen verdwaalde schapen.'¹¹

De vraag van Spekman was ook in 2002 al relevant, toen het *NRC Handelsblad* sprak met PvdA-verlaters, waarvan velen kozen voor Lijst Pim Fortuyn.¹² Naast ideologische stemmotieven, hekelden velen de vermeende 'arrogantie' van Ad Melkert en prezen zij Fortuyns moed en daadkracht. Daarmee onderscheidde hij zich sterk van de omfloerste communicatie-

stijl van politici waarmee onze deelnemers een grote culturele afstand ervaren. Dit heeft er ongetwijfeld aan bijgedragen dat Fortuyn, ondanks zijn academische achtergrond, werd gezien als iemand die dicht bij 'het volk' stond.

Dit draagt ook bij aan de beantwoording van de vraag waarom de traditionele achterban van de PvdA in toenemende mate voor rechts kiest. In tegenstelling tot politici van veel linkse partijen, slagen rechtse politici erin om zich al dan niet bewust te profileren als sterk verbonden met praktisch geschoolden.

Culturele afstand hangt ook samen met de manier waarop politici praten en eruitzien

Net als de eerder genoemde Lilian Marijnissen of Peter Kwint, roepen VVD-politici Klaas Dijkhoff en Thierry Aartsen, PVV-politici Geert Wilders en Fleur Agema of Mona Keijzer (CDA) en Pieter Omtzigt bij veel mensen gevoelens op van herkenning door de manier waarop zij praten (recht door zee), waar zij wonen (in de regio) of hun levensstijl (een voorliefde voor carnaval en bitterballen). Veel praktisch geschoolden *herkennen* zich in deze politici, en voelen zich zo door hen *erkend*. Daarbij bieden populistische en (radicaal)rechtse partijen de traditionele achterban een thuishaven doordat zij gevoelens van miskenning hebben gepolitiseerd.

De Partij van de Arbeid kan lessen trekken uit de steun voor bovengenoemde politici en partijen door in te zetten op haar geloofwaardigheid wanneer zij het heeft over de arbeiders: representatie en erkenning staan daarbij voorop. Het is uiteraard niet gezegd dat dit automatisch leidt tot de 38 zetels die de partij in 2012 behaalde. Alhoewel veel deelnemers aan ons onderzoek 'volkse' politici als Marijnissen en Kwint waarderen, wordt hun keuze in het

stemhokje vanzelfsprekend ook beïnvloed door de thema's die op dat moment het debat domineren en of een partij hun inhoudelijke standpunten deelt. Toch kan de herkenning en erkenning van de leefwereld van praktisch geschoolde burgers een belangrijke rol spelen bij herstel van vertrouwen met de kiezer. Als

de PvdA het als een van haar hoofdpodochten ziet de maatschappelijke tegenstellingen te verkleinen, doet ze er goed aan vaker politiek uit de traditionele achterban naar voren te schuiven en zichtbaar werk te maken van het herkennen en erkennen van de leefwereld van praktisch geschoolden.

Noten

- 1 Noordzij, Kjell, Willem de Koster & Jeroen van der Waal. (2020). "They don't know what it's like to be at the bottom": Exploring the role of perceived cultural distance in less-educated citizens' discontent with politicians. *British Journal of Sociology*. doi:10.1111/1468-4446.12800.
- 2 Omwille van privacyredenen gebruiken wij gefingeerde namen in dit stuk.
- 3 Lipset, Seymour Martin. (1961). 'Working-class Authoritarianism': A Reply to Miller and Riessman. *British Journal of Sociology* 12(3), pp. 277-281; Van der Waal, Jeroen & Willem de Koster (2015). Why Do the Less Educated Oppose Economic Globalization? A Test of Three Explanations in the Netherlands. *European Journal of Cultural and Political Sociology* 2(3/4), pp. 313-344.
- 4 Boven, Mark en Anchrit Wille. (2017). *Diploma Democracy: The Rise of Political Meritocracy*, Oxford: University Press; Van Dam, Jan en Marcel Ham (2021). De aanstaande Kamer is nauwelijks vrouwelijker, een beetje kleurrijker en: heel erg hoog opgeleid. *Sociale Vraagstukken*.
- 5 Schakel, Wouter & Armen Hakhverdian. (2018). Ideological congruence and socioeconomic inequality. *European Political Science Review* 10(3), pp. 441-465; Ridgeway, Cecilia L. (2014). Why status matters for inequality. *American Sociological Review* 79(1), pp. 1-16.
- 6 Cramer, Katherine J. (2016). *The Politics of Resentment: Rural Consciousness in Wisconsin and the Rise of Scott Walker*. Chicago: The University of Chicago Press; Mckenzie, Lisa. (2017). The class politics of prejudice: Brexit and the land of no-hope and glory. *British Journal of Sociology*. 68(S1), pp. S265-S280; Williams, Joan C. (2017). *White Working Class: Overcoming Class Cluelessness in America*. Boston: Harvard Business School Publishing.
- 7 Laurison, Daniel. (2016). Social class and political engagement in the United States. *Sociology Compass*, 10(8), pp. 684-698; Spruyt, Bram, Toon Kuppens, Russell Spears & Jochem van Noord (2020). Talking politics? Educational category salience reinforces differences in people's willingness to participate in deliberative initiatives. *Political Psychology*, 41(3), pp. 461-478; De Jong, Laura (2020, 18 september). Filosoof Michael J. Sandel: De elite ziet te weinig dat succes óók komt door toeval, geluk en aanleg. *De Volkskrant*.
- 8 Canovan, Margaret. (1999). Trust the people! Populism and the two faces of democracy. *Political Studies*, 47, pp. 2-16.
- 9 De Vreese, Claes H, Frank Esser, Toril Aalberg, Carsten Reinemann, & James Stanyer. (2018). Populism as an expression of political communication content and style: A new perspective. *The International Journal of Press/Politics*, 23(4), pp. 423-438.
- 10 De Lange, Sarah. (2017). Waarom oude witte mannen niet genoeg zijn. *S&D* 2017/2, pp. 24-31; Van Praag, Philip. (2017). Dit zijn de kernthema's. *S&D* 2017/3, pp. 5-14.
- 11 Spekman, Hans. (2020, 20 november). Makkelijk, om mensen met een andere mening weg te zetten als niet serieus te nemen verdwaalde schapen. *De Volkskrant*.
- 12 Van der Kris, Jeroen. (2002, 11 mei). Melkert is een arrogante, rare man *NRC Handelsblad*.

De stroperige strijd tegen internationale belastingontwijking

Een wereldwijd minimumtarief voor de winstbelasting was nog nooit zo dichtbij. De bittere nasmaak van de financiële crisis waarvan burgers de rekening betaalden, de snelle opkomst van internationale mega-techbedrijven en het presidentschap van Joe Biden hebben de geesten hiervoor rijp gemaakt.

PAUL TANG & MAURIJN REZVANI

Paul Tang is lid van het Europees Parlement voor de PvdA. Maurijn Rezvani is PvdA-beleidsmedewerker in het EP

‘It’s time for corporate America and the wealthiest 1% of Americans to pay their fair share. Just pay their fair share.’ Joe Biden zette in zijn eerste toespraak tot het Congres een eerlijkere belastingheffing meteen op de politieke agenda, in de Verenigde Staten zelf maar ook in de rest van de wereld. De Biden-regering zegt een einde te willen maken aan de afgelopen dertig jaar van ‘race to the bottom’, waarin landen zich gedwongen voelden de tarieven in de winstbelasting steeds verder te verlagen.

De dynamiek van de wereldwijd steeds lager wordende winstbelastingtarieven is te vergelijken met die in de visserij. Door overbevissing is de wereldwijde vispopulatie sinds 1970 gehalveerd. De tarieven in de winstbelastingen zijn in OESO-landen in diezelfde periode óók gehalveerd.

De visserij is een klassiek voorbeeld van een ‘tragedy of the commons’. Het is in het belang van iedere visser om zo veel mogelijk vis te vangen. Maar als iedereen zo veel mo-

gelijk vis vangt, blijft er uiteindelijk geen vis meer over. Iedereen begrijpt daarom dat er internationale afspraken over visgebieden bestaan. Gezamenlijk zijn alle vissersboten mét regulering beter af dan zonder. Hetzelfde geldt voor winsten en winstenbelasting. Met aantrekkelijke afspraken en verlaagde belastingtarieven hengelen landen naar winsten en belastinginkomsten. Maar als landen elkaar beconcurreren en de belastingtarieven verder en verder moeten zakken, blijft er uiteindelijk steeds minder opbrengst uit winstbelasting over.

Het idee van nationale soevereiniteit heeft lange tijd dergelijke afspraken in de weg gestaan. Maar wat is die soevereiniteit waard als landen berooid achterblijven en alleen multinationals en hun aandeelhouders ervan profiteren? Met internationale samenwerking kunnen overheden gezamenlijk terugwinnen wat ze individueel aan soevereiniteit verloren zijn. Die samenwerking is zeker niet gemak-

kelijk. Met horten en stoten wordt er vooruitgang geboekt, met als voorlopig hoogtepunt zicht op een internationaal akkoord om belastingontwijking tegen te gaan.

Na de financiële crisis: de eerste ronde

Sinds de kredietcrisis van 2007-2008 is de steun toegenomen om belastingontwijking door internationale bedrijven aan te pakken. De korte samenvatting van de kredietcrisis is dat bankiers hun bonussen behielden en de burgers de rekening gepresenteerd gekregen. Terwijl banken en bankiers gered werden met belastinggeld, volgden bezuinigingen op de publieke voorzieningen. Door velen is dit ervaars als onrechtvaardig.

Daar komt bij dat de praktijk van belastingontwijking is ontaard in een steeds intensievere competitie tussen landen om de winsten van bedrijven aan te trekken. De formele tarieven van de winstbelasting daalden van gemiddeld 35% in 1995 naar 21% in 2018. Multinationals opereren in veel landen tegelijk en schuiven met winsten om een zo laag mogelijk tarief te betalen; zij bepalen feitelijk zelf waar ze winst maken en dus waar ze belasting betalen. Landen faciliteren deze gang van zaken met voor deze bedrijven gunstige regelingen. Het gevolg: Apple betaalde in 2014 een tarief van 0,005% winstbelasting in Ierland. Schattingen van de jaarlijks misgelopen belastinginkomsten wereldwijd lopen uiteen van € 200 tot € 500 mrd.¹

De G20-top in Sint-Petersburg van 2013 markeerde op regeringsniveau een kentering in het denken over winstbelasting. Regeringsleiders besloten hier voor het eerst om gezamenlijk tegen belastingontwijking op te trekken. Onder auspiciën van de OESO, de club van rijke landen, kwam het BEPS-project tot stand. BEPS staat voor *Base Erosion and Profit Shifting*.

Geconstateerd werd dat doordat multinationals hun winsten verplaatsen naar de fiscaal meest aantrekkelijke plek (*profit shifting*), daarmee de belastinggrondslag van landen werd uitgehold (*base erosion*). Met andere

woorden: belastingontwijking. Het BEPS-project resulteerde twee jaar later in een actieplan met vijftien punten. De OESO-landen spraken hierin onder andere af dat de betrokken overheden meer informatie onderling gaan uitwisselen en dat belangrijke gaten in wetten gedicht worden teneinde belastingontwijking tegen te gaan.

Niet iedereen stond te juichen. Zo keerde Paul Ryan, de toenmalige Republikeinse voorzitter van het Huis van Afgevaardigden in de VS, zich fel tegen BEPS. Hij noemde het 'een poging om de belastinggrondslag van Amerikaanse bedrijven af te pakken'.² Omdat veel van de grootste multinationals Amerikaans zijn, komt de aanpak van belastingontwijking er in de praktijk immers vaak op neer dat Amerikaanse bedrijven meer belasting in het buitenland moeten betalen. Beleidsmakers in de Verenigde Staten trappen daarom al snel op de rem.

Het allereerste en belangrijkste actiepunt van de BEPS 'Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy' leidde door de vele weerzin die er was weliswaar tot rapporten maar niet tot concrete acties. Het maakte wat dat betreft weinig verschil of Barack Obama of Donald Trump aan de macht was; een akkoord werd niet bereikt. Ondertussen groeiden de Amerikaanse internetgiganten uit tot de grootste en meest winstgevende bedrijven in de wereld.

In de navolgende jaren kwam er steeds meer aandacht voor het probleem van grootschalige belastingontwijking, onder andere door een reeks mediaschandalen zoals LuxLeaks en de Panama Papers. De gelekte documenten maakten inzichtelijk hoezeer bijvoorbeeld een land als Luxemburg bedrijven ter wille was. Ook de namen van publieke figuren doken in deze documenten op. Zo moest de IJslandse premier aftreden nadat hij geconfronteerd werd met zijn verborgen vermogen, en werd – om dezelfde reden – voetballers als Ronaldo en popsterren als Bono het vuur aan de schenen gelegd. De publieke verontwaardiging vergrootte de legitimiteit

om in te grijpen bij belastingontwijking, ook op Europees niveau.

Wat de aanpak van belastingontwijking in Europa echter lastig maakt is dat lidstaten zelf bepalen op welke manier (en tegen welk tarief) zij belasting heffen. Bovendien moeten de lidstaten gezamenlijk consensus bereiken over de voorstellen van de Commissie. Ieder land heeft daarmee feitelijk een veto in handen. Belastingbeleid op EU-niveau is dus lastig, maar het is zeker niet onmogelijk. Zo is het de lidstaten wel gelukt om unaniem met de BEPS-implementatievoorstellen in te stemmen, waarmee onder andere de informatie-uitwisseling tussen lidstaten is verbeterd.

Bedrijven bepalen feitelijk zelf waar ze winst maken en dus waar ze belasting betalen

Maar de BEPS maakt geen einde aan de 'race to the bottom' bij de tarieven voor de winstbelasting. De nationale stelsels van winstbelasting zijn niet opgewassen tegen de krachten van globalisering en digitalisering. Multinationals hebben steeds meer mogelijkheden belastingheffing te ontwijken. Dit geldt met name voor digitale bedrijven, die vanuit iedere hoek in de wereld kunnen opereren.

Om daadwerkelijk een vuist te maken tegen belastingontwijking is een fundamentele hervorming nodig. Voortbouwend op de publieke verontwaardiging en internationale samenwerking stelde de Europese Commissie daarom in 2016 voor een Europees belastingstelsel voor multinationals op te tuigen. Dat voorstel werd door een brede meerderheid omarmd in het Europees Parlement maar bleef een discussiestuk in de Europese Raad. Onder andere Ierland, Luxemburg en Nederland konden zich niet in het voorstel vinden.

De wens om Google, Apple, Facebook en Amazon in Europese landen te belasten blijft groeien en de strijd wordt voortgezet met andere middelen. De Commissie deed in 2018 een voorstel voor een digitale belasting, dat de verhoudingen met de Verenigde Staten op scherp zette. Omdat een Europese of internationale oplossing op zich liet wachten, voerden steeds meer Europese landen, waaronder Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, onder tussen een nationale digitale belasting in. De Amerikanen beseften dat het menens was; Trump dreigde met sancties maar werd aan de onderhandelingstafel gedwongen. Een trans-Atlantische belastingoorlog moest worden voorkomen.

Tijdens de corona-pandemie: de tweede ronde

Anders dan na de kredietcrisis wordt bij het herstel van de coronacrisis tot nu toe niet ingezet op bezuinigen maar juist op investeren. Daarin neemt de nieuwe Amerikaanse president Joe Biden de leiding. Om te kunnen investeren in het herstel na de corona-crisis en in verouderde infrastructuur, wil de nieuwe regering in de VS de belasting voor bedrijven verhogen van 21% naar 28%. Afspraken met de internationale gemeenschap over een effectief minimumtarief voor de winstbelasting moeten voorkomen dat winsten naar het buitenland verdwijnen.

Ondertussen wordt ook gewerkt aan een vervolg op BEPS, in de vorm van een BEPS 2.0. Deze moeizame internationale samenwerking krijgt door de inzet van Biden een flinke duw in de rug. Als alles goed gaat wordt een akkoord dit najaar door alle 139 deelnemende landen ondertekend.

BEPS 2.0 bestaat uit twee pijlers om internationaal belastingbeleid grondig te hervormen. Pijler 1 staat landen toe belasting te heffen over een deel van de winsten van bedrijven die niet in hun land gevestigd zijn, maar daar wel zakendoen. Als Facebook bijvoorbeeld winst maakt met Nederlandse Facebook-gebruikers,

dan mag de Nederlandse overheid een deel van de winst belasten.

Pijler 2 gaat over een wereldwijd effectief minimumbelastingtarief. Als een bedrijf op buitenlandse activiteiten minder belasting betaalt dan het afgesproken minimumtarief, kan het thuisland van een bedrijf het verschil ten opzichte van het minimumtarief alsnog heffen. Daarmee wordt de prikkel om met winst te schuiven kleiner. Dit systeem werkt uiteraard beter naarmate meer landen meedoen. Als ieder land immers hetzelfde minimumtarief hanteert, hoeven winsten niet over de grens gegeven te worden.

De OESO schat dat op deze manier minstens € 125 mrd extra kan worden opgehaald.³ Volgens de Tax Justice Network, een ngo die onderzoek doet naar belastingontwijking, kan een minimumtarief voor de winstbelasting van 15% bijna € 230 mrd aan belastingopbrengsten opleveren.⁴ Een minimumbelasting van 21% levert zelfs tweemaal zoveel op. Nederland kan in dit laatste scenario op € 4 mrd extra belastingopbrengst rekenen.

Ondanks de wil om samen te werken blijven de verschillen – en geschillen – tussen de Europese Unie en de Verenigde Staten bestaan bij de aanpak van belastingontwijking. De Europese Commissie komt dit jaar, op verzoek van regeringsleiders, opnieuw met een voorstel om digitale bedrijven te belasten. Ook met Biden aan het roer zijn de Amerikanen bang dat hun bedrijven door een dergelijke maatregel onevenredig zwaar worden geraakt. Volgens Eurocommissaris van economische zaken Gentiloni zit een digitaks de huidige BEPS-onderhandelingen evenwel niet in de weg, maar vult deze een internationaal akkoord juist goed aan en worden zowel Europese als Amerikaanse bedrijven belast.⁵ Daarnaast dient een Europese digitaks als een stok achter de deur, mocht een internationaal akkoord toch falen. De digitaks heeft bovendien de potentie om een eerlijke bijdrage te vragen aan de digitale bedrijven die er van door dreigen te gaan met de hoge winsten die zijn gemaakt tijdens de pandemie.

De impuls die Joe Biden heeft gegeven aan de onderhandelingen heeft ook de Europese verdeeldheid blootgelegd. Lidstaten lobbyen voor vrijstellingen die zij voor zichzelf gunstig achten maar die tegelijkertijd het BEPS-akkoord uithollen. Hoe meer sectoren of gebieden worden uitgezonderd, hoe minder extra belastingopbrengsten er zullen zijn. Oost-Europese landen zien graag de industrie uitgezonderd van het minimumtarief, bang om het competitieve belastingvoordeel dat zij nu hebben te verliezen. Londen wil graag de banksector vrijstellen en lijkt daarin te gaan slagen. Ierland en Hongarije hebben moeite met de hoogte van het minimumtarief omdat het zou betekenen dat hun eigen tarief omhoog moet. Dat is nu respectievelijk 12,5% en 9%. Van de 139 participerende landen in BEPS 2.0 hebben momenteel acht landen nog niet getekend waaronder Ierland en Hongarije. Desalniettemin is de OESO optimistisch dat alle landen uiteindelijk zullen aansluiten.⁶

Na een hopelijk definitief akkoord in oktober van dit jaar zal de implementatie op Europees niveau nog een behoorlijke uitdaging worden. De Europese Commissie wil het akkoord met een Europese richtlijn implementeren waarbij zoals gezegd elke lidstaat een veto heeft. De Cypriotische minister van Financiën heeft al aangegeven iedere Europese richtlijn te zullen blokkeren.⁷ Ook de Hongaarse premier Viktor Orban heeft laten weten dat Hongarije noodplannen zal opstellen als het wereldwijde minimumtarief realiteit dreigt te worden.⁸ Maar de druk op deze landen is groot. Zeker omdat uiteindelijk de invoering van een effectief minimumtarief ook door een coalitie van welwillende landen kan gebeuren. Grote landen zoals Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje kunnen hierin de leiding nemen. Kleinere landen die een akkoord wel zien zitten, kunnen daarvan profiteren door zich aan te sluiten.

Ook buiten Europa en de Verenigde Staten klinkt er kritiek op de onderhandelingen. De OESO wordt verweten dat vooral de rijke, grote landen de extra inkomsten opeisen. Ontwik-

kelingslanden hebben weinig in de melk te brokkelen terwijl belastingontwijking armere landen relatief hard raakt. Ontwikkelingslanden stellen wel aan tafel te mogen zitten, maar niet uit het menu te mogen kiezen.⁹

Volgens onderzoek van het eerdergenoemde Tax Justice Network zouden de G7-landen onder het huidige voorstel met ongeveer 30% van het wereldwijde inkomen meer dan 60% van de extra inkomsten ontvangen.¹⁰ Dat komt omdat het OESO-voorstel landen met hoofdkantoren van multinationals bevoordeelt. Als een Amerikaanse multinational winsten uit Brazilië naar Bermuda verplaatst, dan mag de Amerikaanse overheid onder het huidige voorstel het verschil tussen het tarief van Bermuda (= 0%) en het minimumtarief heffen. Idealiter zou Brazilië in dit geval in staat moeten zijn om bij te heffen. In dat land worden immers de winsten gemaakt.

De laatste ronde?

Een internationaal akkoord legt een bodem in de steeds verder dalende tarieven en is daarmee een enorme stap in de strijd tegen belastingontwijking. Het risico dat winsten het land verlaten wordt kleiner als overal een minimumtarief geldt. Waar nu de enige weg naar beneden leidt, geeft een minimumtarief landen weer de mogelijkheid om tarieven te verhogen. Dat geldt ook voor Nederland, waar winsten begin deze eeuw nog met 35% werden belast – nu is dat 25% met een constante druk om dit verder te verlagen. Tegelijkertijd liggen de brievenbusfirma's in Nederland onder vuur. Het geldt dat daar doorheen stroomt om belasting te ontwijken zal grotendeels opdrogen. Maar om ervoor te zorgen dat belastingontwijking écht stopt, is er meer nodig na het BEPS 2.0 akkoord.

Wat nodig is, is een kopgroep van landen dat een hoger minimumtarief voordraagt, dat voor meer multinationals geldt én waar iedereen van profiteert. Het tarief van 15% waar nu over wordt gesproken is nog te laag. Bedrijven zullen bij een dergelijk tarief nog steeds met

winsten blijven schuiven omdat belastingontwijking boven de 15% de moeite waard blijft. Gemiddeld wordt winst in OESO-landen immers met ongeveer 23% belast.

Ook met Biden aan het roer zijn de Amerikanen bang dat hun bedrijven door een Europese digitax onevenredig zwaar worden geraakt

Daarnaast worden in het voorstel voor het akkoord zoals dat nu voorligt alleen nog de winst van de allergrootste en meest winstgevende multinationals belast. Door de reikwijdte van het akkoord uit te breiden kunnen meer bedrijven onder de afspraken vallen. Het kan bovendien niet zo zijn dat de regels uit het akkoord de landen met veel hoofdkantoren bevoordelen. In een ideale wereld wordt de winst van een multinational verdeeld op basis van aanwijsbare, economische activiteiten: het aantal werknemers, verkopen en de hoeveelheid kapitaal. Stel dat winsten op die manier worden toegewezen, dan kan ieder land de winst die het bedrijf daar maakt vervolgens belasten met het gewenste percentage. Het zou dé manier zijn om belastingparadijzen buitenspel te zetten, omdat winst op papier verplaatsen geen verschil maakt. Economische activiteit bepaalt in dat geval de hoogte van de winst in een land, niet het bedrijf zelf.

Winsten op basis van economische activiteit aan landen toewijzen is zowel simpel als effectief. De Europese Commissie stelde dit al eens voor op Europees niveau en zal in 2023 een nieuwe poging hiertoe wagen. Politiek is het echter moeilijker te bereiken. De Commissie moet alles uit de kast halen lidstaten ervan te overtuigen dat gezamenlijke soevereiniteit beter is dan een leeggevoest meer.

Kapitaal zwaarder belasten

Een internationaal akkoord of vernieuwd belastingstelsel gaat over meer dan alleen opbrengsten uit belastingheffing. Het gaat evenzeer om de toenemende ongelijkheid tussen arbeid en kapitaal. Vermogen laat zich, net als winst en CO₂-uitstoot, niet tegenhouden door landsgrenzen. Dalende belastingbijdragen vanuit winsten en vermogens liggen mede ten grondslag aan die ongelijkheid. Het adagium 'werken moet lonen' klinkt geregeld, maar de stelregel bij belastingheffing is toch vooral dat 'geld moet renderen'. Dat is op z'n zachts gezegd vreemd. Het zou voor de belastingheffing niet uit moeten maken of inkomen voorkomt uit arbeid of uit kapitaal. Een structurele oplossing voor belastingontwijking zal bijdragen aan het zwaarder belasten van kapitaal.

Het aanstaande internationale akkoord gaat belastingontwijking tegen, maar is daar-

mee nog niet de wereld uit geholpen. Zolang de werkende klasse de blauwe envelop vreest en de bezittende klasse goedkeurend de beursontwikkelingen volgt, zijn er nog vele stappen te zetten voordat multinationals en de rijkste 1% daadwerkelijk een eerlijke bijdrage leveren aan de samenlevingen waarvan zij profiteren. Daartoe zal de effectieve belastingdruk op winsten en vermogens, waaronder erfenissen, moeten stijgen zodat die vergelijkbaar worden met de effectieve belastingdruk op arbeidsinkomen.

De toenemende internationale samenwerking, met de OESO als institutionele aanjager, biedt perspectief om de druk op arbeid en kapitaal ook op andere fronten weer gelijk te trekken. Een effectief minimumtarief van 15% op winst is meer dan welkom maar maakt ook direct duidelijk dat u en ik een hoger tarief betalen dan dat.

- Noten**
- 1 Shaxson, N. (2019, september). Tackling Tax Havens. *Finance & Development (IMF)*, 56(3).
 - 2 Strassel, K. (2015, 21 juni). Paul Ryan on the Prospect for a Tax Overhaul. *The Wall Street Journal*.
 - 3 OECD (2021). *130 countries and jurisdictions join bold new framework for international tax reform*.
 - 4 Tax Justice Network (2021, 5 juni). *G7 take big step to recover tax but just for themselves*.
 - 5 Buell, T. (2021, 14 juni). 'Int'l Tax Changes Can Help Small Economies, Gentiloni Says'. *Law360*.
 - 6 Buell, T. (2021, 6 juni). OECD Confident Holdouts Will Eventually Join Tax Deal. *Law360*.
 - 7 Bloomberg Tax (2021, 3 juni). Cyprus Says It Will Veto EU Directive On Global Minimum Tax.
 - 8 Reuters (2021, 9 juni). Orban says global minimum tax plan 'absurd', Hungary may look at options.
 - 9 Christensen, R.C., Hearson, M., Randriamanalina, T. (2020). At the Table, Off the Menu? Assessing the Participation of Lower-Income Countries in Global Tax Negotiations. *ICTD*.
 - 10 Cobham, A (2021, 11 juni). G20 could improve on 'one-sided' global tax reform. *Financial Times*.

Van maanmissie naar missie aarde

De pandemie heeft duidelijk gemaakt dat het verwaarlozen van overheidsinvesteringen een hoge prijs kent. Maar de crisis schept ook kansen om een industriebeleid te voeren dat het traditionele denken in sectoren en technologieën overstijgt. De manier waarop dat gebeurde in het Apollo-programma, een halve eeuw geleden, herinnert ons aan wat mogelijk is.

MARIANA MAZZUCATO

Hoogleraar economie van innovatie en publieke waarde aan University College London en oprichter en directeur van het UCL Institute for Innovation and Public Purpose

COVID-19 heeft de vele tekortkomingen van het moderne kapitalisme blootgelegd. Bovendien is in veel landen de schade die is aangericht door de pandemie verergerd door eerdere bezuinigingen op sociale voorzieningen en volksgezondheid, en heeft de uitgekleden staat ertoe geleid dat het beleid onvoldoende gecoördineerd en gebrekkig werd uitgevoerd. En dat ging tijdens de lockdowns ten koste van massaal testen, de productie van medische apparatuur en het onderwijs.

Daar staat tegenover dat landen en staten die wel in de publieke sector hebben geïnvesteerd het over het algemeen veel beter hebben gedaan dan landen die dit niet deden. Dat kwam vooral naar voren in ontwikkelingslanden, met name in Vietnam en de Indiase staat Kerala.

In plaats van op te treden als kapitaalverschaffer en aanjager van investeringen ('investor of first resort') zijn veel te veel regeringen passieve geldschieters geworden ('lender of last resort') die achter de feiten aanlopen. Toch

hadden we al uit de grote recessie van 2008-2009 de les kunnen trekken dat het veel meer kost om de nationale economie uit een crisis te halen dan om op een proactieve wijze om te gaan met overheidsinvesteringen.

Te veel regeringen hebben deze les niet ter harte genomen. Nu de samenleving opnieuw ontwricht wordt, is het duidelijk dat zij hun eigenlijke rol in het organiseren van de markt hebben opgegeven, waardoor overheidsinstellingen worden uitgehold door uitbesteding van diensten en andere schijnbare efficiëntieverbeteringen. Doordat de publieke sector zich heeft teruggetrokken, heeft het idee postgevat dat ondernemerschap en welvaarts-groei voorbehouden zijn aan het bedrijfsleven – een visie die zelfs door voorstanders van het Rijnlandse model van 'stakeholder value' wordt onderschreven.

Dit geloof in de mythe van een superieure private sector zorgt ervoor dat we slecht voorbereid zijn op toekomstige crises. Om de huidige crisis te boven te komen door 'building

back better', waarvoor de Amerikaanse regering onder Joe Biden en vele andere regeringen zich zeggen in te zetten, moet de publieke sector grondig worden vernieuwd. Dat vraagt niet alleen om een andere beleidsaanpak en ruimere organisatiemogelijkheden van de staat, maar ook om een hernieuwd geloof in de overheid als bron van waarde-creatie.

Publiek-private samenwerking

Zoals ik uitleg in mijn nieuwe boek *Mission Economy: A Moonshot Guide to Changing Capitalism (Moonshot. Grootse missies voor de hervorming van het kapitalisme)* waren er destijds twee dingen nodig voor de maanlanding: een goed werkende publieke sector en doelgerichte samenwerking met de private sector. Aangezien we hier niet langer over beschikken is zo'n succesverhaal nu onhaalbaar, en dat geldt nog sterker voor toekomstige ambitieuze doelen zoals die zijn vastgelegd in de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling (SDG's) en het klimaatakkoord van Parijs.

Het Apollo-ruimtevaartprogramma heeft laten zien hoe een scherp gedefinieerde uitkomst organisatorische verandering op elk niveau kan stimuleren door middel van publiek-private samenwerking in meerdere sectoren, op de missie afgestemde aanbestedingen, door de overheid aangestuurde innovaties en risicobereidheid. Bovendien kennen deze ondernemingen vaak gunstige neveneffecten ('spillovers') met verregaande voordelen, zoals software, beeldtelefoons en babyvoeding.

De oorspronkelijke maanmissie kan ons inzichten en inspiratie bieden voor het verwezenlijken van de huidige 'aardemissies'. De 17 duurzame ontwikkelingsdoelen van de Verenigde Naties bijvoorbeeld moeten dan stuk voor stuk omgezet worden in welomschreven missies die de basis vormen voor sector-overstijgende innovaties van onderop. Voor een plasticvrije oceaan zijn bijvoorbeeld op uiteenlopende gebieden investeringen en innovaties nodig: zeevervoer, biotechnologie, chemicaliën, afvalbeheer en ontwerp. Dat is

precies wat het Apollo-programma heeft gedaan door de aanzet te geven tot innovaties op het gebied van luchtvaart, voeding, materiaal-kunde, elektronica, software et cetera.

Bij een missie-gedreven aanpak gaat het er niet om dat de overheid winnaars aanwijst, maar dat zij de richting bepaalt waarin grote veranderingen — denk aan de groene transitie — zich moeten voltrekken en die investeringen en innovaties in allerlei sectoren vergen. De overheid moet het hele arsenaal van beleidsinstrumenten inzetten om projecten op te zetten waarvoor een groot aantal spelers (deel)oplossingen kunnen aandragen. In de

Bij een missie-gedreven aanpak bepaalt de overheid de richting waarin grote veranderingen zich voltrekken

aanbestedingen van NASA stonden de doelstellingen steeds centraal, lag de nadruk op bottom-up-oplossingen en waren er clausules opgenomen tegen overwinst en voor vaste kosten, zodat de risico's én opbrengsten werden gedeeld. Dat is een belangrijke les voor veel overheden die bij het aan- of uitbesteden van diensten te maken krijgen met hogere kosten en een lagere kwaliteit.

Aardemissies lijken in veel, zij het niet alle opzichten op de maanmissie. Voor beide is moedig en visionair leiderschap nodig van regeringen die goed zijn toegerust om 'groot te denken en te doen'. Neem het COVID-19-vaccin. De collectieve inzet en de resultaatgerichte benadering van het onderzoek naar en de ontwikkeling van vaccins vorig jaar deden denken aan het Apollo-programma.

Technologische doorbraken zijn belangrijk en kunnen nieuwe instrumenten opleveren,

maar zijn op zichzelf geen oplossing. Een aardemissie vraagt om veranderingen op het vlak van politiek, regelgeving en gedrag. Dankzij publiek-private samenwerking konden in recordtijd veilige en effectieve vaccins ontwikkeld en getest worden, waarbij overheidsinvesteringen cruciaal zijn gebleken. Wel ontstond er direct bij de aanschaf van vaccins een (steeds grotere) discrepantie tussen rijke en arme landen.

Gemeenschappelijke visie

Bij een aardemissie zoals de wereldwijde vaccinatie moet het nut van technologische innovaties zich in de praktijk bewijzen. Als we in plaats van een mondiaal vaccin een soort 'vaccin-apartheid' krijgen zou dat moreel en economisch catastrofaal zijn. Als de farmaceutische bedrijven het Rijnlandse grondbeginsel van stakeholderwaarde inderdaad steunen, zoals ze beweren, is het hoog tijd dat zij hun vaccin-octrooien, -gegevens en -knowhow delen via de COVID-19 Technology Access Pool.

Ook overheden moeten het beginsel van stakeholderwaarde — dat verder reikt dan corporate governance — weer gaan koesteren. Publiek-private samenwerkingen moeten ook het algemeen belang dienen, willen we een herhaling voorkomen van de mislukkingen rond de digitale economie die zich kon ontwikkelen tot wat ze vandaag is doordat de (Amerikaanse) overheid de technologische fundamenteën legde en vervolgens naliet te reguleren wat daarop werd gebouwd. Met als gevolg dat een paar dominante Big Tech-bedrijven ons een nieuw tijdperk van waarde-extractie via algoritmes hebben ingeleid waar in enkelen profiteren ten koste van velen.

Technologie alleen kan nooit onze sociale en economische problemen oplossen. Als beleidsmakers het principe van de maanmissie willen toepassen op de complexe problema-

tie op aarde, moeten zij oog hebben voor tal van sociale, politieke, technologische en gedragsfactoren, en een gemeenschappelijke visie vastleggen voor het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven en overheidsinstellingen.

Aardemissies moeten zich dus ook verzekeren van de betrokkenheid van burgers. Klimaatneutraal worden kan bijvoorbeeld alleen in nauwe samenwerking met lokale gemeenschappen, zoals bij sociale huisvesting. Door te kiezen voor een inclusieve benadering van alle belanghebbenden kan zo'n missie uitgroeien tot een krachtig burgerplatform en een aanjager worden van duurzame groei — zoals wordt beoogd met de Green New Deal van de Europese Commissie, de campagne 'gezondheid voor iedereen' van de Wereldgezondheidsorganisatie en plannen om de digitale kloof te overbruggen.

Deze lessen gelden eens te meer voor de regering-Biden, die zich daarbij kan beroepen op een krachtige ondernemende staat met organisaties zoals het Defense Advanced Research Projects Agency en de National Institutes of Health, die tot 40 miljard dollar per jaar investeren in geneeskundig onderzoek.

Deze tijd biedt de kans om een industriebeleid te voeren dat de traditionele sectorale en technologische silo's overstijgt, en om een missiegedreven bestuursvorm ten dienste van het algemeen belang in ere te herstellen. Een moderne industriële strategie die gericht is op een groene toekomst vereist dat alle sectoren — van kunstmatige intelligentie en transport tot landbouw en voeding — innoveren en een nieuwe richting inslaan. President John F. Kennedy had zijn maanmissie. Deze missie beperkt zich tot de aarde.

Vertaling Asaf Lahat: Dit artikel verscheen eerder in Project Syndicate onder de titel 'From Moonshots to Earthshots'.



Vreugde na de uitspraak van de Hoge Raad op 20 december 2019 dat het Urgenda-vonnis in stand blijft: het kabinet moet meer doen om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen.

HET GEVAAR VAN ONT-DEMOCRATISERING

RUUD KOOLE constateert dat de twee pijlers van de Nederlandse democratische rechtsstaat uit evenwicht zijn geraakt: de niet-electorale pijler wint aan invloed ten koste van de electorale pijler. Het risico daarvan is dat kiezers en volksvertegenwoordiging steeds vaker het nakijken hebben. **WIMAR BOLHUIS** herkent de ontwikkelingen die Koole schetst, en wijst op de invloedrijke positie van economen op het beleid. **LEONARD BESSELINK** benadrukt dat niet-electorale instituties de democratische kwaliteit van het bestuur soms juist versterken. **PAUL DE BEER** weegt de positie van onafhankelijke beleidsadviseurs.

Het wankele evenwicht in de democratische rechtsstaat

De Nederlandse democratische rechtsstaat bestaat uit twee pijlers waarbinnen en waartussen een evenwicht dient te bestaan. De electorale pijler met partijen, parlement en regering functioneert op basis van een kiezersmandaat. De niet-electorale pijler omvat overheidsinstellingen zonder kiezersmandaat zoals de rechtelijke macht en de door technocraten bevolkte onafhankelijke autoriteiten. Recente ontwikkelingen zetten het evenwicht onder druk, met als risico ont-democratisering.

RUUD KOOLE

Redactielid S&D, emeritus hoogleraar politicologie en Eerste Kamerlid

Waarom mogen politici de besluiten nemen die zij nemen? Op grond waarvan mag een rechter een uitspraak doen waaraan men zich moet houden? En met welk mandaat neemt een centrale bankier besluiten, die rechtstreekse gevolgen hebben voor de welvaartsverdeling in een land? Wie geeft hun dat recht? Wat is hun legitimiteit?¹

De oude vraag waarom heersers mogen heersen, kwam direct na de Tweede Kamerverkiezingen van maart dit jaar pregnant aan de orde nadat een persfoto graaf aantekeningen in handen van verkenner Kajsa Ollongren had vastgelegd, waaronder de woorden 'positie Omtzigt: functie elders'. Na een dramatisch debat in de Tweede Kamer, waarin een tegen demissionair premier tevens VVD-fractie leider Rutte gerichte motie van afkeuring wel, en een motie van wantrouwen net niet werd aangenomen, toog informateur Herman Tjeenk Willink aan het werk. Zijn opdracht om te

proberen het vertrouwen tussen partijen te herstellen zag hij niet los van de wens naar een andere bestuursstijl met meer dualisme en macht en tegenmacht.

Gebrek aan tegenmacht was eerder al genoemd als een belangrijke oorzaak van de pijnlijke kinderopvangtoeslag-affaire. In zijn Nieuwpoort-lezing van 27 januari 2021 zei Kamerlid Omtzigt: 'Waarom functioneerden de *checks and balances* niet? Waar waren de tegenkrachten? Waarom ontbraken die?' Hoewel de toeslagenaffaire tijdens de verkiezingscampagne opvallend genoeg geen grote rol speelde, kwam het thema van tegenmacht en democratische controle door de blunder van de verkenner toch nog even hoog op de politieke agenda te staan. Vandaar dat Tjeenk Willink zijn opdracht niet los zag van die thema's.

Tegelijk waarschuwde hij dat de gewenste nieuwe bestuurscultuur niet zomaar eventjes via een formatieafpraak kan worden gere-

Ruud Koole *Het wankle evenwicht in de democratische rechtsstaat*

aliseerd, 'want iets wat in veertig jaar in één richting is gegaan heb je niet in veertig dagen in de andere richting terug.' Misschien dat zijn opvolger als informateur, Mariëtte Hamer, daarom de woorden 'dualisme' en 'bestuurscultuur' niet noemde in haar 'Eindverslag' van 22 juni 2021. Zij had de 'inhoud voorop' gesteld.

De kwestie van de bestuurscultuur is tegelijk urgent en taai, maar gaat veel verder dan de haast rituele roep om wat meer dualisme of een korter regeerakkoord, betoog ik in mijn in januari dit jaar verschenen boek *Twee Pijlers. Het wankle evenwicht in de democratische rechtsstaat*. De dreiging van ont-parlementisering en ont-democratisering is door structurele ontwikkelingen op nationaal en Europees niveau reëel. Deze conclusie is gebaseerd op een analyse van de twee pijlers van de democratische rechtsstaat: de electorale pijler, waarin politieke partijen, parlement en regering handelen op basis van een kiezersmandaat en de niet-electorale pijler, waarin niet-gekozen overheidsinstellingen als de rechterlijke macht, centrale banken en andere autoriteiten besluiten nemen die veel mensen raken. Als het goed is houden de twee pijlers elkaar in evenwicht met het oog op het welzijn van het volk. Maar recente ontwikkelingen zetten dit evenwicht onder druk. Wat betekent dit voor de democratische rechtsstaat?

'Regeren door het volk': ontwikkelingen in de electorale pijler

Bijna dertig jaar nadat Tocqueville zijn wereldberoemde beschrijving publiceerde over de democratie in Amerika, hield de Amerikaanse president Abraham Lincoln een korte speech in Gettysburg, waarvan de volgende woorden minstens zo bekend zijn: '... that government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth'. Lincoln hield zijn speech bij de herdenking van de bijna achtduizend soldaten die waren gesneuveld bij de grootste veldslag in de Amerikaanse

burgeroorlog in juli 1863, een half jaar eerder. Om aan te geven dat hun dood niet vergeefs was geweest, sprak hij deze beroemde woorden. Lincolns woorden zijn nadien vaak aangehaald als omschrijving van wat een democratie is: een regering van, voor en door het volk. In onder meer de huidige Franse grondwet is deze omschrijving letterlijk opgenomen. Maar dan begint de discussie. Wat is dat precies: van, voor en door het volk?

Zonder inhoudelijke rivaliteit tussen partijen kan een democratie niet bestaan

In de meeste democratiën is 'regering door het volk' sinds de 18e eeuw geoperationaliseerd als het verkiezen van volksvertegenwoordigers en soms bestuurders door de bevolking. Deze 'triumf van de verkiezingen' legde het accent op vertegenwoordiging. In Nederland konden vanaf de invoering van het algemeen kiesrecht honderd jaar geleden alle volwassenen, ongeacht sekse, inkomen of opleiding, kiezen en worden gekozen. Een enorme sprong voorwaarts in de democratische ontwikkeling van Nederland. Alle volwassenen? Ja, maar alleen in het Europese deel van het Koninkrijk. Voor de miljoenen mensen in de Nederlandse koloniën gold dit niet.

In Europees Nederland was met het algemeen kiesrecht formeel een einde gemaakt aan politieke ongelijkheid. Na veel strijd had de volgens Tocqueville en Thorbecke onvermijdelijke ontwikkeling naar meer politieke gelijkheid hier rond 1920 geresulteerd in een 'volwaardige democratie'. De regering was verantwoording schuldig aan de door alle volwassen Nederlanders gekozen volksvertegenwoordiging. Zij diende bovendien het vertrouwen te genieten van het parlement,

Ruud Koole *Het wankel evenwicht in de democratische rechtsstaat*

wat de volksvertegenwoordiging de mogelijkheid gaf de regering naar huis te sturen. Een enorm verschil met de situatie aan het begin van de negentiende eeuw toen een autocratische koning heerste en per decreet regeerde. In honderd jaar was veel gebeurd.

Niet iedereen zag in deze ontwikkeling een sprong voorwaarts. Sommige conservatieven vonden algemeen kiesrecht maar niets, gehecht als zij waren aan een hiërarchische samenleving, maar dit geluid zou in de twintigste eeuw wegebben, zeker na de Tweede Wereldoorlog toen de wenselijkheid van democratie onomstreden werd. Maar ook sommige radicale democraten waren niet onverdeeld gelukkig met de representatieve democratie. Voor hen was zij hoogstens de 'a sorry substitute for the real thing', waarmee met het laatste de directe democratie wordt bedoeld. Dit is een klassiek debat over democratie.

Politieke partijen

In die kritiek op het functioneren van de democratie nemen politieke partijen een bijzondere plaats in. Politieke partijen zijn in de electorale pijler van groot belang. Hun bestaan is echter vrijwel altijd bekritiseerd.

Maar de laatste decennia is die kritiek weer sterk toegenomen. Er ontstond een 'vervalvertoog' waarin de politiek niets meer goed leek te kunnen doen. Het opinieartikel van de Rotterdamse hoogleraar geschiedenis Oerlemans in 1990 over de 'éénpartijstaat Nederland' wordt wel beschouwd als het begin daarvan. Het zette het beeld neer van politieke partijen als 'één pot nat'. In deze anti-politieke sfeer hadden de politieke partijen het gedaan.

Deze kritiek op politieke partijen is ook herkenbaar in verschillende wetenschappelijke publicaties. Internationale auteurs als Rosanvallon, Mair, Mény en Manin spreken in verschillende bewoordingen over de neergang, malaise of 'ontheiliging' van de partijendemocratie. In die kritiek proeft men vaak de dubbele teleurstelling over het ver-

dwijnen van de klassieke massapartijen en over het niet bereiken van het ideaal van de directe democratie.

Natuurlijk is het functioneren van politieke partijen aan forse veranderingen onderhevig. Hun aanpassing aan gewijzigde maatschappelijke verhoudingen gaat soms moeizaam. Zorgen over het leveren door partijen van goede mensen en goede ideeën voor de politiek zijn er zeker. Maar dat neemt hun belang niet weg. Hun intermediaire rol tussen kiezers en gekozenen en hun ordenende rol tussen regering en parlement zijn veranderd, maar niet verdwenen. Daarop wijzen andere wetenschappelijke publicaties.

Het sluiten van deals hoort bij het politieke handwerk; dat is niet iets om op neer te kijken

Duverger onderstreepte reeds begin jaren vijftig van de twintigste eeuw dat dankzij politieke partijen het bestuursmonopolie van een maatschappelijke elite kan worden doorbroken. 'Regeren door het volk' was volgens hem onmogelijk, maar 'regeren door een uit het volk afkomstige elite' wel. Rosenblum onderstreept dat zonder inhoudelijke rivaliteit tussen partijen een democratie niet kan bestaan. Kiezers moeten iets te kiezen hebben. En Caramani benadrukt dat de radicaal-democratische en populistische kritiek op de partijen die zich te ver van de samenleving zouden hebben verwijderd enerzijds en de technocratische kritiek die diezelfde partijen juist verwijt teveel te luisteren naar de wisselende opvattingen van kiezers anderzijds, niet beide tegelijk waar kunnen zijn. Hij verdedigt *party government*, hier omschreven als partijendemocratie.

Ruud Koole *Het wankle evenwicht in de democratische rechtsstaat*

De partijdemocratie verschilt fundamenteel van technocratische en populistische opvattingen over het algemeen belang. Waar technocratie en populisme, vanuit op zich verschillende invalshoeken, beide uitgaan van een eenheidsopvatting over wat dat algemeen belang is, is de partijdemocratie gebaseerd op een pluralistische opvatting van het algemeen belang. De eerste twee laten geen bemiddeling toe. Populisme veronderstelt dat het algemeen belang rechtstreeks afgeleid kan worden uit 'de wil van het volk' door leiders aan wie kiezers hun vertrouwen hebben gegeven. Technocratie verlangt van burgers dat zij erop vertrouwen dat deskundigen door middel van op ratio gebaseerde kennis kunnen vaststellen wat in het algemeen belang is.

In een partijdemocratie wordt het algemeen belang gevormd door concurrentie, uitwisseling en compromisvorming tussen verschillende opvattingen over wat het beste is voor de samenleving. Om er voor te zorgen dat niet alleen de opvattingen van goed georganiseerden, hoogopgeleiden of kapitaalkrachtigen worden gehoord, dient de finale vaststelling van wat in het algemeen belang is te gebeuren door volksvertegenwoordigers die via algemeen kiesrecht zijn gekozen. Vanwege de massaliteit van het algemeen kiesrecht zijn politieke partijen onmisbaar om dit proces te organiseren. De organisatie van de pluriformiteit.

Parlement en regering

In het Nederlandse politieke systeem wordt die pluriformiteit dankzij een evenredig kiesstelsel duidelijk zichtbaar in het parlement. Tegenwoordig wordt opnieuw veel geklaagd over versplintering en fragmentatie. Die worden dan als de zwakte van het Nederlandse systeem gezien. En achttien of negentien fracties in de Tweede Kamer is inderdaad wel erg veel. Coalitievorming is er inderdaad lastiger door geworden, maar niet onmogelijk.

Op nationaal niveau zou men die veronderstelde zwakte echter ook als een sterke eigenschap van het Nederlandse systeem kunnen zien. Nederland is een land van politieke minderheden. Om te kunnen regeren is daarom coalitievorming noodzakelijk. Nederland beschikt hierdoor in de electorale pijler over een intern systeem van *checks and balances*. Het naar zich toe trekken van alle politieke macht door één partij of één partijleider wordt hiermee tegengegaan. Dat is een groot goed. Het gevaar van een meerderheidstirannie is in Nederland zeer gering.

Toch kunnen hier enkele kanttekeningen bij worden geplaatst. De eerste betreft de samenstelling van het parlement. De pluriformiteit van de samenleving is inderdaad zichtbaar in het parlement. Maar sinds de jaren zestig is naast de vertegenwoordiging van politieke opvattingen steeds meer nadruk komen te liggen op demografische vertegenwoordiging (sekse, leeftijd, etniciteit, regio). Waar het in 1917 ingevoerde kiesstelsel bij uitstek gericht was op inhoudelijke vertegenwoordiging, plaatst deze toegenomen roep om demografische vertegenwoordiging de politieke partijen voor de zware taak de gewenste pluriformiteit naar persoonskenmerken te koppelen aan de noodzakelijke expertise, ervaring en inhoudelijke kwaliteit van de volksvertegenwoordigers.

De tweede kanttekening is het zich sterk voortzettende proces van 'gouvernementalisering'. Bij deze doorgeschoten bestuurlijke reflex, die ook in de toeslagenaffaire zichtbaar was, is de dominantie van de politieke leiders van de coalitiepartijen bepalend. Zij sluiten met elkaar het regeerakkoord, overleggen wekelijks in informeel coalitieberaad en bepalen hiermee het beleid van de regering. Ook politieke leiders van coalitiepartijen die in het parlement zijn blijven zitten, regeren zo mee. Over dit 'monisme' is de laatste halve eeuw veel geklaagd, vooral door oppositiepartijen, die er overigens even hard aan meedoen zodra zij deel uitmaken van de regeringscoalitie.

Ruud Koole *Het wankle evenwicht in de democratische rechtsstaat*

Dat laatste ligt ook voor de hand. In een parlementair stelsel waarin de vertrouwensregel geldt, is een sterke band tussen de regering en de parlementaire meerderheid niet alleen onontkoombaar, zij is vanuit democratisch oogpunt ook tot op zekere hoogte wenselijk. Het feitelijk bestaande monisme is in een land van politieke minderheden een voorwaarde om regeren überhaupt mogelijk te maken. Over de mate van gedetailleerdheid van regeerakkoorden valt te discussiëren, maar het sluiten van deals hoort bij het politieke handwerk. Dat is niet iets om op neer te kijken, wel iets om te controleren.

Maar is controle wel mogelijk bij 'dichtgetimmerde' regeerakkoorden? Zeker. Ook leden van coalitiepartijen kunnen dit. Zij hoeven geen 'stemvee' te worden, zoals CDA-senator Kaland in 1991 de leden van coalitiefracties in de Tweede Kamer omschreef. Controle op de politieke uitwerking van het akkoord, controle op de kwaliteit en doelmatigheid van wetgeving die er uit voortvloeit, controle op de uitvoerbaarheid van de uitgewerkte voorstellen, controle op de verenigbaarheid met grondwet en internationale verdragen. Bovendien zijn er altijd vele besluiten en voorstellen tot regelgeving die niet voorzien waren in het regeerakkoord; dat heeft de coronacrisis nog eens overduidelijk geïllustreerd. Maar effectieve controle vereist vooral een betere informatiepositie van het parlement en kundige Kamerleden in beide Kamers.

Alleen een Kamer met kwalitatief goede Kamerleden, van wie er een behoorlijk aantal meer dan één volle periode zit, kan de controlerende functie van het parlement waarmaken tegenover een kabinet dat zich gesteund weet door een uitgebreide en permanente bureaucratie.

Als mede-wetgever zou het parlement bovendien terughoudend moeten zijn met het accepteren van zogeheten kaderwetgeving, waarbij de formele wet het kader schetst, maar de concrete normen in lagere regelgeving worden opgenomen. Bij die lagere regel-

geving is de rol van het parlement zeer gering of geheel afwezig. Door teveel bevoegdheden aan de regering te delegeren verzwakt het parlement zijn eigen positie. In een rechtsstaat is het legaliteitsbeginsel essentieel. Elk overheidsoptreden dient direct of indirect te zijn gebaseerd op algemeen geldende wetten die (mede) door de volksvertegenwoordiging zijn vastgesteld. Dan moeten alle wezenlijke bepalingen (normen) wel in de wet zelf zijn opgenomen. Het maken van wetten moet niet verworden tot het haken van netten, waar iedere normstelling doorheen glipt. Maar mede-wetgeven moet geen mede-besturen worden. Wanneer Kamerleden in allerlei informele (coalitie-)overleggen beleidsvoornemens afstemmen voordat deze de Kamer bereiken, binden zij hun handen. Een al te bestuurlijke oriëntatie van Kamerleden staat de volksvertegenwoordigende en controlerende taken in de weg.

'Regeren voor het volk': ontwikkelingen in de niet-electorale pijler

Staat binnen de electorale pijler de positie van de volksvertegenwoordiging al enigszins onder druk, dat probleem wordt nog eens versterkt door de verschuiving van macht van de electorale pijler naar de niet-electorale pijler van de democratische rechtsstaat. Het evenwicht tussen beide pijlers is daardoor wankel geworden.

Dat een stabiel politiek stelsel met een gemengde staatsvorm gediend kan zijn, weten wij al sinds Aristoteles. En dat het onderscheiden en scheiden van de belangrijkste functies van de staat bijdraagt aan het voorkomen van tirannie, hebben Locke en Montesquieu ons bijgebracht. De machtscheiding was in de eerste Nederlandse grondwet van 1798 duidelijk zichtbaar. Daarna is dat leerstuk nooit meer expliciet in de Nederlandse grondwet opgenomen. Wel zegt de grondwet sinds 1814 dat leden van de rechterlijke macht voor het leven worden benoemd (nu art. 117 Gw).

Ruud Koole *Het wankle evenwicht in de democratische rechtsstaat*

Daaruit vloeit de onafhankelijkheid voort, hoewel die evenmin met zoveel woorden in de grondwet wordt vermeld. Omdat de electorale legitimering van het parlement, en daarmee van de wetgeving op basis waarvan de rechter rechtsprekt, door de grondwetten van 1814-1815 veel minder sterk was geworden, moest de niet-gekozen rechter zijn gezag deels ontleenen aan de evenmin gekozen koning, in wiens naam hij rechtsprekt, en vooral aan zijn onafhankelijkheid, onpartijdigheid en professionaliteit. Hij – na de Tweede Wereldoorlog steeds vaker: zij – behoort daarmee tot de groep van technocraten die de niet-electorale pijler van overheidsinstituties bevolken.

Door de invoering van het algemeen kiesrecht honderd jaar geleden nam de democratische legitimering van wetgeving weer sterk toe. Dat is door sommigen als een aanmoediging gezien voor de ‘traditie van deferentie jegens de wetgever’, die de houding van de rechter ten opzichte van de politiek heel lang heeft gekenmerkt. Tegelijk begon de rechter juist vanaf die tijd meer aan rechtsvinding te doen buiten de formele wetten om. Het Lindenbaum-Cohen-arrest van de Hoge Raad in 1919, dat stelde dat van een ‘onrechtmatige daad’ niet alleen sprake is bij strijd met de formele wet maar ook wanneer een handeling ingaat tegen in het maatschappelijke verkeer gehuldigde opvattingen over wat zorgvuldig is, markeert die ontwikkeling, al bleef de rechter duidelijk afstand houden tot de politiek.

Rechter en politiek

De laatste decennia is de rechter vrijmoediger geworden en loopt, in de woorden van Willem Witteveen, nu vrijelijk de gebieden van het recht en de politiek in en uit. Deels door vragen van burgers en maatschappelijke organisaties, deels door de ‘terugtrek van de wetgever’, maar ook door rechterlijk activisme, is hij naast het toepassen van de wet nog meer zelf aan rechtsvinding gaan doen. De traditionele eerbied (‘deferentie’) voor de wetgever bestaat

niet meer, ook al wijst hij op gezette tijden zaken nog wel eens terug naar de politiek. De mogelijkheid van toetsing aan internationale verdragen heeft de reikwijdte van de rechter bovendien sterk vergroot.

Leven we daardoor in Nederland in een rechterstaat? Nee, dat is niet het geval. In de woorden van de advocaat-generaal bij de Hoge Raad uit 1983: de ‘dikastocratie’ is een ‘spookbeeld’ gebleven, een hersenschim. Het is niet zo dat het merendeel van de politieke besluiten door rechters wordt genomen. Een actieve rol van de rechter kan bovendien in wisselwerking met de politiek leiden tot betere wetgeving door complementaire rechtsvinding. Maar de grens van rechterlijk activisme komt in zicht en is door de wel zeer extensieve interpretatie van enkele internationale verdragsbepalingen volgens sommigen in een enkel geval overschreden, zoals in de klimaatzaak Urgenda.

Democratie en rechtsstaat zijn met elkaar getrouwd, ook al is het een verstandshuwelijk

Het ontbreken van rechtstreekse electorale legitimiteit van de rechterlijke macht vereist de nodige rechterlijke terughoudendheid ten opzichte van het proces van politieke besluitvorming. Eerder genoemde ontwikkelingen hebben van de rechter – soms noodgedwongen – veel meer gemaakt dan ‘de mond die de woorden van de wet spreekt’, om Montesquieu aan te halen. En daar is ‘het volk’ meestal niet slechter van geworden. Rechterlijke tegenmacht in concrete gevallen is heilzaam voor de rechtsstaat. Maar van de rechterlijke macht kan en mag niet worden verwacht dat zij maatschappelijke problemen oplost die bij uitstek een politieke afweging vergen. Daar is

Ruud Koole *Het wankel evenwicht in de democratische rechtsstaat*

zij niet toe uitgerust, daar heeft zij het mandaat niet voor en dat zou haar gezag uiteindelijk ondermijnen.

Onafhankelijke autoriteiten

Terughoudendheid is nog meer gewenst bij het overdragen van overheidstaken aan andere technocratische instellingen, zeker wanneer die worden belast met toezichhoudende en regelgevende taken. De laatste decennia is het aantal van dit soort onafhankelijke overheidsinstellingen of 'autoriteiten' sterk gegroeid, zowel in eigen land als op Europees niveau. Deze recente groei doet afbreuk aan de door verkiezingen geleitimeerde politiek. 'Regeren voor het volk' komt zo steeds meer in de plaats van 'regeren door het volk'.

De oprichting van onafhankelijke overheidsinstellingen, zoals Nederlandse zelfstandige bestuursorganen (zbo) of Europese agentschappen, wordt vaak verdedigd door te wijzen op de behoefte aan expertise bij het besturen van een complexe samenleving. Het gebruik van zoveel mogelijk deskundigheid door de politiek is inderdaad heel belangrijk om ingewikkelde vraagstukken te lijf te kunnen gaan. Maar de vraag is of die expertise in alle gevallen per se ondergebracht moet worden in van de politiek onafhankelijke instellingen die zelf besluiten nemen en regels opstellen waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden. Wie bewaakt deze bewakers?

Het is het Europese niveau waarop veel kritiek zich richt vanwege een 'democratisch tekort'. Dat heeft veel te maken met de geheel eigen institutionele architectuur van de Europese Unie, waarin van het begin af aan een onafhankelijke instelling in de topstructuur is opgenomen: aanvankelijk de Hoge Autoriteit, die overging in de Europese Commissie. Het ontstaan daarvan paste in een ontwikkeling die onder meer tijdens de New Deal in de jaren 1930 in de Verenigde Staten in een versnelling kwam en gebaseerd was op de combinatie van verering van technocratie en afkeer van

partijpolitiek. Het Europese democratische tekort was dus het gevolg van een bewuste keuze. Daaraan is sinds de jaren vijftig wel het een en ander veranderd, maar die verandering is niet eenduidig. Enerzijds werd het democratisch element versterkt door onder meer de rechtstreekse verkiezingen van het Europese Parlement (1979), de uitbreiding van zijn bevoegdheden en de introductie van een 'gele kaart-procedure', die sinds 2009 nationale parlementen de gelegenheid biedt aan de rem te trekken. Anderzijds nam in dezelfde periode het aantal onafhankelijke agentschappen juist

De laatste decennia manifesteert zich een ontwikkeling naar minder invloed van de kiezers

sterk toe en kreeg de nieuwe onafhankelijke Europese Centrale Bank (ECB – 1998) enorme bevoegdheden, waarvan het gebruik de bank steeds vaker in politiek vaarwater brengt.

Ondanks de vrede en welvaart die de Europese samenwerking heeft gebracht en ondanks de noodzaak van samenwerking over de grenzen van nationale staten heen, begint dit democratisch tekort steeds meer te schuren. Zolang Europa 'levert', dat wil zeggen: resultaten brengt die als positief worden ervaren, is er steun voor het Europese project. Wie wil er nu niet vrede, meer welvaart of vrij reizen voor zichzelf? Maar wanneer deze output-legitimiteit begint te haperen, omdat de verworvenheden van de Europese integratie steeds meer als vanzelfsprekend worden beschouwd of wanneer Europese besluiten door groepen burgers als negatief worden ervaren dan is er geen Europese regering die zich op een kiezersmandaat kan beroepen of door die

Ruud Koole *Het wankle evenwicht in de democratische rechtsstaat*

kiezers naar huis kan worden gestuurd. Technocratische instituties als de Europese Commissie of de Europese Centrale Bank hebben veel macht, maar zijn ontworpen om 'boven de partijen' of 'los van de politiek' te opereren: 'regeren voor het volk'. Daar kunnen soms goede gronden voor zijn, maar wanneer hun beleid niet begrepen of niet gedragen zou worden door grote delen van de bevolking, dan zijn de mogelijkheden voor de bevolking om bij te sturen relatief beperkt.

Nu Europa voor grote uitdagingen van de financiële crisis, de klimaatcrisis en de coronacrisis staat, ontkomt het er niet aan de draai maken van negatieve integratie naar positieve integratie: van het wegnemen van barrières voor een interne markt naar het tot stand brengen van sociaal en ecologisch verantwoord beleid en het reguleren van de financiële sector. De Europese Commissie heeft door haar bevoegdheid tot het nemen van initiatieven een belangrijke rol te spelen. Dat is een immense opgave, omdat het in samenwerking met de lidstaten zal moeten gebeuren, waar regeringen met een veel sterkere democratische legitimering dan de Europese instellingen zelf met het oog op hun electorale achterbannen druk zullen uitoefenen op de richting waarin Europa zich beweegt.

De polder en de burgers

De verschuiving van politieke macht naar onafhankelijke overheidsinstituties vindt haar pendant in een toenemende aandacht voor inspraak van burgers buiten hun invloed als kiezers. Op het eerste gezicht lijkt dat een verbreding van het democratisch repertoire en daarmee een versterking van de honderd jaar geleden ontstane 'volwaardige democratie'. Extra betrokkenheid van burgers bij de publieke zaak tussen verkiezingen door is om verschillende redenen wenselijk: om de betrokkenheid zelf, om gebruik te maken van de kennis die bij burgers aanwezig is, om het draagvlak te vergroten. Dat is belangrijk

sociaal kapitaal en het bevordert effectiviteit van overheidsbeleid. De Nederlandse overlegcultuur beschikt hierbij over een rijke traditie. In een democratie geldt echter de voorwaarde dat besluitvorming plaatsvindt door de politiek of ten minste binnen door de politiek vastgestelde kaders.

Die politieke besluitvorming moet immers zijn gestoeld op een volledige belangenafweging, waarin dus ook de belangen van de minder krachtig georganiseerden meetellen. En die mogelijkheid is alleen verzekerd wanneer de op het algemeen kiesrecht gebaseerde volksvertegenwoordiging daarin uiteindelijk beslissend is. De laatste decennia laten echter een ontwikkeling zien in tegenstelde richting. Dat is waarneembaar bij zowel de individuele als de collectieve wijze waarop burgers bij de publieke zaak worden betrokken.

De klassieke collectieve invloed van burgers in Nederland buiten het parlementaire kanaal in poldermodel 1.0 maakt steeds meer plaats voor een poldermodel 2.0 waarin ook andere organisaties dan de sociale partners aan tafel aanschuiven. De 'akkoorden' die daar worden gesloten zijn veelal bedoeld om het draagvlak voor politieke besluiten te vergroten, maar ontberen een gegarandeerde toetsing aan het algemeen belang. Zij kunnen derhalve hoogstens als advies aan de politiek gelden, maar brengen het risico met zich mee het parlement als mede-wetgever klem te zetten, wanneer zij worden gepresenteerd als een onderhandelingsresultaat waaraan niet meer mag worden getornd.

Burgers worden buiten het electorale kanaal ook op andere manieren door de overheid aangesproken. Die hebben vaak één ding met elkaar gemeen: de volksvertegenwoordiging wordt gemarginaliseerd. Deze depolitisering is zichtbaar bij de door de regering gestimuleerde 'doe-democratie'. Onder verwijzing naar de 'netwerk-samenleving' wil de overheid 'loslaten', maar ook hier ontbreekt aandacht voor de wegging van het algemeen belang door de gekozen volksvertegenwoordiging.

Ruud Koole *Het wankele evenwicht in de democratische rechtsstaat*

gers. Met name in gemeenten, waar de positie van de raad door recente decentralisaties toch al is aangetast, dragen initiatieven als de 'doe-democratie' bij aan een verdere verzwakking van de lokale democratie.

De dreiging van ont-democratisering

De invoering van het algemeen kiesrecht honderd jaar geleden was voor sommigen reden om te spreken over het bereiken van een 'volwaardige democratie'. Nu is een democratie nooit 'af' en dus altijd onvolmaakt, maar dat alle volwassen mannen en vrouwen actief en passief kiesrecht kregen was ongetwijfeld een mijlpaal. Tegelijk zien we dat al vanaf de Bataafse revolutie aan het einde van de achttiende eeuw pogingen zijn gedaan om de democratie in te snoeren; sommigen zullen zeggen: in goede banen te leiden.

De inbedding van democratie in rechtstatelijke kaders als het legaliteitsbeginsel (*rule of law*), respect voor grondrechten en voor minderheden en de toegang tot een onafhankelijke rechter, is een groot goed. Het bevordert goed bestuur en de vrijheid van burgers. Democratie en rechtsstaat zijn met elkaar getrouwd, ook al is het een 'verstandshuwelijk'.

Nets als dijken bij rivieren ongewenste schade door overstromingen helpen te voorkomen, draagt de inbedding van de democratie bij aan beheersbaar houden van maatschappelijke ontwikkelingen. Maar de rivier moet wel kunnen blijven stromen. Wanneer dijken dammen worden, blijft er van de rivier weinig over en zal het water zich uiteindelijk een andere baan forceren.

De laatste decennia manifesteert zich een ontwikkeling naar minder invloed van de kiezers. Binnen de electorale pijler verschuift steeds meer macht van volksvertegenwoordigers naar bestuurders. En tussen de beide pijlers voltrekt zich door nationale en internationale (met name Europese) ontwikkelingen een aardverschuiving ten gunste van overheidsinstituten die niet, of hoogstens zeer in-

direct, zijn gebaseerd op een kiezersmandaat: de niet-electorale pijler. Overheidsorganisaties in beide pijlers kunnen een zekere legitimiteit opbouwen wanneer zij mensen eerlijk behandelen (procedurele rechtvaardigheid) en wanneer zij 'leveren', dat wil zeggen: bijdragen aan collectieve goederen als veiligheid, gezondheidszorg, onderwijs, bestaanszekerheid en werkgelegenheid. Maar de primaire legitimatie van overheidsbeleid vindt in de

De democratische rechtsstaat houdt meer in dan goed functionerende overheidsinstituten

electorale pijler plaats. De groei in aantal en invloed van onafhankelijke overheidsinstellingen is inmiddels echter zo groot dat ook hier het wankele evenwicht tussen beide pijlers onder druk staat. Hierdoor dreigt ont-democratisering.

Wanneer politici die door de kiezers worden aangesproken te vaak zouden moeten reageren met de opmerking 'ik ga daar niet meer over' dan zullen die kiezers het geloof in het nut van het uitbrengen van een stem kunnen verliezen.

Het verstevigen van de positie van de kiezer en de volksvertegenwoordiging en het versterken van het functioneren van de daarmee verbonden politieke partijen in de electorale pijler zijn daarom hard nodig. Daarvoor ligt ook een grote verantwoordelijkheid bij de volksvertegenwoordigers en partijen zelf, onder meer door minder te delegeren aan het bestuur of aan onafhankelijke organisaties, door heldere beleidskeuzes aan de kiezers voor te leggen en door ervaring en kwaliteit in de volksvertegenwoordiging te bevorderen.

Ruud Koole *Het wankele evenwicht in de democratische rechtsstaat*

In de niet-electorale pijler dient voor iedereen de toegang gegarandeerd te zijn tot de onafhankelijke rechterlijke macht, die dan wel zo georganiseerd en gefinancierd moet zijn dat zij de vraag om rechterlijke uitspraken aankan. Net als andere niet-electorale overheidsinstituties dient zij echter terughoudend te zijn om zich met politieke vraagstukken te bemoeien. Andere onafhankelijke autoriteiten behoren slechts onafhankelijk te zijn binnen duidelijke, door de politiek geformuleerde kaders, anders dreigen hun

technocraten *overmighty citizens* te worden. De democratische rechtsstaat houdt meer in dan goed functionerende overheidsinstituties. Evenzeer van groot belang zijn vrije onafhankelijke journalistiek, de afwezigheid van grote maatschappelijke ongelijkheid en een Tocquevilleaanse 'democratische geest' bij de bevolking, waarbij opvoeding en onderwijs een grote rol spelen. Maar ook die zijn gebaat bij het goed functioneren van de twee pijlers van overheidsinstituties, waarbinnen en waar- tussen een zeker evenwicht dient te bestaan.

Noot

- 1 Dit artikel is een sterk verkorte en enigszins bewerkte

versie van het slothoofdstuk van mijn boek *Twee Pijlers. Het wankele evenwicht in de democratische rechtsstaat* (Amster-

dam, Prometheus, 2021, 339 blz.). Voor noten, literatuurverwijzingen en nadere argumentatie: zie dit boek.

De kracht van de niet-electorale economenpijler

Economen hebben veel invloed op het beleid. Deze technocratisering speelt in Europa, maar is extra sterk in de Nederlandse situatie, waar altijd consensus gevonden moet worden tussen steeds wisselende minderheden. Wat kan helpen is om de concurrentie tussen economische kennisinstituten te stimuleren en wat vaker te kiezen voor politisering in plaats van depolitisering.

WIMAR BOLHUIS

Universitair docent aan de Universiteit Leiden en redactielid van S&D

Het aanbevelingswaardige boek *Twee pijlers. Het wankele evenwicht in de democratische rechtsstaat* is een waarschuwing voor ons Nederlandse en Europese democratisch bestel.¹ Ruud Koole concludeert hierin dat een dreiging van ont-parlementisering en ont-democratisering op de loer ligt. Zijn conclusie volgt uit een analyse van de twee pijlers van de democratische rechtsstaat: de electorale pijler, waarin politieke partijen, parlement en regering handelen op basis van een kiezersmandaat en de niet-electorale pijler, waarin niet-gekozen overheidsinstellingen zoals de rechterlijke macht, centrale banken en andere autoriteiten besluiten nemen die veel mensen raken.

Als het goed is houden de twee pijlers elkaar in evenwicht met het oog op het welzijn van het volk. Koole beargumenteert dat dit evenwicht onder druk staat nu steeds meer macht en invloed verschuift naar de niet-electorale pijler. Zijn terechte vraag is wat het betekent voor de kwaliteit en zuivere werking

van de democratische rechtsstaat, als de electorale pijler die wel een kiezersmandaat heeft steeds iets zwakker wordt.

Nu ben ik geen jurist of politicoloog en kan daarom beperkt wat zinnigs zeggen over de democratische rechtsstaat. Maar *Twee pijlers* prikkelde mijn gedachten, net als het boek *Het land moet bestuurd worden* van Wim Voermans dat ik eerder las.² Daarom geef ik graag een reactie, voortkomende uit mijn opleidingen als econoom en bestuurskundige en enkele inzichten die ik opdeed tijdens mijn onderzoek naar macro-economisch beleid, beleidsvoorbereiding, begrotingsbeleid en de rol van het Centraal Planbureau in Nederland. Ik zal specifiek ingaan op de macht en invloed van de vele economen die werkzaam zijn in de niet-electorale pijler in ons land op ons politieke proces, onze maatschappij en economie. De voorstanders noemen hen vaak 'beleidseconomen'; tegenstanders spreken van 'economische technocraten'.

Wimar Bolhuis *De kracht van de niet-electorale economenpijler*

Een extra motivatie om de rol van deze economen in onze samenleving te bespreken, is dat economie internationaal vaak wordt aangehaald als de wetenschap met de meeste politieke invloed — mede door het brede gezag van het economisch vakgebied, de geïnstitutionaliseerde positie van economen in overheden, en de bruikbaarheid van economische redeneringen en afwegingsinstrumenten bij beleidsbesluiten.³ Rode draad is dat deze, veelal ambtelijke, economen in Nederland (en Europa) worden aangesteld om vanuit een technocratisch perspectief, dan wel een deskundigheidsvereiste of gewenste expertise, een bepaalde wettelijke taak te vervullen. Dit sluit aan bij Kooles opmerking: de ‘technocratie verlangt van burgers dat zij erop vertrouwen dat deskundigen door middel van op ratio gebaseerde kennis kunnen vaststellen wat het algemeen belang is’ (p. 278). De mainstream economische wetenschap poogt immers vanuit assumpties te beredeneren en empirisch te ontdekken hoe schaarse middelen het beste kunnen worden ingezet om een doel rationeel — efficiënt — te bereiken.

Economie wordt vaak gezien als de wetenschap met de meeste politieke invloed

Laat ik voorstellen dat de Nederlandse politiek-economische institutionele organisatie ons land veel welvaart opleverde en nog steeds oplevert. Toch lijkt de wijze waarop deze ambtelijke economen-taken worden opgepakt geregeld binnen te dringen in de politieke beslissruimte, welke in principe alleen voor de electorale pijler met kiezersmandaat is. Mijn bewust wat provocerende reactie op *Twee pijlers* heb ik opgebouwd door drie ‘soorten’ economen te bespreken: de centrale bank-

economen, de Haagse beleidseconomen en toezichthouders, en de CPB-economen. Aan de derde soort geef ik de meeste aandacht.

Centrale bank-economen

Ik constateer met enig ongemak een toenemende impact van het beleid van de Europese Centrale Bank op het financieel-economisch beleid in Nederland en Europa, terwijl president Lagarde en de leden van de Raad van Bestuur niet democratisch gekozen zijn. Het primaire doel van de ECB is volgens het Verdrag betreffende werking van de Europese Unie het handhaven van de prijsstabiliteit, maar daarnaast spelen secundaire doelen als ‘evenwichtige economische groei’ en ‘volledige werkgelegenheid en maatschappelijke vooruitgang’. Ook Koole noemt in zijn boek de centrale bankiers als *unelected powers*.

Bij die toenemende impact van de centrale bank-economen denk ik bijvoorbeeld aan het expliciet labelen van klimaatverandering als groot risico voor de financiële stabiliteit door de ECB en DNB. De centrale banken verschaffen zichzelf hiermee de technocratische ruimte om op termijn — voor het algemeen belang — een vergaand vergroeningsbeleid te voeren. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door grotendeels alleen nog maar ‘groene’ aandelen en obligaties op te kopen bij monetaire verruiming, de buffer-eisen en de concentratierisico-eisen voor een financiële instelling afhankelijk te maken van het aandeel duurzame bezittingen, of de toegang tot kredietlijnen of garantiestellingen bij de ECB te differentiëren naar fossiele voetafdruk.⁴

Centrale banken zoeken hiervoor ruimte in de wetten en de verdragen op basis waarvan zij hun mandaat en verantwoordelijkheden krijgen. Dit gebeurt door interpretaties van bestaande teksten te verbreden of door vast te stellen dat de nieuwe koers nergens expliciet verboden wordt. Het Europese Hof van Justitie laat dit tot op heden toe. Maar dat iets niet verboden is, betekent niet dat het noodzakelijk

Wimar Bolhuis *De kracht van de niet-electorale economenpijler*

is. Immers: de centrale bank had de eerdere koers ook kunnen voortzetten en naar de politiek kunnen wijzen als de partij die het mandaat en de instructies van de centrale banken bepaalt om het algemeen belang te dienen. Nu voeren de DNB en ECB een strategie van ‘voldongen feiten’ en ‘wie zwijgt stemt toe’. Ze wijzigen de koers in de geest van de uitgeroepen klimaatnoodtoestand door het Europees Parlement (2019) en de aangekondigde *Green Deal* door de Europese Commissie (2020), en anticiperen hiermee op een impliciete meerderheidssteun van de politiek-bestuurlijke-ambtelijke elite.

Het gaat me niet om de vraag in hoeverre ik klimaatverandering een risico vind en van mening ben dat de overheid en centrale banken bij de bestrijding hiervan een rol moeten pakken, maar om de vraag van democratische representatieve legitimiteit. De bankbesturen hoeven immers niet langs de parlementen om het debat aan te gaan en een electorale meerderheid te halen. Een beter alternatief zou zijn te zoeken naar vernieuwde democratische autorisatie door de politieke instituties van de EU — via het Europees Parlement of de Europese Raad.⁵ Weliswaar informeert de ECB nu in voorkomende situaties de Europese Raad over beleidswijzigingen, maar het is onvoorspelbaar wanneer en zeker in hoeverre dit een eis is.

NRC Handelsblad sprak in zijn redactioneel commentaar in dit verband over een *mission creep* en wierp de vraag op waarom, zelfs indien deze koerswijziging onvermijdelijk zou zijn, deze keuze niet expliciet aan de politiek overgelaten zou worden?⁶ Dat is de inderdaad de kernkwestie. Immers, de politiek beslist over het mandaat van de ECB door het Verdrag (unaniem) vast te stellen: de ECB kan dit niet wijzigen en geen politieke instructies vragen. Het antwoord is dat de politiek-bestuurlijke elite de koers van de ECB impliciet steunt en de technocraten het parlement (zichzelf) en het electoraat eigenlijk niet vertrouwen om in de publieke arena expliciet te staan voor

‘de juiste’ beleidskeuzes waarmee klimaatverandering wordt tegengegaan.

Dit is begrijpelijk, aangezien klimaatbestrijding een thema is waar grote verschillen van inzicht bestaan tussen wetenschappelijke opgeleide en praktisch opgeleide kiezers. Er is een aanzienlijke groep kiezers die de feiten niet wil geloven (niet toevallig ook de groep bij wie de maatregelen om klimaatverandering tegen te gaan relatief hard zullen aankomen). Het is begrijpelijk dat het expliciete democratische proces wordt vermeden en wordt gekozen voor impliciete stappen. Toch schuurt dit, want de gewenste beleidsreactie op klimaatverandering is een zeer politiek onderwerp met grote gevolgen voor burgers en bedrijven.

De ECB voerde op eigen houtje een onorthodox monetair beleid om de economische neergang te bestrijden

Een vergelijkbare gang van zaken speelt rond het beleid van de ECB en de kwestie van Europese integratie. Het lukte de lidstaten uit electorale overwegingen steeds niet of te laat om tot een gezamenlijk anticyclisch begrotingsbeleid te komen bij de bestrijding van de financiële crisis (2007-2011), de eurocrisis (2009-2014) en de coronacrisis (2020-heden). De ECB voelde zich vervolgens gedwongen om op eigen houtje een onorthodox monetair beleid te voeren om de economische neergang te bestrijden. In 2019 waarschuwde ECB-president Mario in een speech dat de enige oplossing om het onorthodoxe monetaire beleid af te bouwen is dat lidstaten hun begrotingsbeleid ruimer maken — hun terug-

Wimar Bolhuis *De kracht van de niet-electorale economenpijler*

houdendheid eerder was de reden geweest voor de ECB om zo in te grijpen.⁷ DNB-president Klaas Knot bevestigde dit recent in zijn Witteveen-lezing aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.⁸

Het is een kwestie van zoeken naar de juiste balans. Enerzijds is het onwenselijk als de ongekozen technocratie zich gedwongen voelt door politieke inactiviteit om politieke besluiten te nemen, met grote gevolgen voor vele burgers die democratisch hebben gestemd. Niemand dwingt de economische technocraten tot deze koers – was er echt geen alternatief? Anderzijds is het onwenselijk als de gekozen politici niet tot besluiten komen, omdat ze weten dat ongekozen technocratische instituties de schade van hun inactiviteit uiteindelijk toch wel beperken.

Haagse beleidseconomen en toezicht-houders

Het tweede raakvlak dat ik herken in *Twee pijlers* betreft de macht en invloed van de Haagse beleidseconomen en toezichthouders. Het is bekend dat ambtelijke economisch adviseurs grote invloed hebben op de politieke keuzes die gemaakt worden, mede door de autonomie of beleidsruimte die ze hebben. Johan Christensen laat in zijn boek *The Power of Economists within the State* prachtig zien dat in landen waar economische experts machtige en invloedrijke ambtelijke posities hebben, het neoklassieke economisch denken veel sterker doorbrak in het beleid dan in landen waar dit niet het geval was.⁹ Op basis van interviews bewijst Christensen dat deze ambtelijke economen via een activistische beleidsinstek grote invloed hebben op de politieke besluitvorming. Financieel-economische topambtenaren lijken vooral invloedrijk in tijden van laagconjunctuur. Hun *window of opportunity* ontstaat dan waarschijnlijk omdat in een crisissfeer een directe aanleiding bestaat om naar de abstracte kennis van de beroepsgroep te luisteren.

In de Nederlandse landelijke begrotingsvoorbereiding en beleidsvoorbereiding is daarnaast bewust een institutioneel sterke positie toegekend aan de Haagse beleidseconomen. Denk aan het Centraal Planbureau, de DG Rijksbegroting op het ministerie van Financiën en de economendirecties op de ministeries. In de institutionele ambtelijke procedures en werkafspraken hebben beleidseconomen minstens adviesrecht en in voorkomende gevallen zelfs instemmingsrecht. Sinds 1972 verzoekt de minister van Financiën voorafgaande elke Tweede Kamerverkiezing aan de Studiegroep Begrotingsruimte – een werkgroep van financieel-economische topambtenaren – om onafhankelijk een zeer invloedrijk advies te schrijven over de begrotingsruimte en begrotingsregels voor de volgende kabinetsperiode. Uit mijn promotieonderzoek blijkt dat de richting van dit advies sinds 1986 een leidraad is voor politieke partijen bij het opstellen van hun verkiezingsprogramma en onderhandelingen over het regeerakkoord.¹⁰

Daarnaast kent Nederland natuurlijk sterke meer financieel-economische toezichtsorganen met reguleringsmacht, instemmingsvereisten en boetebevoegdheden, zoals de Autoriteit Consument en Markt (ACM), de Autoriteit Financiële Markten (AFM), de Nederlandse Bank (DNB) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA). Deze zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zijn niet-electorale organen die grote invloed hebben op aanzienlijke delen van onze economie en maatschappij, door de praktische uitvoering van beleidsregels.

Het zijn onafhankelijke instituties met veel economen in hun staf die veel besluiten nemen, maar lastig aangestuurd of ter verantwoording geroepen kunnen worden door de politiek. Een zbo is hiërarchisch immers niet ondergeschikt aan de minister. Het gebeurt weinig dat de Eerste of Tweede Kamer een sterk sturend signaal aan de onafhankelijke ACM, AFM, DNB of NZa afgeeft. Sterker nog, de sfeer is eerder zo dat deze toezichthouders in

Wimar Bolhuis *De kracht van de niet-electorale economenpijler*

technische briefings en hoorzittingen aan het parlement komen uitleggen welke beslissingen de politiek zou moeten nemen.

Een minister kan toezeggen te gaan praten met een zbo, maar kan op korte termijn geen bijzondere aanwijzingen voor een concrete beleidscaus geven.¹¹ De bewindspersoon kan wel de zbo-bestuurders benoemen, schorsen en ontslaan, hun salaris vaststellen, en de beleidsregels opstellen waarmee het zbo op middellange en lange termijn zijn takenpakket uitvoert.

De zbo's zijn voorbeelden van *the unelected* zoals James Copland deze onafhankelijke ambtelijke functionarissen noemt in zijn Amerikaanse beschouwing.¹² Een verandering in het economisch (maar zeker ook juridisch!) denken binnen een zbo heeft grote invloed op Nederland: denk aan de invloed van een positievere houding ten opzichte van samenwerkingsverbanden in de zorg door de NZa of het effect als de ACM zijn standpunt wijzigt over de toelaatbaarheid van zzp'ers om te onderhandelen over minimumtarieven in cao's.

De invloedrijke mensen die deze ambtelijke rollen vervullen zijn traditioneel vaak geschoold als neoklassieke econoom, afgestudeerd in Rotterdam, Amsterdam, Tilburg of Groningen. Dit geeft hen een bepaalde blik op de wereld, zoals het geloof in de neoklassieke homo economicus en de efficiënte markthypothese, waarmee zij problemen benaderen, analyseren en oplossen.

Rethinking Economics NL, een collectief opgestart door studenten die het Nederlandse economieonderwijs heterodoxer willen maken, onderzocht de inhoud van de curricula van bacheloropleidingen (onderzoeksmethoden, theoretische invalshoeken, multi- en interdisciplinariteit, empirische inslag, kritisch tegendenken). De conclusie beschreven in hun rapport *Thinking like an Economist?* was dat 86% van de theoretische lestijd opgaat aan de neoklassieke methodes, 97% van de methodologische lestijd aan wiskunde en kwantitatieve technieken, en dat 75% van de cursussen

zich niet empirisch tot de werkelijke economie verhoudt.¹³

De neo-klassieke beleidsconsensus blijkt bijvoorbeeld uit de in internationaal perspectief zeer sterke toename van de flexibele arbeidsovereenkomsten in Nederland (doel: een minder rigide arbeidsmarkt), de forse stimulering van het aantal zelfstandigen zonder personeel (doel: meer ondernemerschap en innovatie), de groeiende fiscale verschillen tussen eenverdieners en tweeverdieners (doel: hogere arbeidsparticipatie vrouwen) en de aanzienlijke structurele daling van het tarief van de winstbelasting voor bedrijven (doel: een beter vestigingsklimaat). Nu is dit niet alleen maar kommer en kwel, maar duidelijk is dat overwegingen als brede welvaart, huishoudensverschillen, sociale bescherming en lastenverdelingen tussen burgers en bedrijven, de afgelopen decennia niet hoog op de economische en – daarmee – politieke agenda stonden.

CPB-economen

Het derde raakvlak dat ik zie gaat over de macht en invloed van het Centraal Planbureau, een van de sterkste financieel-economische instituties in Nederland. Bij de oprichting in 1945 kreeg het bureau direct een technocratische inslag: wetenschappelijke economen moesten – als ware ingenieurs – via technisch-economische ramingen, analyses en bewezen beleidsinstrumenten de politieke besluitvorming over de economische wederopbouw sturen.¹⁴

Anno 2021 wil het bureau beleidsmakers en politici op dezelfde wijze ondersteunen in hun beslissingen. De wens is om vanuit een onafhankelijke positie rationalisatie in te brengen en politieke opportuniteit te verminderen. Bijvoorbeeld: gegeven een bepaald beleidsdoel, welk beleidsinstrument is daarvoor het meest of minst geschikt? Dit komt weer dicht bij de definitie van Koole dat 'de technocratie van burgers verlangt dat zij vertrouwen

Wimar Bolhuis *De kracht van de niet-electorale economenpijler*

dat deskundigen op door middel van op ratio gebaseerde kennis kunnen vaststellen wat het algemeen belang is' (p.278).

De politiek kan vervolgens besluiten te luisteren, mee te doen, of niet.

De rol van het CPB in het beoordelen van verkiezingsprogramma's – traditioneel uitmondend in de publicatie *Keuzes in Kaart (KiK)* – en regeerakkoorden is een krachtig voorbeeld van hoe een kennisinstituut invloed heeft op de politieke besluitvorming. Wetenschappelijk bestaat overeenstemming over

In landen waar economische experts machtige en invloedrijke ambtelijke posities hebben, is het neoklassieke economisch denken veel sterker

het feit dat het instellen van een neutrale expert die verkiezingsprogramma's beoordeelt en de media toegang geeft tot deze rapportages, ervoor zorgt dat partijen minder geneigd zijn om uit electorale redenen onverstandige verkiezingsbeloftes te doen.¹⁵ Het meedoen aan *Keuzes in Kaart* door de grootste partijen en de traditie om het regeerakkoord te laten doorrekenen, kan als een teken gezien worden van de 'eenpartijstaat Nederland'. Door critici worden de deelnemers aan de doorrekening vaak bestempeld als de 'gevestigde partijen', 'middenpartijen', 'het partijkartel' en 'één pot nat'. De eenpartijstaat-critiek past bij het feit dat sinds 1986 slechts één partij ooit zonder doorrekening van het verkiezingsprogramma heeft deelgenomen aan kabinetsoormaties of aan een regering: de LPF in 2002.

De CPB-doorrekening lijkt een test-situatie, zoals er ook test-situaties zijn voor mensen

onderling om vertrouwen in elkaar te krijgen of te verliezen.¹⁶ Een partij kan bij andere potentiële formatiepartijen vertrouwen winnen of verliezen door respectievelijk wel of geen deelname aan de doorrekening. De doorrekeningstraditie geeft de mainstream economie sowieso aanzienlijke invloed op de Nederlandse politieke beslissers.

In 1993 formuleerde oud-directeur Gerrit Zalm het als 'het CPB bepaalt het speelveld'. Juist de karakteristieken van onze Nederlandse politiek en polder stimuleren dit. Wetenschappers Campbell en Pedersen¹⁷ stellen dat het unieke kennisregime van een land, ontstaan uit de combinatie van het eigen soort besluitvormingsregime en het eigen soort kapitalistisch systeem, bepaalt hoe kennis wordt geproduceerd en hoe kennis de politieke besluitvorming beïnvloedt. Nederland wordt in hun indeling van kennisregimes geclassificeerd als 'consensus georiënteerd'. Redenen voor de Nederlandse politiek-bestuurlijke oriëntatie op consensus zijn het gedecentraliseerde en open besluitvormingsregime en de gecoördineerde markteconomie, waarbinnen middelgrote, onafhankelijke en met publiek geld gefinancierde kennisinstellingen objectieve kennis produceren met als doel consensus te bereiken.

Dit verklaart waarom het CPB in Nederland invloedrijk is: de geproduceerde economische kennis ondersteunt onze consensuspolitiek waarin telkens opnieuw meerderheden moeten worden gevonden als gevolg van ons democratisch systeem en ons poldermodel. Onafhankelijke analyses en ramingen zijn een *bindmiddel* voor de politiek-bestuurlijke elite om gezamenlijke, uit-onderhandelde beslissingen op te baseren.

De politiek vraagt de beleidseconomen om eenduidig advies; politici hebben daar behoefte aan. Meerdere auteurs wijzen op het belang van een kennisinstituut zoals het CPB om consensus te vinden.¹⁸ Ten behoeve hiervan is de planbureaufunctie geïnstitutionaliseerd, waarmee er een vaste plek is voor wetenschap-

Wimar Bolhuis *De kracht van de niet-electorale economenpijler*

pelijke expertise in de beleidsondersteuning van de overheid.¹⁹ Een goedkeurend CPB-stempel geeft een bepaalde koers *interne* geloofwaardigheid in de politiek-bestuurlijke circuits zoals het parlement, maar ook *externe* geloofwaardigheid richting de media en daarmee het grotere publiek.

Het kunnen aanroepen van de steun van technocraten (experts of deskundigen) geeft de mogelijkheid om beslissingen te depolitiseren en daarmee de publieke ontvangst ervan te verbeteren en het draagvlak voor maatregelen te vergroten. Dit heeft voordelen maar ook nadelen; het miskent de politieke aard en gevolgen van besluiten. Eerst lijkt beleid minder politiek, laten blijken er dan toch grote politieke consequenties uit te volgen.

De institutioneel versterkte rol van het CPB in de besluitvorming leidt uiteindelijk – bewust – tot een inkadering van de politieke beslissruimte. Het is niet zozeer een *feitelijke* inkadering van de politieke ruimte, aangezien politici vrij zijn beslissingen te nemen die geen steun vinden in de kennis en inzichten van het CPB. Een recent voorbeeld is de keuze van het kabinet Rutte III in 2020 om ondanks grote bezwaren de maatregel ‘Baangerelateerde Investeringskorting’ (BIK) in te gaan voeren, een fiscale tegemoetkoming aan bedrijven die aangaven te investeren. Overigens kondigde het demissionaire kabinet in 2021 aan dit voorstel in te trekken wegens staatssteunbezwaren vanuit Brussel en alsnog het alternatief het CPB te volgen, een verlaging van de werkgeverslasten.

De rol van het CPB betreft een *normatieve* inkadering van de politieke beslissruimte, aangezien het lastig is voor politici om buiten het speelveld positie te kiezen. Politici zouden voor een afwijkende koers steun (kunnen) vinden in het primaat van de politiek en electorale beloning. Maar tegenkrachten kunnen fors opspelen, door de vertrouwde en deskundige autoriteit die het CPB bezit, door negatieve berichtgeving door de media en electorale consequenties, of door aanvallen van andere

politici op dit onverantwoordelijke niet volgen van de politiek-bestuurlijke mores en rationeel beleid.

In tijden van crisis lijken niet-electorale onafhankelijke instituten als het CPB aan belang te winnen. De internationale belangstelling voor *independent fiscal institutions* – in Nederland zijn dit nu het CPB en de Raad van State, die de naleving van de Europese begrotingsregels controleert – groeide fors na het uitbreken van de Grote Recessie waarin overal ter wereld de tekorten en schulden van overheden opliepen. Een betere, preventieve controleerbaarheid van de overheidsfinanciën leek door onafhankelijke budgettaire instituties gewaarborgd te kunnen worden.²⁰

De allereerste *Keuzes in Kaart* ontstond op verzoek van CDA, PvdA en VVD in de nasleep van de crisis van de jaren tachtig, toen de PvdA tijdens Lubbers I (1982-1986) tegenbegrotingen voor het kabinetsbeleid door het CPB liet beoordelen.²¹ De partijen wilden weten welke gevolgen zij van hun programma konden verwachten. In de kern zochten de traditionele regeringspartijen enige verzekering dat hun economische beleidsplannen uitvoerbaar, consistent en realistisch waren.²²

CPB-modellen: versimpeling en verenging van de werkelijkheid

De kaderstellende positie van het CPB die de politieke beslissruimte normatief beperkt, rust op twee taken. Ten eerste maakt het bureau onafhankelijk *financieel-economische vooruitzichten oframingen*, die de politiek als basispad-startpunt neemt voor beleidsdiscussies. Bij *Keuzes in Kaart* is dit een eis van het CPB voor partijen die vrijwillig mee willen doen met de doorrekening. Bij het begrotingsbeleid van de regering is dit een wettelijk vereiste op basis van de Wet Houdbare Overheidsfinanciën (Wet HOF).

Ten tweede analyseert of modelleert het CPB de *effecten van beleidsopties* en *toetst en begrenst* het de politieke voorstellen en hun

Wimar Bolhuis *De kracht van de niet-electorale economienpijler*

effecten in verkiezingsprogramma's. In het verlengde hiervan produceert het bureau zelf menukaarten met doorgerekende beleidsop-ties die politici kunnen gebruiken in hun pro-gramma, hun inbreng bij debatten en onder-handelingen over beleid — wetende dat deze op goedkeuring van het CPB kunnen rekenen. Het CPB is overigens zeer transparant over de gebruikte modellen voor prognoses en analyses: het bureau biedt een overzicht plus bijbehorende beschrijvingen en gevolgen van beleidsvarianten op de website.²³

Financieel-economische topambtenaren lijken vooral invloedrijk in tijden van laagconjunctuur

Men vergeet vaak dat het door het CPB geraamde basispad grote invloed heeft op de keuzes van partijen. Het geraamde begrotings-saldo in het laatste kabinetsjaar blijkt voor politieke partijen bijvoorbeeld het uitgangspunt om na te gaan denken over de hoogte van bezuinigingen, lastenverhogingen, extra uitgaven of hogere belastingen. In mijn proef-schrift laat ik zien dat een update van het ba-sispad in de formatie tussen 1986 tot 2017 tot significante keuzeveranderingen leidde.

Een verbetering van het begrotingssaldo verleidt politici tot meer uitgaven en minder lastenverzwaringen. Een verslechtering noopt politici tot extra bezuinigingen en belasting-verhogingen. De keuzes die het CPB maakt in de assumpties die onder de ramingen liggen zijn dus sturend voor politieke beslissingen. Het CPB zelf beschrijft zijn ramingswerk begrijpelijkerwijs als een neutrale technocra-tische exercitie: 'Aan het begin van elke verkie-zingscyclus verschijnt de middellangetermijn-

verkenning (MLT). Deze beslaat een periode van vier jaar. De MLT biedt een uitgangspunt voor de politieke beleidsvorming binnen par-tijen en tijdens de coalitieonderhandelingen na de verkiezingen.' Toch is dit een *downplay* van wat daadwerkelijk het geval is. De meest recente middellangetermijnverkenning is *het* uitgangspunt van beleid en heeft grote invloed op politieke keuzes.

Kijkend naar de analyse en modellering van effecten van beleidsop-ties en de begren-zingen en toetsingen door het CPB, is het belangrijk dat het bureau uiteindelijk na hoor en wederhoor bepaalt welke voorstellen van een partij worden gehonoreerd of afgewezen. Dit gebeurt na een beperkte toets op uitvoe-ringstechnische en juridische haalbaarheid. Bij afwijzing haalt een voorstel het doorgere-kende verkiezingsprogramma en daarna het regeerakkoord dus niet.

Als een beleidsvoorstel wordt goedgekeurd, berekent het bureau de budgettaire gevolgen en raamt de macro-economische en koop-krachteneffecten. In de kern betekent dit dat voorstellen uit de electorale pijler 'door de mal' van de niet-electorale pijler worden gewron-gen. De manier om dit succesvol te realiseren is door beleidsvoorstellen in te dienen die amb-telijk voorbereid zijn door de planbureaus en verschillende ambtelijke werkgroepen. Eerder heb ik dat de 'ambtelijke menukaarten' ge-noemd waaruit de partijen bouwblokjes voor hun doorrekening kunnen halen.²⁴ In de start-notitie *Keuzes in Kaart 2022-2025* bood het CPB bijvoorbeeld twintig ambtelijke publicaties aan aan de partijen om uit te putten.²⁵

Tot slot is belangrijk te realiseren dat model-uitkomsten de door de politiek en media gehanteerde indicatoren voor (on)suc-cesvol beleid beïnvloeden. Een gepresenteerde uitkomstmaat door het CPB stuurt besluit-vorming, denk aan de koopkrachtdiscussies. Vanuit politieke campagneoptiek is het be-langrijker rekening te houden met indicato-ren die journalisten gaan lezen dan met niet-geselecteerde indicatoren of gerapporteerde

Wimar Bolhuis *De kracht van de niet-electorale economenpijler*

gevolgen van beleidskeuzes. Terechte kritiek is overigens ook: weten partijen zelf wel welke doelen zij belangrijk vinden? Of heeft de politiek een bepaalde onwetendheid wat het algemeen belang is? Een vergelijking met het RIVM ligt voor de hand: was de bestrijding van de coronapandemie anders vormgegeven met indicatoren op eenzaamheid en bewegingsvrijheid dan met de indicatoren besmettingen, ic-opnames en overlijdens?

Vergroot het aantal Kamerleden en medewerkers en verhoog het budget voor de wetenschappelijke bureaus

In zijn boek *Een nieuw sociaal contract* uit Tweede Kamerlid Pieter Omtzigt felle kritiek op de CPB-modellen.²⁶ Ze zijn een te forse versimpeling en verenging van de werkelijkheid, maar toch kiezen Nederlandse beleidsmakers en politici in zijn ogen ervoor om bijna volledig op goede modeluitkomsten van de planbureaus te varen. Omtzigt vindt dat partijen zich veel te afhankelijk hebben gemaakt 'van planbureaus die dikke boekwerken vol schrijven over beleid op basis van modellen zonder na te gaan hoe een en ander uitwerkt in de praktijk bij de burger. Ondertussen zijn denktanks van de overheid bijna volledig afgeschaft en worden wetenschappelijke instituten steeds onzichtbaarder'.

Daarbij heeft het CPB invloed door zelfstandig te beslissen wat het bureau wil onderzoeken, welke scenario's het maakt, en welke uitkomstenindicatoren voor beleid gepresenteerd worden. Een deels terechte kritiek is dat deze indicatoren komen uit neoklassieke paradigma's en bijvoorbeeld brede welvaart onderbelicht blijft (of bleef).

Discussie

De niet-electorale economenpijler lijkt geregeld te schuren met de electorale pijler. Dit is de reden dat ik in mijn reactie op *Twee pijlers* de centrale bank-economen, Haagse beleidseconomen en toezichthouders, en CPB-economen ben langsgestaan. Tegelijkertijd ben ik de eerste om toe te geven dat deze reactie grof is, vatbaar voor kritiek en openstaat voor andere gezichtspunten; mijn doel is het gesprek starten.

Belangrijk is sowieso om een onderscheid te maken tussen beleidseconomen met beslissingsmacht en beleidseconomen met adviesinvloed. De eerste groep is formeel de niet-electorale pijler zoals gedefinieerd door Koole, de tweede groep kan alleen feitelijk een *top up* op de niet-electorale pijler blijken als de politiek (te) weinig inhoudelijk tegenspel biedt. Zo hebben zbo's beslissingsmacht en heeft het CPB veelal adviesinvloed. Maar het zou goed zijn als we bij elkaar te rade gaan in hoeverre informele posities en adviesmogelijkheden *de facto* een beslissingsmacht zijn.

Hierbij mag niet vergeten worden dat de Nederlandse electorale pijler (helaas) simpelweg zelf te weinig economische kennis, inzicht en personele capaciteit bezit om daadwerkelijk intellectueel tegenspel te kunnen bieden aan de niet-electorale economenpijler. De kritiek is zeer terecht dat de electorale pijler zichzelf steeds afhankelijker heeft gemaakt van de niet-electorale pijler. Onder andere de verdergaande versplintering van het parlement – de Tweede Kamer heeft nu 18 fracties²⁷ – versterkt dit proces. Als het oud-CDA-Kamerlid Omtzigt bij zijn terugkeer in het parlement half september een eigen fractie begint, zullen dit er zelfs 19 zijn. Het aantal Kamerleden per fractie daalt snel, waardoor de aanwezige expertise, ervaring en beschikbare tijd per volksvertegenwoordiger afneemt. De griffie-ondersteuning van het parlement kan dit niet vanzelfsprekend compenseren en zij vervult bovendien expli-

Wimar Bolhuis *De kracht van de niet-electorale economienpijler*

ciet een ambtelijke functie, geen politieke. Verder is de kritiek zeer terecht dat politieke partijen zelf kiezen om – bijvoorbeeld – het CPB een grote rol te geven en om zichzelf ‘door te laten rekenen’.

Wat zouden oplossingen zijn om de invloed van de niet-electorale economienpijler te beperken of beter in balans te brengen met de electorale pijler? In de eerste plaats zou de slagkracht van het parlement vergroot moeten worden, door meer Kamerleden, meer fractiemedewerkers, meer griffie-ondersteuning en meer budget voor de wetenschappelijke bureaus. Ten tweede zou een optie zijn om wettelijk vast te leggen dat koersverschuivingen door centrale banken alleen kunnen plaatsvinden met een expliciet electoraal mandaat, in plaats van impliciet stilzwijgend. Ten derde zouden adviezen van beleidseconomen verplicht gepaard kunnen gaan met een *challenge* vanuit de eigen organisatie (in het bedrijfsleven heel gewoon) of een *second opinion* van buiten de eigen organisatie, zoals door een onafhankelijke commissie van onorthodoxe wetenschappers. Sowieso zou het nuttig zijn als meer niet-mainstream

economen aangenomen worden in de niet-electorale pijler en hun kennis en inzichten serieus worden genomen in de beleidsvoorbereiding. Tot slot zou een concurrerend planbureau voor de monopolist CPB kunnen worden opgericht.

Tegelijkertijd zijn de twijfels om de concurrentie tussen economische kennisinstituten te stimuleren begrijpelijk: als deze verschillende, mogelijk tegenstrijdige analyses en beleidsvarianten produceren, kan dit de huidige bindende functie in de politiek en polder schaden. Vergeet niet dat politieke beslissers zelf vragen om een eenduidig economisch advies. Voor ramingen is dit argument minder sterk: het is minder problematisch dat DNB, ABN Amro, ING en Rabobank elk eigen voorstellingen maken. Maar bij beleidsanalyses en beleidseffecten kunnen velerlei afwijkende rapportages de politiek-bestuurlijke-ambtelijke besluitvorming juist politiseren in plaats van het gewenste depolitiseren. De vraag is in hoeverre de kosten van hierdoor vertraagde, mislukte of mogelijk mindere besluitvorming opwegen tegen de baten van een hogere kwaliteit en meer democratische legitimiteit.

Noten

1 Ruud Koole (2021). *Twee pijlers. Het wankel evenwicht in de democratische rechtsstaat*. Amsterdam: Prometheus.

2 Wim Voerman (2021). *Het land moet toch bestuurd worden*. Amsterdam: Prometheus.

3 Daniël Hirschman & Elizabeth Popp Berman (2014). Do economists make policies? On the political effects of economics. *Socio-Economic Review*, 12 (4), pp. 779-811.

4 Béres, De Boer, Claeys, Demetriades, Diessner, Jourdan, Van 't Klooster en Schmidt vroegen terecht aandacht om de politieke legitimiteit van deze

koerswijziging in een ingezonden opiniestuk in de NRC (De ECB kan het niet zonder politieke sturing, *NRC Handelsblad*. 26 april 2021). In hun ogen staat de ECB onvermijdelijk voor allerlei politieke keuzes, waarbij het democratisch geaccordeerde mandaat geen antwoord biedt.

5 Ook de Boer en Van 't Klooster (2020) benadrukken dat uiteindelijk expliciete vernieuwde democratische autorisatie nodig is door de politieke instituties van de EU: Nik de Boer & Jens van 't Klooster (2020). The ECB, the courts and the issue of democratic legitimacy after Weiss. *Common*

Market Law Review, 57(6), pp. 1689-1724.

6 *NRC Handelsblad* (2021, 30 april). De scheiding tussen politiek en geldbeleid is aan vernieuwing toe. *Redactioneel commentaar NRC*.

7 Mario Draghi (2019, 1 oktober). Stabilisation policies in a monetary union. *Speech, Athene*.

8 Klaas Knot (2021, 11 juni). The case for fiscal stabilization in a low interest rate environment. *Speech, Rotterdam*.

9 Johan Christensen (2017). *The Power of Economists within the State*. Stanford: Stanford University Press.

10 Wimar Bolhuis (2018). *Van Woord tot Akkoord; Een analyse*

Wimar Bolhuis *De kracht van de niet-electorale economenpijler*

- van de partijkeuzes in CPB-doorrekeningen van verkiezingsprogramma's en regeerakkoord, 1986-2017. Universiteit Leiden: proefschrift.
- 11 Kaderwet Zelfstandige Bestuursorganen, Aanwijzing 5.14 Bevoegdheid minister.
 - 12 James R. Copland (2020). *The Unelected: How an Unaccountable Elite is Governing America*. New York: Encounter Books.
 - 13 Joris Tieleman, Sam De Muijnck, Maarten Kavelaars & Francis Ostermeijer (2018). *Thinking Like an Economist? A quantitative analyses of economics bachelor curricula in the Netherlands*. Utrecht: Rethinking Economics.
 - 14 J. Passenier, 1994, *Van Planning naar scanning. Een halve eeuw Planbureau in Nederland*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
 - 15 Ashworth, S., & Shotts, K. W. (2010). Does informative media commentary reduce politicians' incentives to pander? *Journal of Public Economics*, 94, pp. 838-847.
 - 16 Holmes, J. G. (1981). The exchange process in close relationships: Microbehavior and macromotives. In M. J. Lerner, & S. C. Lerner, *The justice motive in social behavior* (pp. 261-284). New York: Plenum; Simpson, J. A. (2007). Foundations of interpersonal trust. In A. W. Kruglanski, & E. T. Higgins, *Social psychology: Handbook of basic principles* (pp. 587-607). New York: Guilford.
 - 17 Campbell, J. L. & Pedersen, O. K. (2011) 'Knowledge Regimes and Comparative Political Economy'. In Béland, D. and Cox, R. (eds) *Ideas and Politics in Social Science Research*, New York: Oxford University Press, pp. 167-190; Campbell, J.L. & Pedersen, O.K. (2014). *The National Origins of Policy Ideas: Knowledge Regimes in the United States, France, Germany and Denmark*. Princeton: Princeton University Press; Campbell, J.L. & Pedersen, O.K. (2015). Knowledge Regimes and Comparative Political. *Socio-Economic Review*, 13(4), pp. 1-23.
 - 18 Bos, F. & Teulings, C. N. (2012). The world's oldest fiscal watchdog: CPB's analyses foster consensus on economic policy. *CPB Discussion Paper* 207; Egmond, van, S. (2010). *Science and Policy in Interaction: On practices of science policy interactions for policy-making in health care*. Proefschrift Rotterdam Erasmus Universiteit.
 - 19 Hoppe, B. & Halfman, W. (2004). Wetenschappelijke beleidsadvisering in Nederland; Trends en ontwikkelingen. *Beleidswetenschap*, 18(1), pp. 31-61.
 - 20 Debrun, X., Gérard, M., & Harris, J. (2012). Fiscal Policies in Crisis Mode: Has the Time for Fiscal Councils Come at Last? *Background Paper No.2 – OECD Assessing the Impact of Fiscal Councils on Fiscal Performance – First Attempts*, pp. 1-30; Koptis, G. (2013). *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
 - 21 Kam, de, C. A. (1991, 29 januari). Regeerpijn. *NRC Handelsblad*.
 - 22 Don, F. J.H. (2003). Economic Analysis of Election Programmes: What, How and Why? In J. J. Graafland, & A. P. Ros, *Economic Assessment of Election Programmes* (pp. 21-30). Dordrecht: Springer Science+Business Media B.V.
 - 23 CPB (2021). Modellen. Zie: <https://www.cpb.nl/modellen>
 - 24 Wimar Bolhuis (2017). *De rekenmeesters van de politiek*. Amsterdam: Van Genneep.
 - 25 1. Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update actief arbeidsmarktbeleid (CPB, PBL, SCP); 2. Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update minimumloonbeleid (CPB, PBL, SCP); 3. Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update sociale zekerheidsbeleid (CPB, PBL, SCP); 4. Kansrijk arbeidsmarktbeleid: update uittreedleeftijd en AOW (CPB, PBL, SCP); 5. Kansrijk armoedebelaid (CPB, PBL, SCP); 6. Kansrijk belastingbeleid (CPB, PBL, SCP); 7. Kansrijk innovatiebeleid (update) (CPB, PBL, SCP); 8. Kansrijk mobiliteitsbeleid (CPB, PBL, SCP); 9. Kansrijk onderwijsbeleid (update) (CPB, PBL, SCP); 10. Kansrijk woonbeleid (update) (CPB, PBL, SCP); 11. Zorgkeuzes in Kaart (ZiK) (CPB, PBL, SCP); 12. Brede maatschappelijke heroverwegingen (Ministerie van Financiën); 13. Bouwstenen voor een beter belastingstelsel (Ministerie van Financiën); 14. Ombuigings- en intensiveeringslijst (Ministerie van Financiën); 15. Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting (Adviescommissie belastingheffing Multinationals); 16. Brief van de 16e studiegroep begrotingsruimte, Uitstel 16e Studiegroep Begrotingsruimte; 17. IBO Toeslagen; 18. In wat voor land willen wij werken? (Commissie Regulering van Werk); 19. Studiegroep Begrotingsruimte (16e rapport); 20. Kansrijk integratiebeleid (CPB, PBL, SCP).
 - 26 Pieter Omtzigt (2021). *Een nieuw sociaal contract*. Amsterdam: Prometheus.
 - 27 Tweede Kamer (2021, 15 juli). Overzicht fracties.

Democratie: top-down of bottom-up

Nederland is een democratie, daar is bijna iedereen het over eens. Maar wat is een democratie? Is dat als ‘het volk’ in mag stemmen met wat de regering zoal doet en vindt? Dit ligt ver van de gedachte dat de soevereiniteit bij het volk zou liggen, of dat democratie ‘regeren door het volk’ zou zijn. En is de Europese Unie echt te classificeren als een voornamelijk niet-electorale organisatie die in de kern democratisch tekortschiet, een top-down fenomeen gerund door ongekozen technocraten?

LEONARD BESSELINK

Hoogleraar Constitutioneel recht aan de Universiteit van Amsterdam

De constitutie (Grondwet), waarin onder meer de bevoegdheden van koning, regering en parlement zijn geregeld, is een politiek instrument dat, zover het in geschreven of ongeschreven rechtsregels is vevat, tevens juridisch bindend is. Dit betekent dat een beschrijving en beoordeling van de Nederlandse constitutie nooit eenzijdig juridisch kan zijn, noch dat een politiek-wetenschappelijke studie om de juridische kanten van de constitutie heen kan. Daarbij is de politieke orde inherent historisch van aard. Het gaat om de vormgeving van de openbare samenleving in de tijd, en dus is een historische dimensie onmisbaar bij een omvattende benadering van de constitutie. In zijn boek *Twee pijlers* slaagt politicoloog en praktisch politicus Ruud Koole, behalve als politicoloog ook als historicus opgeleid, uitmuntend in deze onderneming.¹

De auteur presenteert het boek zelf niet als een werk over de constitutie, maar als een werk over politiek, Nederlandse politiek, politiek in de Nederlandse democratische rechtsstaat. Dat maakt wat mij betreft weinig uit. Ieder heeft zijn disciplinaire achtergronden, al reflecteert men op hetzelfde object. Het boek toont aan dat, mede dankzij de glasheldere schrijfstijl, verschillende disciplinaire achtergronden geen enkele belemmering vormen om elkaar te begrijpen.

Een van de leidende structurele thema's in het staatsrechtelijke onderwijs zoals ik dat ken, is de spanning in de tweeledigheid van het begrip ‘democratische rechtsstaat’: is dit begrip een pleonasme, zoals ‘witte sneeuw’? Of is het eerder een oxymoron, zoals ‘brandend water’ (of zoals een witte student als voorbeeld gaf: ‘een eerlijke politicus’; en een niet-witte student uit een andere lichtung: ‘een

Leonard Besselink *Democratie: top-down of bottom-up*

eerlijke politiemann)? Niettegenstaande de ondertitel van het boek — *het wankel evenwicht in de democratische rechtsstaat* — neemt Koole het onderscheid en de spanning tussen democratie en rechtsstaat niet tot structurerend uitgangspunt voor het boek, maar in plaats daarvan het onderscheid tussen de ‘electorale pijler’ en de ‘niet-electorale pijler’ van de democratische rechtsstaat.

De meeste juristen vinden dat de rechter wetten die in strijd zijn met de Grondwet buiten toepassing moet kunnen laten

De electorale pijler omvat alle instituties die verbonden zijn geraakt met verkiezingen, politieke partijen, parlement en regering. De niet-electorale pijler omvat de rechtspraak, de technocratie en de rol van de polderende samenleving, waarin buiten het kader van de electorale pijler om ‘akkoorden’ worden gesloten met geselecteerde belanghebbenden. Met daarnaast, vooral op lokaal niveau, de burgers die het officieel zelf mogen regelen en uitzoeken in de modieuze ‘doe-democratie’, een soort verhoogde graad van ‘zelfredzaamheid’. Onder de technocraten vat Koole niet alleen de bureaucratie en experts, maar ook de onafhankelijke autoriteiten (zelfstandige bestuursorganen en agentschappen), en tevens de Europese Unie en centrale banken.

Koole concludeert dat per saldo de niet-electorale pijler sterk vergroot is, hetgeen ten koste gaat van de ruimte die overblijft voor electoraal gelegitimeerde politiek. Dit maakt het benodigde evenwicht tussen deze twee pijlers van de democratische rechtsstaat wankel. Er dreigt zelfs het gevaar van ont-

democratisering. ‘... [T]ussen beide pijlers voltrekt zich door nationale en internationale (met name Europese) ontwikkelingen een aardverschuiving ten gunste van overheidsinstituties die niet, of hoogstens zeer indirect, zijn gebaseerd op een kiezersmandaat: de niet-electorale pijler.’

Laat ik vooropstellen dat ik de conclusies en het meeste van de onderliggende analyses deel, zo goed als, althans op grote lijnen, de waardering daarvan. Het vruchtbare van het boek is dat het aanleiding geeft, ook op punten waar ik kritisch ben, nader te reflecteren op het gehanteerde democratiebegrip, en over datgene wat er in het boek teveel ontbreekt, namelijk een politieke analyse van de werking van de Europese Unie. Mijns inziens verliest Koole hierdoor de electorale pijler van de democratie uit het oog, en daarmee de effecten voor deze pijler in het Nederlandse bestel.

Evenwicht tussen pijlers

Het is niet een onjuiste stelling dat zich een verschuiving voordoet van de electorale naar de niet-electorale pijler, en dat deze verschuiving al met al ten koste gaat van de electorale pijler. Dit laat zich overigens lastig vangen in het beeld van ‘evenwicht’. Evenwicht impliceert gelijkheid van twee gewichten. Met recht kan men zeggen dat bij een verschuiving de verhouding wel verandert, maar dat er een ander evenwicht ontstaat. Dit is parallel aan de situatie wanneer men bij het onderwerp ‘machtenscheiding’ het heeft over machtenverdeling: het evenwicht van machten. In verschillende staten kan conceptueel hetzelfde onderscheid der machten bestaan, maar een andere verhouding tussen die machten leidt eenvoudigweg tot een ander ‘evenwicht’ daartussen.

Zo kan het ook zijn bij de twee pijlers: bij een verschuiving van de een naar de ander kan men zeggen dat het evenwicht verandert. Waar het dus eigenlijk om draait is of men dat een goed, minder goed, of slecht idee vindt. Zo

Leonard Besselink *Democratie: top-down of bottom-up*

zijn de meeste juristen in Nederland van mening dat de rechter de mogelijkheid moet krijgen om wetten te toetsen aan de Grondwet en deze bij geconstateerde strijd met de Grondwet buiten toepassing moet laten – hetgeen de rechter nu grondwettelijk verboden is te doen. Dit is volgens die juristen een goed idee. Volgens Koole is dat een niet zo'n goed idee. Het is al erg genoeg hoe de burgerlijke rechter heeft gemeend de bevoegdheid tot zich te trekken om de Staat bevelen op te leggen om specifieke beleidsdoelen binnen een door de rechter vastgesteld tijdspad te bereiken (Urgenda). Ik ben dat geheel met hem eens.

Maar mijns inziens kan dit niet het hele verhaal zijn over de twee pijlers. Bij het 'evenwicht' tussen de pijlers gaat het namelijk ook, en misschien is dat wel belangrijker, over de vraag hoe die twee zich tot elkaar verhouden en hoe die wel of niet van elkaar afhankelijk dienen te zijn. Als we, zoals het op het eerste gezicht een beetje lijkt, democratie uitsluitend en alleen begrijpen als vervat in de electorale pijler – en daarentegen elke bijdrage aan de democratische politiek van de niet-electorale pijler ontzeggen – dan verduistert dit hoe het überhaupt zo gekomen is dat er in het politieke bestel, als het een democratisch bestel is, zo'n niet-electorale pijler bestaat.

Met andere woorden: het hoeft niet altijd zo te zijn dat veranderingen in het evenwicht afbreuk doen aan de democratische kwaliteit van het bestuur. Het gaat erom hoe de relatie tussen de twee pijlers is. Zo heb ik erg grote aarzelingen bij de gedachte om de rechter de bevoegdheid te geven wetten te toetsen aan de Grondwet als dit betekent dat hij bevoegd is de wet bij geconstateerde strijd met de Grondwet buiten toepassing te laten. Maar ik heb minder bezwaren – al bestaan die ook – tegen een eventuele bevoegdheid van de rechter om weliswaar te beoordelen of de wet in strijd is met de Grondwet, als dit alleen zo ver gaat dat hij verklaart dat er volgens hem sprake is van zo'n schending en het vervolgens aan de wetgever overlaat daar wel of niet iets aan te doen.

Een dergelijke verklaring van onvereenbaarheid van de niet-electoraal gelegitimeerde rechter kan leiden tot een heroverweging binnen de electorale pijler en dat kan in voorkomende gevallen de kwaliteit van de democratische besluitvorming verhogen. Het is hier dus geen kwestie van of de ene pijler of de andere pijler, maar een kwestie van het afbakenen van de verhouding tussen de pijlers en het vastleggen waar de uiteindelijke besluitvorming het beste plaats kan vinden.

Democratisch bestuur kan alleen bestaan als het openstaat, niet alleen voor politiek pluralisme zoals we dat weerspiegeld vinden in de verschillende zich in partijen organiserende stromingen, maar ook voor maatschappelijke, economische en technologische ontwikkelingen, zo goed als voor de maatschappelijke, economische en technologische rationaliteit van de gevolgen van politieke keuzes. Deze kunnen ook in een democratie niet irrelevant zijn. Kortom, ook hier gaat het om de relatie tussen de pijlers, en niet alleen om het relatieve gewicht van de ene in vergelijking met de andere, alsof het optel- en aftreksom is.

Democratie als instemming

Dit werpt de vraag op wat er onder democratie dan eigenlijk verstaan moet worden. Koole geeft hier een werkdefinitie voor. Democratie wordt door het hele boek heen stelselmatig begrepen als besluitvorming die direct of indirect is terug te voeren op 'instemming van het volk'. Dit is niet erg ongebruikelijk. Ook wordt gewezen op het adagium *quod omnes tangit ab omnibus approbari debet*, wat allen raakt moet door allen goedgekeurd worden. Een adagium waaraan in de middeleeuwen een politieke betekenis gegeven werd en dat sindsdien in de Europese geschiedenis behouden bleef. Toch zijn er andere omschrijvingen die een wat ruimere betekenis toekennen aan het begrip democratie, waarbij het niet alleen gaat om

Leonard Besselink *Democratie: top-down of bottom-up*

‘instemming’ maar om ‘invloed’ die verder reikt. Dit is een woordenspel dat niet zonder gevolgen is.

De benadering van democratie als ‘instemming’ is paradoxaal genoeg ook wel typisch Nederlands, zou ik zeggen. Ik begin de laatste jaren het eerste eerstejaarscollege staatsrecht met een digitale *on the spot* opiniepeiling over de vraag bij wie in Nederland het ultieme gezag berust: de regering, het volk, de kiezers of de grondwetgevende macht. Jaar op jaar is de uitslag eenduidig: als nagenoeg onbeschreven bladen op staatsrechtelijk gebied vindt een absolute meerderheid van 55 tot 75% van de eerstejaars-rechtenstudenten dat het ultieme gezag bij de regering berust; een kleine minderheid van rond de 10% legt dat gezag bij het volk, en nog iets minder bij de kiesgerechtigden, terwijl zo rond 20 tot 25% meent dat de grondwetgever het ultieme gezag heeft (dit laatste zijn de studenten die, zoals de bedoeling was, ter voorbereiding het relevante hoofdstuk uit het Compendium van het Staatsrecht lazen, want daar wordt de soevereiniteit bij de grondwetgever gelegd). En toch blijkt er bij een onmiddellijk volgende vraag bijna eenstemmigheid te bestaan over de opvatting dat Nederland een democratie is.

Dit spoort met de opvatting dat er sprake is van democratie als ‘het volk’ instemt met wat de regering zoal doet en vindt. Democratie is in deze opvatting zoiets als het recht van het volk direct of indirect in te stemmen met wat het bestuur vindt en doet. We zagen dit op een wel heel curieuze manier toen de Tweede Kamer in de jaren negentig nastreefde medebeslissingsmacht te verwerven bij de inzet van de krijgsmacht bij vredesmissies en andere internationale operaties. Dit mislukte jammerlijk, al zeggen Kamerleden nog steeds dat in het uiteindelijk tot stand gekomen artikel 100 van de Grondwet (over de plicht van de regering beide Kamers te informeren over een besluit tot inzet van de krijgsmacht) materieel gesproken een ‘instemmingsrecht’ besloten ligt: een ‘instemmingsrecht’, een recht van de

Kamer om in te stemmen met wat de regering besloten heeft...

Het idee van ‘instemming’ ligt, zo bezien, ver van de gedachte dat de soevereiniteit bij het volk zou liggen, of dat dit ‘regeren door het volk’ zou zijn. Het is eerder regeren ‘van en voor’ het volk, maar juist niet ‘door’ het volk, zou ik zeggen.

‘De regering regeert, de volksvertegenwoordiging controleert’, zo luidde de pre-democratische slogan van Thorbecke die nog steeds met regelmaat wordt ingeroepen in het parlement, alsof we nog in 1848 leven.² Toen was het uitdrukking van de balans die in 1848 tussen ministeriële verantwoordelijkheid en het autonome recht van de koning tot ontbinding van de Kamer tot uitdrukking kwam, maar eigenlijk toen al de executieve dominantie binnen de verhouding tussen parlement en regering tot uitdrukking bracht – met uitdrukkelijke verwerping van ideeën van volkssoevereiniteit, ook als men deze zou begrijpen als belichaamd in het parlement: ‘Engelse toestanden’.

Nu is het een uitdrukking van een dualisme dat toch echt niet, zoals Koole in zijn boek zo overtuigend uitlegt, in pure vorm kan bestaan in een parlementair stelsel waarbij het lot van kabinet en bewindslieden afhangt van de Tweede Kamer. Zou er echt dualisme zijn in een situatie van coalitiekabinetten met tegenwoordig wel heel smalle marges in een of beide Kamers, dan zou het kabinet telkens tevoren riskeren naar huis te worden gestuurd. Het uitonderhandelen van regeerakkoorden, het overleg over al die vele dingen die van oudsher onvoorzien waren en toch geregeld moeten worden: het kent inderdaad uitwassen, maar het is onvermijdelijk.

Regenteske verhoudingen in het parlementair stelsel

In een land waar de democratie traditioneel sterk verankerd is in een maatschappij met een traditioneel sterk middenveld, is zo’n top-

Leonard Besselink *Democratie: top-down of bottom-up*

down zoeken van ‘instemming’ als het wezen van de democratie paradoxaal. De democratie werd in Nederland juist door de verzuiling en het sterke maatschappelijke middenveld waarop de politiek gebaseerd was een *maatschappelijke* democratie. Anders dan in een land als Italië zijn politieke partijen geen onderdeel van de staat, en zo worden ze ook niet gezien. Vandaar dat – op heel kleine stukjes na – politieke partijen als zodanig niet wettelijk of grondwettelijk gereguleerd zijn, maar gewoon vallen onder het verenigingsrecht dat

De Nederlandse regering is niet gekozen, maar daarmee is zij nog niet een ondemocratisch verschijnsel

net als andere verenigingen en stichtingen geregeld wordt in het Burgerlijke Wetboek. De paradox van zo’n traditionele bottom-up constellatie en de dominantie van de opvatting van democratie als ‘instemmingsrecht’, geeft te denken.

In wezen gaat het om een regentesk democratiebegrip. Het lijkt me echter een inadequante manier om het vigerende regeerstelsel weer te geven: de Tweede Kamer – de belangrijkste tak van de volksvertegenwoordiging – heeft wel degelijk echte invloed, zij regeert mee als ze daarvoor kiest en de regering heeft dat te gedogen, en niet alleen op het moment dat er een regeerakkoord wordt uit-onderhandeld tussen Tweede Kamerfracties.

De essentie van ons parlementaire stelsel brengt mee dat uiteindelijk homogeniteit dient te bestaan tussen Kamer en regering. Onder een stelsel dat niet gericht is op het verwerven van meerderheden in de volksvertegenwoordiging, is politiek monisme onver-

mijdelijk. Maar dit laat onbeantwoord waar de leidende rol ligt, of zou moeten liggen, tussen de actoren in zo’n monistische opzet. Het regentesk democratiebegrip verklaart dat een ministerraad zich bevoegd acht te klagen over lastige Kamerleden (Pieter Omtzigt, Helma Lodders) en dat daaraan iets gedaan moet worden. In een bottom-up-opvatting van democratie is dat echter ongepast: de volksvertegenwoordiging, waarvan de samenstelling per slot van rekening door verkiezingen wordt bepaald, dient de overhand te hebben boven de niet-gekozen leden van de ministerraad.

Dat democratie verstaan kan en moet worden als *invloed* die verder gaat dan *instemming* alleen, lijkt mij ook opgeld doen als het gaat om verkiezingen. Het uitbrengen van een stem op een kandidaat-volksvertegenwoordiger is niet alleen een daad van ‘instemming’. Inderdaad zit bij een verkiezing in de praktijk een flinke dosis van afkeuring of goedkeuring van hoe de partij waarop men stemt het gedaan heeft. Al suggereren de laatste verkiezingen dat dit geen enkele rol heeft gespeeld, mogelijk omdat in de campagne allerm minst gericht was op ‘afrekenen’ van hoe de regering het heeft gedaan, hoewel onder andere het toeslagenschandaal daartoe wel aanleiding had kunnen geven.

Afrekenen bij verkiezingen heeft wel iets van ‘instemmen’ of juist ‘weigeren in te stemmen’ met hoe het allemaal gegaan is. Maar meest wezenlijk is toch dat de kiezer bij verkiezingen invloed heeft op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging, en, indirect althans, daarmee op die van de niet-gekozen regering voor zover deze van de samenwerking met het parlement afhankelijk is. Niet alleen de regering heeft initiatiefrecht, ook de volksvertegenwoordiging heeft dat.

De nadruk op instemming is mogelijk een verklaring waarom in het boek van Koole slechts terloops gesproken wordt over het referendum, dat weliswaar in Nederland niet is ingeburgerd geraakt, maar dat wel degelijk sinds het begin van het democratische

Leonard Besselink *Democratie: top-down of bottom-up*

tijdperk rond 1918 voorwerp van permanente discussie is. Het referendum wordt uitsluitend besproken als correctiemechanisme op de vertekeningen die opeenstapelingen van compromissen tussen permanente minderheden kunnen opleveren. Maar burgerinvloed gaat verder dan dat alleen, juist in de eenentwintigste eeuw, waarin niet alleen het zo ongelukkig ingestoken Brexit-referendum (en in Nederland het top-down EU-referendum over een Europese Grondwet van 2005), maar juist ook slimmere vormen van burgerinitiatieven, burgerfora, burgerconventies, soms in combinatie met referenda, tot sterkere vormen van burgerinvloed leiden (in Ierland, Frankrijk, maar ook elders), die ook voorwerp van theorievorming zijn.

Burgerinvloed wordt door Koole teruggebracht tot een meer uitvoerige discussie over de neo-corporatistische besluitvorming in met name SER- en Stichting voor de Arbeid-achtige overleggen over de economie en de gang van zaken (en regulering van) bedrijfstakken, zoals we die ten tijde van de brede maatschappelijk verzuiling tot de jaren zeventig (en gedeeltelijk nog steeds) kenden. Deze besluitvorming heeft tegenwoordig de vorm aangenomen van de maatschappelijke 'tafels' waaraan geselecteerde stakeholders mogen aanschuiven om akkoorden te sluiten over allerhande onderwerpen, van verpakkingsafval tot aan de klimaatcrisis, die de electorale kolom vervolgens heeft over te nemen. Denk ook aan de doe-het-zelf burgers die met name op lokaal niveau van alles zelf mogen initiëren en uitvoeren op kosten van de lokale overheden — een vorm van besluitvorming die de rol van lokale democratie in sommige gevallen kan uithollen.

Representatie en democratie

Terug naar de electorale pijler. Is het in deze context wel terecht democratische invloed anders dan door het recht om in te stemmen, als 'radicaal democratisch' en — in één adem — 'populistisch' af te doen? Ik meen van niet. De

kwestie van representatie en representativiteit is onontkoombaar, zowel binnen de niet-electorale kolom als zodanig, als in de verhouding tot en binnen electorale pijler. Dit werd recent ook duidelijk bij de behandeling van het referendum-voorstel Van Raak, toen het in hoge mate ging over de vraag welke meerderheid vereist is om een besluit van de volksvertegenwoordiging ongedaan te maken.

In het voorstel dat in eerste lezing is aangenomen, is de representativiteit vertaald in het vereiste dat een door het parlement aangenomen wetsvoorstel alleen verworpen kan worden door een aantal stemmen dat ten minste gelijk is aan de helft van de kiezers die bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen hun stem uitbrachten.³ Hier blijkt hoe de invloed van de kiezer in een volksstemming gericht op *afkeuring* van een besluit van de volksvertegenwoordiging geheel in lijn kan zijn met electorale representativiteit, en de vertekening van de kiezersvoorkeuren die door het vertegenwoordigende karakter van het parlement kan ontstaan weer recht kan trekken. Referenda, burgerinitiatieven (-fora, -conventies) behoren daarmee meer bij de electorale dan de niet-electorale pijler. Het gaat immers daadwerkelijk om democratie, en wel in de zin van invloed van het volk die verder gaat dan het recht om in te stemmen.

Europa slechts een niet-democratisch verschijnsel?

Opvallend in het boek van Koole is de afwezigheid van een perspectief op de Europese Unie als politieke entiteit, of misschien beter gezegd: van de electorale pijler van de Europese Unie. Als, zoals Koole terecht stelt, de Europese integratie de dominantie van de nationale regering heeft versterkt, dan moet daarvoor toch een aanknopingspunt zijn in de electorale pijler zelf. In het boek gaat het met betrekking tot de EU echter alleen over bureaucratisering, expertise, de Europese Centrale Bank en het Europese stelsel van cen-

Leonard Besselink *Democratie: top-down of bottom-up*

trale banken, kortom de niet-electorale pijler. Die kan echter onmogelijk verklaren waarom de EU zo'n effect heeft *binnen* de Nederlandse electorale pijler.

Ten aanzien van de politieke instellingen van de Europese Unie wordt alleen iets gezegd over de Commissie, waarbij herhaaldelijk wordt benadrukt dat die *niet-gekozen* is, alsof daarmee het ondemocratische karakter van de EU gegeven is. Wel, de Nederlandse regering, hoe men het wendt of keert, is ook niet gekozen. Daarmee is de Nederlandse regering nog niet een ondemocratisch verschijnsel. De niet-gekozen regering is ingebed in de electorale pijler.

Over de inbedding van de Commissie in de electorale pijler van de EU wordt in *Twee pijlers* niets gezegd, met name niet over de onderlinge relatie tussen de Europese Raad, de Raad en het Europese Parlement in hun politieke verhouding tot de Commissie. Zo lijkt de Commissie nog steeds de technocratische elite die haar voorganger, de Hoge Autoriteit, in 1951 in de Europese Gemeenschap van Kolen en Staal moest bemannen — onbesmet door invloed van nationale regeringen, gelegitimeerd alleen door de technische kwaliteit van haar beslissingen, losgezongen van elke volksvertegenwoordiging.

Geen woord over het sterk gepolitiseerde voordrachtsrecht van regeringsleiders krachtens het EU Verdrag, evenmin over de — waarschijnlijk als gewoonterecht te kwalificeren — ongeschreven bevoegdheid van het Parlement om door de Europese Raad voorgedragen individuele kandidaten af te stemmen: een positieve vertrouwenseis die het Nederlandse staatsrecht niet kent voor bewindslieden en die dus beschouwd kan worden als een sterkere greep van het Parlement over de samenstelling van de Commissie dan het Nederlandse parlement heeft op de samenstelling van het kabinet.

Dit is verwonderlijk want wel wordt terloops vermeld dat er geen negatieve vertrouwensregel geldt ten aanzien van individuele leden van de Commissie. Dit is overigens

mijns inziens alleen bij een al te letterlijke uitleg van het EU Verdrag juist, nu men zich mag afvragen of de verhoudingen tussen Commissie en Europees Parlement werkelijk zo liggen dat de Commissievoorzitter kan weigeren een commissaris te verzoeken af te treden bij een gebleken vertrouwensbreuk tussen het Europees Parlement en die commissaris.⁴

Koole gaat vaak in op 'presidentialisering' binnen de electorale pijler, maar over de benoeming van de Commissievoorzitter wordt gezwegen. Hoewel het EU Verdrag die bevoegdheid bij de Europese Raad legt, bleek in 2014 het Europees Parlement in staat om door

Zou er echt dualisme zijn in een situatie van coalitie-kabinetten, dan zou het kabinet telkens naar huis gestuurd kunnen worden

middel van het stelsel van *Spitzenkandidaten* — waarbij de grote partijen bij de verkiezingen voor het Europees Parlement hun kandidaat-Commissievoorzitter aanwezen en de grootste partij de gekandideerde als voorzitter zou leveren — de Europese Raad te dwingen de voorkeur van het Europees Parlement te volgen, dat immers de hele Commissie zou verwerpen als de Europese Raad niet de winnende *Spitzenkandidat* zou benoemen.

Het leek de definitieve overgang, die zich al langer aankondigde, naar een parlementaire verhouding tussen Commissie en Parlement; al is het waar dat intussen hierover de Europese constitutionalisten twisten sinds in 2019 de Duitse bondskanselier de eigen winnende *Spitzenkandidat* niet wilde steunen en de Franse president gretig gebruikmaakte van de gelegenheid om de hele idee van een

Leonard Besselink *Democratie: top-down of bottom-up*

grotere parlementaire invloed buitenom die van de regeringsleiders in de koelkast te parkeren.⁵ Het is een spannend politiek verhaal waarvan de afloop niet bekend is, maar het is in elk geval niet iets om te kwalificeren als een gebeuren dat zich geheel buiten de electorale pijler afspeelt.

Het uitonderhandelen van regeerakkoorden kent uitwassen maar is onvermijdelijk

Ja, het programma van de Europese Commissie is technocratisch van aard, overgoten met een politiek sausje dat naar compromis smaakt — maar zijn de Nederlandse regeerakkoorden en hun bijlagen in al hun onderdelen minder technocratisch van aard, en is het politieke sausje echt zoveel pittiger van smaak? De verklaring hiervan is voor de Europese Unie en voor Nederland dezelfde: besturen is een τέχνη, een techniek, is eensdeels technocratie en anderdeels is het beperkt politiek soortelijk gewicht vaak verklaarbaar door een gebrek aan politieke overeenstemming. Dit laatste is in de EU het geval omdat tussen lidstaten, van wie de vertegenwoordigers op regeringsniveau in de Raad — die andere beslissende politieke poot — verzameld zijn, de politieke eenstemmigheid vaak ontbreekt en het compromis vaak een zwak resultaat oplevert. Is dit voldoende om te zeggen dat de EU niet democratisch is?

Zelfs als men de verhoudingen tussen het rechtstreeks gekozen Europees Parlement en

de Commissie geheel daar zou laten, dan valt toch het bestaan niet te ontkennen dat die andere ‘kamer’ van de Europese wetgevende macht, de Raad, waarvan elk van de leden in algemene zin toch gelegitimeerd wordt door het eigen nationale parlement. Alleen wanneer van geval tot geval zou blijken dat een regeringsvertegenwoordiger in de Raad op de relevante dossiers niet daadwerkelijk gelegitimeerd wordt door diens nationale parlement zou dat afbreuk kunnen doen aan het democratische karakter van besluitvorming in de Raad. In algemene zin is dat echter niet zo, omdat een nationaal parlement a posteriori wel degelijk een minister of zelfs een regering ten val kan brengen vanwege ingenomen posities in de Raad of de Europese Raad — Berlusconi is hiervan het historische voorbeeld.

Uiteraard kan zich een democratisch tekort voordoen als parlementaire controle op nationaal niveau in concrete gevallen faalt. Van tijd tot tijd doet zich dit voor, vooral — maar niet alleen — in gevallen waarin regeringsvertegenwoordigers erin slagen het spel te spelen van meewerken in Brussel om zich vervolgens in de eigen hoofdstad te onttrekken aan verantwoordelijkheid door te stellen dat het aan ‘Brussel’ lag.⁶ Precies hier ligt dus het democratisch tekort op het nationale niveau.

Een verdere, en betere, analyse van het ‘democratische tekort’ van de Europese Unie, en van de gevolgen daarvan voor het politieke en constitutionele stelsel van de democratische rechtsstaat in Nederland, zou erg de moeite waard zijn als we willen begrijpen hoe de Europese Unie gevolgen heeft binnen de electorale pijler in Nederland, en waar dit dan precies in schuilt. Dit blijft een desideratum. Een van de zeer weinige van een overigens zeer goed boek.

Leonard Besselink *Democratie: top-down of bottom-up*

Noten

- 1 Ruud Koole (2021). *Twee pijlers: het wankel evenwicht in de democratische rechtsstaat*. Prometheus: Amsterdam 2021.
- 2 Een zoekopdracht in de databank van de Handelingen van de Tweede en Eerste Kamer levert op dat de slogan sinds 1996 ruim 300 keer in een of andere vorm in het plenaire debat is gebruikt; databank (www.officielebekendmakingen.nl), zoekleutel 'regering regeert', filter 'Handelingen'.
- 3 Zie kamerstukken 35129 en Staatsblad 2021, 58 (art. 89d).
- 4 Vgl. art. 17 lid 6 EU Verdrag: 'Een lid van de Commissie neemt ontslag indien de voorzitter hem daarom verzoekt.'
- 5 Zie o.a. 'Spitzenkandidaten and the European Union's system of government', (2019) European Constitutional Law Review, 15(4), 609-618, en Nicola Lupo, La forma di governo dell'Unione, dopo le elezioni europee del maggio 2019, Consulta online, pp. 1-11.
- 6 Vgl. W.T. Eijsbouts, Rutte onwaardig, onwaardig, schaamteloos: en meer over crisis en democratie in Nederland en de Europese Unie, Amsterdam 2014.

Onafhankelijke experts: onmisbaar, maar neem ze niet te serieus

Planbureaus en adviesraden zijn nooit volledig waarde vrij en wetenschappers verschillen onderling van inzicht. De overheid moet het systeem van beleidsadvisering daarom zo inrichten dat belangrijke rapporten en adviezen structureel worden voorzien van kritisch commentaar door onorthodoxe wetenschappers en deskundigen.

PAUL DE BEER

Redacteur S&D, Hoogleraar aan de UvA, verbonden aan AIAS-HSI

Stel dat Nederland geen RIVM had gehad, geen Outbreak Management Team (OMT), geen Gezondheidsraad en geen College ter Beoordeling van Geneesmiddelen (CBG). Waarop had het kabinet het afgelopen jaar dan zijn beleid moeten baseren? Op grond van welke overwegingen zou de regering maatregelen hebben genomen om de coronacrisis te bezweren? Het antwoord op die vraag valt niet te geven, maar het is wel zeker dat het beleid anders zou zijn geweest dan nu het geval was. De kans is groot dat veel maatregelen om het virus in te dammen, later zouden zijn genomen waardoor de epidemie een grotere vlucht zou hebben genomen. Immers, het op zichzelf eenvoudige principe van exponentiële groei was vóór de corona-uitbraak de meeste bewindspersonen vermoedelijk niet bekend. Daardoor zouden zij de snelheid van de verspreiding van het virus sterk hebben onderschat en de

ernst van de epidemie te laat hebben onderkend. Nu werd plotseling de maatschappelijke waarde zichtbaar van het onderzoek dat epidemiologen en virologen decennialang in relatieve stilte hebben verricht. Daardoor konden zij snel een beeld schetsen van wat ons te wachten stond. Zelfs de opeenvolgende golven van de epidemie werden al bijna vanaf het begin uitstekend voorspeld, al heeft dit er niet toe geleid dat de tweede en derde golf van besmettingen zijn voorkomen.

Er is dan ook nauwelijks een betere illustratie mogelijk van het belang van onafhankelijke deskundigen voor en hun invloed op het overheidsbeleid dan de coronapandemie. Dat is natuurlijk allerm minst nieuw. De overheid wordt immers al decennialang omringd door (advies)raden, (advies)colleges en planbureaus met onafhankelijke deskundigen die het kabinet met een onafgebroken stroom

Paul de Beer *Onafhankelijke experts: onmisbaar, maar neem ze niet te serieus*

rapporten van advies dienen. Niet alleen het coronabeleid, het gehele overheidsbeleid zou er beslist heel anders uitzien zonder de adviezen van externe en onafhankelijke deskundigen.

De coronapandemie heeft echter ook laten zien dat de rol van die adviseurs allerminst onomstreden is. Het is zeker niet voor het eerst dat er vraagtekens worden gezet bij de rol van die deskundigen. Al is de stroom aan alternatieve theorieën, verklaringen en beleidsadviezen dit keer groter dan ooit tevoren, variërend van serieuze adviezen van wetenschappers in het Red Team tot de ongefundeerde claims van complotdenkers en virusseptici, zoals Viruswaarheid. Zonder te vervallen in gevaarlijke claims als ‘wetenschap is ook maar een mening’, is er alle reden om de rol van onafhankelijke deskundigen als adviseurs van de regering kritisch te bezien. In dit artikel zal ik hiervoor twee belangrijke redenen aanvoeren. In de eerste plaats zijn alle wetenschappelijke inzichten per definitie ‘voorlopig’ en moet er altijd ruimte zijn om deze te bekritisieren. In de tweede plaats bevatten adviezen van onafhankelijke deskundigen ook altijd bepaalde waardeoordelen, die idealiter door de politiek zouden moeten worden geveld.

Ik beperk me hier tot onafhankelijke deskundigen die als ‘officiële’ adviseurs van de regering fungeren doordat zij verbonden zijn aan een instelling die door de overheid is ingesteld om haar van advies te dienen. Het gaat hierbij in het bijzonder om de planbureaus, de door de regering ingestelde adviesraden, zoals de Raad van State (in zijn adviserende rol), de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Raad voor de Volksgezondheid en de Zorg en Onderwijsraad, en ad hoc commissies die zijn ingesteld om de regering te adviseren, zoals de Commissie Regulering van Werk (beter bekend als Commissie Borstlap), de Adviescommissie uitvoering toeslagen (Commissie Donner) en het Adviescollege Stikstofproblematiek (Commissie Remkes). Ik richt mij hier dus niet op onafhankelijke

organen die belast zijn met de uitvoering van wettelijke taken en de tweede pijler vormen in Ruud Kooles analyse in zijn boek en S&D-artikel, zoals de rechterlijke macht, De Nederlandse Bank (DNB), de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Niettemin zijn de kanttekeningen die ik plaats bij de rol van de adviseurs in veel gevallen ook van toepassing op deze organen.

Het is niet aan wetenschappers en externe adviseurs om beleidsdoelen te bepalen

Een belangrijk verschil is natuurlijk dat het de regering (of het parlement) vrij staat om de adviezen van onafhankelijke deskundigen naast zich neer te leggen. In die zin bestaat er geen gevaar voor ondermijning van het democratische proces, zoals Koole als risico schetst bij de met wettelijke taken belaste organen. Dit neemt niet weg dat de invloed van de adviesorganen op het regeringsbeleid zeer groot kan zijn, zoals de coronacrisis heeft laten zien. Zeker in een crisissituatie, waarin de regering snel besluiten moet nemen en niet kan terugvallen op kennis en ervaring uit het verleden, drukken externe adviseurs onmiskenbaar een zwaar stempel op het overheidsbeleid. Alternatieve inzichten en adviezen, die niet van de ‘officiële’ adviseurs afkomstig zijn, krijgen dan meestal weinig of geen aandacht van de verantwoordelijke bewindspersonen. Feitelijk bepalen de ‘officiële’ adviseurs hiermee toch in hoge mate het gevoerde beleid.

In het vervolg bespreek ik eerst de vraag hoe zeker de wetenschappelijke inzichten van externe deskundigen zijn. Vervolgens ga ik na hoe de adviezen van die deskundigen zich verhouden tot die wetenschappelijke inzichten. Op grond hiervan concludeer ik dat de rol

Paul de Beer *Onafhankelijke experts: onmisbaar, maar neem ze niet te serieus*

van externe adviseurs op twee manieren zou moeten worden aangepast. Zij zouden zich ervan moeten onthouden om zelf doelen te formuleren en hun wetenschappelijke analyses zouden vaker moeten worden aangevuld met kritische, 'onorthodoxe' inzichten.

Hoe zeker zijn wetenschappelijke inzichten?

Ik beperk mij in dit artikel tot adviezen van externe deskundigen die hun adviezen baseren op wetenschappelijk onderzoek waaraan zij veelal zelf hebben bijgedragen of op welk terrein zij bij uitstek deskundig zijn.¹ Deze omstandigheden lijken de beste voorwaarde voor onafhankelijk advies dat op breed gedragen wetenschappelijke inzichten is gebaseerd. Wetenschappelijke inzichten kenmerken zich echter door een merkwaardige ambivalentie. Enerzijds vertegenwoordigen zij de best onderbouwde en meest gedegen kennis over een specifiek fenomeen waarover we momenteel beschikken. Anderzijds gaat het altijd om *voorlopige* inzichten die op een later moment mogelijk, of zelfs waarschijnlijk, weer herzien zullen worden. Simpel gezegd: wetenschappelijke kennis komt zo dicht mogelijk bij de waarheid, maar is (vrijwel) nooit de gehele waarheid — en soms blijkt later dat men er volledig naast zat. Het klassieke voorbeeld uit de natuurwetenschappen is de zwaartekrachttheorie van Newton, die eeuwenlang de standaard vormde van 'vaststaande' wetenschappelijke kennis, tot hij een kleine honderd jaar geleden door Einstein in zijn relativiteitstheorieën werd weerlegd. De les die we hieruit kunnen trekken is dat de huidige stand van de wetenschap hooguit een *tussenstand* is en dat deze later altijd weer herzien kan worden. Dit betekent dat er altijd ruimte dient te zijn voor onorthodoxe benaderingen en dissidente geluiden. Sterker nog, het is een taak van de wetenschap om tegenspraak te stimuleren en te ondersteunen (zie echter hierna).

Hoe onderscheid je serieuze critici en vernieuwende onorthodoxe denkers van dilettanten en kwakzalvers? Het gebruikelijke antwoord is dat serieuze wetenschap zich onderscheidt van pseudowetenschap door de consequente toepassing van de wetenschappelijke methode. Deze omvat criteria als zorgvuldigheid, transparantie over de gebruikte data en methode, reproduceerbaarheid, eerlijkheid over het onderzoeksproces (inclusief minder welkome tussenresultaten) en onafhankelijkheid.² Schijnwetenschappers voldoen vaak niet aan deze eisen of lappen ze zelfs volledig aan hun laars. Zo verwijten gevestigde wetenschappers de critici die de ernst van de coronapandemie relativeren, dat zij eenzijdig citeren uit de beschikbare onderzoeksliteratuur, onderzoeksresultaten uit hun verband trekken en onderzoek dat haaks staat op hun beweringen negeren. Er valt echter geen scherpe grens te trekken tussen serieuze wetenschap en pseudowetenschap of zelfs fraude.

Gevestigde wetenschappers selecteren ook hun bronnen om hun uitkomsten te onderbouwen en zijn veelal geneigd te zwijgen over onderzoek dat strijdige resultaten oplevert, ook zij rapporteren doorgaans niet alle tussenresultaten die niet in lijn zijn met de einduitkomsten van het onderzoek. Dat is meestal geen kwade wil. Het is mede een gevolg van de voorwaarden om onderzoek in een gerenommeerd tijdschrift (een *peer reviewed journal*) te kunnen publiceren. Wie een artikel aanbiedt dat allerlei slagen om de arm houdt, rapporteert dat de eerste analyses heel andere uitkomsten opleverden en uitvoerig ingaat op ander onderzoek dat strijdige resultaten oplevert, kan publicatie wel vergeten. Daar komt nog bij dat de redacties en beoordelaars (*reviewers*) van de meest gerenommeerde tijdschriften vaak gevestigde, 'mainstream' wetenschappers zijn, die geneigd zijn veel kritischer te kijken naar onorthodoxe artikelen die haaks staan op hun eigen onderzoeksbevindingen dan naar artikelen die in lijn zijn met de dominante onderzoekstraditie. Dit leidt tot

Paul de Beer *Onafhankelijke experts: onmisbaar, maar neem ze niet te serieus*

een zogenaamde *publication bias*, waardoor artikelen die in overeenstemming zijn met de dominante wetenschappelijke opvatting meer kans hebben om gepubliceerd te worden dan onorthodoxe onderzoeken.

Er bestaat geen scherpe grens tussen wetenschap, pseudo-wetenschap of zelfs fraude

De economen Card en Krueger toonden deze *publication bias* in 1995 in hun boek *Myth and measurement*.³ aan voor het economische onderzoek naar de effecten van een hoger minimumloon. Zij lieten zien dat onderzoeken die een bevestiging vormen van de conventionele economische theorie dat een hoger minimumloon tot verlies aan banen leidt, meer kans maken om gepubliceerd te worden dan artikelen die het omgekeerde laten zien. Deze *publication bias* draagt bij aan het in stand houden van de dominante positie van orthodoxe wetenschap en van gevestigde wetenschappers. Dit mechanisme werkt ook door in het benoemingsbeleid van universiteiten, de toekenning van onderzoeksubsidies, de bemensing van adviescommissies, et cetera.

Het mag dan, zoals ik hierboven stelde, de opdracht van de wetenschap zijn om tegenspraak te stimuleren en te ondersteunen, de praktijk staat hier haaks op. In de organisatie van het academische systeem zitten te veel prikkels die juist creativiteit en tegendraadsheid ontmoedigen. Als een jonge wetenschapper met verfrissende tegendraadse ideeën die graag een mooie academische carrière wil opbouwen, mij om raad zou vragen, zou ik dan ook haast niet anders kunnen adviseren dan die tegendraadse ideeën voorlopig maar even in de ijskast te zetten en ze er pas weer uit te halen als zij een sterke positie aan een

universiteit heeft verworven. Maar het risico is natuurlijk reëel dat zij tegen die tijd zozeer is meegegaan in het mainstream denken dat ze zelf niet meer in haar tegendraadse ideeën gelooft.

Pleidooien voor advisering van de overheid door raden, colleges en planbureaus met onafhankelijke experts, zijn doorgaans gebaseerd op de aanname dat die experts hun werk geheel belangeloos, onpartijdig en onbevooroordeeld uitvoeren. Waar van politici maar al te gemakkelijk wordt aangenomen dat zij niet alleen door hun politieke idealen maar ook door ambitie, machtshonger, hebzucht, mediageilheid en andere minder mooie motieven worden gedreven, worden experts doorgaans gepresenteerd als zakelijk, onbaatzuchtig, objectief en onbevooroordeeld. Het enige wat zij zouden doen is naar eer en geweten hun deskundige oordeel geven op basis van hun inzichten in de stand van de wetenschap, zonder daarbij hun persoonlijke voorkeuren mee te laten wegen. In het ideaalbeeld van hun rol kennen zij geen emoties, geen persoonlijke ambities – behalve het naar boven halen van de waarheid –, geen manifestatiedrang, geen afgunst. Feitelijk zijn zij meer robot dan mens! Maar in werkelijkheid gaat het wel degelijk om mensen. Er is geen enkele reden waarom zij veel ‘zuiverder’ drijfveren zouden hebben dan politici. Ook in de academische wereld is er geen tekort aan jaloezie, strijd, achterbaksheid – men leze W.F. Hermans *Onder professoren* er nog maar eens op na.

Hoe leidt wetenschappelijke kennis tot een advies?

Laten we voor het gemak aannemen dat de onafhankelijke deskundigen die de overheid adviseren inderdaad over de ‘beste’ wetenschappelijke inzichten beschikken die voorhanden zijn. Hoe baseren zij daarop hun adviezen aan de regering? Strikt genomen kunnen uit *objectieve* wetenschappelijke inzichten geen

Paul de Beer *Onafhankelijke experts: onmisbaar, maar neem ze niet te serieus*

normatieve adviezen worden afgeleid. Immers, je kunt pas een advies opstellen als je eerst een doel hebt geformuleerd. Dat doel zelf kan niet uit de wetenschap worden afgeleid, maar is een normatieve zaak, waarover mensen op goede gronden van mening kunnen verschillen. Juist omdat mensen verschillen in hun waarden en voorkeuren, hebben we een democratisch besluitvormingsproces waarin uiteenlopende waarden tegen elkaar kunnen worden afgewogen om gemeenschappelijke doelen te formuleren. Dit is dus bij uitstek een politiek en geen wetenschappelijk proces. Vervolgens kunnen onafhankelijke experts adviseren hoe die doelen het beste (bijvoorbeeld tegen de laagste kosten) kunnen worden gerealiseerd.

Vaak formuleren experts echter zelf een doel, op basis waarvan zij een advies uitbrengen. Soms lijkt dat doel zo evident, dat er geen discussie over mogelijk lijkt. Waarom zou je dan eerst politici moeten vragen wat hun doel is? Dat het OMT uitgaat van het doel dat de coronapandemie moet worden beteugeld, kan toch geen zinnig mens bestrijden? Helaas is het niet zo simpel. Allereerst is het de vraag hoe snel je de pandemie wilt beteugelen. In het begin van de pandemie, toen de capaciteit van de intensive care-afdelingen tekort dreigde te schieten, werd al snel *flattening the curve* als doel geformuleerd, dat wil zeggen de verspreiding van het virus zo sterk afremmen, dat de piek van besmettingen — en vooral van ziekenhuisopnames — minder scherp en hoog zou zijn en de besmettingen over een langere periode zouden worden uitgesmeerd. Hoewel de term *flattening the curve* nauwelijks meer te horen valt, is dit precies wat het overheidsbeleid heeft bewerkstelligd. Maar het heeft er wel voor gezorgd, dat we meer dan een jaar lang met tal van vrijheidsbeperkende maatregelen te maken hebben gehad.

Als voor een andere strategie was gekozen, zou het aantal besmettingen, ziekenhuisopnames en sterfgevallen in 2020 vermoedelijk veel groter zijn geweest, maar zou er mogelijk eerder groepsimmunitet zijn bereikt — zoals

premier Rutte op zijn eerste persconferentie op 16 maart 2020 in het vooruitzicht stelde — en zouden de beperkende maatregelen eerder zijn opgeheven. degelijk als een mogelijke alternatieve aanpak. Ik betoog niet, zoals sommige critici van het kabinetsbeleid, dat deze aanpak beter was geweest. Ik wil slechts aangeven dat dit ook een optie was en dat het beteugelen van de pandemie dus geen eenduidig doel is. Het is echter niet aan wetenschappers om te bepalen wat het doel precies zou moeten zijn, maar aan de politiek. Experts zouden zich ertoe moeten beperken aan te geven hoe verschillende (eventueel ook strijdige) doelen het beste kunnen worden gerealiseerd.

Onderzoek dat conventionele economische theorie bevestigt, maakt meer kans om gepubliceerd te worden

Dit geldt nog veel duidelijker voor de afwegingen tussen het bestrijden van het coronavirus en de beperkingen die daarvoor zijn opgelegd aan het maatschappelijke leven en de economie. Het OMT heeft veelvuldig geadviseerd om terughoudend te zijn met het versoepelen van de lockdown-maatregelen om te voorkomen dat het virus weer om zich heen zou grijpen. Maar het is natuurlijk niet aan de hoofdzakelijk medische experts in het OMT om te bepalen welke afweging moet worden gemaakt tussen het bestrijden van de pandemie en het op gang houden of brengen van de economie. Het is dan ook zeer goed te billijken dat het kabinet het OMT-advies enkele keren naast zich neer heeft gelegd. Maar het was beter geweest als het OMT daarover überhaupt geen advies had gegeven. Het OMT had ermee kunnen volstaan om te wijzen op de te

Paul de Beer *Onafhankelijke experts: onmisbaar, maar neem ze niet te serieus*

verwachten consequenties van verschillende beleidsopties voor de pandemie om het vervolgens aan het kabinet over te laten om een keuze uit die beleidsopties te maken. Het zou heel verstandig zijn geweest als het kabinet voor de niet-medische effecten van verschillende maatregelen bij andere experts te rade was gegaan. Hoe vervolgens de afweging moet uitvallen tussen volksgezondheidsdoelen en sociale of economische doelen is geen wetenschappelijke, maar een politieke kwestie.

Deze bezwaren tegen advisering door het OMT gelden niet minder voor andere adviesorganen, adviescolleges en planbureaus. Ook de meeste daarvan brengen regelmatig adviezen uit waarbij zij zelf (vaak impliciet) afwegingen maken tussen het belang van verschillende doelen.

Een voorbeeld hiervan zijn de verschillende adviezen van de Gezondheidsraad over de inzet van het AstraZeneca-vaccin, nadat was gebleken dat dit vaccin in zeldzame gevallen een ernstige vorm van trombose in combinatie met een laag aantal bloedplaatjes lijkt te veroorzaken. In zijn advies van 9 april 2021⁴ maakte de Gezondheidsraad een afweging tussen het risico op deze bijwerking en het risico om aan Covid-19 te overlijden en adviseerde hij om het vaccin alleen in te zetten voor mensen van 60 jaar en ouder. Zonder dit expliciet aan te geven leek de Gezondheidsraad als doel uit te gaan van minimalisatie van het totale aantal sterfgevallen – maar bijvoorbeeld niet minimalisatie van het aantal ziektegevallen of ziekenhuisopnames, wat ook een mogelijkheid was geweest. Hierbij ging de raad volledig voorbij aan een bekend vraagstuk uit de ethiek, namelijk of een sterfgeval als gevolg van het nalaten van een handeling (in dit geval *niet* vaccineren) even zwaar weegt als een sterfgeval dat juist het gevolg is van menselijk handelen (namelijk vaccineren). Voor aanhangers van het utilisme, die alleen naar de uitkomst kijken, telt alleen het aantal sterfgevallen. Maar er zijn ook ethici die een sterfgeval als gevolg van een handeling zwaar-

der vinden wegen dan een sterfgeval door niet te handelen. Immers, in het eerste geval veroorzaakt de mens (onbedoeld) het sterfgeval, terwijl het sterfgeval in het tweede geval een speling van het 'lot' is.

In zijn argumentatie leek de Gezondheidsraad alleen naar het risico op sterfte te kijken, ongeacht de oorzaak. Zo stelde de raad: 'Voor de ethische aanvaardbaarheid is het van belang dat ook voor het individu de nadelen van vaccinatie in redelijke verhouding staan tot de voordelen ervan.' Maar feitelijk maakte de raad een andere afweging. De raad liet namelijk zien dat de kans op sterfte als gevolg van de bijwerking vermoedelijk 1 op 400.000 was, terwijl de kans om aan Covid-19 te overlijden voor de leeftijdsgroep van 50-59 jaar 1 op 43.000 was, dus bijna tienmaal zo groot. Ook voor de leeftijdsgroep van 40-49 jaar was de kans op sterfte door Covid-19 met 1 op 250.000 groter dan de kans om als gevolg van bijwerkingen te overlijden.

Als de raad een strikt utilistische redenering had toegepast, had hij dus moeten adviseren om het AstraZeneca-vaccin niet te gebruiken voor mensen onder 40 jaar in plaats van onder 60 jaar. Blijkbaar kende de raad toch meer gewicht toe aan sterfgevallen die door vaccinatie worden veroorzaakt dan door Covid-19. Mijn punt is niet dat dit een onjuiste afweging is, maar dat deze afweging niet door de medische deskundigen (plus een rechtsfilosoof) in de Gezondheidsraad zou moeten worden gemaakt. De Gezondheidsraad had ermee moeten volstaan om de verschillende risico's en de consequenties van verschillende keuzen in kaart te brengen en het vervolgens aan de minister kunnen overlaten om een keuze te maken. Minister De Jonge kon zich nu achter een 'objectief advies' van onafhankelijke deskundigen verschuilen om een politieke keuze te rechtvaardigen, die mogelijk tot een substantieel aantal extra sterfgevallen heeft geleid.⁵

In het voorgaande ging ik ervan uit dat het mogelijk is om objectieve kennis en normatieve oordelen te scheiden. In de natuurwe-

Paul de Beer *Onafhankelijke experts: onmisbaar, maar neem ze niet te serieus*

tenschappen en de medische wetenschap is dit over het algemeen weinig problematisch, maar in de sociale wetenschappen is dit veel lastiger. Dit komt doordat in de sociale wetenschappen (waartoe ik ook de economische wetenschap reken) wetenschappelijke kennis onlosmakelijk verbonden is met de mensvisie van de onderzoeker en die berust niet op objectieve wetenschappelijke kennis. Zo wordt in de mainstream (neoklassieke) economische

Jonge wetenschappers die aan hun carrière denken kunnen hun tegendraadse ideeën beter in de ijskast zetten

wetenschap uitgegaan van de *homo economicus* die op rationele wijze zijn persoonlijke doelen nastreeft. De rationele keuzetheorie — een van de belangrijkste stromingen in de sociologie — gaat in essentie van dezelfde veronderstelling uit. Deze veronderstellingen over de aard van de mens fungeren als een gekleurde bril waardoor wetenschappers de werkelijkheid zien en waardoor zij op bepaalde aspecten van het menselijk gedrag focussen en andere verwaarlozen. Als men een andere bril zou opzetten — bijvoorbeeld dat mensen vaak geneigd zijn tot empathie en solidariteit met anderen — zou men ook andere aspecten van menselijk gedrag meer aandacht geven. Zo zijn veel economen nog altijd geneigd om gedrag als vrijwilligerswerk, giften en zelfs het stemmen bij verkiezingen als een *anomalie* te zien — immers niet te verenigen met het rationeel nastreven van eigenbelang — en daarom in hun onderzoek te negeren.

Het gevolg hiervan is dat sociaalwetenschappelijke inzichten niet alleen *voorlopig*,

maar feitelijk ook altijd *omstreden* zijn. Op zichzelf hoeft dit niet per se te leiden tot een normatief oordeel over wat meer of minder wenselijk is. Maar wie de mens ziet als een ‘nutsmaximaliseerder’ zal snel geneigd zijn aan te nemen dat een hoger (nationaal) inkomen beter is dan een lager inkomen en daarmee impliciet of expliciet een hogere economische groei als doel hanteren.

Het is dan ook riskant als de overheid zich laat adviseren door sociaalwetenschappelijke experts die zich op een bepaalde, doorgaans niet expliciet uitgesproken, mensvisie baseren. Bij de belangrijkste economische adviseur van de regering, het Centraal Planbureau (CPB), lijkt hiervan echter wel degelijk sprake te zijn (zie hierover verder de bijdrage van Wimar Bolhuis aan dit nummer). Bij het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is dit ogenschijnlijk minder een probleem, omdat veel rapporten van het SCP vooral feitelijke informatie verschaffen over sociale en culturele fenomenen. Niettemin liggen ook daaraan meestal bepaalde theoretische veronderstellingen ten grondslag, die bijvoorbeeld hun weerslag hebben op de vragen die in enquêtes gesteld worden of de categorisering die in de bevolking worden aangebracht.

Een recent voorbeeld daarvan is het onderscheid tussen mensen met een westerse en een niet-westerse achtergrond, dat in de afgelopen decennia veelvuldig in SCP-rapporten gehanteerd werd. Zoals de WRR onlangs betoogde is dit onderscheid gebaseerd op zeer discutabele en niet wetenschappelijk onderbouwde veronderstellingen.⁶ Door systematisch onderscheid te maken tussen westerse en niet-westerse migranten krijgt ‘objectieve’ informatie een normatief karakter doordat het de aandacht eenzijdig op de laatste groep richt.

Doordat sociaalwetenschappelijke kennis zo sterk samenhangt met de mensvisie die men heeft en doordat die mensvisie haast onvermijdelijk ook weer samenhangt met iemands levensbeschouwing en politieke over-

Paul de Beer *Onafhankelijke experts: onmisbaar, maar neem ze niet te serieus*

tuiging, is de kans groot dat de adviezen die sociaalwetenschappelijke experts geven mede gekleurd worden door hun eigen (politieke) voorkeuren, ook al zijn zij zich daar misschien niet bewust van.⁷

Hoe moet het dan wel?

Sommige critici van het overheidsbeleid zouden in bovenstaande kritische kanttekeningen bij het bestaande adviesstelsel wellicht een argument zien om dit hele systeem af te schaffen. Dat zou echter heel onverstandig zijn omdat de regering dan, zoals in het begin aangegeven, bij veel besluiten volstrekt in het duister zou tasten en veelvuldig op basis van aantoonbaar onjuiste aannames ingrijpende besluiten zou nemen. Dat er op de bestaande wijze van advisering door experts veel valt aan te merken, betekent allerm minst dat geen advisering beter zou zijn. Maar we moeten ons wel afvragen hoe de geconstateerde gebreken kunnen worden verholpen.

Het eenvoudigst is het om veranderingen aan te brengen in het karakter van de adviezen. Zoals hierboven betoogd zouden externe experts feitelijk geen adviezen moeten geven, maar alleen aanwijzingen hoe bepaalde, expliciet geformuleerde doelen het beste kunnen worden gerealiseerd. Die doelen zouden bij voorkeur door de regering (of het parlement) moeten worden geformuleerd, maar desnoods ook door de experts zelf, mits zij daar zeer expliciet in zijn en liefst meerdere, mogelijk conflicterende doelen formuleren.

Een tweede verandering is dat experts alleen zouden moeten adviseren over het realiseren van doelen op het terrein waarop zij zelf deskundig zijn. Dat klinkt evident, maar we constateerden hierboven dat het OMT zichzelf vaak niet deze beperking heeft opgelegd. En ook het CPB geeft regelmatig adviezen die ook domeinen raken (zoals het onderwijs) waarop het planbureau niet specifiek deskundig is. Als adviseurs toch een breder terrein willen bestrijken – waarvoor op zichzelf veel te zeggen

valt omdat beleid vaak domeinoverstijgende effecten heeft – zouden zij altijd deskundigen met een andere expertise erbij moeten betrekken. Het is daarom een positieve ontwikkeling dat de planbureaus steeds vaker gezamenlijke rapporten en adviezen uitbrengen.

Het eerst gesignaleerde probleem – dat wetenschappelijke kennis altijd voorlopig en vaak niet onomstreden is – is lastiger op te lossen. Een voor de hand liggende oplossing is dat adviesraden, -colleges en planbureaus altijd experts met verschillende visies zouden moeten omvatten. Dus het CPB zou naast neoklassieke economen ook gedragseconomen, postkeynesiaanse economen en andere onorthodoxe economen moeten kennen. Het is echter twijfelachtig of dit zou werken. Onorthodoxe benaderingen zijn immers niet simpelweg te integreren met orthodoxe opvattingen. Meestal is er geen gulden middenweg tussen beide benaderingen, omdat een compromis tussen twee tegenstrijdige visies – anders dan in de politiek – simpelweg niet mogelijk is. In de meeste gevallen is het ook weinig zinvol om in rapporten en adviezen een aantal tegenstrijdige visies en analyses naast elkaar te presenteren. Wie zou moeten beslissen welke benaderingen wel en welke niet worden opgenomen? Bovendien is het vaak ook niet wenselijk om alle benaderingen evenveel gewicht te geven.

Orthodoxe of mainstream wetenschap heet zo omdat deze benadering door de meeste wetenschappers in een bepaald vakgebied wordt onderschreven en toegepast. Dat biedt weliswaar geen garantie dat zij het bij het rechte eind heeft, maar binnen de wetenschappelijke gemeenschap is deze benadering op dit moment wel de meest toonaangevende – al zou dat in de toekomst kunnen veranderen. Het is op zichzelf dan ook verstandig dat externe adviseurs van de regering in hoofdzaak deze mainstream benadering onderschrijven. Maar tegelijkertijd dient de regering zich er ten volle bewust van te zijn dat deze adviseurs niet de waarheid in pacht hebben. Het zou daarom

Paul de Beer *Onafhankelijke experts: onmisbaar, maar neem ze niet te serieus*

goed zijn om regelmatig aan onorthodoxe experts van naam en faam om kritisch commentaar te vragen op de analyses en adviezen van deze orthodoxe experts. Een analyse van het Centraal Planbureau of een advies van de Gezondheidsraad zou dan vergezeld gaan van een commentaar van onorthodoxe deskundigen die wijzen op de zwakke punten in de analyse en adviezen en die eventueel alternatieve adviezen geven. Dit is te vergelijken met een contra-expertise bij een medische diagnose. Daaraan zou dan weer een kort weerwoord van de officiële adviseur kunnen worden toegevoegd. Het is vervolgens aan de regering om te bepalen hoe zwaar zij aan die kritiek tilt. Het ligt in de verwachting dat de regering meestal het advies van de officiële adviseurs zal volgen, aangezien dit aansluit bij breed gedragen opvattingen in de wetenschap. De kritische commentatoren staan dan ook voor de taak om politici ervan te overtuigen dat hun alternatieve benadering serieus moet worden genomen. Dergelijke kritische commentaren kunnen ook in het debat in de Tweede Kamer een rol spelen en bieden bijvoorbeeld oppositiepartijen aanknopingspunten om het standpunt van de regering aan de kaak te stellen. Sommigen zullen wellicht betreuren dat wetenschappelijke inzichten op deze wijze door politici worden gebruikt of zelfs 'misbruikt', maar men kan het juist ook als een verrijking zien dat het politieke debat wordt gevoed met wetenschappelijke argumenten.

De vraag is vervolgens hoe die onorthodoxe commentatoren moeten worden verzameld. Het meest vergaande voorstel zou zijn om een 'parallele' wereld van adviesorganen en planbureaus te creëren naast de officiële. Zo had de econoom Bomhoff ooit de ambitie om met zijn onderzoeksbureau Nyfer (verbonden aan Nyenrode University) een alternatief CPB te vormen. Dat initiatief is nooit echt van de grond gekomen. Het is ook de vraag of het wenselijk zou zijn. Vaak is er niet één, maar zijn er meerdere onorthodoxe benaderingen in een discipline en als die alle in één instituut

zouden worden ondergebracht, zou dat een onsamenhangende mengelmoes opleveren. Bovendien dreigt een 'officieel' tegen-instituut al snel zelf een gevestigde status te krijgen, met het risico dat nieuwe onorthodoxe perspectieven opnieuw worden uitgesloten. Een alternatief zou zijn om een nieuw adviescollege in te stellen met de taak om de kritische reflectie op officiële adviezen toe te wijzen aan wisselende onorthodoxe wetenschappers aan

De kans is groot dat adviezen van sociaalwetenschappelijke experts gekleurd zijn door eigen politieke voorkeuren

universiteiten en andere onderzoeksinstituten. Zo kan per keer worden gezien welke wetenschapper het meest in aanmerking komt om het advies kritisch tegen het licht te houden en te confronteren met alternatieve benaderingen. Het is dan uiteraard wel zaak om een dergelijk adviescollege zorgvuldig samen te stellen uit experts die daadwerkelijk met een open blik naar de gevestigde wetenschap, maar ook naar alternatieve benaderingen kijken en in staat zijn serieuze onorthodoxe wetenschappers te onderscheiden van kwakzalvers en dilettanten.

Het lijkt geen twijfel dat onafhankelijk wetenschappelijk advies een belangrijke rol speelt en ook dient te spelen bij het formuleren van overheidsbeleid. De moderne samenleving is te complex om besluitvorming alleen op politieke inzichten te baseren en daarbij geen gebruik te maken van de beschikbare wetenschappelijke inzichten. Onafhankelijk en onpartijdig advies van experts is dan ook cruciaal om de eerste, democratische pijler in de analyse van Ruud Koole goed te laten

Paul de Beer *Onafhankelijke experts: onmisbaar, maar neem ze niet te serieus*

functioneren. Tegelijkertijd dient men dat onafhankelijke wetenschappelijke advies altijd kritisch en met gezond wantrouwen tegemoet te treden. Ook erkende wetenschappers kunnen er (soms) compleet naast zitten en zijn (vaak) geneigd afwegingen en keuzes te maken die feitelijk tot het politieke domein behoren. Daarom zouden externe deskundigen altijd expliciet moeten aangeven op welk doel hun advies zich richt en, indien er meerdere doelen zijn, zich moeten onthouden van een afweging van het belang van die afzonderlijke

doelen. Verder zou het raadzaam zijn om belangrijke adviezen altijd voor commentaar voor te leggen aan onafhankelijke, onorthodoxe wetenschappers, die de analyse door een andere bril bezien en kunnen wijzen op de kwetsbaarheden van het advies. Op deze wijze krijgen de beleidsmakers een zo compleet mogelijk beeld van de inzichten en opvattingen van wetenschappers over een bepaalde kwestie. Maar uiteindelijk blijft het altijd aan de politiek om op basis van de beschikbare inzichten een keuze te maken.

Noten

- 1 Ik ga daarom voorbij aan adviezen die hoofdzakelijk of mede zijn gebaseerd op de wensen van bepaalde maatschappelijke belangengroepen, zoals onder meer het geval is bij adviezen van de Sociaal-Economische Raad, waarin de vakbonden en werkgeversorganisaties zijn vertegenwoordigd.
- 2 Zie bv. de principes in de *Nederlandse gedragscode wetenschappelijke integriteit* van KNAW, NWO, VSNU et al. uit 2018.
- 3 David Card & Alan B. Krueger (1995). *Myth and Measurement. The New Economics of the Minimum Wage*. Princeton (NJ): Princeton University Press.
- 4 Gezondheidsraad (2021, 9 april). *Advies inzet AstraZeneca-vaccin*. Brief aan de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- 5 Zie voor een soortgelijke kritiek: Dominique Maas, Kees Kramers, Hans Smit, Saskia Middeldorp en Ira Helsloot (2021, 28 april). *Prikpauze AstraZeneca proportioneel?* *Nederlands Tijdschrift voor Geneeskunde*.
- 6 Mark Bovens, Roel Jennissen, Meike Bokhorst en Godfried Engbersen (2021). *Afscheid van westers en niet-westers*. WRR Policy Brief. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- 7 De eerlijkheid gebiedt te melden dat ik zelf als medewerker van het SCP tussen 1993 en 2001 en vervolgens van de WRR tussen 2001 en 2003 ook aan dergelijke adviezen heb meegewerkt.

NU IN DE BOEKHANDEL



176 pagina's

Prijs € 16,99

Isbn 9789461645326



Van #Me Too-feministen, Black Lives Matter-activisten, witte suprematisten tot islamisten en borealen: er woedt een hevige strijd om de sociale verbeelding van het Westen.

Waar komt de behoefte aan erkenning vandaan? Wat is de inzet van de strijd? Op welke wijze wordt ze gevoerd? En waarin verschilt polarisatie van politiek?

Hans Boutellier onderzoekt deze fascinerende strijd en zoekt het nieuwe Westen in termen van wederkerigheid en een bezielend geloof in de democratische rechtsstaat.

Hans Boutellier (1953) is hoogleraar Polarisation en Veerkracht aan de Vrije Universiteit.

'Hij is er in geslaagd de geest van de tijd te pakken te krijgen. Een prachtig boek.'
Femke Halsema

'Een actueel denker.'
NRC Handelsblad

'Hij verkent in zijn nieuwe boek de vraag hoe het verder moet met de Westerse wereld.'
Trouw

'Ooit vanzelfsprekende ideeën over het Westen staan op de tocht.'
De Volkskrant

De waarheid onder vuur

Steeds meer mensen geloven in complottheorieën en alternatieve waarheden. De belangrijkste oorzaken daarvoor zijn: wantrouwen in instituties en de overheid, het vertoog van rechts-populisten en de toegenomen invloed van sociale media. Hoe burgers uit dit web van wantrouwen te bevrijden?

MICHAEL HAMELEERS

Universitair docent politieke communicatie UvA (Amsterdam School of Communication Research)

De uitbraak van het coronavirus in 2020 heeft een enorme impact gehad op de samenleving.¹ Naast de gevolgen van de crisis in termen van het aantal besmettingen, dodelijke slachtoffers en de economische schade, zijn er ook aanzienlijke consequenties voor de informatievoorziening.² Het geloof in complotten en alternatieve waarheidsclaims is toegenomen en dat is steeds zichtbaarder in het publieke debat.

De World Health Organization (WHO) spreekt over een 'infodemic' om de snelgroeiende stroom aan desinformatie en samenzweringstheorieën te beschrijven.³ Die informatie verspreidt zich online makkelijker en sneller dan vroeger. De behoefte aan betrouwbare informatie in een crisis is groot omdat mensen zich willen oriënteren en op zoek zijn naar duidelijkheid in onzekere tijden. Tegelijkertijd komt er zoveel informatie op mensen af – waaronder ook veel desinformatie en alternatieve waarheden – dat het voor hen steeds moeilijker wordt te beoordelen welke informatie ze kunnen vertrouwen. Het vertrouwen in informatie die afkomstig is van gezondheidsautoriteiten en overheidsinstanties daalt hierdoor.⁴ Wat en wie moeten we immers nog geloven als er zoveel tegenstrijdige

claims als waarheid worden gepresenteerd?

Met het begrip waarheid wordt in dit artikel niet een absolute waarheid bedoeld waarvoor al dan niet een 'gouden standaard' of referentie bestaat. Ook wordt niet betoogd dat de waarheidsclaims van de gevestigde orde altijd juist zijn. Het punt is dat het maken van waarheidsclaims in toenemende mate een retorische strijd is. Tegengestelde (politieke) kampen legitimeren daarbij een tegengestelde versie van de waarheid en pogen tegelijkertijd de argumenten van het andere kamp te delegitimeren. Een duidelijk voorbeeld is het toenemende gebruik van 'nepnieuws' als een label of schuldattributie om de argumenten van experts en wetenschappers als onjuist te bestempelen. Ook al is dit label vaak niet correct, het kan er wel voor zorgen dat burgers die al wantrouwend tegenover de wetenschap en deskundigen staan steeds meer het vertrouwen in experts verliezen.

Het grote gevaar van de steeds relatiever wordende waarheid en het toenemende gebruik van delegitimerende beschuldigingen is dat de samenleving verder polariseert en dat tegenstellingen naast een ideologische dimensie ook een waarheidsdimensie krijgen. Burgers in verschillende kampen luisteren

A black and white photograph of a hand holding a protest sign. The sign is black with white text. The background is a blurred bokeh of light spots, likely from trees or a crowd. The hand holding the sign has a ring on the ring finger.

NOS

=

NEPNIEUWS
ONDER STAATSTOEZICHT

niet meer naar elkaar en zijn het niet eens over de feiten die ten grondslag liggen aan hun onenigheid. Dit maakt de democratie vatbaarder voor disinformatiecampagnes die erop uit zijn de bestaande onrust te versterken. Ook is dit een voedingsbodem voor radicale politieke bewegingen die zich afzetten tegen de gevestigde orde. In de huidige context van digitalisering en fragmentatie is het daarom belangrijk met oplossingen te komen die het wantrouwen van burgers tegengaan. Het is nodig meer dialoog te stimuleren tussen tegengestelde kampen die steeds vaker vasthouden aan verschillende opvattingen over de werkelijkheid.

Misinformatie en disinformatie

Desinformatie is een algemene term voor het beschrijven van onjuiste informatie of claims.⁵ Het is niet makkelijk om desinformatie te weerleggen met feiten omdat deze beweringen vaak bestaan uit onverifieerbare claims. Een verifieerbare bewering zoals een onjuiste of misleidende statistiek over criminaliteit, is makkelijk te verwerpen door accurate statistieken te presenteren. Maar het is veel lastiger om onverifieerbare claims te weerleggen met bewijs, zeker als deze claims vaag en algemeen zijn. De bewering dat de coronapandemie een samenzwering is van wereldleiders, is in de ogen van de meeste mensen totaal ongeloofwaardig. Toch is de bewering zowel moeilijk te bewijzen als te weerleggen.

Desinformatie omvat alle informatie die foutief, misleidend of niet accuraat is, maar het begrip verwijst niet naar de motieven en intenties die ten grondslag liggen aan foutieve informatie. We gebruiken daarom de termen *misinformatie* en *disinformatie* om onderscheid te maken tussen bedoelde en onbedoelde desinformatie. *Misinformatie* is onjuiste informatie die niet wordt gecreëerd of verspreid met het doel om te misleiden.⁶ In de context van de coronacrisis gaat het hier vooral om onjuiste claims over de oorzaken van het virus door gebrek aan wetenschap-

pelijke consensus of een verkeerde of onjuiste interpretatie van beschikbare data.

Dit ligt anders bij *disinformatie*. Hiervan is sprake als onjuiste informatie wordt ingezet voor doelgerichte of politiek gemotiveerde misleiding.⁷ Het gaat dan voornamelijk om misleidende informatie gemaakt en verspreid met het doel om de democratie te destabiliseren, polarisatie te versterken of het wantrouwen van burgers in de politiek of andere instituties aan te wakkeren.⁸

Desinformatie versterkt vooral de sentimenten en angsten van een kwetsbare groep in de samenleving die zich niet vertegenwoordigd voelt door de gevestigde orde

Een voorbeeld van disinformatie (doelgerichte misleidende informatie) is de inmenging van het Russische trollenleger in de verkiezingen van 2016 in de Verenigde Staten.⁹ Tijdens verschillende georganiseerde disinformatiecampagnes werd misleidende informatie gemaakt en gedissemineerd om politiek wantrouwen in de Verenigde Staten te versterken en maatschappelijke tegenstellingen tussen Democraten en Republikeinen uit te vergroten. Door verdeeldheid te creëren in westerse democratieën kan er meer ruimte ontstaan voor alternatieve denkbeelden en anti-establishment percepties. Wanneer een disinformatiecampagne erin slaagt het wantrouwen in de politieke elite te vergroten onder een groep zwevende kiezers, kunnen zij eenvoudiger worden overtuigd door het anti-establishment-vertooeg van rechts-populistische bewegingen.

Disinformatie wordt niet alleen door buitenlandse staten verspreid om verdeeldheid

te zaaien in andere landen, maar kan ook worden ingezet door (autoritaire) staten om macht te consolideren of groepen uit te sluiten. Voorbeelden van interne gecoördineerde disinformatiecampagnes zijn te vinden in Iran, Myanmar en China – waar georganiseerde trollenlegers (groepen mensen die online bewust onjuiste berichten verspreiden) en propagandamachines verdeeldheid zaaien en sociale media zelfs inzetten voor het legitimeren van haat en geweld tegen etnische minderheden.¹⁰ Disinformatie – en niet misinformatie – heeft de meest destabiliserende en systematische werking op het electoraat. Dat komt omdat disinformatie vaak strategisch wordt gericht op kwetsbare en makkelijk beïnvloedbare delen van de bevolking.

Legitimatie van alternatieve waarheidsclaims

Zoals gezegd is de constructie van de waarheid steeds relatiever geworden.¹¹ In het digitale tijdperk is er een hevige competitie gaande tussen verschillende – vaak tegenstrijdige – interpretaties van dezelfde gebeurtenissen die strijden om legitimering en aandacht. Er bestaat geen universele waarheid die iedereen deelt, maar er zijn verschillende waarheidsclaims die vanuit verschillende standpunten worden verdedigd. De waarheid, wetenschap en feitelijke kennis moeten dan ook niet als neutraal gezien worden, maar als gepoliteerd vanuit een bepaald (ideologisch) perspectief.

Sommige claims bestempelen we als feitelijk juist of onjuist omdat er overtuigend bewijs voor is. Er is voldoende bewijs om de claim dat de ziekte COVID-19 ernstiger is dan een reguliere griep te bestempelen als waar. In dit artikel en in de discussie over *post-factual relativism* gaat het echter niet over de waarheid als gegeven of vaststaand, maar over de manieren waarop (politieke) actoren en burgers verschillende en soms tegengestelde waarheidsclaims legitimeren of de-legitimeren aan de hand van hun verschillende overtuigingen.

Een waarheidsclaim is dan ook niet per se gebaseerd op feitelijke bronnen, maar kan ook gebaseerd zijn op de meest overtuigende argumenten die een interpretatie van een feitelijke bieden. Zo kan er vanuit een bepaald perspectief worden beargumenteerd dat COVID-19 slechts een griep is door cijfers over oversterfte uit de context te halen en anekdotisch bewijs over lege ziekenhuizen te delen. Of deze argumenten standhouden na verificatie doet er hier niet toe: Het gaat erom dat deze waarheidsclaims door bepaalde groepen in de samenleving als waar worden gezien.

Die overtuigingen en de waarheidsclaims die eruit volgen, worden vaker ingegeven doordat ze een bepaalde identiteit of gevoel bevestigen dan vanuit de motivatie correcte standpunten te hebben in relatie tot de werkelijkheid. Het is voor mensen vaak belangrijker consistente overtuigingen te hebben die bestaande overtuigingen in stand houden – zelfs als ze onjuist zijn – dan feitelijk correcte oordelen te hebben die tegen hun overtuigingen ingaan. Zo'n relatieve status van de waarheid kan sterke maatschappelijke tegenstellingen reflecteren en versterken. Het is immers niet moeilijk voor burgers om online een versie van de waarheid te vinden die aansluit op bestaande angst, wantrouwen of boosheid. Zo'n gedeelde alternatieve waarheid kan bestaande opposities tegen de waarheid van de gevestigde orde versterken.

Neem de tegenstelling tussen de interpretatie van de corona-epidemie vanuit de gevestigde orde en de meest populaire complottheorieën over corona. De gevestigde orde – waaronder de regering, het RIVM en de WHO – communiceren een beeld van de werkelijkheid waarbij COVID-19 als een ziekte wordt gezien die wordt veroorzaakt door het coronavirus (SARS-CoV-2). Dit virus kent, naar alle waarschijnlijkheid, een oorzaak in dierlijk materiaal en heeft zich vanuit China over de wereld verspreid. Ook al zijn niet alle experts het eens over de precieze oorzaken en gevolgen, er is in ieder geval consensus over het bestaan van een virus dat een ziekte veroorzaakt.

Deze versie van de waarheid kan lijnrecht tegenover de versie van invloedrijke bewegingen als Viruswaarheid (voorheen Viruswaan-zin) worden geplaatst. In deze alternatieve versie van de waarheid wordt het virus als een biologisch wapen gezien dat bewust gemaakt is door de elite om het volk onder controle te houden of zelfs om de wereld te ontvolken. Onderzoek van IPSOS uitgevoerd in februari 2021 toont aan dat dit geen marginale theorie is: 13% van de Nederlandse bevolking gelooft in een dergelijk complot.

Hoe refereren deze verschillende interpretaties van hetzelfde fenomeen naar 'de' waarheid, en welke argumenten worden gebruikt om een alternatieve waarheid te legitimeren? Om de constructie en gebruikte argumentatie van waarheidsclaims van de gevestigde orde versus alternatieve platformen beter te begrijpen, heb ik een kwalitatieve inhoudsanalyse uitgevoerd van vier informatieplatformen die verschillende interpretaties over corona verkondigen. Ik onderzoek traditionele nieuwsmedia (*de Volkskrant* en *De Telegraaf*) versus alternatieve mediaplatformen met een sterk anti-establishment profiel (*GeenStijl* en *Niburu*).

Het onderzoek omvat in totaal honderd nieuwsartikelen (vijfentwintig per nieuwsmedium) die over het coronavirus gaan. Ook al is deze selectie niet representatief voor alle traditionele versus alternatieve nieuwsbronnen, de steekproef tracht de meest verschillende interpretaties van het coronavirus te vatten door het contrast tussen veelgebruikte traditionele bronnen en alternatieve platformen te illustreren. Tijdens de analyse werd inductief gezocht naar thema's die weergeven hoe de verschillende mediakanalen claims over de waarheid legitimeren en waarheden of claims van het tegengestelde kamp de-legitimeren.

Er lijkt een scherpe tegenstelling te bestaan tussen de manier waarop waarheidsvinding en de legitimiteit van feitelijke claims wordt geïnterpreteerd in traditionele media in vergelijking met alternatieve platformen. Traditionele media bezitten echter niet het

monopolie op accurate informatie en kunnen zelf ook desinformatie verspreiden.

Uit de analyse van de honderd artikelen blijkt dat er geen sprake is van één universele manier om 'de' waarheid over het coronavirus te beschrijven. We zien wel dat de traditionele mediabronnen op eenzelfde manier aan de waarheid refereren. Deze nieuwsbronnen halen feitelijke kennis en experts aan met relevante kennis om te beargumenteren dat corona een ziekte is die wordt veroorzaakt door het coronavirus en verregaande gevolgen heeft voor de volksgezondheid. Hierbij wordt aangegeven wat de context van deze kennis is

13% van de Nederlanders gelooft dat het coronavirus onderdeel is van een complot, bijvoorbeeld dat het gemaakt is door de elite om het volk onder controle te houden

en met welke mate van onzekerheid de analyses van de experts gepaard gaan. Traditionele media vertolken dus wel de waarheid van de gevestigde orde, maar nemen een actieve rol in als waakhond en actieve interpretator van gebeurtenissen doordat zij lezers wijzen op discrepanties in de interpretatie van feiten en het handelingsperspectief van de autoriteiten.

De onderzochte traditionele media de-legitimeren de alternatieve bronnen en complottheorieën voornamelijk door deze te *factchecken* en te ontkrachten op basis van feitelijke bewijs en experts die complottheorieën onderuithalen. Andersom valt op dat de de-legitimering van de gevestigde orde door alternatieve nieuwsplatformen voornamelijk bestaat uit kritiek op de interpretatie van feiten en het handelingsperspectief van de autoriteiten. De waarheid van het bestaan van het

corona-virus wordt gelegitimeerd en bevestigd, maar de manier waarop diverse actoren zoals de regering en het RIVM met deze feiten omgaan wordt betwist en tegengesproken.

Opvallend is dat de twee alternatieve platformen een andere visie op de waarheid vertolken. *Niburu* zet zich volledig af van de waarheidsclaim van de gevestigde orde en zet het coronavirus neer als een biologisch wapen en zelfs als een middel tot genocide. *GeenStijl* volgt wel de lezing van de autoriteiten en verwierpt de waarheidsclaim van *Niburu*. *GeenStijl* gelooft niet dat het coronavirus is gemaakt om de bevolking te controleren of te decimeren. De kritiek van dit platform gaat voornamelijk over de manier waarop de autoriteiten met het virus omgaan: volgens *GeenStijl* 'faalt' de overheid door niet de juiste middelen in te zetten en 'gewone' Nederlanders onjuist en oneerlijk te behandelen, bijvoorbeeld door het voortrekken van andere groepen in de samenleving.

Uit mijn onderzoek blijkt dat de strategieën om een alternatieve waarheid te legitimeren sterk uiteen kunnen lopen. *Niburu* beargumenteert een tegengestelde realiteit maar legitimeert die alternatieve waarheidsclaim met dezelfde methoden als *de Volkskrant* en *De Telegraaf*. Net als de onderzochte traditionele bronnen refereert het alternatieve platform aan artsen, wetenschappers en andere experts om aan te tonen dat het coronavirus een *hoax* zou zijn. Ook gebruikt *Niburu* statistieken, schattingen en grafieken met voorspellingen en het aantal besmettingen om haar alternatieve waarheidsclaim te bekrachtigen en de waarheidsclaim van de elite onderuit te halen.

Dergelijke bronnen van feitelijke kennis worden daarbij vaak zonder context of bespreking van relevantie aangehaald. Ook is er vaak sprake van een bewust of onbewust onjuiste interpretatie. Doordat gebruik wordt gemaakt van argumenten die refereren naar 'experts', 'artsen' en 'empirisch bewijs' bieden deze alternatieve waarheden en complottheorieën voor veel mensen een geloofwaardig alternatief voor de waarheidsclaims van de overheid.

Hoe moeten burgers immers nog weten wat 'de' waarheid is als compleet tegengestelde interpretaties gebruikmaken van dezelfde argumentatie-strategieën — experts, onderzoek en feiten — en wanneer waarheidsclaims van traditionele en alternatieve nieuwsbronnen naast elkaar bestaan in een digitale media-omgeving? Wanneer burgers wantrouwend tegenover de traditionele bronnen staan en dit wantrouwen wordt bevestigd door alternatieve bronnen, zullen ze steeds meer gaan geloven in de waarheidsclaims die worden beargumenteerd door de alternatieve bronnen. Deze bronnen staan immers dicht bij hun kijk op de wereld dan de traditionele media.

Hoe kunnen burgers nog weten wat 'de' waarheid is als tegengestelde interpretaties allebei gebruikmaken van experts, onderzoek en feiten?

Alternatieve waarheden en complotten worden niet in een vacuüm gepresenteerd, maar vaak direct in oppositie tot de zogenoemde 'leugens' en 'misleidende' werkelijkheid van de gevestigde orde. Alternatieve platformen gebruiken een sterk anti-establishment-verteog om de gevestigde orde te beschuldigen van leugens, manipulatie, en disinformatie. De complottheorie dat het coronavirus een biologisch wapen is wordt bijvoorbeeld afgezet tegen het vermeend misleidende verhaal van de regering die beweert dat het een natuurlijk ontstaan virus is. Verspreiders van deze complottheorie beschuldigen de regering van het *bewust* achterhouden van de waarheid en het verspreiden van leugens om geheime machtsstructuren te verhullen. Deze anti-establishment communicatiestrategie bestaat dus niet alleen uit het legitimeren

van een alternatieve waarheidsclaim, maar ook uit het de-legitimeren van de waarheidsclaims van de gevestigde orde.

Erosie van de universele waarheid

Om te kunnen begrijpen waarom complottheorieën invloedrijk kunnen zijn, is het belangrijk naar de voedingsbodem van alternatieve waarheden te kijken. Allereerst moeten we erkennen dat het vertrouwen in de gevestigde orde en verschillende mediabronnen relatief laag is onder bepaalde groepen van de bevolking – ook al vertrouwt 59% het nieuws, een substantieel deel van de samenleving (tussen de 7 en 10%) wantrouwt traditionele mediabronnen.¹² Als het vertrouwen in de autoriteiten, de wetenschap en de media daalt, kan dat ervoor zorgen dat mensen vaker of eerder in alternatieve waarheden geloven. Alternatieve waarheden en complottheorieën bieden immers een alternatieve interpretatie voor de angsten en anti-establishment sentimenten die bestaan in de samenleving. Complottheorieën zijn dan ook vooral overtuigend wanneer ze inspelen op bestaande angsten, boosheid en gevoelens van wantrouwen ten opzichte van de gevestigde orde.

Een andere belangrijke oorzaak van het succes van complottheorieën en alternatieve waarheden is het de-legitimerende vertoog van rechts-populistische partijen. Populistische retoriek – het verhaal van het ‘gewone’ volk versus de ‘corrupte’ elite – refereert steeds vaker aan de relatieve waarheid en beschuldigt de elite van het verspreiden van desinformatie.¹³ Populisten beschuldigen ook steeds vaker wetenschappers, media, journalisten en politici ervan dat zij de waarheid bewust achterhouden en het volk misleiden door desinformatie te verspreiden. We zien dit bijvoorbeeld terug in het veelvuldige gebruik van het label *Fake News* door de Amerikaanse oud-president Trump en in de sterke anti-mediasentimenten van Geert Wilders en Thierry Baudet. Zo schreef PVV-leider Wilders onlangs nog op Twitter: ‘Journalisten zijn – uitzon-

deringen daargelaten – gewoon tuig van de richel.’ Waarna de journalistenbond talloze bedreigingen ontving.¹⁴

Tot slot moeten we de rol van sociale media en andere digitale platformen niet onderschatten in het normaliseren en legitimeren van alternatieve waarheden. Door de afwezigheid van poortwachters bij de online platformen kunnen complottheorieën en desinformatie zich razendsnel verspreiden.¹⁵ Daarnaast stimuleren de algoritmen van sociale media de verspreiding van desinformatie. Sensationele en emotie opwekkende tweets en berichten genereren namelijk meer interactie en dat zorgt uiteindelijk weer voor hogere advertentieopbrengsten. Socialemediaplatformen hebben er dus belang bij desinformatie te verspreiden en te promoten.

De algoritmen van bedrijven als *Facebook* en *Twitter* zijn niet de enige boosdoener, maar ze hebben een versterkend effect op de verspreiding en normalisering van complottheorieën. Dat werkt ongeveer als volgt: gebruikers krijgen via een algoritme berichten en beelden te zien die lijken op de berichten die ze eerder bekeken. Als ze die berichten bekijken schotelt het algoritme ze vervolgens nog meer van hetzelfde voor. Daardoor worden de berichten die gebruikers bekijken steeds minder divers en ook extremer en worden bestaande twijfels en onderbuikgevoelens versterkt. Als een media-gebruiker via online media een steeds groter aandeel angst-bevestigende en wantrouwen cultiverende berichten te zien krijgt en steeds minder informatie uit de gevestigde media, dan kan hij of zij in een spiraal van desinformatie en wantrouwen terecht komen.

Dat betekent niet dat sociale media zoals *Facebook* als enige verantwoordelijk zijn voor het ‘gevangen’ houden van mensen in een fuik van desinformatie. Om in zo’n fuik verstrikt te raken moeten er eerst bestaande gevoelens van wantrouwen zijn die door het platform versterkt worden. Mediagebruikers moeten zich bovendien eerst zelf blootstellen aan desinformatie. Een algoritme wordt immers ‘getraind’ door kijk- en klikgedrag van lezers

en kijkers. Gebruikers van *Facebook*, *Twitter* en andere sociale media zijn tot op zekere hoogte in staat zelf te kiezen aan welke berichten, meningen en analyses zij zichzelf blootstellen.

We kunnen niet één oorzaak aanwijzen als de meest belangrijke of doorslaggevende factor voor de erosie van de universele waarheid. De ideale voedingsbodem waarop alternatieve waarheden en complotten kunnen groeien ontstaat door de combinatie van het wantrouwen in instituties, het vertoog van rechts-populisten en de populariteit van sociale media.

Gevolgen van desinformatie

Disinformatie en complottheorieën zorgen voor meer wantrouwen in de autoriteiten en de elite. Dat wantrouwen vergroot weer de vatbaarheid voor alternatieve waarheidsclaims, want die bieden verklaringen voor de gevoelde angsten. De alternatieve waarheidsclaims voeden vervolgens weer het wantrouwen, enzovoorts.

De langetermijneffecten van deze neerwaartse spiraal van desinformatie en alternatieve waarheden zijn onder andere toenemende polarisering in de samenleving. Mensen die het al deels eens zijn met alternatieve waarheidsclaims zullen versterkt worden in hun sentimenten en wantrouwen in de autoriteiten. Mensen die zich totaal niet kunnen vinden in complottheorieën of alternatieve waarheden zullen zich juist vastklampen aan de waarheidsclaims van de gevestigde orde. Zo kunnen groepen in de samenleving dus steeds verder uit elkaar komen te staan.

Dit kan worden begrepen vanuit het psychologische mechanisme van *motivated reasoning*.¹⁶ Dat houdt in dat mensen bewust en onbewust gedreven zijn om hun bestaande overtuigingen en identiteit te bevestigen waardoor ze informatie op een gekleurde manier interpreteren: informatie die bestaande gevoelens bevestigt, wordt eerder als waar aangenomen en niet geverifieerd, terwijl informatie die tegen bestaande overtuigingen ingaat veel sneller wordt afgewezen. Desinfor-

matie die bestaande gevoelens van wantrouwen in de regering en instituties bevestigt of uitvergroot, wordt dus eerder voor waar aangenomen wanneer deze resoneert met de overtuigingen van de ontvangers.

Verspreiders van desinformatie maken van dit mechanisme handig gebruik: zij (*micro targetten*) hun de-legitimerende boodschap in een poging mensen te bereiken die vatbaar zijn voor misleidende standpunten op een bepaald onderwerp. Zo proberen zij de samenleving bewust te ontregelen, te polariseren en het cynisme en wantrouwen in de gevestigde orde te versterken.¹⁷

Het geloof in complottheorieën en de gecultiveerde sentimenten van wantrouwen beïnvloedt ook het gedrag van mensen. Zo zijn mensen die de regering en de media wantrouwen minder geneigd zich aan de coronamaatregelen te houden.¹⁸ Er zijn zelfs groepen die zover gaan als het in brand steken van zendmasten vanuit hun geloof in de complottheorie dat er doelbewust gevaarlijke straling wordt uitgestraald via 5G-netwerken en dat het coronavirus als excuus wordt gebruikt om dit te verhullen. Wanneer mensen overtuigd zijn van het idee dat de overheid bewust tegen hen liegt en de waarheid verborgen wil houden om apocalyptische gevolgen te bewerkstelligen, kan er een sterk gevoel van urgentie bestaan om te handelen tegen de gevestigde orde.

Fake news game

Het maatschappelijk gevolg van de verspreiding van alternatieve waarheden en desinformatie is dat onenigheid tussen groepen in de samenleving steeds minder vaak gestoeld is op een begrip van dezelfde feiten. Mensen die geloven dat corona een gewone griep is gebruiken 'hun' feiten en wetenschappers om te bewijzen dat ze gelijk hebben, terwijl mensen in het andere kamp zich op andere waarheidsclaims en feiten baseren. Verschillende standpunten worden vaker gebaseerd op tegengestelde feitelijke perspectieven in plaats van slechts een andere weg van de feiten.

Uiteindelijk wordt polarisering versterkt door mensen keer op keer aan hun 'eigen' waarheid bloot te stellen zonder dat ze deze contrasteren en relativeren met andere perspectieven. In het huidige medialandschap kunnen desinformatieverspreiders zoals trollenlegers en radicaal-rechtse actoren daardoor slagen in hun doel om de maatschappij te ontregelen en het wantrouwen in de gevestigde orde te vergroten.

Complottheorieën zijn vooral overtuigend wanneer ze inspelen op bestaande angsten, boosheid en gevoelens van wantrouwen

Dit wil niet zeggen dat we machteloos zijn. Om met een optimistische noot te eindigen: mensen zijn over het algemeen in staat om desinformatie van echte informatie te onderscheiden en zijn bereid om de bevindingen van *factcheckers* te accepteren wanneer ze zijn blootgesteld aan misleidende informatie.¹⁹ Veel initiatieven om mensen weerbaarder te maken tegen desinformatie – zoals het bevorderen van mediawijsheid en het aanbieden van diversiteit in de nieuwsomgeving – zijn aantoonbaar effectief. Zo worden mensen weerbaarder tegen desinformatie als ze zelf desinformatie maken in een 'fake news-game'. Door zo'n spel krijgen mediagebruikers meer kennis van hoe desinformatie wordt gemaakt, welke doelen eraan ten grondslag kunnen liggen en hoe het eigen interpretatiekader hen vatbaarder kan maken voor foutieve informatie.²⁰

Daarnaast zit niet de gehele bevolking vast in een spiraal van desinformatie en wantrouwen. Desinformatie versterkt vooral de sentimenten en angsten van een kwetsbare groep in de samenleving die zich niet vertegenwoor-

digd voelt door de gevestigde orde. Een groot deel van de bevolking heeft nog steeds vertrouwen in traditionele bronnen en autoriteiten en beschikt over voldoende mediawijsheid om desinformatie te herkennen en weerstaan.

Wat kunnen politici en beleidsmakers doen tegen de neerwaartse spiraal van desinformatie en wantrouwen? Interventies moeten in de eerste plaats gericht zijn op het doorbreken van de neerwaartse spiraal door de voedingsbodem van complotten en desinformatie te erkennen en te relativeren. Dat wil zeggen: erkennen dat mensen (gerechtvaardigde) twijfels, angsten en onzekerheden ervaren over bepaalde ontwikkelingen in de samenleving zonder deze groep meteen als 'wappies' neer te zetten. Alleen zo kunnen we meer overeenstemming bereiken over de feitelijke waarheden waarop onenigheid in een gezonde democratie gestoeld moet zijn. Er zijn verschillende manieren om dit te doen. Overheden moeten transparanter communiceren over 'hun' versie van de waarheid en hierin erkennen dat er 'eerlijke' fouten worden gemaakt – misinformatie, maar geen desinformatie. Het wantrouwen kan bijvoorbeeld versterkt worden door duidelijk en open aan te geven dat plotselinge wisselingen in het beleid, zoals in het geval van de mondkapjesplicht, het resultaat zijn van nieuwe analyses en expertise in een tijd en context waarin veel onzeker is en zich telkens veel nieuwe informatie en onderzoek aandienen.

Verder moet mediawijsheid onder alle lagen van de bevolking gestimuleerd worden. Het is daarbij belangrijk niet alleen jongere mensen te betrekken bij onderwijsprogramma's, maar ook oudere doelgroepen mediawijs te maken in het digitale tijdperk. Mediawijsheid moet er niet enkel op zijn gericht desinformatie te herkennen, maar moet vooral leiden tot meer reflectie over hoe de waarheid vanuit verschillende perspectieven wordt geconstrueerd. Burgers leren zo beter te begrijpen dat dit een onzeker proces is en dat er zowel aan de kant van de zender als ontvanger belangen zijn bij bepaalde interpretaties van de feiten.

Meer vertrouwen in de wetenschap, experts en de regering gecombineerd met een kritische (maar niet cynische) blik op waarheidsclaims én een divers mediadiet is de beste

Erken dat mensen (gerechvaardigde) twijfels, angsten en onzekerheden ervaren zonder ze meteen als ‘wappies’ weg te zetten

‘mix’ om burgers te wapenen tegen desinformatie en complottheorieën. Vertrouwen kan vooral worden bevorderd door het bieden van

transparantie en het betrekken van burgers bij de wetenschap en politieke beslissingen. Zo krijgen burgers inzicht hoe feitelijke kennis tot stand komt, welke onzekerheden met wetenschappelijke conclusies gepaard gaan en hoe deze kennis door de politiek wordt gebruikt.

Ook sociale media moeten transparanter zijn door gebruikers meer inzicht te geven in de manier waarop hun algoritmen werken en ze zouden gebruikers meer vrijheid moeten geven in de instellingen van dergelijke filters. Dat kan diversiteit in het mediadiet bevorderen. Geen enkele oplossing of interventie zal op zichzelf volledig effectief zijn, maar gezamenlijk kunnen ze helpen voorkomen dat de tegenstellingen en het wantrouwen zo groot worden dat burgers niet meer met elkaar in gesprek gaan vanwege hun tegengestelde blik op de feiten.

Noten

- Er zijn verschillende coronavirussen die verschillende ziekten veroorzaken. Overal waar ik in dit artikel het woord corona gebruik doel ik op SARS-CoV-2, het virus dat de ziekte COVID-19 veroorzaakt.
- Nielsen, R. K., Fletcher, R., Newman, N., Brennen, J. S., & Howard, P. N. (2020, 15 April). Navigating the ‘infodemic’: how people in six countries access and rate news and information about coronavirus. *Reuters Institute for the Study of Journalism*.
- Zie ook: www.who.int/health-topics/infodemic#tab=tab_1.
- Oyeyemi, S. O., Gabarron, E., & Wynn, R. (2014, 14 oktober). Ebola, Twitter, and misinformation: A dangerous combination? *The BMJ*, p. 349.
- Vraga, E. K. & Bode, L. (2020). Defining misinformation and understanding its bounded nature: Using expertise and evidence for describing misinformation. *Political Communication*, 37(1), pp. 136-144.
- Wardle, C. (2017). *Fake news. It's complicated*. First Draft.
- Freelon, D., & Wells, C (2020). Disinformation as political communication. *Political Communication*, 37, pp. 145-156.
- Bennett, L. W., & Livingston, S. (2018). The disinformation order: Disruptive communication and the decline of democratic institutions. *European Journal of Communication*, 33(2).
- Lukito, J. (2020). Coordinating a multi-platform disinformation campaign: Internet Research Agency activity on three U.S. social media platforms, 2015 to 2017. *Political Communication*, 37(2), pp. 238-255.
- Mozur, P. (2018, 15 oktober). A Genocide Incited on Facebook, With Posts From Myanmar's Military. *The New York Times*.
- Waisbord, S. (2018). Truth is what happens to news: On journalism, fake news, and post-truth. *Journalism Studies*, 19(13), pp. 1866-1878.
- Watson, A. (2021, 9 juli). Share of adults who trust news media most of the time in selected countries worldwide as of February 2021. *Statista*; Costera Meijer, I. & Groot Kormelin, T. (2021) Netherlands, 2021 Digital News Report. *Reuters Institute*.
- Hameleers, M. & Minihold, S. (2021). Constructing discourses on (un)truthfulness: Attributions of reality, misinformation, and disinformation by politicians in a comparative social media setting. *Communication Research*.
- Borst, T. (2021, 8 juni). Journalistenbond krijgt doodsbereidingen na tweet Wilders. *NRC Handelsblad*.
- Lukito, J. (2020). Coordinating a multi-platform disinformation campaign: Internet Re-

- search Agency activity on three U.S. social media platforms, 2015 to 2017. *Political Communication*, 37(2), pp. 238–255.
- 16 Hameleers, M., Powell, T. E., van der Meer, G. L. A. & Bos, L. (2020). A picture paints a thousand lies? The effects and mechanisms of multimodal disinformation and rebuttals disseminated via social media. *Political Communication*, 37, pp. 281–301.
- 17 Dobber, T., Metoui, N., Trilling, D., Helberger, N. & De Vreese, C. H. (2020). Do (microtargeted) deepfakes have real effects on political attitudes? *International Journal of Press/Politics*, 26(1), pp. 69–91.
- 18 Hameleers, M., Van der Meer, G.L.A. & Brosius, A. (2020). Feeling “disinformed” lowers compliance with COVID-19 guidelines: Evidence from the US, UK, Netherlands and Germany. *Harvard Kennedy School Misinformation Review*, 1(Special Issue on COVID-19 and Misinformation).
- 19 Nyhan, B., Porter, E., Reifler, J. & Wood, T. (2019). Taking fact-checks literally but not seriously? The effects of journalistic fact-checking on factual beliefs and candidate favorability. *Political Behavior*.
- 20 Roozenbeek, J., & van der Linden, S. (2019). Fake news game confers psychological resistance against online misinformation. *Palgrave Communications*, 5(1).

ESSAYWEDSTRIJD

Wat staat in dat nieuwe sociaal contract?

Een nieuw sociaal contract. Het is de aanbevolen remedie tegen heel veel hedendaagse problemen. Maar wat staat daar eigenlijk in? Wie sluit het met wie? Is het iets van de politiek of van de burger? Van de staat of van de samenleving? En is er eigenlijk een sociaal-democratische versie van het sociaal contract? Zoals zo vaak komt het bij veelgebruikte frasen aan op de analyse en de uitwerking.

Dus: hoe moeten we verder? Het debat over de samenhang in de samenleving, de verdeling van onzekerheden in een moderne economie. De gedachte dat de overheid er moet zijn voor de burger. Dat we wetten samen maken. Het zijn allemaal onderdelen van dat befaamde sociale contract. Maar zoals zo vaak: als iets overal over gaat, gaat het eigenlijk nergens meer over.

De Banning Prijs 2022 zoekt een antwoord op die vragen. Schrijf er een compact en prikkelend essay van maximaal 2000 woorden over en stuur dat **vóór 19 december** via info@banningvereniging.nl aan de jury die onder leiding staat van Mei Li Vos.

Deelnemers zijn niet ouder dan 40 jaar.

De prijsuitreiking is **21 februari in de Rode Hoed**, voorafgaand aan de Banning Lezing door FNV-voorzitter Tuur Elzinga.

Prijzen: € 1000 voor de winnaar, € 250 voor de overige drie genomineerden.

Meer informatie: www.banningvereniging.nl

Ding mee naar de
BANNING PRIJS
2022

S&D online lezen

Abonnees van S&D kunnen de meest recente artikelen direct online lezen.

Wilt u S&D online lezen en/of per mail geattendeerd worden op nieuwe artikelen? Geef dan uw naam en e-mailadres aan ons door via send@wbs.nl. Wij sturen u vervolgens de gegevens toe waarmee u een account kunt aanmaken op de website van de Wiardi Beckman Stichting.

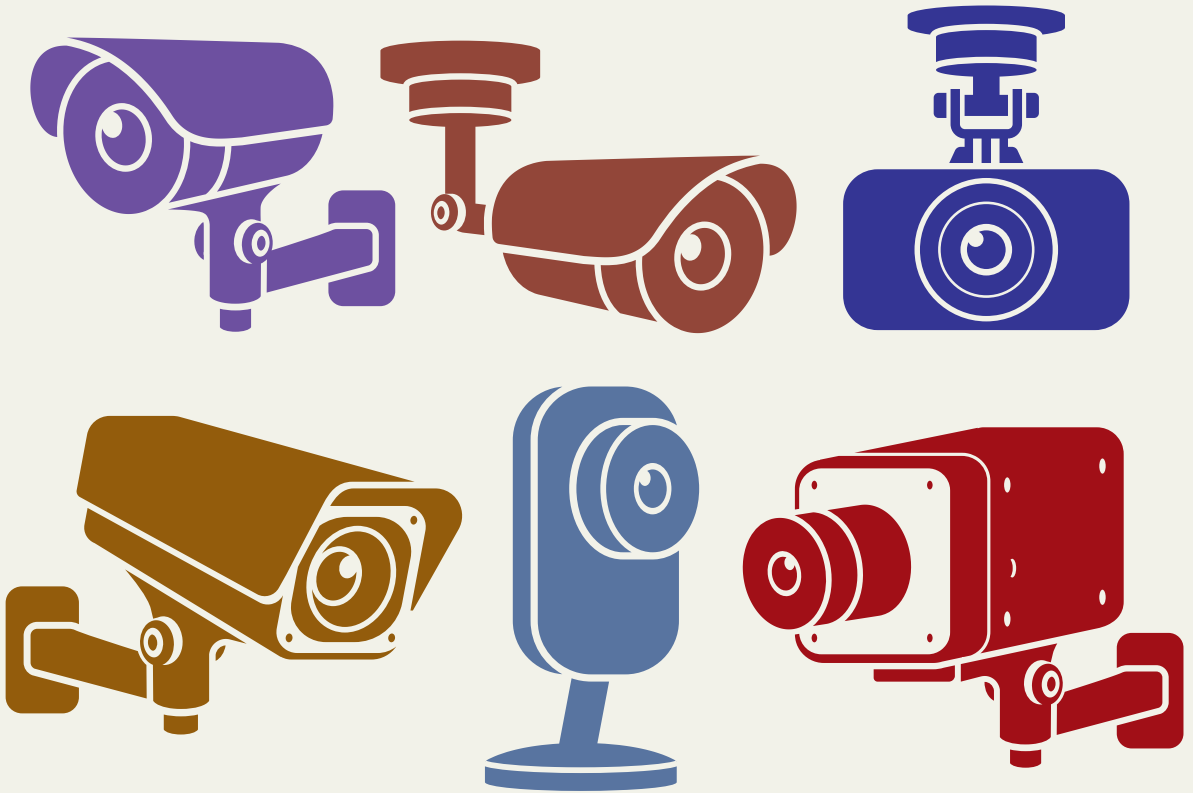
- 3 *Redactioneel* Broodjes etende elite
- 4 *Column* **Meike Bokhorst** Het tegelwipeffect
- 5 **Kjell Noordzij, Willem de Koster & Jeroen van der Waal**
‘Vroeger zaten d’r ook echt arbeiders in de Kamer, nu niet één’
- 11 **Paul Tang & Maurijn Rezvani** De stroperige strijd tegen
internationale belastingontwijking
- 17 **Mariana Mazzucato** Van maanmissie naar missie aarde
-
- 20 **Het gevaar van ont-democratisering**
- 22 **Ruud Koole** Het wankele evenwicht in de democratische rechtsstaat
- 32 **Wimar Bolhuis** De kracht van de niet-electorale economenpijler
- 43 **Leonard Besselink** Democratie: top-down of bottom-up
- 52 **Paul de Beer** Onafhankelijke experts: onmisbaar,
maar neem ze niet te serieus
-
- 63 **Michael Hameleers** De waarheid onder vuur



9 789461 645470



vangenep



THIJMEN ZOOMER & BERT OTTEN

Elke muisklik en iedere stap gemonitord

Algoritmes op de werkvloer

PIETER LEROY

Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid

PAUL DE BEER Maatwerk is geen oplossing

Jaargang 78, nummer 5, 2021

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

Wimar Bolhuis

Klara Boonstra

Ruud Koole

Wiljan Linders (*eindredactie*)

Marijke Linthorst

Kiza Magendane

Annemarieke Nierop (*hoofredactie*)

Bram van Welie

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

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail send@wbs.nl

Vormgeving

Jaap Swart (*omslag & lay-out*)

Abonnementen

Bel 06 206 12 852,

mail info@vangennep-boeken.nl

voor een abonnement of kennis-

makingsnummer of meldt u zich

aan via het formulier op

www.vangennep-boeken.nl.

Uitgever

Uitgeverij Van Gennep

Emmastraat 69

1814 DM Alkmaar

info@vangennep-boeken.nl

06 206 12 852

Abonnementsprijzen per jaargang

▶ Student/aio/oio/Jong WBS/Jonge Socialisten: € 25

▶ 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

© 2021 Uitgeverij Van Gennep

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

Liberalen en gemeenschapsdenkers

In het zomernummer van *Tijd & Taak* vertelt oud-WBS-directeur Monika Sie over het schisma dat in veel traditionele politieke partijen bestaat tussen een meer liberaal ingestelde groep (vaak bestuurders) aan de ene kant, en aan de andere kant een groep die zich vooral richt op de noden in de samenleving en die zoekt naar collectieve oplossingen daarvoor (de gemeenschapsdenkers). Tijdens Rutte II vochten die twee stromingen elkaar bijna de PvdA uit. Na de nederlaag van 2017 lag de partij zo in duigen dat elkaar sparen de enige optie was. Het rapport van Martijn van Dam – dat geen rapport is maar een powerpointpresentatie – laat zien dat de liberale denkers zich nu weer roeren.

Wat dat betreft kwam de verkiezing van een nieuwe partijvoorzitter op een spannend moment. Esther-Mirjam Sent positioneert zichzelf in elk geval duidelijk als gemeenschapsdenker: ‘Ik wil onze rode veren weer eens afstoffen. Bestaanszekerheid, binding, verheffing, goed werk: we moeten weer een herkenbare partij worden die de zorgen van de mensen serieus neemt’ (*De Gelderlander*, 3 oktober 2021).

Dat biedt hoop voor de vele auteurs in dit nummer die hun aanbevelingen aan politici baseren op de problemen van mensen en de collectieve oplossingen die daarvoor mogelijk zijn. Thijmen Zoomer & Bert Otten laten zien hoe het gebruik van algoritmes het werkplezier van velen bederft, en vinden dat de Tweede Kamer het initiatief moet nemen dit probleem aan te pakken. Cees Zweistra constateert dat er een nieuwe, kwaadaardige vorm van complotdenken bestaat waar vooral kwetsbaren in de samenleving vatbaar voor zijn. Politici moeten veel dichter bij die burgers komen (maar moeten niet het debat aangaan met de complotbedenkers). Pieter Leroy vraagt veel meer aandacht voor de manier waarop klimaatbeleid uitpakt in het alledaagse leven, en wil beleid voor de ongelijke impact daarvan. Andrea Frankowski benadrukt dat het bij systeemveranderingen – zoals de klimaattransitie – belangrijk is oog te hebben voor het persoonlijk verlies van de betrokkenen.

Verder dit nummer: Paul de Beer schrijft over de populariteit van maatwerk, en legt uit dat ook maatwerk kan leiden tot groot individueel onrecht. Hans Spekman pleit voor een ongelijke behandeling van kinderen in het onderwijs. Wim Vermeersch bespreekt een rapport van de Friedrich Ebert Stiftung over het electorale verval van sociaal-democratische partijen. Rob van der Hulle laat zien waarom het belangrijk is dat politici de rechter verdedigen, ook bij politiek gevoelige geschillen zoals Urgenda. En tot slot vindt u dit nummer een voorpublicatie van *Met Nederland in therapie* van Kiza Magendane.

Genoeg stof tot nadenken, zowel voor liberale sociaal-democraten als voor de gemeenschapsdenkers.

Annemarieke Nierop, hoofdredacteur

De angst voor de kiezer als ‘teken des tijds’

Door **Ruud Koole**

Redactielid S&D, emeritus hoogleraar politieke wetenschappen en Eerste Kamerlid voor de PvdA

Op 28 september was het precies honderd jaar geleden dat een rede werd uitgesproken die als een ‘geweldige najaarsstorm’ over Nederland zou woeden. Die dag in 1921 sprak de Leidse hoogleraar filosofie G.J.P.J. Bolland een academische les uit onder de titel ‘Teekenen des tijds’. Er deugde volgens hem niets van de politiek en de samenleving was vermolmd en verkankerd. Recht, rechtvaardigheid en goede zeden misten. Een slappe regering gaf geen tegengas.

Een eeuw later worstelen wij met een pandemie, een gigantische klimaatcrisis, een vastgelopen woningmarkt, een toeslagenaffaire, een smadelijke aftocht uit Afghanistan en wachten veel Groningers nog op een goede regeling van hun aardbevingsschade.

En intussen duurde het maanden voordat werd begonnen met inhoudelijke onderhandelingen in de kabinetsformatie, terwijl in de parlementaire debatten de publieke mores soms ver te zoeken waren. Al sinds de toeslagenaffaire klinkt de roep om een andere bestuurscultuur, maar wat daar precies onder moet worden verstaan is onduidelijk.

Zou er daarom een nieuwe Bolland moeten ontstaan die met een donderend betoog een nieuwe najaarsstorm ontketent om de impasse te doorbreken? Nee, zeker niet; eerder een anti-Bolland. Want de rede van Bolland was een aanval op de democratie en mondde uit in verwerpelijk antisemitisme.

Twee fraaie redes die recent de nodige aandacht trokken, kan men inderdaad anti-Bollands noemen: de H.J. Schoo-lezing van Sigrid Kaag en de Balie-lezing van Pieter Omtzigt. Omtzigt herhaalde zijn pleidooi voor een

nieuw sociaal contract en Kaag vroeg onder meer om nieuw leiderschap. Beiden omarmden de democratische rechtsorde, net zoals gelukkig de meeste partijen dit doen. Tegenpolen dus van Bolland.

En toch knaagt er iets. Dat rechts-populisten zich afzetten tegen ‘de politiek’ is bekend, maar ook ‘middenpartijen’ doen dat geregeld om electorale punten te scoren. De politiek is dan ‘vuil en vunzig’ (Pechtold), waar ‘binnenskamers spelletjes worden gespeeld met partijpolitieke emotie’ (Kaag) en wordt bevolkt door een ‘steeds kleinere zelfstandige kaste die steeds minder geworteld is in de maatschappij’ (Omtzigt). Men hoeft Machiavelli niet gelezen te hebben om te weten dat politiek niet altijd even verheven is, maar het generaliseren van anti-politiek draagt niet bij aan het vertrouwen van burgers in de politiek.

Vanwaar dit centrum-populisme? Het is de angst voor de kiezer, waardoor ‘beeldvorming’ overdreven aandacht krijgt. Niet alleen de burger als ontvanger van toeslagen wordt gewantrouwd en dus geconfronteerd met ultra-streng en soms ronduit onmenselijke bejegening. Ook de burger als kiezer wordt vaak niet vertrouwd, want te wispelturig en niet kundig. Gevolgen: verzet tegen referenda, het verschuiven van macht van volksvertegenwoordiging naar bestuur en onafhankelijke overheidsinstellingen, en het achterwege laten van noodzakelijk beleid uit angst dat anders de eigen kiezers wel eens zouden kunnen weglopen. Die houding breekt nu op.

De roep om een andere bestuurscultuur kan daarom alleen resultaat opleveren als deze houding van politici verandert. In plaats van angst voor de kiezer, die ook aan Bollands rede ten grondslag lag, is meer vertrouwen in de burger nodig. Dan komt het met de kabinetsformatie ook wel goed.

Het algoritme de baas

De afgelopen anderhalf jaar van thuiswerken hebben een revolutie ontketend op het gebied van software om werkenden te monitoren. Werkgevers kunnen eenvoudig, goedkoop en vaak ongemerkt volgen wat thuiswerkers op hun computer doen. Niet leuk voor werkenden, en vaak ook niet toegestaan. Bij praktisch productiewerk is algoritmisch management al langer staande praktijk; daar is deze vooral gericht op het verhogen van de arbeidsproductiviteit.

THIJMEN ZOOMER & BERT OTTEN

Beiden lid van de werkgroep Arbeid van de WBS

Regelmatig komen er berichten in het nieuws over schrijnende werkomstandigheden in grote logistieke pakhuizen. Een undercover journalist heeft in het Verenigd Koninkrijk aan het licht gebracht dat twee derde van de magazijnmedewerkers van Amazon wv-bezoek overslaat omdat anders het target van 120 producten per uur niet gehaald wordt. Sommige medewerkers plasten uit noodzaak in een flesje.¹

Ook in Nederland spelen soortgelijke tafelen zich af. Bij PostNL moeten werknemers elk uur 854 pakketten sorteren. Dit is één pakket per 4,2 seconden. Dit tempo is ziekmakend hoog en resulteert in allerlei klachten aan de polsen, schouders, ellebogen en rug.² De distributiecentra worden in de regel bemand door personeel met flexibele arbeidscontracten. Voor hen betekent het niet behalen van de targets einde arbeidscontract, of niet meer opgeroepen worden.

De rode draad die deze slechte werkomstandigheden aan elkaar verbindt is het digitaal meten van de arbeidsproductiviteit.

Waar vroeger de arbeidsproductiviteit van werknemers alleen beoordeeld kon worden via toezicht door managers, kan het nu ook gemeten worden door software. In de pakhuizen of fabriekshallen worden werknemers gemonitord door middel van camera's, registraties van productiemachines of zelfs door *wearables* zoals een Fitbit: een apparaat dat om de pols wordt gedragen en dat bijvoorbeeld het aantal stappen meet dat iemand maakt.³

De automatisering van de arbeidscontrole maakt het mogelijk werknemers nog nauwer, volcontinue en kostenefficiënt in de gaten te houden. Vervolgens kunnen ze met behulp van targets, of door een met een algoritme opgestelde instructies, worden aangestuurd om harder te werken. Deze praktijk staat bekend als algoritmisch management en wordt steeds effectiever dankzij innovaties in artificial intelligence en het beschikbaar komen van grote hoeveelheden data.

Algoritmisch management beperkt zich niet tot praktisch geschoold werk of fysiek werk. Ook de ontwikkeling van digitale

arbeidsmonitoring van kantoorpersoneel ontwikkelt zich in rap tempo. De gigantische toename van het thuiswerken in coronatijd heeft geleid tot een grote stijging van het aanbod van software om arbeid te monitoren. Softwarevergelijkingswebsite Capterra berekende dat de vraag naar arbeidsmonitoringssoftware sinds de coronapandemie met 58% is gestegen.⁴ Veel werkgevers hebben blijkbaar weinig vertrouwen in de arbeidsethos van hun werknemers en kiezen voor controle. De vakbond CNV is hierover bezorgd en heeft een rondvraag uitgezet onder 1200 leden. Hieruit blijkt dat 14% van de respondenten weet dat ze door hun werkgevers gemonitord wordt om te controleren of ze thuis wel aan het werk zijn.⁵

Ook platformwerkers worden in de regel aangestuurd en gecontroleerd door een algoritme. Uber en Deliveroo hebben geen centrale met menselijke leidinggevenden die de chauffeurs of bezorgers van opdracht naar opdracht sturen, maar werken met algoritmes. Dat hier de menselijke leidinggevende is vervangen door een algoritme betekent echter niet dat er geen gezagsrelatie meer bestaat tussen werkgever en werknemer. Recent heeft de Rechtbank van Amsterdam uitgesproken dat chauffeurs die zich in persoon met Uber hebben verbonden en die via de Uber-app passagiers vervoeren, onder de cao Taxivervoer vallen. De rechtsverhouding tussen Uber en deze chauffeurs voldoet namelijk aan alle kenmerken van een arbeidsovereenkomst.⁶ Dankzij dergelijke uitspraken zijn Uber en ook maaltijdbezorgdienst Deliveroo nu aangemerkt als werkgevers, en krijgt Nederland een aantal grote werkgevers erbij die werknemers aansturen door middel van algoritmisch management.

De gevolgen van algoritmisch management zijn aanzienlijk. In plaats van kwaliteit, komt de nadruk in arbeidsrelaties meer op kwantiteit te liggen. Werknemers worden aangestuurd door algoritmes die geen weerwoord dulden, die hun autonomie wegnemen, die zelflerend en niet inzichtelijk zijn. Dat ondermijnt de arbeidsvreugde.

Volgens onderzoek van Valerio De Stefano veroorzaakt de opkomst van algoritmisch management een hogere werkdruk en meer micromanagement.⁷ De Stefano schetst een nieuwe extreme vorm van Taylorisme, waarin elk snippertje informatie wordt gebruikt om werknemers te disciplineren tot maximale productiviteit. Werkgevers zullen algoritmisch management legitimeren als een objectieve aanpak waarin elke werknemer eerlijk en naar dezelfde maatstaven wordt beoordeeld. Het is immers 'data gedreven' en er komt geen persoonlijke mening van managers bij kijken. Dit is echter verre van waar.

Algoritmisch management beperkt zich niet tot praktisch geschoold of fysiek werk

Algoritmes die zich baseren op arbeidsmonitordata veroorzaken foutieve beoordelingen, aangezien het dataverzamelingsproces altijd 'ruis' of incorrecte informatie bevat. Daarbovenop kan er zelfs met perfect gemeten data statistische discriminatie plaatsvinden: individuen kunnen beoordeeld worden op basis van groepen waarmee zij persoonskenmerken delen, waardoor zij ten onrechte benadeeld worden. Als in de dataset vrouwen bijvoorbeeld vaker verzuimen dan mannen, kan het algoritme elke vrouw behandelen alsof zij een groter verzuimrisico heeft.

Voor werknemers is het onduidelijk welke vooroordelen of foutieve beoordelingen in het algoritme zitten, want zij kunnen het algoritme niet inzien. Ze kunnen bij een duidelijke foutieve beoordeling ook geen weerwoord bieden bij een manager. Onder de noemer van 'objectieve beoordelingen' worden werknemers vervreemd van het beoordelingsproces

en wordt hen de mogelijkheid tot inspraak ontnomen. Dit maakt hun politieke positie zwakker.

Expansie algoritmisch management

We staan aan de vooravond van een grote expansie van algoritmisch management. Online bieden aanbieders van monitoringssoftware tegen elkaar op om bedrijven te verleiden hun product aan te schaffen. Amazon adverteert onder andere met software voor 'activiteitsherkenning' en 'het identificeren van bottlenecks'.⁸ Een gitaarfabrikant die deze software gebruikt is er zeer positief over: 'Dankzij AWS Panorama kunnen we meten hoe lang het duurt voordat een werknemer een taak heeft afgerond en zodoende de efficiëntie optimaliseren (...).'

Ook voor Nederlandse werkgevers wordt de drempel steeds lager dergelijke software te gaan gebruiken, ook als ze klein zijn en niet over een eigen IT-afdeling beschikken. Even googelen levert bijvoorbeeld een hit op van Refog Employee Monitoring Software: 'Refog Employee Monitoring Software registreert en controleert de activiteiten van uw werknemers en biedt u ter plaatse en op afstand toegang tot de logs van werknemers en computerschermen in realtime. De louter softwarematige oplossing kan in slechts enkele minuten worden geïnstalleerd en vereist geen andere hardware dan een normale pc. Voor de succesvolle configuratie en uitvoering van Refog Employee Monitoring Software zijn geen speciale toezichtvaardigheden of beveiligingsopleiding vereist.'⁹ Het verkooppraatje luidt verder: 'Werknemers presteren doorgaans beter wanneer ze onder toezicht staan of zelfs wanneer ze denken dat ze onder toezicht staan. Refog Employee Monitoring Software verwezenlijkt dit doel door de werkomgeving van uw werknemers, oftewel hun computers, continu te controleren.'

Dit is slechts een van de vele arbeidsmonitoringsprogramma's die werkgevers kunnen aanschaffen om de activiteitenpatronen van

werknemers te registreren, bij te houden welke websites ze bezoeken en welke programma's ze gebruiken. Het arbeidsmonitoringsprogramma dat in de afgelopen tijd de grootste schrik heeft veroorzaakt komt van Microsoft. Microsoft had zijn bestaande office softwarepakket (met onder andere Word, Excel, Teams en Outlook) uitgebreid met meetinstrumenten die inzage geven in de activiteiten van werknemers.¹⁰ Hierdoor kunnen werkgevers meten hoeveel e-mails de werknemers verzenden, wie ze benoemen in deze e-mails en hoe vaak ze gebruikmaken van de chatfunctie. De gegevens zijn inzichtelijk op individueel niveau en monden uit in een productiviteitsscore. Na publieke verontwaardiging krabbelde Microsoft terug en is deze tool aangepast. Het was niet de bedoeling geweest om arbeidsmonitoringssoftware te maken, maar om werkgevers inzicht te geven in het computergebruik tijdens coronapandemie.

Blinde vlek

Bij de Autoriteit Persoonsgegevens komen voorsnog weinig klachten binnen over de nieuwe arbeidsmonitoringstechnieken. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat werknemers zich niet realiseren dat arbeidsmonitoring grensoverschrijdend kan zijn. Werknemers weten vaak niet goed wat hun rechten zijn en weten vaak ook helemaal niet dat ze online gemonitord worden.

Het is niet de eerste keer dat de gezagsverhoudingen op de werkvloer ingrijpend worden beïnvloed door technologie. In feite is dat een voortdurend proces. Denk aan de typkamers die tot de jaren tachtig van de vorige eeuw bestonden, voordat tekstverwerkingcomputers breed beschikbaar kwamen. Ook deze ontwikkeling veranderde het gezag en het toezicht op de arbeid ingrijpend.

Maar de komst van algoritmisch management gaat nog veel verder: het werkgeversgezag wordt hierbij ingewisseld voor technisch toezicht, waardoor de intermenselijke verhoudingen — de arbeidsverhoudingen — veelal

wegvallen. De rechten en plichten rond de arbeidsrelatie, waar al onze arbeidswetgeving op is gebaseerd, komt hierdoor in een vacuüm terecht. Omdat arbeidsrecht veelal arbeidsbescherming behelst, heeft dit grote gevolgen voor de rechtspositie van de werknemer.

In opdracht van minister van Binnenlandse Zaken Kajsa Ollongren is door de Universiteit Utrecht onderzoek gedaan naar de effecten van algoritmen op onze grondrechten en is door oud-Kamerlid Jan Middendorp (VVD) in 2019 de initiatiefnota *Menselijke grip op algoritmen* ingediend.¹¹ Maar noch het onderzoek, noch de initiatiefnota besteedt serieuze aandacht aan de toepassing van algoritmes op de werkvloer en de gevolgen daarvan voor arbeidsrelaties. Het ontbreekt op dit terrein aan grondig onderzoek, aanpassing van wetgeving en handhaving. Een blinde vlek die om maatregelen vraagt.

Privacywetgeving

Een houvast voor werknemers die moeite hebben met het algoritmisch management van hun werkgever biedt de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). De AVG gaat uit van het principe dat alle verwerkingen van persoonsgegevens een inbreuk vormen op de privacy. Er moet een goede reden zijn voor bedrijven om op dat beginsel een uitzondering te kunnen maken.

Werkgevers mogen niet zomaar en naar eigen inzicht persoonsgegevens, zoals de productiviteitsgegevens van individuele werknemers, verzamelen en in een beoordelingssysteem gebruiken, of voeren aan een algoritme. De AVG kent een beperkt aantal redenen die de verwerking van persoonsgegevens wel mogelijk maakt. Eén daarvan is dat de persoon in kwestie hiermee heeft ingestemd. Maar omdat werknemers door hun afhankelijkheid van de werkgever niet vrij zijn om hun instemming te weerhouden, ziet de Autoriteit Persoonsgegevens een dergelijke instemming in het geval van werknemers niet als een geldig argument.

Wat de werkgever wel met succes kan aanvoeren is dat hij een 'gerechtvaardigd belang' voor het arbeidsmonitoringssysteem heeft. Maar onder een 'gerechtvaardigd belang' kan volgens de Autoriteit Persoonsgegevens niet verstaan worden '(...) zuiver commerciële belangen, winstmaximalisatie, het zonder gerechtvaardigd belang volgen van het gedrag van werknemers (...)'.¹²

En zelfs als een werkgever zich op de gerechtvaardigd belang-uitzondering zou willen beroepen, zal hij in een 'data protection impact assessment'-document moeten uitleggen waarom zijn belang boven het belang van de privacybescherming van zijn werknemers gaat. Het streven naar een grotere efficiëntie zou immers ook heel goed op een andere wijze behaald kunnen worden, bijvoorbeeld op basis van geanonimiseerde gegevens.

De regels van de AVG zijn streng, maar werknemers blijken er in de praktijk nauwelijks een beroep op te doen. En de Autoriteit Persoonsgegevens heeft niet de capaciteit om werkgevers hier proactief op te controleren. Voor werkgevers is de pakkans in de praktijk dus klein, ook omdat veel werknemers waarschijnlijk helemaal niet weten dat hun werkgevers gebruikmaken van algoritmisch management.

Dit is op zich geen verrassing, want de Autoriteit Persoonsgegevens is niet in het leven geroepen voor handhaving op het gebied van arbeid. Waar de Autoriteit Persoonsgegevens wel zou kunnen helpen, is het opstellen van expliciete richtlijnen rond het gebruik van algoritmisch management. Dan wordt het voor werknemers, werkgevers, ondernemingsraden, vakbonden en rechters ook duidelijk wat niet mag, en wat de eisen zijn om algoritmisch management wel toe te passen.

Helaas lijkt het onderwerp van algoritmisch management voorlopig niet in het vizier van de Autoriteit Persoonsgegevens te zijn. De nieuwe richtlijnen die de Autoriteit Persoonsgegevens heeft opgesteld met betrekking tot het verwerken van persoonsgegevens met AI en algoritmes benoemen de arbeids-

relatie niet expliciet.¹³ Daarnaast geeft de Autoriteit aan vooral een voorlichtingsfunctie op het gebied van algoritmes te vervullen. Zij zal niet de partij zijn die de regels omtrent algoritmisch management handhaaft op de werkvloer.

De rol van vakorganisaties en de ondernemingsraad

Op het gebied van handhaving kunnen we meer verwachten van de vakorganisaties. Deze hebben al met regelmaat aandacht gevraagd voor de negatieve aspecten van algoritmisch management op het werk. Naast de rechtszaken over de gezagsverhouding bij de toepassing van algoritmes door platformondernemingen, pleiten zij voor aanpassing van wetgeving en meer handhaving.

De ondernemingsraad heeft op grond van artikel 27 van de Wet op de ondernemingsraden het instemmingsrecht bij besluiten die onder andere betrekking hebben op regelingen ten aanzien van personeelsbeoordeling en personeelsvolgsystemen.¹⁴ Met de komst en groei van algoritmisch management wordt dus een extra beroep gedaan op de alertheid en kennis van de ondernemingsraad. Belangrijke toetspunten zijn hierbij: de noodzaak van het gebruik van algoritmen, de effecten voor de privacy van werkenden, de productienormen en de arbeidsomstandigheden. Zo mogen volgens artikel 22 van de AVG personen niet worden onderworpen aan geautomatiseerde besluitvorming, gebaseerd op gegevens die aanzienlijke gevolgen hebben (zoals beoordelingen op het werk).

Vaak is er bij de introductie van digitale systemen onvoldoende oog voor dit soort bijeffecten. Een algoritme is wat dat betreft een *black box*. De centrale ondernemingsraad van Vopak zag de negatieve bijeffecten gelukkig wel tijdig toen de directie van dat bedrijf om veiligheidsredenen een digitaal pasjessysteem wilde invoeren waarbij iedere beweging van werknemers en bezoekers gevolgd kon worden. Een dergelijk systeem heeft

een grotere impact dan louter het borgen van de veiligheid en daarom is instemming nodig van de ondernemingsraad. De centrale ondernemingsraad van Vopak wilde onder andere weten welke data uitgeschakeld kunnen worden en welke functies later kunnen worden aangebracht zoals een chip die geluid op kan nemen.¹⁵ Het overleg tussen de directie en de centrale ondernemingsraad van Vopak over het digitale pasjessysteem is nog gaande en de ondernemingsraad heeft derhalve geen instemming verleend.

De vraag naar arbeidsmonitoringssoftware is enorm gestegen

De ondernemingsraden zullen beter gefaciliteerd moeten worden om hun taak ten aanzien van algoritmisch management uit te kunnen voeren. Wij denken hierbij aan een aantal concrete voorstellen:

- ▶ Ondernemingsraden en werknemers moeten beter ondersteund en voorgelicht worden door de Autoriteit Persoonsgegevens over de regels rond algoritmisch management op de werkvloer.
- ▶ Maak het gebruik van een algoritme onderdeel van de risico-inventarisatie en -evaluatie (RIE) die met de ondernemingsraad moet worden besproken.
- ▶ De ondernemingsraad heeft op grond van artikel 16 van de WOR het recht om een deskundige in te schakelen. De vakbeweging zou een initiatief kunnen nemen tot het opzetten van een netwerk van ict-deskundigen – zoals deze ook bestaan voor economen en juristen – die ondernemingsraden en de vakbeweging kunnen bijstaan bij vraagstukken op het gebied van algoritmisch management.

Een agenda voor algoritmes & arbeidsrelaties

Het huidige arbeidsrecht verhoudt zich onvoldoende tot de schadelijke aspecten van algoritmisch management op het werk. Bovendien is er geen aangewezen overheidsinstantie die de verantwoordelijkheid draagt en wetgeving handhaaft op dit terrein. Zowel de arbeidsinspectie als de Autoriteit Persoonsgegevens lijkt het probleem onvoldoende in het vizier te hebben.

Om deze redenen pleiten wij voor een agenda voor algoritmes & arbeidsrelaties. De Tweede Kamer kan hier het initiatief in nemen. Deze agenda kan bestaan uit:

- ▶ Een gedegen onderzoek naar risico's en effecten van algoritmes in arbeidsrelaties.
- ▶ Een inventarisatie van lacunes in het arbeidsrecht gevolgd door concrete voorstellen voor verbetering, waarin ook versterking van de rechten van de ondernemingsraden aan bod komt.
- ▶ De oprichting van een structureel samenwerkingsverband tussen de Arbeidsinspectie en de Autoriteit Persoonsgegevens, zodat kennis over de arbeidsrelatie en privacy gebundeld kan worden. Dit samen-

werkingsverband moet kunnen rekenen op voldoende budget en mankracht om effectief te handhaven.

- ▶ Een rapportageverplichting voor werkgevers met betrekking tot de data die ze verzamelen en algoritmes die ze gebruiken met betrekking tot hun werknemers. Werknemers zouden er altijd van op de hoogte gesteld moeten worden als ze gemonitord worden met een algoritme, en ze zouden inzicht moeten hebben in de data die er van hen verzameld wordt en hoe die wordt gebruikt in een algoritme.

In 2014 publiceerde de Wiardi Beckman Stichting het Jaarboek De gelukkige onderneming waarin al melding werd gemaakt van de steeds groeiende invloed van ict op de arbeidsrelatie, zonder nog expliciet in te gaan op algoritmisch management. Net als de redacteuren van dat jaarboek zien wij de noodzaak in van een agenda voor een gelukkige plek voor de arbeid die 'niet voorkomt uit nostalgie of een diepe wens oude structuren te herstellen maar uit de noodzaak om de economie te humaniseren'.¹⁶ Anders gezegd: we willen een economie waar geen enkele werknemer zich door algoritmisch management genooddaakt voelt om in een flesje te plassen.

Noten

- 1 Van Eyken, K. (2018, 17 april). *Werknemers Amazon plassen in flessen*. Algemeen Dagblad.
- 2 Bremmer, D. (2018, 3 april). *Het 'ziekmakende' werkregime bij PostNL: elke 4 seconden een pakketje sorteren*. Algemeen Dagblad.
- 3 Rowland, C. (2019, 16 februari). *With fitness trackers in the workplace, bosses can monitor your every step — and possibly more*. Washington Post.
- 4 NOS (2021, 9 april). *'Gluurapparatuur' in trek door thuiswerken, vakbonden bezorgd*. Nos.nl.
- 5 Ibid.
- 6 Rechtbank Amsterdam. (2021, 13 september). ECLI:NL:RBAMS:2021:5029.
- 7 De Stefano, V. (2019). *Negotiating the Algorithm: Automation, Artificial Intelligence, and Labor Protection*. *Comp. Lab. L. & Pol'y J.*, 41, p 15.
- 8 Zie: aws.panorama.com.
- 9 Zie: refog.com.
- 10 Morse, J. (2020b). *Microsoft waters down 'productivity score' surveillance tool after backlash*. Mashable.
- 11 Vetzo, M.J., Gerards, H. & Nhemelman, R. (2019). *Algoritmes en grondrechten*. Boom Juridisch; Middendorp, J. (2019). Initiatiefnota: Menselijke grip op algoritmen.
- 12 Autoriteit Persoonsgegevens. (2020). *Toezicht op AI & Algoritmes*.
- 13 Autoriteit Persoonsgegevens. (2019). *Normuitleg grondslag 'gerechtvaardigd belang'*.
- 14 Zie: Wet op de ondernemingsraden.
- 15 FD. (2019, 20 november). *Onrust binnen Vopak over digitaal werken van werknemers*. Financieel Dagblad.
- 16 Becker, F. & Hurenkamp (red.). (2014). *De gelukkige onderneming. Arbeidsverhoudingen in de 21ste eeuw*. Van Gennep & WBS.

Maatwerk is geen oplossing

Complexe wetten leiden tot fouten die burgers in grote problemen kunnen brengen. De roep om meer maatwerk klinkt dan ook steeds luider: nooit meer een toeslagenaffaire! Maar ook maatwerk kan leiden tot groot individueel onrecht.

PAUL DE BEER

Redacteur S&D, Hoogleraar arbeidsverhoudingen aan de UvA, verbonden aan ALIAS-HSI en directeur van het Wetenschappelijk bureau voor de Vakbeweging

Recent is de aandacht voor de burger in het overheidsbeleid sterk toegenomen, vooral als uitvloeisel van de toeslagenaffaire.¹ Dit heeft onder meer geleid tot een herontdekking van maatwerk. Dat is op zichzelf begrijpelijk: als de overheid meer oog wil hebben voor de mogelijkheden en beperkingen van burgers – tegenwoordig in navolging van de WRR veelal doenvermogen genoemd – dienen wetten en regelingen meer rekening te houden met verschillen tussen burgers. Maatwerk is daar een voor de hand liggend antwoord op. Maar (meer) maatwerk brengt ook belangrijke risico's met zich mee, zo zal ik in dit artikel betoegen, naar aanleiding van het nieuwe boek *Noise* (Ruis in Nederlandse vertaling) van Daniel Kahneman, Olivier Sibony en Cass R. Sunstein.²

Iedereen die pleit voor meer maatwerk zou dit boek moeten lezen. De auteurs hebben een simpele boodschap met verstrekkende implicaties. Het oordeel van experts bevat veel ruis, waardoor verschillende experts exact hetzelfde geval vaak zeer verschillend beoordelen. Dit betekent dat de beslissing die genomen wordt in een bepaalde zaak, in hoge mate afhankelijk is van wie de zaak behandelt. In hun boek geven de auteurs hiervan talloze voorbeelden. Die variëren van rechters die in identieke gevallen sterk uiteenlopende straf-

fen opleggen (soms variërend van enkele weken tot meerdere jaren gevangenisstraf), via artsen die voor dezelfde patiënt verschillende diagnoses stellen, immigratieambtenaren die asiolverzoeken beoordelen en docenten die leerlingen beoordelen tot werkgevers die kandidaten voor een functie selecteren. Steeds weer blijkt er een grote variatie te zijn in de beoordeling van dezelfde persoon of zaak door verschillende beoordelaars.

Omgaan met verschillen tussen burgers

Alvorens verder in te gaan op dit boek, is het goed eerst een helder beeld te hebben hoe de overheid omgaat met verschillen tussen burgers. Daarvoor zijn drie mogelijkheden. De eerste mogelijkheid is dat de overheid deze verschillen negeert. Er zijn vaak goede redenen waarom de overheid bewust geen onderscheid maakt tussen burgers, en wetten en regelingen *niet* afstemt op verschillen tussen individuen. Zo geldt voor alle kinderen vanaf vijf jaar de leerplicht (ongeacht de intellectuele ontwikkeling van het kind), heeft iedere burger vanaf 18 jaar stemrecht (ongeacht iemands politieke inzicht) en ontvangt iedere ingezetene vanaf de pensioengerechtigde leeftijd een AOW-uitkering (ongeacht of men

nog in staat is langer door te werken). Dergelijke uniforme wetten en regels hebben grote voordelen: ze zijn helder en scheppen rechtszekerheid en rechtsgelijkheid, ze zijn relatief eenvoudig uit te voeren en er hoeft geen rekening te worden gehouden met persoonlijke omstandigheden.

De overheid kiest er echter ook veelvuldig voor om wel onderscheid te maken en wetten en regels af te stemmen op de verschillen tussen mensen. De reden hiervoor is meestal dat bepaalde groepen of individuen specifieke problemen hebben die de overheid wil oplossen of verlichten. Toeslagen zijn daar een voorbeeld van. Die zijn bedoeld voor burgers die geconfronteerd worden met min of meer onvermijdelijke kosten die zij niet of moeilijk zelf kunnen dragen. Het gaat bijvoorbeeld om huurkosten, zorgkosten of kosten van kinderopvang. Een toeslag is alleen bedoeld voor iemand die daadwerkelijk dergelijke kosten maakt en een beperkte eigen draagkracht heeft. Evenzo is een bijstandsuitkering – anders dan de AOW-uitkering – alleen bedoeld voor mensen die niet zelf in staat zijn in de kosten van levensonderhoud te voorzien en ook niet een beroep op een partner of een ander kunnen doen.

Er zijn vervolgens twee mogelijkheden om te bepalen wie wel en wie niet in aanmerking komt voor zo'n toeslag of uitkering en hoe hoog die moet zijn. De eerste is dat de wet (of lagere wetgeving) precies voorschrijft aan welke voorwaarden je moet voldoen om aanspraak te maken op een toeslag of uitkering en hoe het bedrag wordt bepaald waarop je aanspraak maakt. Dit is de gangbare werkwijze in onze verzorgingsstaat.

De taak van de ambtenaren van uitvoeringsorganisaties, zoals gemeenten, het UWV en de Belastingdienst, is om die voorwaarden zo zorgvuldig mogelijk zonder aanzien des persoons toe te passen. Helaas kan dit soms gruwelijk misgaan, zoals we sinds de toeslagenaffaire weten. Dit heeft vooral met twee factoren te maken. Enerzijds zijn veel wetten en regels heel complex, juist omdat zij de toeken-

ningsvoorwaarden heel precies omschrijven. Hierdoor kunnen gemakkelijk fouten worden gemaakt bij het aanvragen van een uitkering of een toeslag, maar ook bij het beoordelen van de aanvraag. Op dit probleem heeft de WRR gewezen in zijn rapport *Weten is nog geen doen*.³ Anderzijds werken gedifferentieerde regels vaak toch niet rechtvaardig uit, omdat ieder individu nu eenmaal anders is en de regels of voorwaarden dikwijls toch niet goed passen bij de individuele omstandigheden.

Verschillende experts beoordelen exact hetzelfde geval vaak zeer verschillend

Feitelijk vraagt dit om nog meer differentiatie in de wet- en regelgeving, om ook met allerlei bijzondere gevallen rekening te houden. Dat maakt ze echter nog complexer, met navenant meer kans op fouten. In het licht van dit dilemma – grote complexiteit en toch niet voldoende mogelijkheden om met alle verschillen tussen burgers rekening te houden – is het begrijpelijk dat steeds luider de roep klinkt om meer ruimte bieden voor maatwerk.

Dit is de derde mogelijkheid om met verschillen tussen burgers om te gaan. Maatwerk betekent dat de uitvoerende instantie of ambtenaar de ruimte (discretionaire bevoegdheid) krijgt te bepalen welke toeslag of uitkering voor een individuele burger het meest toepasselijk is. Terwijl het onmogelijk is in de wetgeving met alle verschillen in omstandigheden tussen burgers rekening te houden, kunnen uitvoerende ambtenaren wel in ieder individueel geval een andere afweging maken.

Dit is een verleidelijke gedachte, die dan ook op steeds bredere steun kan rekenen. In het eindrapport van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties, Klem tussen balie en beleid, wordt nadrukkelijk gepleit voor

meer maatwerk: ‘Tot slot is het van belang dat wetgeving professionals bij uitvoeringsorganisaties ruimte biedt om maatwerk te leveren, met andere woorden: om ongelijke gevallen ongelijk te behandelen.’⁴

Het kabinet-Rutte III heeft deze gedachte overgenomen. Op 25 juni 2021 kondigde minister Koolmees plannen aan om de publieke dienstverlening te verbeteren, waar maatwerk een belangrijk onderdeel van is: ‘Om publieke dienstverleners in staat te stellen de dienstverlening structureel te verbeteren, is het nodig dat zij de ruimte krijgen, en ook nemen, om maatwerk toe te passen. Zo kunnen zij complexe situaties, waarbij burgers in de knel zijn gekomen, beter oplossen.’⁵

Het kabinet staat hierin zeker niet alleen. Pleidooien voor meer maatwerk zijn de laatste jaren alom te horen. In 2019 pleitte de Nationale ombudsman al voor meer maatwerk bij het invorderen van schulden door de overheid.⁶ De voorzitter van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) pleitte bij de presentatie van het jaarverslag voor meer maatwerk bij de Belastingdienst in geval van bedrijven met financiële problemen.⁷

Dergelijke pleidooien zijn geenszins nieuw. In 2016 stelde de (toenmalige) vice-president van de Raad van State, Piet-Hein Donner, in een toespraak voor het congres van de vereniging van sociale diensten, Divosa, dat er met de grote decentralisatieoperatie een ‘paradigmawisseling’ in gang is gezet, waarin maatwerk (in zijn woorden: beleid op maat) de plaats inneemt van formele juridische gelijkheid.⁸ Ik citeer hem wat uitvoeriger, omdat hij haarscherp de filosofie achter maatwerk weergeeft: ‘Met de decentralisatie en het concept van beleid op maat is de wetgever overgestapt van “gelijkheid” als dragend rechtsidee bij de invulling van sociale en maatschappelijke zorg, naar “ieder het zijne geven”. Het maken van onderscheid naar behoefte, mogelijkheden en omstandigheden is daarmee de norm van uitvoering geworden. (...) Beleidsregels hebben nog wel een functie als leidraad bij de uitvoering, maar zij kunnen

niet meer de dragende rechtvaardiging zijn van een beslissing. Als “ieder het zijne geven” uitgangspunt is, behoeft toepassing van een voor ieder gelijke regeling rechtvaardiging; niet de afwijking daarvan.’

Risico's van maatwerk

Maatwerk kan worden gezien als een poging om de sterke kanten van de eerste twee manieren om met verschillen tussen burgers om te gaan, te combineren en de zwakke punten te vermijden. Maatwerk maakt relatief simpele en uniforme regels mogelijk, maar schept tegelijkertijd maximale ruimte voor differentiatie tussen burgers bij de uitvoering. De wettelijke regels zullen dan wel zo algemeen en breed (je zou ook kunnen zeggen: vaag) geformuleerd moeten worden dat ze voldoende ruimte bieden aan de uitvoering om eigen keuzes en afwegingen te maken. Dit betekent dat beslissingen over de toekenning van toeslagen en uitkeringen (meer) afhankelijk worden van de beoordeling door individuele uitvoerende medewerkers. En daarmee komen we terug bij het boek van Kahneman c.s.

Dat het oordeel van experts niet zelden een bias bevat — dat wil zeggen naar een bepaalde kant overhelt — is bekend. Dit kan leiden tot benadeling van mensen met bepaalde kenmerken, zoals ouderen, mensen met een andere etnische of culturele achtergrond of mensen met een beperking. Hiervoor is terecht steeds meer aandacht, bijvoorbeeld in de vorm van diversiteitsbeleid. Kahneman c.s. laten zien dat *noise* of ruis een minstens zo groot probleem is, dat echter veel minder wordt opgemerkt. Als verschillende experts in gelijke gevallen tot verschillende oordelen komen, kan het best zijn dat hun oordeel gemiddeld correct is en geen bias vertoont (dit wordt wel de *wisdom of the crowds* genoemd). Er kan dan echter nog steeds sprake zijn van zeer ongelijke behandeling van vergelijkbare gevallen en daarmee van groot individueel onrecht.

Als van twee aanvragers die in gelijke omstandigheden verkeren, de één geen toeslag krijgt, terwijl de ander een tweemaal te hoge toeslag krijgt, is het *gemiddelde* bedrag weliswaar correct, maar is er in beide gevallen sprake van onrecht. Als individuele gevallen ertoe doen – en wanneer is dat niet zo? – dan kan ruis in de beoordeling tot grote willekeur en onrechtvaardigheden leiden. De individuele beoordeling wordt dan in feite een loterij.

Maatwerk betekent dat burgers sterk afhankelijk worden van wie hun aanvraag voor een toeslag of uitkering behandelt

Let wel, deze ruis wordt niet veroorzaakt door subtiele verschillen tussen individuele gevallen. Hij komt dus niet voort uit het feit dat ieder individueel geval anders is, zoals Donner benadrukte. Kahneman c.s. rapporteren tal van experimenten waarin verschillende experts die exact dezelfde informatie kregen, niettemin tot sterk uiteenlopende beoordelingen kwamen. Daar komt nog bij dat experts vaak niet consistent zijn over de tijd. Als dezelfde expert met een flinke tussenpoos nogmaals hetzelfde geval krijgt voorgelegd, velt deze vaak niet hetzelfde oordeel. Dat oordeel blijkt soms af te hangen van irrelevante factoren als het tijdstip van de dag, het weer of de stemming van de expert. Als je favoriete voetbalclub net een wedstrijd heeft gewonnen, ben je geneigd tot een milder oordeel.

De consequentie is dat maatwerk haast onvermijdelijk gepaard gaat met een hoge mate van willekeur. Maatwerk betekent dat burgers sterk afhankelijk worden van wie hun aanvraag voor een toeslag of uitkering behandelt – en deels ook nog van diens humeur – of hun

aanvraag wordt gehonoreerd en hoe hoog het toegekende bedrag is. Dat er sprake is van willekeur zal echter niet snel worden opgemerkt. Immers, de uitvoerende professional zal veelal een overtuigende argumentatie kunnen geven waarom zij/hij in een specifiek geval een bepaald besluit heeft genomen. Omdat ieder geval anders is, is het voor een burger bijna onmogelijk om aan te tonen dat hij – in vergelijking met anderen – onrechtvaardig is behandeld. En als de wet alleen een globale indicatie geeft van de toekenningsvoorwaarden, zal ook bijna nooit te bewijzen zijn dat de afwijzing van een aanvraag strijdig is met de wet.

Dit probleem kan niet worden ondervangen door de ruimte voor maatwerk aan de uitvoeringsorganisatie, zoals de belastingdienst, de gemeente of het UWV, te bieden in plaats van aan de individuele uitvoerende medewerker. Dit zou het probleem alleen verschuiven. Een uitvoeringsorganisatie die meer ruimte krijgt voor maatwerk, heeft feitelijk dezelfde mogelijkheden als de overheid zoals we hiervoor schetsten. Ze kan zelf gedetailleerde regels opstellen over hoe in individuele gevallen moet worden gehandeld. Dan doen zich dezelfde problemen voor van complexiteit en gebrekkige uitvoerbaarheid. Ze kan simpele en uniforme uitvoeringsregels opstellen, maar dan zullen verschillende gevallen gelijk worden behandeld, hetgeen vaak als onrechtvaardig wordt ervaren. En ze kan de ruimte voor maatwerk delegeren aan de uitvoerende medewerkers zelf, waardoor er onvermijdelijk veel ruis in de beoordelingen zal komen.

Andere oplossingen

Zijn er andere oplossingen? Kahneman c.s. doen verschillende suggesties hoe ruis kan worden verminderd. Allereerst constateren zij dat de ruis varieert tussen beoordelaars. Hoe meer expertise iemand heeft, hoe kleiner in het algemeen de ruis. Meer training en (bij) scholing van beoordelaars, zou de ruis dus kunnen verminderen. Het is echter een illusie dat ruis hiermee volledig zal verdwijnen. Niet

alle beoordelaars kunnen top-experts zijn. Er zullen onvermijdelijk ook altijd veel middelmatige beoordelaars zijn.

Een tweede oplossing is om een oordeel niet door één, maar door meerdere deskundigen te laten vellen. Een *second opinion* dus, maar liefst ook nog een derde of vierde beoordeling. Dan kan geprofiteerd worden van de *wisdom of the crowds*, aangezien de ruis minder wordt als het gemiddelde wordt genomen van meerdere individuele beoordelingen. Het is dan echter wel essentieel dat die oordelen onafhankelijk van elkaar worden geveld.

Als experts *gezamenlijk* tot een beoordeling komen, is er een sterke neiging tot conformisme. De eerste persoon die in een overleg een oordeel over een bepaalde kwestie geeft, zet vaak de toon, waardoor de volgende sprekers geneigd zijn dit oordeel te volgen. Dit komt doordat mensen het niet collegiaal vinden om een collega tegen te spreken, of omdat zij überhaupt geen uitgesproken mening hebben en dan geneigd zijn om het oordeel van eerdere sprekers te volgen. Dit betekent bijvoorbeeld dat teambesprekingen van casuïstiek door uitvoerende professionals, zoals klantmanagers bij een gemeente, de ruis juist kunnen uitvergrooten in plaats van verminderen.

Daarnaast is het belangrijk dat alle experts over exact dezelfde informatie beschikken. Als bij een beoordeling ook meer subjectieve factoren van belang zijn – bijvoorbeeld of een aanvrager eerlijk of gemotiveerd overkomt – zullen liefst alle experts afzonderlijk met een aanvrager moeten spreken. Dit betekent echter een zware belasting voor de aanvrager, die meerdere keren hetzelfde verhaal moet vertellen, en kan ook veel onbegrip oproepen. Bovendien zullen de uitvoeringskosten van een regeling veel hoger worden als meerdere uitvoerende medewerkers onafhankelijk van elkaar een oordeel moeten vellen op basis van zo volledig mogelijke informatie. Wie meer maatwerk wil, maar willekeur en rechtsongelijkheid wil voorkomen, zal bereid moeten zijn voor de uitvoering aanzienlijk meer middelen vrij te maken.

Algoritmen

Een geheel andere en meer controversiële optie, die de voorkeur heeft van de auteurs van *Noise*, is beoordelingen door mensen een minder grote rol te laten spelen en meer gebruik te maken van algoritmen. Met een algoritme wordt hier een (computer)programma bedoeld dat tot een beoordeling komt door zeer strikt en consequent de geldende regels toe te passen op de informatie die over een individueel geval beschikbaar is. Het grote voordeel van een algoritme is dat het volledig consistent is en in gelijke gevallen altijd dezelfde beoordeling geeft. Daarmee wordt de ruis volledig geëlimineerd.

Kahneman c.s. erkennen dat algoritmen ook een aantal nadelen hebben, al vinden zij deze uiteindelijk niet opwegen tegen de voordelen. Allereerst kan een algoritme ook een bias hebben als de regels waarop het is gebaseerd systematisch in het nadeel van bepaalde groepen uitpakken. Het risico hierop is het grootst als een algoritme niet alleen gebruikmaakt van formele regels, maar ook van statistische informatie, bijvoorbeeld over het voorkomen van oneigenlijk gebruik of fraude. Als daarin kenmerken als postcodegebied of dubbele nationaliteit een rol spelen, kunnen bepaalde groepen benadeeld worden op basis van kenmerken die als zodanig niet relevant zijn voor het recht op een uitkering of een toeslag.

Een tweede nadeel van een algoritme is dat de hoeveelheid informatie waarmee het wordt gevoed per definitie beperkt is. Een algoritme zal doorgaans geen rekening houden met de subtiele verschillen tussen individuele gevallen, die voor een menselijke beoordelaar juist redenen zijn om het ene geval anders te beoordelen dan een ander geval dat er veel op lijkt. Subjectieve informatie (houding, motivatie, oprechtheid) zal bij een algoritme in het algemeen geen rol kunnen spelen. Weliswaar is deze informatie een belangrijke bron van ruis, maar dat betekent nog niet dat het beter is dat ze in het geheel geen rol speelt.

Een derde nadeel is dat het gebruik van algoritmen de rol van uitvoerende medewerkers reduceert tot het verzamelen en invoeren van (objectieve) gegevens over een zaak. De professionele expertise van medewerkers wordt daarmee veel minder benut. Dit kan hun motivatie ondermijnen en daardoor ook de kwaliteit van de informatie die zij over een zaak verzamelen.

Wegen de nadelen van een algoritme zwaarder dan het voordeel dat de ruis geheel verdwijnt? Dat is niet in algemene zin te zeggen. Naarmate de ruis groter is en een belangrijker bron is van ongelijke behandeling van gelijke gevallen, is er meer reden om een algoritme te gebruiken om tot een oordeel te komen. Maar in veel gevallen is (nog) niet bekend hoe groot de ruis is en is het dus lastig om een afweging te maken. Meer onderzoek naar de omvang van ruis is dan ook zeer wenselijk.

We hoeven echter niet per se een keuze te maken tussen ofwel een algoritme gebruiken ofwel van menselijk maatwerk uitgaan. Het oordeel van een algoritme zou als een standaard of *default* kunnen fungeren. Dit sluit aan bij een aanbeveling van de Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties om 'een hardheidsclausule op te nemen in wetgeving (die het professionals mogelijk maakt bear-gumenteerde van een wettelijke bepaling af te wijken)'.⁹

Ook de Nationale ombudsman pleitte in 2019 ervoor dat de overheid in een 'noodsituatie' zou moeten kunnen afwijken van de hoofdregel.¹⁰ Met de uitkomst van een algoritme als *default* zal de uitvoerende professional niet in ieder individueel geval een eigen afweging maken, maar alleen in die gevallen waarin de uitkomst van het algoritme op gespannen voet staat met de redelijkheid of behoorlijkheid (een term die door de Nationale ombudsman wordt gebruikt).¹¹

Het is dan wel van groot belang om zowel het functioneren van de medewerkers als de kwaliteit van het algoritme regelmatig te toetsen. De uitvoeringsorganisatie zou zorgvuldig moeten monitoren in welke mate individuele

medewerkers afwijken van het advies van het algoritme. Medewerkers die veelvuldig milder of juist strenger oordelen dan het algoritme, zouden erop moeten worden aangesproken dat hun beoordelingen een systematische bias vertonen. Ook zou moeten worden gemonitord of individuele medewerkers in bepaalde gevallen – bijvoorbeeld bij aanvragers met een bepaald kenmerk of bij bepaalde soorten aanvragen – systematisch afwijken van het algoritme. Dit kan duiden op wat Kahneman c.s. *pattern noise* noemen, dat wil zeggen dat medewerkers alleen in specifieke gevallen een afwijkend oordeel vellen.¹² De ene medewerker is bijvoorbeeld geneigd strenger te zijn bij jongeren dan bij ouderen, terwijl een ander aanvragers met een buitenlandse achtergrond strenger beoordeelt. Een dergelijke bias zou een belangrijk gespreksonderwerp moeten zijn in het teamoverleg van uitvoerende professionals.

Gemeenten konden tot 1974 zelf beslissen over de hoogte van een bijstandsuitkering

Als veel medewerkers een overeenkomstige afwijking van het algoritme laten zien, kan dit reden zijn om het algoritme zelf kritisch tegen het licht te houden, aangezien het kan duiden op een bias. Uitvoerende medewerkers kunnen op deze wijze helpen om onbedoelde en ongewenste effecten van de geldende regels in beeld te brengen en zo bijdragen aan verbetering van het algoritme. Hun professionele kennis en ervaring gaat dan een kleinere rol spelen bij de beoordeling van individuele gevallen, maar een grotere rol bij het evalueren van de regels. Voorwaarde hiervoor is wel dat de wijze van aansturing en beoordeling van uitvoerende medewerkers dit aanmoedigt. Professionals zullen dus niet primair beoordeeld moeten

worden op het aantal gevallen dat zij behandelen. Gemotiveerd afwijken van het algoritme vergt immers tijd en inspanning.

Deze aanpak valt enigszins te vergelijken met die van het schooladvies aan het eind van de basisschool. De eindtoets vormt de basis voor het advies (vergelijkbaar met een algoritme), maar de school kan in het advies voor het vervolgonderwijs daarvan afwijken. Overigens leert dit voorbeeld ook het belang van een zorgvuldige monitoring, aangezien de afwijking van de eindtoets vaak een bias vertoont in het nadeel van scholieren met een lagere sociaaleconomische status.¹³

Toeslagenaffaire

Ogenschijnlijk levert de toeslagenaffaire vooral argumenten op tegen het gebruik van algoritmen. Immers, de massale terugvordering van soms zeer grote bedragen als de ontvangers van kinderopvangtoeslag maar een kleine fout hadden gemaakt, was het gevolg van het feit dat de ambtenaren van de Belastingdienst de wettelijke regels zeer strikt naleefden – inderdaad zoals een algoritme.

Zou de toeslagenaffaire voorkomen zijn als er bij de toekenning en terugvordering van kinderopvangtoeslagen meer ruimte was geweest voor maatwerk? Het staat wel vast dat er dan minder massaal en eenzijdig beslissingen ten nadele van de aanvragers van een toeslag zouden zijn genomen. Immers, juist vanuit de uitvoering werd al vroeg gesignaleerd dat de regels wel erg hardvochtig uitwerkten. Maar uiteindelijk is met die signalen niets gedaan.¹⁴

Maatwerk zou hebben geleid tot een grotere variatie in beslissingen. Maar dat zou niet noodzakelijkerwijs tot minder onrecht hebben geleid. Sommige uitvoerende ambtenaren van de Belastingdienst zouden lankmoediger zijn geweest en het door de vingers hebben gezien als een aanvrager niet precies aan alle voorwaarden voldeed of zouden een soepeler regeling hebben getroffen voor het terugbetalen van een onterecht ontvangen toeslag. Andere ambtenaren zouden veel meer

naar de letter van de wet hebben gehandeld en geen andere beslissingen hebben genomen dan nu het geval was.

Doordat ieder individueel geval net weer iets anders is, zou niet snel aan het licht zijn gekomen dat de uitvoerders met verschillende maten meten. Een toeslagenaffaire zou er dan waarschijnlijk niet gekomen zijn, maar dat wil niet zeggen dat de uitvoering van de toeslagenwet daarmee veel rechtvaardiger zou zijn geweest. In plaats van ‘ongekend onrecht’ zou er dan sprake zijn geweest van ‘onzichtbaar onrecht’.

Stel echter dat de ambtenaren van de Belastingdienst de ruimte hadden gehad om gemotiveerd af te wijken van de regels, die feitelijk fungeren als een algoritme. Als die afwijkingen systematisch waren gemonitord zou waarschijnlijk eerder aan het licht zijn gekomen dat ambtenaren veelvuldig een gunstiger oordeel voor de aanvragers velden dan het algoritme adviseerde en zelden of nooit ongunstiger. Dat zou erop duiden dat veel ambtenaren de regels te hardvochtig vonden. Dit zou reden moeten zijn geweest om de wettelijke regels kritisch onder de loep te nemen. Vervolgens hadden deze signalen vanuit de uitvoeringsorganisatie ook weer bij de regering en de Tweede Kamer terecht moeten komen, zodat deze eventueel tot een wetswijziging of andere uitvoeringsregels hadden kunnen besluiten.

Rechtsgelijkheid in de waagschaal

Om beter in te spelen op de mogelijkheden en behoeften van individuele burgers is meer ruimte voor maatwerk van uitvoerende professionals een voor de hand liggende en op het eerste gezicht aantrekkelijke optie. Wie hiervoor kiest, zo heb ik in dit artikel betoogd, zal echter moeten accepteren dat er meer willekeur en ongelijke behandeling van (bijna) identieke gevallen zullen optreden. De ruis in de beoordeling van aanvragen zal sterk toenemen. Het is zeer de vraag of er dan minder onrecht zal geschieden dan in het verleden.

Dit onrecht zal echter minder zichtbaar zijn en hierdoor minder maatschappelijke en politieke onrust oproepen. Maar dat mag natuurlijk nooit een reden zijn om het ene onrecht in te ruilen voor het andere.

We moeten systematisch onrecht niet willen vervangen door willekeurig onrecht

Feitelijk betekent het vergroten van de ruimte voor maatwerk dat de ontwikkeling van de verzorgingsstaat een eeuw wordt teruggedraaid. Begin vorige eeuw was armoedebeleid in hoge mate een kwestie van maatwerk — dat behalve door gemeenten ook door particuliere charitatieve instellingen werd uitgevoerd. Als burger die in armoede verkeerde was je volledig afhankelijk van het persoonlijke oordeel van de ambtenaar of hulpverlener die jouw zaak behandelde. Dat ging zowel gepaard met een sterke bias — bepaalde groepen hadden veel meer kans om geholpen te worden dan andere — als met veel ruis — vergelijkbare gevallen konden door verschillende ambtenaren heel verschillend worden beoordeeld.

Dit gebrek aan rechtsgelijkheid en rechtszekerheid was een belangrijke reden om de ruimte voor discretionaire bevoegdheden te verminderen en in de wet meer dwingende en gedetailleerde regels op te nemen over de voorwaarden voor steun. Zo konden gemeenten tot 1974, toen het Besluit Landelijke Normering werd ingevoerd, zelf beslissen over de hoogte van een bijstandsuitkering, hetgeen tot aanzienlijke verschillen tussen gemeenten leidde.¹⁵ In 1980 werden ook de criteria voor

de toekenning van een bijstandsuitkering centraal vastgelegd in het Bijstandsbesluit Landelijke Draagkrachtcriteria.¹⁶

Laten we niet vergeten hoeveel vooruitgang dit heeft gebracht in termen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid voor burgers. Het zou heel onverstandig zijn dit alles weer in de waagschaal te stellen door ondoordacht veel meer ruimte te bieden voor maatwerk. Het zou echter wel goed zijn als uitvoerende professionals meer ruimte zouden krijgen om gemotiveerd af te wijken van de letter van de wet of van het advies van een algoritme. Dit zou echter wel een uitzondering moeten zijn, aansluitend op het advies uit *Klem tussen balie en beleid* om een hardheidsclausule in te voeren.

Deze afwijkende oordelen zouden goed moeten worden gemonitord, om te kunnen signaleren of *sommige* uitvoerders systematisch een afwijkend oordeel vellen en dus mogelijk een bias hebben of dat veel uitvoerders in bepaalde gevallen afwijkend oordelen, hetgeen op een bias in de formele regels of het algoritme duidt. In het laatste geval zou dat reden moeten zijn om de regels of het algoritme kritisch te bezien en eventueel aan te passen. Als dit bij de kinderopvangtoeslagen was gebeurd, zouden de signalen van mogelijk onrecht eerder bij de politiek verantwoordelijkheden terecht zijn gekomen, al biedt dit geen garantie dat zij daar dan ook adequaat op gereageerd zouden hebben.

Dat de toeslagenaffaire, maar ook het parlementaire onderzoek naar uitvoeringsorganisaties, aanleiding is kritisch te kijken naar de uitvoering van wetten en regels is een goede zaak. Het risico is echter dat we, uit angst dat er nogmaals een toeslagenaffaire komt, te veel naar het andere uiterste doorslaan. Dan zal systematisch onrecht worden vervangen door willekeurig onrecht, doordat burgers te sterk afhankelijk worden van het wisselvallige oordeel van uitvoerende professionals.

Noten

- 1 Met dank aan Mark Bovens voor commentaar op een eerdere versie.
- 2 Kahneman, D., Sibony, O. Sunstein, C.S. (2021). *Noise. A flaw in human judgment*. Hachette Book Group.
- 3 WRR. (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Rapport nr.97. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- 4 Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen balie en beleid*. Tweede Kamer 35.387 nr.2, p. 153.
- 5 Ministerie van SZW. (2021, 25 juni). *Kabinet presenteert aanpak om publieke dienstverlening te verbeteren*. Rijksoverheid.nl.
- 6 De Nationale Ombudsman (2019). *Invorderen vanuit het burgerperspectief*. Rapport 2019/005. Den Haag: De Nationale Ombudsman.
- 7 BNR. (2021, 14 april). *AFM: Bestellingdienst moet maatwerk leveren*. BNR.nl.
- 8 J.P.H. Donner (2016, 2 juni). *Laat je niet gek maken*. Toespraak voor het Divosa Voorjaarscongres 2016.
- 9 Tijdelijke commissie Uitvoeringsorganisaties (2021). *Klem tussen balie en beleid*. Tweede Kamer 35.387 nr.2, p. 153.
- 10 De Nationale Ombudsman (2019). *Invorderen vanuit het burgerperspectief*. Rapport 2019/005. Den Haag: De Nationale Ombudsman. p. 18.
- 11 In beginsel kan ook de omgekeerde volgorde worden gebruikt: eerst velt de uitvoerder een oordeel en toetst deze vervolgens aan het algoritme. Dit lijkt echter een weinig efficiënte en dus kostbare aanpak, aangezien het oordeel van een algoritme veel sneller en goedkoper is dan dat van een menselijke beoordelaar.
- 12 In statistische termen is er dan sprake van een significant interactie-effect.
- 13 Van Eck, D. & Meesters, I. (2020). *Rapport wegvallen eindtoets*. Dienst Uitvoering Onderwijs.
- 14 Zie bijvoorbeeld Frederik, J. (2021). *Zo hadden we het niet bedoeld*. De Correspondent.
- 15 H.G. De Gier (1987), *De Algemene Bijstandswet en de nieuwe armoede*. ESB. 72 (3620) pp. 786-794.
- 16 Idem.

Gelijke kansen begint met ongelijke behandeling in het onderwijs

De PvdA kent een lange traditie van beginselprogramma's. Het eerste verscheen in 1947, het laatste is het Beginselmanifest uit 2005. Sociaal-democraten kunnen altijd terugvallen op hun beginselen. Maar bedoelen we er altijd hetzelfde mee? Hoe leg je uit waar de PvdA voor staat zonder het alleen te hebben over concrete maatregelen, zoals een Prins Bernhard-belasting of hogere salarissen in het onderwijs? In deze serie vragen we telkens een auteur te schrijven over het beginsel dat hij of zij het belangrijkste vindt. Of om een nieuw beginsel voor te stellen.

HANS SPEKMAN

Hans Spekman is oud-partijvoorzitter van de PvdA en is sinds 2018 directeur van het Jeugdeducatiefonds

Zolang er machtigen zijn en rijken, en onmachtigen en armen, vraagt dit om ingrijpen vanuit het collectief. Dat is voor mij de kern van onze sociaal-democratische opdracht. Dat vraagt om het voortdurend werken aan gelijke kansen.

Dat werk start op jonge leeftijd. Er groeien in ons land honderdduizenden kinderen op in armoede. Deze kinderen doen het minder goed op school dan die uit rijkere gezinnen en dat ligt niet aan hun verstand. Armoede gaat over meer dan geld. Armoede verstikt. Armoede heeft verstrekkende gevolgen en maar al te vaak wordt armoede van generatie op generatie doorgegeven. Deze armoedecirkel

en toenemende ongelijkheid in de samenleving kunnen en moeten we doorbreken. Dat is goed voor het kind, goed voor de samenleving.

Ik ben de afgelopen drie jaar bij bijna driehonderd scholen op bezoek geweest. Scholen met gedreven leerkrachten en onderwijsondersteuners. Zij zien de potentie van de kinderen. Maar de leerkrachten zien ook dat geldgebrek een belemmering is in de ontwikkeling van een kind. Ze zien ook dat scholen met veel leerlingen die opgroeien in armoede, een nog veel grotere opgave hebben dan scholen waarbij dat niet zo is. De gemene deler die ik op deze scholen hoor, is dat armoede vaak leidt tot spanningen en stress in een gezin. Als je

Hans Spekman

elk dubbeltje moet omdraaien, zijn verjaardagen obstakels. Als ouders in de overleefstand staan met banen waarmee ze het hoofd amper boven water kunnen houden, ontbreekt vaak tijd en aandacht voor wat helpt om te groeien. Als je ouders in een vechtscheiding verwikkeld zijn, leef je in een hogedrukketel. Met grotemensenproblemen in je hoofd of zonder eigen bed thuis waar je tot rust kunt komen, is concentreren op school lastiger en kun je niet zo goed leren. Kinderen die nog nooit buiten hun wijk geweest zijn, nog nooit de zee hebben gezien terwijl ze in Den Haag wonen, die nog nooit te horen hebben gekregen dat ze er wel toe doen, dat ze er wel mogen zijn, dat hun toekomst beter kan zijn, deze kinderen krijgen niet of nauwelijks mogelijkheden aange-reikt. Deze kinderen hebben extra ondersteuning nodig om hun potentieel te ontwikkelen.

Gelijke kansen gaat niet alleen om het wegwerken van achterstanden. Het gaat ook om het verkleinen van de kloof met kinderen van hoger opgeleide ouders. Met zeg maar, onze kinderen. Het schaduwwonderwijs groeit uit zijn voegen. Er zijn ook steeds meer particuliere elitescholen. Particuliere elitescholen staan haaks op gelijke kansen. Dagelijks schallen de reclames van deze scholen over de radio. Maar de Nederlandse gymnasia, gesponsord door de overheid, zijn geen haar beter, stellen onder andere de Amsterdamse onderzoekers Michael Merry en Willem Boterman.

Onze gymnasia zijn er vooral voor *Ons Soort Mensen*: leerlingen uit overwegend witte, hoogopgeleide gezinnen. Gymnasia cultiveren het culturele kapitaal en de mores die deze leerlingen van huis uit meekrijgen, met een nadruk op intellectuele discussie en presteren. Gevolg is dat leerlingen uit andere sociale klassen zich er een vreemde eend in de bijt voelen. Zo geven gymnasia maatschappelijke ongelijkheid door. Ik veroordeel geen ouder die ervoor kiest. Ik veroordeel ons, de politiek. Wij maken het systeem, wij kunnen het veranderen als de wil er is.

Volgens onderwijskundige en bijzonder hoogleraar Sociaal-culturele achtergronden Eddie Denessen, is er sprake van een 'klassieke statusstrijd'. Hij vraagt zich af of scholen, beleidsmakers en ouders wel aan gelijke kansen willen werken. Als we vanaf jonge leeftijd de nadruk leggen op optimalisatie van talent dan geven we onze eigen kinderen eigenlijk alleen maar nog meer voordeel. Onze kinderen wonen al vaak met elkaar in dezelfde wijk en gaan naar dezelfde school. Maar ook bij gemengde scholen gaat het mis als we op basis van toetscores homogene niveau-groepen maken. Daarmee doen we de kinderen tekort die ik tegenkom op de scholen waar ik mee samenwerk vanuit het Jeugdeducatiefonds. Bij sommige kinderen moet je er eerst heel veel meer in stoppen, omdat ze van huis uit veel minder meekrijgen. Als je ongelijkheid wilt aanpakken, steek je meer geld en energie in kinderen met dezelfde aanleg, maar een 'zwakkere' achtergrond. Keuzes hebben consequenties.

Hebben we als samenleving nog wel de ambitie om generatie op generatie doorgegeven armoede te doorbreken? Willen we nog de schaamte zien van ouders als ze vastlopen, maar ook de trots als het ze wel lukt? Zijn we nog bereid om 'klassieke statusstrijd' te voeren, de kloof te verkleinen? Ik mag hopen van wel, maar overtuigd ben ik nog niet. Veel linkse mensen zijn tegenwoordig hoogopgeleid en hebben voor zichzelf en hun kinderen iets te verliezen. Zijn we nog als 'gegoede burgers' bereid om de kinderen die opgroeien in armoede zover te brengen dat ze kunnen concurreren met onze eigen kinderen?

Het werken aan gelijke kansen vraagt, nee schreeuwt om een ongelijke behandeling! Niet alleen op onze scholen maar ook als het gaat om de kans op een woning of goed werk. Er is nog een wereld te winnen voor de sociaal-democratie zolang er onmachtigen zijn en armen.

Het nieuwe complotdenken

In het vorige nummer van *S&D* schreef Michael Hameleers aanbevelingen om nepnieuws tegen te gaan. Cees Zweistra vult deze aan. Hij signaleert een nieuwe vorm van complotdenken die niet ontkracht kan worden met dialoog en voorlichting, omdat deze zich helemaal niet meer tot de werkelijkheid verhoudt. Met dit soort complotdenkers moeten we niet in gesprek gaan; we moeten ze keihard bestrijden. En voor de kwetsbaren in onze samenleving moeten we beter zorgen, zodat ze zich niet zo snel laten vangen in alternatieve werkelijkheden.

CEES ZWEISTRA

Jurist, filosoof en werkzaam aan de Erasmus Universiteit. Auteur van 'Waarheidszoekers' een boek over de invloed van technologie op het nieuwe complotdenken

In hun invloedrijke studie naar het Amerikaanse complotdenken komen de Amerikaanse complotonderzoekers Joseph Uscinski en Joseph Parent tot de conclusie dat het complotdenken een wapen is van de zwakken in de samenleving.¹ Groepen in de samenleving die de politieke macht zijn kwijtgeraakt grijpen naar het complot om met het verlies van hun positie om te gaan. Het complotdenken biedt, zo analyseren zij, een mogelijkheid om een verzwakte identiteit te verstevigen door de afwijzing van een gemeenschappelijke vijand.

De complotbeweging rond 9/11, de zogeheten 'Truthers', zou daar een exemplarisch voorbeeld van zijn. Na de nipte overwinning van George W. Bush bij de verkiezingen in 2000 deed zich voor zijn tegenstanders een uitgelezen kans voor om rijen te sluiten achter een duidelijk identificeerbaar kwaad: de regering-Bush die de aanslagen zelf zou heb-

ben gepland of laten gebeuren om er politiek gewin uit te slepen.²

Volgens Uscinski en Parent zit er een duidelijk mechanisme achter dit type complotdenken. Een groep onder de Democratische kiezers scoorde destijds hoog op de schaal van wat Uscinski en Parent omschrijven als 'the conspiracy dimension'. We scoren volgens hen allemaal ergens op een schaal binnen de 'conspiracy dimension' en het zijn vervolgens de actuele politieke omstandigheden die een latente geneigdheid tot complotdenken activeren. Worden de politieke verliezen geleden op links dan komen de complotten van rechts en vice versa. Het complotdenken is zo een wisselwerking tussen een wijze van socialisering (binnen de 'conspiracy dimension') en actuele politieke omstandigheden. Daarom is het complotdenken volgens Uscinski en Parent door de tijd heen tamelijk stabiel, net zo stabiel althans als de politieke machtsverhoudingen.

Die stabiliteit maakt ook dat we ons als samenleving niet zo heel druk zouden hoeven te maken over het complotdenken, want het is een relatief onschuldig en noodzakelijk bijverschijnsel van de politieke dynamiek. Op z'n slechtst is complotdenken een inefficiënte manier om je stem te laten horen en op z'n best kan het een hardnekkige luis zijn in de pels van de macht. Dat kan ook positieve effecten hebben. Na het verschijnen van de complotfilm *JFK* van regisseur Oliver Stone bijvoorbeeld, voelde het Amerikaanse Congres zich gedwongen de documenten vrij te geven rond de moord op John F. Kennedy. Door op deze manier transparantie af te dwingen kan het complotdenken een positieve rol hebben in een democratische rechtsstaat.

Binnen het verklaringsmodel van Uscinski en Parent is het bovendien zo dat andere dan actuele politieke omstandigheden – zoals economie, populaire cultuur en technologie – *geen* noemenswaardige impact hebben op het verloop van het complotdenken. We kunnen googelen op allerlei exquisite recepten, maar dat maakt ons niet meteen tot koks, zo lichtten ze hun opvatting over de rol van technologie toe in een gesprek met journaliste Anna Merlin voor haar boek *Republic of Lies*.³ Zo is het ook met de complottheorieën die we tegenkomen op *Twitter*, *Telegram* of *Google*: we lezen de complottheorieën wel, maar dat enkele feit transformeert ons niet meteen tot complotdenkers.

Het nieuwe complotdenken

Het model van Uscinski en Parent van het complotdenken als een 'weapon of the weak' is aantrekkelijk eenvoudig, maar maakt het moeilijk te begrijpen waarom figuren als Trump en Baudet doorgingen met complotdenken *na* hun politieke overwinningen. Trump en Baudet wisten zichzelf niet alleen in de kijker te spelen als kandidaat voor verkiezingswinst door een complottheorie in de wereld te helpen; na hun initiële succes gingen ze door met het verspreiden van com-

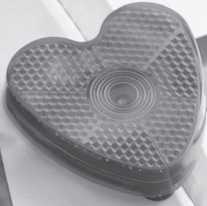
plottheorieën terwijl dat vanuit het model van Uscinski en Parent niet meer nodig zou zijn.⁴

Ook is het perspectief van Uscinski en Parent op het aandeel van technologie op complottheorieën niet goed te rijmen met de rol die technologieën als Google, Twitter en YouTube inmiddels in de samenleving hebben. Uscinski en Parent betwijfelen of Google iemand uit het niets kan transformeren tot complotdenker, maar dat is volgens mij een verkeerde voorstelling van zaken. Google en andere online technologieën zijn geen 'instrumenten' die van buitenaf impact hebben op onze wereld; de rol van online technologieën is meer radicaal: het zijn werelden geworden waarin we in toenemende mate primair socialiseren. Dat verandert het perspectief. We moeten niet kijken naar de invloed van Google, maar nagaan welke plek Google en vergelijkbare technologieën hebben op de wijze waarop we onszelf onderdeel maken van de wereld. Hier kom ik nog op terug.

Met klassieke complotdenkers was het debat moeilijk te voeren, met de nieuwe complotdenkers is het onmogelijk

Tot slot moeten we ons ook afvragen of we het complotdenken kunnen blijven zien als een relatief onschuldig bijverschijnsel van politieke machtsverhoudingen. Hoe onschuldig is het wanneer politici online mogelijkheden aanwenden om het maatschappelijke discours te kantelen richting niet bestaande problemen (zoals Baudet doet als hij stelt dat coronavaccins zijn ingevoerd als experimentele gentherapie)? Hoe mild moeten we als samenleving zijn over individuen die menen dat het zinnige kritiek is om politici af te schil-

proud to be a
Wappie
I'm awake



Durf te dromen



deren als pedofielen en die maatschappelijke aandacht en commotie generen rond niet bestaande problemen, zoals dat van een mas-sagraf van slachtoffers van kindermisbruik in Bodegraven?⁵

We kunnen deze vragen scherper beantwoorden wanneer we een onderscheid maken tussen het klassieke complotdenken van de Truthers, waarop het model van Uscinski en Parent wel van toepassing is en het nieuwe complotdenken – zoals van de QAnon-beweging – dat we met andere ogen moeten bezien.⁶

Klassiek en nieuw complotdenken

Het klassieke complotdenken is gericht op het bieden van een alternatieve theorie over een grote gebeurtenis. Het nieuwe complotdenken gaat over *niets*. Er wordt in het nieuwe complotdenken geen theorie geponeerd, er worden geen bewijzen gepresenteerd en een duidelijke historische gebeurtenis ontbreekt meestal. Of zoals politieke wetenschappers Muirhead en Rosenblum het omschrijven: ‘conspiracy without theory’.⁷ Het nieuwe complotdenken stelt slechts vragen, insinueert of komt met niet onderbouwde stellingnames zoals die van de Amerikaanse oud-president Trump over ‘gestolen’ verkiezingen. Willem Engel, de voorman van de actiegroep Viruswaarheid, kopieerde Trump door na de verkiezingen van 2021 aangifte te doen van verkiezingsfraude. De aangifte werd uiteindelijk wegens gebrek aan bewijs geseponeerd.

Het is zinvol het klassieke complotdenken te bestrijden (te ‘debunkten’) door aan te tonen dat de bewijzen flinterdun zijn en dat de door de aanhangers gepresenteerde theorie wel erg onwaarschijnlijk is. Centraal in het klassieke complotdenken staan zogeheten ‘errant facts’, de bewijzen en aanwijzingen die er zouden zijn voor een andere lezing van het historische gebeuren, maar die volgens de complotgemeenschap stelselmatig worden genegeerd. De klassieke complotdenkers mengen zich met hun ‘errant facts’ in een maatschappelijke

dialoog en werken, zij het vaak gemankeerd, met methoden en standaarden die verwant zijn aan de wetenschappelijke methode. Ze begeven zich met hun betoog in een wetenschappelijk discours, maar meestal zonder de regels daarvan goed te beheersen of na te leven.

Er bestaan alternatieve werkelijkheden waarin alternatieve waarheden een realiteit zijn

Dit aan de kaak stellen werkt niet in de relatie met het nieuwe complotdenken. Waar te beginnen met het ontkrachten van de these dat de aarde eigenlijk plat is, dat 5G de oorzaak is van corona of dat er pedofielen-tunnels⁸ bestaan waarin honderdduizenden kinderen worden vastgehouden?

Nieuwe complotdenken niet te debunken

Rond de grote gebeurtenissen waaruit het klassieke complotdenken ontstaat, is altijd ook een breder debat gaande dat niet alleen de gemoederen in de complotgemeenschap bezighoudt.⁹ Dat is bij het nieuwe complotdenken niet langer het geval: dit debat beperkt zich tot de eigen groep. Waar het klassieke complotdenken een gemankeerde vorm is van een dialoog rond een historische gebeurtenis, kan het nieuwe complotdenken als een volmaakte monoloog worden gezien.

Er wordt in het nieuwe complotdenken geen kritisch gesprek gevoerd met de samenleving. Het nieuwe complotdenken heeft ontdekt dat het mogelijk is zonder het risico van tegenspraak (want iedereen die anders denkt wordt genegeerd) om het even wat te claimen: politici zijn massamoordenaars die aan de

leiband lopen van de ‘cabal’¹⁰, de mainstream media zijn een instrument in handen van machtige Joden om de geesten in de samenleving te corrumperen en het klimaatprobleem is een verzinsel uit de koker van globalisten.

Met klassieke complotdenkers was het debat moeilijk te voeren, met de nieuwe complotdenkers is het onmogelijk een debat te voeren. De klassieke complotdenker zoekt binnen het maatschappelijke debat erkenning voor zijn alternatieve lezing, de nieuwe complotdenker zoekt erkenning voor zijn perspectief binnen zijn eigen gemaakte wereld; hij onttrekt zich eenvoudigweg aan de grotere gemeenschap. Dit fenomeen van het nieuwe complotdenken is verbonden met de rol die online consumententechnologie zoals Facebook en Google vandaag in de samenleving heeft.

In 2016 viel Edgar Maddison Welch een pizzeria in Washington binnen. Hij wilde een einde maken aan de pedofiele praktijken die daar in de kelder zouden plaatsvinden. In een emotionele videoboodschap aan zijn dochters verklaarde hij iets goeds te willen doen; hij wilde dat zijn kinderen zouden opgroeien in een betere wereld waar pedofilie uitgebannen is. De euforie van Welch duurde kort: pizza-restaurant Comet Ping Pong bleek helemaal geen kelder te hebben en nergens was een spoor te vinden van Democraten die kinderen mishandelden en hun bloed dronken om eeuwig jong te blijven.

Waar de vele complottheorieën rond 9/11 onwaar zijn en als zodanig ontkracht kunnen worden, ligt dat anders met de #pizzagate-complottheorie. Het principiële probleem is niet dat complottheorieën zoals #pizzagate onwaar zijn, de uitdaging waar ze ons voor plaatsen is dat ze wel waar zijn, maar dan in een alternatieve online wereld.

Dit probleem met nieuwe complottheorieën wordt bevestigd door de notie van ‘alternative facts’ die Kellyanne Conway als naaste medewerker van Donald Trump muntte naar aanleiding van diens inauguratie. De claim van Trump dat er meer mensen bij zijn inauguratie waren dan bij Obama was niet onwaar,

maar een alternatief feit, aldus Conway. Met die constatering had Conway helaas het gelijk aan haar kant: er bestaan alternatieve werkelijkheden waarin alternatieve waarheden een realiteit zijn.

De werelden van online en offline zouden tegenwoordig zo met elkaar versmolten zijn dat we ‘onlife’ bestaan: we zouden het verschil bijna niet meer weten tussen de online en de offline wereld. Deze observatie komt van informatie-ethicus Luciano Floridi.¹¹ Dat onlife bestaan geldt wellicht voor een slimme thermostaat die we onderweg naar huis vanuit onze Tesla besturen, maar niet voor de plek die online sociale media in onze wereld hebben; die hebben zich ontwikkeld tot alternatieve politieke gemeenschappen waarin het waar is dat er bij Trump meer mensen op de inauguratie waren dan bij Obama en waarin het common sense is te beweren dat corona door de politieke elites wordt ingezet om *Agenda 2030*¹² te verwezenlijken.

Het nieuwe complotdenken onthult, anders dan het klassieke complotdenken, nooit iets. Wat het wel doet is blootleggen hoe het grote technologische project van de eenentwintigste eeuw — internet en daaraan verbonden toepassingen — dreigt te ontsporen. Dat gaat veel verder dan het inmiddels bekende probleem van de zogeheten filterbubbel die in Nederland dankzij Arjen Lubach ook wel bekend staat als de ‘fabeltjesfuik’.¹³

De wereld maken met wat we hebben

Zou de filterbubbel de oorzaak van het complotdenken zijn, dan zouden we kunnen terugvallen op het schema van Uscinski en Parent. Technologie is in dat geval iets van buitenaf dat invloed heeft op de mens. Vanuit dit perspectief is de oplossing binnen handbereik: techbedrijven moeten algoritmes ontwerpen die niet leiden tot een filterbubbel en gebruikers moeten leren kritisch om te gaan met filterbubbels. Hebben we die twee problemen verholpen, dan zal het complotdenken eveneens tot het verleden gaan behoren.

Maar het aandeel van de ontsporing van het techproject in het complotdenken is meer dan een technologisch probleem. Het zou fijn zijn wanneer *Facebook* algoritmes ontwerpt die niet alleen meerwaarde creëren voor de aandeelhouders van *Facebook*, maar ook voor de samenleving waarin het bedrijf opereert. Het zou nog beter zijn wanneer we ons als samenleving rekenschap geven van het feit dat onze online wereld niet uit het niets ontstaat, maar gedragen wordt door een hardware van technologieën die momenteel vooral private belangen dienen en ondertussen de samenleving polariseren, die onze samenleving over het algemeen ongelukkiger maken en loszigen van het idee dat er zoiets als ‘common sense’¹⁴ bestaat.¹⁵

Common sense omvat onder andere de notie dat we in een wereld waarin we samenleven met anderen niet alleen een eigen belang kunnen nastreven, maar genoodzaakt zijn actief bij te dragen aan de vestiging van een belang dat overkoepelend is. Het is hoog tijd onze naïviteit over de rol van online technologieën van ons af te schudden. Het is tijd te voorzien dat deze technologieën meer zijn dan zomaar wat handige instrumenten die we kunnen gebruiken om spullen te kopen, contacten te leggen of te communiceren met burgers.

Wanneer we inzien dat het niet alleen ideeën, maar vooral ook technologieën zijn die de wereld zoals we die kennen maken, kunnen we als politiek en samenleving ontwakken uit een sluimerende houding jegens techbedrijven en het soort producten dat zij produceren.

De wereld zoals we die kennen wordt in toenemende mate gevormd door private technologieën met dito belangen, terwijl het aandeel van de traditionele politiek gaandeweg krimpt. Dat dit geen overdrijving is blijkt uit de wijze waarop in complotgemeenschappen op private platformen zoals *Twitter* en *YouTube* politieke gemeenschappen worden gesticht met geen ander doel dan het ondermijnen en destabiliseren van de samenleving.

De realiteit van Forumland

In juni 2021 kondigde FVD-leider Thierry Baudet de stichting van Forumland aan. Het zou een compleet nieuwe wereld moeten worden met eigen scholen, sociale media, munt (bitcoin), voorzieningen en media. Het idee werd weggehoond als het zoveelste voorstel van een politicus die het contact met de realiteit is kwijtgeraakt. Toch moeten we het voorstel wat mij betreft zeer letterlijk nemen. Baudet kan die uitspraak doen omdat online technologieën hem in staat stellen buiten het gezond verstand om eigen kanalen te stichten waarin nieuwe waarheden worden geponeerd die beoordeeld worden met eigen maatstaven.

Het grote technologische project van de 21ste eeuw – internet en daaraan verbonden toepassingen – dreigt te ontsporen

Zoals we de alternatieve feiten van Kellyanne Conway letterlijk moeten nemen, zo kunnen we ook Forumland letterlijk nemen. Het is mogelijk om online technologieën niet alleen te gebruiken om een mening of tegengeluid te laten horen, maar een werkelijkheid te stichten buiten het maatschappelijke debat om. Baudet kwam bij de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 niet opdagen bij debatten op de publieke omroep en wanneer hij wel kwam, stapte hij weer snel op. De aandacht die hij daarmee genereerde zette hij in voor filmpjes op zijn eigen kanalen.

Het probleem met het nieuwe complotdenken is niet dat het tegen het gezond verstand ingaat, maar dat het zich niets aan het gezond verstand gelegen laat liggen en eenvoudigweg een alternatieve werkelijkheid creëert. Het

nieuwe complotdenken pioniert daarmee in een nieuwe fase die de online technologieën en mogelijkheden bieden. Waar die online mogelijkheden een aantal jaar geleden nog werden geprezen om de stem die ze gaven aan de maatschappelijk gemarginaliseerden, zien we nu dat ze een stem geven aan groepen in de samenleving die zich aan de maatschappij en maatschappelijke noden niets gelegen laten liggen.

Politiek antwoord

Er is een aantal manieren waarop de politiek zich het probleem van het nieuwe complotdenken moet aantrekken. In de golf van complotdenken dat ons overspoelde vanaf het begin van de coronapandemie kwam er naast veel kritiek op complotdenkers ook het geluid op dat we meer naar de complotdenker zouden moeten luisteren. We moeten de complotdenker niet uitsluiten van het maatschappelijk debat zo werd beweerd, maar juist een stem geven. Mijn stelling is dat we hier uiterst voorzichtig mee moeten zijn.

Zij die beweren dat we beter moeten luisteren, plaatsen de complotdenker in het perspectief van de machtelozen die zich niet gehoord weten door de politiek en die zich gemengeld voelen door uitvoeringsorganisaties van de overheid. De slachtoffers van de Toeslagenaffaire vallen in deze categorie. De nieuwe complotdenker daarentegen is degene die ontdekt dat het mogelijk is om zonder dat tegenspraak hem kan raken, een belang na te jagen dat de samenleving louter schade toebrengt.

De complotdenker vermoemt zich wel als de machteloze, maar is juist degene die zijn *kracht* ontdekt in de mogelijkheden van een online wereld. Wanneer die kracht wordt ingezet tegen de samenleving moet die bestreden worden. Niet alleen door datgene wat de complotdenker stelt te ontkrachten (debunkten) – dat blijft ook nodig – maar vooral door te onderkennen dat het complotdenken zichtbaar maakt hoe online en offline werelden uit

elkaar drijven. Op dat punt heeft de politiek een belangrijke verantwoordelijkheid die nu vaak niet wordt genomen.

De ‘onlife experience’ waarmee Florida ons bestaan karakteriseert is vooralsnog een utopie gebleken. Online werelden zijn niet versmolten met onze fysieke leefwereld, maar bewegen zich daar juist vandaan; ze bieden groepen in de samenleving die niet meer mee kunnen of willen doen in de wereld de mogelijkheid zich definitief af te keren van de gedeelde wereld. Dat is een politiek probleem.

De politiek draait niet zozeer om de zorg voor het individu, maar om de zorg voor het behoud van een gemeenschappelijke wereld.¹⁶ Op dit moment zijn het vooral private technologieën die deze zorg op zich hebben genomen en het is aan de politiek om die rol terug te pakken. De politiek zou hier concreet werk van kunnen door het debat op gang te brengen over de rol van technologie in de samenleving. Technologieën zijn immers niet (alleen) de motor van vooruitgang, maar vooral het startpunt van waaruit de standaarden worden gewijzigd voor hoe we samenleven. Technologie zet de standaard, maar het is een politieke vraag hoe we die standaard waarderen. Veel meer dan nu het geval zou de politiek zich vanuit dat uitgangspunt in de discussie rond technologie moeten mengen.

De politiek moet dichter op de huid krui-
pen van technologische ontwikkeling want zo wordt voorkomen dat technologie een standaard zet die we als samenleving eigenlijk niet willen. Evengoed moet de politiek onderscheid leren maken tussen de complotdenker en de machteloze. Vaak zal het ook zo zijn dat de machteloze uiteindelijk opschuift in de richting van het complotdenken. Dat moet worden voorkomen en daar heeft de politiek een belangrijk aandeel in.

Het is aan politici om dicht op de burger blijven, fysiek contact te zoeken met gemarginaliseerden in de samenleving en de stem die ze hebben, aan te wenden om de macht te corrigeren en de waarheid te zeggen. Politici in gemeenteraden en de Tweede Kamer hebben

de maatschappelijke rol van 'waarheidspreker' in relatie tot de macht en die verantwoordelijkheid moet worden genomen.¹⁷

Nu vermommen complotdenkers zich als de waarheidsprekers in de samenleving. Ze maken daardoor de stem van degenen die kritiek uiten verdacht en weten en passant ook de gemarginaliseerden in hun kamp te trekken. Die voelen zich immers eindelijk gezien en gehoord en dat niet in de laatste plaats omdat ze kunnen meedoen in een verzet tegen de macht.

De politiek moet ervoor waken dat de rol van waarheidspreker in de samenleving wordt gekaapt door groepen die uit naam van de waarheid de aandacht van de samenleving kantelen richting niet bestaande problemen. Onderdeel daarvan is dat de politiek de gemar-

ginaliseerden in de samenleving omarmt en de degenen die zich ten onrechte als zodanig vermommen ontmaskert. Het omarmen van de kwetsbaren impliceert mede dat de politiek een visie heeft op technologische ontwikkelingen en de wijze waarop die groepen in de samenleving kunnen raken door bijvoorbeeld het verlies van banen aan automatisering en de afkalving van de waardigheid van werk.

Technologische ontwikkeling is anders dan vaak wordt aangenomen niet een noodzakelijkheid, maar een mogelijkheid. Waar die mogelijkheid de mens helpt een betekenisvolle plek in de samenleving te vinden moeten we deze toejuichen. Wanneer technologie ons juist vervreemdt van onze plaats in de samenleving ligt er een cruciale rol voor de politiek om het tij te keren.

Noten

- 1 Joseph Uscinski & Joseph Parent (2014). *American conspiracy theories*, Oxford University Press, Oxford.
- 2 De stromingen onder de Truthers vallen uiteen in de kampen Let It Happen (LIHOP) en Made It Happen (MIHOP).
- 3 Anna Merlan (2019). *Republic of lies*, Metropolitan Books, New York.
- 4 Trump zette zichzelf in 2012 en 2016 op de kaart als aanhanger van de Birther Movement, Baudet deed het bij de verkiezingen van 2017 met zijn complottheorie over het neerhalen van de MH-17: niet Rusland had het gedaan, maar Oekraïne, met steun van de CIA.
- 5 NOS (2021). Complotdenkers in Bodegraven, 8 juli 2021.
- 6 QAnon ontstond in 2017 op het online sociale netwerk *4-Chan*. Volgens de theorie zou de figuur Q een hooggeplaatste functionaris zijn, mogelijk Trump zelf, die via cryptische boodschappen (Q-drops) allerlei voorspellingen deed over aankomende malversaties van 'the Deep State' en reacties daarop van Trump. In 2019 verscheen de Amazon bestseller: QAnon: An invitation to the great awakening, Relentlessly Creative Books.
- 7 Russell Muirhead en Nancy Rosenblum (2020). *A lot of people are saying: the new conspiracism and the assault on Democracy*, Princeton University Press, Princeton.
- 8 Zie bijvoorbeeld: Regio15.nl (2020), Demonstraties tegen pedofilie en kindermisbruik, dd. 22 augustus 2020.
- 9 Kathryn Olmsted (2019). *Real enemies: conspiracy theories and American democracy, World War I to 9/11*, Oxford University Press, New York.
- 10 De cabal is de verzamelnaam die in complotkringen wordt gebruikt voor de elites die achter de schermen aan de touwtjes trekken. Dat zouden rijken zoals Bill Gates, machten en vooral joodse bankiers.
- 11 Luciano Floridi, et.al (2015). *The Onlife Manifesto*, Springer, Londen.
- 12 *Agenda 2030* is de duurzaamheidagenda van de VN. In de complotkringen staat *Agenda 2030* voor de verborgen route van de wereldwijde elite richting wereldheerschappij.
- 13 Eli Pariser (2011). *The filter bubble: what the internet is hiding from you*, Londen, Penguin Books.
- 14 Het begrip 'common sense' verwijst in deze context naar een gemeenschappelijk verstaan of begrijpen.
- 15 Zie voor het 'ongelukkiger maken' het inzichtelijke werk van de Amerikaanse psycholoog Jean Twenge (2018). *iGen: why today's super-connected kids are growing up less rebellious, more tolerant, less happy and completely unprepared for adulthood*, Atria Publishing, New-York.
- 16 Cf. Hannah Arendt (1993). *Was ist Politik?*, Piper, München/Zürich.
- 17 Michel Foucault (2018). *De moed tot waarheid*, Boom, Amsterdam.



KLIMAATBELEID EN DE SOCIALE GEVOLGEN

De energietransitie wordt in Nederland ten onrechte gepresenteerd als een politiek-neutrale, door economisch-technische innovatie gestuurde verandering, stelt **PIETER LEROY**. Daar komt langzaam wel verandering in, mede dankzij de hoge gas- en benzineprijzen, maar het is nog allerminst duidelijk hoe we de ongelijke impact van klimaatbeleid kunnen opvangen. Toch is dat de opgave waarvoor we staan.

ANDREA FRANKOWSKI deed onderzoek naar transitie, en constateert dat daarbij logischerwijs wordt gefocust op de koplopers en op de belofte van vernieuwing. Maar als niet ook aandacht wordt geschonken aan het economische en persoonlijke verlies van degenen die mee zullen moeten in de verandering, lopen transitie vast op weerstand.

Neem onze landbouw: die zal anders moeten, maar het werkt averechts boeren als schuldigen aan te wijzen en geen oog te hebben voor de trotse en generatielange traditie waarin zij staan.

Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid

Sociale ongelijkheid in het klimaatbeleid is een vergeten thema. Dat is zowel een wetenschappelijke tekortkoming als een politieke vergissing. Klimaatbeleid zou over veel meer moeten gaan dan alleen de economisch-technologische veranderingen die nodig zijn. Ook de even noodzakelijke maar veel lastigere sociale veranderingen die ons te wachten staan verdienen aandacht en aanpak.

PIETER LEROY

Emeritus hoogleraar Milieu en Beleid aan de Radboud Universiteit

Een rondgang langs websites van overheden, marktpartijen en milieuorganisaties suggereert dat er consensus is over wat de in Nederland meest betrokken actoren met de 'energietransitie' bedoelen.¹ Die energietransitie is de kern van het klimaatbeleid en beoogt de vervanging van fossiele energiedragers door niet-fossiele. Die laatste heten soms 'hernieuwbare' (CBS), soms 'duurzame' (RIVM) of zelfs 'volledig duurzame' (Energie Nederland) energiebronnen. Het doel van de energietransitie is 'een energiehuishouding zonder CO₂-emissies' (TNO).

Alle websites klinken redelijk unisono. Toch gaan achter die ogenschijnlijk onbelangrijke verschillen in woordgebruik diepgaande technische, methodische en politieke discussies schuil over wat duurzame energie eigenlijk is – met kernenergie en biomassa als de twee meest controversiële bronnen van energie. De Europese Unie werkt aan een taxo-

nomie van energie die wel en niet duurzaam kan worden genoemd. De belangen daaromheen zijn groot, de lobby is indrukwekkend. Technische keuzes zijn politieke keuzes.

Als sociale wetenschapper ben ik vooral benieuwd naar wat men verder van die transitie maakt. En dat valt tegen. 'Transitie' is, in Nederland en daarbuiten, intussen een buzzword. Wat het precies betekent, blijft veelal onbesproken of blijft beperkt tot een economisch-technische verandering. Velen verwijzen gemakshalve naar het *Klimaatakkoord* en de daarin opgenomen ambities van de energietransitie: beoogde reducties van CO₂-uitstoot, stijgende percentages niet-fossiel en dalende percentages fossiel energiegebruik, daarna ook doorgerekend naar sociaal-economische activiteiten en sectoren.

TNO gaat iets verder: 'Deze transitie vereist grote technische en maatschappelijke omwentelingen in alle sectoren van de economie,

Pieter Leroy *Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid*

bij overheden en bij burgers.' De aard van die omwentelingen blijft verder onbesproken, behalve dat het Nederlandse bedrijfsleven er wel bij kan varen, gezien 'de kans om voorop te lopen (...), innovatieve producten te exporteren en zo wereldwijd bij te dragen aan de energietransitie'.

Het RIVM signaleert de risico's van een transitie voor 'gezondheid, veiligheid en natuur', en formuleert zowel kennislacunes als onderzoeksvragen. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) staat eerst uitvoerig stil bij allerlei economisch-technische aspecten van de energietransitie en waagt het dan te stellen dat die ook een 'brede maatschappelijke omslag' vergt, en dat daarbij 'weerstand is te verwachten van vaak sterke partijen die hun macht, geld en belangen ontleen aan het huidige systeem'. Het is de enige aan de overheid of het bedrijfsleven gelieerde site waarop het woord 'weerstand' is te vinden. Het PBL lokaliseert die weerstand dus bij grote institutionele spelers.

Technische keuzes zijn politieke keuzes

Het Sociaal en Cultureel Planbureau signaleert geen weerstand, maar stelt vast dat slechts 2% van de ondervraagden spontaan 'klimaat, energie of duurzaam' noemt als het grootste maatschappelijke probleem. Conclusie: de energietransitie leeft niet in de Nederlandse publieke opinie.² *De Stemming* bevestigt dat beeld overigens ook voor Vlaanderen.³

Enkele constatering. (1) Het buzzword energietransitie blijft in veel teksten on(der) gedefinieerd. Dat suggereert consensus, zeker door de verwijzing naar het *Klimaatakkoord* die vaak wordt gemaakt. (2) Feitelijk domi-

neert een economisch-technische benadering: de overgang van fossiel naar niet-fossiel. Ook dat suggereert consensus, al laat de moeizame Europese taxonomie-discussie het tegendeel zien. (3) Die dominant economisch-technische benadering is sterk gekleurd door wetenschappelijke versies van het transitiebegrip⁴ en verwante literatuur over ecologische modernisering. Een transitie wordt gepresenteerd als een politiek-neutrale, door economisch-technische innovatie gestuurde verandering. (4) Dat verklaart ook het buitensporige optimisme: het achterliggende maatschappijmodel suggereert dat de technologie, de markt en een toenemend milieubewustzijn bij bedrijven en consumenten de drijvende krachten zijn. Sociale verandering, van individueel tot institutioneel niveau, zal daar wel op volgen.

Dat optimisme is het meest excessief in publicaties, ook in Nederland ruimschoots te vinden, die van een soort *drawdown-table* uitgaan: gegeven die en die percentages beoogde CO₂-reductie, zijn dit en dat de noodzakelijke maatregelen. Het komt neer op een gedepoliteerde capaciteitsplanning, met de verminderde CO₂-uitstoot als enig criterium voor het bepalen van de tien, twintig desnoods honderd prioritaire maatregelen.⁵

Met die eenzijdigheid en dat optimisme komen enkele blinde vlekken. Ik noem er drie. Ten eerste: het transitiediscours staat weliswaar bol van termen als systeemverandering, maar laat veel politiek-organisatorische vragen onbeantwoord, zelfs onbehandeld: over eigendom en zeggenschap, over decentralisatie en controle, over publieke en private investeringen, over lokaal opwekken en deel zijn van een pan-Europees netwerk et cetera. Een pleidooi voor een 'verandering van energiesysteem' komt veelal niet verder dan een substitutie van energiedragers.

Ten tweede: meerdere betrokkenen melden weliswaar dat een energietransitie ook een sociale verandering impliceert, zelfs eentje zonder historisch voorbeeld ('unprecedented

Pieter Leroy *Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid*

ted'),⁶ maar die stelling blijft meestal zonder consequenties. Immers: zelfs als die sociale verandering 'technologie-volgend' zou zijn, zal ze begeleid en gestuurd moeten worden. Maar de governance van die 'unprecedented' sociale verandering blijft onbesproken: wie neemt welke rol en verantwoordelijkheid in de vele spanningen tussen democratie, technocratie en autocratie, tussen 'eigen volk' en geopolitiek, tussen winstbejag en algemeen belang?

Ten slotte: sociale ongelijkheid wordt nauwelijks genoemd. Het PBL durft machtsongelijkheid ter sprake te brengen en het SCP observeert een uiteenlopend klimaatbesef en een uiteenlopende bereidheid van mensen om aan klimaatbeleid mee te doen. Over uiteenlopende capaciteiten van mensen om mee te *kunnen* doen, gaat het weinig of niet. Vooral politieke en economische belangenbehartigers benadrukken dat de energietransitie 'haalbaar en betaalbaar' moet zijn. Ook dat blijft onuitgewerkt, als louter een echo van conservatieve terughoudendheid. Want de vraag of 'haalbaar en betaalbaar' voor sommige bevolkingsgroepen misschien lastiger is dan voor andere en wat daaraan te doen zou zijn, komt niet aan bod. Of toch? Verrassenderwijze kwam in 2020 uitgerekend TNO met een rapport over energie-armoede als aspect van de energietransitie.⁷

Twee tegengeluiden

Al in 2009 schreef Nicholas Stern: 'The two great challenges we face are overcoming poverty and managing climate change. If we fail on one, we will fail on the other.'⁸ Dat leek velen toen wellicht een even mooi als vrijblijvend ethisch statement. Intussen is er overtuigend (empirisch) bewijs voor de intrinsieke maar lastige samenhang tussen klimaat en sociale ongelijkheid. Om die ongelijkheid tegen te gaan is 'beleid' nodig op alle niveaus, van mondiaal tot lokaal. Maar die samenhang en dat beleid zijn lastig. Juist daardoor blijft dat

thema verzwegen in het dominante klimaatdiscours. Ik beperk me tot twee tegengeluiden, dicht bij huis.

Het meest spraakmakende tegengeluid kwam van de sociale beweging van de gele hesjes die in 2018 in Frankrijk is ontstaan. Een door president Emmanuel Macron als klimaatmaatregel voorgestelde 'taxe carbone' leidde in no time tot een sociale opstand: niet tegen het klimaatbeleid, maar tegen de onrechtvaardigheden daarin. Vooral de bewoners van het Franse platteland en mensen die voor school, werk en zorg van de auto afhankelijk zijn, werden getroffen door een verhoging van de dieselprijs. Air France/KLM daarentegen kon blijven vliegen, zelfs zonder btw op de kerosine. Ik heb, zoals anderen, elders over de gele hesjes gepubliceerd.⁹ Matthijs van Muijen heeft er in april jl. een mooie bijdrage in *S&D* aan gewijd, met een analyse van de 'convention citoyenne', één van de politieke uitkomsten van de opstand van de gele hesjes.¹⁰

Tweede tegengeluid, nu uit Nederland. Ook de opmaak van de regionale energiestrategieën – tot nog toe *het* punt waar de energietransitie bij de burger komt – gaat uit van een economisch-technische innovatiebenadering: burgers en wijken zouden daar vanuit een vanzelfsprekend verondersteld klimaatbesef aan meedoen. Maar gevraagd naar die bereidheid, gaan de motieven van in elk geval burgers in armere wijken niet over klimaat, CO₂ of andere kernpunten van het dominante discours. Zij hebben het over de slechte kwaliteit van hun woning en wijk, over hun inkomen en het onsamendrukbaar grote deel daarvan dat door vaste lasten, inclusief verwarming, wordt opgeslokt. Op de vraag of hij met de huisbaas al over isolatie heeft gesproken, repliceert een huurder: 'Nee, hoor, het dak lekt al jaren en daar doet ie ook niets aan.'

Klimaatminimaliseerders zullen zeggen: 'Zie je wel: het moet haalbaar en betaalbaar zijn.' Zeker, maar je kunt ook zeggen: fin du mois, fin du monde – même combat. Ik doe alleen mee als, behalve aan het klimaat, ook

Pieter Leroy *Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid*

wordt gewerkt aan mijn inkomen en wooncomfort, de kwaliteit van de wijk, met werk, onderwijs en zorg in de nabijheid, kortom, aan mijn levenskwaliteit. Een rechtvaardig klimaatbeleid hoort daarin te zijn ingebed.

Soorten klimaatongelijkheid

Dat de toegang tot milieugoederen als drinkwater, schone lucht en natuur, én de blootstelling aan slechte milieukwaliteit door afval, geluidhinder, stank en risico's, ongelijk verdeeld zijn, is al langer bekend.¹¹ Klimaatverandering verscherpt die ongelijkheid, zoals schrijnende beelden van verwoestijning, overstromingen en bosbranden, afbrokkelende kustzones en niet te redden laaggelegen kleine eilanden voor iedereen zichtbaar hebben gemaakt.

Het is nuttig enkele types van klimaatongelijkheid te onderscheiden. De beelden die ik net schetste laten vooral een *ongelijke toegang* en een *ongelijke blootstelling* zien. Tuvalu is ver weg, maar de overstromingen van juli 2021 in de valleien van de Ahr, de Geul en de Vesder leverden voorbeelden van klimaatverandering dichterbij huis. In alle drie de daarbij betrokken, hoogontwikkelde landen bleek bovendien de helft van de huurders niet (adequaat) verzekerd te zijn tegen de schade die ze leden. Ook *weerbaarheid* en *veerkracht* zijn dus ongelijk verdeeld: de middelen en capaciteiten van mensen om om te gaan met klimaatverandering zijn zeer uiteenlopend.

Minder in aansprekende beelden te vangen is de *ongelijke bijdrage* van mensen aan de klimaatcrisis. De cijfers daarover zijn spectaculair, maar worden snel weer vergeten. De mondiaal zeer ongelijke CO₂-uitstoot wordt van alle kanten becijferd, die laat ik hier verder terzijde.¹² Voor Frankrijk geldt dat de CO₂-uitstoot van een huishouden uit het hoogste inkomensdecil bijna drie keer zo groot is als die van een huishouden uit het onderste decil.¹³ Voor België gelden vergelijkbare cijfers.¹⁴ Bovendien: terwijl die hogere uitstoot veelal uit luxe voortkomt (van vliegreizen

tot zwembad), is de lagere CO₂-uitstoot van bescheiden inkomensgroepen voor een groot deel onsamendrukbaar, want gekoppeld aan noodzakelijke uitgaven voor wonen, eten en transport.

Eén uiting van die onmisbare en onsamendrukbare uitgaven is energie-armoede. TNO berekende dat 8% van de Nederlandse huishoudens in energie-armoede leeft.¹⁵ In Frankrijk krijgen ruim een half miljoen huishoudens per jaar zelfs te maken met lagere of afgesneden energieleveranties vanwege achterstallige betalingen.¹⁶ Voor die groepen zijn klimaatverandering en CO₂-uitstoot dan bepaald minder relevant dan elke maand rond kunnen komen.

De energietransitie leeft niet in de Nederlandse publieke opinie

Ten slotte, maar niet in het minst: *klimaatongelijkheid door overheidsbeleid*. Klimaatbeleid bestaat deels uit het beschikbaar maken van collectieve, publieke en private voorzieningen, voor mitigatie en adaptatie. Daarbij speelt een mattheuseffect: zonnepanelen en elektrische auto's, warmtepompen en (coöperatieve voor) windenergie zijn voor welvarende mensen veel makkelijker bereikbaar. In die mate zelfs dat overheids subsidies daarvoor vaak overbodig, te hoog of te langdurig zijn. En in elk geval hebben die een regressief effect op de inkomens.

Andersom is iedere ongenueanceerde CO₂-belasting, zoals de 'taxe carbone' in Frankrijk, een vlaktaks, met dus een veel grotere impact op lagere dan op hogere inkomens. Dat vergroot de ongelijkheid en de (aangevoelde) onrechtvaardigheid: in een lekkend huurhuis is er geen geld voor isolatie en klimaatvrien-

Pieter Leroy *Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid*

delijke verwarming; op een dun bevolkt en leeglopend Frans platteland kan niemand zonder een (betaalbare en voorlopig dus nog op fossiele brandstof rijdende) auto.

Sociale ongelijkheid

Zoals gezegd: sociale verandering in het algemeen en sociale ongelijkheid in het bijzonder zijn blinde vlekken in het Nederlandse discours over klimaatbeleid. Helaas komen die thema's ook in academisch onderzoek en daarop gebaseerde beleidsadviezen nauwelijks aan de orde. Dat is in Frankrijk wel anders, en dat was al zo voor de gele hesjes.¹⁷ In de plannen voor de Europese *Green Deal* is sociale ongelijkheid een prominent thema, uiteraard vooral gericht op sociaaleconomische verschillen tussen lidstaten. Aan Polen en andere lidstaten met een bovengemiddelde afhankelijkheid van fossiele energie zijn flinke budgetten toegezegd voor de sociaaleconomische reconversie van de betrokken regio's, de omscholing van arbeiders et cetera.

Het tegengaan van ongelijkheid binnen een land is aan de lidstaten zelf. Het onderzoek en de discussie hierover moeten in Nederland nog vrijwel beginnen. Instituten als het SCP en PBL gaan nog vaak uit van een klassieke, mijns inziens gedateerde onderzoekbenadering: de verschillen in milieu- c.q. *klimaatbeseffen -bereidheid* bij verschillende sociaal-culturele en sociaaleconomische bevolkingsgroepen.¹⁸ Ik twijfel sterk aan de beleidsrelevantie daarvan. In de eerste plaats omdat we al langer weten dat de milieuattitude niet meer dan ongeveer 20% van het milieugedrag bepaalt.¹⁹ In de tweede plaats omdat het feitelijke milieugedrag veel meer afhangt van de mogelijkheden en kansen die mensen hebben op basis van hun maatschappelijke positie.

Veel meer dan Ajzen en Fishbein acht ik daarom Sen, Nussbaum en Schlosberg²⁰, Milanovic, Piketty en Laurent²¹, nuttige inspiratiebronnen voor wetenschappelijk onderzoek naar en politieke discussies over

klimaatongelijkheid en hoe die aan te pakken. Helaas speelt sociale ongelijkheid geen rol van betekenis in het *Klimaatakkoord*, is de ongelijke impact daarvan nog onuitgewerkt, laat staan goed becijferd, en is nog niet voorzien in beleid om de ongelijke impact van klimaatmaatregelen te compenseren. Een wetenschappelijke tekortkoming en een politieke vergissing, lijkt mij.

Splijtzwam tussen groen en rood?

Politiek conservatieven, en zeker de (extreme) rechterzijde, zijn koele minnaars van klimaatbeleid. 'Haalbaar en betaalbaar' is, als gezegd, vooral een conservatieve waarschuwing: geen drastische ingrepen. Adaptatie, tja, het zal her en der wel moeten, in het waterbeleid doen we dat al eeuwig. Maar mitigatie? Liever niet: 'Het volk wil dat niet.' De 'taxe carbone' en de gele hesjes hebben deze partijen in die opstelling gesterkt. Vandaar ook hun huiver voor de Europese *Green Deal*: technologische innovatie is tot daar aan toe, maar wijzigingen in de structuur van energie-, landbouw-, voedsel-, transport- en verwante systemen: ho, maar!

Traditioneel rode politici en intussen bijna klassiek groene politici staan veel positiever tegenover de *Green Deal*. Zij zien het als een omvattend programma van ecologische modernisering, technologisch gedreven, economisch gericht, met klimaat, milieu en natuur als focus, en veel aandacht voor welzijn en levenskwaliteit: onderwijs en omscholing, wooncomfort, volksgezondheid, openbaar vervoer, lokale economie et cetera, te financieren met een indrukwekkend – maar nog onzeker – pakket aan overheids- en private investeringen. Overigens verwelkomen ook liberale economen van naam en faam de *Green Deal*-strategie.

Terwijl de *Green Deal* een rechtvaardige transitie hoog op de agenda heeft staan, met een hulpprogramma om energetisch-technisch achterop geraakte lidstaten te helpen – en om die landen en hun burgers überhaupt mee te krijgen – blijft het op nationaal niveau

Pieter Leroy *Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid*

stil. In het publieke debat gaat het, zoals gezegd, over 'systeemverandering', alsof het niet ook een sociale verandering betreft. Alsof klimaat niets met ongelijkheid te maken heeft. Is die stilte er om een opstand der gele hesjes te vermijden?

Dat de conservatieve politici het thema van de sociale ongelijkheid ontlopen, verbaast niet. Maar kennelijk willen ook rood en groen dat thema het liefste ontlopen. Sterker, het thema klimaat en sociale ongelijkheid lijkt een klassieke en fundamentele tegenstelling tussen de sociaal-democratie en de groene beweging te reacteren.

Sociaal-democraten hebben vanaf het begin een lastige kluif aan milieuvraagstukken gehad. Het ecologische gedachtegoed stond (staat?) haaks op hun emancipatoir antropocentrisme, haaks ook op de sociaal-democratische gedachte dat alleen verdere groei en 'werk, werk, werk' tot die emancipatie en op den duur tot minder ongelijkheid kunnen leiden. Zorgen over het milieu zijn dan een post-materiële luxe; laat staan grenzen aan de groei zijn een bedreiging voor het sociaal-democratische ideaal.

Overigens is dit verre van een louter ideologisch meningsverschil: in mijn archief heb ik talloze milieuconflicten uit heel Europa, waarbij sociaal-democraten, in elk geval hun travaillistische vleugel, lijnrecht tegenover milieu- en natuurorganisaties stonden. En nu wordt sociaal-democraten gevraagd een koolstofarme economie in hun ideaal in te passen? Moeten ze hun sociaal-democratische achterban nog meer op stang jagen met klimaatkosten? En dat terwijl die achterban, volgens Milanovic en anderen, al het slachtoffer is van zoveel andere 'boze krachten' en daardoor van de sociaal-democratie is weggelopen naar extreem rechts.²²

Voor veel gele hesjes – van zowel sociaal-democratische als rechtse signatuur – hoort klimaat(beleid) inderdaad bij die boze krachten: bij globalisering en privatisering, bij een overheid die haar zorgplicht verzaakt, bij

fiscaal vogelvrije multinationals en onderbetaalde arbeidsmigranten, bij gedwongen zzp'ers en uitgebuite pakjes- en maaltijdbezorgers. Dat is geen post-materiële, maar een zeer materiële probleemdefinitie.

In het groene discours daarentegen is klimaatverandering dermate dwingend dat klimaatbeleid *moet*, met CO₂-reductie als vaak enig politiek criterium. Groene partijen en daaraan verwante activisten zetten in op het mondiale, op de planeet, op het voorkomen van 'fin du monde'. Dat is conform het discours van 'earth system'-specialisten, het is kosmopolitisch, maar het is minder geschikt voor de mobilisatie van achtergestelde groepen.

Klimaatbeleid zonder beleid om sociale ongelijkheid tegen te gaan zal niet werken

Groene politici bezigen een haast eendimensionaal, vrijwel natuurwetenschappelijk discours, met soms weinig afstand tot de *drawdown*-aanpak en met een buitengewoon optimisme over de stuurbaarheid van transitie. Dat is ongetwijfeld noodzakelijk voor het winnen van een klimaatzaak, maar minder aansprekend voor de huurder met een lelkend dak. Het groene verhaal is ook vaak een cerebraal verhaal, daardoor onbedoeld elitair. Dat sluit goed aan bij de vele hoogopgeleiden die zijn aangesloten bij zowel Youth for Climate als Grootouders voor Klimaat. Maar dat discours, hoe ethisch en wetenschappelijk verdedigbaar ook, biedt weinig handelingsperspectief voor wie niet-geprivilegieerd is.²³ Voor hen lijkt het inderdaad post-materiële luxe.

Ik zie dat discursieve en daarmee ook strategische manco overigens terug in de wijze waarop professionele consultants en lokale overheden de regionale energiestrategieën

Pieter Leroy *Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid*

uitrollen. Het zonnepaneel is intussen, deels dankzij vaak ondoelmatige subsidies, voor meer inkomensdecielen betaalbaar. Maar de aardgasvrije wijk en de warmtepomp, a fortiori de elektrische auto zijn nog technologieën voor de geprivilegieerden in de strijd tegen 'la fin du monde'. Ze zetten geen zoden aan de dijk voor niet-geprivilegieerden die strijden tegen 'la fin du mois', integendeel.

Van klimaat- naar inkomens- en levenskwaliteitsbeleid

Wat te doen? Terug naar Nicholas Stern: klimaatbeleid zonder beleid om sociale ongelijkheid tegen te gaan zal niet werken. Dat is zo op mondiaal niveau — die discussie heb ik hier bewust terzijde gelaten — dat is zo op Europees en op nationaal niveau. Dit inzicht zal, ook in Nederland, onvermijdelijk en snel aan actualiteit winnen.

Op 14 juli 2021 heeft de Europese Commissie een nadere uitwerking van (een deel van) de *Green Deal* gepresenteerd. *Fit for 55* (klaar voor de 55% CO₂-reductie) voorziet onder meer in de geleidelijke uitbreiding van het Emission Trade System (ETS), de beprijzing en verhandelbaarheid van CO₂, van alleen de energiesector en de zware industrie nu, naar verwarming en verkeer en transport straks. De Europese Commissie wil de last daarvan niet bij de (weerloze) eindgebruiker leggen, maar bij de leveranciers: men rekent erop dat er zo een markt ontstaat waarin de CO₂-uitstoot wordt teruggedrongen.

Maar ook die markt kan slechts bestaan bij de gratie van een goed geïnformeerde en koopkrachtige vraag. Het is de vraag of het zo zal werken. De energietransitie leeft immers niet in de publieke opinie (dixit het SCP) en bovendien: die koopkracht is zeer ongelijk verdeeld. Noch voor het ene, het aanwakkeren van de aangevoelde klimaaturgentie, noch voor het andere, de ongelijkheid binnen de lidstaten, is de Europese Commissie primair verantwoordelijk. Het is aan de lidstaten, dus

ook aan de Nederlandse overheid, daarvoor beleid te maken.

Afgezien van het speculatieve deel ervan, is de stijging van de energieprijzen die we nu zien wellicht een vroeg signaal: uitbreiding van het ETS zal onvermijdelijk leiden tot prijsstijgingen, niet alleen voor de verwarming van huizen en gebouwen en het transport, maar indirect ook voor voeding en huisvesting. Dat zijn veelal basisbehoeften, lees: niet of nauwelijks samendrukbare kosten. Een verdere stijging van de kosten daarvoor door een hogere CO₂-prijs (van ongeveer € 50 per ton nu, richting € 100 per ton straks) en door daarvan afgeleide, deels reële, deels speculatieve prijsstijgingen, zal het budget van mensen met een lager inkomen verder onder druk zetten.

Na de overstromingen deze zomer bleek de helft van de huurders niet goed verzekerd te zijn tegen de schade die ze leden

Om die ongelijke impact te corrigeren is allereerst fiscaal en/of parafiscaal beleid nodig, waarbij de hogere CO₂-prijs via belastingen en/of uitkeringen voor de lagere inkomensgroepen gecompenseerd wordt. Het principe is helder, de uitwerking is allerminst simpel. Zonder in de details van mogelijke beleidsmaatregelen te treden noem ik twee politiek-praktische obstakels.

Het eerste obstakel is een methodisch-politieke kernvraag: kunnen allerlei activiteiten, producten en processen een faire CO₂-prijs krijgen, waarbij basisbehoeften ontzien en luxebehoeften ontmoedigd worden? Bovendien moet er, bovenop de marktwerking, voor de lage inkomens allicht een vrijgesteld

Pieter Leroy *Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid*

minimumquotum voor energie en andere basisbehoeften komen. Voor de hoogste inkomens moeten er allicht ook geboden en verboden komen om te vermijden dat wie het kan betalen, ook mag vervuilen. Korte afstandsvluchten illustreren het probleem: zowel hoog beprijzen als verbieden heeft een sociaal ongelijke impact, nog afgezien van de impact op de hele reisbranche en de daarvan afgeleide werkgelegenheidseffecten.

Een tweede, heel ander vraagstuk: burgers betalen al een 'verborgen' CO₂-prijs, in taksen en accijnzen op brandstof of, omgekeerd, in subsidies voor niet-fossiele energie. Die impliciete prijzen lopen tussen de 27 lidstaten zeer uiteen. Uitbreiding van het ETS impliceert een (meer dan) minimale afstemming daarvan. Maar in de EU afgestemde fiscaliteit is een teer punt, zeker ook voor fiscaal paradijs Nederland.

De dreigende klimaatongelijkheid zal ook buiten het fiscale domein om een gedifferentieerd beleid vragen. Polen krijgt steun van Europa voor regionale reconversie. De gele hesjes hebben duidelijk gemaakt dat laagbevolkt landelijk gebied een andere aanpak verdient dan stedelijk gebied. Ook al zijn de demografische en economische verschillen binnen Nederland minder groot, klimaatinspanningen inzake mobiliteit, landbouw, industrie et cetera zullen regionaal verschillen en zullen dus ongelijk uitpakken.

Bij het uitrollen van de regionale energiestrategieën blijken andere verschillen om een nog fijnmaziger beleid te vragen: in hogere inkomenswijken is aansturen op aardgasvrije huizen en de aanleg van veel laadpalen voor elektrische auto's wellicht een goede aanpak, in minder welvarende wijken is een systematisch isolatiebeleid – overigens al bepleit sinds de jaren zeventig – een veel belangrijkere maatregel voor klimaat én levenskwaliteit. In de niet-geprivilegieerde wijken zijn, naast goede huisvesting ook onderwijs en scholing, zorg en veiligheid in de buurt, publieke en private dienstverlening, ontmoeting, cultuur en infrastructuur van belang voor een betere levenskwaliteit.

Doelstellingen zoals een maximale opwarming van de aarde met 1,5 of 2 graden, CO₂-reductiepercentages en de toerekening daarvan aan maatschappelijke activiteiten en sectoren; het zijn allemaal noodzakelijke kennisinstrumenten voor klimaatbeleid. Klimaatactivisten hebben dus gelijk als ze zeggen dat we weten wat er moet gebeuren. Maar een *drawdown*-aanpak is geen voldoende instrument. In het klimaatdiscours is dringend meer aandacht nodig voor (1) de materialiteit van het klimaatbeleid, (2) de ongelijke impact daarvan en (3) de aanpak daarvan via een minder cerebraal, maar juist nabijer begrip van de leef- en omgevingskwaliteit.

Noten

- 1 Mijn rondgang omvatte de websites van relevante ministeries, aan de overheid gelieerde planbureaus en onderzoeksinstituten, relevante bedrijfs-, milieu- en klimaatorganisaties. Alle observaties dateren van de late lente en de vroege zomer van 2021.
- 2 Sociaal en Cultureel Planbureau (2020), *Op weg naar aard-*

gasvrij wonen – De energietransitie vanuit burgerperspectief; Sociaal en Cultureel Planbureau (2020), *Klimaatbeleid en de samenleving*; Vergelijkbare uitkomsten zijn te vinden in TU Delft (2021., *Eindrapport Klimaatrapadpleging*.

- 3 De Stemming, *rapport 2021*. De Stemming is een opinie-onderzoeksproject van de VRT en de Universiteit Antwerpen.
- 4 Voor een recente kritische

review van 'de' transitietheorie zie Faber, A. (2021), *Transitietheorie in de beleidspraktijk*: van *cherry-picking* naar robuuste onderbouwing, geaccepteerd voor publicatie in *Beleid en Maatschappij*, december 2021. Het apolitieke karakter van de transitietheorie is al veel langer in discussie, zie bijvoorbeeld het nog steeds aanstekelijke Shove E. and Walker G. (2007), *Caution!*

Pieter Leroy *Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid*

- Transition Ahead: Politics, Practice and Sustainable Transition Management, *Environment and Planning A*, pp. 39, 763-770. Soortgelijke kritische analyses over de sociaalwetenschappelijke lichtheid en het overdreven sturingsoptimisme zijn te vinden bij Noel Castree, Erik Swyngedouw, Frank Fischer, James Meadowcroft, Mike Hulme, Bruno Latour, Maarten Hajer en anderen.
- 5 Voor het 'origineel' zie *The Drawdown of Solutions*. In heel veel andere publicaties vindt men soortgelijke, gedepolitiiseerde redeneringen over het klimaatbeleid.
 - 6 Met een kritische blik op het simplisme in veel transitieverhalen heb ik enkele kenmerken van, voorwaarden en sturingsvarianten voor een fundamentele sociale verandering beschreven in Leroy, P. (2020), *Klimaat en sociale verandering – Valt de U-turn te sturen?*, in UCSIA, *U-turn – naar een nieuw sociaal contract*, Antwerpen, pp. 169-187.
 - 7 TNO (2020). *Energiearmoede en de energietransitie – energiearmoede beter meten, monitoren en bestrijden*. TNO zelf noemt het rapport een white paper. Het biedt vooral methodisch interessante aanzetten voor beleid, vanuit een brede en toch operationele omschrijving van energiearmoede. Zie voor recentere aanvullingen tno.nl.
 - 8 Stern, N. (2009). *Blueprint For a Safer Planet: How to Manage Climate Change and Create a New Era of Progress and Prosperity*, The Bodley Head, Londen.
 - 9 Leroy, P. (2020). De gele hesjes – Sociale geografie van een volkse milieubeweging, *Geografie*, mei 2020, pp. 14-19 en Leroy, P. (2020). Einde van de maand, einde van de wereld – over gele hesjes en groene politiek, *Ons Erfdeel*, 2020 (4), pp. 20-27.
 - 10 Van Muijen, M. (2021). Lessen van de Franse burger-klimaat-top, *S&D* 78 (2).
 - 11 Krieger, M.H. (1970). Six propositions on the poor and pollution, *Policy Sciences*, 1, pp. 311-324 was mijn eerste kennismaking met het thema milieu en ongelijkheid. In de jaren tachtig en negentig kregen vooral lokale aspecten van het probleem veel aandacht, mede door het optreden van de Amerikaanse 'environmental justice movement'. Tegelijk werd het, zeker met het Brundlandt-rapport *Our common future* (1987), ook een mondiaal thema, dat wetenschappelijk en politiek onder meer vertaald is in eerst de *Millenium Development Goals* (2000) en daarna de *Sustainable Development Goals* (2015).
 - 12 Chancel, L. et Piketty, T. (2015). *Carbon and inequality: from Kyoto to Paris – Trends in the global inequality of carbon emissions (1998-2013)*. Paris School of Economics.
 - 13 Malliet, P, Haalebos R. et Nicolas, E. (2019). *La fiscalité carbone aux frontières : ses impacts redistributifs sur le revenu des ménages français*, ADEME.
 - 14 Lévy, P.Z, Vanhille, J., Goedemé, T. and Verbist, G. (2020). *The association between the carbon footprint and the socio-economic characteristics of Belgian households*, Working paper, Antwerp University.
 - 15 TNO (2020). op. cit.
 - 16 Het Franse Observatoire de la Précarité Énergétique (ONPE) geeft jaarlijks een Tableau de bord de la précarité énergétique uit. De geciteerde cijfers komen uit de editie 2018.
 - 17 In elk geval het OFCE, het Observatoire français des conjonctures économiques, heeft een intussen lange lijst van onderzoeksrapporten en wetenschappelijke publicaties over het thema.
 - 18 Typerend is de recentste door het PBL gepubliceerde *Balans van de Leefomgeving, Burger in zicht, overheid aan zet*, PBL 2020. Mede gebaseerd op de hiervoor genoemde publicaties van het SCP en op onderzoek van CBS en WRR, domineert hierin een vooral cognitieve, op Ajzen en Fishbein's theorie van beredeneerd gedrag gebaseerde benadering van milieubesef en de daarvan kennelijk af te leiden (ongelijke) bereidheid tot milieugedrag en participatie aan klimaatbeleid.
 - 19 Voor een kort overzicht van onderzoek waaruit deze vaststelling – en haar beperkte relevantie – destijds al naar voren kwam, zie Leroy, P. and Nelissen, N. (1999). *Social and political sciences of the environment – three decades of research in the Netherlands*, International Books, vooral pp. 49-58.
 - 20 Sen, A. (1992). *Inequality reexamined*, Harvard; Nussbaum, M. (2011), *Creating capabilities*, Harvard; Schlosberg, D. (2007), *Defining environmental justice*, Oxford.
 - 21 Milanovic, D. (2016). *Global inequality*, Harvard; Piketty, T. (2004), *L'économie des inégalités*, La Découverte; Laurent, E. (2009). *Écologie et inégalités*, Revue de OFCE, vol. 109, pp. 33-57. Zie voor een recente update <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/165/revue-165.pdf>.
 - 22 Zie voor een heroverweging, vanuit dit perspectief, van de strategie van de sociaaldemocratie het recente Abou-Chadi, T, Mitteregger, R. and Mudde, C. (2021), *Left Behind by the Working Class? – Social Democracy's Electoral Crisis and the Rise of the Radical Right*, Friedrich-Ebert Stiftung, Berlin.

Pieter Leroy *Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid*

23 Het scherpst heb ik dit waargenomen in de periode dat Nijmegen Europese Groene Hoofdstad was (2018). een mooi succes voor de groene beweging en de Groen Links community in die stad. Het

wemelde van de initiatieven, maar die waren niet gericht op en bereikten ook nauwelijks mensen uit 'gewone', laat staan uit achterstandswijken. Het taalgebruik rondom duurzaamheid en klimaat speelde

daarbij geen onbelangrijke rol. Zie Kurstjens N. en Leroy, P. (2019). *Wat doen die mensen toch duurzaam? Observaties over Nijmegen als Europese Groene Hoofdstad*, Nijmegen.

Transities brengen per definitie ook verlies

We zullen op een andere manier moeten gaan wonen, reizen, consumeren en produceren teneinde de aarde van een klimaat-ramp te redden. Althans: dat volgt uit de transitie-ambities die hoog op de politieke agenda staan. Het ligt voor de hand daarbij te focussen op vernieuwing. Maar transities betekenen ook dat afscheid wordt genomen van het bestaande, en dat brengt verlies met zich mee. Politici moeten zich daar veel meer rekenschap van geven, anders lopen de zo gewenste veranderingen vast in tegenstand.

ANDREA FRANKOWSKI

Onderzoeker en opleidingsmanager bij de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en promovenda bij Tilburg University

De periode waarin we nu leven zou achteraf wel eens historisch geduid kunnen worden als de *transition twenties*. Transities – bijvoorbeeld naar een duurzame energievoorziening, een circulaire economie, kringlooplandbouw, klimaatadaptieve woonwijken en duurzame mobiliteit – zijn aan de orde van de dag. De afgelopen jaren is er veel beleid verschenen om deze transities voor elkaar te krijgen: het rijksbrede programma *Nederland Circulair 2050* (2016), de *Nationale Klimaatadaptatiestrategie* (2017), vijf sectorale *Transitieagenda's* (2018), het *Plastic Pact* (2019), het *Platform Kringlooplandbouw* (2019), een nationaal *Klimaatakkoord* (2019) en bijbehorend *Klimaatplan* (2020) zijn voorbeelden. Hiermee staan we pas aan het begin want richting 2030

en 2050 moet er nog veel gebeuren om de beoogde transitieambities te behalen. Er zullen dus ongetwijfeld nog veel agenda's, akkoorden en programma's volgen.

Bij alle politieke en publieke aandacht die er is voor transities valt op dat er slechts beperkt aandacht wordt besteed aan de sociale gevolgen ervan. Terwijl een gedegen afweging van de sociale gevolgen juist cruciaal is om de gewenste transities te volbrengen. Er is opvallend weinig aandacht voor bijvoorbeeld de vraag hoe inclusief (lees: betaalbaar) alternatieve energiesystemen eigenlijk zijn. Of in welke mate opkomende circulaire economieën nog baanzekerheid garanderen. Met name progressieve partijen dreigen hierdoor de aansluiting te verliezen met wat er momen-

Andrea Frankowski *Transities brengen per definitie ook verlies*

teel leeft in de samenleving. Ondertussen weten nieuwe partijen als de BBB en Forum voor Democratie zich sterk te profileren door zich handig op deze sociale gevolgen te richten.

Transities en het tekort aan een sociale politiek

Over de gehele breedte van het politieke spectrum hebben de traditionele politieke partijen de transitieretoriek van noodzakelijk gemaakte grootschalige veranderingen omarmd. Dat doen deze partijen met uiteenlopende onderbouwingen. Groene argumenten voor drastische systeemomwentelingen bestaan al sinds jaar en dag, maar hebben de laatste tijd sterk aan momentum gewonnen. Recenter opgekomen progressieve geluiden benadrukken de kracht van innovatie – nieuwe ideeën en technologieën zullen omwentelingen mogelijk maken – en het lonkend perspectief van een internationaal toonaangevende positie van ons land hierbij.

In de zakelijke, overwegend liberale beschouwingen op (financiële) kansen en risico's van de transities heeft er een omslag plaatsgevonden: het kan het best waard zijn de oude verdienmodellen los te laten, mits er aantrekkelijke, lonende alternatieven tegenover komen te staan. Elektriciteit en waterstof als toekomstige dominante aandrijvingen voor mobiliteit, bieden de markt nieuw potentieel. Ook in dit debat ontbreekt echter nog een sterk ontwikkeld sociaal geluid. Want wat doet dit met de dragers van de huidige dominante systemen?


In het ontstane vacuüm nestelen zich intussen nieuwe spelers, zoals de Boer Burger Beweging. Deze partij heeft niet alleen een Kamerzetel verworven, maar zit sinds de verkiezingen volgens de peilingen enorm in de lift. BBB profileert zich in het politieke speelveld als een nieuwe volkspartij en speelt handig in op 'gele hesjes'-sentimenten in de samenleving. Dat beperkt zich al lang niet meer tot het afwijzen van de stijgende kosten

van levensonderhoud, maar manifesteert zich intussen ook in bredere discussies over verschil en ongelijkheid: tussen arm en rijk, laag- en hoogopgeleid én stads- en plattelandsbewoners.

Terwijl politieke nieuwkomers op dit vlak een gevoelige snaar lijken te raken, krijgen traditionele partijen juist het verwijt zich van het volk te vervreemden. Dit terwijl de grote transities vermoedelijk nog grotere en ook nieuwe verschillen tussen burgers zullen opwerpen. TNO waarschuwt nu al voor 'energiearmoede': onderzoekers becijferden onlangs dat 550.000 huishoudens in Nederland te kampen hebben met een combinatie van slecht geïsoleerde huizen, hoge energierekeningen en lage inkomens.¹

Met 'koplopers' alleen gaat het niet lukken om grootschalige systeemveranderingen voor elkaar te krijgen

Hoewel diverse politieke partijen in recente verkiezingsprogramma's uitgebreid stilstaan bij de sociale gevolgen van andere actuele en prangende thema's – omtrent COVID-19 waarschuwen GroenLinks en D66 nadrukkelijk voor inkomensongelijkheid² en de PvdA benadrukt het belang van werkgaranties en (rechts)bescherming bij tegenslag³ – valt op dat met geen woord gerept wordt over de sociale gevolgen van specifiek de transities. Het Nederlandse politieke debat werd het afgelopen jaar gekenmerkt door sociale kwesties, zoals de Toeslagenaffaire, de toegenomen kansengelijkheid in het onderwijs, het woningtekort en de crisis in de jeugdzorg; de tijd is rijp om ook in relatie tot transities een steviger sociaal geluid te ontwikkelen.

A black and white photograph showing a wooden cross standing in a field of crops. The cross is made of two dark wooden beams. Below the cross, a rectangular wooden sign is attached to a post. The sign has bold, black, hand-painted text. The background consists of a cloudy sky and a field of dense, leafy plants.

**MET DIT BELEID
WORDTDE BOER
EEN ZELDZAAMHEID**

Andrea Frankowski *Transities brengen per definitie ook verlies*

Geen opbouw zonder afbouw en verlies

Dat er in transitiedenken weinig aandacht wordt besteed aan sociale aspecten hangt onder andere samen met de sterke gerichtheid op progressie: het opbouwen van iets nieuws staat centraal, en daarbij dus ook degenen die zich bezighouden met vernieuwing. Beleid richt zich veelal tot 'koplopers': degenen die nieuwe, alternatieve methoden of producten ontwikkelen en daarmee verondersteld vooroplopen in een gewenste ontwikkelrichting. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om bedrijven die klimaatvriendelijkere of circulaire manieren van werken ontwikkelen.

De sterke focus op koplopers is bijvoorbeeld terug te zien in het *Klimaatplan*, waarin een koplopersprogramma voor energie-intensieve industriële bedrijven is opgenomen. Om schadelijke milieueffecten te reduceren ten gunste van de energietransitie probeert het bedrijven als 'mede-architecten van een CO₂-vrij Nederland'⁴ te stimuleren over te gaan op duurzame energiebronnen en om restwarmte van productieprocessen aan de omgeving te leveren.

Koplopers bevinden zich met hun vernieuwende werkwijzen aanvankelijk in een experimentele onderstroom. Als hun innovatie raak blijkt te zijn en in een versnelling terecht komt, kan dit een omwenteling naar een nieuw systeem (een transitie) veroorzaken waarbij het alternatief als nieuwe standaard gaat gelden.⁵ Om die reden wordt er veel belang gehecht aan het in beweging brengen van deze groep aanjagers. Met 'koplopers' alleen gaat het echter niet lukken om de gewenste grootschalige systeemveranderingen voor elkaar te krijgen; 'het roer om' vereist dat gehele systemen, inclusief alle (andere) betrokkenen, in beweging komen.

Hoewel de term 'koploper' is ingestoken vanuit de op zichzelf constructieve idee dat vernieuwers die hun nek uitsteken een steuntje in de rug verdienen – variërend van aandacht tot subsidies – genereert het onbe-

doeld het beeld dat anderen achterblijven. Dit doet om allerlei redenen geen recht aan de realiteit van transities.⁶ Een al te eenzijdige gerichtheid op opbouw leidt bovendien af van afbouw, terwijl dit evengoed onderdeel uitmaakt van transities.⁷

Transities gaan onvermijdelijk ook gepaard met verlies. Dat is geen neveneffect, maar de bedoeling. Zonder afscheid van het bestaande, is er namelijk geen ruimte voor het nieuwe. Dat er betrokkenen zijn die verlies zullen ervaren of moeten incasseren, is daarom onvermijdelijk. Als een deel van de betrokkenen verlies lijdt en met dat verlies blijft zitten, ligt het niet voor de hand dat zij zich hard zullen inspannen om een gewenste transitie te laten slagen. Om die reden kunnen politiek en bestuur zich een gebrek aan aandacht voor afbouw en verlies niet veroorloven; dit kan de bereidwilligheid van betrokkenen om zich in te spannen voor transities zelfs ondermijnen.

Zakelijk én persoonlijk verlies in transities

Als er al aandacht wordt besteed aan datgene wat burgers en bedrijven (kunnen) verliezen in transities, wordt daarover in het publieke debat vooralsnog vooral in zakelijke termen gesproken. Verlies gaat dan over het financiële, het bedrijfsmatige. Voorstellen voor uitkoopregelingen voor boeren of een in het leven geroepen Taskforce Verdienvermogen Kringlooplandbouw adresseren dit type verlies zelfs expliciet. Die nadruk op financiële aspecten is ook logisch; bij transities komen nu eenmaal bij uitstek verdelingsvraagstukken kijken. De vraag wie uiteindelijk voor de gewenste verandering betaalt is natuurlijk uiterst relevant. Maar het wordt steeds duidelijker dat niet alleen de economische, maar juist ook de sociale houdbaarheid van transities onder druk staat.

Het verlies van mensen die omwille van transities afscheid moeten nemen van hun vertrouwde manieren van werken, strekt veel

Andrea Frankowski *Transities brengen per definitie ook verlies*

verder dan zakelijke of financiële belangen. Het zakelijke perspectief beziet verlies in dat opzicht slechts beperkt: het richt zich veelal op kosten en baten, de balans daartussen in absolute (hogere kosten dan baten) of relatieve (negatieve ontwikkeling in de verhouding tussen kosten en baten) termen en groei en krimp (de toe- of afname van winst en verlies). Betrokkenen in transitie hebben echter ook te maken met verlies in persoonlijke zin, het raakt hun identiteit, de ervaren erkenning, hun positie of traditie.

Het verlies van betrokkenen die met transitie gepaard gaat is daarmee meer dan een verlies aan 'verdienvermogen': de capaciteit om op lange termijn welvaart te genereren.⁸ Zelfs als zij met alternatieve, circulaire en klimaat-neutralere werkwijzen financieel uitkunnen en een goede boterham kunnen verdienen, gaat er voor hen iets verloren dat niet meer

Het verlies van betrokkenen die met transitie gepaard gaat, is vaak meer dan verlies aan verdienvermogen

terugkomt. Het is daarom niet verwonderlijk dat zij zich vasthouden aan datgene wat dreigt verloren te gaan, ook als ze de grondslag van hun verlies begrijpen of zelfs onderschrijven.

De aanhoudende boerenprotesten die sinds het najaar van 2019 plaatsvinden, illustreren hoezeer agrarische ondernemers zich wegens uitstootreductie-ambities en kringlooplandbouwaspiraties persoonlijk in het nauw gedreven voelen. Veel agrarische ondernemers werken al decennialang op het familiebedrijf, in de traditie van voorgaande generaties. Hun (voor)ouders hebben het huidige landbouwsysteem opgebouwd en

gemaakt tot wat het nu is: een presterend en internationaal gelauwerd systeem dat vele monden voedt, en waarvan het succes tot voor kort juist nog werd gedefinieerd door productieverhoging, intensivering en schaalvergroting. Dat is niet toevallig zo, het was gedurende lange tijd beleid: onder het motto 'nooit meer honger' introduceerde voormalig minister Sicco Mansholt na de Tweede Wereldoorlog landbouwbeleid dat volgens velen nu ecologisch niet langer houdbaar is.⁹

Dat er momenteel plannen klaarliggen op de ministeries van Financiën en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit om agrariërs uit te kopen en indien nodig zelfs te onteigenen¹⁰, is voor agrariërs dan ook zeer pijnlijk om te ervaren. Dat voelt als een persoonlijk verlies, ook omdat het onbedoeld oordeelt over voorgaande generaties.

Weerstand: zichtbaar geworden verlies

De sociale component van transitieverlies komt vaak pas naar voren als er zichtbare weerstand tegen een transitie ontstaat. In feite wordt het verlies dan pas waarneembaar. Een door Wolf onderscheiden drieslag van inhoudelijke, procedurele en relationele weerstand is in transitiedossiers goed terug te zien.¹¹ Regelmatig blijkt daarin ook een stevig gepersonaliseerde component aanwezig.

Inhoudelijke weerstand tegen een transitie – weerstand over beleidsinhoud, waarbij het nut en de noodzaak van voorgestelde maatregelen stevig in twijfel worden getrokken – is bijvoorbeeld terug te zien in discussies over de juistheid van stikstofcijfers. Kloppen de feiten waarop het stikstofbeleid gebaseerd is wel? Is er voldoende onderzoek gedaan? En zijn de door het RIVM gebruikte meetmethodes wel correct? Bij een dergelijke 'strijd om de bewijsvoering' kunnen ontstane inhoudelijke conflicten tussen voor- en tegenstanders snel groeien, met alternatieve 'bewijzen' als brandstof.¹²

Procedurele weerstand – weerstand geuit tegen de inrichting, vorm of timing van beleids-

Andrea Frankowski *Transities brengen per definitie ook verlies*

processen of een gebrek aan betrokkenheid bij de totstandkoming van beleid – speelde onder andere een rol bij de onderhandelingen over het *Klimaatakkoord*.¹³ Niet alleen duurde het totstandkomingsproces een eeuwigheid – door voormalig staatssecretaris Stientje van Veldhoven treffend omschreven als ‘bijna een nieuwe formatie’¹⁴ – onderweg verloor het Klimaatberaad ook het commitment van diverse milieuorganisaties en vakbond FNV.¹⁵

Naast de vele inhoudelijke en procedurele discussies die momenteel plaatsvinden over transitiebeleid, is het opvallend dat het debat ook regelmatig onttaardt in een *persoonlijk (relationeel) conflict*. Denk aan de reeks relationele escalaties in de landbouwsector na een pleidooi van politici voor halvering van de veestapel en de presentatie van voorgenomen emissiereductiemaatregelen zoals een verbod op eiwitrijk veevoer. Kamerleden werden bedreigd, de minister van LNV werd klemgereden door tractoren, partijen beschuldigen elkaar van ongepast gedrag en aangiftes vlogen over en weer. Hoewel de waarde van weerstand niet onderschat moet worden¹⁶ – het is in zekere zin een vorm van betrokkenheid en kan ook juist een vruchtbare bron zijn om in actie te komen voor de publieke zaak – zijn dergelijke gepersonaliseerde escalaties vermoedelijk niet erg bevorderlijk voor het bereiken van transities.

Transitieverlies als sociale kwestie

Het persoonlijke karakter van discussies in diverse transitiedossiers maakt (soms pijnlijk) duidelijk hoezeer betrokkenen transitieverlies ervaren. Het legt bloot hoe diepgeworteld transitieverlies eigenlijk is in sociale structuren en dat er voor beleidsmakers en politici op dit vlak nog werk aan de winkel is. Zeker nu transitieambities in omvang blijven toenemen, doen politiek en bestuur er goed aan om het verlies dat daarbij hoort te adresseren en daarbij ook meer aandacht te besteden aan diverse sociale aspecten.

Oog hebben voor het persoonlijke verlies van betrokkenen voorbij wat bedrijfsmatig verloren gaat, kan helpen om een perspectief te schetsen voorbij de verontzekering: het gevoel dat bestaanszekerheid onder druk komt te staan, bijvoorbeeld doordat levensonderhoud en een toekomstperspectief niet meer gegarandeerd zijn. Het is raadzaam om perspectief te bieden, zoals het vooruitzicht op

Degenen die zich bezighouden met vernieuwing staan steeds centraal

een alternatieve loopbaan, zicht op omscholing of hulp en ondersteuning bij de beleefde sprong in het diepe. Afscheid nemen van een verworven positie gaat nu eenmaal gemakkelijker als er een redelijk vooruitzicht als alternatief tegenover staat. Ook raadzaam is het om simpelweg de bijdrage te erkennen die betrokkenen leveren aan wat de samenleving wenst, in plaats van dat ze het negatieve frame van ‘schuldige’ of ‘vervuiler’ opgeplakt krijgen.

Daarbij helpt het om transities meer dan nu het geval is te bezien als een collectieve ambitie die door de gemeenschap als geheel gedragen wordt. Een gezamenlijke verantwoordelijkheid biedt kansen om na te denken over de vraag hoe lusten en lasten – dus zowel winst als verlies – evenrediger kunnen worden gedeeld. Tot dusverre is beleid vooral selectief van aard: behalve koploperprogramma’s zijn er ook veel maatregelen die verlies op specifieke categorieën afwentelen.

Zo heeft de landbouwsector de afgelopen jaren een flinke reeks uitstootreductiemaatregelen op zich af zien komen en geldt vanaf begin 2021 een CO₂-heffing voor industriële

Andrea Frankowski *Transities brengen per definitie ook verlies*

bedrijven met hoge emissies.¹⁷ Dergelijke maatregelen zijn vanuit beleidsoogpunt weliswaar logisch – hier valt de grootste slag te winnen en het lijkt op het eerste gezicht gerechtvaardigd om de grootste ‘vervuilers’ te laten opdraaien voor de kosten – maar negeert dat bepaalde betrokkenen als zondebok worden geslachttofferd. Vanuit een historisch perspectief bezien is het bovendien niet altijd terecht.

Het is de vraag hoe sociaal houdbaar het is als een kleine groep verlies moet incasseren terwijl de gehele samenleving verantwoordelijk is: iedereen valt (op zijn minst als gebruiker of consument) wel wat te verwijten als het om vervuiling gaat. Voor de personen die het verlies dragen, voelt het onrechtvaardig dat ze verantwoordelijk gehouden worden voor de acties en gedragingen van allen.

Recente gebeurtenissen, waaronder in de kringlooplandbouw, zouden zomaar eens een voorbode kunnen zijn van wat er nog komen gaat op andere terreinen. De voortekenen zijn elders niet per se gunstig: de weerstand tegen

wind op land (windturbines en windmolens in de nabijheid van woon- en leefgebieden) neemt momenteel in rap tempo toe, onder andere zichtbaar in een toenemend aantal Kamervragen, protesten in diverse provincies en televisie-uitzendingen waarin cijfers over gezondheidseffecten ter discussie worden gesteld.¹⁸

Om de gewenste transities te laten slagen, moet de politiek er alles aan gelegen zijn met oplossingen te komen die recht doen aan de situatie van alle betrokkenen. Er is daarbij juist nu behoefte aan een steviger sociaal verhaal, een verhaal over een eerlijke verdeling van lusten en lasten, met rechtvaardige maatregelen en waarin perspectief geschetst wordt en zekerheid geboden wordt voor degenen die alles dreigen te verliezen.

Dit artikel is gebaseerd op het eerder verschenen NSOB-essay ‘Omgaan met verlies in transities’ (2021) dat de auteur samen met collega-onderzoekers Martin Schulz, Martijn van der Steen en Laura Schröer schreef.

Noten

- 1 TNO, De feiten over energietransitie in Nederland. Inzicht op nationaal en lokaal niveau, 2021.
- 2 GroenLinks, Tijd voor nieuw realisme, Verkiezingsprogramma 2021; D66, Een nieuw begin, Verkiezingsprogramma 2021-2025.
- 3 PvdA, Ons plan voor een eerlijker en fatsoenlijker Nederland, Verkiezingsprogramma 2021-2025.
- 4 Koploperprogramma Het zesde cluster, Klimaattransitie door De Nederlandse Industrie, 22 oktober 2020.
- 5 Frankowski, A., Schulz, M., Steen, M. van der & Schroër, L. (2021). *Omgaan met verlies in transities. Voorbij een focus op koplopers*. NSOB, Den Haag.
- 6 Frankowski, A., Schulz, M., Steen, M. van der & Schroër, L. (2021). *Omgaan met verlies in transities. Voorbij een focus op koplopers*. NSOB, Den Haag.
- 7 Bode, N., Buchel, S., Diercks, G., Lodder, M., Loorbach, D., Notermans, I., Raak, R. van, Scherpenisse, J. & Steen, M. van der. (2020). *Sturing in transities: een raamwerk voor strategiebeoordeling*. DRIFT (Erasmus Universiteit Rotterdam), Rotterdam.
- 8 Taskforce verdienvermogen kringlooplandbouw. Goed boeren kunnen boeren niet alleen. Den Haag, 2019.
- 9 Nationaal Historisch Museum, Sicco Mansholt (1908-1995) – Architect van Europees landbouwbeleid, december 2019.
- 10 NRC, Kabinet heeft plannen voor onteigening honderden boeren, nieuwsbericht, 5 september 2021.
- 11 Wolf, E. (2018). *How policy conflict escalates. The case of the Oosterweel highway in Antwerp*. Proefschrift. Universiteit Antwerpen, Antwerpen; Frankowski, A., Schulz, M., Steen, M. van der & Schroër, L. (2021). *Omgaan met verlies in transities. Voorbij een focus op koplopers*. NSOB, Den Haag.
- 12 Wolf, E., & Van Dooren, W. (2017). *De waarde van weerstand: Wat Oosterweel ons leert over de Oosterweelverbinding*. Pelckmans Pro.
- 13 Frankowski, A. & Norbruis, F. (2020). Het akkoord als vehikel voor eigenaarschap én zeggenschap. In: Ferwerda, M.,

Andrea Frankowski *Transities brengen per definitie ook verlies*

- Frissen, P., Schulz, M. & Twist, M. van (Red.). *De politiek, netwerken en het politieke*. Jubileumbundel 30 jaar NSOB. NSOB, Den Haag.
- 14 Uitzending EénVandaag, 1 augustus 2019, D66'er Stientje van Veldhoven geeft inkijkje in de Klimaatonderhandelingen.
- 15 Trouw, "Klimaatakkoord zonder milieubeweging is flets en onbestendig", 20 december 2018.
- 16 Wolf, E., & Van Dooren, W. (2017). *De waarde van weerstand: Wat Oosterweel ons leert over de Oosterweelverbinding*. Pelckmans Pro.
- 17 Brief van de minister van Economische Zaken en Klimaat, Kabinetsaanpak Klimaatbeleid (kst-32 813, nr. 342), 28 juni 2019.
- 18 Uitzending De Hofbar, 30 maart 2020, Windmolens zorgen voor overlast door ontoereikend RIVM-rapport.

ESSAYWEDSTRIJD

Wat staat in dat nieuwe sociaal contract?

Een nieuw sociaal contract. Het is de aanbevolen remedie tegen heel veel hedendaagse problemen. Maar wat staat daar eigenlijk in? Wie sluit het met wie? Is het iets van de politiek of van de burger? Van de staat of van de samenleving? En is er eigenlijk een sociaal-democratische versie van het sociaal contract? Zoals zo vaak komt het bij veelgebruikte frasen aan op de analyse en de uitwerking.

Dus: hoe moeten we verder? Het debat over de samenhang in de samenleving, de verdeling van onzekerheden in een moderne economie. De gedachte dat de overheid er moet zijn voor de burger. Dat we wetten samen maken. Het zijn allemaal onderdelen van dat befaamde sociale contract. Maar zoals zo vaak: als iets overal over gaat, gaat het eigenlijk nergens meer over.

De Banning Prijs 2022 zoekt een antwoord op die vragen. Schrijf er een compact en prikkelend essay van maximaal 2000 woorden over en stuur dat **vóór 19 december** via *info@banningvereniging.nl* aan de jury die onder leiding staat van Mei Li Vos.

Deelnemers zijn niet ouder dan 40 jaar.

De prijsuitreiking is **21 februari in de Rode Hoed**, voorafgaand aan de Banning Lezing door FNV-voorzitter Tuur Elzinga.

Prijzen: € 1000 voor de winnaar, € 250 voor de overige drie genomineerden.

Meer informatie: www.banningvereniging.nl

Ding mee naar de
BANNING PRIJS
2022

Macht en tegenmacht: de rol van de rechter is toegenomen

Naar aanleiding van onder meer de Urgenda-zaak pleiten critici ervoor de rol van de rechter te beperken in politiek gevoelige geschillen: stop het toga-activisme! Politieke partijen doen er goed aan de rechter te verdedigen. De rol van de rechter dient niet te worden ingeperkt, maar moet worden versterkt.

ROB VAN DER HULLE

Rob van der Hulle is als advocaat, politicoloog en als research fellow verbonden aan het Onderzoekcentrum voor Staat en Recht van de Radboud Universiteit Nijmegen en schrijft dit artikel op persoonlijke titel

Eerder dit jaar verscheen het boek *Twee pijlers. Het wankel evenwicht in de democratische rechtsstaat* van Ruud Koole.¹ In dit boek gaat Koole uitgebreid in op de machtscheiding binnen een democratische rechtsstaat zoals Nederland. Koole bespreekt hoe het met de machtscheiding op dit moment is gesteld. Met de toeslagenaffaire in het achterhoofd, had dit boek niet op een geschikter moment kunnen komen.

In zijn analyse onderscheidt Koole twee pijlers: een electorale pijler en een niet-electorale pijler.² De electorale pijler bestaat uit politieke partijen, de regering en het parlement, die besluiten nemen op basis van een direct of indirect kiezersmandaat. De door Koole bedoelde niet-electorale pijler wordt gevormd door overheidsinstellingen die niet over een kiezersmandaat beschikken, maar besluiten nemen die maatschappelijk en politiek belangrijke gevolgen kunnen hebben. Daarbij doelt Koole onder meer op de rechterlijke macht.

In het vorige nummer van *S&D* is reeds uitvoerig ingegaan op belangrijke elementen

van Kooles betoog.³ In deze bijdrage richt ik mij op een element dat nog niet ter sprake is gekomen. Koole concludeert dat het vereiste evenwicht binnen de electorale pijler, maar ook dat tussen de electorale pijler en niet-electorale pijler, wankel is geworden mede als gevolg van belangrijke uitspraken van de rechter, zoals die in de Urgenda-zaak en recente uitspraken over stikstof.⁴

In de Urgenda-zaak heeft de rechter de Staat opgedragen de uitstoot van broeikasgasen eind 2020 met minimaal 25% te doen verminderen ten opzichte van de uitstoot eind 1990.⁵ In de stikstofuitspraken verklaarde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het Nederlandse stikstofbeleid, waarmee werd beoogd de stikstof op beschermde natuurgebieden te verminderen en daarmee vergunningverlening te vergemakkelijken, in strijd met Europese natuurwetgeving.⁶

Hoewel Koole meent dat het te ver gaat om te stellen dat we tegenwoordig in een 'dikastocratie' leven, komen de grenzen van rechterlijk activisme volgens hem wel in beeld en zijn

deze grenzen in sommige gevallen, zoals in de Urgenda-zaak, overschreden. Koole meent dat de rechter meer ruimte zou moeten laten aan de instellingen uit de electorale pijler, in het bijzonder de regering en het parlement, die zich op een kiezersmandaat kunnen beroepen.⁷

Zonder afbreuk te willen doen aan het belang van Kooles analyse, zijn daarbij naar mijn mening wel enkele kanttekeningen te plaatsen. Mijns inziens is het niet zonder meer gezegd dat de rol van de rechter te groot is geworden. Soms lijkt onvoldoende te worden onderkend dat het in zaken waarin de rechter een te vergaand oordeel zou hebben gegeven vaak in essentie neerkwam op het uitleggen en toepassen van het relevante recht. Een en ander is bij uitstek de taak van de rechter.

Daarnaast is het de vraag of een toegenomen rol van de rechter heel bezwaarlijk is. Zoals de toeslagenaffaire en de discussie over bestuurlijke verandering in reactie daarop illustreren, is een kritische rechterlijke macht juist van groot belang. Zoals ik hierna zal betogen had Koole dat sterker kunnen benadrukken en gaat hij mijns inziens te veel mee met de in de media, maar ook in de politiek, geuite kritiek op de rechter.⁸

Voor een goed begrip kan hierbij worden opgemerkt dat deze kritiek zich niet lijkt te richten op een specifieke rechter of een rechterlijke instantie. Daarbij moet worden bedacht dat Nederland diverse rechterlijke instanties kent. Tot de rechterlijke macht behoren onder meer de rechtbanken, de gerechtshoven en de Hoge Raad die zijn belast met de behandeling van civiele zaken en strafzaken. Daarnaast heeft de wetgever in de loop van de twintigste eeuw een uitgebreid stelsel van bestuursrechtspraak in het leven geroepen, met de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en de Centrale Raad van Beroep als hoogste bestuursrechters, afhankelijk van het type geschil. Ondanks pleidooien voor samenvoeging van deze verschillende rechtscolleges, is het zo ver nog niet gekomen.

Mede door het bestaan van diverse rechterlijke instanties lijkt de actuele kritiek op de rol van de rechter zich te richten op de rechter in brede zin. De kritiek op de hiervoor genoemde stikstofuitspraken spitste zich toe op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als bevoegde rechter om daarover te oordelen. Urgenda betrof een civiele zaak. Het door de Haagse rechtbank in eerste aanleg uitgesproken reductiebevel leidde tot veel kritiek. Het Haagse gerechtshof en de Hoge Raad, die dit bevel in stand lieten, werden vervolgens ook onderdeel van de kritiek.

De ‘political question doctrine’ en de machtenscheiding

Bij zijn bespreking van het vereiste evenwicht tussen de electorale pijler en de niet-electorale pijler gaat Koole onder meer in op de Amerikaanse ‘political question doctrine’.⁹ Deze door het Amerikaanse Hoogerechtshof erkende doctrine heeft betrekking op de afbakening van de rol van de rechter ten opzichte van de andere staatsmachten en houdt in dat de Amerikaanse federale rechter zich in sommige geschillen afzijdig moet houden door van een inhoudelijke beoordeling af te zien. Concreet is dit het geval als het voorliggende geschil raakt aan een onderwerp dat volgens de Amerikaanse grondwet aan de andere staatsmachten is voorbehouden of als het ontbreekt aan concrete en bruikbare rechtsnormen.¹⁰

Koole suggereert dat deze doctrine van wezenlijk belang is voor de machtenscheiding op federaal niveau in de Verenigde Staten, en daarmee voor de verhouding tussen de rechter enerzijds en regering en parlement anderzijds. In *S&D* heeft Koole enige tijd geleden ook voor het ‘herstel’ van de ‘political question doctrine’ gepleit, daarmee suggererend dat de doctrine niet langer zou bestaan.¹¹

Anders dan Koole lijkt te veronderstellen, gaat het echter te ver om aan te nemen dat de political question doctrine in de Verenigde

Staten niet langer bestaat. De moderne variant van deze doctrine dateert van 1962.¹² In dat jaar deed het Hooggerechtshof uitspraak in de zaak *Baker v. Carr*.¹³ In die zaak zette het Hooggerechtshof de contouren van de political question doctrine uitdrukkelijk uiteen. Hoewel het Hof de doctrine niet vaak toepast, heeft het dat in 2019 nog gedaan in een zaak over ‘political gerrymandering’: het vaststellen van kiesdistricten op basis van de politieke voorkeur van kiezers. Door kiesdistricten op een kunstmatige en strategische manier vorm te geven, weet een politieke partij zichzelf van een meerderheid van het aantal zetels te verzekeren.

Het Hooggerechtshof oordeelde dat geschillen hierover als een ‘political question’ hebben te gelden en dat de rechter zich daarover niet kan uitspreken.¹⁴ Een analyse van de rechtspraak leert dat lagere rechters de doctrine vaker toepassen, vooral in geschillen waarin beslissingen van de regering op het gebied van het buitenlands beleid ter discussie worden gesteld.¹⁵

Tegelijkertijd moet het belang van de political question doctrine voor de Amerikaanse rechtspraak ook weer niet worden overschat. Toepassing van de doctrine ligt alleen in uitzonderlijke gevallen in de rede. De doctrine is nadrukkelijk geen instrument voor de rechter om politiek gevoelige geschillen op voorhand te weren. De enkele politieke gevoeligheid van een geschil maakt daarom nog geen ‘political question’. Of zoals het Amerikaanse Hooggerechtshof het in *Baker v. Carr* formuleerde: ‘The doctrine of which we treat is one of political questions, not one of political cases.’¹⁶

Als gezegd, is bepalend of het voorliggende geschil raakt aan een onderwerp dat volgens de Amerikaanse grondwet aan de andere staatsmachten is voorbehouden, dan wel of het ontbreekt aan concrete en bruikbare rechtsnormen. Het uitleggen en toepassen van wetgeving en grondrechten, waar veruit de meeste geschillen die aan de Amerikaanse federale rechter worden voorgelegd in es-

sentie op neerkomen, is volgens het Hooggerechtshof bij uitstek de taak van de rechter en levert geen political question op.¹⁷

Voor de analyse van het evenwicht tussen de electorale pijler en niet-electorale pijler is het van belang dat het Nederlandse recht nauwelijks ruimte biedt voor een vergelijkbare doctrine. Voor het krijgen van een inhoudelijk oordeel moet aan twee voorwaarden zijn voldaan: de rechter moet bevoegd zijn om van het geschil kennis te nemen en de eiser moet ontvankelijk zijn in zijn vordering.

De wetgever is een belangrijke en misschien wel de enige reële tegenmacht

In het arrest *Guldemon/Noordwijkerhout* uit 1915 heeft de Hoge Raad de in artikel 112 van de Grondwet neergelegde rechterlijke bevoegdheid ruim uitgelegd.¹⁸ Sindsdien staat vast dat de burgerlijke rechter vrijwel altijd bevoegd is om van een geschil kennis te nemen, mits de eiser zijn betoog op de juiste wijze insteekt door een beroep te doen op regels van het burgerlijk recht.

Dit is een eenvoudig te nemen horde: door enkel te stellen dat bijvoorbeeld sprake is van een onrechtmatige daad, is de bevoegdheid van de rechter gegeven en is eiser ‘binnen’. Daar komt bij dat ook de ontvankelijkheidsvoorwaarden niet of nauwelijks een strobreed in de weg leggen. Het belangrijkste vereiste is neergelegd in artikel 3:303 van het Burgerlijk Wetboek en houdt in dat eiser voldoende belang moet hebben. Dit belang wordt in de regel geacht aanwezig te zijn. Een en ander maakt de toegang tot de Nederlandse rechter zeer ruim.¹⁹

De ruime toegang tot de rechter nader bezien

Deze ruime toegang tot de rechter wordt in bepaalde opzichten verder versterkt. Koole wijst daar in zijn boek terecht op.²⁰ Een eerste factor die de toegang tot de rechter versterkt, is de mogelijkheid voor belangenorganisaties om zogenoemde algemeen belangacties in te stellen. Een wezenlijk aspect van algemeen belangacties is dat daarmee wordt opgekomen voor een belang van de samenleving als geheel of van een bepaalde groep. De mogelijkheid hiertoe is neergelegd in het in 1994 in werking getreden artikel 3:305a van het Burgerlijk Wetboek.

Daarmee heeft de wetgever eerdere rechtspraak van de Hoge Raad die dergelijke acties mogelijk maakte uitdrukkelijk aanvaard. Ook Urgenda betrof een algemeen belangactie. In deze zaak werd opgekomen voor het belang van de huidige en toekomstige generaties Nederlanders bij het tegengaan van de negatieve gevolgen van klimaatverandering. Een ander voorbeeld van een algemeen belangactie is de SGP-zaak, waarin door een organisatie die zich bezighield met de positie van vrouwen werd opgekomen voor het algemeen belang van alle burgers in Nederland bij handhaving van het grondrecht op gelijke behandeling door de Staat.²¹ Deze organisatie was weliswaar niet verbonden aan de SGP, maar wist via de rechter af te dwingen dat de Staat maatregelen moest treffen om ervoor te zorgen dat de SGP ook aan vrouwen het passief kiesrecht zou toekennen.

Een tweede factor die de ruime toegang tot de rechter verder versterkt, raakt aan de door de rechter te verrichten inhoudelijke beoordeling en het leerstuk van de onrechtmatige daad. Sinds het arrest Lindenbaum/Cohen uit 1919 staat vast dat een onrechtmatige daad niet alleen kan bestaan uit een inbreuk op een recht of een schending van een wettelijke plicht, maar ook uit een schending van de in het maatschappelijke verkeer in acht te nemen zorgvuldigheid.²² Daarmee introdu-

ceerde de Hoge Raad een derde, in beginsel zeer ruime, onrechtmatigheidscategorie.

Het belang hiervan kan moeilijk worden overschat. Deze derde categorie stelt de rechter in staat om vrijwel ieder overheidsop-treden aan een beoordeling te onderwerpen en vormt een vangnet voor gevallen die niet kunnen worden aangemerkt als een inbreuk op een recht of strijd met een wettelijke plicht. Daarbij is van belang dat de inhoud van de maatschappelijke zorgplicht niet is uitgewerkt en daardoor kan variëren afhankelijk van diverse criteria en gezichtspunten. Vaak gaat het daarbij in essentie om een belangafweging tussen de vrijheid van eenieder om te handelen naar zijn of haar eigen inzichten en de gerechtvaardigde belangen van anderen. Deze belangenafweging kan resulteren in een negatieve verplichting om iets na te laten, maar ook in een positieve verplichting om iets te doen ter bescherming van de belangen van anderen.²³

Een belangrijk voorbeeld van een leerstuk dat nauw verband houdt met de maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm is gevaarzetting: het creëren van een situatie die bij een ander tot schade of letsel kan leiden. Of gevaarzetting een onrechtmatige daad oplevert, is onder meer afhankelijk van de kans dat een ongeval ontstaat, de ernst van de mogelijke gevolgen daarvan, en de mate van bezwaarlijkheid van het treffen van voorzorgsmaatregelen.²⁴

Een derde factor die bijdraagt aan een ruime toegang tot de rechter hangt samen met de doorwerking van internationaal recht. Uitgangspunt is dat internationaal recht in Nederland rechtstreeks doorwerkt in de nationale rechtsorde. Dit betekent dat onder meer het bestuur aan het internationale recht is gebonden en daarmee rekening moet houden. Onder bepaalde omstandigheden kunnen ook burgers daarop een beroep doen voor de rechter. Op grond van artikel 93 van de Grondwet geldt dit onder meer voor rechtstreeks werkende bepalingen van verdragen, waaronder de in mensenrechtenverdragen opgenomen grondrechten.

Een belangrijk voorbeeld van een dergelijk verdrag is het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). In Urgenda waren onder meer artikel 2 en artikel 8 EVRM aan de orde. Daarin zijn het recht op leven respectievelijk het recht op eerbiediging van het privé-, familie- en gezinsleven neergelegd. Artikel 94 van de Grondwet bepaalt dat dergelijke verdragsbepalingen voorrang hebben op nationaal recht. In een voorkomend geval zal de rechter strijdig nationaal recht buiten toepassing moeten laten.

Zoals Urgenda illustreert, kunnen rechtstreeks werkende grondrechten uit mensenrechtenverdragen ook een rol spelen bij de invulling van de hiervoor besproken maatschappelijke zorgplicht. Artikel 93 en artikel 94 van de Grondwet kennen aldus een belangrijke rol toe aan de rechter bij de doorwerking van grondrechten en vormen daarmee tegelijkertijd een belangrijke relativering van het in artikel 120 van de Grondwet neergelegde toetsingsverbod. Dit toetsingsverbod staat eraan in de weg dat de rechter formele wetgeving, dat wil zeggen wetgeving die door de regering en het parlement gezamenlijk tot stand komt, toetst aan de Grondwet, het Statuut en aan ongeschreven fundamentele rechtsbeginselen.²⁵ De rechter kan en moet dergelijke wetgeving op grond van artikel 93 en artikel 94 van de Grondwet echter wel toetsen aan grondrechten uit mensenrechtenverdragen.²⁶

De politieke rol van de rechter genuanceerd

De hiervoor geschetste ruime toegang tot de rechter maakt dat de rechter al snel kan worden geconfronteerd met zaken die een duidelijke politieke dimensie hebben, bijvoorbeeld omdat zij raken aan de bevoegdheden van de regering en het parlement, of omdat zij belangrijke politieke en maatschappelijke gevolgen kunnen hebben. In navolging van andere auteurs spreekt Koole daarom ook wel over de 'politieke rol' van de rechter.²⁷

Mijn stelling is dat de wetgever deze rol van de rechter impliciet en expliciet mogelijk heeft gemaakt en heeft aanvaard. Dit geldt in het bijzonder voor de hiervoor genoemde mogelijkheid voor belangenorganisaties om algemeen belangacties in te stellen. Daarbij heeft de wetgever uitdrukkelijk aanvaard en het mogelijk willen maken dat bij de rechter wordt opgekomen voor belangen van de samenleving als geheel of van een bepaalde groep burgers.

De toegang tot de Nederlandse rechter is door de wetgever bewust heel ruim gemaakt

Mijns inziens zou de kritiek op de rechter, bijvoorbeeld in reactie op Urgenda, zich daarom niet zozeer moeten richten op de rechter, maar op de wetgever die de lat voor algemeen belangacties bewust heel laag heeft willen leggen. Ook voor de hiervoor genoemde twee andere factoren geldt dat de wetgever geen reden heeft gezien om in te grijpen of om de rechtsspraak van de Hoge Raad te corrigeren. Integendeel: de wetgever en de grondwetgever hebben de door de Hoge Raad geïntroduceerde derde onrechtmatigheidscategorie en de doorwerking van het internationale recht uitdrukkelijk in de wet respectievelijk de Grondwet verankerd. Hoewel Koole erkent dat de toegenomen rol van de rechter voor een deel een gevolg is van beslissingen van de wetgever, had hij dit mijns inziens zwaarder mogen aanzetten.²⁸

Tegelijkertijd is het, zoals eerder gezegd, de vraag of een toegenomen rol van de rechter heel bezwaarlijk is. Deze vraag is vooral actueel in het licht van de huidige discussie over macht en tegenmacht naar aanleiding van de

toeslagenaffaire. Daarbij speelt ook de nauwe verwevenheid tussen regering en parlement een belangrijke rol. Zoals Koole heeft opgemerkt, is dit monisme in een parlementair stelsel met de vertrouwensregel min of meer onvermijdelijk en vanuit democratisch oogpunt ook tot op zekere hoogte wenselijk als voorwaarde om regeren mogelijk te maken.²⁹ Dualisme in pure vorm zou coalitiekabinetten met smalle marges zeer kwetsbaar maken omdat op voorhand niet zeker is dat een meerderheid van het parlement het voorgenoemen kabinetsbeleid en het kabinet als geheel steunt. Voor het kabinet bestaat daardoor steeds het risico om naar huis te worden gestuurd.³⁰ Mijn stelling is dat de rechter binnen dit speelveld een belangrijke en misschien wel de enige reële tegenmacht vormt.

Illustratief hiervoor is ook de kritiek op de rechter in de toeslagenaffaire: door zich onvoldoende kritisch op te stellen, heeft de rechter volgens critici mede bijgedragen aan de toeslagenaffaire. Hoewel ik niet wil afdoen aan die kritiek, merk ik wel op dat dit pleidooi voor een actievere rechter wringt met de kritiek op de rechter inzake Urgenda en andere zaken waarin de rechter volgens sommigen juist een te vergaand oordeel heeft gegeven.³¹ De kritiek op de rechter lijkt op dit punt niet consistent.³²

Opvallend is dat Koole deze nuanceringen nauwelijks aan de orde laat komen, terwijl zij voor het debat over de rol van de rechter en het evenwicht tussen de electorale pijler en niet-electorale pijler vrij wezenlijk zijn. Daar komt nog een aanvullende kanttekening bij. In zijn boek wijst Koole op het belang van rechterlijke terughoudendheid.³³ Onbesproken blijft echter dat de rechter in diverse opzichten al terughoudendheid betracht. Zo is het vaste rechtsspraak van de Hoge Raad dat het voor de rechter niet mogelijk is om de wetgever op te dragen wetgeving met een specifieke inhoud vast te stellen. Hoewel deze afwijzing van (specifieke) wetgevingsbevelen sterk is bekritiseerd, houdt de Hoge Raad daar nog altijd aan vast.³⁴ Daarom benadrukte hij

in Urgenda dat de Staat de volledige vrijheid zou behouden om te bepalen hoe hij aan het reductiebevel zou voldoen.³⁵

Een vergelijkbare terughoudendheid neemt de rechter in acht wanneer hij wordt geconfronteerd met geschillen over kwesties die op het moment waarop de rechter zich daarover buigt nog onderwerp zijn van het lopende politieke besluitvormingsproces. De rechter ziet in dat geval van een inhoudelijke beoordeling af om het lopende politieke besluitvormingsproces niet te doorkruisen. De uitspraak van de Haagse rechtbank over het veelbesproken Oekraïne-referendum en die over de daaropvolgende intrekking van de Wet raadgevend referendum zijn illustratief hiervoor.³⁶

Een pleidooi voor een actievere rechter in de toeslagenaffaire wringt met de kritiek dat deze met het Urgenda-vonnis te ver is gegaan

In eerstgenoemde uitspraak kwam Forum voor Democratie in verzet tegen de wijze waarop de regering uitvoering had gegeven aan de negatieve uitslag van het Oekraïne-referendum.³⁷ De Wet raadgevend referendum schreef voor dat de regering na afloop van het referendum zo spoedig mogelijk een wetsvoorstel zou indienen. Dit wetsvoorstel kon strekken tot intrekking van de goedkeuringswet van het associatieverdrag tussen de Europese Unie, haar lidstaten en Oekraïne, dan wel tot inwerkingtreding van de goedkeuringswet. In plaats daarvan koos de regering voor aanvullende onderhandelingen over het eventueel aanpassen van het associatieverdrag. Volgens Forum voor Democratie was dit in strijd met de Wet raadgevend referendum.

De rechtbank zag echter van een inhoudelijke beoordeling af omdat ten tijde van deze procedure het politieke besluitvormingsproces nog gaande was. Voor dezelfde benadering koos zij in een latere procedure over de voorgenomen intrekking van de Wet raadgevend referendum.³⁸ De intrekkingwet was zo vormgegeven dat het onmogelijk werd gemaakt om de intrekking van de Wet raadgevend referendum aan een referendum te onderwerpen. Stichting Meer Democratie startte daarop een procedure met als doel dat de intrekkingwet alsnog aan een referendum kon worden onderworpen. De Haagse rechtbank ging daar zonder inhoudelijke beoordeling niet in mee. Bepalend was ook hier dat het politieke besluitvormingsproces ten tijde van de procedure nog gaande was. In Urgenda was van een lopend politiek besluitvormingsproces overigens geen sprake. Integendeel: de vorderingen in Urgenda strekten er juist toe dat dit besluitvormingsproces alsnog zou worden opgestart.

Een ander voorbeeld van rechterlijke terughoudendheid raakt aan geschillen over beslissingen van de regering op het gebied van het buitenlands beleid.³⁹ Ook in dergelijke geschillen betracht de rechter grote terughoudendheid. Daarvoor acht hij mede van belang dat beslissingen op het gebied van het buitenlands beleid bij uitstek een politiek karakter hebben en politieke afwegingen vergen. Voorbeelden van dergelijke zaken zijn die over het verlenen van politieke steun aan het militaire optreden in Afghanistan, het deelnemen aan militaire acties in voormalig Joegoslavië en zeer recent nog het al dan niet terughalen van vrouwen en kinderen uit het strijdgebied van IS in Syrië en Irak. Het is vaste rechtspraak dat het niet aan de rechter is om de vereiste politieke afwegingen op dit beleidsterrein te maken.⁴⁰

Conclusie

De hiervoor besproken nuanceringsen doen er niet aan af dat Koole een mooi boek heeft geschreven over een zeer actueel onderwerp.

Zoals ik hiervoor heb betoogd, verdient de kritiek op de rol van de rechter, waarbij Koole zich deels lijkt aan te sluiten, echter nuancerend. In het verlengde daarvan betwijfel ik in hoeverre de rechter daadwerkelijk bijdraagt aan het door Koole bedoelde wankele evenwicht tussen de electorale pijler en niet-electorale pijler. Verdedigbaar is dat een kritische rechter, gelet op de actuele roep om macht en tegenmacht naar aanleiding van de toeslagenaffaire, juist wezenlijk is voor dit evenwicht en om dat in stand te houden.

In dit verband wordt vaak miskend dat de wetgever een toegenomen rol van de rechter impliciet en expliciet heeft aanvaard en mogelijk heeft willen maken. Ook wordt daarbij soms onvoldoende onderkend dat het in de zaken waarin de rechter een te vergaand oordeel zou hebben gegeven in essentie neerkwam op het uitleggen en toepassen van het recht. Dit geldt niet alleen voor de hiervoor besproken Urgenda-zaak, maar bijvoorbeeld ook voor de genoemde stikstofuitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Daarmee is uiteraard niet gezegd dat er geen kritiek op het inhoudelijke oordeel van de rechter mogelijk is.⁴¹ Zoals de rechtsspraak van de Amerikaanse rechter over de political question doctrine illustreert, kan de enkele omstandigheid dat een inhoudelijk oordeel van de rechter belangrijke maatschappelijke en politieke gevolgen heeft echter geen reden zijn voor de rechter om zich geheel afzijdig te houden.

Politieke partijen zouden zich tegen deze achtergrond mijns inziens niet moeten aansluiten bij de hiervoor bedoelde kritiek dat de rechter te veel op de stoel van de wetgever of de politiek gaat zitten, maar de rechter juist moeten verdedigen. In het verlengde daarvan zou de rol van de rechter niet moeten worden ingeperkt, maar eerder moeten worden versterkt. Ook een naar aanleiding van de toeslagenaffaire bijna unaniem aangenomen motie roept daartoe op.⁴²

Voorstellen om bijvoorbeeld de mogelijkheid te schrappen voor belangenorganisaties

om algemeen belangacties in te stellen of om de doorwerking van grondrechten uit mensenrechtenverdragen te beperken, waarvoor politieke partijen zoals de VVD hebben gepleit, verdienen daarom geen steun en zijn terecht bekritiseerd.⁴³ De versterking van de rol van

de rechter vergt uiteraard nadere overdenking, maar een recente nieuwe oproep voor afschaffing van het toetsingsverbod en het instellen van een Constitutioneel Hof zouden belangrijke stappen kunnen zijn en verdienen daarom serieuze overweging.⁴⁴

Noten

- 1 Koole, R. (2021). *Twee pijlers. Het wankele evenwicht in de democratische rechtsstaat*. Amsterdam: Prometheus. (hierna: Koole, R. (2021a)).
- 2 Koole, R. (2021a), pp. 13-18.
- 3 Koole, R. (2021). Het wankele evenwicht in de democratische rechtsstaat. *Socialisme & Democratie*. 78 (4), pp. 22-31 (hierna: Koole, R. (2021b)); Bolhuis, W (2021). De kracht van de niet-electorale economiepijler, *Socialisme & Democratie*. 78 (4), pp. 32-42; Besselink, L. (2021) Democratie: top-down of bottom-up. *Socialisme & Democratie*. 78 (4), pp. 43-51 (hierna: Besselink, L. (2021)); De Beer, P. (2021). Onafhankelijke experts: onmisbaar, maar neem ze niet te serieus. *Socialisme & Democratie*. 78 (4), pp. 52-61.
- 4 Koole, R. (2021a), pp. 284-294. Zie over de gewijzigde verhoudingen binnen de electorale pijler ook Voermans, G. (2021). *Het land moet bestuurd worden*. Amsterdam: Prometheus.
- 5 Rb. Den Haag 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015;7145, AB 2015/336, m.nt. Backes. Zie later Hof Den Haag 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591, AB 2018/417, m.nt. Van der Veen en Backes; HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006, AB 2020/24, m.nt. Van der Veen en Backes. Zie over *Urgenda* eerder in dit tijdschrift De Boer, N. (2016). Trias politica niet opofferen voor ambitieuze klimaatpolitiek. *Socialisme & Democratie*. 73 (1), pp. 40-48.
- 6 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604.
- 7 Koole, R. (2021a), pp. 287-288.
- 8 Zie hierover ook recent bijv. Corstens, G. & Kuiper, R. (2020). *De rechter grijpt de macht. En andere misvattingen over de democratische rechtsstaat*. Amsterdam: Prometheus; Jansen, R. e.a. (red.). (2021). *Trouble in de trias*. Nijmegen: Ars Aequi Libri, met diverse bijdragen over dit onderwerp.
- 9 Koole, R. (2021a), pp. 188-189.
- 10 Zie uitgebreid Van der Hulle, R. (2020). Naar een Nederlandse political question-doctrine? Een beschouwing over de rol van de rechter in politieke geschillen (diss. Nijmegen). Deventer: Wolters Kluwer. (hierna: Van der Hulle, R. (2020)).
- 11 Koole, R. (2020). Rechtsstaat of rechtersstaat? *Socialisme & Democratie*. 77 (5), p. 5, in reactie op het overlijden van Ruth Bader Ginsburg, een liberale rechter van het Amerikaanse Hoogerechtshof.
- 12 Zie Van der Hulle, R. (2020), hoofdstukken 2 en 3, met verdere verwijzingen.
- 13 U.S. Supreme Court 26 maart 1962, 369 U.S. 186 (Baker v. Carr).
- 14 U.S. Supreme Court 27 juni 2019, 139 S.Ct. 2484 (Rucho v. Common Cause).
- 15 Van der Hulle, R. (2020), hoofdstuk 4, met verdere verwijzingen naar rechtspraak en literatuur.
- 16 U.S. Supreme Court 26 maart 1962, 369 U.S. 186 (Baker v. Carr), 217. Zie ook: Van der Hulle, R. (2020), hoofdstuk 5, met verdere verwijzingen naar rechtspraak en literatuur.
- 17 Zie ook: Van der Hulle, R. (2021). De rol van de rechter in politieke geschillen. Over political questions, klimaatverandering en verkiezingen. *Ars Aequi* 2021 (6), pp. 647-652, mede in relatie tot de Amerikaanse presidentsverkiezingen, (hierna: Van der Hulle, R. (2021)).
- 18 HR 31 december 1915, ECLI:NL:HR:1915:AG1773, NJ 1916, p. 407 (Guldmond/Noordwijkerhout).
- 19 Zie: Van der Hulle, R. (2020), hoofdstuk 6, met verdere verwijzingen naar rechtspraak en literatuur.
- 20 Koole, R. (2021a), pp. 189-199.
- 21 HR 9 april 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK4549, NJ 2010/388, m.nt. E.A. Alkema.
- 22 HR 31 januari 1919, ECLI:NL:HR:1919:AG1776, NJ 1919, p. 161 (Lindenbaum/Cohen).
- 23 Tjong Tjin Tai, T.F.E. (2019). Van zorgvuldigheid naar zorgplicht: een eeuw maatschappelijke zorgvuldigheid. *RM Themis* 2019 (1). pp. 26-32.
- 24 HR 5 november 1965, ECLI:NL:HR:1965:AB7079, NJ 1966/136 (Kelderluik).
- 25 HR 14 april 1989,

- ECLI:NL:HR:1989:AD5725, NJ 1989/469, m.nt. Scheltema (Harmonisatiewet).
- 26 Het recht van de Europese Unie neemt hierbij een bijzondere positie in: ook dit recht werkt rechtstreeks door in de nationale rechtsorde (en heeft voorrang op het nationale recht), maar doet dat uit zichzelf en onafhankelijk van het nationale recht. Zie HR 2 november 2004, ECLI:NL:HR:2004:AR1797, NJ 2005/80, m.nt. Alkema (Rusttijden).
- 27 Koole, R. (2021a), p. 192, met verwijzingen naar andere auteurs. Vgl. ook Van der Hulle, R. (2020), pp. 336-338.
- 28 Koole, R. (2021a), pp. 196-198.
- 29 Koole, R. (2021a), pp. 145-160. Zie ook Koole (2021b), p. 26.
- 30 Vgl. ook Besselink, L. (2021), p. 46.
- 31 Zie over de toeslagenaffaire bijv. B.J. van Ettekooven, 'Tussen wet en recht'. Reactie van de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op het rapport *Ongekend onrecht* van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag, NJB 2021/101 (afl. 2), p. 98-107; L.M.F. Besselink, 'De Afdeling Bestuursrechtspraak en de rechtsstatelijke crisis van de Toeslagenaffaire. Over een onverstandige en onvoldoende reactie', NJB 2021/201 (afl. 3), p. 194-198.
- 32 Ook Herman Tjeenk Willink heeft hier in de media op gewezen.
- 33 Koole, R. (2021a), p. 288 en 297.
- 34 Zie hierover uitgebreid Boogaard, G. (2013). *Het wetgevingsbevel. Over constitutionele verhoudingen en manieren om een wetgever tot regelgeving aan te zetten* (diss. UvA), Oosterwijk: Wolf Legal Publishers.
- 35 Vgl. Bovend'Eert, P.P.T. (2021). *Machtenscheiding en rechtsstaat (of rechtersstaat?)* na Urgenda, *Regelmaat* 2021/3, pp. 132-144.
- 36 Van der Hulle, R. (2020), hoofdstuk 8, met verwijzingen naar rechtspraak en literatuur.
- 37 Rb. Den Haag 12 april 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:3667, AB 2017/415, m.nt. Boogaard en Uzman onder AB 2017/416.
- 38 Rb. Den Haag 4 juli 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7888, AB 2018/399, m.nt. Van der Hulle.
- 39 Zie bijv. J.W.A. Fleuren, *De maximis non curat preator? Over de plaats van de Nederlandse rechter in de nationale en internationale rechtsorde*, in: Bovend'Eert, P.P.T., Van den Eijnden, P.M. en Kortmann, C.A.J.M. (red.), *Grenzen aan de rechtspraak? Political question, acte de gouvernement en rechterlijk interventionisme*, Deventer: Kluwer 2004, pp. 127-159.
- 40 Het feitelijke optreden van het leger ter uitvoering van politieke beslissingen van de regering toetst de rechter wel intensief. Zie hierover ook R. van der Hulle, *De rol van de rechter bij vraagstukken van buitenlands beleid en defensie: over Crown acts of state, political questions en rechterlijk abstineren*, RM Themis 2018/2, pp. 58-66; Van der Hulle, R. (2020), hoofdstuk 7, met verwijzingen naar rechtspraak en literatuur.
- 41 Vgl. Van der Hulle, R. (2020), hoofdstuk 11; Van der Hulle, R. (2021), pp. 649-650.
- 42 *Kamerstukken II 2020/21*, nr. 35 510, nr. 15 (Motie Jetten/Marijnissen).
- 43 Zie bijv. Fleuren, J. en De Wit, J. (2012), *Het voorstel-Taverne. Schrapping van de rechterlijke bevoegdheid om wetten aan verdragen te toetsen*, NJB 2012/2298 (afl. 40), pp. 2812-2818, en Leijten, A.E.M. (2021). *Morrelen aan de rechtsstaat. Over het concept-verkiezingsprogramma van de VVD, verkeerde diagnosen en hoe nu verder*. *NTM-NJCM Bull.* 2021/3, pp. 24-30, met verdere verwijzingen.
- 44 Zie bijv. het rapport van de Staatscommissie Parlementair Stelsel. (2018). *Lage drempels, hoge dijken. Democratie en rechtsstaat in balans*, Amsterdam: Boom, pp. 195-216, en, meer recent, Meussen, G. (2021). *Een hiaat in de (fiscale) rechtsbescherming. Pleidooi voor een Constitutioneel Ge-rechtshof*, NJB 2021/1885 (afl. 26), pp. 2130-2135. Ook staatsraden advocaat-generaal Widdershoven en Wattel hebben in een conclusie van 7 juli 2021 voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de rol van het evenredigheidsbeginsel in het bestuursrecht, mede naar aanleiding van de toeslagenaffaire, voor opheffing van het toetsingsverbod gepleit, zie ECLI:NL:RVS:2021:1468, paragraaf 9.6.

Bestaanszekerheid: van communicatie-term naar absolute ondergrens

Door **Arnout van den Bosch**
Raadslid voor de PvdA in Amstelveen

De afgelopen jaren heeft de PvdA bestaanszekerheid als centraal thema omarmd. Toch wordt zo nu en dan de vraag gesteld of dit communicatief wel handig is. Is het niet te behoudend en te statisch? Voor veel mensen is 'zeker zijn' echter veel meer dan een politieke boodschap. Het raakt hun dagelijks leven. Daarom moeten we bestaanszekerheid niet alleen zien als ideaal of marketingterm, maar vooral ook als absolute ondergrens van wat politiek en overheid moeten regelen.

Toch lukt het al tijden niet om daadwerkelijke bestaanszekerheid te bieden. In theorie is in ons land van alles geregeld, maar in de praktijk blijkt het vangnet zo lek als een mandje. Regelmatig komen mensen ernstig in de problemen: ze lijden onder armoede, belanden op straat, krijgen niet de zorg die ze nodig hebben. Dit kan tal van oorzaken hebben, maar wat de oorzaak ook is: het leed dat dit tot gevolg heeft is enorm. Dat doet wat met mensen. Niet alleen bij de direct betrokkenen, maar ook met anderen die dit zien gebeuren. Mensen worden vervolgens onzeker over hun eigen zorg, hun inkomen en hun woning. Het leidt tot angst, 'fear of falling'.

Als we de die angst willen tegengaan moeten we als eerste de bestaanszekerheid beter borgen. Dat is lastig omdat bestaanszekerheid een breed begrip is. Zorg, onderwijs, klimaat, inkomen, wonen: het zijn allemaal terreinen met eigen problemen. Het oplossen van die problemen verzandt al snel in eindeloze discussies over wijzigingen van allerlei complexe regelgeving. Er moet wat gebeuren. Maar hoe kan dat zonder dat goede bedoelingen vastlopen in bureaucratie?

Daarvoor moeten we terug naar de kern. Bestaanszekerheid moet een harde garantie worden op wonen, goed leren, eten en zorg. Een garantie voor iedereen. Steeds weer beginnen met de vraag: waar doen we het voor? Dat klinkt logisch, maar gebeurt te weinig. Neem huisvesting. We kunnen eindeloos debatteren over de regulering van de woningmarkt, maar uiteindelijk hebben we maar één doel: iedereen een dak boven het hoofd. Door dat vast te leggen is het meteen duidelijk als er niet aan wordt voldaan. Als er ooit ergens iemand op straat leeft, dan heeft de overheid gefaald en is er onmiddellijke actie nodig.

Naast het hele stelsel van sociale zekerheid, moeten eerste levensbehoeften altijd en voor iedereen beschikbaar zijn. Niemand die op straat hoeft te slapen. Iedereen elke dag te eten. Iedereen de zorg die hij of zij nodig heeft. En een harde garantie betekent een afdwingbare garantie. Als de overheid die om welke reden dan ook niet na kan komen, dan moeten burgers deze bij de rechter kunnen afdwingen. Niet door langdurige discussie of aan allerlei voorwaarden is voldaan, maar met een rechtstreeks beroep op die garantie.

Het nakomen van zo'n garantie klinkt als een onmogelijke opgave, maar er is in de basis al veel geregeld. Alleen het ultieme vangnet ontbreekt nog: een passantenpension, of desnoods hotel, voor iedereen die nergens terecht kan, een maaltijdvoorziening en een tas boodschappen voor iedereen die dat nodig heeft en toegang tot goede zorg voor iedereen. Mensen die weten dat ze zich nooit meer zorgen hoeven te maken over hun eigen eerste levensbehoeften, hoeven niet bang te zijn voor de toekomst. Bestaanszekerheid, laten we er minder over communiceren en er meer aan doen.

Hoe sociaal-democraten weer kunnen winnen

Over het verval van sociaal-democratische partijen bestaat een aantal misverstanden. Bijvoorbeeld dat de witte arbeidersklasse massaal wegliep naar radicaal-rechts. Als we die misverstanden erkennen komen nieuwe strategieën voor electoraal succes in beeld.

WIM VERMEERSCH

Hoofdredacteur van het Vlaamse politieke maandblad SamPol. Dit artikel verscheen eerder in het septembernummer van SamPol

De sociaal-democratische Friedrich-Ebert-Stiftung is de oudste politieke stichting van Duitsland. Ze werd opgericht in 1925 en niet veel later verboden door het naziregime. Tijdens de Tweede Wereldoorlog fungeerde ze in verschillende landen zelfs als niet-officiële ambassade van Duitsland. Ook vandaag is ze nog wijd vertakt met meer dan honderd bureaus en publiceert ze interessante studies.

Zo verscheen deze zomer *Left Behind by the Working Class? Social Democracy's Electoral Crisis and the Rise of the Radical Right*, op basis van sociologisch onderzoek in een reeks West-Europese landen van Tarik Abou-Chadi, Reto Mitteregger en Cas Mudde. De eerste twee zijn prominente Zwitserse academici die werken rond de sociaal-democratie, de laatste is een vermaard kenner van radicaal-rechts uit Nederland.

De studie komt met opvallende bevindingen over het electorale verval van sociaal-democratische partijen in de eerste twee decennia van deze eeuw. Ze focust op het gemeenzame discours dat sociaal-democrati-

sche partijen de arbeidersklasse verloren aan radicaal-rechts omdat ze op economisch vlak opschoven naar rechts — de Derde Weg — en op cultureel vlak naar links — identiteitspolitiek. Twee keer fout, aldus de auteurs.

De studie weerlegt een aantal assumpties. Ten eerste: de huidige arbeidersklasse is geen monolithisch wit, mannelijk blok met autoritaire en nationalistische overtuigingen. Een steeds groter deel ervan is vrouw, kent een migratieachtergrond en heeft progressieve opvattingen rond lhbt-rechten en immigratie.

Ten tweede: radicaal-rechts is niet de nieuwe thuisbasis voor voormalige sociaal-democratische kiezers. Slechts een klein deel van de arbeidersklasse heeft die overstap gemaakt. De uitstroom richting radicaal-rechts komt niet hoofdzakelijk vanuit de sociaal-democratie, maar vanuit centrumrechts. Geen sprake dus van een Chinese muur daar.

Ten derde: sociaal-democratische partijen hebben niet voornamelijk kiezers verloren aan radicaal-rechts. Uit data blijkt dat ze vooral kiezers verloren aan groene en centrum-

rechtse partijen. En ten slotte: het verlies van de witte arbeidersklasse is niet de drijvende kracht achter de electorale achteruitgang van sociaal-democratische partijen. Disproportioneel gezien verloren sociaal-democratische partijen meer kiezers onder de hoogopgeleide middenklasse. Het leeuwendeel daarvan trok richting groene en sociaalliberale partijen, aangetrokken door meer progressieve standpunten voornamelijk op cultureel vlak.

Het rapport zet niet enkel vraagtekens bij bestaande narratieven over de crisis van de sociaal-democratie en de groei van radicaal-rechts, maar doet ook een aantal suggesties voor mogelijke toekomstige strategieën. Volgens de auteurs zal electorale winst voor sociaal-democraten onmogelijk blijven met 'links-nationalistische' strategieën, lees: als ze naar rechts opschuiven op de culturele breuklijn.

Sociaal-democratie was oorspronkelijk een identiteitsproject voor de arbeider

Sociaal-democraten blijven het beste weg van de zogenaamde identitaire flinksheid, aangezien dat potentiële en voormalige kiezers afschrikt die op meer progressieve partijen stemmen. Een 'centrumstrategie' op zowel economisch als cultureel vlak is evenmin een electoraal succesvolle koers. Die zorgt voor een vaag ideologisch profiel, wat kiezers in de armen duwt van partijen met meer uitgesproken standpunten.

Wat dan wel? Volgens de auteurs zorgt een combinatie van 'nieuw linkse' en 'oud linkse' strategieën voor de grootste steun onder potentiële sociaal-democratische kiezers. Onder 'nieuw linkse' strategieën verstaan de auteurs een combinatie van investeringsgericht soci-

aal beleid en progressieve standpunten op het vlak van gender, klimaat en migratie; dit alles gericht op het winnen van de meer groene en sociaalliberale kiezers.

Onder 'oude linkse' strategieën verstaan ze standpunten voor een sterke herverdeling en consumptiegericht beleid, zonder autoritaire of nativistische standpunten te verkondigen op de culturele breuklijn en zelfs door over die breuklijn niet bovenmatig veel te communiceren. Een combinatie van beide strategieën – 'nieuw linkse' en 'oude linkse' – biedt het meeste kans op electoraal succes.

Hoe moet een moderne sociaal-democratie er dan uitzien? Ook hier zien de auteurs vier punten:

Een. Focus niet enkel op de witte arbeidersklasse en de lage middenklasse, anders word je een nichepartij en blijf je achter met een ouder electoraat. Onze kennissamenleving is fundamenteel anders dan vroeger; het is zaak ook aantrekkelijk te zijn voor jonge, hooggeschoolde, vrouwelijke en gekleurde kiezers.

Twee. Verjong je electoraat. Jonge kiezers haal je binnen met duidelijke en progressieve stellingnames, minder met 'links-nationalistische' en 'centrumstrategieën'.

Drie. Identiteitspolitiek blijft een noodzaak. De sociaal-democratie was oorspronkelijk een identiteitsproject voor de arbeider. Vandaag is identiteitsbeleid eerder een paraplu om discriminatie op het vlak van ras, gender en seksuele voorkeur te bestrijden. In tegenstelling tot bijvoorbeeld Ewald Engelen, zien de auteurs identiteitspolitiek niet in tegenstrijd met klasse-politiek maar als intrinsiek daarmee verstrengeld.

Vier. Bouw aan een progressieve coalitie. Zoek manieren om leden aan te trekken, haal de banden aan met het middenveld, cultiveer die met de vakbonden en herdenk de relatie met sociale bewegingen als Fridays For Futures of Black Lives Matter. En ook, minstens even essentieel: investeer in de relaties met andere linkse partijen. Neem de onderlinge animositeit weg. Zie elkaar als bondgenoot in de politieke strijd.

Thuis in Nederland

Met Nederland in therapie van Kiza Magendane is een boek met veel lagen. Het is het levensverhaal van een Congolese jongen die vluchteling werd en vervolgens Nederlands staatsburger. Maar het is ook een analytisch leerboek hoe samen te leven in een cultureel divers land. Een voorpublicatie.

KIZA MAGENDANE

Redacteur S&D, politicoloog, schrijver en kennismakelaar bij The Broker

Thuis is de plek waar ik adem. Dat is een overtuiging die ik vanaf mijn komst in Nederland met mij meedraag. *Thuis is de plek waar ik adem.*

Het herhalen van die woorden hielp mij om te rechtvaardigen waarom ik het zo nodig vond zo snel mogelijk de Nederlandse taal te leren.

Thuis is de plek waar ik adem. Ik herhaalde die zin, jaar in, jaar uit, om mijzelf wijs te maken dat ik in Nederland zowel letterlijk als figuurlijk mijn nieuwe huis kon bouwen. *Thuis is de plek waar ik adem,* antwoordde ik ook als men wilde weten waarom ik het zo nodig vond om in Nederland actief te worden. *Thuis is de plek waar ik adem,* herhaalde ik om mijzelf te verdedigen voor het feit dat ik veel meer over de Nederlandse dan de Congolese politiek afwist. *Thuis is de plek waar ik adem,* verklaarde ik toen men mij wijs probeerde te maken dat ik nooit een schrijver zou worden omdat Nederlands niet mijn moedertaal is. *Thuis is de plek waar ik adem.* Simpel, universeel.

Inmiddels weet ik dat nadenken over thuis complexer is en veel meer inhoudt dan die simpele overtuiging die ik als tiener hanteerde. Ik weet ook dat ik niet hoeft te kiezen tussen de plek waar ik op het moment verblijf en de plek waar ik ben geboren. Thuis is immers veel meer dan een fysieke beleve-

nis. Maar hoe complex het denken over thuis ook is, die simpele, universele overtuiging blijft resoneren. Want geografie bepaalt in grote mate de uitkomst van onze levens. De plekken en de kringen waarin we ons begeven, beïnvloeden mede ons gedrag en onze overtuiging.

Het beschouwen van Nederland, of elke andere samenleving, met woorden als 'huis', 'thuis' of 'oikos', is niet geheel onomstreden. Critici stellen dat wie een samenleving als een huis beschouwt, ook veronderstelt dat er algemene regels (normen en waarden) gelden die voor iedereen gelden. In realiteit is de samenleving veel complexer dan een huis, met mensen die elkaar niet als familieleden zien. De Amsterdamse socioloog Jan Willem Duyvendak, de grote denker over 'het huis' en 'het thuisgevoel', neemt een prominente positie in dit debat. In zijn boeken *The Politics of Home* (2011) en *Thuis. Het drama van een sentimentele samenleving* (2017), en in andere wetenschappelijke en populaire publicaties hekelt hij de obsessie van Nederlandse politici en opiniemakers om de Nederlandse samenleving als een thuis te beschouwen, en de daarbij horende mythes (de aard van de Nederlander) als essentieel en absoluut te verklaren. De socioloog

spreekt zelfs van ‘oikomania’, het tegenovergestelde van ‘oikofobie’.

Het laatste woord is gemunt door de Britse filosoof Roger Scruton en in Nederland gepopulariseerd door politicus en publicist Thierry Baudet. Hij schreef een columnbundel met *Oikofobie* als titel, een begrip dat hij eerder in een afscheidscolumn voor *NRC* omschreef als een ‘ziekelijke afkeer van de geborgenheid van ons thuis; van de eigen gewoonten en gebruiken; van de natie’. Hiertegenover stelt Duyvendak dat Nederland juist aan ‘oikomania’ lijdt: een obsessie voor thuis. ‘Het publieke en politieke debat ging en gaat bijna voortdurend over het gebrekkige thuisgevoel in Nederland en wat daaraan te doen is,’ schrijft hij in een artikel voor de Waterlandstichting.

Dat ik Nederland als een huis beschouw, komt niet doordat ik aan oikomania lijd. Tegelijkertijd voel ik ook niets voor de andere pathologische benadering van Nederland, dat met het begrip ‘oikofobie’ kan worden samengevat. Het beschouwen van Nederland als een huis past daarentegen bij een denktraditie die de wereld als een dorp ziet. Een dorp waarin woningen door ‘ultrakrachten’ in beweging worden gebracht. In *Exister, résister. Ce qui dépend de nous* (2017) stelt de Belgische filosoof Pascal Chabot deze ultrakrachten voor als een wervelwind die met volle kracht onze standplaats (de natiestaat) opschudt.

Daarmee past zijn analyse bij hedendaagse transitiedenkers, die stellen dat wij in ‘elastische’ en ‘vloeibare’ tijden leven. Door ultrakrachten als globalisering, transnationalisering en multiculturalisering wordt de positie van de natiestaat van alle kanten opgeschud. Dit geldt ook voor Nederland, dat als huis een onderdeel vormt van het mondiale dorp. De bewoners van het huis Nederland verhouden zich niet alleen tot elkaar, maar ook tot de ontwikkelingen in de buitenwereld en de tijdgeest. Als de fundamenteën — de muren, het raam en de deur — van het huis niet stevig genoeg zijn, is de kans vrij groot dat het door de wervelwind in opschudding wordt gebracht, of erger, wordt vernietigd.

Daarom is het van cruciaal belang dat Nederland aan zijn fundamenteën blijft werken. Maar op welke fundamenteën is de Nederlandse samenleving gestoeld? Zijn ze bestendig tegen de tijdgeest en veranderende en complexe samenstelling van de Nederlandse bevolking? Wat ook de antwoorden op die vragen mogen zijn, de geschiedenis leert dat het altijd de dominante groep in de samenleving is die het laatste woord heeft. De dominante groep bepaalt welke taal er wordt gesproken (letterlijk en figuurlijk); welke herinneringen worden bewaard (in een Rijksmuseum), onderwezen of juist vergeten. De dominante groep bepaalt ook de geldende normen en waarden in de publieke ruimte. Uiteraard bepaalt de dominante groep ook wat wij als media op de radio, televisie en in de krant consumeren.

Naast het feit dat dominante groepen altijd hun stempel drukken op de invulling van een collectieve identiteit, leert de geschiedenis ons ook dat de poging van minderheidsgroepen om binnen de samenleving waarin ze verkeren te emanciperen, constant aanwezig is. De jaren zestig van de vorige eeuw hebben bijvoorbeeld een belangrijke basis gelegd voor een grote omwenteling in de Nederlandse sociale orde — onder meer door de studenten- en vrouwenbeweging. Nederland ondergaat sindsdien een proces van ontzuiling en individualisering, met een sterk seculier karakter. Daarnaast heeft een proces van vrouwenemancipatie zich in gang gezet, al is die nog onvoltooid en dus nog in beweging. Hetzelfde geldt voor de lhbt-emancipatie.

Het tweede decennium van deze eeuw werd gekenmerkt door een nieuwe emancipatiestrijd, geleid door kinderen en kleinkinderen van de zogenaamde nieuwkomers, veelal jonge biculturele Nederlanders die stellen dat ze inspraak willen in de inrichting van de publieke ruimte. Ze eisen dat Nederland ook van hen is. Anders dan getolereerd te worden, willen ze geaccepteerd worden. Ze willen zich in het Nederlandse huis thuis kunnen voelen, en dus bijvoorbeeld niet geconfronteerd wor-

den met een Zwarte Piet die een karikatuur van hun huidskleur maakt. Ze willen niet als gast gezien worden, maar als volwaardige Nederlander. Niet alleen op papier, maar ook in de praktijk.

Kortom, ook anno nu blijft de status quo, de manier waarop de publieke ruimte is ingericht, een punt van discussie. Kortom, de politiek van erkenning, het idee dat de grieven en emoties van minderheidsgroepen erkend dienen te worden in de publieke ruimte, neemt een prominente rol in. Om bestendig te zijn tegen de uitdagingen van de tijdgeest is het de vraag of de bewoners van het huis Nederland erin zullen slagen de wil voor een gezamenlijke toekomst te ontwikkelen, waarbij rekening wordt gehouden met de positie van minderheidsgroepen.

Om een antwoord op deze vraag te formuleren en welbehagen in Nederland te creëren, dien je een balans te vinden tussen twee dimensies: de private en de publieke dimensie. De private dimensie, in deze tekst 'binnenkamers' genoemd, is een plek van de habitus. Hier worden bewoners van het huis Nederland in een natuurlijke setting gevormd. Het is een plek van de (kleine) sociale culturele kring, waar je normen en waarden meekrijgt en het gedrag aanleert dat volgens de groep van de betreffende binnenkamer wenselijk is. In de publieke dimensie, ook wel 'publieke ruimte' genoemd, komen mensen uit verschillende binnenkamers bij elkaar. Dit gaat niet zonder slag of stoot.

De binnenkamer

De binnenkamer is een plek waar ons gedrag en het *savoir-faire* worden gevormd. Ze bestaat uit de familiekring, school, vriendenkring en andere kleine gemeenschappen en sociale netwerken waar opvoeding en vorming plaatsvinden. Het is een plek zonder pretentie waar we ons bestaan niet hoeven te verantwoorden; waar we elkaar onvoorwaardelijk lief mogen hebben en van onze fouten mogen leren.

Onze identiteit ontstaat door een afspiegeling – en hoe meer tijd je met iemand doorbrengt, hoe groter de kans is dat je elkaars eigenschappen gaat overnemen, waardoor de onderlinge verschillen vervagen. Je kunt zoals ik op een ander continent zijn geboren en een uiterlijk hebben dat niet overeenkomt met dat van de gemiddelde bewoner van Nederland, toch is de kans vrij groot dat je vergelijkbaar gedrag vertoont, als je maar genoeg tijd met de Nederlander in de binnenkamer doorbrengt.

Zowel de tirannie van de minderheid als die van de meerderheid vormt een bedreiging voor een harmonieuze samenleving

In mijn lange reis van vluchteling naar burger heb ik de kans gehad om de Nederlander in de binnenkamer te leren kennen. Ik deelde maaltijden, ging naar uitvaarten en vierde huwelijken en geboorten met de Nederlander. In november trok ik lootjes en in december vierde ik pakjesavond. Ik kampeerde, flirtte, danste en voerde tot diep in de nacht kroeggesprekken met de Nederlander. Daar waar de buitenwereld niets te zoeken had, heb ik de Nederlander in zijn natuurlijke setting leren kennen. En, zonder dat ik het doorhad, ben ik misschien zelf zo'n Nederlander geworden. Want dat is wat er gebeurt – in de binnenkamer verdwijnen, jezelf verliezen om onderdeel te worden van een groter geheel.

Het zit mij nooit lekker als mensen in gesprekken over 'Nederlanders' hun goedkope en simpele generalisaties aanrekenen. Als men bijvoorbeeld zegt dat Nederlanders koud en kil zouden zijn, dan beeld ik mij in dat ze het over mijn vriend Chris hebben, die

allerminst koud of kil is. Bij hem thuis heb ik voor het eerst in mijn leven gegourmet. Regelmatig ging ik bij hem langs om een biertje te drinken, Ajax-wedstrijden te volgen en naar de flauwe analyses van *Voetbal International* te kijken. Ik mocht als nieuwkomer in zijn binnenkamers komen. Een van mijn meest memorabele momenten in de veertien jaar dat ik in Nederland woon, is de viering van oud en nieuw in Düsseldorf met Chris. Met vrienden als Chris deel ik privémomenten waar de buitenwereld niets mee te maken had.

De dominante groep bepaalt welke taal er wordt gesproken en welke herinneringen worden bewaard

De zuiverste vorm van het Nederlanderschap voor nieuwkomers wordt in eerste instantie via vriendschap gevormd. Daar horen ongeschreven codes en afspraken bij, bijvoorbeeld over wie het rondje betaalt. Zo is het een ongeschreven regel in Nederlandse vriendenkringen dat iedereen één keer een rondje betaalt. Toch betaalde een vriend tijdens mijn studententijd altijd veel meer rondjes dan ik. Met de kennis van nu weet ik dat hij rekening hield met mijn financiële situatie — dat is ook een ongeschreven regel. Nu ik een baan heb, sturen we elkaar tikkies na afloop van de ontmoeting. Dat is wat er binnenskamers gebeurt — rekening houden met elkaars zwaktes terwijl je elkaar sterk maakt. Dus niet iemand de hele rekening laten betalen terwijl je samen hebt gedronken. Maar ook wel de rekening betalen omdat je het beter hebt en het gedeelde moment met de ander waardeert.

Naast vriendenkringen worden uiteraard via liefdesrelaties ongeschreven regels over Nederland overgedragen aan de nieuwkomer,

‘de Ander’. ‘De Ander’ die onderdeel van een ‘wij’ wordt, onderdeel van de binnenkamer. Met een Nederlander trouwen wordt dan ook gezien als een van de meeste effectieve methodes om nieuwkomers te laten integreren. Ik wilde niet voor niets vroeger, gekscherend, een televisieprogramma beginnen met als titel: *Asielzoeker Zoekt Vrouw*. Daarmee zou ik twee vliegen in één klap slaan: het tekort aan goede mannen op de liefdesmarkt en het integratievraagstuk.

De binnenkamer staat dus voor een private dimensie, de microrelaties en -gemeenschappen die de zogenaamde habitus vormen, een plek waar de Nederlander wordt gevormd. Maar het is ook een plek die uitsluit: alleen mensen die tot het gezelschap behoren en die de (vaak ongeschreven) codes beheersen, worden immers als onderdeel van de binnenkamers erkend. Als je niet bij het gezin of het gezelschap hoort, doe je niet mee aan lootjes trekken en pakjesavond.

De Nederlandse binnenkamer is dan ook de meest intieme ruimte voor de bewoners van het huis Nederland. Binnen deze ruimte worden geboorten, trouwerijen, een diploma en andere mijlpalen gevierd. Tegelijkertijd worden ziektes, verlies en andere vormen van pijn met elkaar gedeeld. De binnenkamer is de plek waar de Nederlander geen masker hoeft te dragen. In de binnenkamer val je in de armen van een geliefde, bij wie je na een lange werkdag in tranen mag uitbarsten. Het is een bank waarop je tijdens pakjesavond zit, de surprises opent en de komische doch pijnlijke gedichten van de Sint aanhoort of voorleest. Het is ook de tafel waar je na een lange dag vasten de iftar samen met familie, vrienden en geliefden nuttigt. De binnenkamer is een plek waar je ‘jezelf’ mag zijn.

De publieke ruimte

Nederlanders zijn niet alleen lid van de binnenkamer, ze bewegen zich ook in de publieke ruimte, waar ze in aanraking komen met mensen uit andere binnenkamers. Zie

Nederland als een appartementencomplex waar de bewoners hun eigen studio hebben (de binnenkamer), maar daarnaast ook een publieke ruimte delen. Deze ruimte bestaat uit onder meer de gangen, de kantine (lobby) en de binnentuin. De bewoners van het huis Nederland kunnen zich dan wel terugtrekken in hun eigen binnenkamer, maar de gehele gemeenschap gaat erop achteruit als de publieke ruimte niet wordt onderhouden. Zo moeten de gangen en de kantine van een woongemeenschap op regelmatige basis schoon worden gemaakt om troep en stank in het hele appartementencomplex te voorkomen.

De publieke ruimte is dus de plek waar Nederlanders elkaar treffen om gezamenlijke afspraken te maken. Hier komen verschillende normen en waarden bij elkaar, wat soms tot botsingen leidt. Omdat Nederland een zogeheten multiculturele samenleving is, komen in de publieke ruimte individuen bij elkaar die in hun private ruimte verschillende culturele vormen hebben genoten. Daarnaast bepalen factoren zoals klasse, woonplaats en beroep ook hoe individuen en groepen zich tot de publieke ruimte verhouden en hoe zij zich daarbinnen bewegen.

Een gemeenschap bestaat uit mensen die zich bewust zijn van elkaars verschillen en deze verschillen op z'n minst tolereren, accepteren of respecteren. Bij een gebrek aan ten minste één van deze drie elementen kom je uit bij een natuurtoestand – chaos en oorlogen. Om geborgenheid en harmonie in het huis Nederland te realiseren, moet de publieke ruimte zodanig worden ingericht dat alle bewoners zich welkom voelen. Met andere woorden, de vorming in de Nederlandse private ruimte mag niet ten koste gaan van de gedeelde normen en waarden in de publieke ruimte. Want dominantie van een (machtige) groep leidt ertoe dat gemarginaliseerde groepen naar de hoeken van het huis worden weggeduwd, of nog erger, verbaal worden weggejaagd. *Stel je niet aan. Rot op naar je eigen land. Doe normaal of ga weg.*

De casus *Veronica Inside* is een goede illustratie van deze exclusieve invulling van de publieke ruimte. In november 2018 schreven twee voetbalfans een brief naar de KNVB over de homo-onvriendelijke sfeer in voetbalstadions. In plaats van empathie te tonen met de twee jonge mannen besloot Johan Derksen in zijn voetbalprogramma ze juist aan te vallen. 'Homo's moeten ophouden met doen alsof het zo moeilijk is om uit de kast te komen,' stelde Derksen. Een opmerking die de duimpjes omhoog zou doen steken in obscure Facebookgroepen en op instemmende geluiden zou rekenen in een voetbalkroeg in Midden-Drenthe, maar die zeker onverenigbaar is met de fatsoensnormen binnen de publieke ruimte. Want de publieke ruimte, zoals het voetbalstadion, maar ook een populaire tv-zender, bestaat bij de gratie van een inclusieve taal. Het wordt 'publiek' genoemd omdat het niet exclusief is voor mensen die Johan heten, een snor dragen en een fallus hebben.

Daarom noemde Hugo de Jonge (minister namens het CDA van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en vicepremier) Derksens opmerking 'lomp'. Ook gewone burgers waren ontsteld. De hashtag #SorryJohan, waarmee persoonlijke verhalen over alledaagse homofobie in beeld werden gebracht, werd trending topic op Twitter. Later zou Derksen erkennen dat hij als hetero makkelijk praten heeft. Toch ging hij verder in de aanval door te stellen dat de gedeelde verhalen op Twitter 'huilverhalen' zijn. Zijn verdediging? 'Het is voetbalkantinehumor die niet kwaadaardig bedoeld is. Daar moeten homo's tegen kunnen.' De Jonges collega-minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen Ingrid van Engelshoven (D66), die zijn opmerking 'pijnlijk' vond en hem uitnodigde voor een gesprek, noemde Derksen een 'hittepetit'.

Twee jaar later zou Derksen weer in opspraak raken omdat hij racisme in Nederland bagatelliseerde en rapper Akwasi met Zwarte Piet vergeleek. Als gevolg van de verontwaardiging die daarop volgde, verloor het voetbal-

programma tijdelijk een paar adverteerders en dreigde het van de buis te verdwijnen. Maar wederom hield Derksen voet bij stuk. Een flauw grapje moest kunnen, minderheidsgroepen moesten niet zo overgevoelig doen.

Het is een patroon, seksistische, homofobe, racistische en transfobe grappen en moppen passeren regelmatig de revue aan de tafel van de voetbalcommentatoren (Johan Derksen en zijn collega's). De succesformule van het voetbalprogramma is dat de heren voetbalkennis hebben én de taal van de voetbalkroeg hantieren. Het enige probleem is dat de voetbalkroeg een specifieke cultuur in Nederland vertegenwoordigt die niet per se verenigbaar is met de wenselijke normen in de publieke ruimte. Onder het mom van 'voetbalkantinehumor' worden gemarginaliseerde groepen door *Veronica Inside* op de hak genomen. Dit correspondeert op geen enkele manier met de gedachte dat de publieke ruimte inclusief moet zijn. Een plek waar iedereen zich thuis en veilig moet voelen, ongeacht etnische achtergrond, leeftijd, seksuele voorkeur, klasse en geslacht. Om deze publieke ruimte zo inclusief mogelijk te maken is het dus onwenselijk dat de taal en de humor van de voetbalkantine de overhand nemen.

Omdat de Nederlandse publieke ruimte Nederlanders uit verschillende binnenkamers met elkaar verenigt, is het vrij logisch dat het door botsende perspectieven wordt gekenmerkt. Zo heb je een groep Nederlanders die ervoor kiest verschijnselen als seksisme, racisme en homofobie in Nederland ter discussie te stellen. Ze eisen ook dat de dominante cultuur rekening houdt met hun beleving. Daartegenover is er een andere groep die stelt dat minderheden zich dienen aan te passen, en niet zoveel moeten zeuren over hoe het huis Nederland is ingericht. *Wees niet zo overgevoelig. Anders ga je toch lekker weg?* Kortom, de publieke ruimte is een plek waar de voetbalkantinehumor in botsing komt met mensen die daar aanstoot aan nemen; en waar (religieuze en culturele) minderheden geconfronteerd worden met het feit dat de meerderheid niet per se rekening houdt met hun praktijken.

Denk maar aan de zomer van 2017, toen ophef ontstond naar aanleiding van een rechter die een islamitische moeder die de school van haar kind had aangeklaagd in het gelijk had gesteld. De Haagse Maria Montessorischool had besloten een schoolfotoğraf een klassenfoto te laten maken uitgerekend op de dag dat islamitische kinderen vrij waren in verband met het Offerfeest. De advocaat van de moeder zag dit als discriminatie. De rechtbank in Den Haag besloot dat de moeder uiteindelijk € 500 schadevergoeding van de school zou krijgen. Uit de ontstane consternatie rondom deze zaak bleek dat sommige Nederlanders van mening zijn dat etnische en religieuze minderheden zich aan de dominante normen moeten aanpassen en niet andersom. Er werd vanuit radicaalrechtse kringen gesteld dat Nederland 'verislamiseert'.

Een jaar na deze affaire bracht een ander islamitisch feest de voltallige Nederlandse ministerraad in verlegenheid. Jaïr Ferwerda ging voor het televisieprogramma *Jinek* langs bij de ministers met de vraag: 'Welke feestdag is het eigenlijk vandaag?' Geen enkele minister wist dat het op die dag Suikerfeest was, een belangrijke dag voor vijf procent van de Nederlandse bevolking die het islamitische geloof aanhangt.

Beide affaires laten zien dat de publieke ruimte niet altijd rekening houdt met de specifieke praktijken die sommige Nederlanders in hun binnenkamers eropna houden. Een groeiende stem stelt dat het roer om moet. Er moet meer aandacht komen voor het slavenijverleden in het curriculum, en de Nederlandse overheid moet zich actiever inspannen om de inclusie van minderheidsgroepen zowel in de publieke als private sector te bevorderen. Ook stelt dezelfde groeiende stem dat de manier waarop Nederland zijn oorlogsverleden herdenkt, inclusiever moet. Zo moest de hashtag #Geen4MeiVoorMij aandacht vragen voor het feit dat de nationale herdenking op 4 mei een eurocentrisch karakter heeft en met een 'witte blik' wordt ingevuld. De slachtoffers van de Nederlandse koloniën, niet-witte sol-

daten die voor Nederland hebben gevochten, worden bijvoorbeeld buiten beschouwing gelaten.

Je kunt je terecht afvragen waarom de meerderheid zich moet aanpassen omdat een kleine groep zich niet herkent in de manier waarop er invulling wordt gegeven aan een collectieve herdenkingscultuur. Toch is het niet vreemd dat je te maken krijgt met mensen die weliswaar deel uitmaken van de natie maar zich niet herkennen in de manier waarop de publieke ruimte wordt ingevuld wanneer je het hebt over een ‘nationale’ dodenherdenking of historische canon. Dat lijkt op het eerste oog inderdaad overdreven. Want een kleine minderheid in de publieke ruimte

Jonge biculturele Nederlanders willen niet als gast gezien worden, maar als volwaardige Nederlander

zou de meerderheid een eigen feestje of herdenkingsmoment moeten gunnen. Maar het probleem is dat mensen geen robots zijn. Daarom draait de slag om Nederlanderschap niet om de juridische maar om de emotionele invulling van burgerschap.

In de publieke ruimte draait de strijd om Nederlanderschap om erkenning, de vraag of alle Nederlanders en de sociale groepen zich kunnen herkennen in de manier waarop er invulling wordt gegeven aan een ‘nationale’ belevenis. Naast erkenning willen minderheidsgroepen ook respect, en eisen ze dat hun identiteit of sociale groepen niet genegeerd of geridiculiseerd worden bij de invulling van een collectieve identiteit. Dus stellen ze de Nederlandse herdenkingscultuur ter discussie, en daarmee de nationale canon, waardoor bijvoorbeeld zoiets als Zwarte Piet radicaal be-

vraagd wordt. Dus moeten standbeelden van omstreden historische helden verdwijnen, straatnamen inclusiever en de ministerraad en talkshowtafels ‘diverser’.

Kortom — als Nederland een multiculturele samenleving is, dan is het niet verwonderlijk dat minderheidsgroepen zich willen herkennen in de manier waarop de publieke ruimte wordt ingevuld. En dat gaat er soms heftig aan toe. Heilige huisjes moeten worden gesloopt, feestjes moeten worden verstoord — alles kan en moet veranderen, stellen minderheden.

Toch blijft het van cruciaal belang dat de dominante regels in de publieke ruimte niet de overhand nemen in de private kringen. Want, wat heb je nog aan een privéruimte als je een deel van jezelf volledig moet inleveren? Wat onderscheidt jou dan nog van de rest van de bewoners? Het erkennen van verschillen vormt de basis voor een politieke gemeenschap. Totalitaire samenlevingen vormen een uitzondering op deze regel door de overdominantie van de staat als norm te stellen. Zulke regimes vinden het gerechtvaardigd zelfs het privéleven van hun bewoners volledig te controleren en naar hun hand te zetten. Maar er is een reden waarom totalitaire regimes vaak van korte duur zijn — ze hebben namelijk geen gezonde binnenkamers.

Zowel de tirannie van de minderheid als die van de meerderheid vormt een bedreiging voor een harmonieuze samenleving, waar bewoners zich bewust zijn van hun verschillen en op basis daarvan elkaar minstens respecteren, tolereren en accepteren. Wie de slag om Nederlanderschap wil begrijpen, dient goed te kijken naar de verhouding tussen de Nederlandse binnenkamers en de publieke ruimte. Opdat mensen hun *safe spaces* kunnen hebben, maar tegelijkertijd rekening houden met anderen. Deze balans maakt samenleven onder dezelfde Nederlandse vlag mogelijk.

Terug naar de prangende vraag: op welk fundament is het huis Nederland gebouwd? Hoe goed is het bestand tegen superkrachten die het heen en weer schudden? Het antwoord schuilt in twee woorden die de boven-

staande analyse samenvatten: afspraken en verhalen. Oftewel, de grondwet en het geweten. Door elkaar nieuwe verhalen te vertellen over wie we zijn (waar we vandaan komen, waar we staan en waar we naartoe gaan), zorgen wij ervoor dat wij als collectief, voorbij onze onderlinge verschillen, een gezamenlijke identiteit ontwikkelen. Een identiteit die ons eigen maakt en onderscheidt van de buren om ons heen. Deze nieuwe mythes bepalen hoe wij met elkaar omgaan in de publieke ruimte, hoe wij elkaar accepteren, tolereren en respecteren.

Maar aan verhalen heb je niet genoeg om een samenleving te laten slagen. Daarom hebben wij de grondwet en formele politieke

instituties nodig. Verhalen moeten ervoor zorgen dat wij een gezamenlijke identiteit ontwikkelen, terwijl de grondwet en politieke instituties ervoor zorgen dat wij ons aan de gemaakte afspraken houden. Kortom, om ervoor te zorgen dat Nederland zich staande houdt in een veranderende wereld moeten die twee elementen aanwezig zijn – anders valt het huis uiteen. Hetzelfde geldt voor mijn poging een Nederlander te worden. Naast de papieren werkelijkheid moet ik leren mijzelf te verhouden tot dominante normen en waarden, mythes en verhalen.

Dit is een voorpublicatie uit: Kiza Magendane (2021). Met Nederland in therapie, hoofdstuk 6.

(advertentie)

NU IN DE BOEKHANDEL

Over waardigheid in de bijstand



Van alle kanten klinkt de roep om meer 'menselijke maat' bij de diensten van de overheid. Dat is makkelijker gezegd dan gedaan. Want wat is die menselijke maat precies en hoe kun je er invulling aan geven?

Thomas Kampen, specialist op het terrein van de bijstand, gaat in dit essay op zoek naar situaties waarin cliënten van de bijstand zich aangetast voelen in hun waardigheid. Aan de hand van concrete gevallen laat hij zien wat er mis gaat, bijvoorbeeld wanneer regelgeving de voorrang krijgt boven primaire levensbehoeften of wanneer regels basale hulp van familie en vrienden onmogelijk maken. Angst en eenzaamheid zijn het gevolg. Naast regels die verkeerd uitpakken, heeft Kampen ook oog voor de professionals die werkzaam zijn bij de sociale diensten. Zijn zij in staat tunnelvisies te vermijden en de menselijke maat steeds toe te passen?

ISBN 9789461645517

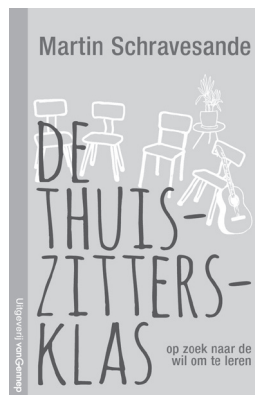
64 pp

€ 4,99

NUR 740

Reeds verschenen

Het verslag van een bijzonder experiment



In Nederland zijn er zo'n 12.000 thuiszitters, kinderen die niet naar school gaan. Ze zijn tussen de twaalf en de twintig jaar en zijn vanwege hun gedrag, traumatische ervaringen, beperkingen, stoornissen of thuissituatie vastgelopen in het reguliere onderwijs. Vrijwel allemaal ontvangen ze aanvullende zorg van therapeuten of bij GGZ- en Jeugdzorginstellingen.

Kon er een onderwijsvorm worden gevonden waarbij deze thuiszitters weer in een leerproces zouden terechtkomen? **Martin Schravessande** begon een experiment.

Op onorthodoxe wijze richtte hij zijn klas met thuiszitters in. Zou hij de vastgelopen wil van zijn leerlingen weer op gang kunnen brengen? In dit boek doet hij verslag van zijn ervaringen. Een fascinerend boek dat draait om een universele vraag: wanneer en onder welke voorwaarden wil en kan een kind iets leren?

ISBN 978946165463

224 pp

€ 17,99

NUR 847

Verschijnt: 20 november 2021

Kort verhaal

Rus

Ik werkte toen ik 19 was in een restaurant als afwasser. Een stomende machine in een kleine drukke keuken. Wie ooit in een veel gebruikte keuken is geweest kent de specifieke geur die zo'n machine uitzendt. Een hele waterige geur, zompig eten van verschillende maaltijden, gemengd met waszout, een woord dat sowieso al alleen maar in keukens bestaat. Acht uur per dag vulde ik lades met borden, schotels, kopjes. Ik had er twee, een blauwe en een gele. Als de blauwe erin zat leegde ik de gele. Borden opruimen, kopjes opruimen, borden inladen, kopjes inladen. Machine open, lades verwisselen, en opnieuw. Acht uur lang. Ik haatte het. Ik haatte het werk, ik haatte de zes gulden viereenvijftig die ik ervoor betaald kreeg, ik haatte de keuken, maar bovenal haatte ik die geur. Maar er was gratis drank. We goten onszelf vol tijdens het werk en na het werk kwamen mijn vrienden om zich ook vol te laten gieten. Ik heb er nooit voor betaald, en niemand heeft er ooit iets van gezegd.

Mijn baas was een dikke man ergens uit een Oostblokland. Hij had een dikke buik, een dik gezicht, en een dikke roze neus. Hij was alleen, hij had een vrouw gehad en een kind dat hij niet meer mocht zien. Een meisje. Hij had een fotootje van haar in zijn portemonnee waarop ze een jaar of elf was. De foto was oud en verkleurd, dus ik denk dat ze toen al veel ouder moet zijn geweest. Elke week haalde hij wel een keer die foto tevoorschijn om die trots te tonen aan wie hem maar wou zien. 'Dit is d'r, mijn mooie meisje, Sacha, de liefste meisje die ik ooit heb gezien.' Hij straalde dan. Gorgies heette hij, maar iedereen noemde hem altijd Rus.

Rus was naast kok ook eigenaar. Ik geloof niet dat hij een sterke passie had voor eten, of voor het bedienen van mensen. Of voor iets wat met het horecavak te maken had. Ik geloof wel dat hij een passie had voor wodka. Ook hij goot zich vol tijdens het werk, na het werk, en ik denk ook voor het werk. Ik was daar erg blij mee want dat betekende dat ik hetzelfde kon doen en dat iedereen dat helemaal prima vond.

Zijn Nederlands was niet zo goed. Ik weet niet of hij dat zelf door had, niemand nam ooit de moeite hem te verbeteren of iets nieuws te leren. Ik heb geen idee wat hij deed als hij niet aan het werk was. Ik heb één keer een stel vrienden van hem gezien. Vijf grote brede mannen, in de hoek onder een lamp. Ze spraken hard en allemaal tegelijk in het Pools of Slowaaks of Tsjechisch of iets uit die richting. Rus was aan het werk. Om de tien minuten schreeuwde één van de mannen iets naar hem waar de rest heel hard om moest lachen. Ik zag hem dan zenuwachtig lachend een nieuwe fles uit de schappen pakken om naar de tafel te brengen waarvoor ze hem dan hard op zijn schouders sloegen. Na twee uur stonden ze op en liepen zo de deur uit, zonder hem te groeten. 'Goede gasten', zei hij lachend tegen mij.

Zoals altijd met een buitenlander die niet zoveel over zichzelf vertelt gingen er veel verhalen over hem de ronde. Oud-KGB'er, Tsjetsjeens vrijheidsstrijder, dat soort dingen. Niemand wist zijn achternaam of waar hij

precies vandaan kwam. Alleen als hij heel dronken was vertelde hij weleens wat. Over zijn vrouw, 'die kutwijf', die zijn dochter had afgepakt, over de voetbalclub in zijn geboortedorp, over de eerste dag van de oogst waarbij in zijn land traditiegetrouw tot zonsopkomst op de tafels op het plein moest worden gedanst. Elke dag als ik binnen kwam groette ik hem hetzelfde. 'Hé Rus, hoe is het met Sacha?' 'Hai Nico. Goed. Hele goed.' Zei hij dan stralend. Misschien was ze wel dood, wist hij veel.

Hij was voor ons een hobby geworden. We sloten weddenschappen om nieuwe verhalen, nieuwe informatie of wat dan ook van hem los te krijgen. Op een aantal dingen hadden we serieus geld ingezet: de naam van zijn vrouw, zijn geboortedorp, de geboortedatum van zijn kind, zijn werk voor hij naar Nederland kwam, en tenslotte zijn leeftijd. 100 piek per stuk. Ik moest daar 20 uur voor werken. Rus had geen idee van de weddenschappen, of het kon hem niet schelen, waarschijnlijk beide.

Op een avond zat ik tegenover hem. Het was een uur of half vijf 's nachts, wij noemden toen alles tussen het avondeten en het moment dat we stomdronken waar dan ook in slaap vielen 'avond'. Praktisch optimisme. Het restaurant was leeg, de stoelen stonden al uren op tafel, de lichten uit, de vrienden zo vol gegoten dat ze naar huis moesten. We waren met zijn tweeën over, ik had ondanks mijn jonge leeftijd een gezonde resistentie tegen drank ontwikkeld en de Rus was sowieso een soort tank, onoverweldigbaar. Het woord grens leek geen onderdeel te zijn van zijn beperkte vocabulaire. De tafel was veranderd in een modern schilderij van kapot gescheurde bierviltjes, overvolle asbakken, vieze of kapotte glazen en as die de weg naar de asbak niet had gehaald. De fles wodka was leeg, evenals mijn bankrekening.

Ik begon hem vragen te stellen. Eerst het bekende, Sacha, de dorpsfeesten, de meisjes die hij daar wel allemaal niet het hooi in had gekregen. Ik vroeg hem waar hij vandaan kwam. 'Vandaan komen, vandaan komen, is niet belangrijk Nico, ik zit nu hier, hier aan deze tafel. Die verleden, die maakt niet meer uit nu.' Hij keek naar zijn grote, ruwe handen, die om het lege glas lagen gevouwen. Ik ook. 'Nee misschien niet', mompelde ik, 'maar ja, wat is dan wel belangrijk?' Hij keek op van zijn glas en richting mij. Zijn onderkaak trilde. Achter zijn waterige ogen brandde iets, misschien de wodka, misschien iets anders. Hij pakte mijn beide polsen vast en boog zich over de tafel naar me toe. 'Altijd doorgaan, al-tijd doorgaan Nico. Nooit opgeven, die klootzakken willen alles van jou afpakken, maar jij mag nooit opgeven, jij moet altijd doorgaan. Nico, altijd, altijd, altijd doorgaan.' Hij hield me vast en bleef me strak en doordringend aankijken. Ik denk dat ik vrij angstig gekeken moet hebben. Na een seconde of 10 roerloos tegenover hem te hebben gezeten knikte ik lafjes. Hij liet me los en zakte terug in zijn stoel, zijn blik weer terug naar zijn handen die het glaasje omsloten. Na

een paar minuten pakte hij een nieuwe fles en schonk me nog eens in. Hij heeft de rest van de avond geen woord meer gezegd. Ik ook niet trouwens. Hij knikte alleen toen ik naar huis ging.

Op een dag kwam ik aan om te werken en was de deur op slot. Ik keek door het raam, het was donker en er was niemand binnen. Ik heb 20 minuten gewacht en ben toen maar weer naar huis gegaan. De volgende dag kwam ik terug en trof dezelfde situatie. Na vier dagen heb ik het opgegeven en ben op zoek gegaan naar een nieuwe werkplek. Ik heb het geld voor die maand nog gewoon overgemaakt gekregen. De Rus heb ik nooit meer gezien. De rest ook niet trouwens, die plek was toch het enige dat ons bond, elke avond tot vroeg in de ochtend, dat wel. Sacha moet nu ruim volwassen zijn. Hij zal wel dood zijn, aan de drank, of aan één of andere obscure Poolse ziekte, of hij gaat nog steeds altijd door, dat zou ook kunnen.

Niemand heeft ooit die 100 piek gewonnen.

Samir Veen

Schrijver en theatermaker bij collectief Opening Statement

S&D online lezen

Abonnees van S&D kunnen de meest recente artikelen direct online lezen.

Wilt u S&D online lezen en/of per mail geattendeerd worden op nieuwe artikelen? Geef dan uw naam en e-mailadres aan ons door via send@wbs.nl. Wij sturen u vervolgens de gegevens toe waarmee u een account kunt aanmaken op de website van de Wiardi Beckman Stichting.

- 3 *Redactioneel* Liberalen en gemeenschapsdenkers
- 4 *Column* **Ruud Koole** Angst voor de kiezer als 'teken des tijds'
- 5 **Thijmen Zoomer & Bert Otten** Het algoritme de baas
- 11 **Paul de Beer** Maatwerk is geen oplossing
- 20 *Over beginselen* **Hans Spekman** Gelijke kansen begint met ongelijke behandeling in het onderwijs
- 22 **Cees Zweistra** Het nieuwe complotdenken
-
- 30 **Klimaatbeleid en de sociale gevolgen**
- 32 **Pieter Leroy** Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid
- 42 **Andrea Frankowski** Transities brengen per definitie ook verlies
-
- 51 **Rob van der Hulle** Macht en tegenmacht: de rol van de rechter is toegenomen
- 60 *Column* **Arnout van den Bosch** Bestaanszekerheid: van communicatieterm naar absolute ondergrens
- 61 **Wim Vermeersch** Hoe sociaal-democraten weer kunnen winnen
- 63 **Kiza Magendane** Thuis in Nederland
- 71 *Kort verhaal* **Samir Veen** Rus



9 789461 645517



vannenep

TON NIJHUIS Nieuwe politieke wind in Duitsland



Oude partij zoekt jonge kiezers

RODERIK REKKER

SARAH DE LANGE

JOSETTE DAEMEN

De weg naar vrijheid: sociaal coronabeleid

MATTHIJS VAN NEERBOS & HENK NIJBOER

De valse belofte van het vrije kapitaalverkeer

Jaargang 78, nummer 6, 2021

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

Wimar Bolhuis

Klara Boonstra

Ruud Koole

Wiljan Linders (*eindredactie*)

Marijke Linthorst

Kiza Magendane

Annemarieke Nierop (*hoofredactie*)

Bram van Welie

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

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail send@wbs.nl

Vormgeving

Jaap Swart (*omslag & lay-out*)

Abonnementen

Bel 06 206 12 852,

mail info@vangennep-boeken.nl

voor een abonnement of kennis-
makingsnummer of meldt u zich
aan via het formulier op

www.vangennep-boeken.nl.

Uitgever

Uitgeverij Van Gennep

Emmastraat 69

1814 DM Alkmaar

info@vangennep-boeken.nl

06 206 12 852

Abonnementsprijzen per jaargang

▶ Student/aio/oio/Jong WBS/Jonge Socialisten: € 25

▶ 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

© 2021 Uitgeverij Van Gennep

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

Redactioneel

Wetenschap en politiek

Bestaat er zoiets als een sociaal-democratisch coronabeleid? Volgens Josette Daemen zou dat wel zo moeten zijn. Ze geeft een kader waarmee in coronatijd de inperking van onze persoonlijke, collectieve en morele vrijheid tegen elkaar kunnen worden afgewogen, op basis van sociale en democratische waarden. Het is een doorwrocht filosofisch verhaal met heel praktische implicaties – zeer geschikt om te laten bezinken tijdens het kerstverlof.

Natascha van der Zwan, Arjen van der Heide en Philipp Golka gaan dit nummer van S&D in op het besluit van pensioenfonds ABP niet meer te beleggen in olie, gas en kolen en concluderen dat als we echt de emissies van de fossiele brandstofsector willen verminderen, we dat zullen moeten regelen via sterke wet- en regelgeving. Ton Nijhuis blikt terug op de verkiezingsoverwinning van de SPD en schetst wat ons te wachten staat met het nieuw gevormde Duitse kabinet.

Verder veel artikelen over de PvdA dit nummer: Ruud Koole analyseert de steeds opnieuw opblaiende strijd tussen degenen die streven naar een ledenpartij en voorstanders van een campagnepartij. Roderik Rekker en Sarah de Lange geven adviezen hoe een oude volkspartij als de PvdA weer jonge stemmers aan zich kan binden en laten daarbij en passant zien dat kiezen voor een succesvolle campagnestrategie niet zonder door-dachte langetermijnvisie gaat. En Reshma Roopram schrijft in de serie 'Beginselen' dat een fatsoenlijk bestaan over veel meer gaat dan een eerlijke verdeling van kennis, macht en inkomen. Het gaat ook over het besef dat we op elkaar zijn aangewezen.

Matthijs van Neerbos en Henk Nijboer doen drie voorstellen om het vrije kapitaal-verkeer aan banden te leggen, ze willen onder andere kapitaalstromen gaan belasten. Tot slot kunt u het nieuwe jaar optimistisch beginnen met Joris Thijssen, die laat zien hoe een sociaal klimaatbeleid het leven van iedereen beter kan maken en we tegelijk de doelstellingen van Parijs kunnen halen. Dit nummer sluit af met een monoloog uit de theatervoorstelling 'The Poverty Peepshow'.

Kortom: een dik winternummer vol wetenschappelijke analyses en politieke stellingnames.

Mooie feestdagen toegewenst!

Annemarieke Nierop, hoofdredacteur

Mens of computer

Door **Wimar Bolhuis**

Redacteur S&D, econoom en sociaal psycholoog

Nederlandse burgers worden te weinig beschermd tegen hun eigen overheid. De kinderopvangtoeslagaffaire, waar bestuursrechters jarenlang de kant van de Belastingdienst kozen en de alles-of-niets-aanpak steunden, is hiervan het meest sprekende voorbeeld. Klein foutje? Alles terugvorderen! Pas eind 2019 besloot de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat maatwerk toch was toegestaan.

Maar *Nieuwsuur* waarschuwt nu dat de toepassing van de Algemene wet bestuursrecht nog steeds te streng is. Als burger ben je nagenoeg kansloos tegen de overheid, en later de rechter, als je na de wettelijke termijn van zes weken bezwaar maakt tegen een besluit. Zelfs als je de brief van de overheidsinstantie nooit hebt ontvangen of als je door omstandigheden niet op tijd kunt reageren. Als de overheid zich niet aan een wettelijke termijn houdt, krijgt zij wel 'ruimte voor herstel'.

Dit is zorgelijk. De onafhankelijke bestuursrechter speelt een essentiële rol in de balancerende der machten, om vrijheden en rechten van burgers te beschermen. Om de opkomst van een almachtige Staat te voorkomen, kent de Trias Politica de wetgevende, uitvoerende en rechtsprekende machten. Gescheiden van elkaar corrigeren zij elkaar indien nodig.

In theorie. In de praktijk hoeft dit natuurlijk niet altijd. In de rapporten *Recht vinden bij de rechtbank* en *Lessen uit de kinderopvangtoeslagzaken* oordelen de rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak keihard over hun eigen functioneren in de kinderopvangtoeslagaffaire. De meeste bestuursrechters zagen weinig ruimte voor een minder strikte benadering, zelfs als zij de uitkomst als onevenredig voor een burger inschatten. Een

kleine minderheid van de bestuursrechters – vooral in Rotterdam en Den Haag – week wel af van de strikte lijn van de Raad van State. Zij wilden de ouders rechtsbescherming bieden, maar hun uitspraken werden daarna in hoger beroep vernietigd.

Bestuursrechters blijken mensen. Zij wilden ouders geen valse hoop geven. Zij wilden de rechtseenheid en de rechtszekerheid in Nederland behouden. Helaas kregen individuen hierdoor minder bescherming. De les is nu dat bestuursrechters kritischer moeten zijn en meer maatwerk moeten bieden als een besluit voor burger onevenredig grote gevolgen heeft. Alle mogelijke juridische instrumenten mogen daarvoor worden benut.

De Afdeling bestuursrechtspraak biedt excuses aan. Te lang hield de onafhankelijke rechter vast aan de alles-of-niets-lijn van de uitvoerende macht, terwijl dit eerder aanpast had kunnen worden. Nu heeft de hoogste rechter duizenden ouders en kinderen niet de rechtsbescherming geboden waar zij theoretisch op mochten rekenen.

De rapporten tonen een groot collectief falen, door tunnelvisie en mensenwerk. In hun boek *Ruis. Waarom we zo vaak verkeerde beslissingen nemen en hoe we dat kunnen voorkomen* waarschuwen de psychologen en gedragsecologen Kahneman, Sibony en Sunstein dat experts juist verschillende beoordelingen maken in identieke situaties en dat hun eigen beoordelingen over de tijd inconsistent zijn. Paul de Beer besprak dat ook in het vorige nummer van S&D. Een van hun voorstellen is de rechterlijke beoordelingen meer te automatiseren en te digitaliseren. In de praktijk maakt een computer aantoonbaar minder fouten – vertoont minder ruis – dan een mens.

Maar ik denk: alle mensen maken fouten. Maar één persoon kan het verschil maken met het besluit een verkeerde koers ten goede te verleggen. Een computer niet.

Leg het vrije kapitaalverkeer aan banden

Veertig jaar vrij kapitaalverkeer heeft niet geleid tot meer welvaart voor burgers, wel tot de nodige economische crises. Het is hoog tijd het internationale kapitaalverkeer weer te reguleren en te onderwerpen aan belastingheffing. Matthijs van Neerbos en Henk Nijboer doen hiervoor drie voorstellen.

MATTHIJS VAN NEERBOS & HENK NIJBOER

Matthijs van Neerbos is econoom en adviseur, Henk Nijboer is woordvoerder financiën voor de Partij van de Arbeid in de Tweede Kamer

De dividendbelasting moest en zou worden afgeschaft van het kabinet-Rutte III. Er zouden miljoenen banen op het spel staan, bedrijven zouden Nederland massaal de rug toe keren en we zouden een onverantwoord risico nemen met de structuur van de Nederlandse economie als we dat niet zouden doen. Al die argumenten bleken slechts een rookgordijn om te verhullen dat het kabinet twee miljard euro wilde overmaken naar buitenlandse beleggers om twee bedrijven tevreden te houden: Unilever en Shell.

De redenatie is al jaren hetzelfde: als wij de belastingen niet verlagen, dan vertrekt het grootkapitaal en verliezen we banen, bedrijven en investeringen. Door deze retoriek te volgen hebben steeds meer regeringen zich in feite overgegeven aan de wil van belastingontwijkende multinationals. De ontwikkelingen rondom Shell hebben laten zien dat het kabinet wat dit betreft hardleers is: Shell kondigt aan het hoofdkantoor naar het Verenigd Koninkrijk te willen verplaatsen, en direct wil het kabinet weer de dividendbelasting afschaffen.

Om toekomstige dividenddrama's te voorkomen is het goed eens kritisch naar die redenering te kijken. Want wie zich laat chanteren door bedrijven, verliest meer dan alleen de gemiste belastinginkomsten. Democratieën lopen steeds vaker het risico om effectief gekaapt te worden door de wensen en grillen van grenzeloos kapitaal en haar eigenaren. Wij pleiten er in dit artikel voor de internationale kapitaalstromen te reguleren en te belasten en de regie over onze economie en welvaart te hernemen.

Kapitaal stroomt steeds vrijer de wereld rond

Om te beginnen maken we een stap terug in de tijd. De vorige keer dat strenge kapitaalrestricties werden ingesteld was direct na de Tweede Wereldoorlog, als reactie op de financiële crisis van de jaren dertig. In 1944 spraken 44 landen af zich te houden aan het systeem van Bretton Woods. Kapitaalcontroles en vaste maar aanpasbare wisselkoersen waren hier-

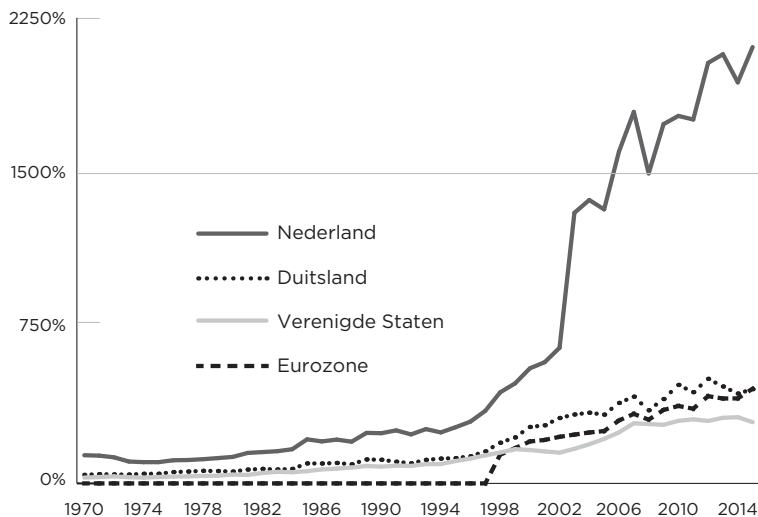
van het uitgangspunt, waarbij de Amerikaanse dollar kon worden ingewisseld tegen een bepaalde hoeveelheid goud. Landen mochten controles op kapitaalstromen hanteren zodat zij de financiële transacties konden beperken, mits deze niet gerelateerd waren aan de handel van goederen of diensten.¹ Behoudens handelstransacties was daardoor in de drie decennia na de Tweede Wereldoorlog nauwelijks sprake van internationaal bankieren. Tegelijkertijd vormden deze *trente glorieuses* een unieke periode van stabiele groei.²

Begin jaren zeventig werd het systeem van Bretton Woods losgelaten, toen Amerika de inwisselbaarheid van dollars voor goud staakte. Vanaf het einde van de jaren zeventig werden de kapitaalcontroles in westerse landen stapsgewijs ontmanteld. De Verenigde Staten onder Reagan en het Verenigd Koninkrijk onder Thatcher stelden vanaf begin jaren tachtig – daarin aangemoedigd door het IMF en de OECD – dat vrije kapitaalstromen grote positieve effecten zouden hebben op de economie. Een betere wereldwijde allocatie van besparingen en

investeringen zou leiden tot een hogere economische groei en een betere spreiding van risico's. Andere landen werden aangemoedigd door multinationals en financiële bedrijven het Angelsaksische voorbeeld te volgen.

Kapitaal stroomt sindsdien steeds ongeminder de wereld rond. Waar in 1970 slechts een derde van de ontwikkelde economieën een relatief vrij kapitaalverkeer kende, geldt dit tegenwoordig voor vrijwel alle ontwikkelde economieën.³ De omvang van kapitaalstromen is tussen 1994 en 2007 drie keer zo snel gegroeid als de wereldhandel.⁴ De totale som van grensoverschrijdende bezittingen en schulden – een vaak gebruikte maatstaf voor financiële openheid – is voor ontwikkelde economieën gegroeid van 70% van het bruto binnenlands product (bbp) in 1980 naar 440% in 2007.⁵ Nederland speelt hierbij samen met andere belastingparadijzen een hoofdrol. Ligt de totale som van buitenlandse bezittingen en schulden als percentage van het bbp in de eurozone en de Verenigde Staten op ongeveer drie tot vier keer de grootte van het bbp, in

Figuur 1 Som van buitenlandse bezittingen en schulden als percentage van het bbp, 1970-2015



Bron: Dataset van Lane & Milesi-Ferretti (2017), eigen bewerking.

Nederland is dat inmiddels 21 keer (zie figuur 1). De cijfers voor Ierland (45 keer) en Bermuda (450 keer) zijn nog extremer.

De voordelen blijven uit

Wat heeft al deze financiële globalisering ons opgeleverd? Daar waar kapitaalstromen en de som van buitenlandse bezittingen en schulden snel zijn gegroeid, zou je verwachten dat de beloofde voordelen van vrij kapitaalverkeer zich nu helderder dan ooit zouden moeten manifesteren. Tom Cruise zou zeggen: 'Show me the money!' Een indrukwekkende reeks van topeconomen heeft de effecten van vrijer kapitaalverkeer op groei, investeringen en risicodeling onderzocht. Hun bevindingen zijn heel kort samengevat: er is geen bewijs dat vrij kapitaalverkeer grote economische voordelen met zich meebrengt.⁶ De effecten van financiële openheid op groei of risicodeling zijn nauwelijks te kwantificeren, ondanks de enorme groei van de wereldwijde kapitaalstromen en het grote aantal landen dat kapitaalcontroles heeft losgelaten.⁷

In de theorie van het neoklassieke groei-model lijkt het logisch dat vrij kapitaalverkeer grote voordelen met zich meebrengt. Een betere allocatie van besparingen en investeringen zou profijtelijk zijn voor zowel landen die relatief kapitaalrijk zijn als voor landen met kapitaalschaarste. Kapitaal stroomt immers naar de plek met het hoogste rendement. Dit zouden vooral de landen zijn waar kapitaal relatief schaars is. Instromend kapitaal stelt landen in staat meer te investeren en consumeren dan wanneer zou worden gekozen voor financiële autarkie. Ook de relatief kapitaalrijke landen profiteren, omdat zij theoretisch in andere landen een beter rendement kunnen behalen op hun vermogen en zij de risico's beter kunnen spreiden dan wanneer zij alleen in eigen land kunnen investeren.

Maar zoals vaker volgt de praktijk niet de theorie. Wereldwijde kapitaalstromen blijken zich niet te vertalen in meer groei en betere risicospreiding, maar in meer spe-

culatie, consumptie en over-investeringen. Schumpeter, een van de meest invloedrijke economen van de twintigste eeuw, stelde al dat het ene krediet het andere niet is. Kapitaal zorgt voor groei als het bij innovatieve ondernemers terechtkomt, niet als het zorgt

Wie zich laat chanteren door bedrijven, verliest meer dan alleen de gemiste belastinginkomsten

voor extra speculatie op aandelenbeurzen en vastgoedmarkten. Toch is dat wat we vooral zien gebeuren. Wereldwijde kapitaalstromen gaan samen met grotere schuldhefboomen in de bankensector, een excessieve kredietgroei en stijgende risicovolle activaprijzen.⁸

De economische nadelen worden steeds evidenter

Terwijl de voordelen van vrij kapitaalverkeer uitblijven worden de nadelen steeds evidenter. In een wereld waar kapitaal met één druk op de knop de wereld overgaat, reageren kapitaalstromen veel eerder op economisch nieuws dan de productie en consumptie. In combinatie met asymmetrische informatie (verkopers weten meer over een product dan kopers) en een mismatch tussen korte termijn schulden en lange termijn bezittingen leidt dit tot kuddegedrag, bubbels en paniek.⁹ Die volatiliteit vertaalde zich in harde klappen voor landen als Brazilië, Argentinië, Indonesië en Rusland in de jaren negentig. Op streng aanraden van het IMF stelden zij zich open voor buitenlandse investeerders, om vervolgens in een economische crisis te belanden toen het kapitaal als sneeuw voor de zon verdween bij de eerste economische tegenvallers.

Deze voorbeelden staan helaas niet op zichzelf. Veel landen die afhankelijk werden van buitenlands kapitaal zagen zich de afgelopen decennia geconfronteerd met een 'sudden stop' waarbij de buitenlandse financieringsstroom ineens opdroogt, bijvoorbeeld als tijdens een recessie het investeerdersvertrouwen sterk afneemt.¹⁰ De ervaringen met de

Kapitaal zorgt voor groei als het bij innovatieve ondernemers terechtkomt, niet als het zorgt voor extra speculatie op aandelenbeurzen en vastgoedmarkten

schulden crisis in het eurogebied (de tekorten op de lopende rekening van onder andere Griekenland en Ierland), de Azië-crisis in 1997 (het tekort op de lopende rekening van onder andere Thailand) en de Tequila-crisis in 1994 (het tekort op de lopende rekening van Mexico), leert dat deze 'sudden stops' met grote financiële gevolgen voor de gehele regio gepaard kunnen gaan.

Onderzoek van de OECD laat zien dat voor OECD-landen bijna de helft van de grote kapitaalinstromen eindigden in zo'n 'sudden stop'; 10% eindigde in een bank- of valutacrisis. Volgens de OECD verviervoudigt een periode van grote kapitaalinstroom de kans op een bankencrisis of een 'sudden stop'.¹¹

Marktfundamentalisten willen in dit soort correcties nog wel eens de heilzame tucht van de markt zien. Kapitaalinstroom en -uitstroom zouden onderliggende economische fundamenten weerspiegelen. De redenatie is dan dat landen misschien iets te laat en te abrupt – maar in ieder geval terecht – worden gestraft voor hun macro-economisch wanbeleid. Griekenland? Ontspoorde overheidsfi-

nanciën. Spanje en Portugal? Te hoge lonen en een te lage productiviteit. Italië? Te strenge regulering van de arbeidsmarkt. Geen wonder dat het internationaal kapitaal hen een tik uitdeelt, is dan de redenatie.

Ook dit blijkt onzin. Er is bijvoorbeeld geen aanwijsbare verandering van economische fundamenten die de Azië-crisis van 1997 kan verklaren. De econoom Dani Rodrik stelt dat commerciële banken het ofwel verschrikkelijk mis hadden toen ze Aziatische landen overlaadden met leningen in de periode voor 1997, of dat ze het verschrikkelijk mis hadden toen ze alle leningen ineens terugtrokken in 1997.¹² Het is eerder andersom. Financiële factoren veroorzaken onevenwichtigheden in de reële economie, in plaats van dat zij er een correctie op zijn.

Recent onderzoek laat zien dat ontwikkelingen in de reële economie – zoals de ontwikkeling van lonen en productiviteit – een veel minder grote rol speelden bij de opbouw van grote onevenwichtigheden in de economie dan financiële factoren. In Griekenland, Portugal en Spanje was een slechte concurrentiepositie niet de oorzaak van de problemen maar het gevolg daarvan. Banken en financiële markten kanaliseerden Noord-Europees spaargeld niet naar productieve investeringen in Zuid-Europa, maar naar vastgoedbubbels.

Stockholmsyndroom van het internationale kapitaal

Sinds de jaren zeventig zoekt steeds meer kapitaal wereldwijd naar rendement. Dat zorgt helaas niet voor meer groei of voor meer innovaties, wel voor meer speculatie en risico's. Te vaak wordt een stortvloed van buitenlands instromend kapitaal niet productief aangewend maar zorgt deze voor financiële zeepbellen.

De prijs van crises die ontstaan in de financiële economie worden betaald in de reële economie. Bhagwati beschreef al in 1998 dat wanneer een crisis een land raakt, alles wordt gedaan om het kapitaal terug te krijgen bij de kapitaalverstrekkers. Indonesië moest in de

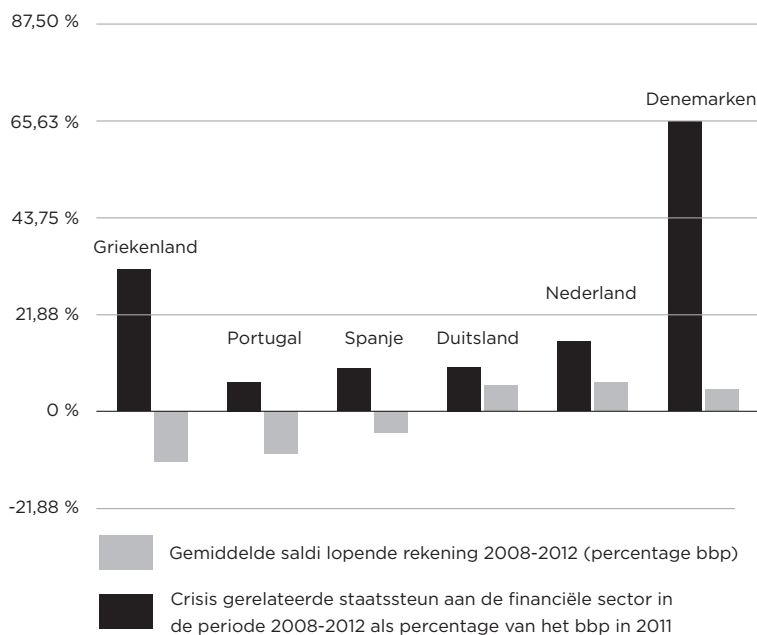
jaren negentig hiervoor de rente verhogen, ook al liep de werkloosheid daardoor nog verder op. Thailand moest publieke activa tegen dumprijzen verkopen aan buitenlandse investeerders die wel nog kapitaal hadden.¹³ Griekenland privatiseerde haar grootste havens die nu grotendeels in Chinese handen is.¹⁴

Het is de omgekeerde wereld: de instroom van kapitaal drijft schulden op en is (mede-) oorzaak van de crisis, en als reactie stellen landen zich nog meer open voor kapitaal. In plaats van de rekening neer te leggen bij de verstrekkers van goedkoop krediet en dus bij het internationaal kapitaal, worden de private schulden door overheden overgenomen, moeten landen bezuinigen, liberaliseren en privatiseren en stijgt de werkloosheid. Het is het Stockholmsyndroom van het interna-

tionaal kapitaal: overheden worden verliefd op de kapitaalverstrekkers die hen gegijzeld houden. Kijk naar de Europese schulden crisis. De grootste prijs betaalden niet de Noord-Europese banken voor hun wanbeleid, maar de bevolkingen in Zuid- en Noord-Europa. De Duitse, Nederlandse en Franse banken werden overeind gehouden op rekening van de samenleving.

Hoewel landen met een tekort op de lopende rekening meer risico lopen bij een 'sudden stop' omdat zij per saldo van externe financiering afhankelijk zijn (zie voetnoot 1), zijn overschotlanden ook kwetsbaar. Figuur 2 zet de steun aan de financiële sector in 2008-2012 af tegen het gemiddelde saldo op de lopende rekening in dezelfde periode (beide als percentage van het bbp). Het saldo op de

Figuur 2 Ook overschotlanden voelen crises financiële sector



Bron: Europese Commissie, State aid approved (2008 – Oct 2012) and state aid used (2008 – 2011) in the context of the financial and economic crisis to the financial sector (2008 – 2011) en IMF, World Economic Outlook Database, eigen bewerking.

lopende rekening laat zien of een land van externe financiering afhankelijk is ('tekortlanden') of juist per saldo vermogen opbouwt in het buitenland ('overschotlanden'). De figuur laat zien dat overschotlanden Duitsland, Nederland en Denemarken gemiddeld meer kosten hadden om de financiële sector te ondersteunen in de crisis (als percentage van het bbp) dan tekortlanden Griekenland, Portugal en Spanje.

Boom-bust economieën

De reacties van overheden en centrale banken versterken onbedoeld de verschillen tussen de reële en de financiële economie. De ongekende steun van overheden en centrale banken om de financiële sector overeind te houden tijdens de financiële crisis heeft zich niet vertaald in een sterkere economie, maar in (opnieuw) sterk stijgende activa-prijzen, met het risico op zeepbellen tot gevolg. Aandelenbeurzen en huizenmarkten bereiken nu wereldwijd recordhoogtes, terwijl lonen achterblijven, huishoudens steeds meer risico's dragen en de productiviteit nauwelijks groeit. Zo begint de werkelijkheid tussen de financiële en de reële economie steeds meer te verschillen.

Het feit dat het wereldwijde kapitaalverkeer leidt tot hogere activaprijzen in plaats van tot meer productieve investeringen, heeft implicaties voor de ongelijkheid binnen onze samenlevingen. Uit onderzoek van denktank Conference Board blijkt dat er in crisisjaren geen wezenlijke toename van de productiviteit in ontwikkelde landen is geweest.¹⁵ Doordat de productiviteit achterblijft, staan ook de lonen onder druk. In de periode 1995-2008 is in ontwikkelde economieën het aandeel van laaggeschoolde arbeid in de verdeling van de economische groei met 4,9% geslonken. Daar staat een groei van 2,9% tegenover voor kapitaalverschaffers.¹⁶ De lonen blijven dus achter, terwijl activaprijzen stijgen. Dat is goed voor vermogenden, maar slecht voor werkenden.

Het internationale kapitaalverkeer ver-

sterkt daarmee het boom-bust karakter (een snelle groei gevolgd door een scherpe daling) van economieën die financieel sterk met de rest van de wereld verweven zijn, zoals Nederland. In goede tijden lijken de risico's laag en voeden de sterk stijgende vermogens in huizen, aandelen en pensioenen extra consumptie en extra groei. Maar in slechte tijden werkt het andersom.

Koerswijziging is noodzakelijk

Dit artikel gaat over vrij kapitaalverkeer en daarom spitsen onze aanbevelingen zich daarop toe. Maar het kan niet vaak genoeg gezegd worden dat de belangrijkste basis voor een goed investeringsklimaat een welvarende verzorgingsstaat is. Goed onderwijs, uitstekende verkeersverbindingen, een digitale infrastructuur, een rijk cultureel leven, brede voorzieningen, een goed functionerende rechtspraak en een goed woonklimaat vormen

In Griekenland, Portugal en Spanje was een slechte concurrentiepositie niet de oorzaak van de problemen maar het gevolg daarvan

de belangrijkste basis voor een welvarende economie. Als er gekozen moet worden tussen investeren in de samenleving of verlaging van de belastingen voor het internationaal kapitaal, dan is die keus voor ons helder: investeer in de samenleving. Daar wordt het land beter van én het is goed voor het vestigingsklimaat.

De valse claim dat je in een wereld met mobiel kapitaal groei, werkgelegenheid en investeringen misloopt als je de belastingen op kapitaal niet verlaagt, is ontkracht. Vrij kapitaalverkeer levert ons geen extra groei op,

alleen meer crises, en normale huishoudens betalen de rekening. Wij stellen voor om de benadering van het vrije kapitaalverkeer om te draaien door kapitaalstromen te belasten. We leggen daardoor de rekening neer bij degenen die risico's het beste kunnen dragen. Het vrije verkeer van kapitaal is een verkeerd uitgangspunt voor Europees beleid en voor internationale economische afstemming. We pleiten ervoor deze hoeksteen van het Europese beleid te verlaten en doen drie voorstellen voor koerswijzigingen.

Voorstel 1: Schaf de flitshandel af, verbied trustkantoren en weer speculatief kapitaal

Allereerst stellen we een andere benadering van het kapitaalverkeer voor. Het uitgangspunt moet verschuiven van vrij verkeer van kapitaal naar op welvaart gerichte groei. In het Bretton Woods-systeem was er ruimte voor vrij kapitaalverkeer voor zover dit werd gebruikt om het goederenverkeer mee te financieren (handelstransacties). Dat is zinvol, want door internationale handel neemt de wereldwijde welvaart aantoonbaar toe.

Kapitaalverkeer bovenop handelstransacties was daarentegen streng gereguleerd om speculatie en instabiliteit in economieën te voorkomen. Naar dit principe willen we terug: vrij kapitaalverkeer is alleen wenselijk als het aantoonbaar de brede welvaart vergroot. Investerings die aan die doelstelling bijdragen zijn welkom, maar investeringen die schadelijk zijn voor de brede welvaart of die alleen gericht zijn op kortetermijnbelangen willen we niet. Het vrije verkeer van kapitaal is dus het verkeerde uitgangspunt voor Europees beleid en internationale economische afstemming.

Ons uitgangspunt moet zijn de brede welvaart te vergroten. Kapitaalrestricties mogen het vrije verkeer van goederen, diensten en personen hierbij niet hinderen: je moet sinaasappels uit Spanje kunnen importeren en met je spaargeld naar Spanje kunnen verhui-

zen. Maar wat we nu zien is dat niks zo vrij en ongeremd grenzen oversteeft als kapitaal met alle negatieve gevolgen van dien. Daar moet iets aan veranderen.

We kijken in de toekomst dus veel kritischer naar kapitaalverkeer dat alleen uit is op speculatie en kortetermijnwinsten. Kortlopende beleggingen maken een land immers kwetsbaarder voor speculatie dan langjarige buitenlandse directe investeringen. Een andere benadering van het kapitaalverkeer betekent concreet: het afschaffen van de flitshandel, een verbod op trustkantoren en een dichte deur voor grenzeloos speculatief kapitaal.

De Amerikaanse mega-vastgoedbelegger Blackstone kocht vorig jaar 225 huurwoningen op in Rotterdam. Steeds meer van onze schaarse woningen gaan naar beleggers die geen huis kopen om te zorgen dat mensen erin kunnen wonen maar voor het maximale rendement. Met een zelfbewoningsplicht kunnen buitenlandse beleggers er niet meer tussen komen in onze steden en dorpen en wordt dit soort grenzeloos speculatief kapitaal dus geweerd.

In andere cruciale sectoren – zoals technologie, energie, infrastructuur, defensie – moet worden geëist dat buitenlandse investeerders ten minste moeten investeren samen met een Nederlandse partner en dat zij hooguit een minderheidsbelang kunnen vergaren. Zo beschermen we de vitale sectoren, zijn we zuinig op onze innovaties en worden we minder naïef in de internationale wereldorde.

Voorstel 2: Maak een sterke Europese bankenunie en bescherm de reële economie bij crises

De risico's van het internationaal kapitaalverkeer moeten worden gedragen door degenen die het meeste voordeel hebben van dat internationaal kapitaalverkeer. De gedachte dat schulden slecht zijn en dat schuldenaren daarom moeten boeten, heeft meer te maken met een calvinistische boekhoudersmentaliteit

dan met economische logica. Schulden kunnen erg nuttig zijn als ze leiden tot productieve investeringen, en als ze daar niet voor worden gebruikt dan treft zowel de crediteur als de debiteur blaam.

De belangrijkste basis voor een goed investeringsklimaat is een welvarende verzorgingsstaat

Toch lijkt de Europese beleidsreactie op de Europese schuldencrisis met name op het aanpakken van publieke en private schulden gericht, in plaats van op de internationale kapitaalstromen die deze schulden mogelijk hebben gemaakt. Het Europese Stabi-leiteits- en Groeipact (SGP) bindt overheden aan strenge regels omtrent schuld en tekort, en de Macro-Economische Onevenwichtigheidsprocedure (bedoeld om naast begrotingen ook de economieën op elkaar af te stemmen) heeft als hoofddoel de concurrentiekracht van Europese landen te verbeteren. Lidstaten worden hierbij gestimuleerd hun productieve arbeidsmarkten te flexibiliseren.¹⁷ Deze Europese beleidsinstrumenten gaan compleet voorbij aan de financiële oorzaken van de schuldencrisis.

In Europees verband moet in plaats daarvan veel meer nadruk gelegd worden op de risico's van kapitaalverkeer en de gevolgen die dit met zich meebrengt voor de reële economie. In plaats van op een kleinere overheid en flexibilisering van de arbeidsmarkt, moet de aandacht in de Europese beleidscoördinatie veel meer liggen bij financiële factoren — zoals

kapitaalstromen, schuldhefbomen, krediet-groei, huizenprijzen — en de risico's die deze met zich meebrengen voor de Europese financiële stabiliteit.

Wij pleiten ervoor de Europese bankenunie te vervolmaken en er daarbij voor te zorgen dat niet de belastingbetalers maar de beleggers de rekening krijgen gepresenteerd van omvallende banken. Ook zijn de buffers van banken nog altijd veel te laag en de risico's voor onze reële economie dus te hoog. Ook de internationale voorstellen uit Basel om schuldhefbomen te beperken gaan lang niet ver genoeg en moeten fundamenteel worden verscherpt.

Voorstel 3: Belast kapitaalstromen

Ons derde voorstel: belast de kapitaalstromen. Nobelprijswinnaar James Tobin stelde een financiële transactiebelasting (FTT) voor, nadat begin jaren zeventig was afgestapt van het systeem van Bretton Woods. Hierbij wordt een kleine vlakke belasting van 0,1 tot 0,5% geheven op financiële transacties in aandelen, obligaties en derivaten. Het mooie van zo'n vlakke heffing is dat deze flitskapitaal en grote speculatie ontmoedigt en per saldo minder belasting heft op kapitaal met een langetermijnfocus.

Elf EU-landen (waaronder helaas niet Nederland) steunen inmiddels een FTT en een voorstel hiervoor is ook al goedgekeurd in het Europees Parlement in december 2012, maar deze is nog steeds niet ingevoerd. Datzelfde geldt voor de digitaks voor grote techreuzen. Er wordt veel over gepraat, maar invoering laat veel te lang op zich wachten.

Ook een progressieve vermogensbelasting in lijn met de ideeën van Piketty wordt node gemist. Elk jaar stijgt het aantal miljardairs, terwijl belasting betalen nog altijd aan de minst vermogenden is voorbehouden.

Noten

- 1 Iedere transactie in het lopende verkeer leidt in principe tot een transactie op de financiële rekening. De verkoop van een product of dienst aan een buitenlandse afnemer leidt tot een verandering op het buitenland. Deze kan neerslaan in een buitenlandse schuldttitel, in een toename van het bezit aan vreemde valuta of in een stijging van de officiële reserves. Doordat iedere boeking per definitie een tegenboeking van dezelfde omvang heeft, is de som van alle transacties in beginsel gelijk aan nul. De betalingsbalans is in 'evenwicht'. Toch is de financiële rekening veel meer dan uitsluitend de rekening waarop tot uiting komt hoe de lopende rekening wordt gefinancierd. In de loop der tijd blijkt keer op keer dat de financiële rekening geenszins reactief reageert op het lopende verkeer, maar juist een geheel eigen dynamiek heeft die eerder de lopende rekening stuurt dan andersom. Zie hierover onder andere Boonstra (2008), *De Betalingsbalans en de externe vermogenspositie*, VU Uitgeverij.
- 2 WRR (2016). *Samenleving en financiële sector in evenwicht*, p. 65.
- 3 Shaw, W., Eidelman, V. (2011). *Why Are Capital Controls So Popular? Carnegie Endowment for International Peace*.
- 4 OECD (2011). Getting the most out of international capital flows, *OECD Economic Outlook*, Volume 2011/1, pp. 287-308.
- 5 Passari, E. en Rey, H. (2015). Financial flows and the international monetary system. *NBER Working Paper 21172*.
- 6 Zie voor een survey van de economische literatuur bijv. Jeanne, O., Subramanian, A., en Williamson, J (2012), *Who Needs to Open the Capital Account?*, Peterson Institute for International Economics.
- 7 Zie bijvoorbeeld Pettifor, A. (2017). *The production of money: how to break the power of bankers*, uitgever VERSO.
- 8 Passari, E. en Rey, H. (2015). Financial flows and the international monetary system, *NBER Working Paper 21172*.
- 9 Zie bijvoorbeeld Rodrik (1998). *Who needs capital account convertibility*, Harvard University en Bhagwati (1998), The capital myth: the difference between trade in widgets and dollars. *Foreign Affairs*, vol. 77, pp. 7-12.
- 10 O. Blanchard en G.M. Milesi-Ferretti (2011), *(Why) Should Current Account Balances Be Reduced?*, IMF Staff Discussion Note.
- 11 OECD (2011). Getting the most out of international capital flows. *OECD Economic Outlook*, volume 2011/1, pp. 287-308.
- 12 Rodrik (1998). *Who needs capital account convertibility*, Harvard University.
- 13 Bhagwati (1998). The capital myth: the difference between trade in widgets and dollars. *Foreign Affairs*, vol. 77, pp. 7-12.
- 14 NOS (11 november 2019), *China investeert 600 miljoen euro in grootste haven van Griekenland*.
- 15 Gemeten als de gemiddelde verandering in output – berekend als bbp – per werkende. Conference Board. (2015). *Productivity Brief 2015*.
- 16 Los, Bart, Robert Stehrer, Marcel Timmer en Gaaitzen de Vries. (2015). Factor specialisation within global value chains. In: João Amador en Filippo di Mauro (red.), *The Age of Global Value Chains*, vox.
- 17 Europese Commissie (2010). *Surveillance of intra-euro-area competitiveness and imbalances*.

De vergrijzing van de PvdA: oorzaken en oplossingen

Jonge kiezers stemmen steeds minder vaak op de PvdA en de oude generatie trouwe PvdA-stemmers wordt steeds kleiner. Onder linkse jongeren zijn progressieve kosmopolitische partijen als GroenLinks en D66 veel populairder. De PvdA heeft nog steeds een kans bij nieuwe generaties, maar dan moet ze wel dringend een aantal strategische keuzes maken voor de lange termijn.

RODERIK REKKER & SARAH DE LANGE

Roderik Rekker doet onderzoek naar generatieverschillen in stemkeuze aan de UvA. Sarah de Lange bekleedt de Dr. J.M. den Uyl-leerstoel aan de UvA.

Het bekende spreekwoord ‘wie de jeugd heeft, heeft de toekomst’ geldt bij uitstek voor politieke partijen. Het electoraat van de PvdA is echter sinds 2017 sterk vergrijsd. Uit het Nationaal Kiezeronderzoek (NKO) blijkt dat de gemiddelde leeftijd van PvdA-kiezers bij de Tweede Kamerverkiezingen van 17 maart 2021 maar liefst 60 jaar was. De typische, of in statistische termen mediane, PvdA-kiezer was zelfs 63 jaar oud. Samen met het CDA en 50PLUS heeft de PvdA daarmee het meest vergrijsde electoraat van alle Nederlandse partijen. Op de linkerflank is ook het electoraat van de SP relatief op leeftijd, terwijl concurrenten als BIJ1, D66, DENK, GroenLinks, de Partij voor de Dieren en Volt juist populair zijn onder relatief jonge kiezers.

De vergrijzing van het electoraat is niet uniek voor de PvdA. Ook andere sociaal-democratische partijen in Europa hebben met dit fenomeen te maken. Ondanks haar verkie-

zingsoverwinning in september 2021 deed de Duitse SPD het bijvoorbeeld niet onder alle leeftijdsgroepen even goed. De partij werd vooral groot dankzij oudere kiezers (32% van de stemmen bij 60 tot 69-jarigen en 35% van de stemmen bij 70-plussers), terwijl jongere kiezers de partij veel minder vaak steunden (15% onder 18 tot 24-jarigen en 17% onder 25 tot 35-jarigen). Ook de Belgische, Deense, Finse, Oostenrijkse, Zweedse, en Zwitserse sociaal-democraten zijn bij jonge kiezers minder populair dan bij oudere stemmers.¹

Alhoewel het niet nieuw is dat de PvdA niet bijzonder populair is bij verkiezingen onder jongeren, is de recente impopulariteit opvallend. In figuur 2 is te zien dat de PvdA sinds 1971, het vroegste moment waarvoor NKO-data beschikbaar zijn, bij de meeste verkiezingen een electoraat van gemiddelde leeftijd wist aan te spreken. Bij sommige verkiezingen in deze periode is het electoraat gemiddeld net

iets ouder dan de Nederlandse kiezer (bijvoorbeeld in 1972 en 1994), bij andere verkiezingen net iets jongeren (bijvoorbeeld in 2010).

Tussen 1971 en 2012 wordt het PvdA-electoraat gemiddeld langzaam ouder, net als de gemiddelde inwoner van Nederland in deze periode. De gemiddelde leeftijd stijgt daarmee van een jaar of 40 in de jaren zeventig naar een jaar of 50 in de jaren tien van de eenentwintigste eeuw. In dit opzicht past de gemiddelde leeftijd van de PvdA-stemmer tot en met 2012 bij het beeld van een brede volkspartij in een vergrijzende samenleving.

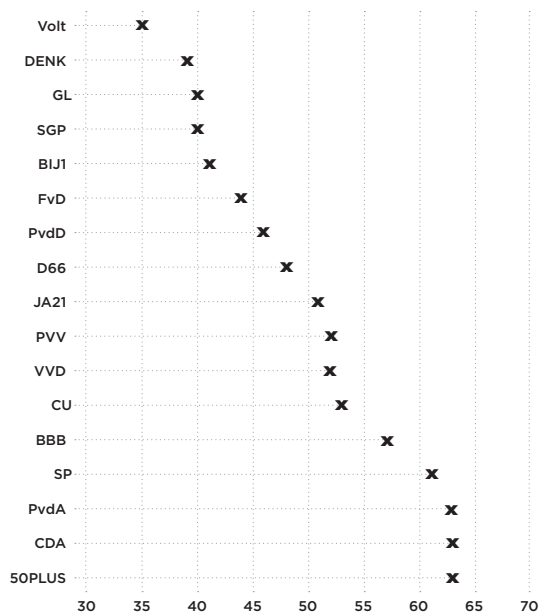
De verloren verkiezingen van 2017 vormen echter een duidelijk kantelpunt voor de PvdA voor wat betreft de leeftijdsopbouw van haar electoraat. Figuur 2 laat zien dat de vergrijzing van PvdA-kiezers in 2017 een vlucht neemt: de gemiddelde leeftijd van de PvdA-kiezers stijgt van 50 jaar in 2012 naar 60 jaar in 2017. Terwijl oudere kiezers bij de verkiezingen van 2017 de PvdA nog tot op zekere hoogte trouw blijven,

verlaten jongere kiezers dat jaar massaal de partij. Door deze electorale verschuiving is de gemiddelde kiezer van de PvdA beduidend ouder geworden dan de gemiddelde Nederlander, en behoort de partij tot de meest vergrijzde van het land.

Het is onwaarschijnlijk dat deze ontwikkeling alleen met de deelname van de PvdA aan Rutte II samenhangt. Immers, in dezelfde periode vergrijst ook het electoraat van andere West-Europese sociaal-democratische partijen in hoog tempo. Bovendien treft deze ontwikkeling zowel de sociaal-democratische partijen die in deze periode regeringsverantwoordelijkheid hebben als de partijen die in de oppositie zitten, en de partijen die electoraal groeien en krimpen.²

De recente vergrijzing van het electoraat van de PvdA, en dat van andere sociaal-democratische partijen, past bovendien in een internationale trend. Wereldwijd is er in de afgelopen jaren sprake van een sterke toename van

Figuur 1 De mediane leeftijd van kiezers per partij



Bron: Nationaal Kiezersonderzoek 2021.

verschillen in stemgedrag tussen jongeren en oudere kiezers.³ Bij oudere kiezers blijven de traditionele volkspartijen, zoals sociaal-democraten en christendemocraten, populair, terwijl onder jongeren nieuwere bewegingen op meer aanhang kunnen rekenen.

In dit artikel laten wij zien dat achter deze tegenstelling in stemgedrag een bredere generatiele kloof in politieke voorkeuren schuilgaat, en doordenken wij wat de opkomst van deze kloof betekent voor het langetermijnperspectief voor sociaal-democratische partijen. Bovendien bespreken we een aantal mogelijke oplossingsrichtingen voor sociaal-democratische partijen die willen verjongen.

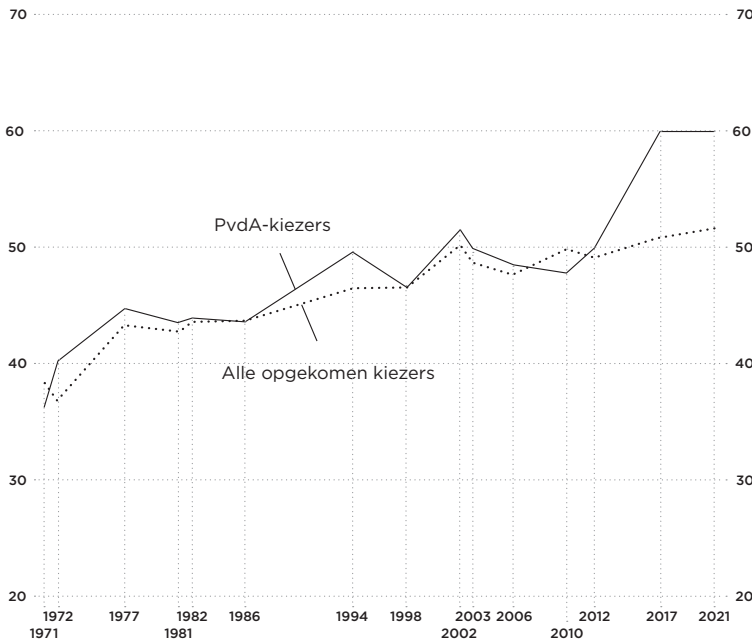
Generatieverschillen in stemkeuze

De belangrijkste vraag bij het verklaren van verschillen in stemkeuze tussen jongeren en ouderen is of deze zijn toe te schrijven aan de

leeftijd van kiezers (een zogenaamd levensloopeffect) of aan de periode waarin zij zijn opgegroeid en politiek volwassen zijn geworden (een generatie-effect). Levensloopverschillen ontstaan omdat mensen naar mate ze ouder worden soms van opvatting veranderen door de dingen die zij meemaken of omdat hun belangen verschuiven. Dat oudere kiezers vaker op 50PLUS stemmen dan jonge kiezers kan bijvoorbeeld te maken hebben met de specifieke belangen die mensen krijgen op een oudere leeftijd met betrekking tot bijvoorbeeld gezondheidszorg en pensioenen.

Generatieverschillen ontstaan omdat kiezers deels politiek worden gevormd in de periode waarin ze opgroeien en voor het eerst mogen stemmen. De meeste mensen blijven na ongeveer hun vijftiengste levensjaar bijvoorbeeld bij hun belangrijkste politieke opvattingen. Iemand die op deze leeftijd rechts en nationalistisch is zal zelden op

Figuur 2 De gemiddelde leeftijd van alle opgekomen kiezers en van PvdA-kiezers



Bron: Nationaal Kiezersonderzoek 1971–2021.

oudere leeftijd nog links en kosmopolitisch worden.⁴ Daarbij blijft een deel van de kiezers trouw aan de partij waar ze op stemden bij de eerste verkiezingen waarin ze kiesgerechtigd waren.⁵ Oftewel, het politieke klimaat in een bepaalde historische periode kan een blijvende invloed hebben op de generatie die in deze tijd politiek gesocialiseerd werd.

Uit onderzoek blijkt dat verschillen in politieke opvattingen tussen jongeren en ouderen vaker voortkomen uit generatieverschillen dan uit levensloopverschillen.⁶ Zo worden de opvattingen, en daarmee het stemgedrag, van kiezers beïnvloed door de maatschappelijke thema's die relevant waren in de periode waarin zij politiek volwassen werden, maar ook door de politieke tegenstellingen die in die periode dominant waren, en het partijaanbod dat op dat moment bestond. Bovendien verschilt niet alleen het stemgedrag van oudere en jongere generaties, maar wordt het stemgedrag van deze generaties ook op een andere manier gemotiveerd.⁷ Zo wordt het stemgedrag van kiezers geboren voor 1950 sterker beïnvloed door hun socio-demografische kenmerken, zoals sociale klasse en religiositeit, terwijl het stemgedrag van kiezers geboren tussen 1950 en 1970 sterker beïnvloed wordt door hun inhoudelijke standpunten.⁸

Het leeftijdsprofiel van PvdA-stemmers sluit aan bij deze onderzoeksbevindingen en laat duidelijke generationele verschillen in steun voor de partij zien. In figuur 3 is het Nederlandse electoraat opgedeeld in de vijf generaties die doorgaans in de literatuur worden onderscheiden: de vooroorlogse generatie (geboren voor 1946), de babyboomers (geboren tussen 1946 en 1964), de generatie X (geboren tussen 1965 en 1980), de millennials (geboren tussen 1981 en 1996) en de generatie Z (geboren na 1996). De figuur laat zien dat de PvdA in 2021 nog altijd de grootse aanhang heeft onder kiezers die zijn geboren voor 1946 en de kleinste aanhang onder millennials.

Als alleen de vooroorlogse generatie zou hebben gestemd in 2021, dan zou de PvdA bij

de Tweede Kamerverkiezingen nog altijd 19 zetels hebben gehaald. PvdA en CDA zouden als klassieke verzuilingspartijen samen zelfs nog op 48 zetels zijn uitgekomen. De steun voor deze partijen onder de vooroorlogse generatie is zo hoog doordat deze kiezers politiek volwassen zijn geworden tijdens de verzuiling. Wie in deze tijd in een 'rood gezin' opgroeide kreeg met de paplepel ingegoten dat er bij verkiezingen op de PvdA gestemd zou worden. Veel mensen die in deze periode voor het eerst mochten stemmen steunden de PvdA en zijn dat de rest van hun leven blijven doen.

Wereldwijd is er een sterke toename van verschillen in stemgedrag tussen jongere en oudere kiezers

In figuur 3 is ook nog een licht hogere aanhang te zien voor de PvdA onder babyboomers, die geboren werden tussen 1946 en 1964 en voor het eerst mochten stemmen tijdens de roerige jaren zestig en zeventig. Ook dit is waarschijnlijk ten dele toe te schrijven aan de verzuiling, die in deze periode al wel afgenomen was maar nog niet was verdwenen, en aan de populariteit van Joop den Uyl bij jonge kiezers in deze periode.

De steun voor de PvdA ligt echter beduidend lager onder kiezers uit generatie X, millennials en generatie Z. Deze kiezers groeiden op na de verzuiling en voor hen was de keuze voor een bepaalde partij, of zelfs opkomen bij verkiezingen, geen vanzelfsprekendheid meer. Daarbij waren er toen deze kiezers voor het eerst mochten stemmen al meer linkse alternatieven voor sociaal-democratische partijen, zoals in Nederland bijvoorbeeld Groen-Links. Meer dan bij eerdere generaties zijn er onder deze mensen dus linkse kiezers die al

van jongs af aan altijd op een andere linkse partij hebben gestemd dan de PvdA.

Socialisatie in partijvoorkeur is echter niet het enige generationele verschil dat de steun voor de PvdA onder jongere generaties negatief beïnvloedt. Onderzoek naar de generatiekloof laat ook zien dat jongere generaties andere politieke overtuigingen hebben dan oudere generaties. Zo zijn de generaties X en de millennials economisch wat liberaler dan de babyboomers⁹, die niet voor niets bekend staan als een linkse generatie.

Generaties die volwassen werden sinds de jaren tachtig werden gesocialiseerd in een tijd waarin de klassieke socialistische ideologie minder invloedrijk was dan voorheen. De periode waarin Joop den Uyl regeerde onder het motto ‘Spreiding van kennis, macht en inkomen’ hebben zij nooit meegemaakt. Tijdens de jaren tachtig en negentig waaide er een neoliberale wind door de politiek, uitgedragen

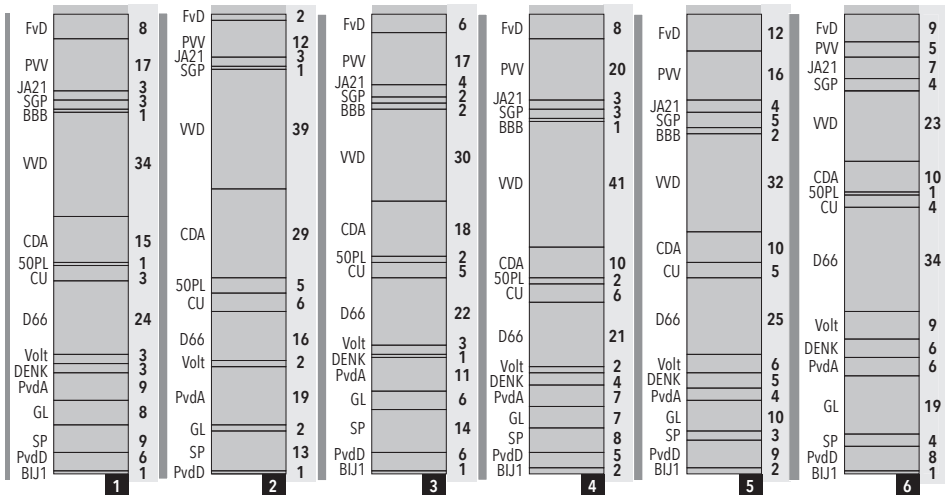
door leiders als Margaret Thatcher en Ronald Reagan. Onderzoek laat zien dat generatie X en daaropvolgende generaties, waarschijnlijk als gevolg hiervan, rechtserre opvattingen hebben over economische vraagstukken.

Dit wil echter allerm minst zeggen dat jonge generaties in alle opzichten rechts zijn geworden.¹⁰

Millennials en generatie Z’ers, die na de eeuwwisseling volwassen werden, hebben juist zeer progressieve en kosmopolitische opvattingen over thema’s als immigratie, Europese eenwording en klimaatbeleid.¹¹ Dit is waarschijnlijk het gevolg van het hogere opleidingsniveau van deze generaties en van het feit dat zij tijdens hun jeugd globalisering als een soort vanzelfsprekendheid zijn gaan zien.

Millennials en generatie Z’ers zaten bijvoorbeeld vaak als kind al met immigranten in de klas en kregen hun eerste zakgeld in euro’s. Daarbij groeiden deze generaties op

Figuur 3 Zetelverdeling per generatie, Tweede Kamerverkiezingen 2021



- 1** Verkiezingsuitslag alle generaties
- 2** Vooroorlogse generatie (geboren vóór 1946)
- 3** Babyboomers (geboren tussen 1946 en 1964)
- 4** Generatie X (geboren tussen 1965 en 1980)
- 5** Millennials (geboren tussen 1981 en 1996)
- 6** Generatie Z (geboren na 1996)

Bron: Nationaal Kiezersonderzoek 2021.

in de periode na 9/11 en Pim Fortuyn, waarin de Nederlandse politiek gekenmerkt werd door een scherp debat over dit soort globaliseringsvraagstukken. Daarom laten deze jonge generaties dit soort thema's ook relatief zwaar meewegen in hun stemkeuze.¹² Dit vertaalt zich in meer steun onder millennials en generatie Z'ers voor progressieve en kosmopolitische partijen zoals D66, GroenLinks, Volt, BIJ1 en de Partij voor de Dieren.

De PvdA is, samen met de SP, de enige linkse partij die niet profiteert van de progressieve opvattingen van jonge generaties over globaliseringsvraagstukken. Dit komt waarschijnlijk doordat deze meer klassiek linkse partijen door kiezers geassocieerd worden met economische vraagstukken zoals de verzorgingsstaat en herverdeling.¹³

Voor culturele thema's zoals racisme en klimaatverandering ligt het 'issue ownership' (wat verwijst naar de mate waarin kiezers van mening zijn dat een partij competent op en geëngageerd aan een thema is) eerder bij groene partijen en andere progressieve bewegingen.¹⁴ Ondanks dat veel jongeren het op dit soort thema's in principe met de PvdA eens zijn, kiezen de meeste van hen daarom toch voor andere linkse partijen die ze sterker met deze thema's associëren, zoals BIJ1, D66, GroenLinks of Volt. Mitteregger laat overtuigend zien dat als gevolg van deze ontwikkelingen niet alleen in Nederland, maar ook in België, Duitsland, Finland, Oostenrijk, Zweden en Zwitserland kiezers geboren na 1980 een grotere kans hebben om op groene dan op sociaal-democratische partijen te stemmen.¹⁵

Wij claimen in dit artikel dat de electorale neergang die de PvdA in de afgelopen decennia heeft doorgemaakt grotendeels verklaard kan worden door de vervanging van generaties kiezers die tijdens de verzuiling opgroeiden door nieuwe generaties die deze periode niet meer hebben meegemaakt. Om deze claim verder te onderbouwen analyseren we de generationele vervanging in het Nederlandse electoraat.

In figuur 4 is afgebeeld hoe de generationele opbouw van het Nederlandse electoraat zich heeft ontwikkeld sinds 1971. Vanaf eind jaren zeventig is een lange periode te zien waarin de vooroorlogse generatie en de babyboomers samen de dienst uitmaakten bij verkiezingen. Het omslagpunt waarna deze generaties niet meer in de meerderheid waren, ligt bij de verloren verkiezingen van 2017. Sinds deze verkiezingen bestaat de meerderheid

Een vijftiengjarige die rechts en nationalistisch is zal zelden op oudere leeftijd links en kosmopolitisch worden

van het Nederlandse electoraat uit kiezers die de verzuiling niet hebben meegemaakt en die minder vanzelfsprekend stemmen op klassieke verzuilingspartijen zoals de PvdA. De vooroorlogse generatie, die voor de PvdA decennialang een belangrijke steunpilaar was, speelt inmiddels nauwelijks nog een rol van betekenis in het electoraat en ook het aantal babyboomers in het electoraat zal teruglopen de komende jaren.

Tezamen suggereren figuur 3 en figuur 4 dat de PvdA in nog zwaarder vaarwater zou kunnen komen naarmate ook de babyboomers de komende verkiezingen vervangen worden door generatie Z. De situatie waarin de SPD zich bevindt is wat dat betreft een belangrijke waarschuwing voor de PvdA. Uit de exitpolls valt af te leiden dat van alle Duitse partijen de sociaal-democraten in 2021 verhoudingsgewijs de meeste kiezers is verloren door overlijden.¹⁶

Dat de PvdA onder generatie X en latere generaties weinig stemmen haalde in 2017 en 2021 wil overigens niet zeggen dat kiezers uit deze generaties nooit op de PvdA hebben ge-

stemd of dat ze dat nooit zouden willen doen. De meeste linkse kiezers, ook uit jongere generaties, hebben de PvdA in hun 'keuzeset'.¹⁷ Dit wil zeggen dat de PvdA één van de linkse partijen is die ze bij elke verkiezing overwegen.

De keuzeset van kiezers uit de jongere generaties is gemiddeld iets groter dan die van kiezers uit de oudere generaties, waardoor de concurrentie om deze groep kiezers steviger is.¹⁸ Bij het bepalen van hun stem zijn kortetermijfactoren als de populariteit van de lijsttrekker, de thema's die centraal staan in de verkiezingscampagne, en de stand in de peilingen relevante gegevens.

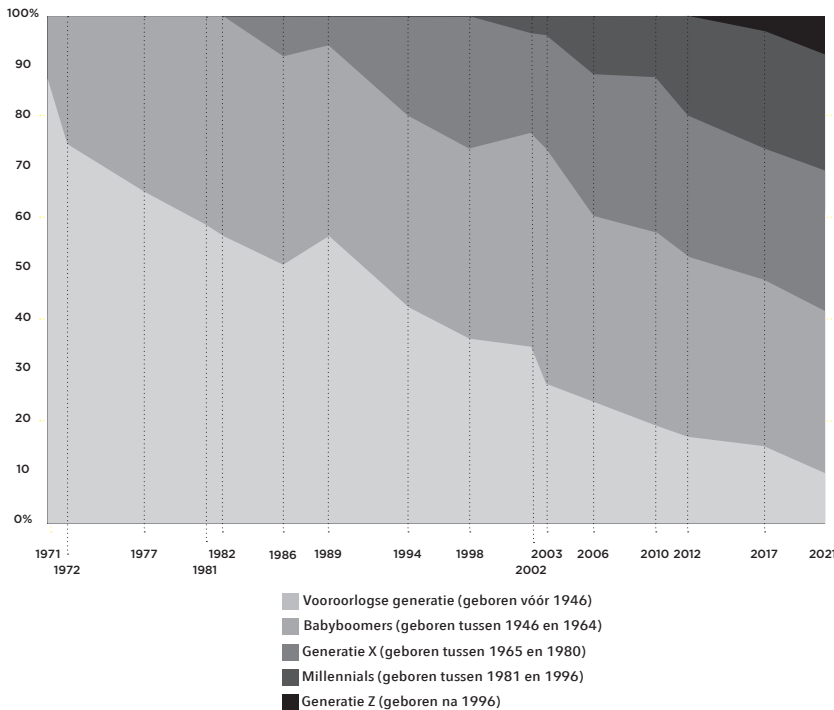
Waar oudere generaties linkse kiezers tijdens de meeste verkiezingscampagnes trouw aan de PvdA blijven, geldt voor jongere genera-

ties linkse kiezers dat ze meestal de voorkeur geven aan een andere linkse partij. Pas wanneer de omstandigheden daartoe aanleiding geven, bijvoorbeeld door een premiersstrijd tussen een rechtse en linkse kandidaat, stemmen zij op de PvdA.¹⁹ Om deze redenen stemden in 2012 ook relatief veel jonge kiezers op de PvdA. Deze verkiezingen vormen echter de uitzondering die de regel van het verlies van jonge kiezers in 2017 en 2021 bevestigt.

Oplossing 1: verjong de kandidatenlijst

Een eerste mogelijkheid voor de PvdA om meer jongeren aan te spreken is door verjonging van de kandidatenlijst. Voor deze strategie koos de partij bij de Tweede Kamerverkiezingen van

Figuur 4 *Generationale vervanging van het Nederlandse electoraat sinds 1971 (percentage van kiezers die opgekomen zijn bij de verkiezingen)*



Bron: Nationaal Kiezersonderzoek

2021 door maar liefst vijf jongeren onder de dertig bij de eerste twintig kandidaten op de lijst te zetten. Deze strategie is een belangrijke eerste stap naar verjonging van het electoraat, omdat jongere politici een partij kunnen helpen in contact te blijven met de leefwereld van millennials en de generatie Z. Zij hebben beter zicht op de thema's die bij deze generaties leven, en welke standpunten linkse kiezers uit deze generaties innemen. Op deze manier kunnen deze kandidaten een belangrijke bijdrage leveren aan het realiseren van oplossingen 2 en 3 die hieronder worden besproken.

Van een verjonging van de kandidatenlijst hoeft echter geen enorm electoraal effect te worden verwacht. Uit onderzoek blijkt dat jonge lijsttrekkers iets populairder zijn onder jonge kiezers, en dat zij net iets vaker stemmen op een jonge lijsttrekker.²⁰ Tegelijkertijd is het effect van de leeftijd van de lijsttrekker klein, en aanmerkelijk minder relevant dan andere kenmerken van lijsttrekker en partij.

Bovendien mag niet onvermeld blijven dat ook oudere politici mateloos populair kunnen zijn onder jongere kiezers. Voorbeelden zijn Bernie Sanders (Verenigde Staten), Jeremy Corbyn (Verenigd Koninkrijk), en Jean-Luc Mélenchon (Frankrijk), die ondanks hun leeftijd jongeren inspireren met een uitgesproken links discours. Onder leiding van Corbyn, en mede onder invloed van het Brexit-debat, trok de Labour Party in 2017 bijvoorbeeld disproportioneel veel kiezers in de jongste leeftijdscategorieën.²¹ Ook in Nederland was de PvdA onder leiding van Joop den Uyl in 1977 en 1981 uitzonderlijk populair onder jongeren, met een uitgesproken sociaal-democratisch programma, terwijl ook hij bij deze verkiezingen niet de jongste lijsttrekker van alle partijen was.

Oplossing 2: Imiteer andere progressieve partijen

Een tweede strategie zou kunnen zijn om een meer uitgesproken progressief geluid te laten horen op de thema's die millennials en de generaties X en Z aan het hart gaan, zoals kli-

maatverandering, immigratie en discriminatie en de Europese eenwording. Immers, deze generaties laten deze thema's zwaar meewegen in hun stemkeuze, en stemmen door hun progressieve opvattingen over deze thema's op partijen als BIJ1, Denk, D66, GroenLinks, de Partij voor de Dieren en Volt. Hun succes roept de vraag op of de PvdA meer jonge kiezers aan zich kan binden als de partij meer nadruk op haar progressieve standpunten op deze thema's zou leggen.

Een vijftientwintigjarige die rechts en nationalistisch is zal zelden op oudere leeftijd links en kosmopolitisch worden

Hoewel deze strategie voor sociaal-democratische partijen met beperkte concurrentie op links een uitkomst kan bieden²², zou dit voor de PvdA moeilijk kunnen worden. In Nederland ligt het 'eigenaarschap' van de thema's die jongere generaties belangrijk vinden namelijk expliciet bij de progressieve concurrentie. Op dit moment wordt de PvdA door kiezers het sterkst geassocieerd met klassieke sociaal-democratische thema's als werkgelegenheid, wonen, gezondheidszorg, en armoede. Op de eerste twee thema's heeft zij het sterkste profiel, terwijl zij op armoede en gezondheidszorg de SP voor moet laten gaan.

Op bijna alle culturele thema's (discriminatie, immigratie, en klimaatverandering) moet de partij GroenLinks voor laten gaan, en hebben andere progressieve partijen als D66 en de Partij voor de Dieren ook een stevige positie. Alleen op Europese integratie en immigratie wordt de partij door kleine groepen kiezers genoemd als mogelijke eigenaar van het thema.²³

In de Nederlandse context is het dus belangrijk dat de PvdA eerst het 'issue ownership' veroverd op culturele thema's, alvorens zij jonge kiezers probeert te verleiden met haar standpunten op deze thema's. Wanneer de PvdA zonder eigenaarschap campagne voert op racisme en immigratie, klimaatverandering, of Europese integratie is de kans reëel dat de progressieve partijen die hier een sterker profiel op hebben hiervan profiteren. Het origineel is immers aantrekkelijker dan de kopie, en zonder eigenaarschap loopt de PvdA het risico dat jongeren de partij zien als een soort 'B-merk'.

Het overnemen van 'issue ownership' is echter niet eenvoudig en niet binnen een enkele campagne te realiseren.²⁴ Bovendien zijn partijen hierbij grotendeels afhankelijk van hoe media over campagnes berichtgeven, en de mate waarin zij de oorspronkelijke 'issue owner' het woord geven en daarmee het bestaande 'issue ownership' bestendigen.²⁵ Oftewel, het is twijfelachtig of de PvdA jongere generaties kiezers met een verkiezingscampagne voornamelijk opgebouwd rond culturele thema's en progressieve posities definitief aan zich kan binden.

Oplossing 3: terug naar de eigen wortels

De derde strategie die de PvdA zou kunnen kiezen is bijna tegenovergesteld aan de tweede. In plaats van meer te gaan lijken op andere progressieve partijen, zou de PvdA namelijk ook kunnen proberen zich juist meer van de andere links-progressieve partijen te onderscheiden. Terwijl andere linkse partijen praten over thema's als klimaatverandering, immigratie en discriminatie en de EU, zou de PvdA terug kunnen keren naar de eigen kernthema's. Zij zou een uitgesproken campagne kunnen voeren over vraagstukken als werkgelegenheid, inkomensongelijkheid en huisvesting. Op de korte termijn zal het niet makkelijk zijn om jongeren met deze boodschap te overtuigen, omdat jongere generaties zijn opgegroeid in een tijd dat politiek

vooral ging over culturele thema's en omdat zij economisch wat rechtser zijn dan oudere generaties.

Toch betekent dit niet dat een dergelijke strategie, zeker op de middellange termijn, geen kans van slagen heeft. Wat generatie Z, de generatie die nu politiek volwassen wordt, belangrijk vindt ligt grotendeels nog open en wordt beïnvloed door de onderwerpen die politieke partijen nu op de agenda zetten. De huidige generatie jongeren groeit op met grote economische uitdagingen zoals woningnood, tijdelijke contracten, en hoge studieschulden. Politici als Bernie Sanders en Jeremy Corbyn

Het stemgedrag van kiezers geboren voor 1950 wordt sterk beïnvloed door hun sociale klasse en religiositeit

laten zien dat jongeren wel degelijk gemobiliseerd kunnen worden met een klassiek sociaal-democratisch verhaal om dergelijke problemen aan te pakken. Deze politici wonen jongeren niet door afstand te nemen van de klassieke sociaal-democratie, maar juist door haar idealen actief uit te dragen.

Voor het slagen van deze strategie zouden twee factoren van belang kunnen zijn. Ten eerste lijken veel jongeren eerder te kiezen voor radicale partijen op de flanken dan voor de brede middenpartijen. Dit betekent dat de PvdA om jongeren aan te spreken meer zou moeten denken als een kleine partij (wat de PvdA nu feitelijk ook is) die zich met radicale ideeën moet profileren en minder als een grote middenpartij waar veel kiezers om strategische redenen op stemmen (wat de PvdA lang geweest is). Ook in dit opzicht zouden sociaal-democratische partijen dan dus moeten terugkeren naar de wortels van de

sociaal-democratie. Naast deze inhoudelijke profilering zou de PvdA zich dan ook meer als een radicale underdog moeten profileren en minder als een gematigde bestuurspartij.

Ten tweede zou het economische verhaal voor deze strategie veel meer moeten worden toegespitst op jongeren. Dit betekent dus dat de partij het eerder zou moeten hebben over onderwijsongelijkheid en starterswoningen dan over zorg en pensioenen. Ook vanuit een sociaal-democratisch ideaal is er overigens wat te zeggen voor deze ideologische nadruk op jonge generaties, want kansengelijkheid en bestaanszekerheid staan met name voor hen onder druk.

Wanneer de PvdA erin slaagt met een dergelijke agenda jongeren te mobiliseren, zou de partij ook aantrekkelijk kunnen zijn voor zowel praktisch opgeleide jongeren met meer nationalistische standpunten als theoretisch opgeleide jongeren met meer kosmopolitische standpunten. Door de positie van de mediane jonge kiezer in te nemen, die een stuk progressiever is dan die van de mediane oudere kiezer op dergelijke thema's, en meer nadruk te leggen op sociaaleconomische dan culturele thema's, kan de PvdA beide groepen verenigen met een toekomstgericht programma. De jeugd heeft immers de toekomst!

Noten

- 1 Mitteregger, R. (2021, 22 november). Young and green/old and red? Blog op *Agenda Publica*.
- 2 Mitteregger, R. (2021, 22 november). Young and green/old and red? Blog op *Agenda Publica*.
- 3 Rekker, R. (2020, 17 augustus). *Leeftijds kloof in stemkeuze was nog nooit zo groot*. Blog op *Stuk Rood Vlees* 17/08/2020.
- 4 Sears, D. O. & Funk, C. L. (1999). Evidence of the long-term persistence of adults' political predispositions. *Journal of Politics*, 61, pp. 1-28.
- 5 Dinas, E. (2014). Does choice bring loyalty? Electoral participation and the development of party identification. *American Journal of Political Science*, 58(2), pp. 449-465.
- 6 Down, I. and Wilson, C.J. (2013). A rising generation of Europeans?. *European Journal for Political Research*, 52: pp. 431-456; Rekker, R. (2018). Growing up in a globalized society: Why younger generations are more positive about the European Union. *Young*, 26(4S), pp. 56S-77S.
- 7 Van der Brug, W., & Rekker, R. (2021). Dealignment, realignment and generational differences in The Netherlands. *West European Politics*, 44(4), pp. 1-26.
- 8 Van der Brug, W. (2010) Structural and ideological voting in age cohorts. *West European Politics*, 33, 586-607.
- 9 Grasso, M. T., Farrall, S., Gray, E., Hay, C., & Jennings, W. (2017). Thatcher's children, Blair's babies, political socialization and trickle-down value change: An age, period and cohort analysis. *British Journal of Political Science*, 49(1), pp. 1-20; Rekker, R. (2021). Jongeren en generatieverschillen. In *Versplinterde Vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021*.
- 10 Grasso, M. T., Farrall, S., Gray, E., Hay, C., & Jennings, W. (2017). Thatcher's children, Blair's babies, political socialization and trickle-down value change: An age, period and cohort analysis. *British Journal of Political Science*, 49(1), pp. 1-20; Rekker, R. (2021). Jongeren en generatieverschillen. In *Versplinterde Vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021*.
- 11 Down, I. and Wilson, C.J. (2013). A rising generation of Europeans? *European Journal for Political Research*, 52: pp. 431-456; Norris, P. & Inglehart, R. (2019). *Cultural Backlash: Trump, Brexit and Authoritarian Populism*. Cambridge: Cambridge University Press; Rekker, R. (2018). Growing up in a globalized society: Why younger generations are more positive about the European Union. *Young*, 26(4S), pp. 56S-77S; Rekker, R. (2021). Jongeren en generatieverschillen. In *Versplinterde Vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021*.
- 12 Van der Brug, W., & Rekker, R. (2021). Dealignment, realignment and generational differences in The Netherlands. *West European Politics*, 44(4), pp. 1-26.
- 13 Blomqvist, P., & Green-Pedersen, C. (2004). Defeat at Home? Issue-Ownership and Social Democratic Support in Scandinavia. *Government and Opposition*, 39(4), pp. 587-613; Damstra, A., & Van der Meer, T. (2021). De rol van thema's: issue ownership van partijen. In *Versplinterde Vertegenwoor-*

- diging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021.*
- 14 Damstra, A., & Van der Meer, T. (2021). De rol van thema's: issue ownership van partijen. In *Versplinterde Vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021*; Spoon, J.-J., Hobolt, S.B. & de Vries, C.E. (2014). Going green: Explaining issue competition on the environment. *European Journal of Political Research*. 53, pp. 363-380.
- 15 Mitteregger, R. (2020). *The Greying of Social Democracy? Age-, period- and cohort-Effects on the vote intention for social democratic and green parties in Western Europe from 1989 to 2018*. Master's thesis presented to the Faculty of Arts and Social Sciences of the University of Zurich.
- 16 Mitteregger, R. (2021, 22 november). Young and green/old and red? Blog op *Agenda Publica*.
- 17 Rekker, R. & Rosema, M. (2019). How (often) do voters change their consideration sets? *Electoral Studies*. 57, pp. 284-293.
- 18 Van der Meer, T.W.G., Van Elsas, E., Lubbe, R., & Van der Brug, W. (2016). Are volatile voters erratic, whimsical or seriously picky? A panel study of 58 waves into the nature of electoral volatility (The Netherlands 2006–2010). *Party Politics*. 21(1), pp. 100-114.
- 19 Mitteregger, R. (2020). *The Greying of Social Democracy? Age-, period- and cohort-Effects on the vote intention for social democratic and green parties in Western Europe from 1989 to 2018*. Master's thesis presented to the Faculty of Arts and Social Sciences of the University of Zurich.
- 20 Sevi, S. (2021). Do young voters vote for young leaders? *Electoral Studies*. 69, 102200.
- 21 Prosser, C., Fieldhouse, E. Green, J, Mellon, J., & Evans, G. (2018, 29 januari). *Did young voters turn out in droves for Corbyn? The myth of the 2017 youthquake election*. Blog op LSE British Politics and Policy.
- 22 Abou-Chadi, T. & Wagner, M. (2020). Electoral fortunes of social democratic parties: do second dimension positions matter? *Journal of European Public Policy*, 27(2), pp. 246-272.
- 23 Damstra, A., & Van der Meer, T. (2021). De rol van thema's: issue ownership van partijen. In *Versplinterde Vertegenwoordiging: Nationaal Kiezersonderzoek 2021*.
- 24 Tresch, A., Lefevere, J., & Walgrave, S. (2015). 'Steal me if you can!' The impact of campaign messages on associative issue ownership. *Party Politics*. 21(2), pp. 198-208.
- 25 Walgrave, S., Lefevere, J. & Nuytemans, M. (2009). Issue Ownership Stability and Change: How Political Parties Claim and Maintain Issues Through Media Appearances. *Political Communication*. 26(2), pp. 153-172.

Ledenpartij versus campagnepartij

Midden in de campagne voor het voorzitterschap van de PvdA lekte via de NOS een rapport uit dat de kernboodschap van de partij – bestaanszekerheid – ongeschikt noemt, en dat van ledendemocratie weinig moet hebben. Wat is dat voor rapport en wie stelde het op verzoek van wie op? Een reconstructie en een analyse.

RUUD KOOLE

Redactielid S&D, emeritus hoogleraar politicologie, Eerste Kamerlid en oud-partijvoorzitter van de PvdA

Het zal je maar gebeuren als eenvoudig lid van de Partij van de Arbeid. Net als je in de nazomer van 2021 de nodige moeite doet om je te informeren over de acht kandidaten voor het partijvoorzitterschap, die allen, zonder uitzondering, hoog opgeven van het belang van partijleden in de partijorganisatie, lekt op 17 september via de NOS een ‘vertrouwelijk advies’ uit van een PvdA-werkgroep waarvan je het bestaan niet kende. Een advies dat van ledendemocratie weinig moet hebben, de rol van partijvoorzitter marginaliseert, het begrip ‘bestaanszekerheid’ als kernboodschap ongeschikt vindt en ervoor pleit zoveel mogelijk van de beschikbare middelen van partij en neveninstellingen in te zetten voor een permanente campagne geleid door een vierkoppig centraal, permanent campagneteam rond de ‘partijleider’, die ervoor eindverantwoordelijk is.¹ Waar gaat die voorzittersstrijd dan nog over?

Het advies in de vorm van een Powerpoint-presentatie, met als titel Progressief en verbindend. Bouwstenen voor een nieuwe

toekomst van de PvdA, blijkt op verzoek van het (oude) partijbestuur te zijn opgesteld door een werkgroep onder leiding van Martijn van Dam, waarvan onder anderen ook Jeroen Dijsselbloem en Hans Anker deel uitmaken. De werkgroep bepleit een ‘vernieuwing van de strategie, de organisatie en de uitvoering’ van de partij en bemoeit zich ook uitdrukkelijk met de inhoudelijke boodschap van de partij.

Maar was in het begin van het jaar niet net een nieuw verkiezingsprogramma vastgesteld, dat in concept was opgesteld door een partijcommissie onder leiding van Esther-Mirjam Sent? En had het partijbestuur niet al in mei 2020 besloten de werkgroep ledendemocratie permanent te maken onder voorzitterschap van Otwin van Dijk en haar gevraagd het eerdere advies *Ledendemocratie: het fundament van de partij* van februari 2020 nader uit te werken? Je weet dan als eenvoudig partijlid weliswaar niet dat die permanente werkgroep al in juli 2021 haar uitvoerige rapport *Zonder ontmoetingsdemocratie, geen ledendemocratie. Over eigenaarschap, ideeënfabriek en het clubge-*

voel heeft aangeboden aan het partijbestuur. Je weet daarom ook niet dat dat laatste rapport een heel koude douche kreeg in een partijbestuursvergadering diezelfde maand.

Je kunt daarom ook niet vermoeden dat dat misschien te maken heeft met de uitspraak van Van Dijk in het rapport: 'Als permanente werkgroep zien we de PvdA niet als een politieke campagne- en marketingmachine.' Maar je weet eind september na het uitbrengen van je stem op de door jou geprefereerde kandidaat voor het partijvoorzitterschap wel dat het nieuwe partijbestuur zich niet zomaar achter de voorstellen van de werkgroep Van Dam voor een campagne-partij kan stellen zonder zichzelf te verloochenen. Immers, de nieuwe partijvoorzitter, Esther-Mirjan Sent, won met overtuigende cijfers na een campagne waarin zij de wens dat partijleden 'meepraten, meedenken en meedoen' haast als een mantra had herhaald.²

Een herhaling van zetten?

De spanning tussen het model van een democratische ledenpartij enerzijds en dat van een campagnepartij anderzijds is niet nieuw. Voor een goed begrip van de recente notities is het zinnig daar eerst kort bij stil te staan. Dat de discussie niet nieuw is, blijkt bijvoorbeeld uit een column die Marcel van Dam³ (geen familie) schreef aan de vooravond van een spannende partijvoorzittersverkiezing in de Volkskrant van 1 februari 2001:

'De komende verkiezing voor een nieuwe partijvoorzitter van de PvdA wordt de belangrijkste gebeurtenis in de partij sinds haar oprichting kort na de Tweede Wereldoorlog. Want die verkiezing zal indirect en op termijn ook het besluit zijn over het voortbestaan van de PvdA als een democratisch gecontroleerde politieke organisatie die poogt aanhang te verwerven voor het gedachtegoed van de sociaaldemocratie. (...) De huidige crisis gaat over de vraag of de partij als vereniging waarin de leden de dienst uitmaken zal blijven bestaan of zal worden omgevormd tot een soort club

van sympathisanten waarvan de inbreng beperkt blijft tot een financiële.'

De jaren daarvoor had een debat gewoed in de PvdA en in *Socialisme & Democratie* over de richting waarin de partijorganisatie zich zou moeten bewegen. Het eerste Paarse kabinet was in 1994 ontstaan na een grote nederlaag van de PvdA, van 49 naar 37 zetels. Maar het CDA had nog meer verloren en ging van 54 naar 34 zetels, waardoor de PvdA toch de premier mocht leveren. In een zeer gepersonaliseerde campagne en met boegbeeld Wim Kok als premier won de PvdA in 1998 en ging van 37 naar 45 zetels, waardoor Wim Kok zijn tweede paarse kabinet mocht leiden.

De meeste 'permanente' campagnes zijn doorgaans gericht op kortetermijneffecten

Het electorale succes van 1998 werd door sommigen toegeschreven aan de manier waarop het campagne-team werkte: 'zoveel mogelijk in één ruimte, waardoor de lijnen korter zijn, personeel flexibeler kan worden ingezet en meer verantwoordelijkheid kan worden gegeven', aldus Hans Anker, lid van dat campagne-team, vlak na die verkiezingen. Tevens merkte hij op: 'Het campagne-team had een moderne, platte structuur en haar succesvolle manier van werken behoort richtinggevend te zijn voor de wijze waarop de rest van de PvdA de komende jaren aan de gang zou moeten gaan (...) Voor de Partij van de Arbeid betekent dit onder andere dat de gekunstelde schotten tussen de zogeheten "neveninstellingen" (de Wiardi Beckman Stichting, het Centrum voor Lokaal Bestuur, etc) in de toekomst zoveel mogelijk weggenomen moeten worden.'⁴

Anderen keken daar een slag anders tegenaan. Campagne-onderzoeker Philip van Praag zag in 1998 bij de PvdA ‘een high tech campagne, geleid vanuit een centraal commandocentrum, *the war room*, ondersteund door veel onderzoek en sterk gericht op de audiovisuele media. (...) Het gebruik van Internet en audiovisuele media is mede zo aantrekkelijk voor partijen omdat de intermediaire rol van de onafhankelijke journalistiek wordt uitgeschakeld. (...) Of een dergelijke ontwikkeling de inhoudelijke kwaliteit van de campagnes ten goede zal komen is een geheel andere vraag’.⁵ En toen moesten de sociale media nog komen!

Niet alleen bij de inhoudelijke kwaliteit van campagnes werden vraagtekens gezet, ook bij de gevolgen van een dominante campagne-gerichtheid voor de partijorganisatie werden de wenkbrauwen gefronst. Want betekent die gerichtheid niet dat de partijorganisatie het model van Greenpeace overneemt, waarin leden slechts donateurs zijn en niets te vertellen hebben over de koers en strategie van de door professionals geleide organisatie?, vroeg Bart Tromp zich af.⁶ Op dat Greenpeace-model (ook wel donateursmodel) hintte ook Marcel van Dam in bovenstaand citaat.

Kiesverenigingen of kiesmachines

Vlak voor de voorzittersstrijd van 2001 had *Socialisme & Democratie* nog een speciaal dubbeldik nummer over politieke partijen gepubliceerd, waarin de termen campagnepartij en ledenpartij veelvuldig vielen. In dat nummer waarschuwde dezelfde Bart Tromp tegen de door hem waargenomen ontwikkeling van politieke partijen: van kiesverenigingen tot kiesmachines. Volgens hem was een programmatische en organisatorische revitalisering van partijen nodig, anders worden zij ‘verkiezingsmachines, die bij gebrek aan leden uiteindelijk helemaal gesubsidieerd moeten worden door de overheid of ten dele door ondernemingen en elk rechtstreeks contact met de maatschappij hebben

ingeruild voor dat via opiniepeilingen en “focusgroepjes”’.⁷

In de strijd om het partijvoorzitterschap in 2001 speelde deze discussie een voorname rol. Ruim voor ik mijzelf begin 2001 kandideerde voor het partijvoorzitterschap had ik op verzoek een bijdrage geschreven voor datzelfde speciale nummer van *Socialisme & Democratie*. Daarin had ik gesteld dat een ‘democratische ledenpartij’, ondanks recentelijke ontwikkelingen, niet alleen om principiële, democratische redenen wenselijk was, maar ook in het belang was van een stevige positie van de partij op langere termijn.⁸ De voor mij gunstige uitslag van de voorzittersstrijd in 2001 betekende echter niet dat daarbij deze discussie was beslecht.⁹

De toenmalige discussie in de PvdA vond plaats tegen de achtergrond van een lange traditie van wetenschappelijk debat over het fenomeen van de politieke partij. De moderne politieke partij, zoals die in de tweede helft van de negentiende eeuw met de uitbreiding van het kiesrecht ontstond, is van meet af aan ook bekritiseerd. De vroegste partij-onderzoekers, Bryce en Ostrogorski, keken naar de Verenigde Staten en Engeland, waar de partijvorming het verst was gevorderd en waren bijzonder kritisch.¹⁰ Zij namen in die landen aan het einde van de negentiende eeuw buitenparlementaire machtsvorming waar in beginselloze ‘partijmachines’ waarin onderleiding van ‘bosses’ macht werd verdeeld en baantjes werden vergeven.

Niet veel later concludeerde Robert Michels op basis van een studie van Europese – met name Duitse – sociaal-democratische organisaties dat politieke partijen, hoewel ontstaan uit de democratisering van de maatschappij, zelf onvermijdelijk oligarchische (top-down) organisaties worden. Ondanks die kritiek werden politieke partijen steeds belangrijker. En in een op algemeen kiesrecht gebaseerde democratie zijn zij onmisbaar geworden, zei de Nederlandse liberale journalist Elout al in 1919. Dat werd bevestigd in het bekende citaat van de Amerikaanse politicoloog Schattschnei-

der uit 1942: 'The political parties created democracy and modern democracy is unthinkable save in terms of the parties.'¹¹

In de jaren vijftig van de twintigste eeuw was het fenomeen politieke partij minder omstreden dan daarvoor en daarna, maar ook toen ging het wetenschappelijk debat voort. Dezelfde Schattschneider zei in 1960 dat de democratie vooral *tussen* partijen wordt gevonden en niet *zo*er in partijen. Dat verbaast niet, omdat volgens de dominante wetenschappelijke opvatting destijds de democratische methode bestaat uit een concurrentiestrijd tussen politieke elites om de stemmen van de kiezers. Dat beeld werd nog eens versterkt door de economische theorie van de democratie die toen opgeld deed en die partijen vooral ziet als politieke ondernemers op een kiezersmarkt.

Vanaf de jaren zestig kwam hiertegen verzet: een dergelijke benadering werd te elitair gevonden. Bovendien: was er wel echt sprake van een concurrentiestrijd tussen elites? Vormden de leiders van verschillende partijen niet één elite die was opgeleid aan dezelfde (top)universiteiten? Natuurlijk begrepen de critici dat partijen ook leiders nodig hebben, maar die moesten wel verantwoording afleggen aan hun leden. En partijen dienden zich inhoudelijk van elkaar te onderscheiden, zodat de kiezers echt iets te kiezen zouden hebben. Op de democratiseringsgolf van de jaren zestig en zeventig gingen ook politieke partijen zich intern democratiseren. De 'basis' diende meer invloed te krijgen.

Toegenomen electorale volatiliteit

Tegelijk begonnen de partijstelsels in die periode te 'ontdoeien': kiezers gingen vaker van partij wisselen. Stemmers begonnen nu pas echt te kiezen, is wel gezegd. De 'zwevende kiezer' kwam op, waardoor er meer ruimte kwam voor nieuwe partijen en bestaande partijen harder moesten knokken om de stemmen van de kiezers. In Nederland ervoer men dat destijds als een enorme verandering. In het ooit

zo stabiele partijstelsel kwam in 1967 zomaar ineens een nieuwe partij in de Tweede Kamer met maar liefst zeven zetels: D66. Maar de schommelingen in de jaren zestig en zeventig zouden slechts een beperkte voorafschaduwing zijn van wat er vanaf 1994 gebeurde. De verkiezingen van 1994, die resulteerden in het eerste Paarse kabinet, markeerden het begin van een periode met een veel grotere electorale volatiliteit.

Verlies en winst van twintig zetels of meer in één verkiezing is sinds die tijd geen uitzondering. Het CDA verloor twintig zetels in 1994, de LPF won als nieuwe partij in 2002 in één keer 26 zetels, de PvdA verloor in 2017 zelfs 29 zetels, om een paar voorbeelden te noemen. Getroffen door deze sterk toegenomen electorale onzekerheid gingen afzonderlijke partijen meer aandacht aan campagnes besteden. Al sinds de eerste — achteraf tamelijk beperkt gebleken — toename van het aantal partijwisselaars zagen sommigen een 'permanente campagne' als hét antwoord hierop. Maar 'permanente campagne' is een problematisch begrip. Het probleem is niet zozeer dat de term een *contradictio in terminis* is (een 'campagne' is per definitie tijdelijk), maar dat de plotselinge succesvolle opkomst van sommige nieuwe partijen laat zien dat hiervoor geen jarenlange 'permanente' campagne nodig is.

Niettemin zien voorstanders van een campagnepartij in de grote electorale volatiliteit sinds 1994 een reden om de electorale gerichtheid van de politieke partij te versterken. Geheel binnen de inmiddels al zestig jaar oude economische theorie van de democratie benadrukken zij dat partijen als politieke ondernemers op een kiezersmarkt opereren en daarop hun organisatie moeten aanpassen. De opkomst van het neoliberalisme sinds de jaren tachtig van de twintigste eeuw versterkte deze manier van denken. In klassiek sociologische termen uitgedrukt: de gerichtheid op waardenrationaliteit (Max Weber) of substantiële rationaliteit (Karl Mannheim) wordt verdrongen door een instrumentele of functionele rationaliteit van de markt.¹²

De aanhangers van de democratische ledenpartij, die de waardenrationaliteit hoog in het vaandel dragen en juist de interne democratische verantwoordingsprocessen met het oog hierop koesteren, kunnen die zeer wisselende verkiezingsresultaten echter niet negeren. Net zoals zij niet om de nieuwe sociale media heen kunnen die sinds 2005 steeds belangrijker zijn geworden. Die nieuwe media lijken op het eerste gezicht beter te passen bij een functionele rationaliteit dan bij een waardenrationaliteit. Bovendien zal een onzekere politiek leider, geconfronteerd met grotere electorale onzekerheid, gevoelig kunnen zijn voor het idee van een permanent aanwezig campagneteam dat hem of haar suggereert dat het best goed kan komen, mits de adviezen van dat team worden opgevolgd, ongeacht de door de ledenorganisatie vastgestelde koers.¹³

Betekent dit dat voorstanders van een democratische ledenpartij daarom niet anders kunnen dan te buigen voor de onvermijdelijke organisatorische consequenties van de toegenomen electorale onzekerheid? Nee, niet als die consequenties uitsluitend of hoofdzakelijk in termen van electorale gerichtheid worden geformuleerd. Natuurlijk, er zullen bij verkiezingen altijd campagnes moeten worden gevoerd en de aard van de campagnes verandert in de tijd. Zo is een goede inzet van sociale media tegenwoordig onontkoombaar. Maar dat betekent niet dat die campagne en die inzet van de 'socials', gedicteerd moeten worden door de (laatste) peilingen van kiezersvoorkeuren.

Het is de paradox van de meeste 'permanente' campagnes dat zij doorgaans gericht zijn op kortetermijneffecten. Op langere termijn kan een langdurig volgehouden en op de eigen inhoudelijke waarden gebaseerde opstelling van een partij juist bijdragen aan een veel overtuigender beeld van de partij in de ogen van de kiezers. De partij als inhoudelijk baken voor de kiezers. Een organisatie die bij voortduring gericht is op de electorale positie op korte termijn, kan soms een tijdelijk succesje boeken, maar ondermijnt de geloofwaar-

digheid van de partij op de langere termijn. Voor die geloofwaardigheid op langere termijn is het voortdurend werken vanuit vaste waarden aan het eigen en eigentijdse inhoudelijke verhaal veel belangrijker.

De 35 slides van de werkgroep Van Dam

Is daarom de conclusie dat het nieuwe partijbestuur, waarvan in elk geval de voorzitter duidelijk voorstander is van een democratische ledenpartij, de Powerpoint-presentatie van de werkgroep Van Dam geheel in de prullenbak kan gooien en het rapport van de werkgroep Van Dijk zonder meer moet omarmen? Nee, dat ook weer niet. In beide werkstukken zitten

**'Progressief' zonder meer
gelijkstellen aan 'jong' is van
een ondraaglijke lichtheid die
niet past bij een organisatie
die tevens een 'ideeënpartij'
wil zijn**

goede punten én onderdelen die onuitvoerbaar of onwenselijk zijn. Bovendien is het hier voor scherp neergezette onderscheid tussen campagnepartij en democratische ledenpartij er één tussen ideaaltypen: de werkelijkheid is altijd gecompliceerder. In het vervolg zal ik daarom op enkele deelonderwerpen uit beide rapporten ingaan in het licht van genoemde ideaaltypen. Allereerst de slides van Van Dam.

De campagne-organisatie

Aan het einde van de Powerpoint-presentatie (slides 33, 34) van de werkgroep Van Dam staat het kenmerk van een campagnepartij opgesomd: één centraal permanent campagneteam voor alle verkiezingen (niet alleen die van de Tweede Kamer), bestaande uit vier

leden: een strateeg, een data-analist, een communicatie-expert en een 'Grassroots-expert'. Uitdrukkelijk wordt gesteld dat de partijvoorzitter geen zitting heeft in dit campagne team, maar wel op de hoogte wordt gehouden.

De partijvoorzitter wordt weliswaar 'bestuurlijk' verantwoordelijk geacht, maar dat is vooral om te zorgen voor de bemensing van het team. Die bemensing moet echter weer het volledige vertrouwen hebben van de 'partijleider'. Vanuit dit team wordt de totale campagne aangestuurd: 'Alle gremia (landelijk, lokaal, provinciaal, Europees) moeten zijn aangehaakt en de gekozen strategie respecteren en uitvoeren'. Niet de partijvoorzitter, maar de 'partijleider' is eindverantwoordelijk voor de inhoudelijke beslissingen van het campagne team.¹⁴

Deze omschrijving is vrijwel een exacte kopie van de hierboven omschreven campagneorganisatie van 1998. Het organisatiemodel waar Hans Anker, die ook lid is van de werkgroep Van Dam, al in 1998 zo trots op was. Het organisatiemodel bovendien dat aan de basis lag van het campagnebureau BKB. Dit bureau werd in 2000 opgericht door drie betrokkenen bij het PvdA-campagne team van 1998 na een mislukte poging in 1999 door twee van hen om partijvoorzitter te worden en is nu in de werkgroep Van Dam vertegenwoordigd door één van zijn partners.¹⁵

Het voorstel van de werkgroep Van Dam is dus een sprong terug in de tijd naar, zoals Van Praag het destijds omschreef, een centraal commandocentrum, ondersteund door veel onderzoek en sterk gericht op de audiovisuele media. Ook voor de campagne van 2002, die een kopie wilde zijn van die van 1998, was een dergelijke commandostructuur bedacht, maar die campagne mislukte totaal. Toen vrij snel daarna, in 2003, weer verkiezingen werden gehouden en voor een andere, minder door professionals gedomineerde opzet werd gekozen, won de PvdA juist weer flink.¹⁶ Waarmee gezegd is dat een dergelijke commandostructuur geen garantie is voor succes, hetgeen ook al was gebleken in 1994.

Een belangrijk bezwaar tegen dit ingrijpende, maar tamelijk belegen voorstel van de werkgroep Van Dam is de afwezigheid van het belang van 'checks and balances' in de partij. Juist om tunnelvisie in een campagne team te voorkomen, zoals bijvoorbeeld in 2002 het geval was, is een campagne team, dat is ingebed in de partijorganisatie zonder die te willen overheersen, van groot belang. Voor die inbedding is het noodzakelijk dat de partijvoorzitter als de eerste man/vrouw van de partij-als-vereniging eindverantwoordelijk is voor de gehele campagne, niet alleen voor de bemensing, maar voor het totaal, dus inclusief de kernboodschap.

De dagelijkse leiding van de campagne is dan in handen van een strategisch bekwaam campagne manager, die zich vanzelfsprekend ook goed moet kunnen verstaan met de (beoogd) lijsttrekker, maar alle belangrijke besluiten dienen genomen te worden in aanwezigheid van en met instemming van de partijvoorzitter. Dat voorkomt dat de volle verantwoordelijkheid van de campagneorganisatie drukt op de schouders van de lijsttrekker, die zich moet kunnen concentreren op campagnevoeren en belangrijke debatten. Het draagt er bovendien aan bij dat in een campagne de geluiden uit de vereniging van leden via de partijvoorzitter kunnen doordringen in het campagne team. Dat is iets anders dan dat alle gremia van de partij vertegenwoordigd moeten zijn in het campagne team; die vertegenwoordiging vindt plaats via de partijvoorzitter.

De inhoudelijke boodschap

De partijvoorzitter zorgt ervoor dat de kernboodschap van een campagne in elk geval niet strijdig is met het verkiezingsprogramma en het liefst daarvan inderdaad de kern weergeeft. In het campagne team wordt dan besproken en onderzocht hoe die kernboodschap het beste kan worden geformuleerd om er zeker van te zijn dat de boodschap die je wilt overbrengen ook zo overkomt.

Toen de slides van de werkgroep Van Dam uitlekten, ging de meeste aandacht uit naar

het voorstel dat de PvdA van de kernboodschap van bestaanszekerheid af moet, zoals de NOS het omschreef. De werkgroep formuleert het echter iets anders (slide 10). ‘Bestaanszekerheid’ blijft een kernwaarde van de PvdA, maar termen als ‘zekerheid’ en ‘zeker zijn’ worden communicatief te behoudend geacht om te kunnen bijdragen aan het door de werkgroep voorgestelde ‘progressieve en verbindende karakter van de PvdA’.

Inhoudelijke rivaliteit tussen partijen is essentieel voor het goed functioneren van de democratie

Zoals opgemerkt is onderzoek doen naar de manier waarop de kernboodschap wordt geformuleerd zeker nuttig. Maar in de presentatie ontbreekt een gedegen argumentatie waarom de strategie er op gericht moet zijn dat de PvdA wordt herkend als ‘progressief en verbindend’. Wat hieraan onderscheidend is, bijvoorbeeld ten opzichte van D66, blijft onduidelijk. Waarom gekozen voor deze vage termen waarin niets van een herkenbare sociaal-democratische visie doorklinkt? Wil men van de PvdA een progressief-liberale partij maken? De termen ‘zekerheid’ en ‘zeker zijn’ zijn een paar jaar terug aangereikt door een reclamebureau, op verzoek van Lodewijk Asscher. Kennelijk werden deze termen toen op grond van communicatieve overwegingen wel degelijk geschikt bevonden. Waarom zou dat nu ineens te behoudend zijn? Wat is er trouwens mis met het opkomen voor het *behoud* van een verzorgingsstaat?

De gedachte is kennelijk dat dat bij jongeren niet aanslaat. Die worden door de werkgroep heilig verklaard: ‘Progressief = jong’ stelt slide 20. Dat de PvdA ook steeds moet proberen jongeren aan zich te binden,

spreekt voor zich (ook de werkgroep Van Dijk pleit hiervoor; zie hierna). En dat kan op dit moment wel wat meer. Dus opvattingen die de PvdA in haar verkiezingsprogramma(‘s) heeft benoemd en tevens bij jongeren zeer leven zouden met extra aandacht bij hen – al dan niet via sociale media – onder de aandacht moeten worden gebracht. De klimaattransitie hoort daar zeker bij, maar ook de woningmarkt. Zou ‘zeker zijn van een betaalbare woning’ of ‘zeker zijn van een schoon klimaat’ bij jongeren niet aanslaan?

Maar ‘progressief’ zonder meer gelijkstellen aan ‘jong’ is van een ondraaglijke lichtheid die niet past bij een organisatie die tevens een ‘ideeënpartij’ wil zijn.¹⁷ Zichtbaarheid van jonge gezichten, ook op belangrijke posities wordt door de werkgroep noodzakelijk geacht voor ‘een toekomstgerichte, idealistische partij’. Alsof ouderen daar niet evenzeer aan zouden kunnen bijdragen, zoals Bernie Sanders in de Verenigde Staten laat zien. Gelukkig zegt de werkgroep: ‘Staar je niet blind op alleen maar “jong”, want fris en authentiek is belangrijker dan alleen leeftijd.’

Zou ‘een goed inhoudelijk verhaal’ niet nog belangrijker zijn? Het gevaar bij de benadering van de werkgroep is dat het electorale ‘narratief’ grotendeels wordt bepaald door overwegingen van electoraal gewin op de korte termijn, terwijl de gedachtevorming binnen de partij als betrekkelijk irrelevant wordt beschouwd. Zo komt de term ‘verkiezingsprogramma’ op alle slides van de werkgroep Van Dam slechts één keer voor en dan nog slechts in procedurele zin: hoe stellen we een programma op?

Ook de term verbinding (‘voor betrokkenheid, tegen verdeeldheid’ – slide 8) die door de werkgroep als centraal voor de ‘inhoud’ wordt gepresenteerd is nauwelijks doordacht. De term is inmiddels het bestuurlijke ‘hoerwoord’ geworden in Nederland. Natuurlijk, de PvdA is ertegen dat mensen tegen elkaar worden opgezet. Maar het politieke antwoord op deze maatschappelijke polarisatie is niet steeds een zoetgevooid roep om verbinding.

Verbindingen leggen tussen verschillende maatschappelijke groepen om te voorkomen dat verschillende bevolkingsgroepen langs elkaar heen leven, past zeker bij de PvdA. Maar de maatschappelijk polarisatie vraagt ook om duidelijke stellingnames *tegen* bepaalde partijen, belangen en opvattingen. Inhoudelijke rivaliteit tussen partijen is essentieel voor het goed functioneren van de democratie. Kiezers moeten iets te kiezen hebben en dan hopelijk niet alleen tussen verantwoordelijke partijen enerzijds en populistische uitdagers anderzijds, maar juist ook tussen de verschillende inhoudelijke opvattingen van verantwoorde-lijke partijen.¹⁸

(Financiële) gevolgen voor de partij-organisatie

Genoemde voorstellen zouden volgens de werkgroep Van Dam op verschillende manieren door moeten werken in de partijorganisatie, niet alleen in de periode direct voorafgaande aan verkiezingen. Het gaat namelijk om een *permanent* campagne team met grote bevoegdheden. Dat kost bijvoorbeeld geld. De werkgroep realiseert zich dat de PvdA inmiddels een stuk kleiner is dan tien jaar terug. Maar toch 'dient er capaciteit en budget te worden vrijgespeeld om de taak en communicatie te versterken', want 'de belangrijkste ambitie van de PvdA moet zijn om de electorale positie te versterken'.

Die belangrijkste ambitie plaatst verschillende andere, soms op zichzelf zinnige, gedachten op de slides in een dwingend korset. Tot die zinnige gedachten behoren: koester het interne debat (slide 19), verbeter de online aanwezigheid van de partij (slide 21), koester het interne netwerk van de partij (slide 25), pleit voor een striktere wettelijk regeling van partijfinanciën (slide 30), zet expertisegroepen op in de partij die advies geven aan volksvertegenwoordigers en bestuurders (slide 32), et cetera.

Maar het gekozen model van de campagnepartij zet alles onder druk. Wat stelt het koesteren van het interne debat nog voor, wanneer

tegelijk wordt ingezet op een 'samenhangende netwerkorganisatie met gemeenschappelijke doelen onder een duidelijke eindverantwoordelijkheid voor het partijbestuur' (slide 31). Zeker als direct daarop gevraagd wordt om de rol van de neveninstellingen (CLB, FMS, WBS) te heroverwegen?

Hoe kan dit allemaal worden bekostigd in een tamelijk kleine partij, terwijl er ook nog eens extra middelen voor een permanent campagne team moeten worden gevonden? Het antwoord wordt onder meer gezien in minder geld voor het partijbestuur en het CLB en een 'scherpere taakverdeling' met WBS en FMS. Dit is niet zomaar een doelmatigheidsoperatie, maar is het herschrijven van de interne verhoudingen gericht op het versterken van een kleine groep rond de politiek leider. Een herhaling van het pleidooi van Anker uit 1998, toen ook al werd gevraagd om 'de gekunstelde schotten' tussen 'neveninstellingen' en de partij weg te nemen.

De onafhankelijkheid van neveninstellingen van de partijleiding van het moment kan soms lastig zijn, maar is een groot goed. Zo mag je van een wetenschappelijk bureau verwachten dat het werk verricht dat relevant is voor de partij – zoals de WBS liet zien met het Van Waarde-project – maar dat houdt niet in dat het ondergeschikt is aan de door de politieke leider en zijn campagne team uitgestippelde koers van dat moment. Juist vanwege die bijzondere positie van wetenschappelijke bureaus (en jongerenorganisaties en instellingen voor buitenlandse activiteiten, zoals de AMS) zijn de hiervoor bestemde overheids-subsidies geoormd in de Wet financiering politieke partijen (Wfpp).¹⁹

Daarom zou je verwachten dat bij de extra zogenaamde Jetten-gelden voor fracties en partijen, waartoe in 2019 werd besloten, dezelfde systematiek zou worden toegepast. De minister verzuimde dit echter te doen, omdat in de motie van Jetten daar niet expliciet om was gevraagd.²⁰ Dat betekent dat de partijorganisaties deze extra gelden naar eigen goeddunken mogen inzetten. Maar het

ligt voor de hand diezelfde systematiek te hanteren. Hier ligt een taak voor het nieuwe partijbestuur, omdat in de Evaluatiewet Wfpp, die momenteel in parlementaire behandeling is, de oormerking van die extra gelden tegen de systematiek van de wet in helaas eveneens ontbreekt.²¹

Met de toegenomen electorale volatiliteit is de verleiding groot de extra middelen volledig in te zetten voor campagnes, permanent of niet. Maar voor een partij die intern debat koestert, tegenspraak organiseert, een ideeenpartij wil zijn en zich inhoudelijk onderscheidt van andere partijen, is voor de langere termijn een verwant, relevant, maar onafhankelijk wetenschappelijk bureau zeer gewenst.

Het rapport van de werkgroep Van Dijk

Het model van de campagnepartij, zoals voorgestaan door de werkgroep Van Dam, past zoals gezegd niet bij de grote zeggenschap die alle kandidaat-partijvoorzitters aan de partijleden wilden toekennen. Het rapport van de werkgroep Van Dijk past daar veel meer bij. Het partijbestuur zou er daarom goed aan doen het rapport serieuzer te bespreken dan afgelopen juli. Toch kleven er ook haken en ogen aan dat rapport.

Centraal in het rapport staat de gedachte die ook is verwoord in de titel: *Zonder ontmoetingsdemocratie, geen ledendemocratie*. Het doel van een volwaardige partijpartijdemocratie komt alleen binnen bereik wanneer de formele ledendemocratie die partijleden de mogelijkheden en bevoegdheden geeft om de interne besluitvorming te beïnvloeden, verbonden is met een informele 'ontmoetingsdemocratie'.²² Er is meer nodig dan de mogelijkheid vanaf je zolderkamer online mee te kunnen stemmen over moties en andere partijbesluiten: 'Wanneer leden elkaar ontmoeten, ontstaan groepsgevoel en saamhorigheid' (p. 14). Ook worden ontmoetingen met niet-leden aangemoedigd: 'Het gesprek aangaan met niet-leden en deelnemen aan maatschappelijke acties, zorgen ervoor dat de partij geworteld blijft in de

saamenleving' (p. 15). Bij dit op zich lovenswaardige doel past niettemin een kanttekening wanneer gesproken wordt van deelnemen aan maatschappelijke acties.

Het gevaar van de actiepartij

Zowel de werkgroep Van Dijk als de werkgroep Van Dam staan een verbinding met maatschappelijke organisaties voor. De werkgroep Van Dijk plaatst dit vooral in het perspectief van de 'verjonging' van het vergrijsde ledenbestand van de partij. Zonder 'jong' en 'progressief' tot synoniemen te verklaren, constateert deze werkgroep wel – net als de werkgroep Van Dam – dat jongeren meer interesse hebben in losse organisaties met een informele netwerkwerkstructuur, zoals Black Lives Matter, terwijl de oudere generatie is verbonden is aan de vakbond, die een 'waardevolle maatschappelijke partner' wordt genoemd (p. 28).

Deze problematiek lijkt veel op wat in de jaren zeventig speelde met de opkomst van nieuwe actie- en belangengroepen, terwijl de formele banden met de vakbond nog nauwelijks waren 'ontzuild'. Problematiek die toen ook internationaal speelde en waarbij door de Amerikaanse politicoloog Lowi werd gewaarschuwd voor 'interest group liberalism', door Bart Tromp vertaald als de vrees dat politieke partijen zouden desintegreren tot 'doorgeefluiken van de belangengroepen'.²³

Dat gevaar bestaat ook nu. Politieke partijen dienen niet alleen politieke kwesties te agenderen (articulatie-functie), maar vooral ook verschillende belangen tegen elkaar af te wegen op basis van hun ideologie (aggregatie-functie). De kunst is daarom om contacten met min of meer gelijkgezinde maatschappelijke organisaties (oude en nieuwe) te onderhouden zonder je als partij daaraan formeel te verbinden. Dus: 'contact onderhouden en incidenteel samenwerken', ook in acties, (slide 23 – werkgroep Van Dam) is prima, maar laat 'progressieve activisten en organisaties' niet rechtstreeks de parlementaire agenda van de PvdA bepalen (slide 24), want dan is de aggregatie-functie zoek. Onder het mom van

‘coproductie’ dreigt de ledendemocratie dan opzij te worden geschoven.

De lijsttrekker per motie wegstemmen

De werkgroep Van Dijk kreeg een brede opdracht mee van het partijbestuur. Dat verklaart in belangrijke mate de omvang van het rapport en is dus de werkgroep niet te verwijten. Een van de opdrachten was om de lessen en ervaringen uit de partij op te halen ten aanzien van de online vergaderingen. In januari 2021 kwam daar het specifieke verzoek bij om na te denken over hoe om te gaan met moties tegen partijfunctionarissen. Dat resulteerde in de paragrafen 4.4 en 8.2 over het ‘Ter discussie stellen van partijfunctionarissen’.

Zonder de kwestie met name te noemen, gaat het hier overduidelijk over het terugtrekken van Lodewijk Asscher nadat begin januari 2021 een motie van wantrouwen tegen hem door 33% van de leden werd gesteund (57% stemde tegen; 10% blanco) en een motie over steun aan Asscher werd aangenomen met 60% voor, 31% tegen en 9% blanco.²⁴ De kindertoeslagenaffaire was in alle hevigheid losgebarsten. De stemmingen vonden digitaal plaats. Formele ledendemocratie, maar geen ontmoetingsdemocratie.

De werkgroep Van Dijk heeft duidelijk met deze vraag geworsteld. Zij wil het recht van leden handhaven om partijfunctionarissen ter discussie te stellen, maar oordeelt dat de huidige methode niet zorgvuldig is. De online methode schiet te kort, want geen debat en geen mogelijkheid tot hoor en wederhoor. Het leidde tot een op zich doordacht, zij het wat ingewikkeld voorstel, dat ruimte biedt aan de betrokken functionaris om zich te verweren. In het voorstel gebeurt dat echter pas nadat een motie tegen deze persoon is ingediend.

Een vertrouwelijk gesprek waarin een partijfunctionaris verantwoording aflegt over zijn (gewraakte) handelingen, zich kan verdigen en dat door alle leden kan worden gevolgd zou moeten plaatsvinden voorafgaande aan de mogelijkheid hierover een motie in te dienen. De vraag is bovendien of stemmingen

over personen überhaupt online plaats dienen te vinden en niet sowieso in een fysieke vergadering (maar natuurlijk wel in de vorm van een geheime stemming) nadat daar eerst debat heeft plaatsgevonden en de mogelijkheid tot verweer bestond. Dat zou er ook toe kunnen leiden dat er geen moties meer worden ingediend. Nu was dat in coronatijd wellicht moeilijk te realiseren, maar als algemene regel zou dat te verkiezen zijn boven de tamelijk anonieme setting van online stemmingen.

Meer in het algemeen had de werkgroep uitgebreider kunnen stilstaan bij de spanning die er in een partij altijd is tussen interne partijdemocratie en de ruimte die gekozen politici moeten hebben om hun electorale mandaat waar te maken. Hoe verenig je interne verantwoordingsprocessen met het vrije mandaat van volksvertegenwoordigers? Een oud, maar nog steeds zeer actueel onderwerp.²⁵

Hoeveel kan de organisatie aan?

De voorstellen van de werkgroep Van Dijk zijn voorzien van een financiële raming. De ‘toolbox partijdemocratie’ (p. 30 en verder) kost immers ook geld. De vraag is of dit voor de noodgedwongen afgeslankte partijorganisatie personeel en financieel wel allemaal te doen is. Bovendien moeten ook de nodige tijd en middelen worden besteed aan campagnes, die de werkgroep Van Dijk slechts zijdelings noemt. Als dat maar niet gebeurt in de vorm van een permanent van de partij-als-vereniging losgezongen ‘commandocentrum’.

Opvallend is dat de werkgroep Van Dijk haar streven naar een informele ontmoetingsdemocratie naast de formele ledendemocratie in belangrijke mate digitaal vormgeeft. Een online discussieplatform is hierbij een belangrijk, maar tamelijk duur onderdeel. Waarom is niet veel meer gekozen om die ontmoetingsdemocratie te bevorderen door het (fysieke) functioneren van afdelingen te stimuleren? Bij een ontmoetingsdemocratie horen ook de ongeplande onderonsjes en uitwisselingen die je niet tevoren kunt plannen, maar waarvoor je wel bij elkaar moet zijn.

Daarvoor worden in deel 2 over fundamentele thema's ('Cultuur, vertrouwen en gedrag', 'De partij als ideeënfabriek', 'eigenaarschap' en 'verjonging') zeker voorstellen gedaan, maar in de uitwerking ligt veel nadruk op online 'tools', ook al is geprobeerd tot 'een optimale mix van online en fysieke bijeenkomsten op landelijk niveau' te komen (p. 45). Het lokale niveau is toch het dichtst bij de mensen. Afdelingen ondersteunen om een goede mix van fysieke leden- en ontmoetingsdemocratie van de grond te krijgen zou ook van het landelijke partijbestuur een grotere prioriteit moeten krijgen dan nog meer te investeren in digitale structuren zoals een online discussieplatform.

Uitdagingen voor het nieuwe partijbestuur

Het nieuwe partijbestuur staat voor een grote, maar ook boeiende uitdaging. De zwakke electorale resultaten van de partij de laatste jaren hebben ook directe gevolgen gehad voor de financiële positie van de partij. Overheidssubsidies zijn immers gerelateerd aan het aantal zetels in de volksvertegenwoordiging. Het feit dat de PvdA momenteel met ruim 40.000 leden de grootste ledenpartij is, is slechts een schrale troost, omdat dat komt doordat het ledental van andere partijen sterker is gekrompen.²⁶ Met beperkte middelen, maar gelukkig ook met enthousiaste leden en veel deskundigen in en rond de partij, moet worden geprobeerd een partijorganisatie vorm te geven die de sociaal-democratie levend houdt. Een organisatievorm die bovendien niet overvraagt.

Die organisatievorm is niet het door de werkgroep Van Dam uit de mottenballen gehaalde campagnemodel, ook al heeft die werkgroep daarnaast zeker ook verschillende zinnige voorstellen gedaan. De organisatievorm komt veel meer in de buurt van de ledenpartij, zoals voorgesteld door de Permanente Werkgroep Ledendemocratie (de werkgroep Van Dijk). Zei de nieuwe partijvoorzitter in haar campagne niet dat 'onze vereniging dient als ontmoetingsplek' en gebruikte zij niet het motto 'de leden aan het roer van de Partij'²⁷ Een open gesprek van het partijbestuur met de werkgroep Van Dijk in plaats van een koude douche, ligt daarbij voor de hand, ook al kunnen bij verschillende voorstellen van die werkgroep kanttekeningen worden geplaatst.

De 'PvdA als ideeënpartij', in de zin van 'open gesprekken en idealen voorop',²⁸ past goed bij het model van de ledenpartij. Maar dat is geen garantie voor een consistente ideeenontwikkeling op de wat langere termijn; mede daarom is een verwant, relevant, maar onafhankelijk wetenschappelijk bureau van belang. 'De PvdA als actiepartij' is een organisatie-doel, waarover nog eens goed moet worden doorgedacht, wil de partij geen 'doorgeefluik van belangengroepen' worden. Datzelfde geldt voor het neerzetten van de PvdA als een 'verbindende' partij, omdat de politiek ook altijd strijd is en afstand moet worden genomen van het gedachtegoed van politieke opposenten dat haaks staat op dat van de sociaal-democratie.

Een ledenorganisatie die de sociaal-democratie levend(ig) houdt: is dat niet waarom de PvdA-organisatie op aarde is?

Noten

- | | | |
|--|---|--|
| <p>1 Wilco Boon (2021, 17 september). Vertrouwelijk advies: PvdA moet op zoek naar nieuwe kernboodschap. NOS.</p> <p>2 De opkomst bij de interne verkiezing voor het partij-</p> | <p>voorzitterschap was weliswaar niet erg hoog (23,7%, vergelijkbaar met 2017: 23,9%; in 2005 was dit 35%, in 2007 44%), maar Esther-Mirjam Sent won met afgetekende cijfers. Van de acht kandidaten kreeg zij veruit de meeste</p> | <p>'eerste voorkeuren': 40,2%, tegenover 18,1% en 15,8% voor de nummers twee en drie. In haar 'Mijn plan voor de PvdA' had zij geschreven: 'De leden aan het roer van de Partij, en de Partij weer verbonden en richtinggevend aan alle pro-</p> |
|--|---|--|

- gressieve krachten in Nederland die ons land eerlijker, socialer en duurzamer willen maken. Dat is mijn doel als voorzitter'.
- 3 Marcel van Dam (2001, 1 februari). Toch liever Tromp. *De Volkskrant*.
 - 4 Hans Anker (1998). De campagne van 1998. Over koers en organisatie'. *S&D* 1998/7-8, pp. 299-311, citaten op p. 310.
 - 5 Philip van Praag (1998). Verkiezingscampagnes van Drees tot Kok. *S&D* 1998/7-8, pp. 323-331, citaten op p. 331.
 - 6 Bart Tromp (1995). De vloek van Michels. Afscheid van de partijdemocratie. *S&D* 1995/2, pp. 93-95, met name p. 95.
 - 7 Bart Tromp (2000). Een partijloze democratie, of: het einde van de politieke partij? *S&D* 2000-2001/12-1, pp. 544-553, citaat op p. 553. Het artikel was eerder verschenen in *De Gids*, 163 (2000, 8 augustus).
 - 8 Ruud Koole (2001). De toekomst van de democratische ledenpartijen. *Socialisme & Democratie* 2001/12-1, pp. 588-599.
 - 9 Zie bijvoorbeeld: Frans Becker et al. (red.) (2003). *Politieke partijen op drift. Het vierentwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*. Amsterdam, WBS/Arbeiderspers.
 - 10 Zie voor een recent overzicht van het (historische) wetenschappelijke debat over politieke partijen: Ruud Koole (2021). *Twee Pijlers. Het wankel evenwicht in de democratische rechtsstaat*. Amsterdam, Prometheus, hoofdstuk 5: 'Politieke partijen: de organisatie van de politieke pluriformiteit', pp. 102-135.
 - 11 C.K. Elout, (1919) *Onze politieke partijen*, 2e druk, Amsterdam, p. 7; E.E. Schattschneider (1942). *Party Government*, New York, p. 1.
 - 12 Bart Tromp, 'De crisis der partijen en enkele voorstellen deze te overwinnen', in: Frans Becker et al. (red.) (2003), *Politieke partijen op drift. Het vierentwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*. Amsterdam, WBS/Arbeiderspers, p.127.
 - 13 Met die adviezen van campagnestrategen is iets bijzonders aan de hand. De strateeg kan die altijd in zijn voordeel uitleggen: als een nederlaag wordt geleden ligt dat aan het onvoldoende opvolgen van de adviezen van het campagnestrategie; als er gewonnen wordt komt dat juist door de geweldige adviezen van de campagnestrategie.
 - 14 De PvdA kent formeel geen 'partij46leider'. Ook de partijvoorzitter is een 'partijleider'. Sinds enige jaren is in de Statuten van de PvdA wel de term 'politiek leider' opgenomen in een ongelukkig geformuleerd en overbodig artikel 13. Gesteld wordt daar dat de 'politiek leider' de lijsttrekker is bij de Tweede Kamerverkiezingen en hij zijn functie uitsluitend kan bekleden als (beoogd) voorzitter van de Tweede Kamerfractie of minister in een kabinet. Wat als de fractievoorzitter in de Tweede Kamer tussentijd terugtreedt en de fractie iemand anders kiest tot haar voorzitter? Dan heeft de PvdA dus geen 'politiek leider', maar dat hoeft ook helemaal niet, want er is immers weer een fractievoorzitter.
 - 15 Ook is een BKB-alumnus lid van de werkgroep Van Dam. Op slide 8 staat onder de zogenoemde SPITS-aanpak (Samen, Positief, Inspirerend, Toekomstgericht, Strijdbaar) letterlijk de leuze van het BKB-bureau: 'Durf te dromen'. De onderzoeksjournalisten Kim van Keken en Dieuwertje Kuijpers beschreven BKB onlangs in *Vrij Nederland* (2021, 18 oktober) in een kritische beschouwing onder de titel 'Campag-
 - nebureau BKB: invloedrijke verhalenmakelaar en kraamkamer van de nieuwe elite' onder meer als 'eerder een symptoom van politieke armoede dan een medicijn ertegen'; 'oude politiek, met een funky deuntje eronder'; en 'een nieuwe elite, die zich gedraagt als de oude'.
 - 16 Philip van Praag (2002) Een totaal mislukte PvdA-campagne. *Socialisme & Democratie*, 59(5/6), pp. 10-16, met name p. 16 en zie Philip van Praag. 'Partijen in de mediacratie', in: Frans Becker et al. (red.) (2003), *Politieke partijen op drift. Het vierentwintigste jaarboek voor het democratische socialisme*. Amsterdam, WBS/Arbeiderspers, p. 162.
 - 17 In haar 'plan' bepleit Esther-Mirjam Sent 'De PvdA als ideeenpartij – open gesprekken en idealen voorop'. Zie: <https://mijnplanvoordepvda.nl/plan>. Zie ook: Ruud Koole, 'De urgentie van partijvernieuwing', in: Frans Becker et al. (red.) (2003), *Politieke partijen op drift. Het vierentwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*. Amsterdam, WBS/Arbeiderspers, p. 214: 'Behalve dat de PvdA het inhoudelijke debat zoekt, betekent de term ideeenpartij ook dat zij vanuit idealen opereert'.
 - 18 Nancy L. Rosenblum. (2008). *On the Side of the Angels. An appreciation of Parties and Partisanship*. Princeton/Oxford.
 - 19 Wfpp, art. 9.
 - 20 Brief minister van Binnenlandse Zaken dd 19 november 2019 (*Kamerstukken II*, 2019/20, 35 300 IIA, nr. 8). In de aangenomen motie van het lid Jetten (D66) was verzocht de ondersteuning van parlementariërs structureel met 10 miljoen euro en de subsidie aan politieke partijen tot en met 2024 met 9 miljoen euro per jaar en daarna structureel

- met 5 miljoen euro te verhogen. Het gedeelte bestemd voor de partijen wordt expliciet benoemd als 'ophoging Wfpp subsidie'.
- 21 *Kamerstukken II, 2020–2021, 35 657, nr. 3, p. 10.* De formele oormerking in de (voorganger van de) Wfpp van gelden voor wetenschappelijke bureaus gaat terug tot het rapport *Waarborg van Kwaliteit* van de Commissie subsidiëring politieke partijen (1991). Hieruit (pp. 51-52): 'Het werk van de wetenschappelijke instituten dient – globaal bezien – tweerlei publiek. Enerzijds richt een wetenschappelijk instituut zich tot de partij, ten einde daar het interne debat van goede informatie en deugdelijke argumentatie te voorzien. Om dit interne debat te stimuleren, is een zekere afstand tot dagelijkse interne besluitvorming van belang. Een wetenschappelijk instituut dat afhankelijk is van de humeuren van het incidenteel leiderschap van de partij, is nog wel een instituut, maar niet meer wetenschappelijk. Anderzijds draagt een goed functionerend wetenschappelijk instituut bij aan het publieke debat en richt zich daarmee tevens tot de algemene publieke opinie. Een hoog niveau van het publieke debat bevordert naar de mening van de commissie de werking van de parlementaire democratie. De vrijheid van keuze van onderwerpen en de vrijheid van publicatie daarover, die wetenschappelijke instituten moeten bezitten, dienen die instituten zowel tegenover de overheid als tegenover hun verwante partij in behoorlijk mate te genieten.'
- 22 Het rapport zegt de term 'ontmoetingsdemocratie' te ontlenen aan mijn artikel uit 2016 'Lessen voor de ledendemocratie uit de lijststrekkeerverkiezing', *Socialisme & Democratie*, 73(6), pp. 5-20, met name p. 13.
- 23 T.J. Lowi, *The End of Liberalism. Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*, New York, 1969. Bart Tromp. (1976). 'Socialisme, organisatie en democratie. Politiek-sociologische kanttekeningen bij de koers en ontwikkeling van de PvdA', in: *Socialisme & Democratie*, 33(4), pp. 155-172.
- 24 De motie met steun aan Ascher was overduidelijk door kringen rond de partijtop ingestoken en heeft om die redenen waarschijnlijk averechts gewerkt. Ergernis hierover heeft waarschijnlijk er aan bijgedragen dat de steunmotie bleef steken op 60%. Het is één ding dat een motie van wantrouwen wordt ingediend, het is iets anders wanneer opzichtig wordt geprobeerd de strekking van die motie door een andere onderuit te halen. Je zou dit een tactische blunder kunnen noemen, die er toe heeft geleid dat de steun-motie minder voor-stemmen kreeg (60%) dan de 67% die niet voor de motie van wantrouwen stemde. In plaats van het beeld van twee derde tegen de motie van wantrouwen, ontstond nu het beeld van een magere meerderheid voor steun.
- 25 De Britse politicologen Tim Bake, Paul Webb en Monica Poletti schrijven in hun boek *Footsoldiers. Political Party Membership in the 21st Century* (London, New York, 2020) op p. 194 over de noodzaak van 'a delicate balance between the passions of enthusiastic memberships and the responsible, yet responsive leadership that – in theory at least – should be provided by the MPs they help to select'. Veel langer geleden al schreef de sociaal-democraat Prof. Mr. W.A. Bongers in zijn *Problemen der democratie* (Groningen/Batavia, 1934) hierover. Hij verzette zich tegen het imperatief mandaat en het terugroepen van afgevaardigden (*recall*; pp. 121-123) en was daarbij ook kritisch op moties in partijen die het aftreden van volksvertegenwoordigers eisen.
- 26 De claim van Forum voor Democratie ruim 45.000 leden te hebben, is met zoveel vraagtekens omgeven dat de veronstelling dat de PvdA de grootste ledenpartij is, te rechtvaardigen is. Zie hiervoor ook het Persbericht DNPP van 18 februari 2021.
- 27 Zie ook: www.mijnplanvoordepvda.nl/plan/.
- 28 Ibid.

Van een goed klimaatbeleid wordt iedereen beter

Klimaatbeleid kan, als we dat goed aanpakken, het leven van veel mensen beter maken. Subsidieregelingen en duurzaamheidsleningen moeten dan op korte termijn wel ook toegankelijk worden voor lagere en middeninkomens, huiseigenaren moeten veel meer ontzorgd worden en werkenden die in de knel komen moeten zeker zijn dat ze geholpen worden.

JORIS THIJSEN

Tweede Kamerlid voor de PvdA

Het besef dat we een enorm klimaatprobleem hebben, en dat we dit alleen gezamenlijk kunnen oplossen, is nog onvoldoende doordrongen in Nederland. Veel van wat in Den Haag wordt bedacht, blijft onzichtbaar. De meeste mensen hebben geen idee wat er aan de klimaattafels gebeurt. Ook in veel gemeenten komt de energietransitie maar moeizaam van de grond. Dat komt deels doordat veel taken zoals het verduurzamen van woningen weliswaar bij de gemeenten zijn belegd, maar zij niet de middelen hebben gekregen die nodig zijn voor de uitvoering hiervan. Op individueel niveau zijn veel mensen weliswaar aan de slag gegaan met zonnepanelen en de isolatie van hun huis, maar heel veel anderen zijn hier niet zo mee bezig, hebben geen idee hoe ze de verduurzaming van hun woning moeten aanpakken, of wonen in een huurhuis waar ze niet zomaar zelf aan kunnen klussen.

Het is hoog tijd dat we de klimaatnoodtoestand uitroepen. Laat een klimaatminister, samen met de premier, elke maand een persconferentie geven over de stand van ons

klimaatbeleid. Daarmee zou het gevoel van urgentie van het klimaatprobleem enorm toenemen. Als mensen zien dat Shell wordt aangepakt, dat een bedrijf als Tata omgaat, dat boeren begeleid worden hun bedrijf natuurinclusief te maken, dan zullen ze ook eerder bereid zijn zelf actie te ondernemen als aan ze gevraagd wordt zonnepanelen op hun dak te leggen, de zolder te isoleren en de oude tweedehands fossiele auto weg te doen.¹

Het klimaatbeleid grijpt in op alle aspecten van het dagelijkse leven; het heeft te maken met je huis, met je auto, met je baan en met je omgeving. Mensen moeten zich al die veranderingen natuurlijk wel kunnen veroorloven. Het helpt ook als ze er beter van worden in plaats van slechter. Als we dit slim en eerlijk doen, wordt deze transitie voor iedereen een verandering ten goede. Dan woont iedereen straks in een huis dat goed geïsoleerd en goed geventileerd is. Dat is heel comfortabel en veel gezonder dan die tochtwoningen. En dan is iedereen minder kwijt aan stookkosten.

Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid, stelde Pieter Leroy in het vorige nummer van *S&D*. Dat is zonder meer waar. Het is cruciaal dat we bij onze inspanningen de klimaatdoelen van Parijs te halen het sociale beleid nooit laten ondersneeuwen. Het is geen optie, niet alleen vanuit sociaal oogpunt, maar ook vanuit klimaat-oogpunt, om de kwetsbaarste groepen achter te laten in slechte huizen met een torenhoge energierekening. De CO₂-uitstoot zal voor *iedereen* uiteindelijk terug moeten naar nul.

We staan dus voor een enorme collectieve opgave. Het kan daarbij niet zo zijn dat, zoals nu gebeurt, grote bedrijven die heel veel energie verbruiken nauwelijks energiebelasting betalen, terwijl zzp'ers, het midden- en kleinbedrijf en burgers wel het volle pond betalen. Dat is onrechtvaardig en inefficiënt. De industrie veroorzaakt nu 30% van de CO₂-uitstoot in Nederland.

Geef alle huurders die in een woning zitten met energielabel E, F of G recht op huurverlaging

Als we de industrie laten betalen voor hun vervuiling slaan we twee vliegen in één klap: we dwingen de industrie minder te vervuilen, en we creëren de financiële slagkracht om het leven van mensen met lagere en middeninkomens beter te maken door middel van klimaatbeleid. In dit artikel wil ik vooral ingaan op manieren om dat laatste te bereiken: het dagelijks leven van iedereen in Nederland beter maken door middel van een sociaal klimaatbeleid.

Uiteindelijk verdienen de meeste maatregelen die we moeten nemen zichzelf op termijn terug. Maar mensen die zich nu geen

elektrische auto, geen goed geïsoleerd huis en geen warmtepomp kunnen veroorloven, moeten bij deze investeringen geholpen worden. Het is overigens niet alleen een kwestie van slimme en eerlijke financiële regelingen en subsidies bedenken. Net zo belangrijk is het dat burgers hierbij ontzorgd worden, dat ze gehoord worden, en dat het beleid ook weer wordt aangepast als maatregelen in de praktijk niet goed blijken te werken of oneerlijk uitpakken.

Onze woning

Om de klimaatdoelstellingen te halen moeten alle huizen in Nederland binnen twintig à vijftwintig jaar verduurzaamd zijn. Dat is een enorme opgave. Nederland heeft ruim 3 miljoen huurwoningen, waarvan zo'n 2,2 miljoen woningen in het bezit van woningcorporaties zijn. Het hoofd van de brancheorganisatie van woningcorporaties AEDES, Martin van Rijn, heeft al toegezegd dat het binnen deze termijn lukt al deze woningen te verduurzamen — de plannen liggen klaar — mits daar geld voor beschikbaar komt.² Dit kan onder andere door de verhuurdersheffing af te schaffen. Dat zou een enorme verbetering betekenen in het leven van al die huurders, die daardoor ook nog eens minder geld kwijt zijn aan stookkosten.

De eigenaren van de viereneenhalf miljoen koopwoningen in Nederland zullen zelf actie moeten ondernemen om hun huis te verduurzamen. Als iedereen die zijn huis verduurzaamt daardoor ook meteen geld overhoudt, werkt dat natuurlijk enorm stimulerend. Dan hebben mensen én een comfortabel huis, én ze dragen bij aan de energietransitie, én ze worden er financieel beter van.

Per huis zal dit gemiddeld een investering vergen van € 15.000 tot € 30.000.³ De bestaande subsidieregeling (ISDE-subsidie) en financieringsmogelijkheid (via het Warmtefonds) werken op dit moment goed voor degenen die dit bedrag vaak ook zelf wel kunnen ophoesten, maar zijn onbereikbaar voor minder draag-

krachtige huishoudens. Een probleem met de huidige lening van het Warmtefonds is dat deze niet voor iedereen toegankelijk is: heb je een wat lager inkomen, een BKR-registratie of ben je in de zeventig, dan word je al snel afgewezen. Dit moet zo snel mogelijk veranderen. Het Warmtefonds moet zo snel mogelijk toegankelijk gemaakt worden voor zoveel mogelijk mensen.

Nu is het bovendien nog zo dat een lening van het Warmtefonds een looptijd van maximaal twintig jaar heeft. Dat moet dertig jaar worden want dat drukt de maandlasten. En de rente die over de lening betaald wordt moet omlaag naar bijna 0 om te zorgen dat het mensen per direct lagere maandlasten hebben door de verduurzaming van hun huis. Die rente is nu nog – afhankelijk van de aflossingsduur – tussen de 1,5% en 1,8%.

Het probleem met de ISDE-subsidieregeling is dat deze ingewikkeld is, en dat deze nu nog veel vaker gebruikt wordt door mensen met hogere dan mensen met lagere inkomens.⁴ Mensen kunnen via deze subsidie achteraf 30% van de kosten terugkrijgen bij de aanschaf van een zonneboiler, een warmtepomp, aansluiting op het warmtenet of isolatiemaatregelen als ze minimaal twee van deze verduurzamende maatregelen tegelijk nemen. Zonnepanelen tellen daarvoor dan weer niet mee. Bovendien moeten woningeigenaren het hele bedrag eerst zelf voorschieten, wat natuurlijk niet lukt als je dat geld niet hebt. De aanvraagformulieren ogen ingewikkeld, en pas achteraf heb je zekerheid of je aan alle voorwaarden hebt voldaan en of je die 30% van de kosten ook daadwerkelijk terugkrijgt. Dat is een financieel pokerspel dat mensen met weinig zekerheid liever niet spelen.

Voor woningeigenaren is deze verduurzamingsoperatie daarnaast niet alleen een financiële, maar ook een organisatorische uitdaging. Ook voor degenen die wel zelf voldoende financiële middelen beschikbaar hebben, kan het duurzaam maken van een woning lastig zijn. Is de aannemer betrouwbaar? Is het nodig een vergunning aan te vragen bij

de gemeente, en hoe werkt dat? Hoe maak je afspraken met de bureaus, met wie je al dan niet samen in een vereniging van eigenaren zit? En maakt het uit of je eerst het dak isoleert, en daarna pas de muren en de vloer? Als je dan allemaal geregeld hebt, dan heb je ook nog al die werklui over de vloer, en kan er van alles tegen zitten. Het verduurzamen van een woning is een hele klus.

Gemeenten zouden burgers hierbij veel beter kunnen ondersteunen en ontzorgen. Dit kunnen ze doen door hen te helpen bij het aanvragen van die subsidies en leningen. Ook is het belangrijk dat ze woningeigenaren samenbrengen, voorlichting verzorgen voor verenigingen van eigenaren, netwerken ondersteunen van lokale vakmensen et cetera.

Het zou daarnaast goed zijn als er veel meer bedrijven komen die een volledig verduurzamingspakket aanbieden dat in twee of drie weken uitgevoerd kan worden en waarvoor woningeigenaren bij wijze van spreken maar één handtekening hoeven te zetten. Het moet veel makkelijker worden allemaal. Dit soort ondernemers zijn er wel al, maar nog lang niet genoeg. De rijksoverheid kan dit stimuleren, onder andere door een kwaliteitskeurmerk in te stellen, en door garant te staan voor de kwaliteit van die aannemers. Dit is zo'n grote operatie, dit moeten we collectief aanpakken. De tijd van de markt en van vrijblijvendheid is voorbij.

Energiearmoede

Het isoleren van alle woningen in Nederland duurt decennia, maar de gasprijzen schieten nu al omhoog. Dat is natuurlijk een urgent probleem voor de half miljoen mensen die nu in energiearmoede leven; zij kunnen niet twintig jaar wachten tot hun energierekening eindelijk omlaag gaat. Om huishoudens en het midden- en kleinbedrijf te compenseren voor de stijgende gasprijzen heeft het demissionaire kabinet nu € 3,4 mrd uitgetrokken, maar dat wordt op een heel ongerichte manier uitgegeven. De belasting per aansluiting

gaat omlaag, net als de belasting op energie. Een gemiddeld huishouden krijgt hierdoor € 430 compensatie. Dat is een mooie meevaller voor miljoenen huishoudens die dat geld niet per se nodig hebben, maar de huishoudens met energiearmoede hebben hier maar in heel beperkte mate iets aan.⁵

Er is voor deze kwetsbare groep een veel gericht beleid nodig. Dat kan bijvoorbeeld door alle huurders die in een woning zitten met energielabel E, F of G recht op huurverlaging te geven, totdat de woningcorporatie

Gemeenten moeten eigenaren van oude woningen met een maximale hypotheek en een laag inkomen als eerste helpen met het verduurzamen van hun huis

of particuliere verhuurder langs is geweest om de boel te isoleren.⁶ Uit onderzoek van TNO blijkt dat 75% van alle huishoudens met energiearmoede in een sociale huurwoning woont; voor hen zou dit een goede oplossing zijn.⁷ Daarnaast is het zaak dat gemeenten eigenaren van oude woningen met een maximale hypotheek en een laag inkomen als eerste helpt met het verduurzamen van hun huis door ze actief op te zoeken en te begeleiden.

Ons werk

Als je met een macro-economische bril kijkt, gaan werkenden een prachtige toekomst tegemoet, want een groene economie genereert meer banen dan een fossiele economie. Het is heel arbeidsintensief om al die huizen te

isoleren, al die windmolens neer te zetten en te onderhouden en de economie circulair te maken. Bovendien zijn het heel zinvolle banen die er bij komen, waarbij je je geld verdient en ondertussen bijdraagt aan een mooiere wereld.

Aan die boodschap heeft iemand die vreest zijn baan te verliezen bij een fossiel bedrijf natuurlijk niet zoveel. Je zult maar net diegene zijn die bij een bedrijf werkt dat niet mee wil of kan gaan met verduurzaming. Dan loop je de kans dat het bedrijf op een gegeven moment failliet gaat, dat je ontslagen wordt en dat je niet zomaar vergelijkbaar werk vindt. Voor die mensen maken we een vangnet. Zij moeten er niet wakker van liggen dat ze straks bij de overgang naar een groene economie misschien zonder werk komen te zitten.

We kunnen dat regelen via een Werkgarantiefonds, waarbij mensen zich met behoud van inkomen kunnen omscholen en op zoek kunnen gaan naar een groene baan. Dit is eerder gedaan bij de sluiting van de Hemweg kolencentrale. Dat zo'n regeling hard nodig kan zijn zie je nu bij de sluiting van de Onyx Power kolencentrale in Rotterdam, een besluit dat is genomen zonder dat de FNV akkoord is gegaan met het sociaal plan.

Natuurlijk is het in eerste instantie de verantwoordelijkheid van bedrijven om wel mee te gaan met de omslag naar verduurzaming, en om wel hun persoon om te scholen en ze de vaardigheden te leren die nodig zijn in een groene economie. Bedrijven kunnen hier ook subsidie voor krijgen van de overheid — de zogenoemde SDE++ subsidie. Maar voor het geval er bedrijven zijn die dat niet willen of kunnen doen moeten we collectief zorgen voor een goed vangnet van de werknemers.

Ons vervoer

Het is prettig van A naar B reizen in een elektrische deelauto, die voor scherpe tarieven ook in wijken met lagere inkomens komen. Het is prettig van A naar B reizen met beter en

goedkoper openbaar vervoer. En het is prettig als ook lagere en middeninkomens een tweedehands elektrische auto kunnen kopen, en ze niet langer € 2 per liter af hoeven te tikken bij de tank voor fossiele brandstof.

Om de klimaatdoelen te halen, moeten we van alle fossiele auto's af. Omdat elektrisch 'tanken' veel goedkoper is dan benzine tanken, wordt het binnen korte tijd ook echt voordeliger een elektrische auto aan te schaffen dan een auto die op fossiele brandstoffen rijdt. Voor veel mensen is dit voorlopig alleen nog niet haalbaar, want die elektrische auto's zijn tweedehands nog veel te duur én ze zijn schaars.

Er moeten dus veel meer tweedehands betaalbare elektrische auto's komen zodat het ook voor mensen met een kleinere beurs aantrekkelijk wordt elektrisch te gaan rijden. Daarnaast zullen we eraan moeten wennen dat in de toekomst niet iedereen altijd een eigen auto heeft. We moeten veel meer met het openbaar vervoer gaan reizen, met elektrische deelauto's en met deelfietsen zoals de ov-fiets. Dat kan allemaal nog veel toegankelijker worden en veel makkelijker.

De realiteit is echter dat er de komende tien jaar nog veel tweedehands fossiele auto's in Nederland zullen rondrijden. En het kan niet zo zijn dat mensen met een laag- en middeninkomen niet meer met hun auto naar hun werk kunnen. Dat is ook nog eens de groep die de stad uit is gegaan omdat het wonen daar te duur is geworden en voor wie vaak geen goede openbaar vervoerverbinding voorhanden is. Het zou oneerlijk zijn als voor die mensen het autorijden de komende tien jaar duurder wordt, terwijl voor mensen die zich wel een nieuwe elektrische auto kunnen veroorloven het rijden juist goedkoper is.

Een oplossing kan zijn om zo snel mogelijk rekeningrijden in te voeren, waarbij de eerste 10.000 kilometer voor fossiele auto's niet duurder wordt dan nu het geval is. Dat zou in

elk geval zo moeten blijven tot er voldoende betaalbare tweedehands elektrische auto's beschikbaar zijn. Boven de 10.000 km moet fossiel rijden wel duurder zijn, zodat de vervuiler betaalt naar gebruik. Natuurlijk is het wel verstandig om grote, vervuilende auto's wel zwaarder te belasten. Op deze manier wordt het autorijden in de breedte ontmoedigd, zonder dat alleen de lagere en middeninkomens daar de dupe van zijn.

Als onderdeel van het rekeningrijden wordt het rijden in de spits duurder, net als het rijden over een traject waarvoor een goed alternatief met het openbaar vervoer aanwezig is. Het idee van Lodewijk Asscher om bij het rekeningrijden vrijstellingen te creëren voor essentiële beroepen – dus voor verplegers, onderwijzers, politieagenten – vind ik ook heel mooi, want juist die groepen zijn de stad uit gejaagd maar die zijn wel hard nodig in de steden; zij moeten daar dus wel kunnen komen.

Betrouwbaar beleid essentieel

Het is mogelijk het klimaatbeleid zo vorm te geven dat we de Parijs-doelstellingen halen én ons dagelijks leven er beter van wordt, doordat we fijner wonen, gezonder eten, schoner reizen en onze natuur zich herstelt. Het grootste risico van deze transitie is dat het sociale beleid faalt en er toch groepen achterblijven. Het is een reëel gevaar dat we onder het mom van de klimaatcrisis, ingrijpende maatregelen doorvoeren en dat sommige bevolkingsgroepen daardoor flink in de knel komen; niet met opzet maar simpelweg omdat het verrekte moeilijk is iedereen mee te nemen.

Een betrouwbaar en effectief sociaal beleid waar mensen echt van op aan kunnen als zij dat nodig hebben, en waarbij het dagelijkse leven van iedereen beter wordt in plaats van slechter, is daarom essentieel voor het slagen van het klimaatbeleid.

Noten

- 1 Sociaal Cultureel Planbureau, *Klimaataanpak: toekomstbepalende keuzes voor onze samenleving*, juni 2021.
- 2 *De eerlijke klimaatagenda*, juni 2021.
- 3 TNO, *De feiten over energiewaardearmoede in Nederland. Inzicht op nationaal en lokaal niveau*, 21 september 2021, p. 15.
- 4 TNO, *Evaluatie van de Subsidie-regeling energiebesparing eigen huis 2016-2020*, 25 augustus 2021.
- 5 Joost Greunsvan en Martien Visser (2021). Iedereen compenseren is niemand compenseren, Energiea, 15 november 2021
- 6 Een motie die oproept naar onderzoek hiernaar van Henk Nijboer en Laura Bromet is op 23 november aangenomen in de Tweede Kamer.
- 7 Dat zou bijvoorbeeld vrij makkelijk geregeld kunnen worden via het woningwaarderingssysteem, waarbij minpunten worden gegeven voor woningen met energielabel E, F- of G. Over energiewaardearmoede: TNO, 'De feiten over energiewaardearmoede in Nederland. Inzicht op nationaal en lokaal niveau', 21 september 2021.

Bestaanszekerheid gaat over meer dan poen

De PvdA kent een lange traditie van beginselprogramma's. Het eerste verscheen in 1947, het laatste is het Beginselmanifest uit 2005. Sociaal-democraten kunnen altijd terugvallen op hun beginselen. Maar bedoelen we er altijd hetzelfde mee? En hoe leg je uit waar de PvdA voor staat zonder het alleen te hebben over concrete maatregelen? Volgens Reshma Roopram moeten we praten over gevoelige en ingewikkelde culturele thema's om een fatsoenlijk bestaan voor iedereen mogelijk te maken.

RESHMA ROOPRAM

Wethouder Jeugd, Zorg, Welzijn & Volksgezondheid in Barendrecht

Wij sociaal-democraten vinden dat iedereen recht heeft op een fatsoenlijk bestaan. Wat dat precies inhoudt valt te lezen in ons beginselmanifest uit 2005: 'Mensen [moeten] de zekerheid hebben dat tegenslag niet betekent dat je aan de kant komt te staan. Een fatsoenlijk bestaan is het minste waar mensen van op aan moeten kunnen.' Het ideaal dat we nastreven reikt verder dan voldoende inkomen voor iedereen om de boodschappen, de huur en de energierekening te betalen. PvdA'ers strijden voor 'bestaanszekerheid in de meest brede zin van het woord: goed onderwijs, menswaardige zorg en huisvesting, maar ook de bescherming tegen criminaliteit en terreur, een respectvolle behandeling door de overheid en de mogelijkheid om als volwaardig burger mee te doen aan publieke besluitvorming'. Een groots ideaal waar je alleen maar voor kunt zijn. Een ideaal dat tegenwoordig nog maar negen Kamerzetels waard is.

Hoe kan dat? Geef sociaal-democraten een probleem en ze geven je een sociaal-economisch antwoord: een woonplan met huisjesmelkersboetes, Bernhard-belasting en een grote pot met poen om te investeren in leefbaarheid; een pleidooi voor meer geld en mogelijkheden om mensen uit de bijstand aan het werk te helpen; een petitie voor meer loon voor taaldocenten. We denken nog steeds dat wij met alleen oplossingen op het gebied van wonen, zorg, onderwijs, werk en inkomen het vertrouwen van kiezers kunnen herwinnen.

Als het om sociaal-culturele thema's gaat blijft het stil. We geven geen antwoord op de vraag wat onze gedeelde waarden zijn als het gaat om veiligheid, vrijheid, integratie en immigratie. De Partij van de Arbeid neemt geen stelling tegen het doorgeschoten individualisme en heeft geen heldere sociaal-democratische visie over hoe wij met elkaar willen sa-

Reshma Roopram

menleven. Maar we kunnen bestaanszekerheid niet los zien van deze sociaal-culturele thema's.

Het recht op een fatsoenlijk bestaan gaat over meer dan een eerlijke verdeling van kennis, macht en inkomen. Het gaat ook over het besef dat wij in dit land op elkaar zijn aangewezen. Die wederzijdse afhankelijkheid leidt ertoe dat het collectief nadrukkelijk boven het individu moet worden gesteld. Die wederzijdse afhankelijkheid gaat over rechten en plichten en over normen en waarden. Zelfs in ons strijdlid *De Internationale* komt dit duidelijk naar voren: 'Geen recht waar plicht is opgeheven, geen plicht leert zij waar recht ontbreekt.'

Wij zijn als Partij van de Arbeid altijd opgekomen voor de rechten van mensen, maar als het gaat over plichten — het collectief en de solidariteit in de samenleving in stand houden — hoor je ons niet of nauwelijks. Rechtvaardigheid bereiken we alleen als we het ook over plichten hebben. Zijn de rellende jongeren in Rotterdam het resultaat van een falende overheid, of zijn ouders er onvoldoende in geslaagd hun kinderen respect voor politie en hulpdiensten bij te brengen?

We leven niet alleen voor onszelf, maar ook voor elkaar, onze wijk, ons land en de planeet. Dat geeft verantwoordelijkheden die jezelf overstijgen. Groepen of individuen eisen te vaak vrijheid en gelijkheid alleen voor zichzelf op. De ander zijn diezelfde rechten vervolgens niet gegund. Terwijl in een fatsoenlijke samenleving vrijheid en gelijkheid iedereen toekomen. Als je het daar niet over hebt, loop je het risico dat je de solidariteit in de samenleving opblaast. En dat is precies de situatie waarin wij ons nu bevinden. We praten niet met elkaar maar over elkaar, we luisteren niet.

Zowel de rechter- als de linkerrand van het politieke midden ontbreekt het aan een coherente visie op sociaal-culturele thema's. Het zijn de bekende oneliners van radicaal rechts die de krant halen. Zonder enige vorm van realiteitszin, maar wel een voedingsbodem voor rechts-extremisme. De uitspraken van Geert Wilders op 7 november bij WNL op zondag zijn een sprekend voorbeeld: 'Tegen alle

asielzoekers die hier nu zijn zeg ik: of je gaat terug, of we zetten je vast. Het is vastzetten of uitzetten.' Deze uitspraken zijn polariserend en zetten mensen tegen elkaar op. Tegelijkertijd durft niemand te zeggen dat er aan de verzorgingsstaat grenzen zijn, maar die zijn er wel degelijk. Willen wij de verzorgingsstaat toekomstbestendig houden voor onze kinderen, dan mogen wij het debat hierover niet aan anderen overlaten.

Groepen eisen te vaak vrijheid en gelijkheid alleen voor zichzelf op

Aan de andere kant van het politieke spectrum zijn er vanuit Amerika overgewaaid activistische bewegingen die ook angst, verzet en verdeeldheid aanwakkeren. Zie bijvoorbeeld hoe de schrijver Marieke Lucas Rijneveld eind februari afzag van de vertaling van het inauguriëgedicht van de Amerikaanse dichter Amanda Gorman. Dat deed ze na kritiek dat de uitgever niet gekozen had voor een gekleurde vertaler. Zij zou zich als 'witte' Nederlandse niet kunnen verplaatsen in de ervaringen van een zwarte collega. Het benadrukken van verschillen en aandacht voor symboolpolitiek waar deze woke-gedachten op zijn gebaseerd, leiden ons af van essentiële vraagstukken, die direct voelbaar zijn in de hele samenleving.

Een debat hierover met alleen gelijkgestemde PvdA'ers en jaknikkers zorgt niet voor een breed gedragen visie op sociaal-culturele thema's. Het zorgt ervoor dat mensen die niet tot deze groep behoren zich niet gezien, niet gehoord en niet veilig voelen. Er is veel aandacht voor de schreeuwers in de politiek en op tv, maar de echte problemen zien en bespreken wij niet. Het wordt tijd dat wij luisteren naar die welwillende rustige meerderheid die vooral stil blijft om maar niet 'geframed'

Reshma Roopram

en beschuldigd te worden. In een tijd waarbij onze verzorgingsstaat op losse schroeven staat en veel mensen het vertrouwen in de overheid kwijt zijn, moet het belang van het collectief centraal staan.

Mensen verlangen niet naar nieuw leiderschap, maar naar empathisch leiderschap. Leiderschap gericht op het opbouwen van vertrouwen. Leiderschap gebaseerd op luisteren en je verplaatsen in een ander. Alleen zo kunnen problemen in de samenleving op een rechtvaardige manier worden aangekaart door onze volksvertegenwoordigers. want juist in tijden van onzekerheid hebben mensen behoefte aan duidelijkheid en oplossingen die voor hen direct voelbaar zijn. Ze hebben behoefte aan een stevig fundament.

Dat stevige fundament is bestaanszekerheid. Sociaaleconomische bestaanszekerheid: een goede baan en inkomen, liefdevolle zorg, een goed sociaal vangnet en een betaalbaar dak boven je hoofd. En vooral ook sociaal-culturele bestaanszekerheid: een antwoord op de vraag wat wij in dit land van elkaar mogen verwachten en wat ons bindt. We moeten daarvoor onderzoeken wat onze gedeelde normen en waarden zijn. Bespreken hoe we rechten en plichten in onze samenleving in balans brengen. Praten over ingewikkelde en gevoelige culturele onderwerpen. Een gesprek dat wij sociaal-democraten niet langer mogen uitstellen. Dit is de basis van een fatsoenlijk bestaan van nu en de toekomst. En precies dat is waar Nederland naar snakt.

Een afwegingskader voor een sociaal en democratisch coronabeleid

Langzaam dringt door dat corona voorlopig niet meer weggaat. Politici moeten ervoor waken dat onze vrijheden niet te veel onder druk komen te staan door de corona-aanpak. Een afwegingskader dat een onderscheid maakt tussen persoonlijke, collectieve en morele vrijheid kan daarbij helpen.

JOSETTE DAEMEN

Promovendus in de politieke filosofie aan het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden

In december 2020 schetste Rutger Claassen in S&D een 'dashboard voor een intelligente lockdown'.¹ Inmiddels zijn we twaalf maanden, drie coronagolven, en verscheidene nieuwe maatregelenpakketten verder. Nog altijd is het virus niet uit beeld, en treft de overheid maatregelen om de besmettingen en IC-opnames binnen de perken te houden. Hoewel wetenschappers niet lang na de start van de pandemie al aangaven dat het virus vermoedelijk nooit meer helemaal zou weggaan,² hoopten velen dat we het dit najaar toch wel onder controle zouden hebben en alle beperkingen zouden worden opgeheven.³ De realiteit was anders: na de zomer volgde opnieuw een stijging van het aantal besmettingen en IC-opnames, en in november werden de maatregelen wederom aangescherpt.⁴

Toch is er ook een verschil tussen nu en een jaar geleden. Waar bescherming tegen het coronavirus in het begin vooral gezocht werd in maatregelen gericht op persoonlijke

hygiëne, afstand houden, en het beperken van sociaal contact, bestaan er inmiddels ook verschillende vaccins tegen het virus. Nederland, een land met een relatief hoge vaccinatiebereidheid, behaalde tot nog toe op basis van vrijwillige vaccinatie een vaccinatiegraad van ruim 84%.⁵ De vaccins blijken het risico op besmetting, ernstige ziekte en sterfte flink te verlagen. Tegelijkertijd kunnen ook gevaccineerden het virus nog oplopen en aan anderen doorgeven,⁶ en lijkt de bescherming die de vaccins bieden tegen ziekenhuisopname na verloop van tijd af te nemen.⁷ In Nederland krijgen ouderen daarom een boosterprik aangeboden.⁸ In Israël, waar de vaccinatiecampagne een aantal maanden eerder begon dan hier, verliezen alle burgers boven de twaalf jaar al hun 'Groene Pas' als ze geen boostervaccinatie nemen.⁹

Kortom, corona is er nog steeds, maar de gereedschapskist met middelen die worden ingezet om het virus te bestrijden is

uitgebreid. De vraagstukken waarmee onze bestuurders en volksvertegenwoordigers zich geconfronteerd zien, worden er niet makkelijker op. Moeten er bij oplopende besmettingen en ziekenhuisopnames toch weer lockdownmaatregelen worden genomen? Welke gezondheidsrisico's en welke zorgbelasting zijn we nog bereid te accepteren? Hoe ver mag de overheid gaan om mensen ervan te overtuigen om een vaccin te nemen? Wat voor implicaties hebben de politieke beslissingen van vandaag voor de politiek en de samenleving van de toekomst?

Willen we in het licht van dit soort grote vragen tot de juiste politieke keuzes komen, dan vormt Rutger Claassens dashboard voor een intelligente lockdown een bijzonder waardevol startpunt. Dit artikel is bedoeld als een update van dat dashboard, met het oog op de uitbreiding van de gereedschapskist van beleidsmaatregelen en de lessen van nog een jaar pandemie. Het afwegingskader dat ik hier schets kan politiek de komende tijd helpen om weloverwogen politieke besluiten te nemen over het coronabeleid. Over een poos zullen anderen dit afwegingskader op hun beurt wellicht kunnen voorzien van aanpassingen en aanvullingen in het licht van de lessen die we dan weer geleerd hebben.

Van dashboard naar afwegingskader

Een eerste aanpassing die ik voorstel betreft de titel van het instrument waar we naar op zoek zijn. Rutger Claassen spreekt van 'een dashboard voor een intelligente lockdown'. Maar kijken we naar de middelen waarmee corona tegenwoordig zoal bestreden wordt, dan zien we dat het niet uitsluitend gaat om lockdownmaatregelen: we hebben de afgelopen twee jaar niet alleen kennis gemaakt met beperkingen van de bewegingsvrijheid en sociale bijeenkomsten, maar ook bijvoorbeeld met een mondkapjesplicht, de anderhalvemetersamenleving en verplichte coronatoegangsbewijzen. Daarom stel ik om te beginnen voor om in de titel van het afwegingskader waar

het hier om draait, het woord 'lockdown' te vervangen door 'coronabeleid'.

In zijn stuk richt Rutger Claassen zich bovendien op de vraag wanneer een lockdown gekwalificeerd kan worden als 'intelligent', de term waarmee premier Mark Rutte zijn eigen beleid vorig jaar typeerde. Het is begrijpelijk

Het is onwenselijk een samenleving honderd procent 'schadevrij' te maken

dat bestuurders, met name in het begin van zo'n grote crisis als de coronapandemie, vooral 'slimme' keuzes willen maken om het acute probleem te bestrijden. Zeker na verloop van tijd wordt het echter belangrijk om weer te erkennen dat alle keuzes politiek zijn, en daarmee gedreven door bepaalde ideologische waarden. De waarde waarop ik me hier, in navolging van Rutger Claassen, zal beroepen, is die van vrijheid.

Vrijheid wordt daarbij opgevat in de rijke zin zoals dat in de sociaal-democratische traditie gebruikelijk is: als iets wat niet alleen te maken heeft met de afwezigheid van overheidsbemoeienis, maar ook met de aanwezigheid van waardevolle kansen; met democratisch zelfbestuur; met morele verantwoordelijkheid voor anderen. Ik stel voor om die waarden tot uitdrukking te brengen in de titel van het raamwerk dat hier geschetst wordt, en wel door niet te spreken van een 'intelligent', maar van een 'sociaal en democratisch' coronabeleid.

Tot slot noemt Rutger Claassen zijn instrument een 'dashboard', gebruikmakend van een term die de overheid graag bezigt in het kader van de pandemiebestrijding. Het 'coronadashboard' op de website van de rijksoverheid omvat nauwgezette rapportages en visualisaties van onder meer aantallen

positieve testen, ziekenhuisopnames, en vaccinaties.¹⁰ Het woord ‘dashboard’ kan echter de suggestie wekken dat we een instrument hebben waarvan we kunnen aflezen wat het juiste beleid zou zijn; dat cijfertjes, metertjes en grafiekjes in staat zijn om ons te vertellen wat we moeten doen. Dat idee is onjuist. Keuzes worden gemaakt door mensen, op basis van een afweging van waarden. Het raamwerk dat in dit stuk wordt doorontwikkeld is ervoor bedoeld om politici te helpen bij het maken van die afweging. Daarom stel ik voor om dit instrument niet te omschrijven als een ‘dashboard’, maar als een ‘afwegingskader’.

Kortom, we zijn op zoek naar een afwegingskader voor een sociaal en democratisch coronabeleid. Rutger Claassen inspireert ons om daarbij te kijken naar drie verschillende vormen van vrijheid: persoonlijke vrijheid, collectieve vrijheid, en morele vrijheid. Voortbordurend op zijn artikel zal ik deze waarden nu één voor één langsgaan en schetsen wat ze zoal van ons vragen in de corona-aanpak.

Persoonlijke vrijheid

Persoonlijke vrijheid draait om het vermogen van elk individu om zijn of haar eigen leven naar eigen inzicht vorm te geven.¹¹ In zijn analyse van persoonlijke vrijheid maakt Rutger Claassen onderscheid tussen negatieve en positieve vrijheid. Negatieve vrijheid gaat om de afwezigheid van inmenging of dwang, of die nu komt van andere mensen of van de staat.¹² Positieve vrijheid gaat om de aanwezigheid van reële mogelijkheden om de dingen te bereiken die het leven waardevol maken, zoals gezondheid, vriendschap, of genot.¹³ Wat betreft onze omgang met het coronavirus ligt er zowel op het vlak van negatieve vrijheid als op dat van positieve vrijheid een belangrijke taak voor de overheid.

Negatieve vrijheid

Te beginnen met negatieve vrijheid. Het schadebeginsel leert ons dat de staat de vrijheid van de één mag inperken, om schade aan de

ander te voorkomen.¹⁴ Veel coronamaatregelen kunnen op die basis worden gerechtvaardigd. Zo zijn restricties als verplicht afstand houden of beperkingen van groepsbijeenkomsten erop gericht te voorkomen dat de ene persoon gezondheidsschade toebrengt aan de andere persoon door hem of haar met het coronavirus te besmetten. Tegelijkertijd is het onmogelijk, of in ieder geval onwenselijk, om een samenleving honderd procent ‘schadevrij’ te maken. Dan zou autorijden volledig in de ban moeten, iedereen al met de mildste verkoudheid in complete quarantaine worden geplaatst, en elke interactie tussen mensen aan strenge voorwaarden en dwingende regels worden onderworpen. De vraag is dus hoe ver we willen gaan om risico’s op schade te verkleinen.

In een liberale staat zoals we die in Nederland hebben komt daar bovenop dat de overheid ook haar eigen inmenging in het leven van burgers, gericht op het realiseren van het schadebeginsel, tot het noodzakelijk minimum dient te beperken. Om te voorkomen dat de staat te ver binnendringt in het persoonlijk leven van mensen garandeert onze wet voor iedereen een aantal gelijke grondrechten, die voor elk individu bepaalde ruimtes afbakenen waarbinnen hij of zij in principe vrij is van overheidsbemoëienis. Dat gaat bijvoorbeeld om godsdienstvrijheid, vrijheid van vergadering, het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, en het recht op lichamelijke integriteit.¹⁵ Tijdens de coronapandemie zijn veel van die grondrechten ingeperkt: er werden grenzen gesteld aan religieuze samenkomsten, groepsbijeenkomsten, en zelfs visite thuis; de avondklok verbood mensen hun huis te verlaten; toenemende vaccinatiedrang grijpt in op de lichamelijke zelfbeschikking.

Wanneer een grondrecht wordt ingeperkt, betekent dat nog niet automatisch dat het ook wordt geschonden. Van een schending is alleen sprake wanneer de inperking niet gerechtvaardigd is. Om gerechtvaardigd te zijn, moet een grondrechtsinperking aan bepaalde strenge voorwaarden voldoen. Om te begin-

nen moet daarvoor bij wet zijn voorzien. Bovendien moet de inperking een legitiem doel dienen, er moet geen minder ingrijpend middel bestaan om dat doel te bereiken, en het middel moet proportioneel zijn. De taak om vast te stellen of er aan de voorwaarden voor een gerechtvaardigde grondrechtsinperking is voldaan ligt in Nederland niet bij de rechter maar bij het parlement.¹⁶ Vanzelfsprekend is het van groot belang dat volksvertegenwoordigers die taak zorgvuldig uitvoeren.

Om te illustreren wat dat van ze vraagt, kunnen we kijken naar het recente voorstel van het kabinet om over te gaan op een zogenaamd '2G-systeem'. Daarbij krijgen mensen alleen nog maar toegang tot bepaalde gelegenheden als ze kunnen aantonen dat ze Gevaccineerd of Genezen zijn; Getest wordt niet meer als alternatief geaccepteerd. Zo'n systeem beperkt mensen in hun keuzevrijheid om zich te laten vaccineren en vormt een van de zwaardere vormen van vaccinatiedrang.¹⁷ Daarmee grijpt het in op het grondrecht op lichamelijke integriteit, het grondrecht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, en mogelijk de vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst.¹⁸

Is het doel legitiem?

Om te beoordelen of deze inperking van grondrechten te rechtvaardigen is, moeten Kamerleden zich allereerst afvragen: dient de 2G-maatregel een legitiem doel? Het binnen de perken houden van aantallen besmettingen en IC-opnames zou een legitiem doel kunnen zijn. Dan moeten er echter wel goede redenen zijn om aan te nemen dat het uitsluiten van mensen die niet aantoonbaar gevaccineerd of genezen zijn daarvoor een effectief middel is, bij voorkeur in de vorm van wetenschappelijk bewijs dat de effectiviteit van een dergelijke maatregel aantoont. Bovendien zou het goed zijn als vaststaat bij welke besmettings- en IC-opnamecijfers het doel bereikt is, en de noodzaak voor het middel dus zou komen te vervallen. Aan allebei deze voorwaarden lijkt het 2G-plan van het kabinet niet te voldoen:

de gezondheidseffecten van dit systeem zijn niet aangetoond op basis van empirisch onderzoek, maar slechts ingeschat op basis van rekenmodellen,¹⁹ en er is geen ondergrens in besmettings- en IC-opnameaantallen gedefinieerd waarbij het systeem weer zal worden opgeheven.²⁰

Is er geen minder ingrijpend middel?

Dan de vraag: is er geen minder ingrijpend middel om het doel van de 2G-maatregel te bereiken? Minder drastische middelen zijn zeker denkbaar. Op de korte termijn bestaat er een alternatief voor vaccinatiedrang in het gratis en laagdrempelig aanbieden van testen, waarbij een negatieve testuitslag gegarandeerd dezelfde rechten biedt als vaccinatie: het bekende 3G-systeem. Of het vragen om een negatief testbewijs aan zowel gevaccineerden als ongevaccineerden: het 1G-model. Of het massaal gratis verstrekken van zelftests waarbij mensen worden aangemoedigd om het testen een onderdeel te maken van hun dagelijkse ochtendroutine.

Op middellange termijn kan er nog meer worden ingezet op adequate medische informatievoorziening, bijvoorbeeld door gerichte en persoonlijke benadering van kwetsbaren binnen gemeenschappen waarin de vaccinatiëgraad achterblijft. Of de bouw van speciale coronaziekenhuizen, waar zorgmedewerkers voor een dubbel salaris en tegen zeer gunstige arbeidsvoorwaarden voor korte periodes aan de slag kunnen.²¹ Bovenal is het zaak dat op lange termijn de structurele oorzaken van de huidige problemen in de zorg worden aangepakt, door de IC-capaciteit permanent uit te breiden, de ongezonde voedselindustrie aan banden te leggen, en te zorgen voor een schone leefomgeving voor iedereen.

Op die manier moeten we proberen te voorkomen dat in de toekomst zoiets als het 2G-model, met alle grondrechtsinperkingen van dien, überhaupt als beleids optie op tafel komt te liggen. Maar ook in het hier en nu zou het onjuist zijn om te stellen dat er voor die optie geen minder ingrijpende alternatieven bestaan.

Is het middel proportioneel?

Tot slot de vraag: is het 2G-middel proportioneel? Beantwoording van deze vraag vergt een serieuze weging van de maatschappelijke kosten van deze maatregel: niet alleen het opschorten van het principe dat mensen helemaal vrij zijn in hun keuze om een medische behandeling te ondergaan, maar ook de maatschappelijke tweespalt die het uitsluiten van ongevacineerden met zich meebrengt. Het risico dat die groep tot zondebok van de crisis verwordt, in een sociaal isolement raakt, zich

Wanneer een grondrecht wordt ingeperkt, betekent dat niet automatisch dat het ook wordt geschonden

afkeert van publieke instituties, en radicaliseert in zijn eigen denkbelden, moet daarbij zeer serieus worden genomen.

Tellen we deze maatschappelijke kosten op bij het feit dat het niet duidelijk is of het middel van 2G wel echt substantieel zal bijdragen aan het doel om besmettingen en IC-opnames te beperken, dat dat doel bovendien niet helder gedefinieerd is, en dat er wel degelijk minder drastische maatregelen denkbaar zijn, dan is de logische conclusie dat deze inperking van grondrechten niet te rechtvaardigen is.

Positieve vrijheid

Tot zover negatieve vrijheid, die draait om de bescherming van het individu tegen dwang of inmenging van buitenaf. Positieve vrijheid draait zoals gezegd om de vraag of een individu daarnaast ook daadwerkelijk kansen heeft om een goed leven te leiden. De overheid speelt een belangrijke rol bij het beschermen of creëren van die kansen. Veel coronamaatregelen zijn daar in eerste instantie op gericht.

Om een goed leven te kunnen leiden, hebben we immers een goede gezondheid nodig, en om die te verzekeren, moeten mensen worden beschermd tegen besmetting, ziekte en sterfte door corona. Tegelijkertijd hebben veel maatregelen ook negatieve effecten op de kansen die mensen hebben om een goed leven te leiden, doordat ze beperkingen opleggen aan activiteiten waarvan ons levensgeluk doorgaans in grote mate afhankelijk is: restricties op groepsbijeenkomsten staan sociale verbinding in de weg; het staken van fysiek onderwijs beperkt persoonlijke ontwikkeling van kinderen en jongeren; sluiting van musea, theaters, en bioscopen belemmert de ontspanning en verwondering.

Hoe moeten we nu beoordelen of een maatregel onder de streep bijdraagt aan de kansen van mensen om een goed leven te leiden, of daar netto juist afbreuk aan doet? Een methode is om in te schatten hoeveel levensjaren er met een bepaalde keuze worden 'gewonnen' omdat daarmee ziekte en sterfte door corona worden voorkomen, en om die hoeveelheid af te wegen tegen het aantal levensjaren dat er vermoedelijk 'verloren' gaat doordat het besluit op andere manieren de gezondheid juist schaadt.

Deze methode is wellicht geschikt wanneer het gaat om beslissingen die alleen de zorg betreffen: gegeven de beperkte capaciteit die voorhanden is, hoeveel geld, hoeveel bedden, hoeveel personeel moet er worden ingezet voor welke soorten zorg? Rutger Claassen wijst erop dat de aanvankelijke beslissing om reguliere ziekenhuiszorg uit te stellen ten bate van coronazorg in dat licht nog wel eens negatief geëvalueerd zou kunnen worden, omdat het erop lijkt dat die beslissing vele malen meer levensjaren heeft gekost dan opgeleverd.²²

Goed leven omvat meer dan goede gezondheid
Als het echter gaat om beslissingen die niet alleen de zorg aangaan, maar duidelijk een bredere maatschappelijke impact hebben, schiet de methode van het berekenen van gewonnen levensjaren ernstig tekort. Die methode redu-

ceert zulke beslissingen namelijk tot een gezondheidskwestie, terwijl er veel meer aspecten van het leven in het geding zijn. Positieve vrijheid gaat uiteindelijk om de reële kansen van mensen om een goed leven te leiden. Wilen we op dit vlak van persoonlijke vrijheid tot een gedegen afweging van de kosten en baten van het coronabeleid komen, dan moeten we onszelf dus allereerst de vraag stellen: wat is een goed leven?

Het is onjuist dat er voor 2G geen minder ingrijpende alternatieven bestaan

Eén manier om die vraag te beantwoorden, geïnspireerd op de Aristotelianse filosofische traditie, is om te kijken naar wat voor wezen de mens is, wat voor soort capaciteiten de mens heeft, en wat de mens met die capaciteiten kan bereiken. Zo zouden we kunnen vaststellen dat de mens in wezen een beestje is dat niet alleen fysiek kan functioneren, maar ook kan nadenken, verbinding kan maken met anderen, dingen kan waarnemen en voelen, en zich kan hechten aan de wereld om zich heen.²³ Door deze capaciteiten te gebruiken, bereikt de mens niet alleen gezondheid, maar ook kennis, vriendschap, genot, en schoonheid. Dat zijn uiteindelijk de bouwstenen van het goede leven, de fundamenten van 'human flourishing', de dingen die de mens doen 'floreren'.

Gezondheid vormt dus een belangrijke component van het goede leven, en is in zekere zin een voorwaarde voor het bereiken van de overige componenten daarvan. Het spreekt dan ook voor zich dat de effecten van de coronamaatregelen op de gezondheid zwaar moeten meewegen in de evaluatie van die maatregelen. Maar we moeten er voor oppassen dat we de overige componenten

van het goede leven niet uit het oog verliezen bij het beoordelen van het beleid. Dat is wel het risico wanneer het succes of falen van de corona-aanpak wordt gemeten door de aantallen besmettingen, zieken, en doden hier in Nederland te vergelijken met de cijfers uit landen waar een andere strategie is gevolgd. Leerachterstanden, eenzaamheid, en gemiste levensvreugde zijn niet direct terug te zien in cijfers en grafieken over gezondheid, maar vormen wel een aanslag op andere cruciale componenten van het goede leven, zoals kennis, vriendschap, en genot. Een evaluatie van het gevoerde beleid is dan ook niet compleet zonder dat ook deze aspecten zijn onderzocht.

Een goed coronabeleid is erop gericht mensen zo veel mogelijk in staat te stellen om al die verschillende componenten van het goede leven te bereiken. Zeker nu het steeds duidelijker wordt dat corona nooit meer helemaal weg zal gaan, is het zaak om in het bepalen van de juiste aanpak niet alleen het gezondheidseffect van de maatregelen mee te wegen, maar ook het nodige gewicht te geven aan de andere aspecten van het menselijk floreren. Het is belangrijk om te benadrukken dat die voor *alle* mensen toegankelijk zouden moeten zijn. Dat geldt voor ouderen en kwetsbaren, die op een veilige manier aan het maatschappelijk leven moeten kunnen deelnemen. Dat geldt voor kinderen en jongeren, die zich sociaal en geestelijk moeten kunnen ontwikkelen zonder al te zeer gebukt te gaan onder eenzaamheid en stress. En dat geldt voor mensen die ervoor kiezen om zich niet te laten vaccineren, voor wie een menswaardig leven net zo goed mogelijk moet blijven.

Het zou een illusie zijn om te denken dat de verschillende componenten van het goede leven en de vrijheden van verschillende groepen mensen nooit met elkaar kunnen botsen. Maar het zou verkeerd zijn om in de afweging die daarbij gemaakt moet worden slechts met betrekking tot één van die componenten of in het belang van één van die groepen een zogenaamde 'rode lijn' te trekken. De afgelopen twee jaar lijkt zo'n rode lijn in ieder geval

getrokken te zijn op het vlak van de volksgezondheid, in het belang van met name de ouderen en kwetsbaren: dit specifieke aantal bezette ziekenhuisbedden, daar mogen we in geen geval overheen gaan. Je zou echter ook kunnen denken aan een rode lijn als het gaat om het onderwijs, omwille van kinderen en jongeren dus: de scholen, die gaan niet meer dicht. En een rode lijn wat betreft de omgang met ongevaccineerden: mensen op grond van hun vaccinatiestatus de toegang tot hun werk of sociaal leven ontzeggen, dat gaan we nooit doen.

Collectieve vrijheid

Waar persoonlijke vrijheid betrekking heeft op het vermogen van het individu om zijn of haar eigen leven vorm te geven, verwijst collectieve vrijheid naar het vermogen van de leden van een groep om over hun gezamenlijke leven te beslissen.²⁴ Collectieve vrijheid wordt gerealiseerd door middel van de democratische rechtsstaat. Daarin leven burgers onder het gezag van de wet, die door hen allemaal collectief wordt vastgesteld en zonder aanzien des persoons wordt uitgevoerd.²⁵

In zijn behandeling van collectieve vrijheid waarschuwt Rutger Claassen dat de collectieve vrijheid in de coronacrisis op twee manieren onder druk staat: door de innige verstrengeling van democratie en experts, en door de buitenwerkingstelling van democratische instituties in naam van de noodtoestand. Vandaag de dag, een jaar na de publicatie van zijn stuk, is zijn waarschuwing wat beide punten betreft minstens zo urgent.

Relatie tussen democratie en experts

Te beginnen met de relatie tussen democratie en experts. Toen Nederland begin 2020 werd geconfronteerd met de snelle opmars van een nieuw virus waarover nog maar weinig bekend was, vormde het een begrijpelijke stap om de hulp in te schakelen van een groep experts die het kabinet zou voorzien van advies wat betreft virusbestrijding. In dit Outbreak

Management Team (OMT) namen wetenschappers plaats met expertise in de virologie, microbiologie, infectiologie en enkele andere medische specialismen.²⁶

Vandaag de dag, bijna twee jaar nadat het coronavirus Nederland bereikte, speelt deze club experts nog steeds een belangrijke rol in de vorming van het coronabeleid. Hoewel de uiteindelijke beslissingsmacht bij de politiek ligt en niet alle adviezen één op één worden overgenomen, bekleedt het OMT onmiskenbaar een machtige positie. Het beperkt zich namelijk niet tot het inschatten van de volksgezondheidseffecten van verschillende beleidsopties, maar geeft in de regel ook als eerste aan welke optie in zijn optiek de voorkeur heeft.

Verschillende leden van het OMT zijn bovendien graag geziene gasten in de media, waar ze zich regelmatig voor of tegen bepaalde maatregelen uitspreken.²⁷ Aan die voorkeuren kent het publiek vervolgens veel gewicht toe, met als resultaat dat het voor de politiek moeilijk wordt om van het advies af te wijken.

De grote rol van het OMT is op verschillende manieren problematisch. Allereerst vanwege de aard van de wetenschap zelf: die is een constante zoektocht naar de waarheid, waarin kennis nooit definitief is; een constant gesprek tussen onderzoekers, waarbij verschillende academici tot verschillende conclusies kunnen komen. Dat geldt ook voor de medische wetenschap.

Dat het OMT zich baseert op voorlopige kennis – in de woorden van Rutger Claassen, ‘de best beschikbare expertise van dat moment’²⁸ – en dat het team niet de volledige diversiteit aan opvattingen binnen de geneeskunde kan omspannen, spreekt voor zich. Dat neemt niet weg dat we gegeven de aard van het wetenschappelijk bedrijf moeten waken voor een heiligverklaring van ‘de wetenschap’ en voor een al te grote invloed van een relatief kleine groep experts bij het bepalen van het beleid.

Een tweede punt van kritiek dat regelmatig klinkt wanneer het gaat om de prominente positie van het OMT, betreft het gebrek aan

diversiteit aan wetenschappelijke disciplines die daarin zijn vertegenwoordigd. Al in de zomer van 2020 schreven filosofen Jilles Smids en Catarina Dutilh Novaes op filosofieblog *Bij Nader Inzien* dat de corona-aanpak erbij gebaat was geweest als er vanaf het begin een breder scala aan experts bij de beleidsvorming was betrokken.²⁹ Veldepidemiologen, economen, cultureel antropologen en ethici hadden belangrijke inzichten kunnen bieden die hadden kunnen bijdragen aan een betere strategie, zo betoogden zij. Hoewel de roep om disciplinaire verbreding van geraadpleegde expertise sindsdien meermaals heeft geklonken, bestaat het OMT vandaag de dag nog steeds alleen uit medisch experts.

Het vergroten van de diversiteit van geconsulteerde experts zou echter geen soelaas bieden – misschien zelfs integendeel – als het gaat om het derde en belangrijkste probleem met de macht van het OMT: in een democratie kan en mag expertise nooit de enige basis zijn voor politieke beslissingen. De wetenschap kan goed van pas komen om in kaart te brengen wat voor beleidsopties er zijn en wat voor effecten die zouden hebben, maar zij mag ons niet vertellen welke optie de beste is. Om daarachter te komen hebben we namelijk niet alleen kennis nodig van de feiten, maar ook een afweging van waarden. En het maken van die afweging is uiteindelijk niet aan de experts, maar aan gekozen politici.

Het raamwerk dat in dit artikel geschetst wordt, biedt hun een reeks aanknopingspunten voor het maken van die afweging. Maar uiteindelijk moet die afweging bovenal een reflectie vormen van de wil van het volk; van het antwoord dat de samenleving geeft op de fundamentele vraag: in wat voor wereld willen wij leven?

Reflectie: hoe richten we de samenleving in? Wil de collectieve vrijheid daadwerkelijk gestalte krijgen in het coronabeleid, dan is het wel zaak dat die grote vraag – in wat voor wereld willen we leven? – ook daadwerkelijk onderwerp is van een democratisch debat in

politiek en samenleving. Het is echter twijfelachtig of daar de afgelopen tijd voldoende sprake van is geweest. De aandacht lijkt tot nog toe voornamelijk gericht te zijn geweest op de vragen: hoe managen we deze crisis; hoe lossen we het coronaprobleem op? Het crisismanagement-frame nodigt echter vooral uit tot een technocratische benadering, met veel sturing van bovenaf en weinig ruimte voor inbreng van onderop.

Het probleemoplossing-frame stuurt op zijn beurt aan op ‘technological fixes’, zoals Testen voor Toegang, de CoronaMelder en de CoronaCheck-app.³⁰ Beide frames miskennen dat corona hoogstwaarschijnlijk een verschijnsel is waarmee we zullen moeten leren leven en geen crisis is die we kunnen ‘managen’ of een probleem dat we kunnen ‘fixen’. Een goede omgang met corona als endemische ziekte vraagt van ons dat we allemaal een stapje terugdoen en gezamenlijk reflecteren op de vraag op wat voor manier we de samenleving zouden willen vormgeven als het virus daar een blijvend onderdeel van uitmaakt.

Daarbij is het de moeite waard om vanaf nu meer alternatieve, creatieve, en duurzame ideeën te gaan overwegen: het grootschalig herinrichten van gedeelde ruimtes om anderhalve meter afstand en voldoende ventilatie altijd te kunnen garanderen bijvoorbeeld, of het structureel beperken van het internationaal verkeer en massale samenkomsten – oftewel: leven met wat meer ruimte, maar juist minder grote bewegingen dan we hiervoor gewend waren.

Dat klinkt misschien heftig, maar we moeten ons ook realiseren dat veel van de maatregelen waar de politieke voorkeur nu naar uit lijkt te gaan een minstens zo ingrijpend effect hebben op onze manier van samenleven. Neem het verplicht testen voor toegang, of het buitensluiten van mensen die niet aantoonbaar gevaccineerd of genezen zijn. Het principe dat je vrij bent om zelf te kiezen of je een medische behandeling ondergaat, is hiermee niet langer vanzelfsprekend.

Het idee dat iedereen een gezondheidsgevaar is totdat het tegendeel bewezen is, raakt daarentegen des te meer in onze cultuur en in ons denken verankerd. Dat er gedifferentieerd mag worden in de wettelijke vrijheidsrechten van mensen op basis van hun persoonlijke keuzes, wordt normaler. Is dat wel echt hoe we de samenleving willen inrichten?

Op z'n minst vragen zulke ingrijpende plannen om een fundamentele discussie in de politiek en in de samenleving, waarbij alternatieve ideeën serieus worden overwogen. De manier waarop de maatregelen tot nu toe in

De methode van het berekenen van gewonnen levensjaren schiet ernstig tekort

de regel tot stand komen, laat daar echter weinig ruimte voor: telkens wanneer de besmettings- en IC-opnamecijfers een vlucht nemen, stelt het OMT met spoed een advies op, besluit het kabinet in crisissfeer tot een volgend maatregelenpakket, wordt er per persconferentie bovenal de boodschap overgebracht dat 'het niet anders kan', en krijgt de Kamer slechts kort de tijd om zijn positie te bepalen. Deze werkwijze schept niet de ideale omstandigheden voor de meer diepgaande reflectie en het uitvoerige inhoudelijke debat die beide onontbeerlijk zijn om zulk verregaand overheidsingrijpen eventueel te legitimeren.³¹

Terwijl er in de politiek al weinig ruimte is voor een gedegen discussie over de vraag hoe we de samenleving zouden moeten inrichten, blijkt ook in de samenleving zelf het gesprek over deze vraag erg lastig. Allereerst maken de maatregelen an sich, die vaak gericht zijn op het beperken van sociaal contact en tot gevolg hebben dat mensen zich meer terugtrekken

achter de voordeur, het fysiek minder makkelijk voor mensen om onderling de dialoog aan te gaan. Dat geldt al helemaal wanneer maatregelen een scheiding creëren tussen de sociale leefwerelden van mensen met verschillende opvattingen, zoals de coronapas doet.

Bovendien zijn velen, na zo lang op de proef te zijn gesteld door zowel het virus als de maatregelen, vermoeid en gefrustreerd. Dat draagt niet bij aan het onderlinge begrip voor elkaars standpunten. Mensen die zich verzetten tegen de maatregelen worden al snel weggezet als 'wappie'; mensen die juist voor strenger ingrijpen zijn worden op hun beurt uitgemaakt voor 'nazi'.³² Op deze manier komen mensen met verschillende opvattingen steeds meer tegenover elkaar te staan, en lijken ze elkaar steeds meer als vijanden te gaan zien.

De strijd tussen verschillende opvattingen over de vraag waar het naartoe moet met de samenleving, vormt uiteindelijk de kern van de democratie, zo leert de Belgische filosoof Chantal Mouffe ons.³³ De truc is om die strijd op zo'n manier vorm te geven dat mensen met verschillende meningen elkaar niet gaan zien als vijanden, maar slechts als tegenstanders — dat ze wel met elkaar van mening verschillen, maar elkaars recht om die mening te verdedigen niet ter discussie stellen.

Juist om te voorkomen dat burgers als vijanden tegenover elkaar komen te staan, is het zaak dat de strijd tussen verschillende opvattingen voldoende ruimte en zichtbaarheid krijgt binnen de politiek. Anders, zo waarschuwt Mouffe, zal de strijd zich buiten de democratische instituties gaan voltrekken, met alle risico's van dien. Dat er in de politieke arena een fundamenteel debat wordt gevoerd waarbij de opvattingen flink op elkaar mogen botsen, is dus des te belangrijker. Dat geldt zeker ook wanneer het gaat om het coronabeleid, een onderwerp dat de gemoederen in de samenleving hoog doet oplopen.³⁴

Het ideaal van collectieve vrijheid vereist dus in de eerste plaats dat er in politiek en samenleving daadwerkelijk een fundamentele

discussie wordt gevoerd over de inrichting van de maatschappij. Maar het is minstens zo wezenlijk voor de democratische rechtsstaat dat de institutionele randvoorwaarden voor zo'n discussie in orde zijn, en dat er goede formele garanties bestaan om ervoor te zorgen dat de uitkomst van die discussie uiteindelijk ook bindend is voor het bestuur.

Als het gaat om het Nederlandse coronabeleid, worden die randvoorwaarden en garanties in belangrijke mate bepaald door de Tijdelijke wet maatregelen Covid-19. Deze wet, ook wel de 'coronawet' genoemd, werd in oktober 2020 aangenomen als spoedwet om de coronamaatregelen van een juridische basis te voorzien.³⁵ Zoals Rutger Claassen in zijn stuk uitlegt, biedt deze wet een beter fundament voor de maatregelen dan de noodverordeningen waarin die aanvankelijk werden vervat.³⁶

Voor ongevaccineerden moet een menswaardig leven mogelijk blijven

Maar ook aan de coronawet zitten haken en ogen. Zoals rechtsfilosoof Bastiaan Rijpkema aangeeft in een column in de *Groene Amsterdammer*, is het deze wet die het mogelijk maakt dat het OMT-advies steeds eerst wordt gevolgd door een persconferentie van het kabinet, en de Kamer pas daarna aan zet is om over nieuwe maatregelen te debatteren.³⁷ Dat die werkwijze de inhoudelijke discussie niet ten goede komt, werd hierboven al benoemd. Daarnaast geeft de coronawet de regering de bevoegdheid om verregaande maatregelen vast te stellen bij ministeriële regeling, waarbij alleen de Tweede Kamer op een noodknop kan drukken om besluiten tegen te houden.³⁸ De Eerste Kamer, die traditioneel juist een belangrijke functie vervult als 'chambre de réflexion', wordt op die manier juridisch buitenspel gezet.

Bijna twee jaar na het begin van de coronapandemie rijst toch de vraag of het niet tijd wordt om helemaal terug te schakelen naar het gebruikelijke wetgevingsproces, met voor beide Kamers een actieve rol en formeel instemmingsrecht met betrekking tot alle ingrijpende maatregelen. Deze overwegingen zouden parlementariërs te denken moeten geven bij het volgende verzoek om verlenging van de coronawet – die in naam dan wel 'tijdelijk' is, maar als het aan het kabinet ligt nog een hele tijd van kracht blijft.³⁹

Morele vrijheid

Waar persoonlijke vrijheid gaat om de kansen van het individu om zijn of haar eigen leven vorm te geven, en collectieve vrijheid draait om het vermogen van de groep om het gezamenlijk leven op een bepaalde manier in te richten, verwijst morele vrijheid naar de vrijheid die mensen hebben om zelf hun morele verplichtingen gestalte te geven.⁴⁰ Verwijzend naar de filosofie van Immanuel Kant legt Rutger Claassen uit: waar de politiek ons gedrag extern reguleert doordat de staat dwingende wetten aan ons oplegt, reguleert de moraal ons gedrag intern doordat we in ons eigen handelen rekening houden met de belangen van anderen.

Politieke en morele besluitvorming zouden gezien kunnen worden als 'communicerende vaten', zo stelt Rutger Claassen: hoe meer de overheid ons gedrag van bovenaf stuurt, hoe minder we ons eigen morele kompas hoeven aan te spreken, en andersom. Onze morele vrijheid bestaat in de ruimte die we zelf hebben om onze verantwoordelijkheid jegens anderen in ons eigen handelen vorm te geven.

Als we kijken naar de grote hoeveelheid regels die de overheid tijdens de pandemie van bovenaf heeft opgelegd, zouden we kunnen stellen dat de morele vrijheid van burgers de afgelopen tijd flink is verkleind. Over de voorbije periode tekent zich ook een verschuiving af in de koers van het kabinet. Aan het begin van de pandemie gaf premier Rutte nog aan

weinig te voelen voor een al te strikte benadering, 'ik wil niet de baas spelen hier',⁴¹ maar later volgde er een avondklok.

In het voorjaar van 2020 benadrukte Hugo de Jonge dat vaccinatie altijd vrijwillig zou blijven, en 'vrijwillig is vrijwillig, dus niet stiekem toch verplicht via een andere route',⁴² maar in het najaar van 2021 kwamen er toch vaccinatiedrangmaatregelen op tafel. De neiging van de overheid om de morele vrijheid van burgers te verkleinen door dwingende wetten voor te schrijven is begrijpelijk. Immers, als burgers vrij zijn om hun eigen morele afwegingen te maken, bestaat er geen zekerheid dat ze zich zullen gedragen volgens de regels die de staat de juiste acht. In zijn zoektocht naar zekerheid kan de staat dus steeds meer morele vrijheid van burgers opslokken.

Risico's van padafhankelijkheid

In dit kader moeten we ons wel afvragen of we ons met sommige coronamaatregelen niet op een gevaarlijke glijdende schaal begeven. De coronapas vormt hier opnieuw een goede casus. In het liberale Nederland van voor de pandemie was het absoluut ondenkbaar dat mensen ooit bij de deur van een café zouden worden weggestuurd omdat ze geen certificaat op zak hadden om te bewijzen dat ze geen gevaar vormden voor de volksgezondheid. Toch is dat inmiddels ook in ons land dagelijkse praktijk en wordt er momenteel ook hier gedebatteerd over het plan om ongevaccineerden zelfs met een negatief testbewijs niet langer toe te laten tot de horeca en evenementen.⁴³ In Oostenrijk gaat het coronabeleid nog een stap verder: begin november mochten ongevaccineerden daar in principe hun huis niet meer verlaten, en inmiddels heeft de regering zelfs een algemene vaccinatieplicht aangekondigd.⁴⁴ Binnen de Europese Unie klinkt het heftigste nieuws echter uit Letland: daar is aan alle ongevaccineerde parlementariërs en lokale volksvertegenwoordigers het stemrecht ontnomen.⁴⁵ De plannen die nu in Nederland worden doorgevoerd en bediscussieerd gaan minder ver dan de maatregelen

in Oostenrijk en Letland, maar maken de stap naar zulke buitengewoon verregaande inbreuken op burgerrechten en politieke rechten wel veel kleiner.

Ook is het de vraag wat voor precedent de huidige corona-aanpak schept voor de strategie die de overheid in de toekomst zal voeren op andere beleidsterreinen. Naar aanleiding van het plan voor de invoering van het 2G-systeem vroeg NRC-columniste Rosanne Hertzberger zich op Twitter hardop af of ook de inentingen uit het Rijksvaccinatieprogramma, BKR-geregistreerde schulden, en gegevens van verzekeraars en justitie zouden worden opgenomen in het digitale paspoort op basis waarvan mensen al dan niet bepaalde vrijheidsrechten genieten. En zou dat paspoort niet op den duur worden gekoppeld aan gezichts- en nummerbordherkenning, wat de overheid een ongekend controle- en surveillancestelsel in handen zou geven?⁴⁶

De ultieme dystopie die in dit verband wel eens wordt genoemd, is het Chinese sociaalkredietstelsel. Daarin krijgen burgers op grond van hun gedrag een score toebedeeld die hun vervolgens bepaalde straffen of beloningen oplevert.⁴⁷ Wordt iemand bijvoorbeeld door een camera met gezichtsherkenningsoftware betrapt op het negeren van een rood voetgangerslicht, dan gaan er punten af; zakt haar score onder een bepaalde grens, dan kan ze geen trein- of vliegticket meer kopen. Onder zo'n regime zinkt de morele vrijheid van mensen richting het nulpunt: de staat verzekert dat burgers perfect in de pas lopen, maar voor eigen morele afwegingen is er geen ruimte meer. Het is niet gezegd dat we op dit moment op de drempel staan van zo'n systeem, maar het is wel verstandig om ervoor te waken dat we op die drempel terechtkomen.

Op dit punt zullen sommigen tegenwerpen: maar we hebben het toch zelf in de hand, of we ons over die glijdende schaal gaan bewegen; als wij niet willen dat het ene stapje leidt tot het andere, dan gebeurt het toch niet? Tot op zeker hoogte klopt dat. Het hele idee van collectieve en morele vrijheid, en eigenlijk

ook dit afwegingskader an sich, leunt op de assumptie dat we wel degelijk een keus hebben in de wijze waarop we omgaan met corona en de manier waarop we de samenleving vormgeven. Toch zou het naïef zijn om te ontkennen dat politieke beslissingen soms bepaalde processen in gang kunnen zetten die nog maar moeilijk zijn om te keren of bij te sturen. 'Path dependence', wordt dit in de wetenschappelijke literatuur wel genoemd.

Er zijn verschillende redenen waarom het moeilijk kan zijn om van een ingeslagen pad af te wijken. Ten eerste wordt er in politiek en bestuur vaak voortgebouwd op beproefde ideeën en praktijken. Als een bepaalde ingreep in het verleden effectief bleek en kennelijk door burgers werd geaccepteerd om een bepaald probleem op te lossen – zeg, de invoering van een avondklok of verplicht testen voor toegang om corona te bestrijden – dan ligt het voor de hand om eenzelfde benadering te hanteren wanneer zich later een vergelijkbare uitdaging aandient, een volgende virusuitbraak bijvoorbeeld.

Ten tweede kan een technologische toepassing die op een zeker moment voor een zeker doel in de samenleving wordt geïntroduceerd – zeg, een digitaal paspoort voor coronavaccinatie – op een later moment even handig inzetbaar blijken voor andere doeleinden, die aanvankelijk niet waren voorzien: als de infrastructuur er al ligt om mensen op basis van hun vaccinatiestatus van bepaalde gelegenheden uit te sluiten, waarom zouden we datzelfde systeem dan niet ook gebruiken om mensen die hoog scoren op terrorismerisico-indicatoren van sommige plekken te weren?

Tot slot kunnen politieke beslissingen soms psychologische en maatschappelijke dynamieken op gang brengen die vervolgens nog maar moeilijk te beheersen zijn: als bestuurders in woord en daad bijvoorbeeld maar genoeg brandstof geven aan het idee dat ongevaccineerden de schuld dragen voor de pandemie, kunnen de gevaccineerde meerderheid en de ongevaccineerde minderheid op den duur dermate van elkaar vervreemd raken

dat ze politiek niet meer voor elkaars basale rechten willen instaan. Het stemverbod voor ongevaccineerde Letse volksvertegenwoordigers mag hier als waarschuwing gelden.

Hoe kunnen we ervoor zorgen dat we niet terecht komen in zo'n trein die niet meer te stoppen is; die via Oostenrijk en Letland afkoerst op China? Het antwoord ligt grotendeels in de voorgaande secties besloten. Bij elk beleidsvoorstel waarbij grondrechten in het geding zijn, moeten we ons heel serieus afvragen of aan de strenge voorwaarden voor grondrechtinperkingen is voldaan. Rode lijnen moeten niet alleen getrokken worden ter bescherming van de volksgezondheid, maar ook als het gaat om de groei van de staatsmacht en verdrukking van minderheden.

Overheidsingrijpen moet altijd onderworpen zijn aan democratische controle, en de grote lijn van het beleid moet uiteindelijk een uitvloeisel vormen van een fundamentele discussie over de vraag hoe we de samenleving gezamenlijk vorm willen geven. Daarbij is het bovenal van belang dat we erkennen dat we wel degelijk steeds een keus hebben: willen we doorreizen naar bestemming A, slaan we af richting station B, blijven we hier, of rijden we een halte terug? Als we zulke vragen blijven stellen, voorkomen we dat we uiteindelijk verdwaasd wakker worden bij een eindbestemming waar we eigenlijk nooit naartoe hadden gewild.

Vertrouwen in burgers

Al met al zijn er dus goede redenen om er scherp op toe te zien dat de staat niet te ver gaat in het afdwingen van moreel wenselijk gedrag bij burgers. Dat betekent dat de overheid er tot op zekere hoogte op moet vertrouwen dat mensen uit vrije wil doen wat goed is voor anderen. Het zou kortzichtig zijn om te ontkennen dat corona ons wat dat betreft voor grote uitdagingen stelt, zeker nu de pandemie zich zo lang voortsleeps en de vermoeidheid en frustratie toeslaan.

Hoe kunnen we ervoor zorgen dat mensen rekening blijven houden met elkaar, zonder

dat de staat het wenselijke gedrag volledig van bovenaf gaat zitten afdwingen? Het allerbelangrijkste is dat de overheid mensen in staat stelt om zelf op een moreel verantwoordelijke manier te handelen.

Wil de overheid dat mensen zich laten vaccineren, dat ze zich laten testen bij klachten, en dat ze niet naar hun werk gaan wanneer de besmettingscijfers weer de lucht in schieten, dan moet de overheid er ook voor zorgen dat de vaccins snel en makkelijk beschikbaar zijn, dat mensen altijd op korte termijn terecht kunnen voor een test, en dat degenen die inkomen mislopen door lockdownmaatregelen daardoor niet in financiële problemen geraken. Met andere woorden, de staat moet de voorwaarden creëren waaronder burgers solidair kunnen zijn met elkaar.⁴⁸

De staat moet de voorwaarden creëren waaronder burgers solidair kunnen zijn met elkaar

Tot slot is het van belang dat we ons realiseren dat solidair gedrag in de praktijk alleen kan bestaan in een samenleving waarin mensen zich met elkaar verbonden voelen. In een essay op *Bij Nader Inzien* wijst voormalig Denker des Vaderlands Marli Huijjer erop dat het coronabeleid wat dat betreft ook juist veel schade heeft aangericht: door de mogelijkheden voor mensen om elkaar fysiek te treffen te beperken, door letterlijk afstand te creëren tussen burgers, en door digitale verbindingen en QR-codes het interpersoonlijk contact te laten mediëren, hebben de maatregelen het ‘web van menselijke relaties’ verzwakt, om met de woorden van filosoof Hannah Arendt te spreken.⁴⁹

Daarmee is het fundament waarop de solidariteit tussen mensen berust geërodeerd.

Om de schade te herstellen is het zaak dat de overheid zich actief gaat inzetten om sociale verbindingen weer te versterken; om tweedelingen te dichten; om ‘de boel bij elkaar te houden’, zoals Joop den Uyl zou zeggen. Alleen dan kunnen we verwachten dat burgers in morele vrijheid het goede zullen doen voor elkaar.

Zes richtlijnen voor een sociaal en democratisch coronabeleid

In dit artikel heb ik een poging gewaagd om de inzichten uit Rutger Claassens dashboard voor een intelligente lockdown te actualiseren met het oog op de recente uitbreiding van de set aan mogelijke coronamaatregelen en de lessen van nog een jaar pandemie. De belangrijkste van die lessen: corona gaat niet meer weg, althans voorlopig sowieso niet, en misschien wel nooit meer. Willen we daar op een goede manier mee omgaan, dan is het van groot belang om drie wezenlijke vormen van vrijheid in het oog te houden: persoonlijke vrijheid, collectieve vrijheid, en morele vrijheid. Onder elk van deze noemers zal ik nu enkele concrete richtlijnen formuleren die in het licht van mijn analyse van belang zijn bij het nemen van politieke besluiten over de corona-aanpak:

Persoonlijke vrijheid

- ▶ Controleer bij elke maatregel die ingrijpt op grondrechten met de grootste zorgvuldigheid of er wel echt is voldaan aan de voorwaarden dat de maatregel een legitiem doel dient, dat er geen minder ingrijpend middel is om dat doel te bereiken, en dat het middel proportioneel is. Erken dat bijvoorbeeld het recente plan om over te gaan op een 2G-systeem daar niet aan lijkt te voldoen.
- ▶ Houd oog voor alle aspecten van het menselijk floreren: niet alleen gezondheid, maar ook kennis, vriendschap, genot, en schoonheid moeten voor alle burgers bereikbaar zijn. Reduceer het publieke belang nooit tot

slechts één van deze componenten van het goede leven. Trek niet alleen rode lijnen wat betreft de belasting van de zorg, maar ook bijvoorbeeld als het gaat om het sluiten van onderwijsinstellingen en het uitsluiten van ongevaccineerden.

We moeten waken voor een heiligverklaring van ‘de wetenschap’ of een relatief kleine groep experts

Collectieve vrijheid

- ▶ Maak het coronabeleid niet tot een technisch probleem waarvoor experts een oplossing moeten aandragen, maar voer een fundamenteel democratisch debat over de vraag: in wat voor wereld willen we leven? Denk na over alternatieve ideeën voor het vormgeven van een samenleving waar corona voor lange tijd onderdeel van uitmaakt. Durf uiteenlopende opvattingen op elkaar te laten botsen in de politiek, en laat voldoende ruimte voor discussie en meningsverschillen in de samenleving.
- ▶ Voorkom dat verregaand overheidsingrijpen in naam van de noodtoestand aan de gebruikelijke democratische instituties en besluitvormingsprocessen wordt onttrokken. Heroverweeg de coronawet, of in ieder geval die delen van de wet die ervoor zorgen dat het parlement pas debatteert over

nieuwe maatregelen nadat OMT en kabinet hun keus al hebben gepresenteerd, en dat de Eerste Kamer niet over alle regels mag meebeslissen.

Morele vrijheid

- ▶ Probeer niet al het morele handelen van burgers met wetten af te dwingen, maar laat ook genoeg ruimte bestaan waarbinnen mensen hun eigen afwegingen kunnen maken. Houd rekening met het gevaar dat maatregelen zoals de coronapas bepaalde bestuurlijke, technologische, en sociale processen in gang zetten die ons uiteindelijk bij een uitkomst brengen die we vooraf niet hadden gewenst.
- ▶ Investeer in de sociale voorwaarden waaronder burgers zelf het goede doen en solidair zijn met elkaar. Zorg ervoor dat mensen *in staat* zijn om zich aan de regels te houden, bijvoorbeeld door testfaciliteiten goed op orde te maken en inkomensderving door lockdownmaatregelen op te vangen. En zorg ervoor dat mensen bereid blijven om hun verantwoordelijkheid voor anderen te nemen, door het sociale weefsel van de samenleving weer te versterken.

Samen vormen deze richtlijnen een afwegingskader voor een sociaal en democratisch coronabeleid. Bestuurders en volksvertegenwoordigers kunnen dit gebruiken om weloverwogen politieke besluiten te nemen in de komende fase van de pandemie. Of de komende fase ook de laatste fase is, en hoelang het afwegingskader dat ik hier geschetst heb zal volstaan, moet de toekomst uitwijzen.

Noten

1 Claassen, R. (2020). Een dashboard voor een intelligente lockdown. *Socialisme & Democratie*. 77(6), pp. 26-41.

2 Van den Brink, R. (2021, 27 februari). Wetenschappers: coronavirus gaat niet meer weg. *NOS*.

3 Van Loon, W. (2021, 13 augustus). Opheffen van alle corona-

maatregelen komt in zicht. *NRC*.

4 Rijksoverheid (2021, 2 november). *Besmettingen moeten omlaag, passende maatregelen nodig*.

- 5 RIVM (2021, 21 november). Cijfers COVID-19 vaccinatieprogramma.
- 6 Visser, M. (2021, 28 oktober). Britse studie: Gevaccineerden geven het coronavirus in huis bijna niet zo makkelijk door als niet-gevaccineerden. *Trouw*.
- 7 Van Loon, W. (2021, 3 november). RIVM: vaccineffectiviteit neemt af. *NRC*.
- 8 Reijnen, E. (2021, 8 november). Boosterprik mogelijk toch al eerder, versnelling wegens snel oplopende besmettingen. *AD*.
- 9 Bolle, I. (2021, 30 september). Israëliërs zonder boosterprik kunnen coronabewijs kwijtraan. *Trouw*.
- 10 Zie: www.coronadashboard.rijksoverheid.nl/.
- 11 Claassen, R. (2020), p. 27.
- 12 Dit is gebaseerd op de negatieve vrijheidsopvatting van Berlin, I. (1969). Two Concepts of Liberty. In I. Berlin (Ed.), *Four Essays on Liberty* (pp. 118-172). Oxford: Oxford University Press.
- 13 Dit idee ontleen ik aan de 'capability approach', zoals bijvoorbeeld uiteengezet in Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*. Londen: Penguin Books.
- 14 Mill, J.S. (1859). *On Liberty*, 2nd edition. Londen: John W. Parker and Son, West Strand.
- 15 Zie de Nederlandse Grondwet, resp. Artikel 6, 9, 10, en 11.
- 16 Zie de Nederlandse Grondwet, Artikel 120.
- 17 Gezondheidsraad (2021, 4 februari). Ethische en juridische afwegingen COVID-19-vaccinatie. p. 15.
- 18 Gezondheidsraad (2021, 4 februari), p. 12.; Krasser, A. (2021). Compulsory Vaccination in a Fundamental Rights Perspective: Lessons from the ECtHR. *ICL Journal*, 15(2), 207-233, p. 226.
- 19 Zie: 130e advies Outbreak Management Team, p. 7.
- 20 Zie: Wetsvoorstel tijdelijke wet differentiatie coronatoe-gangsbewijzen.
- 21 Dit is een idee van Armand Girbes, zoals opgetekend in Werkhoven, P. (2021, 22 november). Moeten we leren leven met corona? "Als circulatie zo hoog is, kún je niet met het virus leven". *AD*.
- 22 Claassen, R. (2020), p. 29.
- 23 Deze visie op het goede leven is nader uitgewerkt in bijvoorbeeld: Kraut, R. (2007). *What is Good and Why: The Ethics of Well-being*. Cambridge, MA: Harvard University Press. En: Nussbaum, M. (2000). *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 24 Claassen, R. (2020), p. 31.
- 25 Claassen, R. (2020), p. 33.
- 26 RIVM (2021, 13 november). *Outbreak Management Team*.
- 27 Zie bijvoorbeeld NOS (2021, 27 oktober). *Deel OMT spreekt zich uit tegen aparte regels voor ongevaccineerden*.
- 28 Claassen, R. (2020), p. 35.
- 29 Smids, J. & C. Dutilh Novaes. (2020, 16 juli). "De wetenschap volgen?" Nee, politieke keuzes maken! *Bij Nader Inzien*.
- 30 Zie Lievisse Adriaanse, M. (2020, 23 april). De (ethische) bezwaren tegen de testsamenleving nemen toe. *NRC*; Lucivero, F., Hallowell, N., Johnson, S., Prainsack, B., Samuel, G., en Sharon, T. (2020, 10 april), *COVID-19 and Contact Tracing Apps: Technological Fix or Social Experiment?*
- 31 Zie ook Rijpkema, B. (2021, 16 november). Coronademocratie. *De Groene Amsterdammer*.
- 32 Zie bijvoorbeeld *AD* (2021, 30 september). Reacties op Waku Waku-wappies: "Media moeten ze geen aandacht schenken".
- 33 Mouffe, C. (2000). *The Democratic Paradox*. Londen: Verso.
- 34 Rosman, C. (2021, 26 oktober). NCTV vreest verdere radicalisering coronaprotesten. *AD*.
- 35 Kuiper, M. & Lievisse Adriaanse, M. (2010, 27 april). Spoedwet voor noodmaatregelen. *NRC*.
- 36 Claassen, R. (2020), p. 35.
- 37 Rijpkema, B. (2021, 16 november). Coronademocratie. *De Groene Amsterdammer*.
- 38 Zie de Wet publieke gezondheid, Artikel 58c lid 3.
- 39 Al Ali, W. (2021, 8 november). De Jonge: tijdelijke coronawet verlengen tot in elk geval juni. *NRC*.
- 40 Claassen, R. (2020), p. 35.
- 41 NOS (2020, 8 mei). "We zijn geen kinderspeeltuin, ik wil niet de baas spelen hier".
- 42 Theuling, R. (2020, 22 april). De dagelijkse dilemma's van "coraminister" Hugo de Jonge: "Ik kan niet toveren, alleen maar hard werken". *EenVandaag*.
- 43 NOS (2021, 15 november). *Politieke spanning over 2G-beleid loopt op*.
- 44 NOS (2021, 19 november). *Oostenrijk wil vaccinatieplicht en kondigt lockdown van maximaal 20 dagen aan*.
- 45 Al Ali, W. (2021, 12 november). Stem- en debatverbod voor ongevaccineerde Letse volksvertegenwoordigers. *NRC*.
- 46 Zie: <https://twitter.com/ryhertzberger/status/1459443411740774401?s=20>.
- 47 Thijs, T. (2019, 2 maart). 23 miljoen Chinezen mogen niet meer reizen omdat ze te weinig "punten" hebben. *AD*.
- 48 Zie Fuks, N., Van der Steen, M., Sharon, T., Lanzing, M., Siffels, L., & Paul, K. (2021, 20 mei). Hoe blijven we solidair in een pandemie? *Bij Nader Inzien*.
- 49 Huijjer, M. (2021, 4 november). De coronamaatregelen bedreigen de solidariteit waarop ze juist zouden berusten. *Bij Nader Inzien*.

Weg met fossiel!

Eind oktober maakte Nederlands grootste pensioenfonds ABP bekend zich terug te trekken uit beleggingen in producenten van olie, gas en kolen. Daar ging een felle campagne aan vooraf, met onder andere een petitie van ambtenaren voor een groen pensioenkapitaal. Staat ons meer van dit soort activisme te wachten? En is dit inderdaad de meest effectieve weg naar een duurzame samenleving?

NATASCHA VAN DER ZWAN, ARJEN VAN DER HEIDE & PHILIPP GOLKA

Verbonden aan het Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden

Het is een van de centrale doelstellingen van het Klimaatakkoord van Parijs: kapitaalstromen moeten consistent worden gemaakt met de doelstelling de opwarming van de aarde tot 1,5°C te beperken. Volgens het laatste IPCC-rapport is er tot aan 2050 jaarlijks \$ 2,4 biljoen nodig om de transitie naar een groene economie te bewerkstelligen.¹ Politici en beleidsmakers hebben de blik gericht op grote private beleggers als pensioenfondsen om deze doelstelling te bereiken. Daarbij zijn zij echter afhankelijk van de goodwill van deze beleggers zelf. In Nederland bijvoorbeeld hebben pensioenfondsen een vergaande beleggingsvrijheid. Los van de wettelijke ban op beleggen in clustermunie en op beleggen in de eigen onderneming, staat het pensioenfondsen vrij hun kapitaal naar eigen inzicht te verdelen, als dit maar in het belang is van de deelnemers. Daarmee moet het initiatief tot duurzaam beleggen vooral uit de sector zelf komen.

Recentelijk nam 's lands grootste pensioenfonds, het ABP, het besluit om voortaan niet meer te beleggen in bedrijven die fossiele

brandstoffen produceren. Het beleggingsbeleid van het fonds lag al langer onder een vergrootglas, onder andere door een gerichte campagne van de actiegroep Fossielvrij NL en een voorgenomen rechtszaak tegen het pensioenfondsbestuur. Toch kwam het besluit van ABP als een verrassing. Immers, nog geen maand eerder sprak Corien Wortmann, voorzitter van het fonds, in het *Financieele Dagblad* de voorkeur uit om de dialoog aan te gaan met grote vervuilers in plaats van geheel uit de sector te stappen.² Een rechtszaak die was aangespannen door de eigen deelnemers en werd gecoördineerd door Fossielvrij NL, en die tot doel had ABP te dwingen te stoppen met beleggingen in fossiele industrie, bleek echter al snel niet meer nodig.

Met de beslissing de aandelen en obligaties te verkopen van bedrijven die fossiele brandstoffen produceren (in jargon: te divesteren uit de fossiele brandstofsector), schaarst het ABP zich bij pensioenfondsen Horeca en PME, die al eerder bekendmaakten al hun beleggingen in olie- en gasbedrijven te zullen verkopen. En niet alleen in Nederland: inmiddels

hebben zo'n 71 Europese pensioenfondsen zich gedivesteed van beleggingen in kolen-, olie- en gasbedrijven.³

Ook sluit het ABP zich aan bij een al veel oudere beweging rondom het uitsluiten van zogenaamde 'sin stocks': aandelen in bedrijven met moreel verwerpelijke bedrijfsactiviteiten, zoals pornografie en wapen- of tabaksproductie. De bekendste daarvan is ongetwijfeld de campagne tegen het Zuid-Afrikaanse anti-apartheidsregime, waarbij activistische beleggers bedrijven opriepen zich uit het land terug te trekken.

Het is echter onwaarschijnlijk dat het besluit van ABP een aanzienlijke bijdrage zal leveren aan het behalen van de klimaatdoelstellingen. Aan de hand van de verschillende argumenten voor en tegen het divesteren van pensioenkapitaal uit de fossiele brandstofsector laten we zien dat de effectiviteit van marktgeleide initiatieven wordt omgeven door diepe onzekerheid. Het is zeker mogelijk dat grootschalige divesteringen het voor olie- en gasbedrijven moeilijker zullen maken nieuwe projecten te financieren, zoals de exploitatie van nieuwe olie- en gasvelden. Maar divesteren kan ook andere benaderingen op duurzaam beleggen ondermijnen (zoals het aangaan van dialoog met grote vervuilers, waar ABP tot voor kort de voorkeur aan gaf)⁴ of juist de positie van niet-duurzame aandeelhouders in de fossiele brandstofsector versterken.

Nóg belangrijker is dat de meeste fossiele brandstoffen helemaal niet in handen zijn van private ondernemingen, maar van staats-ondernemingen. Ook heeft divesteren geen effect op de vraag naar fossiele brandstoffen. Om daadwerkelijk de emissies van de fossiele brandstofsector te verminderen zijn geheel andere strategieën nodig, waaronder sterkere wet- en regelgeving. Laten we ons daarom niet blindstaren op wat de pensioenfondsen zelf doen, zo betogen wij: de grote onzekerheid die met klimaatverandering gepaard gaat vraagt niet alleen om de onzichtbare hand van de markt, maar ook om de leidende hand van de staat.

De divesteringsbelofte

Er zijn verschillende redenen om aan te nemen dat divesteren positieve effecten zal sorteren voor zowel pensioendeelnemers als de klimaatdoelstellingen. Om te beginnen is er het argument van de 'gestrande activa' (stranded assets).⁵ Het idee is eenvoudig: als we de opwarming van de aarde tot 1,5°C willen beperken, dan is het overgrote deel van de reeds bekende olie- en gasreserves onbruikbaar. De economische waarde van olie- en gasbedrijven

Het is onwaarschijnlijk dat het besluit van ABP een aanzienlijke bijdrage zal leveren aan het behalen van de klimaatdoelstellingen

is hierdoor lager dan de huidige aandelenkoersen doen vermoeden en het is voor institutionele beleggers dus financieel aantrekkelijk om uit de fossiele sector te stappen.⁶ Volgens dit argument is het verkopen van beleggingen in olie- en gasbedrijven dus in het financiële belang van pensioendeelnemers.

Bovendien zou het besluit van het ABP ook een bijdrage kunnen leveren aan het behalen van de klimaatdoelstellingen. Grootschalige divesteringen maken niet alleen nieuw kapitaal beschikbaar voor investeringen in groene projecten maar zouden ook de aandelenkoersen van olie- en gasbedrijven kunnen drukken.⁷ Dalende aandelenkoersen maken het minder aantrekkelijk om nieuwe projecten te initiëren, zoals de exploitatie van nieuwe olie- en gasvelden.

Die daling van aandelenkoersen kan direct worden veroorzaakt doordat een grote pot met pensioengeld niet meer beschikbaar is en zo het aanbod van kapitaal voor olie- en gasbe-

drijven slinkt. De daling kan ook een indirect gevolg zijn van een divesteringsbeslissing, bijvoorbeeld omdat deze bijdraagt aan het stigmatiseren van de fossiele brandstofsector waardoor ook andere beleggers steeds meer de sector zullen mijden. Hoe sterk dit effect zal zijn, hebben beleggers zoals het ABP niet geheel zelf in de hand: het hangt af van andere beleggers (inclusief de overige pensioenfondsen), die het ABP al dan niet zullen volgen.

Het lijkt aannemelijk dat het besluit van het ABP andere beleggers zal overtuigen hetzelfde te doen. Om te beginnen is het ABP met meer dan € 500 mrd aan beleggingen wereldwijd een toonaangevend pensioenfonds dat nauwlettend in de gaten wordt gehouden door de overige Nederlandse pensioenfondsen en buitenlandse beleggers. Die interesse komt niet alleen voort uit de status van ABP als grote institutionele belegger met veel beleggingsexpertise. Beleggers zijn ook benieuwd of de aangekondigde verkoop van beleggingen in olie- en gasbedrijven een voorbode is van een grotere uitverkoop en daarmee lagere aandelenkoersen.

Bovendien is het ABP een trendsetter als het gaat om duurzaam beleggen. Volgens de jaarlijkse studies van de Vereniging van Beleggers voor Duurzame Ontwikkeling (VBDO) — een vereniging die in 1995 door beleggers is opgezet om verantwoordelijk beleggen te stimuleren en waar ook de vakbonden en enkele ngo's lid van zijn — kwam het ABP sinds 2017 stevast als beste uit de bus als het gaat om duurzaam beleggen.⁸ Het ABP zet daarmee ook de norm voor de rest van de Nederlandse pensioensector.

Dergelijke druk op andere fondsen kan verder versterkt worden doordat de actiegroep Fossilvrij NL haar pijlen steeds meer op andere pensioenfondsen zal gaan richten. Bovendien is Fossilvrij NL, waar de actiegroep ABP Fossilvrij onder valt, op haar beurt weer onderdeel van een wereldwijde beweging die wordt geleid door 350.org. Deze organisatie, die zichzelf omschrijft als de centrale spil in een mondiaal netwerk van 'grassroots' klimaatactivisten, is in

2008 opgezet en voert sinds 2012 actief campagne om beleggers zoals universiteiten en pensioenfondsen ertoe te bewegen uit de fossiele sector te stappen.⁹ De beweging heeft dus een veel groter bereik dan enkel de Nederlandse pensioensector en zal mogelijk ook buiten de Nederlandse grenzen erin slagen beleggers tot divesteringen te bewegen.

Tot slot kan divesting de positie versterken van beleggers die via dialoog bedrijven tot verduurzaming proberen te bewegen. Een groot deel van de duurzame beleggers richt zich op deze dialoog en hanteert uitsluiting uitsluitend als laatste redmiddel: wanneer een bedrijf niet voldoende naar de belegger luistert, dan kan deze ervoor kiezen om de aandelen te verkopen. De dreiging van een 'exit' is dus belangrijk voor de effectiviteit van een op dialoog gerichte strategie. De exit van het ABP kan deze dreiging versterken. Volgens deze logica is de vraag niet zozeer welke benadering op het gebied van duurzaam beleggen het beste is, maar hoe de verschillende benaderingen elkaar kunnen versterken.

De risico's van divesteren

De complexiteit van het divesteringsvraagstuk is echter dat ook tegengestelde uitkomsten plausibel zijn. Voorstanders van divesting hopen dat de verkoop van beleggingen het voor olie- en gasbedrijven moeilijker zal maken nieuwe projecten te financieren. Maar het is even goed mogelijk dat de leegte die de divesterende beleggers achterlaten zal worden gevuld door andere beleggers, die misschien minder begaan zijn met de klimaatdoelstellingen. Wat lijkt op het reduceren van het beschikbare kapitaal zou in werkelijkheid slechts een verschuiving in de samenstelling van het aandeelhoudersbestand kunnen zijn.

Duurzame beleggers zoals het ABP kunnen hun machtspositie als aandeelhouder gebruiken om met bedrijven in gesprek te gaan en op aandeelhoudersvergaderingen gerichte duurzaamheidsbesluiten ter stemming te brengen. Wanneer er in het aandeelhouders-

bestand een verschuiving van duurzame beleggers naar niet-duurzame beleggers plaatsvindt, betekent dit dat bedrijven minder druk zullen ervaren vanuit de aandeelhouders om de uitstoot te verminderen.

Sinds de jaren zeventig is de machtspositie van aandeelhouders steeds verder vergroot, terwijl aandeelhouders zich steeds meer zijn gaan bemoeien met de bedrijfsvoering.¹⁰ Het idee was dat activistische aandeelhouders, door druk uit te oefenen op de bedrijfsleiding, actief een bijdrage konden leveren aan het

Pensioenfondsen die de klimaatdoelstellingen serieus nemen zouden zich moeten uitspreken voor een sterkere rol van de overheid

rationaliseren van de bedrijfsvoering en het maximaliseren van de aandeelhouderswaarde door bedrijven te herstructureren.¹¹ Aandeelhouders zouden het bedrijfsmanagement kunnen controleren en waar nodig bijsturen.

Dit is wat we inderdaad in de afgelopen decennia hebben gezien: aandeelhouders zijn dusdanig machtig geworden dat sommigen inmiddels spreken van aandeelhouderskapitalisme.¹² Daarmee is het idee genormaliseerd dat aandeelhouders puur op winst gericht zouden moeten zijn. Met als gevolg dat de zoektocht van aandeelhouders naar maximale aandeelhouderswaarde niet alleen negatieve consequenties heeft gehad voor de sociale verhoudingen en het klimaat, maar ook de ruimte voor andersoortig activisme (bijvoorbeeld gericht op klimaatdoelstellingen) heeft verkleind.¹³

Toch zouden aandeelhouders hun machtspositie op eenzelfde manier kunnen gebruiken om bedrijven te verduurzamen door te

wijzen op de enorme economische risico's en kansen die op de lange termijn met klimaatverandering gepaard gaan. Tot nu toe zijn beperkte successen geboekt met dergelijk aandeelhoudersactivisme. Zo stemden aandeelhouders bij oliegi-gigant Chevron voor het reduceren van emissies (wederom na een campagne van FollowThis).¹⁴ Uit de meest recente enquête van de VBDO bleek dat ongeveer de helft van de Nederlandse pensioenfondsen expliciete doelstellingen heeft geformuleerd voor het reduceren van emissies.¹⁵ Maar uit dezelfde enquête blijkt ook dat slechts een minderheid van de pensioenfondsen deze doelstellingen concreet toepast via dialoog met ondernemingen of door te stemmen op aandeelhoudersvergaderingen. Ook internationaal blijkt dat grote beleggers slechts in beperkte mate stemmen voor aandeelhoudersresoluties met een focus op klimaat of sociale doelstellingen.¹⁶

Ook als het op klimaatverandering gerichte aandeelhoudersactivisme minder effectief blijkt te zijn dan het op de korte termijn gerichte activisme, kan een verschuiving van het aandeelhoudersbestand van olie- en gasproducenten de klimaatdoelstellingen alsnog in de weg staan. Als duurzame beleggers hun stem verliezen in de fossiele brandstofsector, zullen de op de korte termijn gerichte aandeelhouders immers de boventoon voeren. En die aandeelhouders zullen er waarschijnlijk niet op aandringen de productie van fossiele brandstoffen af te schalen, in elk geval niet op de korte termijn, maar eerder om de productie juist op te schroeven. Zelfs als duurzaam beleggen door dialoog maar beperkt effectief blijkt, zal divestering van duurzame beleggers dus alsnog negatieve gevolgen kunnen hebben.

Meer van hetzelfde

Los van mogelijke positieve of negatieve effecten is er ook nog een andere optie – namelijk dat divesteren weinig tot geen effect sorteert. Een blik op divesteringcampagnes uit het verleden leert bijvoorbeeld dat deze weinig

effectief zijn gebleken waar het gaat om het verminderen van de aandelenwaarde. Zo zagen alcohol- en tabaksproducenten na een aanvankelijke dip in hun aandelenprijs op de langere termijn de waarde ervan juist toenemen, nadat ze doelwit waren geworden van divesteringscampagnes.¹⁷

Waar dergelijke campagnes wel succesvol in zijn gebleken, is in het stigmatiseren van bepaalde sectoren om vervolgens bij overheden te lobbyen deze sectoren zwaarder te reguleren. Dit is, volgens onderzoek, vooral het geval geweest bij sterk gepolitiseerde divesteringscampagnes, zoals die van de anti-apartheidsbeweging.¹⁸

De meeste fossiele brandstoffen zijn niet in handen van private ondernemingen, maar van staatsondernemingen

En dat is niet geheel onverwacht, als we de beperkte reikwijdte van divesteren overwegen. Ten eerste, de aandelenmarkt is slechts één van de manieren voor bedrijven om kapitaal te verkrijgen. Zo kunnen ondernemingen ook via bankleningen hun activiteiten financieren. Sterker nog: zelfs divesterende pensioenfondsen kunnen hier indirect aan bijdragen, als zij in banken beleggen die geen duurzaamheidseisen stellen aan hun bedrijfsleningen. Maar juist de grootste banken liggen onder vuur voor het niet halen van hun eigen klimaatdoelstellingen. Zo hebben zes van de tien grootste mondiale banken het verzuimd de Principles for Responsible Banking te ondertekenen, een manifest uit 2019 gericht op het decarboniseren van bankleningen.

Onderzoek toont voorts aan dat banken nauwelijks hun leningen aan producenten

van fossiele brandstoffen hebben gereduceerd, ondanks hun ogenschijnlijke steun aan het Klimaatakkoord van Parijs.¹⁹ Volgens het Rain Forest Network leenden de zestig grootste banken ter wereld tussen 2016 en 2020 zo'n \$ 3,8 biljoen aan de fossiele brandstofsector. De ambitieuze klimaatplannen van de bankensector, gepresenteerd tijdens de recente COP26 klimaatconferentie in Glasgow, zijn daarom met scepticisme ontvangen.²⁰

Daarnaast zijn de voornaamste producenten van fossiele brandstoffen grotendeels of volledig in staatseigendom en kunnen daarom niet worden beïnvloed door desinvesteringen. Staatsondernemingen zijn verantwoordelijk voor twee derde van de mondiale olie- en gasproductie en hebben 90% van de reserves in handen. En juist deze ondernemingen zijn voornemens hun productie uit te breiden in plaats van te verminderen.²¹ Een beleggingsbeleid gericht op het verminderen van de fossiel brandstofproductie moet zich daarom eveneens – en wellicht vooral – richten op deze ondernemingen én de achterliggende overheden.

Een oplossing hiervoor is dat beleggers zich niet alleen activistisch opstellen als aandeelhouders, maar ook als houders van staatsobligaties. Dit is minder gebruikelijk. Immers, waar het aandeelhouderschap een gedeelte van het eigendom in de onderneming veronderstelt, is een obligatie een lening. De obligatiehouder kan daarom geen eigendomsrechten uitoefenen, zoals het stemmen van de aandelen tijdens een algemene aandeelhoudersvergadering. Toch is het niet onmogelijk voor obligatiehouders zich activistisch op te stellen.

Hoewel nog niet gebruikelijk, gaan obligatiehouders steeds vaker de dialoog aan met de overheden van landen waar ze leningen aan hebben verstrekt. Zo is er een campagne gaande rondom ontbossing in Brazilië, waarbij institutionele beleggers uit verschillende landen in gesprek zijn gegaan met functionarissen uit de Bolsonaro-regering.²²

Tot slot moet aandeelhoudersactivisme zich ook richten op andere aspecten van

duurzaamheid. Divesteringsaankondigingen worden vaak breed uitgemeten in de media. Daarmee bestaat het gevaar dat divesting als dé oplossing wordt gezien voor de klimaatcrisis en dat daarmee de aandacht voor andere, effectievere strategieën wordt verminderd. Een voorbeeld hiervan zijn groene beleggingen. Onderzoek van de Global Sustainable Investment Alliance toont aan dat wereldwijd slechts 2,3% van het belegd vermogen van institutionele beleggers direct wordt belegd in duurzame activiteiten.²³

Daarnaast is het ook belangrijk om de vraag naar fossiele brandstoffen te verkleinen. De divesterende pensioenfondsen lijken zich dit al te realiseren: zowel ABP als PME hebben aangekondigd hun aandeelhoudersactivisme te gaan richten op grootverbruikers van fossiele brandstoffen: de auto-industrie, de elektriciteitssector en de luchtvaart. Met andere woorden: divesting kan nooit de enige oplossing zijn voor het klimaatvraagstuk.

Duurzaam beleggen gaat niet zonder sterke overheid

Kortom, als we via het divesteren van ons pensioenkapitaal een actieve bijdrage willen leveren aan het verduurzamen van de economie, dan zal er aan enkele randvoorwaarden moeten worden voldaan. Zo zullen er meer pensioenfondsen het voorbeeld van het Pensioenfonds Horeca, PME en het ABP moeten volgen. En niet alleen in Nederland, maar wereldwijd. Ook zal moeten worden voorkomen dat de verschuivingen in het aandeelhoudersbestand de invloed van niet-duurzame beleggers op de bedrijfsvoering van olie- en gasbedrijven zal verhogen. En ten slotte zal er ook druk moeten worden uitgeoefend op de olie- en gasbedrijven die niet van de aandelenmarkten afhankelijk zijn om hun bijdrage te leveren aan het behalen van de klimaatdoelstellingen.

Hoewel het onwaarschijnlijk is dat divesteren een directe bijdrage zal leveren aan het behalen van de klimaatdoelstellingen, kan het

wel als een krachtig signaal dienen dat pensioenfondsen bereid zijn om verregaande acties te ondernemen. De grote uitdaging is echter om deze goede bedoelingen ook in extra investeringen in een duurzame infrastructuur om te zetten. En hierin is een belangrijke taak voor de overheid weggelegd: om de onzekerheden omtrent duurzaam beleggen weg te nemen en pensioenfondsen in staat te stellen in echt duurzame projecten te investeren.

Als pensioenfondsen dus echt begaan zijn met duurzaam beleggen, dan zullen zij een beroep moeten doen op de overheid om hen bij te staan in de zoektocht naar echte groene beleggingsmogelijkheden. Tot nu toe zijn er vooral op Europees niveau de laatste jaren stappen genomen om duurzaam beleggen te faciliteren. Een goed voorbeeld is de zogenaamde Groene Taxonomie, die een officiële classificering geeft van duurzame beleggingen.

Het doel van de Groene Taxonomie is om 'greenwashing' (het maken van misleidende duurzaamheidsclaims) terug te dringen. En met enig succes: de Global Sustainable Investment Alliance meldt bijvoorbeeld een daling van het duurzaam belegd vermogen in Europa sinds de invoering van de taxonomie, puur omdat een gedeelte van beleggingen die voorheen als duurzaam waren geclassificeerd niet meer aan dit label voldoen.²⁴ Daarmee wordt meteen aangetoond waarom de huidige maatregelen nog onvoldoende zijn: met een toenevende vraag naar duurzame beleggingen ligt het gevaar van greenwashing op de loer.

Concreet betekent dit dat de overheid stappen moet ondernemen om zowel de effectiviteit van duurzaam beleggen te vergroten als de klimaattransitie zelf te bespoedigen. Allereerst moeten overheden het aanbod van groene beleggingen vergroten. Binnen haar budgettaire beperkingen geeft de Europese Commissie al geruime tijd de voorkeur aan het vergroten van de rol van private beleggers in de groene transitie boven het doen van gerichte directe investeringen met publiek geld. Waar de Commissie hoopt dat haar 'Green Deal' ten minste € 1 triljoen aan duurzame

private beleggingen zal mobiliseren, blijft het aandeel aan directe publieke investeringen in groene infrastructuur marginaal.²⁵ En wanneer publiek geld wordt geïnvesteerd, dan is dat vooral om nog meer privaat kapitaal aan te trekken.

Onlangs hebben economen echter betoogd dat overheden concrete plannen moeten maken die de wegen naar de groene transitie schetsen (zoals een snelle elektrificatie van het autoverkeer) en dat zij deze moeten ondersteunen met directe publieke investeringen in kritieke infrastructuren (zoals de beschikbaarheid van accu-stations door heel Europa).²⁶

Om daadwerkelijk de emissies van de fossiele brandstofsector te verminderen is vooral sterkere wet- en regelgeving nodig

Gefinancierd met staatsobligaties kunnen pensioenfondsen nog steeds profiteren van dergelijke overheidsinvesteringen. Naarmate dit soort investeringen beter worden gecoördineerd, zullen ze effectiever blijken om een snelle groene transitie mogelijk te maken.

Tegelijkertijd moet de overheid obstakels wegnemen om duurzaam te beleggen. Zo moeten pensioenfondsen de zekerheid krijgen dat de financiering van de groene transitie in het belang is van de deelnemer. Dat is immers de wettelijke verplichting van een pensioenfonds. Nog altijd denken veel pensioenprofessionals dat duurzaam beleggen risicovoller is dan niet-duurzaam beleggen en daardoor incompatibel met de fiduciaire verplichtingen jegens de deelnemer.

Toezichthouders kunnen deze onzekerheid verminderen door duidelijkheid te scheppen over de risico's van duurzaam én

niet-duurzaam beleggen. De Nederlandse toezichthouder DNB loopt wat dit betreft vooruit op andere toezichthouders in Europa door bijvoorbeeld kennis van klimaatrisico's onderdeel te maken van de geschiktheidstest voor pensioenfondsbestuurders.²⁷ Maar overheden kunnen bijvoorbeeld ook van pensioenfondsen en andere beleggers verlangen dat ze grotere kapitaalreserves aanleggen voor hun beleggingen in de olie- en gasindustrie om zo de langlopende risico's die met klimaatverandering gepaard gaan af te dekken. Divestering wordt zo voor pensioenfondsen financieel aantrekkelijker, waardoor er minder onzekerheid bestaat of duurzaam beleggen met de doelstellingen van pensioenfondsen valt te verenigen.

Tot slot moeten pensioenfondsen verantwoordelijk gehouden worden voor hun duurzaamheidsbeleid. Onder de Europese Sustainable Finance Disclosure richtlijn (SFDR) moeten grote beleggers al jaarlijks rapporteren over hun duurzaamheidsrisico's, hoewel de naleving nog sterk achterblijft bij de wettelijke vereisten.²⁸ Waarom niet een stap verder gaan?

Een belangrijk obstakel voor het behalen van de klimaatdoelstellingen door duurzaam beleggen is dat we simpelweg niet weten hoezeer de beleggingen met die doelstellingen overeenkomen. Hoewel de meeste pensioenfondsen al informatie inkopen van dataverstrekkers over de duurzaamheid van hun beleggingen, weten we nog weinig over de broeikasgasintensiteit van hun beleggingsportefeuilles. Toezichthouders zouden van pensioenfondsen kunnen eisen dat ze over de totale uitstoot (de zogenaamde scope 1, 2 en 3 emissies) van hun beleggingen rapporteren. Dit zou niet alleen Nederlandse bedrijven ertoe aansporen over broeikasgasemissies te rapporteren, maar ook de bedrijven in het buitenland waarin het Nederlandse pensioenkapitaal is belegd.

Toezichthouders kunnen nog een extra stap zetten door meer druk uit te oefenen op pensioenfondsen om de beleggingsportefeuilles met de klimaatdoelstellingen te verenigen.

Zo zouden toezichhouders beleggers kunnen dwingen een bepaald percentage van hun financiële vermogen in groene projecten te investeren om ervoor te zorgen dat er voldoende kapitaal beschikbaar is voor de groene transitie.

Hoewel duurzaam beleggen wordt omgeven door goede intenties, wordt het evenzeer omgeven door een diepe onzekerheid over hoe de toekomst zich zal ontfouwen. Een van de redenen voor die onzekerheid is het gebrek aan een daadkrachtig bestuur dat helder de contouren van een groene en sociale transitie schetst en concrete invulling geeft aan het begrip duurzaamheid. Nu de opwarming van

de aarde al 1,2°C heeft bereikt, is de tijd van symbolische verplichtingen voorbij.

Hoewel duurzaamheidsinitiatieven van pensioenfondsen zoals het ABP, PME en Horeca belangrijk kunnen zijn om duurzaam beleggen op de kaart te zetten, moeten pensioenfondsen ook in staat worden gesteld het pensioenkapitaal echt te verduurzamen. Duurzaam beleggen, dat kunnen pensioenfondsen niet alleen. Pensioenfondsen die de klimaatdoelstellingen serieus nemen zouden zich dus moeten uitspreken voor een sterkere rol van de overheid – in binnen en buitenland²⁹ – zodat ze de groene bedoelingen ook in duurzame uitkomsten om kunnen zetten.

Noten

- 1 IPCC (2018). *Global warming of 1.5°C, an IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*. Geneva: World Meteorological Organization.
- 2 Wolzak, M. (2021, 1 oktober). 'We kunnen fossiel in een klap verkopen, maar maken we dan echt verschil?' *Het Financieele Dagblad*.
- 3 Egli, F., Schärer, D., & Steffen, B. (2022). Determinants of fossil fuel divestment in European pension funds. *Ecological Economics*.
- 4 Wolzak, M. (2021, oktober). 'We kunnen fossiel in een klap verkopen, maar maken we dan echt verschil?' *Het Financieele Dagblad*.
- 5 Carbon Tracker Initiative (2011) *Unburnable Carbon: Are the world's financial markets carrying a carbon bubble?* Londen: CII.
- 6 Zie: Caldecott, B. (ed.) (2018) *Stranded Assets and the Environment: Risk, Resilience and Opportunity*. Londen: Routledge.
- 7 Dordi, T., & Weber, O. (2019). The impact of divestment announcements on the share price of fossil fuel stocks. *Sustainability*, 11, 3122.
- 8 Zie bijvoorbeeld: De Bakker, L. and Urbach, X. (2021). *Benchmark on Responsible Investment by Pension Funds in the Netherlands 2020: From boardroom governance to portfolio implementation*. Utrecht: VBDO.
- 9 Bergman, N. (2018). Impacts of the Fossil Fuel Divestment Movement: Effects on Finance, Policy and Public Discourse. *Sustainability*, 10(7), 2529.
- 10 Lazonick, W., & O'Sullivan, M. (2000). Maximizing shareholder value: a new ideology for corporate governance. *Economy and Society*, 29(1), 13-35.
- 11 Fligstein, N. (1990). *The Transformation of Corporate Control*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- 12 Davis, G. F. (2010). Is shareholder capitalism a defunct model for financing development? *Review of Market Integration*, 2(2-3), 317-331.
- 13 Zie bijvoorbeeld: Foley, S. (2014, 23 april). Shareholder activism: Battle for the boardroom. *Financial Times*.
- 14 61% of Chevron shareholders support Follow This climate resolution. (26 mei 2021). Follow This.
- 15 De Bakker, L. and Urbach, X. (2021). *Benchmark on Responsible Investment by Pension Funds in the Netherlands 2020: From boardroom governance to portfolio implementation*. Utrecht: VBDO. Zie p. 30.
- 16 Groot, W. de, J. de Koning and S. van Winkel 2021, 'Sustainable voting behavior of asset managers: Do they walk the walk?'
- 17 Authers, J. (25 juni 2015). Responsible investment: Vice versus nice. *Financial Times*.
- 18 Ansar, A., Caldecott, B., & Tilbury, J. (2013). Stranded assets and the fossil fuel divestment campaign: What does divestment mean for the valuation of fossil fuel assets?
- 19 Banking on Climate Chaos: Fossil Fuel Finance Report. (2021). Rain Forrest Action Network; Masters, B. (18 oktober 2021). Does it pay to steer clear of sin stocks? *Financial Times*.

- 20 Griffiths, P. D. R. (5 november 2021). Green lending: World's biggest banks' latest initiative at COP26 is a step backwards. *The Conversation*. Geraadpleegd op 22 november 2021; Hodgson, C., Morris, S., Walker, O., & Storbeck, O. (2021, November 2). Banks' green pledges under scrutiny. *Financial Times*.
- 21 Harvey, F. (9 februari 2021). State-owned fossil fuel firms' plan to invest \$1.9tn could destroy climate hopes. *The Guardian*.
- 22 Harris, B. (23 juni 2020). Investors warn Brazil to stop Amazon destruction. *Financial Times*.
- 23 *Global Sustainable Investment Review*. (2021). Global Sustainable Investment Alliance (p. 11).
- 24 *Global Sustainable Investment Review*. (2021). Global Sustainable Investment Alliance.
- 25 *Financing the green transition*. (14 januari 2020).
- 26 Krahé, M. (11 juli 2021). For sustainable finance to work, we will need central planning. *Financial Times*.
- 27 DNB (2 maart 2021). Klimaatrisico's onderdeel van persontoetsingen. *DNB.nl*.
- 28 Hoekstra, T. (8 oktober 2021). AFM: Dutch pension funds urged to speed up SFDR implementation. *IPE.com*.
- 29 Door in staatsobligaties te beleggen hebben Nederlandse pensioenfondsen ook de mogelijkheid om met overheden wereldwijd de dialoog aan te gaan.

Bouwen is goed, reguleren is beter

Door **Rogier Tetteroo**

Wethouder Bouwen en Wonen, Gouda

Woningnood! Sinds de roerige jaren tachtig, met de krakersrellen in Amsterdam, was het niet meer zo erg als nu. Terecht dat er overal woonprotesten zijn. Een woning is een verdienmodel voor slimme investeerders geworden, in plaats van een plek voor alle andere dingen die het leven de moeite waard maken.

Hoe heeft het zover kunnen komen? Er zijn geen natuurwetten in het spel, het zijn keuzes geweest. Politiek gemotiveerde keuzes. Die kunnen dus ook weer ongedaan gemaakt worden. Minder markt, meer common sense. De verhuurdersheffing – betaald door de huurders – heeft geleid tot 50.000 sociale huurwoningen minder sinds de invoering hiervan. Afschaffen dus. Schaf ook de vennootschapsbelasting voor woningcorporaties af. Een winstoogmerk hebben zij immers niet.

Inkomensgrenzen? Verdien je grof genomen ‘modaal’ dan heb je nog een kans op een sociale huurwoning. Kruip je richting anderhalf keer modaal, dan ben je aangewezen op de vrije huursector of koop – onbetaalbaar voor jongeren of voor een alleenstaande agent of verpleegkundige. Bied middeninkomens een volwaardig woonalternatief door hen toe te laten tot de sociale huursector. Dan neemt ook de oververhitting van de koopmarkt af en kunnen grote groepen mensen fijn wonen tegen normale woonlasten. De huurtoeslaggrens, de liberalisatiegrens en het passend toewijzen moeten hierin meebewegen.

Laten we huren weer net zo sexy maken als kopen. In Wenen zien we dat het kan. Niet alleen woningcorporaties kunnen deze woningen exploiteren maar bijvoorbeeld ook wooncoöperaties of institutionele beleggers.

Dit alles kan fiscaal neutraal, als we tevens de hypotheekrenteaftrek verder inperken tot een forfaitaire aftrek van maximaal 30%, en deze op termijn helemaal afschaffen. Ook is het tijd serieus werk te maken van een fiscale heffing bij de verhuur van vastgoed. Verhuurders ervaren nu nauwelijks enige belastingdruk. De opbrengst kan in betaalbare woningen worden gestoken.

De oververhitting van de koopmarkt kan worden tegengegaan door een vaste rekenrente in te voeren voor hypotheeklen, de leensom te maximeren – bijvoorbeeld gekoppeld aan één inkomen – het aflossingsvrije deel van de hypotheek te maximeren (en dus de aftrekbaarheid van de hypotheekrente te beperken). Schaf fiscale voordelen (overdrachtsbelasting en schenkingsvrijstellingen) af om fiscale gevolgen van een en ander in balans te brengen.

Gemeenten kunnen met hun grondbeleid, de huisvestings- en leegstandsverordening, een zelfbewoningsplicht en een opkoopverbod voor bestaande bouw veel reguleren, maar het heeft nog meer zin als er ook landelijk wordt hervormd. Er moeten woningen bijkomen. Zeker. Echter, ook voor al deze nieuwe woningen geldt: zolang niet wordt gereguleerd, komt er nooit een duurzame oplossing voor het grote, pijnlijke en hardnekkige maatschappelijke probleem dat de woningnood is.

Bied lokaal al het denkbare maatwerk en zorg voor bouwlocaties en voor nieuwe gereguleerde huurwoningen. Zie tegelijkertijd scherp toe op een goed huurprijsbeleid van de woningcorporaties, hun sloop- en verkoopvoornemens en op hun onderhoud van de bestaande woonvoorraad. En houd altijd scherp voor ogen: het zijn geen natuurwetten die de woningnood veroorzaken, politieke keuzes hebben deze crisis veroorzaakt en politieke keuzes kunnen deze ook weer oplossen.

Na het tijdperk-Merkel draait in Duitsland de wind

De Duitse verkiezingen brachten een historisch verlies voor de CDU/CSU, en winst voor de sociaal-democraten onder leiding van Olaf Scholz. Inmiddels is ook al een nieuwe regering gevormd, met de SPD, de Groenen en de liberale FDP. Deze nieuwe politieke wind heeft ook gevolgen voor Nederland en voor Europa.

TON NIJHUIS

Directeur van het Duitsland Instituut Amsterdam

In Duitsland wordt de extreme volatiliteit van het electoraat nog niet zo normaal ervaren als in Nederland. De peilingen voorafgaand aan de verkiezingen van 26 september waren niet minder dan een adembenemende electorale achtbaan zoals die in Duitsland nog nooit was vertoond. Medio 2020 stond de christendemocratische CDU/CSU in de peilingen nog op een riant 40% van de stemmen, terwijl de sociaal-democratische SPD niet verder kwam dan een magere 15%. Uiteindelijk kwam de SPD als grootste partij uit de strijd tevoorschijn met 25,7% van de stemmen en bleef de CDU/CSU steken op 24,1% – een historisch dieptepunt.

In dit artikel zal ik eerst ingaan op de vraag hoe bij de verschillende partijen de electorale schommelingen in aanloop naar de verkiezingen zijn te verklaren, alvorens te kijken naar de langetermijntoewikkelingen van met name CDU/CSU en SPD en hoe de partijen op die ontwikkelingen hebben gereageerd. De crisis van de volkspartijen in Duitsland is namelijk ook instructief om de partijontwikkelingen in Nederland te duiden. Ten slotte be-

schrijf ik wat de nieuw aangetreden regering voor gevolgen heeft voor het Duitse beleid van de komende vier jaar.

Peilingen en verkiezingen

Ondanks de populariteit van bondskanselier Angela Merkel peilde CDU/CSU, net voordat het coronavirus toesloeg, in kiezersonderzoek doorgaans niet hoger dan 29% van de kiezers. Dat was een verlies van 4% ten opzichte van de Bondsdagverkiezingen van 2017 waar de christendemocraten nog 32,9% haalden. De pandemie legde de partij lange tijd geen windeieren. In de peilingen steeg de partij van Merkel tot ongekende hoogten, tot wel 40% in juni 2020.¹ Door de latere onvrede over de voortslepende coronacrisis en de haperende vaccinatiecampagne viel de CDU/CSU weer een paar procent terug.

Ingrijpender voor de christendemocraten was de dramatische procedure waarmee Armin Laschet, de minister-president van de deelstaat Noordrijn-Westfalen en partijvoorzitter van de CDU, tot kandidaat voor het

Bondskanselierschap werd aangewezen. Hier ging een venijnige strijd aan vooraf met de minister-president van Beieren en partijvoorzitter van de CSU, Markus Söder. Söder torende in populariteitspeilingen hoog boven de weinig charismatische Laschet uit. Hij wist lange tijd van geen opgeven, ook al is de Beierse zusterpartij CSU veel kleiner dan de CDU die daarom de doorslaggevende stem heeft.

Dat de CDU bleef vasthouden aan Laschet was vooral te danken aan de meest ervaren politicus in de partij, de alom gerespecteerde Wolfgang Schäuble. Schäuble was tijdens de euro-crisis minister van Financiën in Merkels kabinet en werd in 2017 voorzitter van de Bondsdag. Hij waarschuwde er terecht voor dat het afserven van Laschet de partij in een existentiële crisis zou storten. Laschet was na een lange en zeer moeizame procedure tot partijvoorzitter van het CDU gekozen. Als hij niet de kandidaat bondskanselier zou worden, dan zou hij, politiek beschadigd, vanzelfsprekend ook het partijvoorzitterschap opgeven, zonder dat zich een nieuwe kandidaat had aangediend. Markus Söder kwam daarvoor niet in aanmerking omdat hij geen lid is van de CDU maar partijvoorzitter van de zusterpartij CSU. De CDU was dan een halfjaar voor de verkiezingen een stuurloos dobberend schip geworden. Met deze waarschuwing in het oor geknoopt koos de partij met gezonde tegenzin voor Laschet. Opmerkelijk was dat Angela Merkel zich van stemming onthield.

In de peilingen zakte de CDU/CSU vervolgens terug naar zo'n 28% om in juli weer op te krabbelen naar bijna 32%. Maar na de zomer ging het met de christendemocraten alleen nog maar bergafwaarts. Dit had twee oorzaken. Allereerst verliep de campagne van Armin Laschet dramatisch. Het dieptepunt was een incident tijdens de toespraak van Bondspresident Steinmeier in het door watersnood getroffen Erfstadt. Laschet staat op de achtergrond te schaterlachen terwijl de president zijn medeleven betuigt met Duitsers die door de ramp vrienden of familie zijn verloren. Het bleek later het definitieve kantelpunt in

de verkiezingsstrijd. Alles wat Laschet daarna deed werd negatief belicht en becommentarieerd.

De andere reden voor het historische verlies van de christendemocraten wordt minder vaak vermeld, maar was waarschijnlijk belangrijker dan het schaterlach-incident. In de zomer was Bündnis 90/Die Grünen (de Groenen) de partij met electoraal momentum. De Groenen deden het goed onder het populaire duovoorzitterschap van Robert Habeck en Annalena Baerbock en in mei leek het er

De SPD laat zien dat een verbindend leider belangrijker is dan het partijprogramma

zelfs even op dat de Groenen de grootste partij zouden kunnen worden. De verkiezingsstrijd werd daardoor geframed als een tweestrijd tussen CDU/CSU en de Groenen.

Voor de christendemocraten was deze tweestrijd niet ongunstig. De in het verleden overgelopen kiezers van de SPD richting CDU/CSU bleven op deze manier voor hen behouden, omdat veel van die kiezers toch bang waren dat de Groenen het grootst zouden worden en dan hun radicale en dure klimaatplannen en anti-autobeleid zouden kunnen doorvoeren. Aan de geframede tweestrijd kwam een eind toen kandidaat-bondskanselier voor de Groenen, Annalena Baerbock struikelde over een opgepimd cv, plagiaat-beschuldigingen en administratieve onzorgvuldigheden waardoor de Groenen wegzakte in de peilingen.

De SPD bleef door de tweestrijd lange tijd in de luwte. De niet zo charismatische leider Olaf Scholz was daardoor de enige kanselierskandidaat die onbeschadigd bleef en zich als de natuurlijke opvolger van Merkel kon po-

sitioneren. Als vicekanselier en minister van financiën kon hij bovendien de kanseliersbonus opstrijken. Dat Angela Merkel zich min of meer buiten de verkiezingscampagne van de CDU hield – ze ging zich pas twee weken voor de verkiezingsdag inzetten – kwam Scholz' campagne zeer ten goede.

We kunnen het verschil tussen CDU/CSU en SPD in deze verkiezingsstrijd als volgt samenvatten: CDU/CSU is de klassieke 'Kanzlerwahlverein' – een partij zonder grote interne tegenstellingen. De SPD daarentegen is van oudsher een verdeelde partij met vleugels die elkaar de tent uitvechten. Een beeld dat ook deze campagne bevestigd leek te worden toen de linkerflank van de partij zorgde dat het onbekende linkse duo Norbert Walter-Borjans en Saskia Esken beiden tot voorzitter werden gekozen – een functie die in Duitsland normaal de lijsttrekker toevalt. Toch waren de rollen in de beeldvorming dit keer omgedraaid. Met de benoeming van Laschet presenteerde de CDU/CSU zich als een verdeelde partij zonder inhoudelijke kern. Met Scholz als kanselierskandidaat wist de SPD zich daarentegen te presenteren als een eenheid. Waardoor het beeld ontstond dat een stem op de SPD de meeste kans bood op een voortzetting van het beleid van Angela Merkel.

Neergang van de volkspartijen

De kracht van de CDU/CSU onder Angela Merkel en de uiteindelijke overwinning van de SPD kunnen niet verhullen dat de beide klassieke volkspartijen al decennialang steeds verder uithollen. De volkspartijen verliezen steeds meer leden. In 1990 had de SPD nog 944.000 leden, in 2020 waren dat er iets meer dan 400.000. Ook de CDU en CSU hadden in 1990 gezamenlijk bijna een miljoen leden (976.000). Maar in 2020 was het ledental bijna gehalveerd tot 536.000. De overgebleven leden zijn bovendien steeds ouder. De gemiddelde leeftijd van het CDU-lid is 61 en de gemiddelde SPD'er is met een leeftijd van 60 maar net iets jonger.² Alles wijst er dan ook op

dat de neerwaartse beweging zich in de nabije toekomst voortzet.

De volkspartijen hebben niet alleen oude leden, maar ook oude kiezers. Van de kiezers boven de 70 koos 38% voor de CDU/CSU en 35% voor de SPD. In deze leeftijdsgroep stemt dus 73% van het electoraat op een van de twee traditionele volkspartijen. Voor de leeftijdsgroep van 60-69 jaar is dat 60% en voor Duitsers tussen de 34 en 44 is het maar 39%. Duitsers in de leeftijdsgroep 18 tot 24 stemmen vooral op de Groenen (23%) en op de liberale FDP (21%). Slechts 15% stemt SPD. De CDU/CSU is met 10% nog impopulairder.

Duitse werklozen krijgen twee jaar recht op Bürgergeld, een soort basisinkomen, ongeacht eigen vermogen

Ook in het cohort van 25- tot 34-jarigen zijn de 'kleine' partijen de grootste: 21% stemt op de Groenen en 15% op de FDP tegenover 14% CDU/CSU en 17% SPD.³ Kortom het Duitse partij-landschap beweegt zich onmiskenbaar van een min of meer tweepartijensysteem via een meerpartijensysteem met twee grote partijen in de richting van een meerpartijensysteem met meerdere middelgrote partijen.

Een tijd lang leek het erop dat de CDU/CSU electoraal deels aan deze neergang kon ontsnappen. Dat was vooral te danken aan het feit dat Angela Merkel ook progressieve thema's oarmde, zoals de openstelling van het huwelijk voor iedereen, vrouwenemancipatie, 'Atomausstieg' (de uitfasering van kernenergie), vluchtelingenpolitiek en het einde van de dienstplicht. Hierdoor trok de CDU/CSU kiezers van de SPD en zelfs de Groenen naar zich toe. De christendemocraten betaalden hiervoor wel een hoge prijs: een

deel van de conservatieve vleugel in de partij voelde zich niet meer gerepresenteerd. Dit leidde tot de oprichting van de conservatieve anti-Europapartij AfD door CDU-lid Prof. Dr. Bernd Lucke.

De oprichting van de AfD zorgde voor verlies van CDU-kiezers aan de rechterkant van het politieke spectrum. Maar dit verlies was kleiner dan de groei van kiezers uit het politieke midden. Hierdoor leverde Merkels strategie lange tijd electorale winst op voor de CDU. En als het om macht gaat is bovendien de relatieve grootte ten opzichte van de SPD belangrijker dan het feit dat kiezers wegleken naar de AfD. Bij de laatste verkiezingen verloor de CDU massaal kiezers aan de SPD die in het tijdperk Merkel overgelopen waren van de SPD naar de CDU. Toen werd plotse-ling duidelijk dat de harde kern van het CDU inmiddels kleiner is dan een kwart van het electoraat.

Dat de AfD het relatief slecht heeft gedaan tijdens de verkiezingen heeft drie belangrijke redenen. Ten eerste is de verkiezingsstrijd eerst geframed als een duel tussen CDU/CSU en de Groenen, en later als een strijd tussen CDU/CSU en SPD. Deze focus leidde ertoe dat de AfD eigenlijk nauwelijks in beeld kwam. De tweede reden is dat de AfD de afgelopen jaren sterk geradicaliseerd is, een radicalisering die bovendien gepaard ging met vele interne ruzies. Voor veel waarde-conservatieve kiezers rechts van het midden is de AfD daarom niet langer een burgerlijke partij waar je met goed fatsoen je stem aan kunt geven. En belangrijk was ook dat het op het gebied van vluchtelingen en migratie relatief rustig was en er geen grote terroristische aanslagen waren.

Iets algemener zien we dat de Duitse kiezer eigenlijk zeer conservatief is en weinig behoefte heeft aan grote veranderingen. Behoud van welvaart en verworvenheden staat voor veel Duitsers voorop. Die continuïteit wordt belichaamd door de geëtablerde partijen. De AfD is in haar radicaliteit misschien soms verleidelijk maar voor de meeste Duitsers uiteindelijk toch een te groot risico.

Kansen voor de SPD, lessen voor de PvdA?

Het uiteenvallen van wat men in Duitsland het 'milieu' noemt en in Nederland de 'zuilen', is onomkeerbaar. De SPD heeft al eerder een groot deel van haar stamkiezers verloren. Dat begon met de gefrustreerde arbeiders die zich niet konden vinden in de neoliberale politiek van de SPD-bondskanselier Gerhard – 'Genosse der Bosse' – Schröder, met zijn hervorming of beter: versobering van het stelsel van sociale zekerheid (Agenda 2010, Hartz IV).⁴ Het linkse imago dat de partij daarna kreeg door een dominante en actieve linker vleugel, leidde er echter toe dat de kiezers in het midden zich niet meer met de partij konden identificeren. Voor hen was Angela – 'Mutti' – Merkel een uitstekend alternatief. Zij bekommerde zich en bezuinigde niet.

Omdat ook die kiezers voor de CDU/CSU geen vast gegeven blijken te zijn, is er voor de toekomst een groot middenveld waar zowel CDU/CSU als de SPD om de kiezersgunst strijden. En omdat het centrum in Duitsland veel groter is dan in Nederland (de AfD zit net boven de 10% en Die Linke heeft moeite boven de kiesdrempel van 5% te blijven) biedt dat voor de SPD perspectief ook in de toekomst tussen de 20 en 25% van het electoraat naar zich toe te trekken. Voorwaarde is dan wel dat de partij de gematigde, redelijk conservatieve kiezers aan zich weet te binden. De partij slaagde er bij de laatste verkiezingen in zowel (intern) de linkervleugel te bedienen als in de media met Scholz een beeld van een gematigde partij neer te zetten. Dat bleek een succesformule.

Als de PvdA iets van de SPD kan leren, dan is het wel dat het verenigen van beide vleugels essentieel is voor electoraal succes. Dat vergt van beide vleugels een hoge mate van tolerantie en men moet afzien van ideologische scherp-slijperij. Maar de uitgangspositie van de PvdA is lastiger dan die van de SPD. Allereerst is het politieke midden in Nederland veel kleiner en ten tweede zijn er veel meer partijen die in deze electorale vijver vissen. Hierdoor is het voor de PvdA veel moeilijker

om zich eenduidig te positioneren. Het electorale veld is in Duitsland een stuk overzichtelijker.

De SPD laat ook zien dat een verbindend leider belangrijker is dan een partijprogramma. In Nederland is het langdurige succes van de VVD niet verklaarbaar zonder Mark Rutte. Hij slaagde er na een harde strijd met Rita Verdonk in om de verschillende vleugels van de VVD bij elkaar te houden. Die afhankelijkheid van een verbindend leider maakt ook dat de VVD niet verzekerd is van electoraal succes in de toekomst.

Inhoudsloze verkiezingsstrijd

Doel van verkiezingscampagnes en -debatten is om de eigen partij te profileren en daarom worden normaal de tegenstellingen met concurrerende partijen uitvergroot. Hoe kan het dan dat de verkiezingsstrijd in Duitsland zo inhoudsloos was en bijna uitsluitend op personen gericht? De campagne leek maar om één vraag te draaien: wie is de beste imitatie van Angela Merkel?

Allereerst gaan campagneteams in Duitsland uit van het idee dat de kiezer specifieke competenties en thema's aan partijen toeschrijft en dat die vrij vast liggen. De CDU staat voor economie en veiligheid, de SPD voor sociale rechtvaardigheid en de Groenen voor milieu en klimaat. Wanneer nu het CDU bijvoorbeeld het milieu thematiseert en het thema daardoor prominent in het nieuws komt, komt dat uiteindelijk ten goede aan de Groenen. Hierdoor zijn partijen geneigd weg te blijven van de thema's en competenties van andere partijen.

Maar misschien nog belangrijker is het volgende. De zestien jaar dat Angela Merkel bondskanselier was, waren zeer succesvolle jaren voor Duitsland. Het land stond in het begin van dit millennium nog te boek als de zieke man van Europa, die door de fixatie op de maakindustrie met de rug naar de toekomst stond. Maar door de economische hervormingen — voor een belangrijk deel doorgevoerd

door de sociaal-democratische bondskanselier Gerhard Schröder — trok net toen Merkel aantrad de economie weer aan. Zij kon ondanks de financiële crisisjaren profiteren van economische groei, lage werkloosheid en begrotingsoverschotten. De industrie draaide op volle toeren mede dankzij de export naar China. Dit alles leidde ertoe dat er weinig druk was om structurele hervormingen door te voeren. Daardoor ontwikkelde Merkel zich meer tot een kanselier die prudent op de winkel paste, dan tot een programmatische politica met een duidelijke visie op de toekomst.

Ook in de industrie was er door volle orderportefeuilles weinig druk om te vernieuwen, waardoor bijvoorbeeld de auto-industrie aanvankelijk de transitie naar elektrisch rijden volledig miste. Vandaag de dag is er brede consensus dat het land en de industrie na zestien jaar Merkel groot onderhoud nodig hebben. Onder andere op het gebied van e-mobiliteit (elektrische rijden), 'Energiewende' (energietransitie), digitalisering en CO₂-reductie. Laschet sprak zelfs van een 'Modernisierungs-jahrzehnt'. Ook groeit het besef dat Duitsland een grotere rol zal moeten gaan spelen in de internationale politiek.

De kiezer beseft heel goed dat die veranderingen noodzakelijk zijn, maar is tegelijkertijd bevreesd dat deze transities ten koste van banen en welvaart gaan. Daarom was er geen sprake van een 'Wechselstimmung' — roep om verandering — zoals je na zestien jaar zou mogen verwachten. Een groot deel van het electoraat wilde wel verandering, maar dan wel zonder dat je er echt iets van merkt. Vooral 'Keine Experimente!'

Wat te verwachten van de nieuwe regering?

Opvallend was dat na de verkiezingen noch de CDU/CSU noch de SPD als grootste partijen het voortouw kon nemen in de coalitie-onderhandelingen. De reden hiervoor is simpel. CDU/CSU en de SPD wilde niet met elkaar regeren, waardoor de Groenen en de FDP nodig

waren voor een meerderheid. De kleinere partijen konden dus de bruidsschat vaststellen. De nieuwe regering — een ‘Ampelkoalition’ (stoplichtcoalitie) met de rode SPD, gele FDP en de Groenen — zal in vele opzichten een voortzetting zijn van het beleid onder Angela Merkel. Maar zoals gezegd, het land staat voor grote uitdagingen en daarom zal er zeker ook sprake zijn van hervormingsbeleid en nieuwe accenten. Opmerkelijk daarbij is dat de toon voor die hervormingen gezet wordt door de kleinere coalitiepartijen, de Groenen en de FDP. De liberalen leggen de nadruk op fiscale en economische politiek en het verminderen van bureaucratie. De Groenen willen vooral hervormen op het gebied van milieu en klimaat en op het terrein van de buitenlandse politiek en staat voor een assertievere politiek ten aanzien van Rusland en China.

Duitse ministeries moeten elk nieuw wetsontwerp controleren op de effecten op het klimaat

De SPD, met Olaf Scholz als de nieuwe Angela Merkel, wekte toch vooral de indruk het beleid van de grote coalitie te willen voortzetten. Ambitieuze plannen van vooral de Groenen wat betreft klimaat mogen voor de burgers niet onaanvaardbaar duur worden. De gouden SPD regel is: hervormen is noodzakelijk, maar we moeten ervoor zorgen dat dit niet ten koste gaat van welvaart en werkgelegenheid.

Tijdens de coalitie-onderhandelingen beseften de drie partijen dat er toch sprake moet zijn van echte vernieuwing. Anders zouden ze al bij voorbaat de hoon van de media over zich heen krijgen. Bovendien veranderde ook de stemming in het land enigszins. Na de verkiezingen werd het gevoel van urgen-

tie, zeker als het gaat om het klimaat, steeds groter en kwam er een ware ‘Aufbruchstimmung’ — een optimistisch gevoel dat veranderingen mogelijk zijn.

De titel van het 177 pagina’s tellende regeerakkoord vat deze optimistische moderniseringsambitie goed samen: *Mehr Fortschritt wagen* (meer vooruitgang aandurven).⁵ De spreuk is een variant op een uitspraak van de nog steeds zeer populaire vroegere SPD-bondskanselier Willy Brandt die het had over ‘Mehr Demokratie wagen’. De ondertitel *Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit* bevat de belangrijkste begrippen voor de drie partijen: vrijheid voor de FDP, rechtvaardigheid voor de SPD en duurzaamheid voor de Groenen.

Zoals meestal bij coalitieverdragen, worden er veel ambities en doelstellingen geformuleerd, maar is men wat vager over de vraag hoe die precies gerealiseerd moeten worden. Het verdrag geeft dus wel de richting aan maar niet de concrete weg. Een uitzondering is windenergie. Hier wordt het verdrag zeer concreet. Twee procent van het landoppervlakte moet bebouwd worden met windmolens.

Coalitieverdragen zijn belangrijk, maar worden als een regering eenmaal is aangetreden niet meer vaak aangehaald. Eenmaal geïnstalleerd zijn het vaak gebeurtenissen die de praktijk van alledag bepalen. De combinatie van handwerk en crisismanagement bepaalt het succes van ministers. In Duitsland hebben de ministeries een hoge mate van autonomie. In de grondwet is het ‘Ressortprincipe’ vastgelegd. Dat houdt in dat de minister baas in eigen huis is en een hoge mate van vrijheid heeft, uiteraard binnen de grenzen van het coalitieverdrag.

Maatschappelijke vernieuwing en sociale zekerheid

Meer ‘vooruitgang wagen’ gaat zeker op voor maatschappelijke vernieuwing. Hier staat de coalitie een echte omslag voor, zeker als het gaat om thema’s die voor jongeren belangrijk zijn. Zo is het plan te komen tot een

legalisering van de gereguleerde verkoop van cannabis. Ook wordt de omstreden abortusparagraaf 219a (verbod op 'reclame' voor abortus) afgeschaft, waardoor het voor artsen makkelijker wordt vrouwen die een abortus willen te informeren en te helpen. Er is een aparte paragraaf besteed aan 'queer-politiek'. Het verkrijgen van verblijfsrecht voor (jonge) migranten wordt eenvoudiger en de studiefinanciering wordt beter geregeld.

Ook neemt de coalitie het initiatief om de kiesgerechtigde leeftijd te verlagen naar 16 jaar. Een dergelijke verlaging pakt potentieel vooral voor de Groenen en de FDP goed uit omdat zij populair zijn onder jonge kiezers. Maar of het gaat lukken is zeer de vraag. Anders dan de andere maatregelen is voor een dergelijke verlaging een grondwetswijziging nodig en is dus een twee derde meerderheid vereist. De CDU/CSU, die het vooral van de oudere kiezer moet hebben, staat niet te popelen deze verlaging van de kiesgerechtigde leeftijd te ondersteunen.

Ook op het terrein van sociale zekerheid, traditioneel een belangrijk thema voor de SPD, gebeurt er het nodige. Het minimumloon gaat omhoog van € 9,60 naar € 12 per uur. De versobering van de werkloosheidsuitkering onder Schröder, aangeduid met Hartz IV, wordt ongedaan gemaakt. In de toekomst zal er sprake zijn van 'Bürgergeld', een soort basisinkomen waarop werklozen twee jaar lang recht hebben ongeacht hun eigen vermogen. Uiteraard zal de SPD weer de minister voor sociale zaken en werkgelegenheid leveren.

De exploderende prijzen van huizen en de sterk gestegen huren wil de nieuwe regering tegengaan door jaarlijks 400.000 nieuwe woningen te bouwen en scherpere regels in te stellen voor huurverhogingen. Het pensioensysteem wordt gemoderniseerd met meer kapitaaldekking, waarbij het huidige pensioenniveau in ieder geval gegarandeerd blijft. Ook het systeem van kinderbijslag wordt gemoderniseerd. De regering stelt € 1 mrd ter beschikking voor een bonus voor verplegend personeel die tot € 3.000 per persoon onbelast blijft.

Klimaat

Het woord dat verreweg het meest in het regeerakkoord voorkomt is klimaat. Op elke pagina wordt klimaat genoemd. Het klimaat doordringt alle beleidsterreinen. Ministeries moeten elk nieuw wetsontwerp controleren op de effecten op het klimaat, de 'Klimacheck'. Een groot succes dus voor de Groenen, want klimaat kleurt daarmee het gehele coalitieverdrag. De Groenen krijgen ook een nieuw 'superministerie' voor Klimaat en Economie, met Robert Habeck als minister.

Over tien jaar moeten vijftien miljoen auto's in Duitsland volledig op elektriciteit rijden

De drie partijen hebben besloten tot grote investeringen in duurzame energie. Tot 2030 moet 80% van het stroomgebruik uit duurzame bronnen komen, zoals zon en wind. In dat jaar moeten ook de kolencentrales en kolenmijnen 'idealer' zijn gesloten, acht jaar eerder dan gepland. Kernenergie blijft in Duitsland taboe. Over 10 jaar moeten 15 miljoen auto's in Duitsland volledig op elektriciteit rijden. Dat zijn er nu nog maar een half miljoen. Daardoor neemt het elektriciteitsgebruik sterk toe.

Lastig voor de Groenen is dat zij twee ministeries die grote invloed hebben op het klimaatbeleid niet in eigen hand hebben, namelijk het bouwministerie (in handen van de SPD) en verkeer (in handen van de FDP). En wat verkeer betreft hebben de Groenen bovendien op een belangrijk punt niet hun zin gekregen: een maximumsnelheid op de snelwegen komt er niet. Daar was de FDP mordicus op tegen en daarom was deze wens door de Groenen al in een vroeg stadium van de onderhandelingen opgegeven.

Voor Nederland biedt de Duitse 'Energie-wende' overigens grote kansen. De Nederlandse en Duitse energie-infrastructuur zijn nauw met elkaar verweven. Door aansluiting te zoeken bij de Duitse plannen om sterk in te zetten op waterstofenergie, zou Nederland een belangrijke speler kunnen worden op dit terrein.

Digitalisering

Dat Duitsland op het terrein van digitalisering achterloopt, is genoegzaam bekend. Er moet flink geïnvesteerd worden in de beschikbaarheid van snel internet – slechts een beperkt deel van Duitsland is aangesloten op glasvezel en er is geen landelijke 3G-dekking (laat staan 4G) voor mobiel internet. De digitale infrastructuur in het onderwijs moet worden aangepakt – zoals pijnlijk duidelijk werd tijdens de coronacrisis. En ook de overheid moet dringend digitaliseren – de fax is in Duitsland nog een geliefd middel om documenten door te sturen.

De reden waarom dit alles tot nog toe niet is gebeurd, heeft het eerder genoemde 'Resortprincipe' te maken. Ministeries hebben een zeer hoge mate van autonomie waardoor coördinatie en samenhang van het beleid ontbreekt. Digitalisering krijgt in het regeerakkoord echter een minder prominente plek dan verwacht. Er komt geen apart ministerie voor digitalisering om het beleid beter te kunnen coördineren. Wel zal er een speciaal budget voor digitalisering komen.

Buitenlandse politiek en Europa

Het is in Duitsland gebruikelijk dat een kleinere coalitiepartij het ministerie van Buitenlandse Zaken krijgt toebedeeld, als tegenwicht tegen de grote invloed van de bondskanselier op de buitenlandse en Europese politiek. Omdat het ministerie van Financiën naar de FDP gaat, krijgen de Groenen het ministerie van Buitenlandse Zaken en krijgt Duitsland met Annalena Baerbock voor het eerst een vrouwelijke minister van Buitenlandse Zaken.

Voor Heiko Maas, minister van Buitenlandse Zaken in het laatste kabinet-Merkel, was 'Wandel durch Handel' (verandering door handel) het uitgangspunt in de Duitse Buitenlandpolitiek. Onder Baerbock zal meer nadruk komen te liggen op mensenrechten, democratie en rechtsstaat. Het zal om accentverschillen gaan, want Duitsland kan zich als 'Exportweltmeister' niet veroorloven grote markten, zoals de Chinese, echt tegen zich in het harnas te jagen.

Als het om Rusland gaat, heeft Baerbock zich tijdens de campagne tegen Nord Stream 2 gekeerd. Deze gaspijpleiding moet via de Oostzee Russisch gas zonder tussenkomst van andere landen naar Duitsland exporteren. Het is niet te verwachten dat de aanleg van Nord Stream 2 alsnog gestopt wordt, maar het ministerie zal extra alert zijn dat zeker Oekraïne hierdoor niet wordt gedupeerd. Veel zal daarom afhangen van de vraag hoe de Russische politiek zich ten aanzien van Oekraïne zal ontwikkelen.

De drie coalitiepartijen pleiten ervoor de Duitse Ruslandpolitiek in EU-verband vorm te geven. Maar verder hebben SPD, de Groenen en de FDP uiteenlopende opvattingen. De SPD staat een op dialoog gerichte 'Ostpolitik' voor à la Willy Brandt. Kritiek op Poetins buitenlandse politiek en schendingen van de mensenrechten mogen de dialoog en de handel niet verstoren. De Groenen stellen zich principiëler op en vinden dat Rusland op mensenrechtenschendingen moet worden aangesproken en daarvoor ook moet worden bestraft, ook al gaat dat ten koste van de handel. De FDP heeft sterke kritiek op het autoritaire regime van Poetin maar wijst ook op de verbondenheid tussen de twee landen, zowel cultureel als economisch. Als het buitenlandbeleid ten aanzien van Rusland een gemiddelde wordt van deze posities dan zal de toon van Duitsland jegens Poetin iets scherper worden, zonder dat dit tot grote wijzigingen in het beleid leidt. In de praktijk is de speelruimte van de minister van Buitenlandse Zaken toch al beperkt.

Het is overigens niet zo dat Angela Merkel zeer voorzichtig was in haar kritiek op Poetin. Zij voerde een soort tweesporenbeleid. Enerzijds uitte zij kritiek, anderzijds zette ze in op het openhouden van politieke en economische contacten. De verharding in de verhoudingen tussen Duitsland en Rusland ligt vooral in het feit dat Poetin in de loop van zijn presidentschap steeds agressiever en autoritairder is geworden.

Ten aanzien van China zien we dezelfde beweging, met dien verstande dat China (als exportmarkt) voor Duitsland van veel groter economisch belang is dan Rusland. De Duitse Chinapolitiek is altijd primair een economische politiek geweest. Duitsland heeft geen grote militair-strategische belangen in de regio. Schendingen van de mensenrechten worden door Berlijn aan de orde gesteld, maar leiden in de praktijk niet tot een beperking van economische contacten. Het is altijd de balans geweest tussen Duitsland als 'Zivilstaat' die de mensenrechten hoog in het vaandel heeft, en Duitsland als 'Handelsstaat'. En net als bij Rusland geldt dat dit evenwicht steeds wankeler is geworden, niet omdat de Duitse politieke opvattingen zijn veranderd, maar omdat de politiek van Xi Jinping veel agressiever is dan die van zijn voorgangers.

Wat betreft de trans-Atlantische betrekkingen benadrukken alle coalitiepartijen het belang van de Verenigde Staten. De Groenen en de SPD (die de minister van Defensie levert) voelen er echter weinig voor om de defensie-uitgaven op de NAVO-norm van 2% van het bruto nationaal product te brengen. De FDP pleit wel voor een verhoogd defensiebudget. Alle drie de coalitiepartijen constateren dat Europa niet langer volledig kan vertrouwen op de Verenigde Staten als het om veiligheids-garanties gaat en pleiten derhalve voor meer Europese autonomie. Maar ambitieuze initiatieven op het gebied van defensie hoeven we de komende jaren niet van deze nieuwe regering te verwachten. Defensie is gezien het Duitse verleden geen thema waarvoor je

de handen van het electoraat op elkaar krijgt. Geen grote stappen dus op het gebied van Europese defensiepolitiek of een Europees leger. Wel is het streven meer samenwerking tot stand te brengen tussen de nationale legers. Dat biedt voor Den Haag ook mogelijkheden de militaire samenwerking tussen Duitsland en Nederland te intensiveren.

Europese integratie en de Frans-Duitse as

Ook wat betreft de Europese integratie zijn er duidelijke accentverschillen tussen de drie coalitiepartijen. De FDP is fel gekant tegen de EU als een schuldenunie en wil dat het Stabi-liteits- en Groeipact in ere wordt hersteld. Het bericht dat de FDP het ministerie van Financiën in handen krijgt, zal daarom zeker niet in alle Europese hoofdsteden met gejuich zijn ontvangen. De SPD staat een ruimer monetair beleid voor en Olaf Scholz is er buitengewoon trots op dat hij als minister van Financiën het Europese Herstelfonds mogelijk heeft gemaakt.

In het regeerakkoord wordt geconstateerd dat veel investeringen in Europa noodzakelijk zijn voor digitalisering, infrastructuur, milieu, klimaat, energie en onderzoek. Vaag blijft hoe dit alles gefinancierd zal worden. Duitsland zal ook onder de SPD en de Groenen een relatief strikte monetaire politiek voeren. Men zal in pogingen de politieke integratie te versterken geen harde blokkades opwerpen, maar de regeringspartijen weten ook dat de Duitse bevolking argwanend is als het gaat om Duitslands rol als suikeroom van Europa — zeker nu de inflatiecijfers omhooggaan. In Duitsland heerst een grote, bijna panische angst voor inflatie.

Duitsland heeft in de grondwet laten verankeren dat de deelstaten geen structurele tekorten mogen hebben en dat de bondsrepubliek slechts een tekort mag hebben van 0,35% van het bnp. Dit is de zogeheten 'Schuldenbremse'. Aan het principe van de 'Schuldenbremse' zelf zal niet getornd worden, maar als het gaat om investeringen ten behoeve van de

CO₂-reductie en de klimaattransitie, zou men in de toekomst tot het compromis kunnen komen dat deze investeringen niet worden gezien als schulden.

Zolang Duitsland zelf een zeer prudente staatshuishouding moet voeren, is het lastig om op Europees niveau al te ruimhartig te zijn. Dat neemt niet weg dat Berlijn en Den Haag een andere visie hebben op de Europese Unie. Voor Duitsland is de Europese integratie een politiek project waarvoor het land ook bereid is zware concessies te doen en financiële offers te brengen. Voor Nederland is de EU toch primair een vrije markt en wordt een koude rekensom gemaakt van kosten en baten.

Voor Duitsland is de Europese integratie een politiek project waarvoor het ook bereid is financiële offers te brengen

De Duitse coalitie zet op Europees gebied in op rechtsstatelijkheid, een socialer Europa en versterking van de Europese Unie. Voor dit laatste onderstreept men het belang van de Conferentie over de toekomst van Europa. Hoe de Duitse Europese politiek zich zal ontwikkelen, hangt natuurlijk meer af van de Europese dynamiek, van de vraag hoe andere landen zich gaan opstellen, dan van het regeerakkoord. Daarbij is de rol van Frankrijk cruciaal en daarmee ook de Franse presidentsverkiezingen van 2022.

In Parijs wordt gehoopt dat onder bondskanselier Scholz de Duitse politiek meer responsief zal zijn ten aanzien van Franse initiatieven. De frustratie dat Angela Merkel eigenlijk nooit gereageerd heeft op de ambitieuze Europese plannen die de Frans president Macron aan de Sorbonne-Universiteit ont-

vouwde is nog steeds groot.⁶ Van de nieuwe Duitse regering mag verwacht worden dat deze sterk zal inzetten op de Frans-Duitse samenwerking. Zonder Frans-Duitse initiatieven zal de Europese integratie geen grote stappen maken. Van Frans-Duitse dominantie kan in Duitse ogen echter geen sprake zijn. Dat zou indruisen tegen het Europese idee en het wantrouwen in andere hoofdsteden jegens Berlijn kunnen doen toenemen. Duitsland zal proberen om in een vroeg stadium andere landen te involveren en mee te nemen.

Het streven naar een politieke unie wordt niet in alle Europese lidstaten innig omarmd. Alle Duitse coalitiepartijen voelen daarom wel voor de mogelijkheid van een Europa van verschillende snelheden ook al wordt dit in het regeerakkoord zo niet verwoord. Voor de gemeenschappelijke buitenlandse politiek wordt wel gepleit voor een echt EU-ministerie van buitenlandse zaken. Ook wil de Duitse coalitie aansturen op de invoering van stemmen op basis van gekwalificeerde meerderheden in de Europese Raad. Nu hebben alle EU-lidstaten vetorecht, wat het voeren van een gezamenlijk buitenlands beleid ernstig bemoeilijkt.

Duitsers zien de EU primair als een 'Rechtsgemeenschap' die gebaseerd is op verdragen. De EU staat of valt daarom in Duitse ogen bij het zich houden aan gemaakte afspraken. Daarom is Duitsland vaak wat legalistisch en in Nederlandse ogen te weinig pragmatisch. Dat Polen en Hongarije het Europese recht en de daarin verankerde waarden en normen vaak met voeten treden, legt vanuit het Duitse perspectief de bijl aan de wortel van de Europese Unie. Tegelijkertijd voelt Duitsland een bijzondere historische verantwoordelijkheid voor de landen van Midden- en Oost-Europa, zeker als het gaat om Polen. Dat deze landen meer dan veertig jaar achter het ijzeren gordijn zaten, was immers een gevolg van Hitler. En zonder de Poolse vakbeweging Solidarność zou er ook geen opstand in de DDR zijn uitgebroken en dus ook geen Duitse eenwording zijn gevolgd.

Het zal voor Berlijn daarom ook in de komende regeringsperiode een laveren blijven tussen enerzijds rechtsstatelijkheid en mensenrechten en anderzijds het voorkomen dat landen als Polen of Hongarije zich gaan loszinnen van Europa. Wel kunnen we een wat scherpere toon uit Berlijn verwachten. Zowel voor de Groenen als de FDP zijn rechtsstatelijkheid, democratie en mensenrechten leidinggevend in hun Europese oriëntatie.

Politieke stabiliteit

Ook bij de laatste verkiezingen bleek het Duitse politieke systeem opmerkelijk veerkrachtig. De Bondsrepubliek was de afgelopen decennia altijd al een eiland van stabiliteit in een woelige Europese zee van rechts-populistische krachten. In de verkiezingen van 2021 bleef de AfD steken op 10% en aan de linkervleugel kreeg Die Linke zelfs net iets minder dan 5% van de stemmen. De partij kwam alleen in de Bondsdag omdat ze door drie direct gekozen kandidaten niet meer aan de kiesdrempel hoefde te voldoen. We zien dus dat in Duitsland het politieke midden, ook al is dit fragmentarischer geworden, ferm standhoudt. Een gevolg hiervan is dat er ondanks alle discussies relatief weinig druk is het systeem te veranderen.

Tussen de middenpartijen bestaat een grote basisconsensus over het politieke systeem. Ook als het gaat om buitenlandse en Europese politiek gaan de verschillen meer om accenten dan over principiële vragen. De kracht van partijen en de stabiliteit van het Duitse politieke systeem heeft zeker ook met de zeer goede financiële ondersteuning te maken. De SPD bijvoorbeeld heeft een jaarlijks budget van zo'n € 180 mln.⁷ De aan de partij gelieerde Friedrich Ebert Stiftung heeft een budget van zo'n € 200 mln.⁸ En dat in combinatie met veel meer parlementariërs die elk over vier of vijf eigen medewerkers beschikken. Dit zijn bedragen en een infrastructuur die echt van een andere orde zijn dan in Nederland.

De ambities van de nieuwe regering zijn groot, maar snel zal het allemaal niet gaan. Bij de oprichting van de Bondsrepubliek is bewust gekozen voor een extreme opsplitsing van de macht, onder meer door een federaal systeem, om zo een machtsconcentratie zoals onder Hitler voor eens en voor allemaal onmogelijk te maken. Het effect is wel een zeer gefragmenteerde besluitvorming met vele blokkade- en vetomogelijkheden. Maar als hervormingen eenmaal worden doorgevoerd, dan worden ze ook breed gedragen. In die zin mogen we toch veel van de komende regering verwachten.

Noten

- 1 Zie ook: <https://www.wahlrecht.de/umfragen/index.htm> (2021).
- 2 Bundeszentrale für politische Bildung (2020, 18 september). *Mitgliederentwicklung der Parteien*.
- 3 Tagesschau (2021, 27 september). *Bundestagswahl 2021: Who wählten Jüngere und Ältere?*
- 4 Voor de uitvoering van de Agenda 2010 stelde de regering-Schröder de commissie-Hartz aan. Die kwam met maatregelen die de vastgelopen Duitse arbeidsmarkt moesten hervormen en de werkloosheid moesten verlagen. Een van de nieuwe maatregelen was de versoering van de werkloosheidsuitkering, Hartz IV genoemd. Het bestaat uit Arbeitslosengeld I en Arbeitslosengeld II. Arbeitslosengeld I is vergelijkbaar met de Nederlandse WW-uitkering en bedraagt ongeveer 70% van het laatstverdiende loon. De uitkering werd door Hartz IV teruggebracht van 36 tot 12 maanden. Alleen voor 55-plussers werd een uitzondering gemaakt: zij kunnen maximaal 18 maanden een beroep doen op deze regeling. Zie voor meer toelichting de website van het Duitsland Instituut.
- 5 SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021). *Mehr Fortschritt Wagnen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025*.
- 6 Zie de presentatie van de plannen voor Europa van Macron op de Sorbonne.
- 7 Bundeszentrale für politische Bildung. (2020, 22 juni). *Einnahmen und Ausgaben der Parteien*.
- 8 Friedrich Ebert Stiftung. (2021). *Jahresberichte, Zahlen & Fakten*.

Theater

De onderstaande tekst is de eindmonoloog uit The Poverty Peepshow van Theatergroep YoungGangsters. De voorstelling gaat over de beeldvorming rondom armoede. De titel refereert aan televisieprogramma's waarin armoede eenduidig en stereotyperend in beeld wordt gebracht en die inspelen op de voyeuristische behoefte van de kijker. Deze programma's worden ook wel 'poverty porn' genoemd omdat ze niet ingaan op de brede maatschappelijk aspecten van armoede maar zich richten op de individuele problematiek van mensen die in armoede zijn geraakt en hun persoonlijke drama's en leed breed uitmeten.

In de voorstelling maakte ik gebruik van hetzelfde mechanisme; het uitventen van de aantrekkingskracht van armoede. Armoede is een verborgen problematiek, waar veel schaamte omheen hangt. Het publiek doet mee aan een live huisuitzetting en mag dichterbij de armoede komen dan op televisie, want je kunt de armoede in The Poverty Peepshow ook ruiken, voelen en beleven in een soort pretparkattractie.

Aan het einde laten we de keerzijde zien van het eenzijdige beeld van armoede dat we hebben opgeroepen, en maken we het publiek bewust van zijn eigen aandeel in het spektakel. In de eindmonoloog die hieronder is weergegeven, spreekt het personage Barend van Egmond het publiek persoonlijk toe. De tekst is geschreven en gespeeld door acteur Barry Emond. Het is zijn eigen verhaal.

Annechien de Vocht
Regisseur en artistiek leider YoungGangsters

The Poverty Peepshow

BARRY: 'Het allermooiste zou nu zijn dat Barend de Deurwaarder voorgoed verslaat. In een knallende knock-out, met bloed en ellende. De huisuitzetting werd een 'crowdfunding'. Al Barend z'n schulden werden afbetaald, hij kon hier blijven wonen. Het slachtoffer van het systeem zou met jullie hulp de fouten in het systeem rechtzetten. Menslievendheid zou zegevieren. Alles kwam goed. Een zaal vol Samaritanen.

Maar zo'n happy end zou een leugen zijn. De schuldenaar wint het nooit van de deurwaarder.

Ik heet niet Barend. Ik ben Barry. Emond, niet Van Egmond. Wat begon als incidentele kleine schulden begin jaren 2000, is in 10 jaar tijd uitgegroeid tot een problematisch schuldenpakket, waarvoor ik in 2011 voor het eerst bij de schuldhulpverlening aanklopte. Het heeft, door mijn toedoen – wegduikbewegingen, moeite met de papierwinkel, een onrealistische hoop dat



ik het toch zonder hulp zou redden – uiteindelijk tot najaar 2016 geduurd voordat ik na de derde poging werd toegelaten.

Ik doorliep het ‘minnelijke traject’ en sinds voorjaar 2019 ben ik schuldenvrij. Ik heb ruim 3 jaar lang van 50 euro per week moeten leven. Ik rook. Ik heb een kat. Ik hou van gefrituurd voedsel en van de afhaalchinese. Ik had geen gokschulden. Geen geldproblemen door drank, drugs en seks. Ik heb nog nooit iets op afbetaling gekocht. Ik heb de toneelschool hier in Amsterdam gedaan en eigenlijk altijd wel werk gehad voornamelijk als acteur. Mijn probleem is: ik snap gewoon de waarde niet van geld. Ik heb er nooit mee leren omgaan.

Ik zou nu kunnen vertellen over hoeveel moeite ik heb met het invullen van een formulier, en met het vragen van hulp daarbij. En hoe dat over een periode van 15 jaar was uitgegroeid tot een onredelijke angst voor post, die als een olievlek elk deel van mijn leven heeft beïnvloed en veranderd.

Maar dan moet ik ook vertellen dat ik een Playstation heb gekocht van geld dat voor mijn huur was bestemd. Dat ik een keer op vakantie ben gegaan terwijl ik een huurachterstand had. Dat ik daarover gelogen heb. Tegen werkgevers. Vrienden. Geliefden. Ik schaamde me zo voor mijn onvermogen dat ik het voor iedereen probeerde te verbergen. Misschien ook wel voor mezelf. Hoe ver ik met dat struisvogelgedrag in de problemen ben geraakt, weten maar een paar mensen uit mijn omgeving. Deze voorstelling is mijn officiële coming-out.

Bij elke sigaret die ik opstak toen ik nog in de schulden zat, heb ik de veroordelende blik gevoeld van de buitenwereld. En ik veroordeelde mezelf al genoeg. Als ik hasj kocht in plaats van een gezonde maaltijd. Ik zou me daarvoor bij jullie kunnen verontschuldigen. Uitleggen dat de kalmerende roes van de hasj me meer bracht dan wat voedzame groente. Dat mijn kat, die me 50 euro per maand kost, me nog een beetje eigenwaarde gaf omdat ik tenminste in staat was om voor iets te zorgen. En dat ik door de Playstation even weg kon vluchten uit de zorgen. Spider-Man was voor mij écht een ‘live saver’. Tegelijkertijd wil ik me niet meer verontschuldigen of verantwoorden. Elke uitgave verantwoorden heb ik drie jaar lang gedaan.

Ik ben opgeslokt door een draaikolk van incassobureaus, deurwaarders en gerechtsdeurwaarders, doordat ik zelf nalatig ben geweest en vervolgens niet adequaat handelde. Ik ben onzelfstandig geweest, onverantwoordelijk. Ik ben schuldig. En zo voelde ik me ook. Er blijft niet veel van jezelf over als je je bankpasje moet inleveren en je niet meer bij je geld kunt. Mag. Ik

voelde me een crimineel en de schuldhulp een straf die ik uit moest zitten. Er zijn fantastische voorzieningen in onze samenleving voor mensen met weinig geld. Met de stadspas krijg je kortingen. Elke maand zijn er aanbiedingen: 1 keer naar een Cineville-bioscoop voor 1 euro bijvoorbeeld. Bij de voedselbank kan je etenswaren krijgen, en andere noodzakelijke basisdingen. Maar hoe aardiger de mensen daar waren, hoe kutter ik me voelde. Ik was niet eens in de positie om iemand 5 kilo uien te geven. Ik moest dat aannemen. En glimlachen van dankbaarheid. De voedselbank en de stadspas, net als brieven van een deurwaarder, dat zijn ook brandmerken. Je laik je pasje zien om aan te tonen dat je arm bent. Dat je een loser bent. En dat is iets om je rot voor te schamen. Want de winnaars in deze wereld hebben hun leven wél op orde.

Ik kan jullie vertellen over hoe bang ik ben geworden voor de deurbel. Of een schoolbel. Of alles wat maar lijkt op een bel.

Ik kan dat allemaal vertellen, maar dat is een persoonlijk verhaal. En mijn persoonlijke verhaal is niet belangrijk. Wat wel belangrijk is, is dat het voor het systeem niet uitmaakt wat mijn verhaal is, of dat van wie dan ook. Het maakt het systeem niet uit wat voor mensen er achter schulden zitten. Het persoonlijke verhaal achter een aanmaning, of een boete op een aanmaning, of een incassobrief, wordt terzijde geschoven. Een schuld moet betaald worden. Koste wat het kost.

Mijn verhaal is niet zelig. Dit is simpelweg hoe het mij is vergaan. Ik heb het privilege van vrienden die mij willen helpen, en eindelijk de tegenwoordigheid van geest om die hulp te vragen. Ik heb werk, in een vak dat ik met liefde uitvoer. Maar niet iedereen is fysiek of emotioneel of intellectueel in staat om te doen wat het systeem van je vraagt. Of om zich te verweeren als het zich tegen je keert.

Op 2 juli, toen wij aan het repeteren waren voor deze voorstelling, kreeg ik van Webcasso een brief met het aanbod van een betalingsregeling. Voor een schuld die ik al twee jaar geleden heb ingelost. Het was een geautomatiseerde brief. Een vergissing van het systeem. En het systeem is niet geïnteresseerd in de angst die zo'n brief wakker roept. In de slaap die ik de week erna niet heb gehad. Omdat ik aan mezelf ging twijfelen: dat ik het weer niet goed had geregeld. En dat ik voor altijd achtervolgd wordt door de periode die ik achter me heb gelaten.

Het was een geautomatiseerde brief. Maar iemand heeft op een knop gedrukt om die brief te versturen. En als ik niet zou kunnen bewijzen dat het een vergissing was, zou die persoon zo maar mijn nieuwe schuldeiser

kunnen worden. En nu zijn we er wat mij betreft. Er wordt geld verdiend aan schulden. Voor het versturen van zo'n brief wordt zo 70 euro gerekend. Een bedrag dat hoger is dan mijn weekbudget jarenlang was. Er is een economisch belang om het systeem in stand te houden. Schulden hebben kost geld. Het is niet het doel van het systeem om mensen zonder geld te onderdrukken, maar dat is wel het resultaat. Ja, rekeningen moeten worden betaald. Wij schuldenaren weten dat al een tijdje. Maar de manier waarop er met ons wordt omgegaan, vergroot onze angst en verlaagt onze eigenwaarde. En de vraag is ook of we met z'n allen in zo'n wereld willen leven. Of iemand moet me nu overtuigend kunnen uitleggen dat het hier niet om een vorm van uitbuiting gaat. Ik sta daar voor open.'

(Trekt een biertje open). 'Proost.'

The Poverty Peepshow gaat opnieuw op tournee in seizoen 2022-2023. Kijk voor meer informatie op www.younggangsters.com.

Register S&D 2021

Vetgedrukte cijfers verwijzen naar het editienummer van deze jaargang.

- Beaufort, Binnert de
 – *Het verhaal van de democratie heeft waarheid nodig* **1-35**
- Beer, Paul de
 – *Stemmen uit nostalgie* **2-4**
 – *Onafhankelijke experts: onmisbaar, maar neem ze niet te serieus* **4-52**
 – *Maatwerk is geen oplossing* **5-11**
- Berg, Marije van den
 – *Geen democratie zonder politiek, ook niet in de regio's* **2-23** (Zie ook: Boogaard, Geerten)
- Besselink, Leonard
 – *Democratie: top-down of bottom-up* **4-43**
- Bezemer, Dirk
 – *Van SGP naar MMT?* **1-47**
- Blair, Tony
 – *Zonder radicale vernieuwing zal Labour het niet redden* **3-47**
- Boer, Nik de
 – *Democratiseer de Europese Centrale Bank* **1-4**
- Bolhuis, Wimmar
 – *Nieuwe uitgangspunten voor het begrotingsbeleid* **3-57** (Zie ook: Lukkezen, Jasper en Kam, Flip de)
 – *De kracht van de niet-electorale economiepijler* **4-32**
 – *Eén persoon kan het verschil maken* **6-4**
- Bokhorst, Meike
 – *Het tegelwipeffect* **4-4**
- Boogaard, Geerten
 – *Geen democratie zonder politiek, ook niet in de regio's* **2-23** (Zie ook: Berg, Marije van den)
- Boonstra, Klara
 – *Een ombudsman voor eerlijk werk* **1-27**
 – *Over arbeiders, wakkere jongeren en solidariteit* **3-54**
- Bosch, Arnout van den
 – *Bestaanszekerheid: van communicatieterm naar absolute ondergrens* **5-60**
- Brinckmann, Eric
 – *Goed boeren in het landschap van de toekomst* **2-10**
 – *Vertrouw niet op megatrends: natuur is meer dan handelswaar* **3-78**
- Brink, Bjorn van den
 – *Ruk naar links?* **1-5** (Zie ook: Voerman, Gerrit)
- Daemen, Josette
 – *Een afwegingskader voor een sociaal en democratisch coronabeleid* **6-47**
- Dekker, Fabian
 – *Rotterdamse wijkbasisbanen* **1-77** (Zie ook: Vleeschouwer, Elisa de en De Lombaerde, Griet)
- De Lombaerde, Griet
 – *Rotterdamse wijkbasisbanen* **1-77** (Zie ook: Dekker, Fabian en Vleeschouwer, Elisa de)
- Desmet, Els
 – *Geef mensen betere toegang tot de stad* **1-60** (Zie ook: Koeman, Niels en Wielenga, Douwe)
- Feitsma, Sjoerd
 – *Theater wegens corona geopend* **2-42**
- Fernandez, Rodrigo
 – *De noodzaak van een radicaal links antwoord op het neoliberale kapitalisme* **3-36** (Zie ook: Wigger, Angela)
- Frankowski, Andrea
 – *Transities brengen per definitie ook verlies* **5-42**
- Hameleers, Michael
 – *De waarheid onder vuur* **4-63**
- Heide, Arjen van der
 – *Weg met fossiel!* **6-62** (Zie ook: Golka, Philipp & Zwan, Natascha van der)
- Hek, Arie van der
 – *Lessen uit de moderne monetaire theorie* **1-37**
- Hoogen, Quirijn Lennert van den
 – *Cultuurbeleid in tijden van corona* **2-49**
- Hulle, Rob van der
 – *Macht en tegenmacht: de rol van de rechter is toegenomen* **5-51**

- Hurenkamp, Menno
– *Nog niet is alles verloren* 2–5
- Golka, Philipp
– *Weg met fossiel!* 6–62 (Zie ook: Heide, Arjen van der & Zwan, Natascha van der)
- Kam, Flip de
– *Nieuwe uitgangspunten voor het begrotingsbeleid* 3–57 (Zie ook: Bolhuis, Wimar en Lukkezen, Jasper)
- Kanne, Peter
– *Kiezers denken linkser, hoe kan links profiteren?* 1–16
- Kasteren, Joost van
– *Mansholt 2.0: combineer ecologische inzichten en moderne technologie* 3–69 (Zie ook: Rabbinge, Rudy)
- Koeman, Niels
– *Geef mensen betere toegang tot de stad* 1–60 (Zie ook: Desmet, Els en Wielenga, Douwe)
- Koole, Ruud
– *Het wankele evenwicht in de democratische rechtsstaat* 4–22
– *Angst voor de kiezer als 'teken des tijds'* 5–4
– *Ledenpartij versus campagnepartij* 6–25
- Koops, Luna
– *Respect is het fundament van een sociaal-democratische samenleving* 3–55
- Koster, Willem de
– *'Vroeger zaten d'r ook echt arbeiders in de Kamer, nu niet één'* 4–5 (Zie ook: Noordzij, Kjell en Waal, Jeroen van der)
- Lange, Sarah de
– *De vergrijzing van de PvdA: oorzaken en oplossingen* 6–14 (Zie ook: Rekker, Roderik)
- Leroy, Pieter
– *Zonder sociaal beleid faalt het klimaatbeleid* 5–32
- Linthorst, Marijke
– *Vitaal* 1–59
- Lukkezen, Jasper
– *Nieuwe uitgangspunten voor het begrotingsbeleid* 3–57 (Zie ook: Bolhuis, Wimar en Kam, Flip de)
- Magendane, Kiza
– *Thuis in Nederland* 5–63
- Mazzucato, Mariana
– *Van maanmissie naar missie aarde* 4–17
- Molema, Marijn
– *Groeien op krimpgebied: nieuwe perspectieven op regionale ontwikkeling* 1–68
- Muijen, Matthijs van
– *Lessen van de Franse burgerklimaattop* 2–31
- Neerbos, Matthijs van
– *Leg het vrije kapitaalverkeer aan banden* 6–5 (Zie ook: Nijboer, Henk)
- Nierop, Annemarieke
– *Goed onderwijs gaat over meer dan rekenen en taal – interview met Gert Biesta* 3–12 (Zie ook: Welie, Bram van)
- Nijboer, Henk
– *Leg het vrije kapitaalverkeer aan banden* 6–5 (Zie ook: Neerbos, Matthijs van)
- Nijdam, Nils
– *Gemeenten hebben meer geld en vrijheid nodig* 2–58
- Nijhuis, Ton
– *Na Merkel draait in Duitsland de wind* 6–72
- Noordzij, Kjell
– *'Vroeger zaten d'r ook echt arbeiders in de Kamer, nu niet één'* 4–5 (Zie ook: Koster, Willem de, en Waal, Jeroen van der)
- Otten, Bert
– *Het algoritme de baas* 5–5 (Zie ook: Zoomer, Thijmen)
- Praag, Philip van
– *Linkse samenwerking: niet zonder de SP* 3–29
- Rabbinge, Rudy
– *Mansholt 2.0: combineer ecologische inzichten en moderne technologie* 3–69 (Zie ook: Kasteren, Joost van)
- Rekker, Roderik
– *De vergrijzing van de PvdA: oorzaken en oplossingen* 6–14 (Zie ook: Lange, Sarah de)
- Rezvani, Maurijn
– *De stroperige strijd tegen internationale belastingontwijking* 4–11 (Zie ook: Tang, Paul)
- Rooduijn, Matthijs
– *Something old, something new, nothing borrowed, nothing blue* 3–20
- Roopram, Reshma
– *Bestaanszekerheid gaat over meer dan poen* 6–44
- Smink, Willem
– *De Rutte-doctrine* 1–67

-
- Snijders, A.L.
 – *Levenszekerheid* **1–82**
 – *Grabbelton* **2–65**
 – *Zware dobber* **3–82**
- Spekman, Hans
 – *Gelijke kansen begint met ongelijke behandeling in het onderwijs* **5–20**
- Tang, Paul
 – *De stroperige strijd tegen internationale belastingontwijking* **4–11** (Zie ook: Rezvani, Maurijn)
- Tetteroo, Rogier
 – *Bouwen is goed, reguleren is beter* **6–71**
- Thijssen, Joris
 – *Van een goed klimaatbeleid wordt iedereen beter* **6–38**
- Veen, Samir
 – *Rus (een kort verhaal)* **5–71**
- Verhagen, Frans
 – *De VS van Biden: lessen van een oude man* **3–5**
- Vermeersch, Wim
 – *Hoe sociaal-democraten weer kunnen winnen* **5–61**
- Vleeschouwer, Elisa de
 – *Rotterdamse wijkbasisbanen* **1–77** (Zie ook: Dekker, Fabian en De Lombaerde, Griet)
- Voerman, Gerrit
 – *Ruk naar links?* **1–5** (Zie ook: Brink, Bjorn van den)
- Vocht, Annechien de
 – *The Poverty Peepshow* **6–83**
- Waal, Jeroen van der
 – *‘Vroeger zaten d’r ook echt arbeiders in de Kamer, nu niet één’* **4–5** (Zie ook: Koster, Willem de en Noordzij, Kjell)
- Welie, Bram van
 – *Bedenk goed wat je met de NPO-gelden doet* **3–4**
 – *Goed onderwijs gaat over meer dan rekenen en taal – interview met Gert Biesta* **3–12** (Zie ook: Nierop, Annemarieke)
- Wielenga, Douwe
 – *Geef mensen betere toegang tot de stad* **1–60** (Zie ook: Desmet, Els en Koeman, Niels)
- Wigger, Angela
 – *De noodzaak van een radicaal links antwoord op het neoliberale kapitalisme* **3–36** (Zie ook: Fernandez, Rodrigo)
- Zoomer, Thijmen
 – *Het algoritme de baas* **5–5** (Zie ook: Otten, Bert)
- Zwan, Natascha van der
 – *Weg met fossiel!* **6–62** (Zie ook: Heide, Arjen van der & Golka, Philipp)
- Zweistra, Cees
 – *Het nieuwe complotdenken* **5–22**

S&D online lezen

Abonnees van S&D kunnen de meest recente artikelen direct online lezen.

Wilt u S&D online lezen en/of per mail geattendeerd worden op nieuwe artikelen? Geef dan uw naam en e-mailadres aan ons door via send@wbs.nl. Wij sturen u vervolgens de gegevens toe waarmee u een account kunt aanmaken op de website van de Wiardi Beckman Stichting.

- 3 *Redactioneel* Wetenschap en politiek
- 4 *Column* **Wimar Bolhuis** Mens of computer
- 5 **Matthijs van Neerbos & Henk Nijboer** Leg het vrije kapitaalverkeer aan banden
- 14 **Roderik Rekker & Sarah de Lange** De vergrijzing van de PvdA: oorzaken en oplossingen
- 25 **Ruud Koole** Ledenpartij versus campagnepartij
-
- 38 **Joris Thijssen** Van een goed klimaatbeleid wordt iedereen beter
- 44 *Over beginselen* **Reshma Roopram** Bestaanszekerheid gaat over meer dan poen
- 47 **Josette Daemen** Een afwegingskader voor een sociaal en democratisch coronabeleid
-
- 62 **Natascha van der Zwan, Arjen van der Heide & Philipp Golka**
Weg met fossiel!
- 71 *Column* **Rogier Tetteroo** Bouwen is goed, reguleren is beter
- 72 **Ton Nijhuis** Na het tijdperk-Merkel draait in Duitsland de wind
- 83 *Theater* **Annechien de Vocht** The Poverty Peepshow
- 88 Register 2021



9 789461 645524



vannenep