

Redactioneel

Horigheid

In het debatblok over de woningcorporaties in deze S&D zit een thema dat zo langzamerhand de olifant in de kamer wordt. Noem het zeggenschap of inspraak of politiek burgerschap of tegenspraak of democratische controle, hoe dan ook is er iets mis mee. (Zie de stukken van o.a. Herman Tjeenk Willink en Adri Duivesteyn.)

Nederlanders draaien braaf mee in burgerinitiatief na burgerinitiatief en steken graag de handen uit de mouwen zodra de buurt gaat barbecueën. Maar o wee als de politiek iets beslist wat die Nederlanders eigenlijk ongevallig is! Wanneer er streng bezuinigd wordt of wanneer allerlei provincies bij elkaar gevoegd worden of wanneer Brussel andermaal zijn zin krijgt. (Over die bezuinigingen schrijven overigens in dit nummer Paul Tang en Wimar Bolhuis en Wouter Bos.) Wanneer de politiek een ruig besluit neemt, dan gaat het helemaal mis! Want dan gaan die Nederlanders... thuiszitten of doodleuk uitvoeren wat de overheid wil. Ook door markt en Staat verzielte middenveldorganisaties als de woningbouwcorporaties en scholen gaan hun eigen goddelijke gang: wanneer de burgers ongelukkig zijn met de uitkomsten mogen ze stemmen met hun voeten. En verdomd, dat doen ze ook braaf.

Het ergst denkbare protest is tegenwoordig in een opiniepeiling aangeven dat je de volgende keer op een populistische partij stemt. (En dat doen ze nogal, zie het boekessay van René Cuperus achter in dit nummer.) De regering lijkt op de volgzzaamheid van die burgers te anticiperen. Bij de herindeling van gemeente en provincie wordt in democratisch perspectief nu veel verwacht van dorps- en wijkraden; dat zijn vaak goeie clubs die echter amper opgewassen zijn tegen het bestuurlijke geweld van wethouders die door Den Haag het financiële mes op de keel hebben gekregen. (Zie verderop de stukken van Ruud Koole en Frank de Vries.) Men mag eerst tekenen bij het kruisje ('de bieë gaat weg') en dan meepraten over wie van de aanwezigen in het vervolg vrijwillig boeken gaat uitleenen. Dat laatste heet dan 'burgerkracht'.

Democratisch burgerschap in Nederland wordt gekenmerkt door een marginaal gesprek over procedures en een totale afwezigheid van inspiratie. Of het nu gaat om Europa, het oude middenveld, de nieuwe grote gemeenten en provincies of de tanende politieke partijen zelf, van burgers wordt zelden meer verwacht dan dat ze hun goedkeuring laten blijken of in het ergste geval hun afkeuring, het liefst via Facebook of Twitter want dat is hip. Debat of meningsverschil, nou, liever niet. Men kan daar de schouders over ophalen, omdat de burgers immers de bestuurders krijgen die ze kiezen. Maar kun je daar ook trots op zijn?

Stel de verkiezingen van 2017 uit!

door **Paul de Beer**

Redacteur S&D

Het duurt nog bijna vier jaar voor er weer Tweede Kamerverkiezingen zijn – dit kabinet heeft bij voorbaat al een halfjaar extra gekregen – maar er is groeiende steun voor het idee dat we die verkiezingen misschien maar beter kunnen uitstellen. Diederik Samsom wordt niet moe om te benadrukken dat de prestaties van dit kabinet pas in 2021 echt op waarde kunnen worden geschat. Het kabinet staat voor zulke grote opgaven dat je onmogelijk kunt verwachten dat het in 2017 al zijn doelstellingen heeft gerealiseerd. Zoals hij het bij de presentatie van het Van waarde-project van de WBS op 16 februari van dit jaar formuleerde: 'Ik richt mijn blik iets verder op de toekomst. Naar één dag. Ergens in 2021. Na twee stabiele kabinetsperiodes, Rutte II en ... is Nederland langzaam uit de crisis geklommen en op weg de eenentwintigste eeuw in. (...) Met ons programma, met onze mensen en – jazerker – met de VVD in deze coalitie werken we stap voor stap naar de samenleving, de publieke sector en de economie (...) die wij in 2021 waar zouden moeten hebben gemaakt.'

Het zou dan wel heel ongelukkig zijn als de kiezers voorjaar 2017 zouden beslissen dat het tijd is voor een nieuwe coalitie. Maar tja, juist als dit kabinet aan vier jaar niet genoeg heeft om zijn prestaties te tonen, is er een gerede kans dat de kiezers in 2017 niet erg te spreken zullen zijn over wat er in deze kabinetsperiode is bereikt.

Op 11 april werd Samsom de helpende hand toegestoken door de sociale partners, toen zij met het kabinet het Sociaal Akkoord afsloten. Ook de sociale partners willen de blik ver voorbij deze kabinetsperiode richten. Van de 42 pagina's die het akkoord telt, gaan alleen de

laatste zeven over de aanpak van de crisis in de komende jaren. De rest behelst een brede agenda voor sociaaleconomische hervormingen in de periode 2016-2020. 'De wijziging van de opdracht aan bestaande instituties [met betrekking tot de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt – PdB] en een nieuwe inrichting van de instituties zal op middellange termijn tot stand moeten komen: de start is in 2016 en de wijzigingen zijn definitief per 1 januari 2020.' De sociale partners zullen dan de regie over de WW op zich nemen, het ontslagrecht zal worden hervormd, doorgeschooten flexwerk wordt aangepakt, er komen 35 regionale Werkpleinen en Werkbedrijven (in plaats van de sociale werkplaatsen).

Mooie voornemens, die grotendeels onder het volgende kabinet tot stand zullen moeten worden gebracht. Door het Sociaal Akkoord mede te ondertekenen heeft het kabinet feitelijk dus ook de sociaaleconomische agenda van het volgende kabinet al grotendeels vastgelegd. Dan dringt zich onvermijdelijk de vraag op waarom we in 2017 nog verkiezingen zouden houden. Het nieuwe kabinet zal toch niet veel anders kunnen doen dan het beleid van het huidige kabinet voortzetten. Of anders zal het het risico lopen van een ernstig conflict met de sociale partners en daar kun je je in ons polderland maar beter niet aan wagen.

We leven nu eenmaal in uitzonderlijke tijden met een uitzonderlijk diepe en lange economische crisis die vraagt om uitzonderlijke maatregelen. Nu politici eindelijk de bekende klacht logenstraffen dat zij niet verder kijken dan de volgende verkiezingen, zou het wel erg wrang zijn als we hun dan niet de kans daartoe zouden bieden. En wees nu eerlijk, wie zou er, na de vele verkiezingen en kabinetswisselingen die we in deze nog jonge eeuw al hebben gehad, niet een zucht van verlichting slaken als dit kabinet gewoon acht jaar zou blijven zitten?

Het eiland van Zijlstra

‘Nederland loopt vast als de doorgeslagen verzorgingsstaat in stand wordt gehouden’, schreef Halbe Zijlstra half mei in *NRC*. Behalve dat zijn voorstellen nogal selectief zijn (wel de huurtoeslag uitkleden, niet de hypotheekrenteaftrek afschaffen), is het omgekeerde van wat hij zegt waar: juist zonder verzorgingsstaat loopt Nederland vast.

MARGO TRAPPENBURG

Bijzonder hoogleraar Sociaal-politieke aspecten van de verzorgingsstaat aan de Universiteit van Amsterdam

‘Voorzitter. Stelt u zich eens voor dat wij, 150 Kamerleden, met elkaar op bootreis gaan en schipbreuk lijden. Gelukkig overleven wij het, maar het schip is gezonken en wij spoelen met elkaar aan op een onbewoond eiland. Contact met de buitenwereld blijkt niet mogelijk. (...) Twitter werkt ook niet meer. Wij hebben dus geen keuze. Wij moeten met elkaar een nieuwe samenleving opbouwen vanaf nul.’¹

Aldus VVD-fractievoorzitter Halbe Zijlstra in een wervelende toespraak op Verantwoordingsdag 2013. Zijlstra beschrijft vervolgens hoe de schipbreukelingen met elkaar een vorm van rechtspraak en politie in het leven roepen en gezamenlijk dijken bouwen en dijk-bewaking regelen om het eiland te beschermen tegen de zee. Maar verder gaan ze niet, de dappere pioniers. Als Zijlstra zijn been breekt, weet hij zeker dat zijn collega Merkies hem onbetaald en liefdevol zal verzorgen tot hij weer zelf kokosnoten kan plukken.

De boodschap van dit verhaal is duidelijk. Zijlstra vindt dat we totaal zijn doorgesloten met onze overgeorganiseerde verzorgingsstaat.² We moeten daar vanaf zodat er ‘een nieuwe samenleving kan ontstaan waarin wij onze schouders niet ophalen, maar onze

schouders eronder zetten, waarin wij betrokken zijn omdat het ons aan het hart gaat en niet omdat het ons verplicht wordt, waarin wij niet kijken naar de overheid, maar zelf actie nemen en initiatieven ontplooiën’.³

Laten we de eilandmetafoor (een *classic* uit de liberale politieke filosofie waar wijlen Ronald Dworkin wereldberoemd mee is geworden) eens aanhouden en kijken hoe het verder gaat. Nadat Zijlstra voorspoedig is genezen krijgt de arme Merkies in een tropische storm een kokosnoot op zijn hoofd. Blijvend hersenletsel. Merkies kan niet meer zelfstandig wonen. Kan Zijlstra hem niet verder verzorgen? Zijlstra ziet hier de redelijkheid van in, maar vindt wel dat andere eilandbewoners ook hun steentje zouden moeten bijdragen; zouden zij niet ook een deel van de zorg op zich kunnen nemen? Tien medebewoners voelen zich aangesproken. De rest zegt vrolijk: ‘Nee hoor Halbe. We zijn de Here Jezus niet en we hebben wel wat beters te doen.’ Het hulpelftal van Zijlstra verdeelt de taken naar beste vermogen.

Bij een volgend ernstig ongeval – mevrouw Van Miltenburg – wordt opnieuw naar Halbe en zijn tien sympathieke collega’s gekeken. Geduldig en vriendelijk zijn zonder neerbui-

gend te worden is een kwaliteit die niet iedereen in huis heeft. Maar Halbe en de zijnen hebben daar echt slag van, dus zij zullen dit nieuwe slachtoffer vast ook heel goed verzorgen. Drie van de tien aardige collega's stellen Halbe voor om een systeem in het leven te roepen waarbij zij voor hun diensten worden betaald, uit een verplichte bijdrage, te leveren door alle eilandbewoners. Zo doen ze het immers ook bij de dijkbewaking en de politie?

Nee, nee, zegt Halbe knarsetandend. 'Wij moeten betrokken zijn omdat het ons aan het hart gaat en niet omdat het ons verplicht wordt.' Tijdens de volgende eilandraad houdt hij een gloedvol betoog om zijn medebewoners op te roepen alsnog mee te delen in de zorg. 'Fatsoen moet je dóen!' besluit hij zijn verhaal. Hij hoort wat monkelende geluiden. 'Conservatief', fluistert een van zijn voormalige collega's, net hard genoeg om te verstaan. 'Christendemocraat', mompelen enkele anderen. 'Utopisch socialist' vangt hij zelfs op, uit de hoek van zijn linkse voormalige collega's. Maar vijf pioniers voelen zich aangesproken door zijn oproep. Zij melden zich aan bij de Zijlstra-brigade. Daar staat tegenover dat er afvallers zijn uit de oorspronkelijke groep van tien. Twee zorgverleners vertellen dat zij zwanter zijn en nu willen gaan zorgen voor hun eigen kinderen, niet meer voor Merkies en Van Miltenburg. Er moet immers ook nog brood op de plank komen. Drie anderen zeggen botweg dat zij geen gekke Henkie meer willen zijn terwijl de rest van de eilandbevolking zijn snor drukt.

Mevrouw Van Miltenburg heeft bij haar ongeval een hoge dwarslaesie opgelopen, maar haar geest doet het nog prima. Zij lijdt zeer onder haar afhankelijkheid en misschien nog wel het meest door het feit dat zij onbetaald en belangeloos verzorgd wordt door de Zijlstra-brigade. Ze stelt voor dat de Zijlstra-brigade haar spaargeld verdeelt, maar ze realiseert zich goed dat dit beetje geld niet voldoende is om te voorzien in de zorg die ze haar verdere leven nodig zal hebben. Hoe Halbe en zijn collega's haar ook verzekeren dat zij dit

graag voor haar over hebben, ze weet van de strubbelingen in de groep en van de toespraak tot de eilandraad, en ze blijft zich bezwaard voelen.

Terug naar het vasteland. Dertig jaar sleutelen aan, bezuinigen op en heen en weer schuiven met de zorg heeft de nodige inzichten opgeleverd waar we van kunnen profiteren bij een verdere discussie over versobering dan wel opheffing van de verzorgingsstaat op dit terrein. Er lijken twee smaken te zijn. We kunnen de zorgtaken verschuiven naar 'de markt' of we kunnen ze overhevelen naar wat sociologen treffend aanduiden als 'de affectieve burger'.⁴ Met beide verschuivingen hebben we zoveel ervaring opgedaan dat we in grote lijnen kunnen overzien wat de effecten en de bijwerkingen ervan zijn.

Marktwerking

Marktwerking kennen we in twee varianten: echte marktwerking en pseudomarktwerking. Variant 1. We kunnen de zorgkosten *echt* verschuiven naar de portemonnee van de burger, zodat deze bij de keuze van een zorgverzekeraar, dokter of hulpverlener een afweging moet maken tussen prijs en kwaliteit. Dat doet de consument immers ook als hij een huis, een auto of een pak koopt, en als hij zijn wekelijkse boodschappen doet bij de supermarkt. Met echte marktwerking in de zorg hebben we in Nederland nog maar weinig ervaring opgedaan — afgezien van de invoering van een relatief bescheiden eigen risico — omdat de bijwerkingen hier voorspelbaar zijn: er zou forse ongelijkheid ontstaan in de zorg. En hoewel het in de VVD-kringen gebruikelijk is om te betogen dat 'we geen inkomenspolitiek moeten bedrijven via de zorg' zijn er zelfs in de VVD maar weinig mensen die hardop durven beweren dat het geen probleem is als arme mensen minder zorg kunnen kopen. (Arme mensen kunnen zich ook geen villa/Chanel-tas/kaviaar veroorloven, daar zitten we toch ook niet mee? Waarom zou het dan opeens een probleem

zijn met chemotherapie en ouderenzorg?) Zeker niet in een coalitie met de PvdA, maar zelfs buiten die context.

Variant 2. We voeren wel een vorm van marktwerking in, maar we houden de kosten publiek (via een wettelijk verplichte inkomensafhankelijke premie en een dito eigen bijdrage in de AWBZ en via een zorgtoeslag voor lagere inkomens in de Zorgverzekeringswet). Wat je overhoudt aan markt als je de eigen portemonnee van de burger daaruit weglaat zijn concurrentie (tussen zorgverzekeraars, tussen zorginstellingen), reclame, investeringen in uiterlijk vertoon (nieuwe ziekenhuizen, nieuwe parkeergarages, nieuwe ontvangsthallen, eenpersoonskamers met eigen sanitair enzovoort), veel aandacht voor lucratieve vormen van zorg (staar- en spataderoperaties) en 'marktconforme' salarissen. Als je daarnaast ook nog hamert op 'excellentie', 'vraagsturing' en 'zorg op maat' versterk je deze effecten. Politici die deze kant uitgaan zien al heel snel dat pseudomarktwerking beslist niet leidt tot kostenverlaging en moeten dan alsnog hun toevlucht zoeken bij vormen van budgettering of verlaging van de tarieven voor zorg.

De affectieve burger

Verplaatsing van de zorg naar 'de samenleving', de 'civil society', 'de buurt' of 'de burger' heeft een andere bijklank dan marktwerking. Waar marktwerking efficiency, klantvriendelijkheid en snellere service beloofde, is de hoop bij deze verplaatsing dat we er allemaal beter van zullen worden, in de zin van liever, zachter en vriendelijker. Wie zorg nodig heeft klopt niet aan bij een 'logge, bureaucratische zorginstelling' waar 'professionele, onpersoonlijke medewerkers' hem helpen omdat zij daarvoor worden betaald; hij wendt zich voortaan tot zijn buurvrouw die hem gezellig en onbetaald even uit de brand helpt, ondertussen vrolijk keuvelend over de tuin of de kinderen.⁵ Daar alleen kan liefde wonen / daar alleen is 't leven goed / waar men stil en onge-

dwongen / alles voor elkander doet, luidde het bijpassende gedichtje in mijn poëziealbum. Voordat we met z'n allen deze kant uitgaan is het goed om een aantal dingen te bedenken.

Heel veel zorgtaken zijn niet kortdurend. Zijlstra breekt op zijn eiland een been en is daar met zes weken revalideren weer bovenop. Maar Zijlstra is daarmee een atypische AWBZ-cliënt. Sterker: iemand die een been breekt krijgt röntgenfoto's en gips in het ziekenhuis

Pseudo-marktwerking leidt beslist niet tot kostenverlaging

en wordt verder nu al informeel geholpen, daar komt in de meeste gevallen geen AWBZ aan te pas. In de AWBZ-zorg gaat het om autistische kinderen met een ernstige, ongeneeslijke verstandelijke handicap die verschrikkelijke driftbuien kunnen krijgen en dan de boel kort en klein slaan, om dementerende bejaarden die steeds verder zullen aftakelen, om patiënten die hulpbehoevend zijn geworden door een beroerte en die ernstig rekening moeten houden met een nieuwe beroerte die hen nog verder zal invalideren, om mensen met een IQ van zestig die op een zakcalculator moeten uitrekenen hoeveel twee keer drie is.

Het hemd is nader dan de rok. Als de verzorgingsstaat kwetsbare mensen in de steek laat ('de zorg teruggeeft aan de samenleving', de burger 'in zijn kracht zet'), dan zal de zorg primair worden overgenomen door familieleden, die deze zorg nu ook al voor een groot deel verlenen. Door ouders van jonge kinderen met een ernstige beperking. Door ouders van volwassen kinderen met een ernstige beperking. Door bejaarde ouders van volwassen kinderen met een ernstige beperking, die het idee van een paar jaar onbezorgd genieten van hun pensioen uit hun hoofd moeten zetten.

Door volwassen kinderen van chronisch zieke, dementerende of anderszins hulpbehoevende ouders, die de zorg voor hun ouders moeten combineren met de zorg voor hun kinderen. Door de partners van hoogbejaarde, steeds zieker wordende patiënten. Door broers of zussen van mensen met beperkingen.

Mantelzorg is in de eerste, tweede en derde plaats familie­zorg. Dat is beslist niet alleen maar mooi, persoonlijk en lief. Ga eens praten met oudere mensen die zijn opgegroeid in een groot gezin waarvan de ouders één dochter als het ware opzij legden voor hun oude dag. ('Ineke hoeft niet te trouwen, die zorgt voor pa en ma tot het einde.') Ga eens praten met families die nu al uitgebreid mantelzorg geven en deze eerlijk proberen te delen. ('Ik woon vijftig kilometer verder weg en ik heb tienerkinderen, ik kan niet elke dag naar pa; voor jou ligt het anders'; 'Ja, maar nu moet ik alles doen en ik stik erin, ik heb toch ook nog mijn werk en mijn huisje?') Ga eens praten met oude mensen die zich schuldig voelen omdat hun kinderen hen van hot naar haar moeten brengen, hun administratie doen en hun huis schoonmaken terwijl zij zelf bijna niets meer terug kunnen doen. Bekijk de prachtige film *Amour* waarin een broze tachtiger zijn vrouw verzorgt na een beroerte en haar uiteindelijk smooit met een kussen. En probeer dan nog eens met droge ogen te beweren dat dit allemaal heel veel fijner is dan logge, bureaucratische, professionele instellingszorg.

Mantelzorg is niet alleen maar familie­zorg. Er zijn mensen die zich spontaan bekommeren om het lot van minder bedeelde, kwetsbare medeburgers. Het gaat dan vaak om mensen die vroeger in de zorg werkten, maar nu gepensioneerd zijn en op vrijwillige basis hulp verlenen. Of het gaat om mensen met een kerkelijke achtergrond die een religieuze roeping voelen. Die laatste groep wordt van lieverlee kleiner naarmate de kerken verder leeglopen. Het is goed denkbaar dat de eerste groep sterk zal gaan groeien als een groot aantal zorgverleners in instellingen en thuiszorgorganisaties ontslag krijgt aangezegd.

Is dat eerlijk? 'We gaan u ontslaan, maar we hopen wel dat u actief blijft in de zorg en dan op vrijwillige basis, want we kunnen mensen met uw deskundigheid en uw zorgzame instelling heel goed gebruiken in de samenleving!' Als dit de richting is die we ingaan met de bezuinigingen kan dit natuurlijk op veel meer terreinen kostenbesparend werken. 'We gaan u ontslaan uit uw baan als leerkracht in het speciaal onderwijs, maar we hopen wel dat u zich op vrijwillige basis zult blijven inzetten voor kinderen met leerproblemen.' 'We gaan u ontslaan uit uw baan als politieagent, maar we hopen wel dat u onbetaald een oogje in het

Als de verzorgingsstaat niet bestond, zouden we hem morgen weer moeten uitvinden

zeil zult houden in uw buurt.' 'We zullen u missen als fractieassistent, maar we hopen vurig dat de VVD een beroep op u kan doen om uw werkzaamheden voort te zetten op onbezoldigde basis.' Zullen mensen onder de 65 bereid zijn om werk waar zij voor zijn opgeleid te blijven doen, maar dan onbetaald? Of zullen ze zich dan gekke Henkies gaan voelen, net als de opstandige leden van de Zijlstra brigade?

Goed zult u zeggen, maar hoe moet het dan wel met die bezuinigingen? Want zo schieten we natuurlijk niet op. Ronald Dworkin, de oorspronkelijke bedenker van Zijlstra's eilandexperiment, en andere liberale politiek filosofen, lossen het op met een denkexperiment dat ons mogelijk verder kan helpen. Dat experiment gaat als volgt. Abstraheer van je eigen particuliere situatie (vergeet of je slim of dom bent, man of vrouw, sterk of zwak, wel of niet begiftigd met speciale talenten). Bedenk dan hoe groot de kans is dat je dement wordt, een

dwaarslaesie oploopt of een kokosnoot op je hoofd krijgt. In deze geabstraheerde toestand gaat het dan om algemene kansen. Je bedenkt dus niet dat jouw kans om dement te worden met twee demente grootouders en twee demente ouders hoger is dan gemiddeld. Je bedenkt niet dat jij als hoger opgeleide een hoger risico hebt op borstkanker, of dat jij als sportfanaat een grotere kans hebt op ski-ongelukken en een kleinere op hart- en vaatziekten. Je denkt in termen van populatierisico's. Bedenk vervolgens hoe je zou willen worden verzorgd als het noodlot jou inderdaad treft (met welk niveau van luxe) en weeg dat af tegen je concurrerende wens om het geld te mogen houden dat je verdient met werken. En houd dan een (fictieve) eilandraad waarin je over deze kwestie gaat beslissen.

Je komt dan niet uit op demente bejaardenzorg op het niveau van wijlen prinses Juliana op paleis Soestdijk, maar je wilt wel een schone, comfortabele instelling met personeel dat behoorlijk wordt betaald en dat tijd heeft om jou naar de wc te helpen, een blokje met je te gaan wandelen en je te troosten als je verdriet hebt. Als dat betekent dat je je nu geen vakan-

tie op de Bahama's, Chanel-tas of dure Audi kunt veroorloven, dan is dat maar zo. Op vergelijkbare wijze hoef je geen 'top of the bill' ziekenhuis met een privékamer met eigen badkamer, dvd-speler bij je bed en 's werelds allerbeste chirurg voor jouw borstkanker of blindedarmonsteking. Maar je wilt wel een schoon en veilig ziekenhuis, met nette vierpersoonskamers, artsen die hun vak verstaan en prettige zorgzame verpleegkundigen voor wie hetzelfde geldt. En daar wil je graag voor betalen. Niet omdat het zo leuk is om belasting en premies te betalen, maar omdat het heel fijn is om, als je ziek wordt, zorg en hulp te krijgen waar je recht op hebt, omdat we ons daar met z'n allen voor hebben verzekerd. Omdat het verschrikkelijk is om terecht te komen in de situatie van de arme Van Miltenburg die zich permanent bezwaard voelt en elke dag dank je wel moet zeggen tegen de goedwillende zorgverleners van de Zijlstra-brigade.

Als de verzorgingsstaat niet bestond zouden we hem morgen weer moeten uitvinden, want naast de rechtsstaat en de democratie is dit een verworvenheid waar we ongelooft blij mee moeten zijn.

Noten

- 1 HTK 16 mei 2013, Verantwoordingsdebat, p. 83-4-9.
- 2 Zie ook H. Zijlstra, 'Bolle overheid kleiner maken', in *NRC Handelsblad* 15-5-2013.
- 3 HTK 16 mei 2013, Verantwoordingsdebat, p. 83-4-18.
- 4 Vergelijk Evelien Tonkens, *De bal bij de burger*, oratie Universiteit van Amsterdam, Vossius Pers, Amsterdam 2008; Thomas Kampen, Imrat Verhoeven en Loes Verplanke (red.), *De affectieve burger. Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid*, Van Gennep, Amsterdam 2013.
- 5 Zie bijvoorbeeld Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Rondje voor de publieke zaak. Pleidooi voor de solidaire ervaring*, Den Haag 2013.

Consumenten zijn geen burgers

Het kabinet kondigt aan een groter beroep te zullen doen op de zelfredzaamheid van burgers. Dat is op zich best een goed idee, maar daarvoor is het wel nodig dat de overheid ook haar eigen rol opnieuw definieert. De oproep van Halbe Zijlstra tot een overheid die zich terug moet trekken, wijst daarbij in de verkeerde richting.

MARIJKE LINTHORST

Redactielid S&D

De Bulgaren die op grote schaal zorg- en huurtoeslagen opstreken voor fictieve inwoners hebben kortstondig voor grote commotie gezorgd: de Nederlandse Staat werd als pinautomaat gebruikt. Het zou prettig zijn als deze affaire kan worden afgedaan als een incident. Slimme Bulgaren zoeken naar gaten in het systeem en arme Bulgaren werken hier graag aan mee. Les geleerd, voortaan beter opletten.

Ik vrees dat het niet zo eenvoudig is. Ook Nederlanders gebruiken de Nederlandse Staat – en daarmee de belastingbetaler – soms als pinautomaat. Een paar voorbeelden. De Nederlandse regering heeft besloten ouders te faciliteren in het combineren van werk en de zorg voor kinderen. Voor kinderen die naar een erkend kinderdagverblijf of gastouder gaan, kunnen zij een kinderopvangtoeslag aanvragen. Sommige ouders gebruiken de kinderopvangtoeslag om luxegoederen aan te schaffen. Als betaling aan het kinderdagverblijf onontkoombaar is geworden, halen zij het kind van het dagverblijf af en schrijven het in bij een nieuw kinderdagverblijf. Kinderdagverblijven

mogen, op grond van privacyregels, geen zwarte lijst aanleggen van wanbetalende ouders. Deze vorm van fraude vindt ook georganiseerd plaats. In Amsterdam werden jonge moeders actief benaderd en gestimuleerd om kinderopvangtoeslag aan te vragen. Het geld ging niet naar de kinderopvang, maar werd verdeeld tussen de moeders en de bendes.

Ander voorbeeld. De Wet Openbaarheid Bestuur (WOB) vereist dat gemeenten binnen zes weken antwoord moeten geven op vragen die burgers stellen. Blijft de gemeente in gebreke dan moet de gemeente de burger een dwangsom betalen van € 1.260. Er zijn mensen die, bijvoorbeeld in een open sollicitatie, vragen verstoppert. De verstopte vragen zijn niet bedoeld om een antwoord te krijgen, maar om de wettelijke dwangsom te kunnen incasseren. Als de gemeentebestuur de verborgen vraag niet opmerkt, trekt de betrokken burger aan de bel en kassa. Ook in deze 'handel' hebben bureautjes zich inmiddels gespecialiseerd. Het is niet wezenlijk anders dan de fraude van de Bulgaren.

Inmiddels dringt de omvang van de fraude ook door tot het grote publiek. *NRC Handelsblad* van 25 juni jl. opende met een bericht over een werkgroep die een systematische aanpak van fraude voorbereidt. Het is goed dat fraude strenger wordt aangepakt. Het minste dat burgers van de overheid mogen verwachten is dat deze zorgvuldig omgaat met de door hen betaalde belastingen. Maar het is de vraag of het voldoende is. Is het niet tijd dat er een verandering in mentaliteit te weeg wordt gebracht?

Een van de vier waarden die in het Van waarde-project naar voren kwam is 'binding'. Of, zoals Hans Spekman het verwoordde: van ik naar wij. Zo'n cultuuromslag komt niet vanzelf tot stand. Van belang is om te analyseren waarom het 'ik' zo op de voorgrond is getreden en welke factoren het 'ik' kunnen remmen en het 'wij' bevorderen. In dat proces speelt de overheid een cruciale rol.

Het mensbeeld van de overheid

Op steeds meer terreinen acht de overheid de burger zelf verantwoordelijk. Maar dat is nog maar de helft van het mensbeeld dat de overheid ons voorhoudt. Burgers zijn niet alleen zelf verantwoordelijk, we houden ze voor dat zij ook zelf het beste weten wat zij nodig hebben en hoe zij hun belangen in dezen het beste kunnen behartigen.

Dit was een van de ideologische gedachten achter de privatiseringen van de afgelopen decennia. Op de eerste plaats werd de privatisering van overheidstaken — de spoorwegen, onze energievoorziening — ingegeven door de overtuiging van een aantal partijen dat de overheid te veel taken op zich had genomen. De overheid moest zich, ook uit bezuinigingsoverwegingen, beperken tot de kerntaken. Op de tweede plaats meende men dat veel goederen en diensten goedkoper zouden kunnen worden aangeboden door het particuliere bedrijfsleven. In tegenstelling tot de overheid zijn bedrijven immers gedwongen om de concurrent vóór te blijven en dus op zoek te gaan

naar zo hoog mogelijke opbrengsten tegen zo laag mogelijke kosten. Dat leidt vaak tot innovatie. De bewuste consument is het sluitstuk: hij vergelijkt het aanbod en kiest het product dat het beste aansluit bij zijn wensen en behoeften. Voor een aantal goederen en diensten, zoals de telecom, heeft privatisering zeker gewerkt. (Al betekent dit wel vaak dat maatschappelijke kosten zoals het milieu of kinderarbeid niet in de prijs verdisconteerd worden.) Dit principe van de consument die zelf het beste product moet kiezen, wordt nu ook gevolgd in de (semi)publieke sector. En het is de vraag of calculerend gedrag op dat terrein wel wenselijk is.

Consumenten in de zorg

De kostenbeheersing in de zorg wordt volledig gestuurd door prijsprikkels. Zorgverzekeraars moeten zo scherp mogelijk inkopen, verzekeren moeten kosten en baten van de verschillende polissen tegen elkaar afwegen. De overheid heeft slechts een beperkte rol. Zij creëert de randvoorwaarden waarbinnen zorgverzekeraars moeten opereren: een voor iedereen toegankelijk basispakket en een verbod op selectie aan de poort. Om dit laatste te bewerkstelligen worden zorgverzekeraars met veel 'dure' verzekeren gecompenseerd door zorgverzekeraars met minder risico's. Met deze voorwaarden moet de toegankelijkheid en betaalbaarheid van het stelsel als geheel gegarandeerd zijn. Het lijkt een mooie constructie: de overheid stelt randvoorwaarden, daarbinnen doet de markt zijn werk.

Maar hoe werkt deze markt? Van de kant van de zorgverzekeraars worden steeds meer verzekeringen aangeboden voor een specifieke doelgroep, bijvoorbeeld voor studenten en 'young professionals'. Nu zijn er altijd al verzekeringen geweest die zich specifiek op studenten richtten, maar die verzekeringen waren gekoppeld aan het studeren zelf. Ze boden een lage premie tijdens de studie en liepen af als de student niet meer studeerde. Het belang voor de verzekeraar was gelegen in

klantenbinding. Hoogopgeleiden leven gemiddeld relatief gezond en vormen zo een aantrekkelijke doelgroep. Daar kregen de studenten geen 'bonus' voor; ze kregen (een keuze uit) polissen als ieder ander.

Bij de huidige verzekeringen voor studenten en jonge professionals is de insteek een geheel andere. De verzekeraar richt zich exclusief op de lagerisicogroep van hoogopgeleiden. De verzekerden worden vervolgens gestimuleerd om in de aanvullende verzekering alleen die zaken te verzekeren waarbij zij risico lopen. Je kunt de vraag stellen of dat erg is. Kostenbewustzijn in de zorg is goed en de overheid zorgt er toch voor dat iedere burger aanspraak kan maken op een basispakket? Dat is zo, maar het stimuleren van individueel kostenbewustzijn heeft een neveneffect. De burger wordt gereduceerd tot een consument. Een consument die vooral zijn eigen belang moet behartigen.

Deze mentaliteit is inmiddels dieper in onze samenleving geworteld dan goed voor ons is. Zij is ook zichtbaar bij bestuurders van (semi)publieke instellingen die de geleidelijke aanpassing van hun salaris aan de Balkenende-norm aanvechten bij de rechter onder de titel dat zij 'ook rechten' hebben. Het is ook onderdeel geworden van de kleine dagelijkse werkelijkheid, neem de nieuwe reclameserie van Mona. Mona produceert toetjes. In de filmpjes proberen gezinsleden elkaar te belazeren om zo het hele toetje voor zichzelf te hebben. In één filmpje heeft een jongen over het toetje een verpakking van zure kwark gezet. Als zijn broer teleurgesteld afdruipt eet hij de hele pudding alleen op. In een ander filmpje hypnotiseert een jongetje de papegaai van het gezin, die dood lijkt neer te vallen in zijn kooi. Als zijn ouders en zusjes geschokt gaan kijken eet hij razendsnel de hele pudding op. Het is ongetwijfeld grappig bedoeld, maar wat voor een mentaliteit wordt hier gepropageerd?

Nu het kabinet voor grote bezuinigingen staat zou het bevorderen van het opkomen voor het eigenbelang zich wel eens tegen het

kabinet kunnen keren. Bijvoorbeeld als het gaat om de plannen tot hervorming van de zorg, waarbij taken terug bij de gemeenschap moeten worden gelegd en uit handen van de collectief gefinancierde zorg. Het is nog maar de vraag of de consumerende burger daaraan zal meewerken.

Kort gezegd komen de plannen van staatssecretaris Van Rijn erop neer dat bij een zorgvraag eerst wordt gekeken wat de betrokkene zelf en zijn netwerk (familie, burens, vrienden) nog kunnen en dat de professionele hulp de gaten vult. Natuurlijk zijn de voorstellen ingegeven door bezuinigingen, maar ze bieden ook een kans om na te denken over nieuwe manieren om de zorg vorm te geven. Want de werkelijkheid is dat veel zorgvragers mensen om zich heen hebben die graag dingen voor ze doen.

De geest van het kortzichtige eigenbelang moet terug in de fles

Ik ben zelf ook mantelzorger. Toen mijn schoonmoeder terminaal ziek werd vonden wij het prettig dat de thuiszorg en de huisarts samen met ons in kaart brachten welke zorg er nodig was en welk deel daarvan professioneel verleend zou moeten worden. Wij kinderen zorgden voor de boodschappen en de warme maaltijden; de thuiszorg nam de persoonlijke verzorging van mijn schoonmoeder voor zijn rekening. Er was ook contact en overleg als er zorgen waren. Het voelde alsof we een team waren. Dat is de andere kant van de hervormingen: de omgeving, die vaak toch al hulp verleent, wordt erbij betrokken.

Natuurlijk moet ervoor gezorgd worden dat het evenwicht niet zoekraakt. De stellingname van Halbe Zijlstra in *NRC Handelsblad* van 15 mei jl. zou hier bijna symbool voor kun-

nen staan (voor dat zoekraken). 'Zonder overheid kunnen mensen namelijk zelf bepalen welke diensten ze aanbieden, wat de beste allocatie van middelen is en waar ze zich tegen verzekeren. Er is dan geen afgedwongen solidariteit door belangengroepen, maar echte solidariteit uit welwillendheid.' Volgens Zijlstra moet de overheid ophouden de bevolking verantwoordelijkheden uit handen te nemen. 'Alleen zo kan een nieuwe samenleving ontstaan: waar we niet onze schouders ophalen, maar de schouders eronder zetten. Waar we betrokken zijn omdat het ons aan het hart gaat, niet omdat we hiertoe verplicht worden.'

Ik betwijfel of de nieuwe samenleving die Halbe Zijlstra voor ogen staat gerealiseerd zal worden door iedereen zelf te laten bepalen welke diensten hij aanbiedt en waar hij zich tegen verzekert. De vrijwillige solidariteit is in Nederland gelukkig nog altijd groot, maar vrijwillige solidariteit zal altijd ingebed moeten zijn in collectieve solidariteit (wat Zijlstra afgedwongen solidariteit noemt). Al was het maar omdat niet iedereen een netwerk heeft. Volgens verschillende onderzoeken van het Sociaal en Cultureel Planbureau hebben verreweg de meeste burgers daar ook helemaal geen bezwaar tegen.

Een nieuwe rol voor burger en overheid

De overheid wil een groter beroep doen op de zelfredzaamheid van burgers. Op zichzelf is daar niets mis mee. Maar voor een geloofwaardig appèl op deze eigen kracht is het noodzakelijk dat de overheid ook haar eigen rol opnieuw definieert. Wat mij betreft zou de huidige rol van de overheid op een aantal onderdelen moeten worden herzien.

Op de eerste plaats moet de overheid aangeven wat voor soort eigen kracht zij van burgers verwacht. De overheid kan niet het ene moment oproepen om vooral het eigen belang na te streven en het volgende moment oproepen om je toch vooral om je naasten te bekommeren. Het is of het een of het ander. Wat mij betreft zet de overheid in op het laatste. Dat betekent dat de geest van het kortzichtige eigenbelang terug in de fles moet.

Op de tweede plaats moet de individuele verantwoordelijkheid die de overheid van burgers vraagt worden ingebed in collectieve verantwoordelijkheid. Dat betekent dat de overheid de verantwoordelijkheid neemt voor de uitvoering van taken die bij haar belegd zijn, zoals een zorgvuldige besteding van door burgers betaalde belastinggelden. Bij fraude, zoals met de kindertoeslagen, moet de overheid optreden. De toeslagen zijn met een bepaald doel verschaft. Als het geld niet aan dat doel besteed wordt, zou de overheid het moeten terugvorderen. Die verantwoordelijkheid kan de overheid niet zomaar afschuiven op de individuele gedupeerde.

Op de derde plaats moet de overheid de publieke moraal die zij van haar burgers wenst ook voorleven. Als wij het argument 'het is niet illegaal' wat mager vinden om oneigenlijk gebruik of misbruik goed te praten, dan moeten we ook de 'brievenbusconstructies' ter discussie durven stellen.

Ik haal de woorden van Halbe Zijlstra nog maar even aan: een samenleving 'waar we niet onze schouders ophalen, maar de schouders eronder zetten. Waar we betrokken zijn omdat het ons aan het hart gaat, niet omdat we hiertoe verplicht worden'. Een uitstekend idee, maar dan als burgers en overheid samen.

Het CPB vergat de kaasschaaf

In een recente scenariostudie naar de toekomst van de financiering van de zorg gaat het Centraal Planbureau nogal sterk uit van keuzevrijheid, premiedifferentie en prijsprikkels om de kosten te beperken. Maar je weet nooit precies hoe patiënten of artsen op dat soort maatregelen reageren. Waarom niet gewoon de kostenstijgingplafonds naar beneden?

WOUTER BOS

Van 2002 tot 2010 politiek leider van de PvdA

De grootste bedreiging voor de solidariteit in de zorg wordt veroorzaakt door de steeds maar doorstijgende kosten. Als er nou één boodschap is die het Centraal Planbureau erin ramt met het rapport *Gezondheid loont: tussen keuze en solidariteit*, dan is het wel deze. En gelijk hebben ze. Als we de kosten van jaar op jaar harder laten stijgen dan dat het nationaal inkomen stijgt, komt er een moment dat de samenleving (lees: de middenklasse) de overdracht van inkomen niet meer op wil brengen die nodig is om ook de meest essentiële voorzieningen voor kwetsbare mensen betaalbaar en toegankelijk te houden. Zover moeten we het niet laten komen. Voor ons sociaal-democraten, bezorgd als we zijn over solidariteit, vormt het rapport dus een belangrijke en nuttige bijdrage aan het debat over de toekomst van de zorg.

In de eerste schermutselingen in de pers over het rapport viel overigens ook meteen te zien dat het ons als sociaal-democraten niet makkelijk valt om over deze materie te discussiëren. De keuzes die het CPB aandraagt zijn dan ook vaak ongemakkelijk: moeten de eigen risico's omhoog of de premies? Moet er tussen verzekeringspolissen gedifferentieerd worden

of moeten de verzekerde pakketten zorg voor al kleiner worden?

Toch denk ik dat het goed is dat juist wij met deze vragen bezig zijn. Omdat het ons om solidariteit gaat en hoort te gaan. Bij de door Martin van Rijn voorgestelde hervormingen in de langdurige zorg zien we hoe heftig en pijnlijk de discussie kan worden als je te lang wacht met het beantwoorden van moeilijke vragen. Dan moet het debat opeens in heel korte tijd gevoerd worden en moeten pijnlijke maatregelen in een heel korte tijdspanne ingevoerd worden. Meer voorbereidings- en aanlooptijd en meer proactiviteit kan helpen om draagvlak te creëren voor dit soort ingrijpende hervormingen.

Keuzevrijheid niet zaligmakend

Ik ben dus blij dat het CPB dit rapport geschreven heeft. Maar dat betekent niet dat ik het in alle opzichten met ze eens ben. Voor een deel is mijn kritiek een echo van de kritiek die Marco Varkevisser – universitair hoofddocent bij het Instituut Beleid en Management Gezondheidszorg aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam – uitte tijdens de bijeenkomst waar

het rapport gepresenteerd werd. Zo heeft hij cruciale kritiek op het door het CPB bewieroken van de keuzevrijheid die consumenten zo graag zouden willen hebben. Varkevisser citeert uit het rapport: 'Een steeds beter geïnformeerde Nederlandse bevolking zal de kennis benutten om de eigen gezondheid te bewaken en kritisch te kiezen uit het brede aanbod van zorgaanbieders.' (p. 219) Hij stelt hier tegenover dat er het nodige onderzoek is waarin betwijfeld wordt of (veel) informatie en (veel) keuzevrijheid wel door consumenten worden gewaardeerd en/of gebruikt. Zo concludeerde Marshall al in 2003 dat 'most of the evidence [...] suggests that when this [quality] information is published, the public does not search it out, does not understand it, distrusts it and fails to make use of it'. Zwitserland is een land met een met Nederland vergelijkbaar zorgstelsel en daarover concludeerden Frank & Lamiraud in 2009: '[...] evidence suggesting that as the number of choices offered to individuals grows, their willingness to switch plans given a set of price dispersion differences, declines...', aldus Varkevisser.

Ik zou hier drie punten van kritiek aan toe willen voegen. Allereerst: ik geloof niet in het simplisme dat 'de' zorgconsument hoger opgeleid en welvarender wordt en daarom meer keuzevrijheid opeist. Dat geldt in de eerste plaats vanwege de hierboven door Varkevisser aangevoerde argumenten maar belangrijker is misschien nog wel dat het maar een deel van de werkelijkheid beschrijft. Als we bijvoorbeeld kijken naar de groep ouderen dan is de opkomst van hoogopgeleide, redelijk welvarende en langer levende ouderen inderdaad een fenomeen dat relevant is voor hoe je de gezondheidszorg het beste in zou kunnen richten. Maar Paul Schnabel had gelijk toen hij ons er een paar jaar geleden op wees dat we ook de groep 'kwetsbare ouderen' zien groeien. Het probleem bij de inrichting van de zorg is dus niet zozeer dat 'de' zorgconsument hoger opgeleid, welvarender en naar keuzes snakkend is. Het probleem is vooral dat 'de' zorgconsument niet meer bestaat en onze

bevolking steeds heterogener wordt. Waarbij het steeds minder logisch is dat de manier waarop de één zijn zorg geleverd wil zien, ook optimaal is voor een ander.

Stop de verspilling

Een tweede punt van kritiek betreft het feit dat het CPB de stijging van de kosten van de zorg kennelijk als een exogeen gegeven ziet waar niet zo veel aan te doen valt. Dat mag een methodologisch bewuste keuze zijn geweest, het is wel een kwetsbare. Immers, ondanks het feit dat we nog heel veel niet weten over wat de groei van de zorgkosten precies veroorzaakt, weten we wel dat deze groei niet 100% exogeen is. Zo spelen de prikkels in het systeem absoluut een rol. En dan hebben we het opeens over de rol van verzekeraars, de manier waarop zij wel of niet contracten sluiten en de transparantie op het gebied van kwaliteit die in dat licht node gemist wordt. Of over het feit dat prestatiebekostiging overbehandeling uitlokt en dat veel vrij gevestigde nieuwe toetreders tot het zorgsysteem hun geld verdienen met lage prijzen en hoge volumes waarvan het maar de vraag is of patiënt en samenleving daar beter van worden. Het is jammer dat dit allemaal niet of nauwelijks aan de orde komt terwijl het wel volop in discussie is.

De vraag is natuurlijk hoe je de verspilling uit het systeem haalt

Mijn laatste punt van kritiek sluit hierop aan. Als de kosten van de zorg door blijven stijgen, kan dit inderdaad tot grote solidariteitsproblemen leiden. Maar kunnen we dan echt niets doen aan die stijging? In de Verenigde Staten woedt dit debat volop en is de dis-

cussie over 'waste', verspilling, zeer actueel. Een discussie die ook naar Nederland is overgewaaid met onder andere bijdragen van Marcel Lévi (bestuursvoorzitter AMC) en Ab Klink (oud-minister) aan dit debat.

Zelf oriënteer ik me daarbij vooral op een van de eerste auteurs over dit thema, de voormalige health-goeroe van Obama en hoogleraar aan het International Health Institute, Don Berwick. Berwick verdedigt de stelling dat in het Amerikaanse gezondheidszorgstelsel sprake is van minstens 20-35% verspilling en dat het in veel andere systemen niet veel anders zal zijn. Hij onderscheidt daarbij zes categorieën van verspilling: ineffectieve zorg, slechte coördinatie en samenwerking in de zorg, overbehandeling, administratieve complexiteit, beprijzingsproblemen en – ook in de VS – fraude en misbruik.

Berwick knoopt aan zijn analyse de stelling vast dat de stijging van de zorgkosten die we voor de toekomst voorzien omdat we nog meer kwaliteit willen kunnen bieden, geheel gefinancierd zou kunnen worden uit het verminderen van verspilling. Dat is een boude stelling. En macro klopt het wellicht ook nog wel. Maar de echte vraag is natuurlijk hoe je de verspilling uit het systeem haalt.

Goochelen met premies, eigen risico's en variabele polissen – de opties die bij het CPB

vooral vigeren – doen in ieder geval niets aan het tegengaan van verspilling; ze leiden hooguit tot een andere verdeling van de beschikbare zorg en tot een anders georganiseerde (of: mindere) solidariteit.

Heel precieze ingrepen om de verspilling tegen te gaan zijn natuurlijk het beste maar ook zo moeilijk. Soms lukt het, denk aan het effect van de veranderde vergoedingen voor medicijnen op de kosten van medicijnen. Maar het nadeel van specifieke interventies is ook vaak dat ze strategisch gedrag oproepen waarmee het beoogde effect meteen weer wordt ondergraven. Denk hier bijvoorbeeld aan hoe de invoering van de prestatiebekostiging op veel plekken leidde tot lagere prijzen maar helaas ook tot hogere volumes.

Blijft over de kaasschaaf. Gewoon minder geld beschikbaar stellen. Bijvoorbeeld door de kostenstijgingplafonds uit het hoofdlijnenakkoord tussen VWS, zorgaanbieders en zorgverzekeraars vervroegd naar beneden toe bij te stellen. Dat zet in de praktijk zoveel druk op het systeem dat bestuurders en artsen wel doelmatiger moeten werken. Zo'n kaasschaaf is eigenlijk gruwelijk en een paardenmiddel dat alle bestaande afspraken op buitengewoon brute wijze doorbreekt. Maar het zou niet de eerste keer zijn dat de politiek daar toch bij uitkomt.

Standplaats: Peking

Luchtvervuiling en politiek

Door **Tabitha Speelman**

Studeerde Chinees in Nanjing en Leiden

In Peking gaan ochtendroutines net wat anders. Voordat ouders hun kind achterop de fiets of elektrische scooter zetten, kijken ze naar buiten of het mondkapje op moet. Op school controleren de leerkrachten de online luchtkwaliteitsindexen om te beslissen of de kinderen in de pauze naar buiten mogen. Expats verlaten het land en rokers grappen cynisch dat ze de giftige dampen tenminste nog door hun sigarettenfilters inademen.

De luchtvervuiling in China wordt steeds erger: de eerste maanden van 2013 worden beschreven als 'airpocalypse' en een recent onderzoek spreekt van 1,2 miljoen sterfgevallen in China in 2010 die gerelateerd zijn aan luchtvervuiling. Zelf merk ik dat ik om hoestbuien te voorkomen bij een pm_{2,5}-niveau (microdeeltjes van 2,5µm of kleiner die in je bloedstroom kunnen raken) van meer dan 300µg/m³ beter niet kan gaan hardlopen. De aanbevolen maximumwaarde van pm_{2,5}-deeltjes van de Wereldgezondheidsorganisatie is 25 µg/m³.

Hoewel de lucht er niet beter door is geworden is het feit dat mensen in 74 Chinese steden nu op hun smartphone of computer 'live' de luchtkwaliteit kunnen bijhouden een overwinning voor de Chinese bevolking. Jarenlang was de website van de Amerikaanse ambassade in Peking de enige publieke bron van actuele informatie over de luchtkwaliteit. In 2011 begonnen prominente Chinese microbloggers de Amerikaanse berichten te vertalen en te 'retweeten'. Omdat luchtvervuiling een onderwerp is dat elke Chinees aangaat kregen deze microbloggers ontzettend veel volgers. Opeens wist iedereen wat pm_{2,5}-deeltjes zijn en hoe belachelijk veel iedereen er dagelijks van binnenkrijgt.

In juli 2012 reageerde de Chinese regering nog afwijzend op de groeiende publieke druk het milieuprobleem te erkennen: ze beschuldigde de Amerikanen van inmenging in interne aangelegenheden. Die positie bleek onhoudbaar en enkele maanden later begonnen Chinese lokale overheden zelf de data online vrij te geven, nu in 74 en eind 2013 in 190 steden.

Het vrijgeven van de informatie is een belangrijke eerste stap op de weg naar het oplossen van het probleem. Een bekende milieuactivist zei laatst dat de ontwikkelingen hem hoop geven: ook andere taboes, zoals dat op het openbaar maken van data van vervuilende fabrieken, zouden op korte termijn doorbroken kunnen worden. Cruciaal hiervoor is brede steun onder de bevolking, en ook de rol van ngo's, zoals de actiegroep voor een transparanter milieubeleid waarbij de milieuactivist in kwestie werkt, wordt steeds belangrijker. 'Een paar jaar geleden waren wij verdacht en wist de regering niet wat ze met ons aanmoest. Nu sturen ministeries staatsbedrijven naar ons toe om gegevens over vervuiling aan ons voor te leggen.' De relatie tussen publiek, ngo's en de Chinese regering is verre van statisch en soms gaat verandering snel.

Helaas geldt dit niet voor elk onderwerp. Zoiets onontkoombaar als giftige lucht is moeilijk te ontkennen (hoewel dat wel lang werd geprobeerd), maar veel politiek gevoelige onderwerpen worden nog steeds uit het zicht gehouden. Een recente wetswijziging die het mogelijk maakt voor ngo's om zich direct te registreren (eerst hadden ze daar een regeringspartner voor nodig) geldt niet voor ngo's die zich met 'recht en politiek' bezighouden. Online en op straat hoor je het vaak: 'Ja, die lucht ademen de partijkaders en regeringsambtenaren zelf ook in, daarom is dat wel een prioriteit. Maar andere problemen aanpakken, zoals hun eigen privileges – ho maar!'

LEEG

VERKOOPT



Lampenwinkel in nood

S&D THEMA

STAAK DE BEZUINIGINGEN

Het leger critici van de bezuinigingspolitiek van het kabinet groeit. **PAUL TANG** legt uit dat dit vanuit PvdA-perspectief ook niet zo gek is. De sanering van de overheidsuitgaven staat centraal, geïnvesteerd wordt er niet. Kern van de sociaal-democratische zaak is werkgelegenheid en het is tijd dat voorop te gaan stellen. **WIMAR BOLHUIS** legt uit dat de ‘multiplier’ in deze crisistijd in ons nadeel werkt als we te straf bezuinigen, en toont aan dat het economisch gezien verstandiger is de EU-boete te betalen dan ons aan de 3%-begrotingsnorm te houden.

De centrale opdracht

De onderbouwing van de € 6 mrd aan extra bezuinigingen die ons in 2014 boven het hoofd hangen, is gestoeld op drogredenen. De PvdA wordt hiermee verantwoordelijk voor tienduizenden extra werklozen en moet zich afvragen of dat nu echt is waarvoor zij wil kiezen.

PAUL TANG

Econoom en oud-Kamerlid voor de PvdA

‘Het streven naar volledige werkgelegenheid blijft een centrale opdracht voor de sociaal-democratie.’ Dit beginsel is voor de PvdA relevanter dan ooit. Het leger van werklozen dreigt tussen 2012 en 2014 te groeien met 165.000, en deze dreigende voorspelling kan nog te optimistisch blijken. Hoe laat de PvdA zich als regeringspartij door dit beginsel leiden?

De groeiende werkloosheid is het nare gevolg van economische krimp; de voorspellingen zijn even slecht als de cijfers voor 2009. De investeringen door bedrijven dalen met meer dan 10% en de consumptie door gezinnen met 2%. Toen gebeurde dat in één jaar tijd, en nu dreigt dat te gebeuren in twee jaar tijd. De reactie toen en nu verschilt echter hemelsbreed. Toen heeft het kabinet de begrotingsregels losgelaten: het tekort is hoog opgelopen en er is ruimte gemaakt voor vele miljarden aan extra investeringen. Nu houdt het kabinet aan de begrotingsregels vast: er wordt gezocht naar zes miljard aan extra bezuinigingen om het financieringstekort aan de Europese eis van 3% te laten voldoen. Het resultaat toen en nu verschilt eveneens hemelsbreed.

Het kabinet-Rutte/Asscher kiest ervoor om een belangrijk instrument tot bestrijding van

werkloosheid niet in te zetten. Beide leidsmannen zullen echter tot de ontdekking zijn gekomen dat ze met lege handen staan om de neerwaartse spiraal te stoppen. Mark Rutte heeft het geprobeerd door optimisme te prediken. Het is echter geen verrassing dat de ‘groene waas’ wel tot hilariteit heeft geleid maar geen merkbaar effect heeft gehad. Lode-wijk Asscher probeert het door miljoenen vrij te spelen voor banenplannen en -plannetjes. Maar het is duidelijk dat miljoenen geen miljarden zijn: het zal geen merkbaar effect hebben. Omdat het kabinet zo wanhopig en vergeefs zoekt naar manieren om de neerwaartse spiraal te doorbreken, groeit de onrust buiten het kabinet. Ook de werkgeversvoorzitter Bernard Wientjes kiest ervoor om de begrotingsregels los te laten en roept op – even wanhopig – desnoods het tafelzilver te verkopen.

De regeringspartijen VVD en PvdA komen met uiteenlopende redenen om de keuze voor de extra bezuinigingen te rechtvaardigen. Stuk voor stuk zijn het drogredenen. Drogreden één is dat het kabinet in 2014 wel en in 2013 niet extra bezuinigt. De schaduwpremier Diederik Samsom houdt ons dit graag voor om te laten zien dat het kabinet zich niet ri-

Paul Tang *De centrale opdracht*

gide laat leiden door de geldende begrotingsregels. Hij vergeet erbij te zeggen dat in de praktijk extra bezuinigingen in het lopende jaar nagenoeg onmogelijk zijn; het is geen werkelijke keuze voor en van het kabinet.

Drogreden twee is dat Nederland door de zure appel heen moet bijten. De overheid moet nu ingrijpen om later profijt te hebben. Dit geldt voor hervormingen maar niet voor bezuinigingen. Hervormingen versterken de economische structuur en leggen de kiem voor latere groei. Bezuinigingen zullen nu de krimp versterken, zullen later niet de groei bevorderen en kunnen wachten tot betere tijden. Dat laatste verdient enige uitleg. Nederland is een land met de goede, lange traditie van gezonde overheidsfinanciën. In die traditie worden goede jaren benut om het tekort terug te dringen, in weerwil van borrelpraat hierover. Dat is zo geweest in de tweede helft van de jaren negentig en halverwege de jaren nul. Natuurlijk bieden successen uit het verleden geen garantie voor de toekomst. Ze leren wel dat economische groei een voorwaarde is voor het gezond maken van de overheidsfinanciën.

Drogreden drie is dat de Europese regels voor begrotingsbeleid nodig zijn om de euro te redden. Hiermee wordt de instabiliteit in de eurozone herleid tot spilzieke overheden. Je zou wensen dat het zo eenvoudig ligt. De instabiliteit komt echter door de verstrengeling van landen en banken waardoor landen banken omver kunnen trekken (Griekenland) en banken landen omver kunnen trekken (Ierland, Spanje). Daarom is een bankunie, met een gezamenlijk steunfonds voor individuele banken, zo essentieel en is de veelbesproken grens van 3% dat bepaald niet. Dat blijkt ook uit de aanbevelingen door eurocommissaris Olli Rehn; Frankrijk heeft extra tijd gevraagd en gekregen en Nederland heeft verzuimd om extra tijd te vragen. Kortom, het kabinet wordt de firma list & bedrog als het om deze redenen blijft vasthouden aan de extra bezuinigingen in 2014.

Nu minder en later meer bezuinigen is noodzakelijk maar niet voldoende om de problemen in de Nederlandse economie te lijf te gaan. Veel burgers, bedrijven en banken kampen met schulden of hebben te lage vermogensbuffers. Zo is er naar schatting een miljoen huishoudens met een hogere hypotheekschuld dan de woningwaarde, hebben kleine en middelgrote bedrijven niet of weinig toegang tot risicodragend kapitaal (eigen vermogen of achtergestelde leningen) en moeten banken de buffers vergroten en tegelijkertijd afschrijven op hun portefeuille aan leningen. Het gevolg is dat zij sparen om de schulden weg te werken en buffers op te bouwen.

Drogreden één is de stelling dat het kabinet in 2014 wel en in 2013 niet extra bezuinigt

Dit leidt tot de 'paradox of thrift': alle pogingen om te sparen leiden juist tot minder besparingen. Want minder bestedingen betekent minder vraag en minder groei zodat het aflossen van (nominale) schulden en het opbouwen van buffers alleen maar moeilijker wordt. De balansen van burgers, bedrijven en banken moeten evenwichtiger worden. Dit kan en zal een langdurig en pijnlijk proces zijn als er geen gerichte sanering en herfinanciering plaatsvindt. Japan is hiervan een weinig opbeurend voorbeeld geweest, en Nederland dreigt dit voorbeeld te volgen. Het kabinet lijkt zich van dit gevaar nog te weinig bewust te zijn. Het regeerakkoord is aan dit gevaar in elk geval volledig voorbijgegaan; de extra bezuinigingen maken een Japans scenario alleen maar waarschijnlijker.

Er staat veel op het spel. Nederland dreigt jaren van magere groei voor zich te hebben als we het macro-economische beleid van ex-

Paul Tang *De centrale opdracht*

tra bezuiniging op extra bezuiniging blijven volgen. Bovendien en bovenal, de werkloosheid zal verder oplopen. Grofweg zal een bezuiniging van € 6 mrd leiden tot een daling van 1,5% van het nationaal product en tot een stijging van het werkloosheidspercentage met 0,75 procentpunten. Dat komt neer op meer dan 65.000 extra werklozen. Natuurlijk is er een andere inschatting (over de multi-

plier) te maken. Dat laat onverlet dat de PvdA de verantwoordelijkheid neemt voor tienduizenden extra werklozen (en jaren van magere, Japanse groei) door te volharden in extra bezuinigingen.

De PvdA moet kiezen tussen een centrale opdracht in het beginselprogramma of afspraken uit het regeerakkoord. Die keuze is toch niet zo heel moeilijk?

Kiezen we voor krimp en schuld?

Als het kabinet de extra bezuiniging van € 6 mrd voor 2014 doorzet heeft dat waarschijnlijk sterke negatieve gevolgen voor het bbp op de korte en op de lange termijn. Politiek gezien is het zelfmoord, maar de regering zou er economisch gezien verstandig aan doen het tekort op te laten lopen en desnoods de EU-boete van € 1,2 mrd maar te betalen.

WIMAR BOLHUIS

Econoom, bestuurskundige en sociaal psycholoog

De Europese Commissie adviseert Nederland in 2014 een extra saldoverbetering door te voeren van minstens 1% van het bbp, oftewel € 6 mrd.¹ In het ergste geval krimpt het bbp en stijgt de staatsschuldquote door deze focus op het terugdringen van het begrotingstekort. De angst voor dit scenario verklaart waarom niet enkel oppositiepartijen SP en PVV zich tegen de nieuwe ombuigingen keren, maar ook de vakbonden, wegens de oplopende werkloosheid, en de werkgeversorganisaties, wegens het oplopende aantal faillissementen.² Pikant detail is dat in de concept-aanbeveling van de Commissie nog sprake was van € 7,2 mrd saldoverbetering.³ Blijkbaar is er op het laatste moment overleg geweest tussen Nederland en Europa. Het tekent de actuele discussie over de omgang met tekort en schuld, niet alleen tussen economen, maar ook tussen politici.

Het kabinet-Rutte heeft toegezegd de € 6 mrd tekortverbetering door te voeren en presenteert de invulling van de bezuinigingen en lastenverzwaringen komende Prinsjesdag.⁴

Het is een logisch gevolg van de afspraak in het regeerakkoord dat de Europese begrotingsafspraken leidend zijn.

Zowel het CPB als de Europese Commissie, de OESO, De Nederlandsche Bank en de Rabobank publiceerden de afgelopen maanden economische vooruitzichten voor 2013 en 2014 (zie tabel 1),⁵ waaruit een verslechterende trend in de voorspellingen spreekt, ook al zit de Commissie-aanbeveling van € 6 mrd er nog niet in verwerkt.⁶ Bijzonder is de positieve juni-raming van het CPB. Het Planbureau houdt de bbp-groei in 2014 op 1%.⁷

De algemene verwachting is dat het CPB in september slechtere uitkomsten — een lagere groei, een hoger tekort en een hogere schuldquote — zal publiceren. Het algemene evenwichtsmodel van het CPB gaat, door de veronderstelling dat de economie aan het einde van de kabinetperiode weer op haar structurele groeipad zit en Nederland nu duidelijk onder zijn niveau presteert (negatieve 'output gap'), uit van een aantrekkende groei in de tweede

Wimar Bolhuis *Kiezen we voor krimp en schuld?*

jaarhelft.⁸ Wordt die assumptie, zoals de afgelopen twee jaar het geval was, geen waarheid, dan moet het CPB de groeiraming in de MEV neerwaarts aanpassen.

Het krimpende bbp zorgt voor een stijgend overheidstekort en een stijgende schuldquote. Een belangrijkste oorzaak van het oplopende tekort zijn de afnemende belasting- en premie-inkomsten door de sterk afnemende economische activiteit. In 2011 kwam er € 6,8 mrd minder bij de Belastingdienst binnen dan geraamd, en in 2012 zelfs € 11,4 mrd minder. Terwijl de uitgavenkaders door de Rutte-regeringen werden gehandhaafd: in 2010 werd € 800 mln minder uitgegeven dan geraamd, in 2011 een luttele € 200 mln meer, en in 2012 een ruime € 2,5 mrd minder.⁹

Het oplopende Nederlandse overheidstekort in de afgelopen jaren is een uiting van de krimpende economie – waardoor de grondslag voor belasting- en premie-inning achteruitholt – en geen uiting van een oncontroleerbare stijging van de overheidsuitgaven. Het groeiende tekort waarschuwt dus voor het falen van de private economie, niet voor het falen van de publieke sector. Toch is het ‘eng’ terugdringen van alle overheidstekorten nu de belangrijkste doelstelling van de Europese Commissie, zonder dat zij hierbij een goede onderbouwing geeft. Wetende dat Europa zich in de slechtste economische situatie sinds de jaren dertig bevindt, is dit een doorgeschoten uitkomst van het Stabiliteits- en Groeipact.

De begrotingsmultiplier

Een macro-economische maat die inzicht geeft in de gevolgen van de ombuigingen is de begrotingsmultiplier: een vermenigvuldigingsfactor die aangeeft in welke mate het bbp verandert als de overheidsbegroting wordt veranderd. Een begrotingsmultiplier van 1 betekent dat iedere euro ombuiging op korte termijn € 1 bbp kost.¹⁰ Het CPB meent – op basis van recente econometrische studies – dat de grootte van de multiplier afhankelijk is van de conjunctuur.¹¹ De begrotingsmultiplier blijkt in de huidige recessie veel groter dan eerder gedacht en € 1 aan saldoverbeterende maatregelen kost Nederland momenteel meer dan € 1 aan bbp-ontwikkeling, ondanks het open karakter van de economie. Dat komt doordat er internationaal bezuinigd wordt, er weinig tot geen krediet wordt verschaft en huishoudens terughoudend zijn door de dreigende werkloosheid en dalende vastgoedprijzen.¹² Deze conclusie wordt gedeeld door het IMF en de Rabobank.

De Rabobank stelt dat de multiplier voor Nederland nu 1,12 is. Volgens het CPB kan de multiplier zelfs 2 zijn in een situatie van een financiële of een bankencrisis, waar Nederland tegen aan schuurt. Zo nationaliseerde de Staat onlangs de bank SNS Reaal en deed ze dit met ABN Amro in 2008, en kregen Aegon en ING kapitaalinjecties.¹³ De kredietverschaffing aan de reële economie is verstoord en zal afnemen.

Tabel 1 Voorspellingen voor het bbp, het begrotingstekort en de overheidsschuld in 2014, in de huidige jaargang 2013 gedaan door verschillende instituten

Macrocijfers 2014	CPB (maart)	Europese Commissie (mei)	OESO (mei)	DNB (juni)	Rabobank (juni)	CPB (juni)
Mutatie bbp (%)	1,0	0,9	0,7	0,5	0,8	1,0
Emu-saldo (% bbp)	-3,4	-3,6	-3,6	-3,9	-3,5	-3,7
Emu-schuld (% bbp)	75,0	75,8	-	75,3	76,0	76,3

Wimar Bolhuis *Kiezen we voor krimp en schuld?*

Internationaal gezien is de hefboom – de verhouding tussen vreemd vermogen en eigen vermogen – van Nederlandse banken erg groot en gaan de banken deze waarschijnlijk afbouwen met het oog op de grote (vastgoed) onzekerheid.¹⁴ Duidelijk is dat Nederland in de naweeën van een financiële crisis zit. De begrotingsmultiplier zal hoog zijn, misschien wel 2.

Dit betekent niet dat er nooit bezuinigd moet worden: er zijn situaties denkbaar waarin bezuinigingen het economisch herstel op korte termijn inderdaad bespoedigen.¹⁵ Dit geldt volgens het CPB als een land kampt met een crisis in de overheidsfinanciën. Dit zou

blijken uit een forse stijging van de rente op de overheidsschuld. Voor Nederland geldt dit niet: de gemiddelde effectieve rente op tienjaars staatsobligaties in 2012 was 1,9%, de laagste rentestand sinds 1960.¹⁶ En halverwege 2013 haalde de Staat nog € 2,3 mrd aan tienjaars obligaties op tegen 1,78%.¹⁷

Een voorspelling met een bescheiden begrotingsmultiplier van 1 betekent dan dat een saldoverbetering van 1% bbp op korte termijn 1% bbp-ontwikkeling kost. Wil de Nederlandse economie in 2014 groeien, dan moet het bbp autonoom dus harder groeien dan 1,0% bbp. De ramingen laten zien dat dit wensdenken is.

Tabel 2 De ontwikkeling van de staatsschuld als percentage van het bbp in 2014 bij een bbp-groei van 0,5% of 1,0%, zonder ombuiging of een ombuiging van van 1,0% bbp en verschillende begrotingsmultipliers

	Bbp (mrd €)	Schuld (mrd €)	Saldo (mrd €)	Schuld (%)	Saldo (%)
2013: Eindpunt op 31 december	600	450	-24	75,0	-4,0
2014: 0,5% bbp-groei zonder ombuiging	603	€ 474	-24	78,6	-4,0
2014: 0,5% bbp-groei, 1,0% ombuiging, multiplier = 1,0	597	468	-18	78,4	-3,0
2014: 0,5% bbp-groei, 1,0% ombuiging, multiplier = 1,5	594	468	-18	78,8	-3,0
2014: 0,5% bbp-groei, 1,0% ombuiging, multiplier = 2,0	591	468	-18	79,2	-3,0
2014: 1,0% bbp-groei zonder ombuiging	606	474	-24	78,2	-4,0
2014: 1,0% bbp-groei, 1,0% ombuiging, multiplier = 1,0	600	468	-18	78,0	-3,0
2014: 1,0% bbp-groei, 1,0% ombuiging, multiplier = 1,5	597	468	-18	78,4	-3,0
2014: 1,0% bbp-groei, 1,0% ombuiging, multiplier = 2,0	594	468	-18	78,8	-3,0

Wimar Bolhuis *Kiezen we voor krimp en schuld?*

Kiest de Europese Commissie bewust voor een krimpende Nederlandse economie? Sterker nog, kiest de Europese Commissie ervoor om de huidige generatie Nederlanders een grotere staatsschuld aan hun kinderen en kleinkinderen na te laten? Het lijkt er wel op. Een bijkomstigheid van een krimpend bbp is immers dat de staatsschuldquote stijgt: de verhouding schuld en betalingsvermogen wordt slechter. Dit komt door het 'noemer-effect'.¹⁸

Neem ter illustratie het simpele rekenvoorbeeld – zonder inflatie of uitverdieneffect – in tabel 2, waar het jaar 2013 wordt afgesloten met een bbp van € 600 mrd, een schuld van € 450 mrd en zo een schuldquote van 75,0% bbp. Vervolgens zijn er twee opties voor 2014: een groei van 0,5% bbp (€ 3 mrd) of een groei van 1% bbp (€ 6 mrd). Er wordt of niet omgebogen, of 1% bbp (6 mrd) omgebogen, waaraan vervolgens oplopende begrotingsmultiplieurs worden gekoppeld: eerst van 1,0, dan van 1,5 en ten slotte van 2,0.

Te zien is dat een (hogere) bbp-groei de staatsschuldquote zonder twijfel verbetert, maar de grootte van de multiplier is essentieel, wat de actuele discussie verklaart. Bij de zeer conservatieve schatting van een multiplier van 1 komt de staatsschuldquote in 2014 nog later uit dan zonder bezuinigingen, maar ergens tussen 1 en 1,5 is een negatief omslagpunt. De EMU-schuld als percentage van het bbp komt hoger uit dan zonder bezuinigingen, naast het feit dat de economie (bbp) krimpt en de werkloosheid hierdoor oploopt. Tabel 2 laat zien dat als de begrotingsmultiplier van Nederland momenteel wegens de

grote recessie tussen 1 en 2 is, waar het CPB, IMF en Rabobank voor waarschuwen, de schuldquote door de € 6 mrd ombuigingen eind 2014 in het ergste geval hoger uit kan vallen dan als er niets zou worden omgebogen.

Paradoxaal genoeg is de kans vrij groot dat de aanbeveling van de Commissie zal leiden tot wat de regering juist zegt te willen voorkomen via het terugdringen van het tekort: een schuldquote die dichterbij de 90% uitkomt.¹⁹ De doelstelling is onomstreden, de premier herhaalde het op 26 juni weer in het Kamerdebat: 'De overheidsuitgaven moeten omlaag, zodat uiteindelijk ook de schulden niet verder zullen stijgen.'²⁰ Hoge schuldratio's zorgen in de ogen van de regering tot een lagere bbp-groei en hogere rentes, en daarom moet het tekort omlaag.

Staatsschuld en economische groei

Er is de laatste jaren veel geschreven over het negatieve verband tussen staatsschuld en economische groei.²¹ Het CPB heeft de eerdere studies onderzocht²² en meent dat er geen bepaald schuldpercentage is (zoals boven de 90%) waarboven het groei-effect veel negatiever is. Het verband is graadueel. De beste gok die het CPB kan doen is dat een stijging van de schuldquote boven de 96% bbp met 1% bbp de economische groei met 0,059% vermindert. Een bbp-groei van 1,50% zwakt dan af tot 1,44%. Buiten de kritiek in welke richting het causale verband gaat – leidt schuldopbouw tot groei-*vertraging* of *groei*vertraging tot schuldopbouw?²³ – lijkt een relevantere conclusie dat het directe negatieve effect van ombuigingen op de bbp-ontwikkeling bij de huidige begrotingsmultiplier veel groter is en dat die ombuigingen zelfs leiden tot een hogere schuldquote zodat ook op langere termijn *groei*vertraging optreedt. Een dubbele straf die tot nadenken aanzet.

De stelling dat een oplopende Nederlandse schuldquote in de grootste crisis sinds de jaren dertig plotseling leidt tot exploderen-

Een bijkomstigheid van een krimpend bbp is dat de staatsschuldquote stijgt

Wimar Bolhuis *Kiezen we voor krimp en schuld?*

de obligatierentes lijkt sowieso volstrekt onhoudbaar. Dat de Griekse rentes in 2009 ineens omhoogschoten kwam immers omdat premier Papandreuou als een donderslag bij helder hemel bekendmaakte dat het overheidstekort al jaren vele malen hoger lag dan was gerapporteerd: -12,9% in plaats van -3,7%.²⁴ Begrijpelijkerwijs verloren financiële markten meteen het vertrouwen in de Griekse kredietwaardigheid, waardoor de rentes klapten (wat weer oversloeg naar Portugal, Spanje en Italië), met alle betalingsproblemen vandien.²⁵

Een schrikbeeld, maar de Nederlandse Staat is eerlijk en transparant over zijn tekort en zal die Griekse situatie niet meemaken.²⁶ De rente op onze staatsobligaties lijkt veel gevoeliger voor berichten over de afbouw van de monetaire verruiming door de ECB en de FED, die als crisismaatregel geldt, en dit spreekt boekdelen over toestand van de economie. Toch lijkt de Nederlandse regering meer bezorgd over haar eigen rentes, dus over de eigen bedrijfsvoering van het Rijk, dan over

de toestand van de economie en de tanende werkgelegenheid, en voert daarom saldoverbeterende maatregelen door. Dat naast monetair beleid een overheidsbegroting een complementaire, stabilisatiefunctie ten opzichte van de private economie heeft, wordt in Europa gezien als een ouderwets idee. Dit heeft verstrekkende consequenties in een tijd die grote gelijkenissen vertoont met de grote depressie uit de jaren 1930-1934.²⁷

De angst voor groeivertraging en rente-explosie is maar moeilijk te begrijpen, aangezien de schuld van de Nederlandse Staat houdbaar is. Het CPB, geleid door de onderdirecteuren, meldde vorige maand gewoon weer dat Nederland zonder grote additionele maatregelen binnen één decennium tot na de kabinetsperiode een prudent niveau van de overheidsschuld komt.²⁸ Het planbureau adviseert ook de schuld op de langere termijn naar een houdbaar niveau te brengen, aangezien het in lijn is met het streven naar houdbare overheidsfinanciën met het oog op de vergrijzing.

Tabel 3 De OESO-landen die in 2013 een hogere brutoschuld hebben dan Nederland (een andere definitie dan de EMU-schuld, vandaar dat de Nederlandse schuld in deze tabel hoger uitkomt)

OESO-land	Brutoschuld (% bbp)	OESO-land	Brutoschuld (% bbp)
Japan	228,4	Verenigd Koninkrijk	109,1
Griekenland	183,7	Eurogebied (M)	106,4
Italië	143,6	België	104,7
Portugal	142,8	Spanje	97,8
Ierland	129,3	Hongarije	88,9
IJsland	128,6	Duitsland	87,9
Frankrijk	113,5	Oostenrijk	86,8
OESO (gemiddelde)	111,9	Canada	85,2
Verenigde Staten	109,1	Nederland	84,2

Bron: Economic Outlook juni 2013

Wimar Bolhuis *Kiezen we voor krimp en schuld?*

Het CPB vindt de huidige schuldquote een logisch gevolg van de crisis: ingrepen in de financiële sector, het krimpende bbp, lagere belastinginkomsten en hogere werkloosheidsuitgaven. In historisch perspectief is de situatie ook niet uniek. De Nederlandse schuldquote steeg sterker na de olieprijschok in 1973 en was hoger na de crisis van de jaren dertig en de Tweede Wereldoorlog. Tabel 3 toont dat onze schuld in internationaal perspectief nu ook niet hoog is.

Het CPB vraagt aandacht voor de voordelen van de schuldtoename sinds 2008: de overheid kan door schuldopbouw tijdelijke economische schokken opvangen en de kosten over de toekomst uitsmeren. Het alternatief – een onmiddellijke reactie in de vorm van bezuinigingen en lastenverhogingen – kan de productiedaling verscherpen en extra werkloosheid veroorzaken. Gedurende recessies kan de economie extra gevoelig zijn voor het budgettaire beleid. Door schokken in eerste instantie op te vangen in de schuld kan de economische doorwerking van de beleidsreactie worden uitgesteld tot een moment dat deze kleiner is.²⁹ Het CPB adviseert dat het overheidsbeleid zich richt op vergroting van duurzame groei, aangezien een stijgend bbp via het noemeref-

fect de schuld gemakkelijk houdbaar maakt (zoals ook blijkt uit tabel 2).

De logica van de financiële markten

De belangrijkste vraag voor de Europese Commissie is nu: waar letten financiële markten op bij het beoordelen van de kredietwaardigheid van landen? Is dat het begrotingstekort, de schuldquote of de economische groei? Een pijler achter het beleid van de Commissie en de Nederlandse regering is dat begrotingstekorten moeten worden teruggedrongen om lage obligatierentes veilig te stellen. In de kern is het idee dat als de kapitaalverschaffer weinig risico loopt zijn lening plus rente terug te ontvangen door een klein tekort, hij genoeg zal nemen met een lage rente.

Maar als grote saldoverbeteringen, met als doel terugdringing van het overheidstekort, leiden tot een krimp van het (potentiële) bbp, tot een hogere werkloosheid en tot een hogere schuldquote, is het dan realistisch te veronderstellen dat een kleiner overheidstekort de belangrijkste vertrouwensfactor voor financiële markten is?

Verschillende economen beargumenteren dat dit niet het geval is.³⁰ Het belangrijkste is

Tabel 4 *Economische actoren en hun conditionele verwachtingen voor een besluit tot investering*

Economische actor	Conditionele verwachting voor het besluit tot investering
Bank	Hogere inkomsten van de debiteur in de toekomst dan de in rekening gebrachte rente en aflossing
Bedrijf	Hogere winsten uit kapitaal in de toekomst dan de te betalen rente en aflossing
Huishouden	Hogere inkomsten uit arbeid in de toekomst dan de te betalen rente en aflossing
Overheid	Hogere inkomsten uit belastingen in de toekomst dan de te betalen rente en aflossing

Wimar Bolhuis *Kiezen we voor krimp en schuld?*

dat Nederland een solide reputatie heeft, een schuldquote die ruim onder het gemiddelde van de eurozone ligt, een groot overschot van 8,75% op de lopende rekening, een spaaroverschot in de particuliere sector om de overheidslasten in de toekomst te financieren, en ruim voldoende structurele hervormingen op de zorg, sociale zekerheid, arbeidsmarkt en woningmarkt om houdbare overheidsfinanciën te hebben. Maar juist al deze vertrouwenwekkende eigenschappen kunnen negatief worden beïnvloed door aanvullende bezuinigingspakketten: een aantasting van het solide begrotingsbeleid, een sterker stijgende schuldquote en te weinig structurele hervormingen omdat de potentiële economie inzakt.

Zorgelijk is dat de huidige koers van de Commissie ten koste kan gaan van de potentiële groeimogelijkheden van onze economie. Enerzijds omdat van een te grote werkloze beroepsbevolking, vooral de jeugd, de arbeidsproductiviteit een lange tijd niet wordt ontwikkeld ('hysterese') en een stijgende productiviteit per arbeidskracht een essentiële voorwaarde is voor economische groei op langere termijn.³¹ Maar vooral omdat de hoeveelheid investeringen door het perspectief van krimp afneemt, ondanks lage rentes, en dit de productiecapaciteit van Nederland op langere termijn verlaagt.

De berichtgeving dat de bedrijfsinvesteringen in de eerste maanden van 2013 telkens met ongeveer 10% afnamen ten opzichte van een jaar eerder, in maart zelfs met 14,1%, is een teken aan de wand.³² Tabel 4 laat zien waarom banken, bedrijven en huishoudens een perspectief van welvaarts groei nodig hebben om te investeren: er moet meer worden terugbetaald dan enkel het af te lossen bedrag, er moet ook rente worden betaald. In de sociale wetenschappen weten we dat het kortetermijnperspectief voor een investering belangrijk is, aangezien mensen geen perfect rationele wezens zijn en zij bij keuzes in een omgeving van risico, onzekerheid en imperfecte informatie erg veel waarde hechten aan

het nu ('kortzichtigheid').³³ Het zicht op krimp, faillissement en werkloosheid werkt onder andere via de 'availability bias', 'loss aversion' en 'risk aversion' (te) negatief door op de beslissingen tot kredietverschaffing of investering.³⁴ Banken, bedrijven en huishoudens bewaren liever een appeltje voor de dorst, maar omdat er collectief gespaard (of afgelost) wordt neemt het aantal geldstromen af, dalen inkomsten en salarissen en krimpt het bbp.

De PvdA moet modernisering van het Stabiliteits- en Groeipact voorstellen

Een aanvullend probleem waardoor de langetermijngroei van Nederland gehinderd wordt, is dat onze bankensector, die de leningen moet verstrekken aan huishoudens en bedrijven, sinds de kredietcrisis in zwaar weer zit. De aangetaste betaalcapaciteit van huishoudens, bedrijven en overheid laat het kredietrisico stijgen.³⁵ De verliesratio van bedrijfskredieten (commercieel vastgoed) neemt toe, maar de grote stijging zit bij de hypotheek van huishoudens.³⁶ Om toekomstige afschrijvingen op te vangen treffen banken steeds meer voorzieningen. Toch hebben banken hun verliezen vermoedelijk nog onvolledig genomen. Dit is problematisch omdat uitstel van opschoning van bankbalansen de financiële crisis langer laat doorslepen en de kredietverstrekking aan de particuliere sector langjarig onder druk zet. Naast het afdekken van de portefeuille risico's moeten Nederlandse banken zoals gezegd op hetzelfde moment hun relatief hoge hefboom afbouwen.

Wat volgt is een extra rantsoenering van kredietverlening aan huishoudens en bedrijven.³⁷ De rantsoenering wordt verder ver-

Wimar Bolhuis *Kiezen we voor krimp en schuld?*

sterkt omdat buitenlandse kredietaanbieders zich uit Nederland hebben teruggetrokken. Dit toont aan dat er in Nederland al enige tijd sprake is van een imperfecte kapitaalmarkt. Bij een imperfecte kapitaalmarkt krijgen zelfs debiteuren die met reden bereid zijn een rente boven de marktprijs te betalen geen lening door kredietrantsoenering.³⁸ Banken verschaffen de goede bedrijfsfinancieringen, zoals overbruggingskredieten, of de starterhypotheken aan huishoudens niet optimaal. De kapitaalmarkt faalt waardoor de particuliere sector niet tegen haar toekomstig inkomen kan lenen, zoals verondersteld in de markt efficiëntiehypothese.³⁹ 'Goede' bedrijven gaan op de fles en gezinnen met een goede toekomst kunnen geen woonhuis financieren.

De consequentie van een imperfecte kapitaalmarkt is dat inmenging van de overheid welvaartswinst op kan leveren, omdat de overheid nu bij hoge uitzondering doelmatiger leningen kan verstrekken aan consumenten en producenten, zoals zelfs de conservatieve econoom Barro concludeerde in de uitwerking van het ricardiaanse equivalentietheorema.⁴⁰ Dat roept de vraag op of we niet naar een investeringsbank toe moeten, maar dat terzijde.

Dan maar de boete betalen?

Wil men de Nederlandse economie weer laten groeien en het potentiële bbp versterken, dan moet de focus van de Europese Commissie verschuiven. Weg van de makkelijke tekort- en schuldnormen naar groeiversterking en structurele hervormingen. Overheidstekorten hebben een functie als de particuliere sector het zeer moeilijk heeft: zo was het gemiddelde tekort in de jaren tachtig 5,0% (!).⁴¹ De Commissie verandert haar boodschap heel langzaam door nu de nadruk te leggen op *structurele* ombuigingen ter waarde van € 6 mrd, zeer verstandig met het oog op de vergrijzing (denk aan AOW-ingrepen), maar dit neemt niet weg dat de snelle ombuiging in 2014 sterk

negatieve gevolgen kan hebben voor de bbp-ontwikkeling op korte en lange termijn.

Zoals Van Ewijk, De Mooij en Tang in 2002 al schreven: het huidige Stabiliteitspact is 'dom', aangezien het niet voldoet aan de twee eisen van een robuust begrotingsbeleid: een stabiliserende rol in de conjunctuur op de korte termijn en het dienen van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. 'Het Stabiliteitspact lijkt vooral te dienen om de handen van nationale politici te binden. Hierdoor vervult de EU een oneigenlijke rol, die een zware hypotheek op de EU kan leggen.'⁴² Dit lijkt nu precies te zijn wat er gebeurt.

De vraag dringt op of de regering er onder de huidige omstandigheden niet beter aan zou doen om de EU-boete van € 1,2 mrd (0,2% van het bbp) te betalen dan om € 6 mrd om te buigen.⁴³ Toch is dit alternatief — dat geen negatief effect heeft op het bbp, geen werkloosheid veroorzaakt en de schuldquote waarschijnlijk minder ophooft — nog niet in de discussie gebracht. Begrijpelijk, want hoewel de boetebetaling binnen de afspraken van het Groei- en Stabiliteitspact valt, zou het een bom leggen onder de politieke verhoudingen in Europa (en binnen het kabinet onder de verhouding van de PvdA met de VVD).

De € 6 mrd aan ombuigingen is, zoals door Wouter Bos al is gezegd, economisch onverstandig, maar politiek begrijpelijk.⁴⁴ De PvdA-fractie lijkt zich binnen haar mogelijkheden te hebben ingespannen het bedrag omlaag te praten. De oorspronkelijke € 7,2 mrd is naar € 6 mrd verlaagd door de Commissie en de regering heeft besloten aan die € 6 mrd vast te houden, onafhankelijk van de tekortcijfers die uit de MEV-raming gaan komen. In een kabinet met de VVD is dit een prestatie. Maar dit neemt niet weg dat de PvdA in de toekomst een modernisering van het Stabiliteits- en Groeipact zou moeten voorstellen. Want de toepassing van de Europese begrotingsregels blijkt onvoldoende maatwerk te bieden in tijden van grote economische tegenslag en

Wimar Bolhuis *Kiezen we voor krimp en schuld?*

blijkt de situatie van lage groei, schuld en tekort zelfs te verergeren. Er zijn al opties genoemd om het maximale tekort van eurolanden te koppelen aan hun prestaties betref-

fende de handelsbalans, werkloosheid of (relatieve) hoogte van de obligatierente. Mischien een punt voor de verkiezingen voor het Europees Parlement op 22 mei 2014?

Noten

- 1 Europese Commissie, *Aanbeveling van de Raad om het buitensporig overheidstekort in Nederland te verhelpen*, 29 mei 2013.
- 2 Zoals FNV-voorzitter Ton Heerts aangaf in het interview met presentator Twan Huys op 19 juni in de uitzending van *Nieuwsuur*.
- 3 *De Volkskrant*, 'Brussel hoopte eigenlijk op Nederlandse bezuinigingen van 7,2 miljard', 29 juni 2013.
- 4 Zoals aangegeven in de Hoofdlijnenbrief die minister Dijsselbloem, mede namens de minister-president, de vice-minister-president en de minister van Economische Zaken, op 13 juni naar de Tweede Kamer stuurde.
- 5 Zie Centraal Planbureau (2013), 'Werkloosheid loopt flink op; Begrotingstekort boven 3%', *Centraal Economisch Plan 2013*; De Nederlandsche Bank (2013), 'Economische Ontwikkelingen en Vooruitzichten', juni 2013 / nr. 5; Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2013), *OECD Economic Outlook*; Rabobank (2013), 'Economisch kwartaalbericht; juni 2013'; Centraal Planbureau (2013), *Juniraming 2013; Economische vooruitzichten 2013 en 2014*, CPB Policy Brief 2013/06.
- 6 Met dank aan Tim Legierse en Theo Smid van de Rabobank voor het delen van het basispad van de Rabobank, aangezien in het Economisch Kwartaalbericht enkel de resultaten inclusief € 6 mrd zijn verwerkt. De Rabobank heeft gewerkt met een multiplier van 0,75; zou er gewerkt zijn met een multiplier van 1 of hoger dan werd het beeld 'nog minder rooskleurig'.
- 7 CBS (2013), *Tweede Raming eerste kwartaal 2013: economie krimpt 0,4 procent*, Publicatie CBS, dinsdag 25 juni 2013.
- 8 Zie bijvoorbeeld CPB (2010), 'Saffier II; 1 model voor de Nederlandse economie, in 2 hoedanigheden, voor 3 toepassingen', CPB Document 217; of CPB (2011), 'Potentiële groei en evenwichtswerkloosheid', CPB Achtergronddocument.
- 9 Zie de Financieel Jaarverslagen Rijk van 2010, 2011 en 2012. Hierin wordt jaarlijks een overzicht gegeven van het handhaven van de inkomsten- en uitgavenkaders.
- 10 Zie Centraal Planbureau (2013), 'Werkloosheid loopt flink op; Begrotingstekort boven 3%', *Centraal Economisch Plan 2013*, p. 17.
- 11 Het CPB wordt stelliger in zijn mening. In het CPB Achtergrond Document *Begrotingsmultipliers; Overzicht van recente empirische studies* (2011) van Suyker kwam minder sterk naar voren wat de multiplier zou zijn. Vooral de tabel van de OESO sprong in het oog, waarin lagere multipliers werden gepresenteerd en waarin vooral duidelijk werd dat hogere (indirecte) belastingen en bezuinigingen op uitgaven om het tekort te verbeteren minder negatieve effecten op de bbp-ontwikkeling hadden dan het terug-
- schroeven van de overheidsconsumptie. Maar Suyker vermeldt een aantal onderzoeken waaruit blijkt dat de multiplier hoger is in tijden van recessie: Auerbach, A.J. en Y. Gorodnichenko, 2011, *Fiscal multipliers in recession and expansion*, NBER working paper No. 17447; Woodford, M., 2011, 'Simple Analytics of the Government Expenditure Multiplier', *American Economic Journal: Macroeconomics*, 3(1), p. 1-35, januari.
- 12 Zie Olivier Blanchard en Daniel Leigh (2013), 'Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers', IMF Working Paper 13/1, International Monetary Fund (IMF); Hans Stegeman en Shahn Kamalodin (2013), 'Mind the fiscal speed limit; February 2013', Rabobank.
- 13 Rijksoverheid (2013), 'De Nederlandse Staat nationaliseert SNS REAAL', *Nieuwsbericht* 1 februari 2013.
- 14 Centraal Planbureau (2013), 'CPB Risicorapportage Financiële Markten 2013', *CPB Notitie* 30 mei 2013.
- 15 De zogenaamde 'expansio-nary fiscal consolidation hypothese', uitgaande van een 'negatieve' multiplier. Tot kort werd deze hypothese breed verdedigd met een artikel van Alesina en Perotti (1995), 'Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Economies', *Economic Policy*, nr.21, pp. 207-247. Maar Perotti heeft onderkend dat de studie methodologische problemen had en heeft nieuwe resultaten gepubliceerd: Perotti twij-

Wimar Bolhuis *Kiezen we voor krimp en schuld?*

- felt nu aan de expansionary fiscal consolidation hypothese en de toepasbaarheid op eurolanden die niet zelf rentes en wisselkoersen kunnen aanpassen in periodes van neergaande conjunctuur. Met dank aan de studie van Suyker (2010) over begrotingsmultipliers.
- 16 Zie het Financieel Jaarverslag Rijk 2012 (2013) en het persbericht 'Heropening 10-jaarslening brengt € 2,320 miljard op' van het Agentschap van de Generale Thesaurie (2013), 28 mei 2013.
- 17 Agentschap van de Generale Thesaurie (2013). 'Heropening 10-jaarslening brengt € 2,320 miljard op'. Persbericht 28 mei 2013.
- 18 De staatsschuldquote is de schuld (teller) gedeeld door het bruto binnenlands product (noemer): als het bbp krimpt bij een normale ontwikkeling van de staatsschuld stijgt de quote.
- 19 In de Miljoenennota 2013 krijgt het onderzoek van de economen Reinhart en Rogoff, waarin wordt gesteld dat landen een overheids-schuld hoger dan 90% bbp gemiddeld 1,2% lagere economische groei ondervinden, nog een prominente plaats op pagina 13. De regering uit haar onrust over negatieve groei-effecten. Ook stelt Rutte I dat 'de begrotingstekorten nog niet voldoende zijn om de overheidsschulden te stabiliseren'. Men gaat er dus vanuit dat lagere tekorten tot lagere overheidsschulden moeten leiden. Even verderop wordt verondersteld dat de hogere schulden de reden waren voor het vertrouwens-verlies van de financiële markten.
- 20 Premier Rutte bij het debat over de aanbevelingen van de Europese Commissie voor Nederland om miljarden extra te bezuinigen (inclusief juni-raming CPB) op 26 juni 2013.
- 21 De twee invloedrijkste studies op dit gebied zijn waarschijnlijk die van Reinhart en Rogoff (2010), 'Growth in a Time of Debt', *NBER Working Paper*, nr. 15639; en van Cecchetti, Mohanty en Zampolli (2011), 'The real effects of debt', *BIS Working Papers*, nr 352. Overigens groeit het Nederlandse bbp in het onderzoek van Reinhart en Rogoff met een schuld van 90% nog met 2% per jaar, veel sterker dan de andere landen.
- 22 Zie Centraal Planbureau (2013), 'Naar een prudent niveau van de overheidsschuld', *CPB Policy Brief 2013/5*. Vooral pagina 7 tot en met 13 behandelen de relatie tussen schuld en groei.
- 23 Het veelgehoorde argument van de Amerikaanse econoom en Nobelprijswinnaar Paul Krugman.
- 24 Voor een goed overzicht zie de website www.europa-nu.nl
- 25 CPB (2011), 'Europa in crisis; Het Centraal Planbureau over schulden en de toekomst van de Eurozone'.
- 26 Zie bijvoorbeeld de 'Outlook 2013', waarin het Agentschap van de Generale Thesaurie keurig aan de financiële markten meldt hoe het tekort en de schuld zich ontwikkelen en welke stappen er in 2013 zullen worden gezet om te herfinancieren. Nederland doet er alles aan om consistent en betrouwbaar richting financiële markten te opereren om het vertrouwen te behouden.
- 27 Op basis van CBS (2013), *Nationale rekeningen; historie. Volumemutaties (%) van het BBP en de mededeling Tweede raming eerste kwartaal 2013: economie krimpt met 0,4%* van 25 juni 2013. De crisis van de jaren tachtig telde twee krimpjaren: -0,8% in 1981 en -1,2% in 1982. De crisis van de jaren dertig telde drie jaren van krimp: -1,3% in 1930, -3,6% in 1931, -1,1% in 1932 en -1,0% in 1934. In het tussentijdse 1933 kende Nederland een groei van 0,4%. De waarheid is dat de huidige crisis de jaren tachtig in omvang al voorbij is: -3,7% in 2009, -1,2% in 2012 en naar verwachting een krimp van -1,0% in 2013. De Nederlandse economie zal in 2014 waarschijnlijk ook krimpen na de laatste neerwaartse bijstelling van de economische groei in 2013 en het eerste kwartaal van 2014.
- 28 Zie Centraal Planbureau (2013), 'Naar een prudent niveau van de overheidsschuld', *CPB Policy Brief 2013/5*. Overigens greep VVD-fractievoorzitter Halbe Zijlstra deze studie aan om in *Het Financieele Dagblad* te roepen dat het CPB ook om extra bezuinigingen vroeg. Niets is minder waar als men de studie leest. Het CPB waarschuwt juist voor de negatieve kortetermijngevolgen van ombuigingen en stelt dat de Nederlandse schuld houdbaar is en zelfs positieve kanten heeft, zoals het eerlijk verdelen van de kosten van een heftige crisis over de tijd en het behoud van werkgelegenheid. Op termijn moet de schuldratio wel worden afgebouwd, maar zoals het CPB laat zien gebeurt dit vooral door langetermijngroei. Saldoverbeteringen dragen erg weinig bij. De VVD zou er beter aan doen zich te richten op de economische groei in plaats van op het tekort, en voortaan zou Zijlstra een studie van het CPB wellicht eerst moeten lezen voordat hij deze voor politiek gewin gebruikt.
- 29 Hier refereert het CPB aan de grootte van de begrotingsmultiplier, die afhankelijk is van de stand van de conjunctuur.

Wimar Bolhuis *Kiezen we voor krimp en schuld?*

- Het tekort terugdringen in een tijd van hoogconjunctuur heeft minder negatieve economische gevolgen.
- 30 Het beste stuk hierover komt waarschijnlijk van Kamalodin, S., Piljic, D., & Stegeman, H. (2013), 'Vijf argumenten voor begrotingsrust', *Me Judice*, 26 februari 2013.
- 31 Hysterese: de kwaliteiten van arbeidskrachten die lange tijd niet werken, in dit geval door de olopende en aanhoudende werkloosheid, verouderen en worden niet gemoderniseerd, waardoor de productiecapaciteit van de economie op lange termijn lager uitkomt.
- 32 CBS (2013), 'Krimp bedrijfsinvesteringen minder groot', *Conjunctuurbericht*, 20 juni 2013.
- 33 Wetenschappers als Tversky, Kahneman en Thaler hebben vele artikelen over dit onderwerp geschreven. Een economisch boek waarin deze perspectieven worden geïntegreerd is van Barr (2001), *The Welfare State as Piggy Bank; Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*, Oxford University Press.
- 34 Zie voor een goed overzicht het boek van Kahneman (2011), *Thinking, fast and slow*, Londen: Penguin Books.
- 35 CPB (2013), *CPB Risicorapportage Financiële Markten 2013. Op verzoek van de Tweede Kamer*, 30 mei 2013.
- 36 De Nederlandsche Bank (2013), *Overzicht Financiële Stabiliteit*, voorjaar 2013.
- 37 De groeiafname van de zakelijke kredietverlening wordt veroorzaakt door een combinatie van minder kredietaanvraag en aanscherping van de kredietvoorwaarden. Van der Veer schat dat aanscherping van de voorwaarden de jaarlijkse zakelijke kredietgroei in Nederland sinds medio 2009 met 1 tot 3%-punt heeft gedrukt. Zie K. van der Veer, 2013, 'Banken beperken zakelijke kredietverlening', *ESB*, 98 (4651), pp. 10-12. Overgenomen van de CPB *Risicorapportage Financiële Markten 2013*.
- 38 Zie voor een goede illustratie Stiglitz en Weiss (1981), 'Credit rationing in markets with imperfect information', *The American Economic Review*, pp. 393-410.
- 39 Er is veel geschreven over imperfecte kapitaalmarkten. Zie bijvoorbeeld Heller en Starr (1979), 'Capital Market Imperfection, the Consumption Function, and the Effectiveness of Fiscal Policy', *The Quarterly Journal of Economics*, 93 (3), pp 455-463.
- 40 Barro (1974), 'Are Government Bonds Net Wealth?', *Journal of Political Economy*, 82 (6), pp. 1095-1117.
- 41 Zie de Excel-bijlage 2 van het Centraal Economisch Plan (2013): *Kerngegevens voor Nederland*.
- 42 Van Ewijk, De Mooij en Tang (2002), 'Dom Stabiliteitspact', *ESB*, 87e jaargang, nr. 4381, pagina 780, 1 november 2002.
- 43 Uit de brief 'Verzoek nadere toelichting regels Stabiliteits- en Groeipact' die minister van Financiën De Jager op 23 april 2012 naar de Kamer stuurde blijkt dat de boete tot maximaal 0,5% bbp per jaar kan oplopen, oftewel € 3 mrd, als Nederland blijvend niet aan aan de aanbevelingen zou voldoen. Over het opleggen van de boete vindt besluitvorming plaats in de Raad middels gekwalificeerde meerderheidsbesluitvorming.
- 44 Wouter Bos bij Knevel en Van den Brink op 21 juni 2013.



Poolse arbeiders pellen tulpenbollen, juli 2009

S&D THEMA

SLECHT WERK BETER MAKEN

Het is tijd voor robuuste meningen over wat goed werk is. Wie de casus van bloemengothandel Sierafor tot zich door laat dringen, zoals **HENDRIK NOTEN & TOM PLAT** deden, ziet dat de onderkant van de arbeidsmarkt in Nederland tamelijk rot is. Werkgevers die een beetje handig zijn hebben vrij spel met de arbeidsvoorwaarden.

Oplossingen zijn er ten minste in drie richtingen.

HARKO VAN DEN HENDE wil meer specifiek nationaal beleid en gelooft niet in een grote Europese oplossing.

WILL TINNEMANS wil een betere begeleiding van werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt via 'Werkwinkels' met advies en ondersteuning.

MARTIN OLSTHOORN wil vaste en losse contracten meer op elkaar laten lijken.

De Sierafor samenleving

Veel mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt worden ingehuurd via schimmige constructies waarbij ze van de een op de andere dag ontslagen kunnen worden. Het is lastig hier via beleid en regelgeving iets aan te doen. Wat wel zou helpen is als bij ons allemaal tussen de oren komt dat we deze arbeidsomstandigheden niet willen.

HENDRIK NOTEN & TOM PLAT

Stagiair respectievelijk medewerker bij de WBS, beiden bezig met onderzoek naar uitbestedingspraktijken

Op 16 november 2012 krijgen 37 medewerkers van bloembinderij Sierafor te horen dat ze worden ontslagen en per direct op non-actief zijn gesteld. Terwijl ze hun kluisjes leegmaken zien ze een bus Polen arriveren die de werkzaamheden overnemen. Het voormalige personeel is niet van plan zich zomaar bij het ontslag neer te leggen en spant samen met de FNV een rechtszaak aan tegen het ontslag. Wroeging tegenover de Polen is er 'allerminst', tegen de directie des te meer.¹

Terecht, zo blijkt drie maanden later als de ontslagvergunning door het UWV wordt geweigerd. In hoofdstuk 7 paragraaf 6 van het 'Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen 1945' wordt aangegeven dat 'ontslagaanvragen niet worden gehonoreerd wanneer die bedoeld zijn om vaste werknemers te vervangen door flexibele medewerkers, zonder dat de aard en de omvang van de werkzaamheden wijzigen en er dus feitelijk geen sprake is van verval van arbeidsplaatsen en er evenmin sprake is van fluctuaties in het werkaanbod die het vervallen van arbeidsplaatsen eventueel wel kunnen rechtvaardigen.'² Het UWV acht niet bewezen dat de werkzaamheden

wezenlijk zijn veranderd, volgens zijn analyse is het vaste personeel (via een derde partij) vervangen door flexibel personeel zonder geldige bedrijfseconomische redenen.

Sierafor verdedigt zich door te stellen dat de financiële situatie uitermate zorgelijk is. Zo is in 2012 een verlies van € 2,23 mln geleden. Om de crisis het hoofd te bieden heeft Sierafor zich daarom vanaf 2007 al toegelegd op het uitbesteden van werkzaamheden aan de firma Ruigrok, die voornamelijk met Polen werkt. De productiekosten van de boeketten die Sierafor zelf vervaardigt liggen namelijk 60% hoger dan die van het uitbestede deel. Dit heeft ertoe geleid dat 94% van het werk al werd uitbesteed aan de firma Ruigrok. Volgens de Sierafor-directie een 'gecertificeerde reguliere Nederlandse onderneming', volgens het voormalig personeel een 'onderneming die stukloon hanteert en de cao bloemen- en planten-groothandel probeert te omzeilen'.³

De directie van Sierafor stapt naar de kantonrechter om het UWV-besluit aan te vechten. Op 17 april wordt – tegen de verwachting in – de ontbinding van de arbeidsovereenkomsten alsnog goedgekeurd. De rechter acht

Hendrik Noten & Tom Plat *De Sierafor samenleving*

bewezen dat de financiële nood waarin het bedrijf verkeert groot genoeg is om de ontslagen te legitimeren. Verder acht hij het niet bewezen dat de constructie louter bedoeld is om het werkgeverschap te ontduiken. Wel laat de rechter optekenen dat hij zich realiseert dat dit soort uitbestedingspraktijken de rechten van werknemers ernstig kunnen uithollen.⁴ De vele tamtam van de FNV rondom deze casus, de uitspraak van het UWV, de Kamerbrief van Lodewijk Asscher (24 april 2013) en de dubbelzinnige boodschap van de rechter maken van Sierafor een interessante casus om in het bredere perspectief van veranderende arbeidsverhoudingen te plaatsen.

(Schijn)constructies

De laatste jaren verschijnen er continu nieuwe soorten arbeidsrelaties die de klassieke werkgever-werknemer verhouding omzeilen: uitzendwerk, payrolling, zzp'ers in loondienst (schijnzelfstandigheid), doorleenconstructies al dan niet via een Public Limited Company (PLC)... Hoewel tijdelijke en flexibele arbeid altijd hebben bestaan, denk alleen maar aan dagloners in de landbouw, heeft de twintigste eeuw zich vooral gekenmerkt door de ontwikkeling naar een vaste(r) arbeidscontract.

Maar vanaf eind jaren tachtig kwam een omslag op gang waarin men van de geïntegreerde onderneming waarbinnen alle zaken 'inhouse' geregeld waren, langzaam overging naar een zogenaamde netwerkonderneming. Veel zaken die niet tot de corebusiness behoorden werden bij andere partijen belegd: de catering, de schoonmaak, de beveiliging, de ICT et cetera. De kernactiviteit van de onderneming bleef lange tijd wel stabiel. Ook werd het gebruikelijker personeel tijdelijk in te huren, zeker vanaf de invoering van de Flexwet eind jaren negentig.

Nu contracting, payrolling en zzp'ers om de hoek zijn komen kijken, is het ook mogelijk om de 'core' uit te besteden. Deze nieuwe typen arbeidsrelaties worden veelal gebruikt

om de loonkosten te drukken, waarbij steeds vaker de risico's die horen bij het ondernemerschap, op werknemers worden afgewenteld. Voor veel van dit werk kunnen werkgevers dankzij flexibele constructies 'voor jou tien anderen' aannemen.

De uitbestedingsconstructie die Sierafor gebruikte noemt men 'contracting'. Daarbij worden geen werknemers in dienst genomen, maar wordt een opdracht uitgeschreven voor een bepaalde hoeveelheid werk. Zoals bij de bouw van een huis een aannemer voor een bepaald bedrag de klus aanneemt, zo voerde bij Sierafor een productiebedrijf (met Polen) tegen facturering de opdracht uit (ook bekend als 'labour only'). Doordat er via deze vorm van werken geen cao op de werknemers van toepassing is, kan zeer goedkoop arbeid worden verricht. De werkgever hoeft in dit geval alleen aan de minimale verplichtingen te voldoen.

Een andere constructie om het werkgeverschap te omzeilen is payrolling. Bij payrolling komt een werknemer formeel in dienst van een payrollbedrijf, die het juridische gedeelte, de loonbetaling en de personeelsadministratie overneemt. De eigenlijke 'werkgever' regelt wel zelf de werving en selectie, maar brengt het personeel daarna onder bij de payrollonderneming. Op deze manier kunnen de risico's van het werkgeverschap eenvoudig bij een derde worden belegd. Ook kan een bedrijf de ingeleende werknemers gemakkelijk de wacht aanzeggen — deze zijn immers niet bij hem in dienst.

Payrolling is ooit opgezet vanuit de bedoeling om het MKB te ontzorgen. Het idee achter deze constructie is dat risico's zoals ziektever-

Payrolling is ooit opgezet vanuit de bedoeling het MKB te 'ontzorgen'

zuim of arbeidsongeschiktheid worden overgenomen, zodat MKB'ers geen drempels meer ervaren om mensen aan te nemen. Het idee was dat dit uiteindelijk zou leiden tot een lagere werkloosheid. Het uitbesteden van de salarisadministratie leek bovendien een mooie oplossing voor de afwezigheid van een personeelsafdeling. De financiële risico's en administratieve rompslomp worden immers gedragen door een extern bedrijf. Hoewel de meeste payrollers (72%) binnen het midden- en kleinbedrijf werken, maken ook grote bedrijven, scholen en overheden er inmiddels gebruik van.⁵ Payrolling wordt vaak misbruikt om de verantwoordelijkheid voor eventuele zieke werknemers te omzeilen en mensen zonder kosten te kunnen ontslaan.

Contracting en payrolling zijn nog relatief eenvoudig te duiden. Het wordt een stuk complexer wanneer sprake is van het doorlenen van personeel. Daarbij wordt een combinatie gemaakt van verschillende constructies en contractvormen. Dit kan ertoe leiden dat een werknemer soms met drie, vier (of meer) verschillende werkgevers te maken heeft. Een voorbeeld: bedrijf X heeft tijdelijk een timmerman nodig. Ze bellen daarvoor met uitzendbureau Adecco die in eerste instantie niet over een timmerman lijkt te beschikken. Adecco belt echter met Randstad die wel over een timmerman beschikt, en deze graag via Randstad Detachering aan Adecco wil uitlenen. Om de risico's van het werkgeverschap te verminderen wordt de timmerman ondergebracht bij Randstad Payrolling. De timmerman heeft daarmee vier verschillende werkgevers; hij verricht werkzaamheden bij bedrijf X, wordt verloned via payrolling en is gedetacheerd via Randstad bij Adecco.

Grote uitzendbureaus zoals Randstad, USG en Adecco leggen zich steeds vaker toe op dergelijke uitleenconstructies. Zo kent Randstad N.V. meerdere zuster-bv's die allemaal als zelfstandige organisatie opereren: Randstad Payrolling, Randstad detachering, Randstad contracting, Randstad zzp... Door werknemers via

meerdere bv's uit te lenen voelt niemand zich echt verantwoordelijk. Maar elke zuster-bv moet natuurlijk wel geld verdienen aan de arbeidstransactie, dus wordt zoveel mogelijk geknepen op de loonkosten. De koppelbaas die vroeger dagloners in het café ronselde lijkt met dit soort doorleenpraktijken te zijn teruggekeerd.

Polen en brievenbussen

Met de grensoverschrijdende arbeid die tegenwoordig mogelijk is binnen Europa kunnen nog complexere vormen van arbeidsrelaties worden ontwikkeld. Zo zijn er met behulp van postbusondernemingen in het buitenland verschillende driehoekconstructies opgezet die op grote schaal de socialezekerheidsverplichtingen van werkgevers helpen ontduiken. Een bekend voorbeeld daarvan is de Private Limited Company. Op de website www.bedrijfsoprichting.nl wordt uitgelegd hoe makkelijk het is een dergelijke onderneming op te richten. Bijzonder lage kosten, snel en discreet. En dan zijn er nog de zusterwebsites www.virtuelekantoren.nl en www.buitenlandsebankrekening.nl, die verder geen uitleg behoeven.⁶

Veel Nederlandse transportbedrijven maken gebruik van dergelijke constructies. Ze brengen chauffeurs juridisch onder bij een Cypriotische PLC om ze vervolgens weer ter beschikking te stellen aan zichzelf.⁷ De werknemer blijft uiteraard hetzelfde werk doen, onder dezelfde omstandigheden en met hetzelfde materiaal. Indirect heeft het veranderen van het formele werkgeverschap echter grote gevolgen voor de socialezekerheidsrechten van de werknemer. De chauffeur valt namelijk onder het Cypriotische socialezekerheidsstelsel dat beduidend minder bescherming biedt dan het Nederlandse. Via deze constructie van inlenen worden niet alleen het juridisch werkgeverschap en de daaraan gekoppelde regels rondom sociale zekerheid omzeild, ook loopt de Staat belastinginkom-

Hendrik Noten & Tom Plat *De Sierafor samenleving*

sten mis. Premies en belastingen worden immers – voor zover dit al gebeurt – in Cyprus afgedragen.

Een andere bekende constructie is het inhuren van Oost-Europese arbeiders als schijnzelfstandigen. Europese regelgeving stelt dat ondernemingen zich binnen de EU vrij mogen vestigen.⁸ Bedrijven kunnen eenvoudig Poolse, Bulgaarse of Roemeense arbeiders als zzp'er bij de Kamer van Koophandel registreren om die daarna als 'zelfstandige' in te huren. Dit wordt onder andere gefaciliteerd door gebrekkige controle op het KvK-register en onvoldoende controle bij de afgifte van de VAR-verklaring door de Belastingdienst. Het aantal arbeidsinspecteurs is desondanks ingekrompen, van 400 in 1994 naar 220 in 2010, van 400 in 1994 naar 220 in 2010. Met een beroepsbevolking van ruwweg 7,5 miljoen betekent dat één inspecteur op 34.000 werkenden. Daarmee handelt Nederland feitelijk in strijd met ILO-verdrag 181 dat stelt dat er op iedere 10.000 werkenden één inspecteur zou moeten zijn.⁹

In het Sociaal Akkoord wordt gesteld dat er 35 inspecteurs bijkomen, maar dat lijkt een druppel op een gloeiende plaat. Te meer omdat inspecteurs slechts een beperkte bevoegdheid hebben en alleen nog mogen controleren op veiligheid en loonuitbetaling. Het beleid houdt dus nog onvoldoende rekening met de toenemende complexiteit van de arbeidsmarkt.

Show, don't tell

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Lodewijk Asscher heeft op 11 april 2013 in een brief aan de Tweede Kamer zijn aanpak van schijnconstructies op de arbeidsmarkt uit de doeken gedaan. Hierin maakte hij een on-

derscheid tussen twee categorieën: illegale constructies en legale constructies met een ongewenst effect. Veruit de meeste constructies behoren op dit moment tot die tweede categorie. Versterking van de handhaving lijkt de meest logische oplossing wat betreft illegale uitbestedingspraktijken, maar wanneer blijkt dat de meeste constructies legaal zijn, op welke grond moeten we dan handhaven? Om het probleem aan te pakken moet bij de wortels worden begonnen – en dat is de mindset van ons allemaal ten opzichte van goed werk, niet alleen voor onszelf, maar ook het werk dat anderen voor ons verrichten.

Wanneer we als maatschappij goed werk voor iedereen willen garanderen, moeten we *allemaal* kritisch kijken naar de arbeidsomstandigheden en de arbeidsbeloning van de Pool die onze badkamer aanlegt, de cateringmedewerker die onze broodjes smeert, de schoonmaker die de perrons schoonhoudt, de Roemeen die onze aardbeien plukt, en natuurlijk ook de gepayrollde leerkracht die onze kinderen aardrijkskunde geeft.

De focus moet niet alleen liggen op de spelregels (het arbeidsrecht) of op het veroordelen van werkgevers, het loont meer om te kijken hoe we goed werk in de toekomst willen faciliteren. Om te beginnen zou de overheid het goede voorbeeld moeten geven: zo zouden de payrollconstructies waar de ministeries en gemeenten nu zo veelvuldig gebruik van maken, in de ban moeten. Er is een omslag in het denken nodig zodat het vanzelfsprekend wordt dat niemand door de bodem zakt van wat wij goed werk noemen. Ook is het nodig de positie van de werknemer te verstevigen; ieder mens moet erop toegerust zijn zich tegen oneerlijke arbeidsrelaties te kunnen verzetten.¹⁰

Noten

- 1 *de Volkskrant*, 10/04/12
- 2 UWV, *Beslissing op ontslagvraag*, 28 februari 2013, kenmerk O-1246301-0004 CDO, 5.
- 3 Kanton gerecht Leiden/Gouda, 'Beschikking in de zaak van: de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Sierafor B.V. tegen H. el Azzamouri', 17 april 2013, rep.nr. 1253522, 4.
- 4 *Ibidem*, 7.
- 5 Zie voor meer data rondom payroll: Vereniging Payroll Ondernemingen: <http://www.vpo.nu>.
- 6 Zie voor meer informatie virtuele kantoren.nl: 'Virtuele kantoren.nl is een wereldwijd netwerk van trustkantoren, fiscaal juristen, en advocatenkantoren dat zich heeft gespecialiseerd in het openen van virtuele kantoren wereldwijd. Virtuelekantoren.nl maakt onderdeel uit van een internationaal georiënteerd netwerk van entrepreneurs die zich hebben gespecialiseerd op het gebied van internationaal zakendoen. Dit betekent dat wij naast virtuele kantoor diensten ook andere diensten kunnen aanbieden op het gebied van belastingontwikking, bedrijfsoprichting, en het realiseren van buitenlandse bankrekeningen.' De websites zijn geraadpleegd om 14/05/2013.
- 7 Zie onder andere de reportage van *Nieuwsuur* van 4 februari 2013: 'Transportsector ontdekt Cyprusroute', <http://nieuwsuur.nl/video/470497-transportsector-ontdekt-cyprusroute.html>
- 8 Zie: Johan Marrink, *Het complete handboek. Zelfstandige zonder personeel*, editie 2013 (Groningen 2013).
- 9 Jan Popma, 'Inkrimping Arbeidsinspectie in strijd met ILO Verdrag 81', Academie voor Arbeidsrecht november 11 (2011); het huidige aantal arbeidsinspecteurs bedraagt ongeveer 170.
- 10 Geïnspireerd door het Van waarde-onderzoek is de Wiardi Beckman Stichting in samenwerking met de FNV en de wetenschappelijke bureaus van Groen Links en de SP een onderzoek begonnen naar de verschillende uitbestedingspraktijken en de omvang daarvan. Dit artikel is mede tot stand gekomen dankzij gesprekken die we voerden met de leden van de klankbordgroep 'sociaal verantwoord uitbesteden'. Onze dank gaat dan ook uit naar: Jan Cremers, Ieke van der Burg, Klara Boonstra, Mariëtte Patijn, Margriet Kraamwinkel, Monika Sie, Frans Becker en Annemarieke Nierop.

Eén munt, 28 arbeidsmarkten

Concurrentievervalsing door de arbeidsvoorwaarden te ontduiken: het lijkt steeds vaker voor te komen. Niet alleen in Nederland maar ook in de landen om ons heen. Onenigheid is er over de vraag of de bestrijding ervan in Europees verband moet gebeuren, of voornamelijk via nationaal beleid.

HARKO VAN DEN HENDE

Raadslid voor de PvdA te Amsterdam, Stadsdeel Oost

In maart van dit jaar schreven werkgeversorganisatie Transport en Logistiek Nederland, FNV Bondgenoten en CNV Vakmensen samen een brandbrief aan het kabinet. Hun dringende oproep: verbeter de handhaving en naleving van regels want 'alleen op die manier kunnen in de transportsector gelijke concurrentie, verkeersveiligheid en eerlijke en gelijke arbeidsvoorwaarden worden afgedwongen'.

Wie denkt dat de sector lijdt aan een misplaatste angst voor oneerlijke concurrentie zou de toenemende stroom gerechtelijke uitspraken moeten lezen waarin transportbedrijven worden beboet wegens ontduiking van de wet en de cao. Er is werkelijk iets gaande, niet alleen in het transport maar bijvoorbeeld ook in de bouw, de horeca, het hotelwezen, de schoonmaak, de kledingindustrie en de tuinbouw.

Hoe dat in de praktijk uitpakt laat de rechtszaak tegen Nico Mooy Transport zien. Dit bedrijf is gevestigd in het Limburgse Milsbeek en is tevens volledig eigenaar van een uitzendbureau in Polen. Via dit Poolse uitzendbureau werden twintig tot dertig chauffeurs ingezet voor transport door heel Europa. De Poolse chauffeurs werden door Nico Mooy Polen aan Nico Mooy Nederland uitgeleend

tegen een Poolse beloning die ver onder het Nederlandse minimumloon lag. De rechter heeft, ook in hoger beroep, echter een streep door deze constructie gehaald, met als belangrijkste argument dat de hele organisatie van het werk vanuit Milsbeek werd gedaan en niet vanuit Polen.¹

In deze zaak zitten de 'boosdoeners' niet in Nederland maar rijden ze vanuit Polen heel Europa door. Dat zat anders in de zaak-Sieraf-lor (zie het artikel van Hendrik Noten en Tom Plat in dit nummer), waarbij de bloemengroothandel in een wanhopige poging tot overleven tientallen vaste medewerkers ontsloeg om hun plaatsen direct te laten innemen door verse Poolse krachten die via een koppelaarconstructie werden ingehuurd tegen aanzienlijk slechtere arbeidsvoorwaarden. Achter die constructie ging een Nederlands uitzendbureau (Ruigrok) schuil. De rechter achtte het ontslag van de Nederlandse werknemers in deze zaak overigens niet onwettig.

Het kan nog ingewikkelder. De Inspectie van het ministerie van SZW legde onlangs twee boetes op aan een Gronings scheepvaartbedrijf waar, via een Cypriotische omweg, Roemeense werknemers in dienst waren. De eerste boete was vanwege het ontbreken van een

Harko van den Hende *Eén munt, 28 arbeidsmarkten*

tewerkstellingsvergunning voor de Roemenen (€ 1,34 mln voor zowel het Groningse als Cypriotische bedrijf), de tweede voor het ontduiken van de Wet minimumloon (€ 94.500). Daarnaast moest er nog € 79.126,39 aan achterstallig loon worden betaald. Deze zaken laten overigens zien dat er best wel pogingen ondernomen worden om tegen dit soort grove belastingontduiking en schendingen van het arbeidsrecht op te treden.

Oost-Europeanen in Nederland: de cijfers

Wat ligt er meer voor de hand dan de schuld voor dit soort misstanden neer te leggen bij al die Oost-Europeanen die onze kant op zijn gekomen nadat wij onze grenzen voor hen hebben geopend? De Poolse bouwvakker, de Roemeense havenarbeider en de Bulgaarse bloemenplukker dus, die sinds de aansluiting van hun landen bij de EU in 2004 (Polen) en 2007 (Bulgarije en Roemenië) in toenemende mate kunnen genieten van een van de verworvenheden van de EU: een vrij verkeer van personen en diensten.

De echte boosdoeners zijn in deze voorbeelden echter vooral Nederlandse werkgevers. Je

kunt het een Pool of Bulgaar niet kwalijk nemen dat hij – als hij zich daar al van bewust is – bereid is onder het Nederlandse minimumloon te gaan werken als dat loon nog enkele malen hoger ligt dan het salaris dat hij thuis kan verdienen. Juridisch gezien wellicht wel, maar feitelijk zijn de machtsverhoudingen tussen de Poolse werknemer en de Nederlandse werkgever zo ongelijk dat er eigenlijk maar één partij verantwoordelijk gehouden kan worden.

Roemenen en Bulgaren hebben overigens nog steeds – anders dan de Polen – een vergunning nodig om hier te mogen werken – als werknemer wel te verstaan. Als zelfstandige ondernemer mogen ze wel actief zijn in Nederland en het is dus ook niet verwonderlijk dat er bij ons vooral veel Bulgaarse en Roemeense (zwart werkende) zzp'ers te vinden zijn. Pas volgend jaar wordt voor hen de eis van een werkvergunning opgeheven.

Uit de tellingen van Polen, Bulgaren, Roemenen en burgers uit andere Midden- en Oost-Europese landen blijkt dat er in 2010 ongeveer 340.000 mensen uit MOE-landen in Nederland waren, waarvan de helft Polen. De meeste Polen bleken te zijn geregistreerd (77%). De twee-

Tabel 1 *Geregistreerde en niet-geregistreerde mensen uit MOE-landen in Nederland (2010)*

Afkomstig uit	Geregistreerd		Niet-geregistreerd	
	Aantal	%	Aantal	%
Polen	130.277	77	39.482	23
Roemenië	9.223	13	60.002	87
Bulgarije	13.773	36	25.011	64
Overig MOE	28.687	45	34.640	55
Totaal	181.960	53	159.134	47

Bron: 'Aantallen geregistreerde en niet-geregistreerde burgers uit MOE-landen die in Nederland verblijven', Peter G.M. van der Heijden (e.a.), Utrecht, 9 januari 2013.

Harko van den Hende *Eén munt, 28 arbeidsmarkten*

de grote groep waren de Roemenen, naar schatting zo'n 70.000. Bijna negen op de tien Roemenen waren juist niet-geregistreerd.

Dat beeld wordt bevestigd door een analyse van Béla Galgóczi en Janine Leschke, die vinden dat er in Nederland, vergeleken met andere Europese landen, naar verhouding zeer veel zzp'ers zijn onder de aanwezige Bulgaren en Roemeense arbeidskrachten.² Overigens schatten zij het aantal arbeidsmigranten uit de MOE-landen aanzienlijk lager in dan Van der Heijden e.a. (zie tabel 1). Verder liggen de aantallen arbeidsmigranten in Nederland volgens hun opgave ook beduidend lager dan in de grote West-Europese landen (en Ierland). Ook het Centraal Bureau voor de Statistiek komt lager uit. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat zij de niet-geregistreerden niet meetellen.³

In het geval van Roemenen en Bulgaren gaat het vooral om de vraag of ze echte ondernemers (zzp'ers) zijn of schijnondernemers. Een Bulgaar die met zijn klussenbus vol gereedschap naar Nederland is getrokken, zich netjes heeft ingeschreven bij de Kamer van Koophandel, een btw-nummer heeft en zo bepakt en bezakt met de andere klussers de strijd om opdrachten aangaat, is een echte ondernemer. Tegen welke prijs hij zijn diensten verricht, mag hij zelf bepalen. Bij een schijnklusser is er vaak sprake van een tussenpersoon die helpt de façade op te trekken en die zelf ook (ruimschoots) profiteert van het werk van de 'zelfstandige'.

Nederland lijkt de problemen van constructies met schijn-zzp'ers overigens een beetje over zichzelf afgeroepen te hebben: voor zzp'ers geldt geen cao en het is dus aan de ondernemer zelf om te bepalen welke – karige – vergoeding hij voor zijn diensten vraagt. Dit is geen uniek Nederlands probleem. Ook de andere rijkere, EU-landen kennen de schijn-ondernemer. Maar wanneer je als land je grens voor gewone werknemers (bijna) dichthoudt dan is het niet verwonderlijk dat zij in grotere aantallen naar binnen glippen als 'onderne-

mer'. Als dit het effect is van de maatregel om voorlopige gewone Roemeense en Bulgarse werknemers te weren, dan is dit misschien niet zo'n verstandige maatregel. Werknemers zijn zichtbaarder en grijpbaarder voor sociale partners dan zzp'ers, waardoor het makkelijker is op te treden tegen uitholling van cao's en schimmige constructies.

Maar ook als het wel om (gedetacheerde) werknemers gaat, is vaak sprake van schijnconstructies en worden verplichtingen zoals vastgelegd in de Wet arbeid vreemdelingen ontdoken: werkgevers die onder het minimumloon betalen, belastingen niet betalen en premies niet afdragen. Deze werkgevers zetten dankzij malafide uitzendbureaus, koppelbaasconstructies en brievenbusvestigingen in het buitenland de onderkant van de Nederlandse arbeidsmarkt zwaar onder druk.

Nederland heeft de problemen van constructies met schijn-zzp'ers zelf een beetje over zich afgeroepen

Inmiddels gebeurt er al steeds meer om schijnconstructies en andere misstanden te bestrijden. Werkgevers- en werknemersorganisaties trekken gezamenlijk op om hun eigen cao's te bewaken, het ministerie van SZW stuurt meer inspecteurs op pad, de Inspectie SZW werkt samen met de Kamer van Koophandel en de Belastingdienst om malafide uitzendbureaus op te sporen en bilaterale informatie-uitwisseling met buitenlandse overheden is op gang gekomen. Meer van dit alles zal nodig zijn om de valse concurrentiedruk op de onderkant van de Nederlandse arbeidsmarkt te verminderen.

Als het om de controle op (binnen- en buitenlandse) zzp'ers gaat neemt de Belasting-

Harko van den Hende *Eén munt, 28 arbeidsmarkten*

dienst een cruciale positie in. De Belastingdienst wekt een zzp'er fiscaal tot leven met het afgeven van een zogeheten VAR-verklaring. Aan die afgifte zijn wel voorwaarden verbonden, maar de vraag is of dit niet een tandje scherper kan. Daarbij zou bijvoorbeeld naar België kunnen worden gekeken waar sinds begin dit jaar een verscherpt VAR-regime geldt, juist vanuit de behoefte om schijnconstructies tegen te gaan. Het scherper beoordelen van VAR-aanvragen en beter controleren van zzp'ers past wellicht niet in het streven om ondernemerschap te stimuleren, maar echte ondernemers zitten ook niet te wachten op concurrenten die de markt bederven.

Een Europees minimumloon?

De geschetste constructies en bijbehorende problemen doen zich in heel Europa voor, en komen voor een belangrijk deel ook direct voort uit Europese regelgeving. De vraag is of dat ook een voldoende argument is om voor een Europese oplossing te kiezen. Er gaan bijvoorbeeld stemmen op voor invoering van een Europees relatief minimumloon. Het relatieve hieraan is dat het een bepaalde afstand heeft tot (bijvoorbeeld) het gemiddelde loon in een land en dat die afstand in alle landen (ongeveer) gelijk is. Zo wordt recht gedaan aan de welvaartsverschillen in de betrokken landen en zou de doorgeslagen loonconcurrentie aan de onderkant van de Nederlandse arbeidsmarkt kunnen worden verholpen. Want, zo is de gedachte, een Bulgaarse minimumloner die weet dat het gat tussen zijn loon en dat van de Bulgaarse Jan Modaal even groot is als dat van een Nederlandse minimumloner en Jan Modaal zou veel minder de aandrang voelen om naar Nederland te vertrekken.

Begin maart pleitte PvdA-fractievoorzitter Diederik Samsom in een interview in *NRC Handelsblad* hier nog voor.⁴ Zijn pleidooi werd enkele dagen later herhaald door Michel Ser-

vaes, de Europa-woordvoerder van de PvdA in de Tweede Kamer tijdens het debat over 'De Staat van de Europese Unie'. Maar vicepremier Lodewijk Asscher, ook PvdA, smoorde het debat al snel doordat hij liet weten dat het kabinet helemaal niets voelt voor een dergelijk minimumloon.⁵

Een Europees minimumloon lijkt inderdaad de oplossing niet te zijn. Er zijn vier grote bezwaren tegen. Het eerste is dat de meeste nieuwe EU-landen al een minimumloon hebben. Het tweede is dat dit minimumloon al heel erg ver afdijt van het minimumloon in Nederland (zie tabel 2). Het hoge minimumloon in Nederland is een weerspiegeling van het veel hogere welvaartsniveau in Nederland. Het Nederlandse minimumloon ligt ook (iets) dichter aan tegen het gemiddelde salaris dat een werknemer (in het bedrijfsleven) verdient.

Het optrekken van het minimumloon in al deze landen naar het relatieve Nederlandse niveau (43,8%) zou voor de werknemers in deze landen een paar tientjes extra in de maand betekenen. Die zijn uiteraard welkom maar de salariskloof met Nederland blijft nog steeds gigantisch. Nog steeds moet je dan in Roemenië of Bulgarije bijna acht jaar werken (tegen het minimumloon) om hetzelfde te verdienen als in Nederland in één jaar (tegen het minimumloon). Voor Polen, Hongaren of Slowaken is dat bijna vier jaar. Zo gek is het dus niet om dan de auto te pakken, een of twee dagen te rijden en te proberen in Nederland aan de slag te komen.

Misschien is het, gelet op deze getallen, nog wel vreemder dat het er zo weinig zijn die dit doen. Dat komt omdat er andere factoren dan geld meewegen bij het besluit in het buitenland werk te zoeken. Taal bijvoorbeeld, of sociale netwerken, opleidingsniveau, regelgeving, de situatie op de arbeidsmarkt in eigen land of de mogelijkheid van onderdak.⁶

Een derde probleem met een Europees minimumloon is dat in de landen die geen wettelijk minimumloon hebben (Zweden,

Harko van den Hende *Eén munt, 28 arbeidsmarkten*

Denemarken, Finland en ook niet-EU lid Noorwegen) er helemaal geen behoefte bestaat aan invoering daarvan. Ook Duitsland behoort tot deze landen, maar daar is, onder andere onder invloed van de instroom van nieuwe buitenlandse werknemers, de discussie over de invoering van een wettelijk minimum losgekomen.

In de andere landen vindt die discussie niet of nauwelijks plaats. Daar zien zowel de politieke partijen als werkgevers en werknemers de invoering van een wettelijk minimumloon als een inbreuk op hun Scandinavische model waarin een grote rol is weggelegd voor de sociale partners. Op Europees vakbondsniveau leidt dit tot zeer gebalanceerde formuleringen over de wenselijkheid van een Europees minimuminkomen en Europese minimumbeloningen.⁷ Maar ook al zouden de Scandinavische vakbonden of de Scandinavische lidstaten het niet zelf willen, vanuit Europees oogpunt zou het wellicht toch afgedwongen kunnen worden.

Daarbij is dan wel hulp van 'Brussel' nodig en dan doemt het vierde probleem op: de Europese Commissie acht zich in het geheel niet bevoegd het initiatief te nemen tot invoering van een Europees wettelijk minimumloon.

In antwoord op een vraag van een Duits lid van het Europees Parlement aan Europees Commissaris Andor (Werkgelegenheid en Sociale Zaken) of de Commissie van plan is lidstaten te steunen tegen oneerlijke concurrentie, bijvoorbeeld door invoering van een minimumloon, antwoordde Andor: 'The Union has no competence as regards the setting or harmonising of (statutory) minimum wages. The introduction of a minimum wage and the amount thereof are a matter for the individual Member State. [...] Furthermore, any disparity in national minimum wage systems reflects differences in the regulatory situation in the Member States concerned in which the Commission cannot intervene.'⁸

En daarmee ligt de conclusie voor de hand dat een Europees minimumloon geen oplos-

Tabel 2 Minimumloon in verschillende landen

Land	Minimumloon 1 januari 2013 in €	Minimumloon als % gemiddeld loon (2011)
Nederland	1.469,40	43,8
Polen	376,58	38,3
Hongarije	340,55	39,1
Slowakije	337,70	36,6
Tsjechië	312,01	32,5
Litouwen	289,62	41,1
Letland	287,07	45,1
Bulgarije	158,50	35,3
Roemenië	157,26	35,8

Bron: Eurostat

Harko van den Hende *Eén munt, 28 arbeidsmarkten*

sing kan bieden. Niet zozeer omdat Andor de Commissie niet bevoegd acht, maar vooral vanwege de verschillen in de 'regulatory situation' tussen de lidstaten die hij waarneemt. Die regulatory situation zou – ruim vertaald – het sociale model van een lidstaat genoemd kunnen worden.

Er is geen Europees sociaal model

Om echt iets te doen aan het verschil in hoogte van de lonen in de EU zou er zoiets moeten zijn als een Europees sociaal model. In zo'n Europees model is sprake van min of meer gelijke wet- en regelgeving maar vooral een hoge mate van eensgezindheid in opvattingen over de werking van de arbeidsmarkt, de vormgeving van de sociale zekerheid, de aard en omvang van ingrepen op deze terreinen en de verdeling van verantwoordelijkheden. Die gelijkheid en eensgezindheid zijn er niet. Denken in termen als dé Europese welvaartsstaat of hét Rijnlandsmodel is voor andere doeleinden wellicht geschikt, maar voor deze discussie veel te verhullend.

De Europese Commissie heeft enkele jaren geleden zelf getracht enige ordening aan te brengen in de sociale modellen van de lidstaten.⁹ Zij ging hierbij uit van de mate van flexibiliteit (bijvoorbeeld ontslagwetgeving), de mate van sociale zekerheid (bijvoorbeeld lengte en duur van de uitkeringen) en de hoogte van belasting op arbeid. Zo kwam de Commissie tot vijf modellen:

- 1 het Angelsaksische model (Verenigd Koninkrijk en Ierland);
- 2 het continentale model (Duitsland, België, Oostenrijk, Frankrijk);
- 3 het mediterrane model (Spanje, Portugal, Griekenland);
- 4 het Oost-Europese model (Polen, Hongarije en Italië);
- 5 het Noordse model (Zweden, Denemarken, Finland en Nederland).

Een jaar later heeft de Commissie deze exercitie nog een keer overgedaan, wat leidde tot de verschuiving van Italië naar het mediterrane model.¹⁰ Ook binnen de modellen bestaan echter fundamentele verschillen, zie de afwijkende positie die Nederland inneemt ten opzichte van de Scandinavische landen en de verschillen wat betreft bijvoorbeeld de aanwezigheid van een minimumloon. Dat weet de Commissie ook wel; zij meldt zelfs dat de ontwikkelingen op de arbeidsmarkten van de landen die tot één model worden gerekend de afgelopen zes crisisjaren meer uiteen zijn gaan lopen.

Meer Europa is niet het middel om tot een socialer Europa te komen

Dus er zijn geen vijf Europese sociale modellen, laat staan één Europees sociaal model. De meest voor de hand liggende conclusie is dat er binnen de EU evenveel sociale modellen als lidstaten zijn. Daar kunnen de 'Common Principles' voor arbeidsmarktbeleid van de Commissie uit 2007 of de 'Guidelines' van de Europese Raad uit 2010 weinig aan veranderen.

Natuurlijk, op Europees niveau kan de uitspraak worden gedaan dat bijvoorbeeld goede ontslagbescherming wenselijk is, maar wat 'goed' is zal per land moeten worden bekeken. Niet alleen omdat de relevante wetgeving per land enorm kan verschillen maar ook omdat de sociale zeden en gebruiken sterk uiteenlopen en een verschil in economische situatie ook om een andere uitwerking vraagt. Arbeidsmarktbeleid is daarmee nationaal beleid, ook als problemen op nationale arbeidsmarkten veroorzaakt (lijken te) worden door Europese regelgeving.

Harko van den Hende *Eén munt, 28 arbeidsmarkten*

Is dat erg? Het is lastig dat er nu 28 modellen zijn waarbij elk van de landen op eigen manier de gevolgen van de vrije markt voor personen en diensten probeert op te vangen. Aan de andere kant: dit wil natuurlijk niet zeggen dat er helemaal geen Europese maatregelen mogelijk zijn.

Wel Europees doen: handhaven en controleren

Het antwoord van minister Lodewijk Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op het voorkomen van de vele schijnconstructies in Nederland is vooral: handhaven, najagen en controleren.¹¹ De Belastingdienst moet werkgevers achterna zitten die via postbusbedrijven in het buitenland de afdracht van belastingen en premies weten te minimaliseren of deze geheel ontwijken. Er moeten meer inspecteurs komen die werkgevers opsporen die het minimumloon aan hun laars lappen. Maatregelen die overigens al herhaaldelijk worden bepleit door sociale partners en onderzoekers.¹² Dit zijn maatregelen die op nationaal niveau worden genomen en moeten worden genomen om de problemen die op de arbeidsmarkt zijn ontstaan door Europese regelgeving op te lossen.

Poolse, Bulgaarse en andere werknemers die misschien niet precies weten welke wetten en regels er gelden maar wel weten wat normale arbeidsomstandigheden zijn, willen niet uitgebuit worden. Werkgevers die gesteld zijn op faire concurrentieverhoudingen zijn niet gebaat bij collega's die hun eigen bedrijfstak om zeep helpen met schijnconstructies en belastingontduiking. Werkloze jongeren in alle landen van Europa zijn gediend met beleid dat de hoogste kans op werk geeft. Werknemers met een mager loon zitten niet te wachten op werkgevers die de onderkant van de arbeidsmarkt nog verder omlaag duwen door het ontduiken van wet- en regelgeving.

De overheden van de lidstaten die sociale samenhang en onderling vertrouwen als be-

langrijke factor voor economische groei zien en bovendien ook graag de schatkist gevuld zien, zullen al dan niet samen met hun sociale partners in actie moeten komen. Geen Europese eenheidsworst, maar nationaal maatwerk. Dat is écht Europees beleid, zeker als deze aanpak wordt ondersteund met in-nige Europese samenwerking om alle internationale sluiproutes bloot te leggen en te blokkeren. Zo is het Europese beleid dienstbaar aan het nationale arbeidsmarktbeleid dat elk EU-land op zijn eigen manier heeft vorm te geven.

Zuur genoeg stuit de steun voor gezamenlijk handhaven in de EU, hoe voor de hand liggend ook, nog op verzet. Dat verzet komt vanuit Brussel en om precies te zijn van Euro-commissaris Andor. Tijdens diens bezoek aan Nederland, begin juni, vroeg minister Asscher aan Andor om hulp bij het bestrijden van Europese schijnconstructies en sluiproutes. Volgens berichten in diverse media zou Andor geen toezegging hebben willen doen. Andor volgt de klassieke Europese lijn van meer coördinatie en harmonisatie en verder bouwen aan een sociaal Europa om het arbeidsverkeer binnen Europa te bevorderen en zo de crisis te lijf te gaan.

Dat is niet een goed idee. Meer Europa is niet het middel om tot een socialer Europa te komen. Ruimte voor nationaal beleid en het ondersteunen van samenwerking tussen nationale overheden in het bestrijden van misstanden is, zeker op dit moment, een betere benadering. Een Europees minimumloon klinkt misschien wel groots en meeslepend maar het is een weinig praktische oplossing voor de huidige Europese problemen.

Natuurlijk, lidstaten kunnen van elkaar leren, ook als het om arbeidsmarktbeleid gaat. Maar dat is wat anders dan harmoniseren. Dat harmoniseren wordt vaak het vergroten van de effectiviteit genoemd. Maar het gelijkschakelen van arbeidsmarktbeleid is een miskenning van de grote verschillen die tussen de arbeidsmarkten bestaan en zal juist

Harko van den Hende *Eén munt, 28 arbeidsmarkten*

ten koste gaan van de doeltreffendheid van beleid. Noem het de paradox van het Europese arbeidsmarktbeleid: problemen die zijn

ontstaan door Europees beleid, kunnen het beste met nationale maatregelen worden opgelost.

Noten

- 1 www.transport-online.nl
- 2 In *Betere Banen*, WRR, 2013, p. 92.
- 3 Brief ministerie van SZW aan Tweede Kamer, Migrantenmonitor 2007-2012, 7 maart 2013.
- 4 *NRC Handelsblad*, 2 maart 2013.
- 5 Lodewijk Asscher, Kamerbrief over kabinetsinzet sociale dimensie van de EMU, 25 mei 2013.
- 6 OESO Economic Surveys: European Union 2012; Mobility and Migration in Europe; CPB, Arbeidsmigranten uit Oost-Europa, 2011.
- 7 In de resolutie die het 'Executive Committee' van het Europees Verbond van Vakverenigingen begin maart 2012 over collectieve onderhandelingen op Europees niveau aannam, staat het zo geformuleerd: 'Legislation on the minimum wage should provide for a specific involvement of social partners in bipartite/tripartite bodies/consultations before the adoption of the minimum wage by public authorities.'
- 8 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=P-2010-7811&language=EN>
- 9 Europese Commissie, *Employment in Europe 2006*, p.103.
- 10 Europese Commissie, *Employment in Europe 2007*, p. 172.
- 11 Zie de brief ('aanpak schijnconstructies') die hij 11 april 2013 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.
- 12 Zie bijvoorbeeld Y. Jorens, *Self-employment and bogus self-employment in the European construction industry*, Universiteit Gent, België 2008; Yves Jorens & Jean-Philippe, *Europe of the self-employed: Self-employed between economic freedom and social constraints*, Lhernould, Brussel 2010; Brandbrief FNV aan minister Asscher van SZW *De FNV wil gewoon goed werk voor iedereen*, december 2012.

Werkwinkels als dam tegen sociale instabiliteit

De flexibilisering zet lager opgeleiden op achterstand. Niet alleen doordat het werk slechter betaalt en de omstandigheden vervelender zijn. Ook doordat de voorwaarden om in aanmerking te komen voor werk of ondersteuning steeds ingewikkelder worden. ‘Werkwinkels’ zijn nodig om de onderkant erbij te houden en ‘Zweedse toestanden’ te voorkomen.

WILL TINNEMANS

Schrijver van non-fictieboeken, moderator en mediatrainer

In tien jaar tijd is de onderkant van de arbeidsmarkt in Nederland radicaal veranderd. Met het activerend arbeidsmarktbeleid kreeg de overheid veel mensen aan het werk: gehandicapten, alleenstaande moeders, 55-plussers – iedereen moest aan de slag, desnoods in banen ver onder het opleidingsniveau. De flexibilisering van de arbeidsmarkt – minder vaste contracten, minder ontslagbescherming – moest de in- en doorstroom van werknemers vergemakkelijken. Een flexibele schil in het personeelsbestand zou ondernemers over de drempel helpen om te investeren in werknemers waar ze makkelijk afscheid van kunnen nemen.

Structureler zijn de gevolgen van de zelfstandigings- en privatiseringsoperaties die vanaf de jaren negentig geleid hebben tot het outsourcen van werk door (semi-)overheidsorganisaties. Honderdduizenden mensen die vroeger een vaste baan hadden bij de poste-

rijen, in de thuiszorg, in een supermarkt, als chauffeur, als plantsoenarbeider of hovenier, als productiemedewerker in de industrie of als kantinejuffrouw in een gemeentehuis, zijn hun baan kwijt of ze zijn overgeleverd aan structurele onzekerheid over werk en inkomen. Hun werkgever moet maar afwachten of hij bij de volgende aanbesteding nog wel in de race is en biedt dus zo weinig mogelijk werknemers een vast contract aan. Tegelijkertijd zijn hogere drempels opgeworpen voor de toegang tot de sociale zekerheid.¹

Alsof mensen hun handen nog niet vol hebben aan het zoeken en behouden van betaald werk en het verzorgen van gezin en hulpbehoevende dierbaren, werden ‘mantelzorg’ en ‘een beroep op het sociale netwerk’ uitgeroepen tot de nieuwe mantra’s in de sector zorg en welzijn.² In de tussentijd is de pensioengerechtigde leeftijd verhoogd – wat op termijn ook een beslag legt op de beschikbare banenvoor-

raad – en kijken we aan tegen een oplopende werkloosheid, die het record van de jaren tachtig in absolute aantallen zelfs overtreft. En het kasboek van de overheid is danig uit het lood, waardoor verdergaande bezuinigingen op sociale zekerheid en professionele hulp- en dienstverlening onvermijdelijk lijken.³

Het is geen vrolijk lijstje. Voedselbanken hebben het drukker dan ooit.⁴ Executieveilingen maken overuren omdat hypotheekhouders niet meer aan hun financiële verplichtingen kunnen voldoen.⁵ Meer gezinnen met kinderen leven in relatieve armoede, het aantal kinderen dat in armoede leeft is volgens de Kinderombudsman inmiddels zelfs gestegen naar één op de negen.⁶ Van de sterk gegroeide groep zelfstandigen zonder personeel zijn er veel onverzekerd tegen arbeidsongeschiktheid en werkloosheid en vaak hebben ze nauwelijks een pensioenvoorziening getroffen.⁷ We weten nog te weinig over die groep om te kunnen voorspellen in welke mate ze door hun reserves heen zijn en of ze de komende jaren wellicht massaal een beroep moeten doen op de bijstand. Maar het is wel duidelijk dat ze in crisistijd als eersten aan de kant gezet worden en zo een effectieve bumper zijn tegen ontslag van personeel met een vast dienstverband.

Zoals in alle crises komen ook nu de negatieve gevolgen onevenredig zwaar terecht op het bord van mensen met weinig opleiding en een karig inkomen. In een doorwrochte analyse van de flexibilisering van de arbeidsmarkt maken onderzoekers van TNO en het CBS stapje voor stapje zichtbaar dat de doorstroming van flexibele naar vaste contracten is verminderd, dat banen met een hoge (inkomens)onzekerheid vooral te vinden zijn in de commerciële dienstverlening en dat het voornamelijk gaat om laagopgeleiden in het algemeen en vrouwen en jongeren zonder startkwalificatie in het bijzonder.⁸ Versterking van hun positie op de arbeidsmarkt moet gezocht worden in scholing en opleiding, maar juist deze groepen hebben aanzienlijk minder leer-

en ontwikkelmogelijkheden dan werknemers met een vaste baan en ze hebben door hun precare positie op de arbeidsmarkt ook minder financiële armslag om er zelf in te investeren. Er zijn inmiddels her en der welwillende initiatieven, zoals dat van de Stichting Opleiding en Ontwikkeling Flexbranche (STOOF) die dit voorjaar een serie voorstellen heeft gedaan om de positie van laagopgeleide flexwerkers in de uitzendbranche door middel van scholing te verbeteren.⁹

Sociaal Akkoord

In de voortdurende kakofonie over de beste oplossingen van de financiële en economische crisis waar we ons alweer vijf jaar in bevinden, treffen we ook hoopgevende geluiden aan. In het voorjaar is een Sociaal Akkoord gesloten, dat we niet moeten beschouwen als het ei van Columbus, maar dat in een aantal opzichten wel degelijk een breuk markeert met de ontwikkelingen die de arbeidsmarkt tijdens de afgelopen decennia zo grondig hervormd hebben. Het akkoord zegt niets over scholing en opleiding van flexwerkers en er is gegronde kritiek mogelijk op de rol van sociale partners in de financiering van de WW¹⁰ en op andere deelgebieden. Zeker zo belangrijk is het dat de sociale partners het onder andere eens zijn geworden over een kleinere 'flexibele schil' door het aantal en de duur van tijdelijke contracten te beperken, oneigenlijk gebruik van flexibele krachten te bestrijden en de voorwaarden te versoepelen voor flexwerkers die gebruik willen maken van de Ziektewet, maar daar vaak niet voor in aanmerking komen doordat hun arbeidsverleden tekortschiet.

De wetgeving die voortvloeit uit het Sociaal Akkoord moet nog aangenomen worden door de Tweede en de Eerste Kamer. Minister Asscher van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is daar tijdens de onderhandelingen over het akkoord alvast op vooruitgelopen door serieus rekening te houden met kritiek van de SP op flexibilisering aan de onderkant van de

Will Tinnemans *Werkwinkels als dam tegen sociale instabiliteit*

arbeidsmarkt en door het voormalige CDA-Tweede Kamerlid Mirjam Sterk aan te stellen als ambassadeur voor de jeugdwerkloosheid.¹¹ Door tegemoet te komen aan de SP en het CDA vergroot Asscher de kans dat een flink deel van de oppositie in de Eerste Kamer akkoord gaat met de hervormingsvoorstellen. Als dat lukt, is voor het eerst sinds de inwerkingtreding van de Flexwet, in 1999, sprake van een verbetering van de positie van flexwerkers aan de onderkant van de arbeidsmarkt.

Natuurlijk kan Lodewijk Asscher geen ijzer met handen breken. Banen creëren kan de overheid niet, sterker: er verdwijnen de komende jaren alleen al bij de rijksoverheid naar schatting 15.000 ambtenarenbanen. In tijden van oplopende werkloosheid kan de minister wel initiatieven steunen die werk creëren. Dat doet Asscher ook door € 600 mln beschikbaar te stellen voor bedrijven met slimme plannen voor bestrijding van de werkloosheid.

Omdat de subsidies aan veel voorwaarden moeten voldoen en er scherp wordt toegezien op misbruik, ridiculiseerde *Volkskrant*-columnist Frank Kalshoven het stimuleringsplan van Asscher als een subsidieregeling voor bureaucraten en consultants.¹² Er zal best het nodige aan de strijkstok van ambtenaren en adviseurs blijven hangen, maar Kalshovens kritiek is ook een gotspe. 'Twee jaar achtereen 300 miljoen stukslaan in een economie waarin 600 miljard omgaat helpt niet zo', schrijft de columnist, die vervolgens voorstelt om het geld bijvoorbeeld voor lastverlichting te gebruiken. Alsof het in een economie van € 600 mrd wél helpt als Asscher bij iedere Nederlander twee jaar achtereen € 17,50 op de rekening stort. Zo kun je natuurlijk alles wegrelativeren.

Hoewel Asscher bij de bestrijding van de werkloosheid met smalle marges te maken heeft, toont hij zich juist een realist met oog voor de onderkant van de arbeidsmarkt. Hij trekt zich het sociale leed van werklozen aan, zet zich in om de gevolgen van de doorgeslagen flexibilisering aan de onderkant van de

arbeidsmarkt te repareren, heeft oog voor de bestrijding van schijnconstructies waarmee werkgevers de arbeidskosten drukken en realiseert zich dat de sociale spanningen wel eens flink zouden kunnen oplopen als hij niet optreedt tegen oneerlijke concurrentie door de import van Oost-Europese arbeidskrachten die ver onder het wettelijk minimumloon werken en geen aanspraak kunnen maken op cao-bepalingen.¹³ Zo'n sociaal bewogen minister hebben we toch al weer even niet gehad op het departement van SZW, zeker niet in een blauw-rode coalitie.

Werkwinkels naar Vlaams voorbeeld

Als liberalisering en flexibilisering de dynamiek in de economie en op de arbeidsmarkt daadwerkelijk stimuleren, is dat een verheugend effect. Maar als die dynamiek vooral ten goede komt aan aandeelhouders en stevig gesettelde werknemers met een hoog opleidingsniveau en dito inkomen¹⁴, terwijl laagopgeleid personeel met een karig inkomen buitenspel staat¹⁵, zijn reparaties nodig. Het Sociaal Akkoord is een goed begin, maar die hersteloperatie van bestaans- en inkomenszekerheid voor de onderkant van de arbeidsmarkt zou op termijn wel eens onvoldoende kunnen blijken te zijn. Als de crisis nog lang aanhoudt, worden vervroegde uittreding en verkorting van de werkweek tot 32 uur met bijbehorende salarisdaling misschien bespreekbare opties voor de herverdeling van werk en inkomen.

Zover is het nog niet. Voorlopig zijn er vooral veel mensen die zich zorgen maken over hun kwetsbare positie op de arbeidsmarkt of over de toekomstbestendigheid van hun arbeidsinkomen of hun uitkering. Er is nog veel winst te behalen in het weerbaar maken van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Tijdens het onderzoek dat ik tussen 2008 en 2011 deed voor het schrijven van twee boeken over werkende armen¹⁶ viel me op dat veel laagopgeleiden slecht op de hoogte zijn

van hun rechten en geen lid worden van een vakbond, om financiële redenen of omdat ze geen enkele fiducia hebben in 'de bond'.

Flexwerkers zijn vaak als de dood dat ze op straat gezet worden en nergens meer binnenkomen. Electorale macht hebben laagopgeleiden nauwelijks, omdat ze met te weinigen zijn: het aantal laagopgeleiden is in Nederland gedaald van zestig procent in de jaren zestig tot ruim een kwart nu. Die relatief kleine groep leeft relatief gescheiden van de 'better off' in deze samenleving. Ze zijn niet alleen lager opgeleid en hebben mede daardoor een lager inkomen, ze zijn ook nog eens vaker chronisch ziek, hebben een grotere kans op psychische aandoeningen, zijn vaker werkloos en leven korter.

Het is ontvullend om de studie van Mark Bovens en Anchrit Wille over de diplomademocratie een paar jaar na verschijning nog eens ter hand te nemen.¹⁷ 'De kloof tussen hoger en lager opgeleiden is niet alleen sociaaleconomisch en sociaal-cultureel, maar ook nog eens sociaal-fysiek van aard. Hoger en lager opgeleiden hebben niet alleen andere opvattingen, andere voorkeuren en een andere smaak, maar ze leven, mede daardoor, ook steeds meer in gescheiden werelden.' Dat effect wordt versterkt door segregatie van hoger en lager opgeleiden op de huwelijksmarkt. Het einde van het liedje is na enkele generaties 'dat vrijwel alle lager opgeleiden en hun kinderen (...) in vrijwel alle maatschappelijke sferen tot de verliezers behoren', voorspellen Bovens en Wille.

Helemaal zonder gevaar is die ontwikkeling volgens de auteurs niet: 'Een verdere meritocratisering van onze samenleving kan op termijn een serieuze bedreiging van de politieke en sociale stabiliteit vormen.' Ook democratische rechtsstaten kunnen overvallen worden door de sociale instabiliteit die we met de hoogontwikkelde verzorgingsstaat overwonnen dachten te hebben. Wie had gedacht dat jongeren in het in veel opzichten welvarendste land ter wereld, Zweden, de straat op zou-

den gaan om hun ongenoegen kenbaar te maken door met stenen naar de politie te gooien, winkelruiten in te slaan, scholen te vernielen en auto's in brand te steken?¹⁸

Zoals de Ombudsman in zijn laatste jaar-rapport opmerkt, is de complexe regelgeving in de huidige samenleving gemaakt door en afgestemd op hoogopgeleiden.¹⁹ Lager opgeleiden die tegen de overheid aanlopen, raken maar al te vaak de weg kwijt. In die 'diplomabureaucratie' zijn instanties nodig waar goed getrainde consultants ondersteuning kunnen bieden aan laagopgeleiden die gebruik willen maken van hun rechten maar die om welke reden ook de weg niet meer of nog niet kunnen vinden. Vlaanderen kent zogeheten Werkwinkels: laagdrempelige organisaties waar werkzoekenden alle informatie kunnen vinden over werk en een beroep kunnen doen op trajectbegeleiders. Ik zou die formule nog wat willen uitbouwen.

Lager opgeleiden die tegen de overheid aanlopen, raken maar al te vaak de weg kwijt

Om de toegankelijkheid van beschikbare diensten en voorzieningen in de sociale sfeer te optimaliseren, zouden mensen in een Werkwinkel in hun stad of regio terecht moeten kunnen voor alle informatie en dienstverlening die het zoeken naar of behouden van werk betreft.²⁰ Goed opgeleide consultants helpen hen in die laagdrempelige informatiecentra zo mogelijk aan werk op hun eigen niveau, voorkomen zo mogelijk ontslag, steken een helpende hand toe bij het verzilveren van uitkeringsrechten en huur- en zorgtoeslagen, helpen mee bij het invullen van een aangiftebiljet, weten cao's en andere bronnen van arbeidsrecht om te zetten in begrijpelijke taal.

Will Tinnemans *Werkwinkels als dam tegen sociale instabiliteit*

Werkende mensen met weinig kennis van wet- en regelgeving kunnen er laten controleren of hun arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden juridisch houdbaar zijn. Consulente van de Werkwinkels weten de weg in de lappendeken van regelingen en instrumenten die op lokaal, regionaal, provinciaal en landelijk niveau zijn ingesteld voor mensen met een laag arbeidsinkomen of met een uitkering. De laagstbetaalden kunnen er, ongeacht hun nationaliteit, terecht bij professionals met ultrakorte lijnen naar de schuldhulpverlening, het maatschappelijk werk, de Arbeidsinspectie, de fiscus en specialisten in arbeidsrecht.

Werkwinkels moeten laagdrempelig zijn, dus ze moeten in steden midden in pracht- en krachtwijken gevestigd zijn en in regio's op een drukbezocht knooppunt zitten. Ze moeten geen nieuwe koker vormen in de welzijnssector, maar actief onderdeel uitmaken van wijkteams. Met een breed oog voor bestaanszekerheid wijzen ze laagopgeleiden in achterstandswijken op hun rechten en op de mogelijkheden om zich in vakbonden of anderszins te organiseren tegen de voortgaande erosie van hun bestaanszekerheid. Met hun integrale benadering kunnen ze tegenwicht vormen tegen de afbraak van minimale arbeidsvoorwaarden en werkomstandigheden aan de onderkant van de arbeidsmarkt, die nu nog al te vaak verborgen blijft achter onwetendheid, schaamte en zelfs angst.

Werkwinkels verlenen niet alleen praktische hulp en bijstand, ze kunnen ook een bewustwording op gang brengen. Door kerngegevens uniform te registreren en de geanonimiseerde bestanden van alle Werkwinkels te koppelen, komen misstanden van een bepaalde categorie, in een specifiek bedrijf of in een sector aan het licht. Die signaleringsfunctie kan bijdragen aan het maatschappelijk besef dat postbestellers, chauffeurs, productiemedewerkers, supermarktpersoneel, beveiligers, schoonmakers, cateraars, personeel in de thuiszorg en al die andere veelal laagopgeleide, slecht betaalde mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt recht hebben op een minimum aan zekerheid, verantwoorde arbeidsomstandigheden en redelijke arbeidsvoorwaarden.

Werkwinkels gaan dus over alles wat te maken heeft met het zoeken en behouden van werk, ook als persoonlijke of huiselijke omstandigheden een bedreiging vormen voor de arbeidsgeschiktheid van mensen met of zonder baan. De overheid, vakbonden en werkgeversorganisaties hebben veel belang bij het bewaren van sociale rust en stabiliteit. Ze zouden alleen daarom al de gezamenlijke verantwoordelijkheid moeten nemen voor Werkwinkels. Om te voorkomen dat kwetsbare mensen door de bodem van hun bestaan zakken. En om de samenleving te behoeden voor 'Zweedse toestanden'.

Noten

- 1 Zie voor een gedetailleerdere uitwerking van al die ontwikkelingen: Will Tinnemans, *Voor jou tien anderen. Uitbuiting aan de onderkant van de arbeidsmarkt*, Nieuw Amsterdam Uitgevers, 3de druk 2013.
- 2 Zie *Onder het mom van zelfredzaamheid. Een journalistieke analyse van de nieuwe mantra in zorg en welzijn*, Piet-Hein Peeters en Cindy Cloïn, Eindhoven, Uitgeverij Pepijn, 2012.
- 3 Zie onder andere: 'Massale herkeuring Wajongers', Gijs Herderscheë, in: *de Volkskrant*, 28 juni 2013.
- 4 Zie onder andere: 'Dringen voor de voedselbank', Petra de Koning, in: *NRC Handelsblad*, 23 mei 2013.
- 5 Zie: <http://www.nu.nl/geldzaken/3251847/steeds-meer-gedwongen-huizenverkoppen.html>
- 6 "Nieuwe armoede" onder kinderen', Anneke Stoffelen, in: *de Volkskrant*, 25 juni 2013.
- 7 Stichting ZZZP Nederland: <http://www.zzp-nederland.nl/nieuws/30679-zzp-onverzekerd>
- 8 Goudswaard, Anneke en Jos Sanders, in: Gaalen, Ruben van e.a., *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt. De focus op flexibilisering*, TNO | CBS, Den Haag, 2013.
- 9 Zie <http://www.stoof-online.nl/magazine/download>

Will Tinnemans *Werkwinkels als dam tegen sociale instabiliteit*

- load/STOOF_Statement-Brochure.pdf
- 10 Paul de Beer: 'Sociaal pact schiet tekort', *NRC Handelsblad*, 23 mei 2013.
- 11 'Lodewijk Asscher, minister van Sociale Zaken en Werkloosheid', Thijs Niemantsverdriet, in: *NRC Handelsblad*, 22 juni 2013.
- 12 'Het banenplan van Asscher is een gotspe', Frank Klashoven, in: *de Volkskrant*, 22 juni 2013.
- 13 'Asscher: "Er is wegwerparbeid ontstaan"', Jelle Brandsma, in: *Trouw*, 11 juni 2013. Zie ook: 'Broek stomen voor 3 euro, klopt dat?', Ariane Kleijwegt, in: *NRC Handelsblad*, 6 juni 2013.
- 14 '174 keer het salaris van de werkvloer', Wilco Dekker en Xander van Uffelen, in: *de Volkskrant*, 15 juni 2013.
- 15 'FNV: crisis voor werkgever excuus', Nanda Troost, in: *de Volkskrant*, 28 mei 2013. Zie ook: "Voor de werknemers is er niets", Nanda Troost, in: *de Volkskrant*, 22 juni 2013.
- 16 *Onzeker bestaan. Leven aan de rafelrand van de arbeidsmarkt (2009) en Voor jou tien anderen. Uitbuiting aan de onderkant van de arbeidsmarkt (2011)*, beide verschenen bij Nieuw Amsterdam Uitgevers.
- 17 *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Mark Bovens en Anchrith Wille, Bert Bakker, Amsterdam, 2011.
- 18 'Oproer legt "grote falen" Zwen bloot', *NRC Handelsblad*, 23 mei 2013.
- 19 *Mijn onbegrijpelijke overheid. Verslag van de Nationale ombudsman over 2012*, SDU-uitgevers, Den Haag, 2013.
- 20 Het concept van de Werkwinkel heb ik eerder, in iets andere vorm, uitgewerkt in het essay 'Werkwinkels in strijd tegen Nieuwe Sociale Kwestie', in: *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, jrg. 106 nr. 2, zomer 2013, pp. 30-33.

Werkgevers hoeven niet altijd voor flex te gaan

De behoefte die werkgevers hebben aan flexibel personeel is voor een deel een gegeven, maar ze hebben wel degelijk de keuze om hun medewerkers meer of minder zekerheid te bieden. Ook de overheid kan sturen op meer of minder zekerheid voor werkenden, bijvoorbeeld met de regels rond ontslagbescherming.

MARTIN OLSTHOORN

Promovendus sociologie aan de Universiteit van Amsterdam, Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR), met als specifieke richting 'werkgeversinvloeden op preciaire arbeid'

Het debat over de flexibilisering van de arbeidsmarkt gaat meestal over de gevolgen voor de werknemers, maar het zijn vaak de werkgevers die vragen om mogelijkheden mensen flexibel aan te nemen. Een debat over flexibiliteit op de Nederlandse arbeidsmarkt is dan ook onvolledig zonder begrip van de werkgeverskant van de arbeidsovereenkomst. Waarom willen werkgevers mensen flexibel kunnen aannemen? Welke banen maken zij bij voorkeur flexibel? Welke prikkels gaan er uit van verschillende beleidsmaatregelen op de arbeidsmarkt? En zijn er op basis van het antwoord op deze vragen betere en minder goede beleidsmaatregelen te onderscheiden?

Een intuïtieve reden waarom werkgevers werknemers flexibel zouden willen aannemen, is dat de hoeveelheid werk binnen het bedrijf varieert. Deze visie is dominant in de economische wetenschap, en vindt zijn oorsprong in het idee dat werkgevers naar maxi-

male winst strevende actoren zijn die een overallocatie van personeel zien als een te elimineren kostenpost.¹ Hierbij is de aard van de variatie in werk relevant voor de gekozen vorm van flexibele arbeid.

Een oorzaak van variatie in de hoeveelheid werk die statistisch redelijk eenduidig te koppelen is aan het gebruik van flexibele arbeid, is de seizoensgebonden dynamiek in de vraag naar producten en diensten.² In seizoensgebonden sectoren zijn voornamelijk nulurencontracten populair, aangezien zij de werkgever in staat stellen te variëren met het aantal wekelijks te werken uren, en werkgevers een werknemer indien gewenst effectief van de loonlijst kunnen halen door geen uren meer aan te bieden. Nulurencontracten worden bijvoorbeeld veel gebruikt in de horeca. Dit is uiteraard mede doordat daar doorgaans veel studenten werken, die zelf mogelijk om dergelijke contracten vragen, maar het verband tussen fluctuaties in de hoeveelheid werk en

Martin Olsthoorn *Werkgevers hoeven niet altijd voor flex te gaan*

nulurencontracten bestaat ook onafhankelijk van de sector van de werkgever en de leeftijd van de werknemer.

Conjunctuurschommelingen in de vraag naar producten en diensten zijn minder eenduidig te koppelen aan het gebruik van flexibele arbeid door werkgevers. Hoewel er aanwijzingen zijn dat in cyclische sectoren, bijvoorbeeld de exportsectoren, veel gebruikgemaakt wordt van uitzendkrachten³, is dit effect in Nederland niet eenduidig.⁴ Al is variatie in het te verrichten werk een belangrijke reden voor het willen inzetten van flexibel personeel, het is niet de enige reden. Variatie in het beschikbare personeel, bijvoorbeeld door ziekte, is een andere reden die werkgevers veel noemen.⁵ Onderzoek naar de verschillende vormen van flexibiliteit die gebruikt worden voor het opvangen van een tijdelijk, plotseling gebrek aan personeel is schaars, maar het is aannemelijk dat er hier voornamelijk gebruikgemaakt wordt van uitzendkrachten.⁶ Een groot deel van de waarde van uitzendkrachten voor werkgevers is immers dat ze op korte termijn beschikbaar zijn.⁷

Organisaties in dynamische sectoren hebben meestal te maken met een relatief hoge mate van onzekerheid over de toekomst, zeker wanneer de dynamiek zich voordoet in de vorm van conjunctuurcycli of competitie met andere bedrijven. Hier gaat niet alleen een winst-maximaliserende rationale flexibiliteitsdruk van uit, maar ook een druk tot 'gelijkvormigheid'. De onzekerheid drijft werkgevers ertoe te kijken naar ogenschijnlijk bewezen 'good practices' in vergelijkbare organisaties, waardoor deze organisaties steeds meer op elkaar gaan lijken.⁸ Eind jaren tachtig werd het Japanse 'total quality management' bijvoorbeeld gezien als de oorzaak van het succes van de Japanse maakindustrie, en de conclusie was veelal dat achterblijvende Amerikaanse fabrikanten deze aanpak linksom of rechtsom in hun bedrijfsprocessen moesten verwerken.

De laatste twintig jaar zijn Amerikaanse bedrijven weer dominant op de dynamische

wereldmarkt, en het al dan niet terecht toedichten van dit succes aan het flexibele arbeidsmodel zal geleid hebben tot mimiek van dit model bij Europese bedrijven. Daarnaast heeft dit proces steun gekregen vanuit de hoek van de — veelal Angelsaksische — managementliteratuur, waaronder Atkinson (1984)⁹ met zijn typologie van vormen van flexibiliteit, Handy (1990)¹⁰ met zijn eerste aanzet tot een kern-periferie-model, en Peters & Waterman met *In Search of Excellence* (1982)¹¹, die tegelijkertijd het 'gewone personeel' als bron van kwaliteit zagen, maar ook een 'slanke' staf adviseerden. Laatstgenoemd boek heeft overigens als ondertitel 'lessons from America's best-run companies' en is een openlijk advies aan bedrijven om elementen van succesvolle organisaties te kopiëren.

De vervangingskosten van personeel

Gegeven het feit dat werkgevers behoefte hebben aan flexibiliteit, is het de vraag welke banen en werknemers zij flexibel zullen maken. Een intuïtief logisch antwoord op deze vraag is te geven aan de hand van opleidingsniveaus: hoogopgeleide werknemers lopen een lager risico op flexibele arbeid dan laagopgeleide werknemers. Omdat mensen met een hoog opleidingsniveau doorgaans een betere positie hebben op de arbeidsmarkt, is dit geen gek idee.¹² Landenvergelijkend onderzoek laat zien dat het opleidingsniveau van werkenden in de Verenigde Staten hoofdzakelijk sterk gekoppeld is aan de hoogte van het loon, terwijl in Europa — onder andere door de vaak meer rigide loonstructuur — de koppeling met flexibele arbeid sterker is.¹³

Werkgevers in Europa lijken bereid hoogopgeleide werknemers meer baan zekerheid te bieden dan laagopgeleide werknemers. Dit is deels een gevolg van algemene mechanismen die leiden tot de koppeling van beloning en opleidingsniveau. Opleiding is bijvoorbeeld een investering in menselijk kapitaal, wat door werkgevers als productieverhogend

Martin Olsthoorn *Werkgevers hoeven niet altijd voor flex te gaan*

wordt gezien. Daarnaast kan een opleiding gezien worden als een positioneel goed: werkgevers gaan er vaak van uit dat hoger opgeleid personeel over hogere kwaliteiten beschikt dan lager opgeleid personeel. Zo zijn werkgevers bijvoorbeeld vaak van mening dat hoger opgeleide werknemers sneller kennis en ervaring opdoen dan lager opgeleide werknemers, en meer baat hebben bij door de werkgever betaalde trainingen. Tot slot heeft het onderwijs dat iemand heeft genoten implicaties voor zijn positie op de arbeidsmarkt wanneer diploma's toegang geven tot afgesloten beroepen en voordelen verschaffen aan degenen die in het beroep werkzaam zijn.¹⁴

Een andere belangrijke reden voor het relatief weinig voorkomen van flexibele contracten onder hoogopgeleiden zijn de hoge vervangingskosten van hoogopgeleid personeel. Het relatief lage aanbod van hoogopgeleide werknemers betekent dat werkgevers hoge 'zoekkosten' hebben wanneer zij hoogopgeleide werknemers willen vervangen.¹⁵ Daarnaast screenen werkgevers werknemers doorgaans op onder andere productiviteit en betrouwbaarheid.¹⁶ De kosten van het screenen van hoogopgeleide werknemers zullen hoger zijn dan bij laagopgeleide werknemers, aangezien de potentiële kosten van het niet goed screenen van hoogopgeleide werknemers evenzo hoger zijn: het slecht screenen van hoogopgeleid personeel brengt een groter risico met zich mee om tot kostbaardere problemen te leiden, dan het slecht screenen van laagopgeleiden.

Een logische manier voor werkgevers om met deze hoge vervangingskosten om te gaan is door deze werknemers aan het bedrijf te binden. Dit gebeurt onder andere door hun een carrière binnen het bedrijf en mogelijkheden tot promotie aan te bieden, en deze factoren zijn weer sterk complementair met het aanbieden van vast contracten.¹⁷

Verschillen in opleidingsniveau zijn echter niet de enige bron van verschillen in vervangingskosten van werknemers. De mate waarin

een baan vereist dat specifieke vaardigheden op het werk zelf worden geleerd, heeft ook sterke implicaties voor de kosten die het vervangen van de betreffende werknemer met zich meebrengt: een idee dat zijn oorsprong vindt in transactiekostentheorie.¹⁸ Voor banen met een hoge mate van 'on the job learning' bestaat er in de markt geen perfecte vervanging voor de werknemer, waardoor de werkgever kosten moet maken met het opleiden van een eventuele vervanger.¹⁹ Aangezien dit kosten zijn die in de aard hetzelfde zijn als de kosten die betrekking hebben op de vervanging van hoogopgeleide werknemers, gelden dezelfde overwegingen: een hoge mate van 'on the job learning' brengt werkgevers ertoe om

De groei van niet-technische dienstverlening leidt in potentie tot een toename van flexibele arbeid

de betreffende werknemers aan het bedrijf te binden, wat moeilijk te verenigen is met een flexibele contractvorm.²⁰

Met dit alles in het achterhoofd is de claim dat de neergang van de maakindustrie ten faveure van de dienstensector heeft geleid tot een toename in flexibele arbeid, deels te duiden.²¹ Werknemers die in de industrie aan de machine staan, zien hun productiviteit groeien doordat ze in toenemende mate bekwaam kunnen omgaan met het specifieke apparaat en product, terwijl dit in de laagwaardige dienstensector, de horeca, schoonmaak en de detailhandel minder het geval is.

De hoogwaardige dienstensector is moeilijker te classificeren, aangezien ICT-diensten sterker gekenmerkt worden door bedrijfsspecifieke 'learning by doing' dan bijvoorbeeld de creatieve of de financiële sector. Kort gezegd

Martin Olsthoorn *Werkgevers hoeven niet altijd voor flex te gaan*

lijkt het aannemelijk dat hoogwaardige dienstverlening met een sterk technisch karakter complementair is met bescherming van vaste contracten, terwijl het omgekeerde geldt voor niet-technische hoogwaardige diensten. Een krimp van de industrie en technische dienstverlening ten opzichte van laagwaardige en niet-technische dienstverlening heeft dus de potentie te leiden tot een toename van flexibele arbeid, al speelt het beleid met betrekking tot ontslagbescherming hierin natuurlijk een belangrijke rol.²²

Uit het mechanisme van bedrijfsspecifieke vaardigheden volgt ook de vaak gehoorde koppeling tussen flexibele arbeid en de afbraak van kennis en vaardigheden binnen bedrijven. Het flexibel maken van grote hoeveelheden werknemers in de industrie dwingt werkgevers om keer op keer te investeren in het inwerken van nieuwe krachten, wat een wissel trekt op de accumulatie van vaardigheden bij werknemers. In deze context wordt Duitsland veelvuldig geroemd als een land waarin juist de strenge bescherming van vaste contracten een hoogwaardige industriële sector gebaard heeft.²³ In Nederland is de bescherming van vaste contracten, en in sterkere mate van tijdelijk contracten, minder streng dan in Duitsland, wat complementair is met de grotere hoog- en laagwaardige dienstensectoren.

Tijdelijke en vaste contracten als prikkels

Een andere reden voor werkgevers om flexibele contracten te gebruiken, die gelijk een en ander zegt over het type baan dat flexibel gemaakt wordt, is dat deze bepaalde prikkels geven aan werknemers. Werknemers kunnen aangenomen worden op tijdelijke contracten, met een expliciet uitzicht op verlenging van de aanstelling bij goed presteren.²⁴ Aan de andere kant kunnen vaste contracten gebruikt worden om werknemers te motiveren zich in te zetten, doordat ze werknemers committeer aan de doelen van het bedrijf.²⁵ Welke van

deze twee ideaaltypische opties gekozen wordt, is sterk afhankelijk van de meetbaarheid van de prestaties van de werknemer, omdat dit sterke implicaties heeft voor de informatie-asymmetrie tussen de werknemer die het werk verricht en de werkgever.²⁶

Wanneer prestaties goed meetbaar zijn, is een beloningssysteem in de vorm van een tijdelijk contract met uitzicht op een vast contract of verlenging goed in te richten, en is dat een effectieve en goedkope manier om een werknemer zich in te laten zetten. Dit is bijvoorbeeld zo in banen met taken met een beperkte complexiteit en een daaruit volgende beperkte autonomie voor de werknemer. Hier kan de werkgever criteria ontwerpen waaraan de uitvoering moet voldoen, zoals een gegeven tijdsduur per handeling of een bepaalde output per tijdseenheid.

Wanneer prestaties moeilijk meetbaar zijn en taken moeilijk te omschrijven, is de informatie-asymmetrie tussen werkgever en werknemer groot, en zal er van een bepaalde mate van zelfsturing bij de werknemer uitgegaan moeten worden. Door de werknemer te committeren aan de doelen van de organisatie, zal de werknemer in toenemende mate in het belang van de werkgever werken en is directe controle minder noodzakelijk. Een voor de hand liggende manier om de werknemer te committeren aan de doelen van de organisatie, is door het aanbieden van vaste contracten en een carrière binnen het bedrijf, omdat deze ook een commitment van de kant van de werkgever laten zien.²⁷

Discretionaire ruimte voor de werkgever

De mechanismen die hierboven besproken zijn, zeggen iets over wanneer werkgevers behoefte zullen hebben aan flexibele arbeid, en welke werknemers zij flexibel zullen inzetten. In het relaas zit impliciet de aanname dat werkgevers reageren op voor hen niet beïnvloedbare factoren. Dit is een te verantwoorden aanname wanneer het gaat om volatiliteit

Martin Olsthoorn *Werkgevers hoeven niet altijd voor flex te gaan*

in de vraag naar producten en in het personeelsbestand. Wellicht dat de grootste bedrijven de vraag naar producten door proactieve marketing enigszins kunnen beïnvloeden, maar voor de meeste bedrijven zal dit niet gelden. De enige reële optie die de meeste bedrijven hebben om minder gevoelig te worden voor dynamiek in de vraag naar hun product, is het aanbieden van meerdere

De regels rond ontslagbescherming beïnvloeden de hoeveelheid en de verdeling van flexibele arbeid

producten. Dit zal doorgaans een proces zijn dat enige tijd kost, waardoor de vraag naar flexibiliteit op de korte termijn groot blijft.

Echter, de aanname dat werkgevers vooral reageren op structurele factoren wordt moeilijker houdbaar wanneer gekeken wordt naar de karakteristieken van flexibele banen. Werkgevers zouden, zoals gesteld, 'vervangbare' werknemers eerder flexibel aannemen, maar werkgevers hebben zeker enige discretionaire ruimte in het minder vervangbaar maken van werknemers door te investeren in het menselijk kapitaal. Daarnaast hebben werkgevers een bepaalde keuzevrijheid in hoe ze reageren op een behoefte aan flexibiliteit.

Hier sluit de vaak gehoorde dichotomie van 'high road'- en 'low road'-strategieën op aan.²⁸ Simpel gezegd hebben werkgevers de mogelijkheid om, gegeven een behoefte aan flexibiliteit, ervoor te kiezen werknemers aan te nemen op flexibele en tijdelijke contracten en hen bij een dalende vraag weer te ontslaan (ook wel 'numerieke flexibiliteit' genoemd). Deze 'low road'-optie is in termen van personeelskosten op de bedrijfsbalans goedkoop, maar heeft als nadeel dat de kennisopbouw

binnen het bedrijf gebrekkig zal zijn, waardoor deze bedrijven hoofdzakelijk op prijs zullen concurreren.

Werkgevers kunnen er ook voor kiezen werknemers niet flexibel te maken, maar vaste aanstellingen te combineren met mobiliteit op de interne arbeidsmarkt, oftewel binnen het bedrijf (ook wel 'functionele flexibiliteit' genoemd). Aangezien deze 'high road'-strategie werkgevers niet in staat stelt zich aan te passen aan een dalende vraag door in het personeelsbestand te snijden, is deze optie op de korte termijn duurder. Maar met deze strategie blijft kennis behouden voor het bedrijf en wordt geïnvesteerd in menselijk kapitaal. Hierdoor zal er een versnelde accumulatie van kennis plaatsvinden, waardoor high road-strategieën complementair zijn met concurrentie op kwaliteit.²⁹ Echter, de koppeling aan kwaliteit moet niet als absoluut beschouwd worden: deze is sterk afhankelijk van de mate waarin kwaliteit samenhangt met de accumulatie van kennis en met ervaring. Ook moet in ogenschouw genomen worden dat bovenstaande redenering in het verleden doorgaans betrekking had op de industriële sector; een vertaling naar de dienstensector is nog nauwelijks gemaakt en is, voor zover nu bekend, niet één-op-één te maken (wellicht juist doordat de relatie tussen kwaliteit en de accumulatie van kennis en ervaring in de industrie eenduidiger is dan in de dienstensector).³⁰

Ontslagbescherming en de verdeling van tijdelijke contracten

Hoewel bovenstaande mechanismen empirisch goed aan te tonen zijn, bestaan zij uiteraard niet in een institutioneel vacuüm. Een reden om aan te nemen dat instituties zoals ontslagbescherming en vakbonden invloed hebben op de hoeveelheid en de verdeling van flexibele arbeid, is de sterke variatie in flexibele arbeid tussen landen, gecombineerd met een bepaalde mate van clustering. Zo is te zien dat in de Noord-Europese landen een gemid-

Martin Olsthoorn *Werkgevers hoeven niet altijd voor flex te gaan*

delde flexibiliteit gecombineerd wordt met een genereus sociaal vangnet en doorstroommogelijkheden uit werkloosheid, terwijl Zuid-Europese landen doorgaans een sterke insider/outsider arbeidsmarkt hebben met beperkte toegang tot sociale zekerheid, en de Angelsaksische landen een sterk flexibele arbeidsmarkt met weinig sociale zekerheid.³¹

Met name de sterkte van de institutionele ontslagbescherming lijkt een effect te hebben op de mate waarin werkgevers flexibele contracten aanbieden: hoe sterker de bescherming van vaste contracten, hoe groter de behoefte aan tijdelijke contracten onder werkgevers.³² Doordat een belangrijk deel van het electoraat vaak weinig op heeft met het dereguleren van de bescherming van vaste contracten, en Europese overheden in het verleden vaak de weg van de minste weerstand kozen, is het gebruik van flexibele en tijdelijke contracten in toenemende mate toegestaan, maar zijn vaste contracten onverminderd beschermd gebleven. In veel landen is zo een duale arbeidsmarkt gecreëerd. Deze tweedeling in de arbeidsmarkt heeft doorgaans plaatsgevonden langs de lijnen van onderwijsniveau en vaardigheden. De manier waarop de bescherming van vaste en van tijdelijke contracten zich tot elkaar verhoudt, interacteert bijvoorbeeld met de eerder besproken vervangings- en prikkelmecanismen.³³

Naarmate tijdelijke contracten sterker gedereguleerd worden ten opzicht van vaste contracten, zijn werkgevers meer geneigd hun vaste contracten te reserveren voor werknemers die zij waarschijnlijk toch niet zullen vervangen en zullen zij nadrukkelijker gebruikmaken van de prikkelwerking van vaste en tijdelijke contracten.³⁴ Dit heeft tot gevolg dat in landen met een sterke bescherming van vaste contracten en een zwakke bescherming van tijdelijke contracten, laagopgeleide werknemers en werknemers die zich bezighouden met het leveren van eenvoudige diensten, een verhoogde kans hebben om op tijdelijke contracten werkzaam te zijn. Tot slot is het aanne-

melijk dat een dergelijk toenemend verschil in de bescherming van tijdelijke en vaste contracten ertoe leidt dat de conversie van tijdelijke naar vaste contracten afneemt. Dientengevolge lopen werknemers aan de onderkant het risico om gevangen te raken in een carrière die gekenmerkt wordt door een afwisseling van tijdelijk werk en werkloosheid.³⁵

Dereguleren of juist niet

Uit bovenstaande argumenten kan niet geconcludeerd worden dat de bescherming van vaste contracten en die van tijdelijke contracten in Nederland gedereguleerd moet worden, of juist strenger moeten worden. Die keuze hangt af van de economische structuur die men voor ogen heeft en, meer filosofisch, in welke mate men ongelijkheid in de samenleving toestaat, en wat voor soort ongelijkheid dat is (wat ook niet wil zeggen dat deze keuze volledig vrij is: internationale concurrentie op arbeidskosten kan zeker een druk tot flexibilisering impliceren).

Het dereguleren van zowel vaste als tijdelijke contracten zal naar verwachting ten goede komen aan de laagwaardige dienstensector en delen van de hoogwaardige dienstensector. Dit omdat het vaak generieke karakter van vaardigheden in de dienstensector marktsturing tot een efficiënt en goedkoop allocatiemechanisme maakt. Ook zal een dergelijke deregulering een grotere inkomensongelijkheid tot gevolg hebben, omdat het belonen van opleidingsniveau via het loon zal plaatsvinden, in plaats van via contractzekerheid.³⁶

Het juist niet dereguleren van beide contractvormen zal de kwaliteit van de industriële sector en andere delen van de hoogwaardige dienstensector ten goede komen. Dit omdat het specifieke karakter van vaardigheden in deze sectoren impliceert dat kwaliteit gebaat is bij wederzijdse investeringen in de vaardigheden van werknemers, en dus bij langdurige verbintenissen tussen werkgever en werknemer. Verder zal een strenge bescher-

Martin Olsthoorn *Werkgevers hoeven niet altijd voor flex te gaan*

ming van vaste contracten de inkomensonzekerheid bij veel werknemers flink verkleinen. Dit is waar de SP op inzet.³⁷ Aan de andere kant zal werkloosheid in een dergelijke situatie voor een deel van de mensen structureel zijn, en zitten er mogelijk mensen langs de kant die beter zouden functioneren in een baan dan de werknemer die hem bezet, maar die niet ontslagen kan worden. Dit is het punt dat de VVD benadrukt.³⁸

Wat wel af te raden valt, is het dereguleren van de bescherming van tijdelijke en flexibele contracten, en het ongemoeid laten van de bescherming van vaste contracten. Te allen tijde is het raadzaam om de verschillen in bescherming tussen beide contractvormen klein te houden, aangezien grote verschillen zowel de gelijkheid van kansen als die van uitkomsten met betrekking tot inkomen en zekerheid aantast. Daarnaast heeft een dergelijke strategie geen extra voordelen voor de dienstensector, maar hetzelfde effect op de industriële sector en delen van de hoogwaardige dienstensector als het dereguleren van vaste contracten (een afname van de kwaliteit).

Werkgevers zullen vanuit kortetermijnoverwegingen immers ook in de industrie naar flexibele contractvormen grijpen, met alle gevolgen van dien voor de opbouw van kennis. Let wel, ditzelfde geldt voor het gezamenlijk dereguleren van vaste en tijdelijke contracten, maar dit heeft niet de nadelen met betrekking tot gelijkheid die eerder genoemd werden: voor de economische structuur heeft gedeeltelijke deregulering dus geen voordelen boven volledige deregulering, maar het heeft wel nadelen voor werknemers.

In dit kader is het Sociaal Akkoord goed nieuws, aangezien het de positie van flexwerkers en tijdelijk krachten verbetert, wat het in Nederland aanzienlijke verschil tussen de bescherming van vaste en tijdelijke werknemers enigszins verkleint.³⁹ Aan de andere kant is het, gezien de nog steeds grote ongelijkheid tussen beide, wellicht niet verstandig geweest af te spreken om de ontslagbescherming tot 2016 ongemoeid te laten. Dit vergroot het risico dat de toekomstige druk tot flexibilisering zich weer zal vertalen in verlaging van de bescherming van flexibele en tijdelijke werknemers.

Noten

- 1 Abraham, K. (1988), *Flexible Staffing Arrangements and Employers' Short term Adjustment Strategies*, NBER Working Paper Series, Cambridge; Houseman, S. (2001), 'Why Employers Use Flexible Staffing Arrangements: Evidence from an Establishment Survey', *Industrial and Labour Relations Review*, 55(1), pp. 149-170.
- 2 Kalleberg, A., Reynolds, J., & Marsden, P. (2003), 'Externalizing Employment: Flexible Staffing Arrangements in US Organizations', *Social Science Research*, 32, pp. 525-552.
- 3 Houseman, S. (2001), 'Why

- Employers Use Flexible Staffing Arrangements: Evidence from an Establishment Survey', *Industrial and Labour Relations Review*, 55(1), pp. 149-170.
- 4 De Graaf-Zijl, M. (2005), *The Attractiveness of Temporary Employment to Reduce Adjustment Costs: A Conjoint Analysis*, Tinbergen Institute Discussion Paper.
- 5 Abraham, K. (1988), *Flexible Staffing Arrangements and Employers' Short term Adjustment Strategies*, NBER Working Paper Series, Cambridge.
- 6 Ibidem.
- 7 De Graaf-Zijl, M. (2005), *The Attractiveness of Temporary Employment to Reduce Adjust-*

- ment Costs: A Conjoint Analysis*, Tinbergen Institute Discussion Paper.
- 8 DiMaggio, P., & Powell, W. (1983), 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields', *American Sociological Review*, 48(2), pp. 147-160.
- 9 Atkinson, J. (1984), *Flexibility, uncertainty and manpower management*, Brighton: Institute of Manpower Studies.
- 10 Handy, C. (1990), *The Age of Unreason*, Cambridge, Mass., Harvard Business School Press.
- 11 Peters, T., & Waterman, R. (1982), *In search of Excellence: Lessons from America's Best-Run*

Martin Olsthoorn *Werkgevers hoeven niet altijd voor flex te gaan*

- Companies*, New York: Harper and Row.
- 12 De Vries, M., & Wolbers, M. (2005), 'Non-Standard Employment Relations and Wages Among School Leavers in The Netherlands', *Work, Employment and Society*, 19(3), pp. 503-525.
- 13 Barbieri, P. (2009), 'Flexible Employment and Inequality in Europe', *European Sociological Review*, 25(6), pp. 621-628; DiPrete, T., Goux, D., Maurin, E., & Quesnel-Vallee, A. (2006), 'Work and Pay in Flexible and Regulated Labour Markets: a Generalized Perspective on Institutional Evolution and Inequality Trends in Europe and the US', *Research in Social Stratification and Mobility*, 24, pp. 311-332.
- 14 Bol, T., & Van de Werfhorst, H. (2011), 'Signals and Closure by Degrees: The Education Effect Across 15 European Countries', *Research in Social Stratification and Mobility*, 29(1), pp. 119-132.
- 15 Andrews, M., Bradley, S., Stott, D., & Upward, R. (2008), 'Successful Employer Search? An Empirical Analysis of Vacancy Duration using Micro Data', *Economica*, 75, pp. 455-480.
- 16 Schram, A., Brandts, J., & Gërçhani, K. (2010), 'Information, Bilateral Negotiations, and Worker Recruitment', *European Economic Review*, 54(8), pp. 1035-1058.
- 17 Kalleberg, A., Reynolds, J., & Marsden, P. (2003), 'Externalizing Employment: Flexible Staffing Arrangements in US Organizations', *Social Science Research*, 32, pp. 525-552.
- 18 Williamson, O. (1981), 'The Economics of Organizations: The Transaction Costs Approach', *American Journal of Sociology*, 87(3), pp. 548-577.
- 19 Goldthorpe, J. (2000), *On Sociology*, Oxford: Oxford University Press; Williamson, O. (1981), 'The Economics of Organizations: The Transaction Costs Approach', *American Journal of Sociology*, 87(3), pp. 548-577.
- 20 Gebel, M., & Giesecke, J. (2011), 'Labor Market Flexibility and Inequality: The Changing Skill-Based Temporary Employment and Unemployment Risks in Europe', *Social Forces*, 90(1), pp. 17-39.
- 21 Piore, M., & Sabel, C. (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*, New York: Basic Books.
- 22 Kalleberg, A. (2009), 'Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition', *American Sociological Review*, 74(1), pp. 1-22.
- 23 Estevez-Abe, M., Iversen, T., & Soskice, D. (2001), 'Social Protection and the Formation of Skills: a Reinterpretation of the Welfare State', in: P. Hall, & D. Soskice, *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.
- 24 Polavieja, J. (2003), 'Temporary Contracts and Labour Market Segmentation in Spain: An Employment Rent Approach', *European Sociological Review*, 19(5), pp. 501-517.
- 25 Kalleberg, A., Reynolds, J., & Marsden, P. (2003), 'Externalizing Employment: Flexible Staffing Arrangements in US Organizations', *Social Science Research*, 32, pp. 525-552; Osterman, P. (1987), 'Choice of Employment Systems in Internal Labour Markets', *Industrial Relations*, 26(1), pp. 46-67.
- 26 Goldthorpe, J. (2000), *On Sociology*, Oxford: Oxford University Press; Jensen, M., & Meckling, W. (1976), 'Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure', *Journal of Financial Economics*, 3(4), pp. 305-360.
- 27 Osterman, P. (1987), 'Choice of Employment Systems in Internal Labour Markets', *Industrial Relations*, 26(1), pp. 46-67.
- 28 Osterman, P. (1999), 'Work Reorganization in an Era of Restructuring: Trends in Diffusion and Effects on Employee Welfare', *Industrial and Labour Relations Review*, 53(2), pp. 179-196.
- 29 Riley, M., & Lockwood, A. (1997), 'Strategies and Measurement for Workforce Flexibility: an Application of Functional Flexibility in a Service Setting', *Journal of Operations & Production Management* (4), pp. 413-419.
- 30 Lloyd, C., Warhurst, C., & Dutton, E. (2013), 'The Weakest Link? Product Market Strategies, Skill and Pay in the Hotel Industry', *Work, Employment & Society*, 27(2), pp. 254-271.
- 31 Muffels, R., & Luijckx, R. (2008), 'Labour Market Mobility and Employment Security of Male Employees in Europe: "Trade-off" or "Flexicurity"?'', *Work, Employment & Society*, 22(2), pp. 221-242.
- 32 Polavieja, J. (2006), 'The Incidence of Temporary Employment in Advanced Economies: Why is Spain Different?', *European Sociological Review*, pp. 61-78.
- 33 Gebel, M., & Giesecke, J. (2011), 'Labor Market Flexibility and Inequality: The Changing Skill-Based Temporary Employment and Unemployment Risks in Europe', *Social Forces*, 90(1), pp. 17-39.
- 34 Polavieja, J. (2003), 'Temporary Contracts and Labour Market Segmentation in Spain: An Employment Rent Approach', *European Sociological Review*, 19(5), pp. 501-517.
- 35 Barbieri, P., & Scherer, S. (2009), 'Labour Market Flexibilization and its Consequences in Italy', *European Sociological Review*, 25(6), pp. 677-692; Gebel, M., & Giesecke, J. (2011),

Martin Olsthoorn *Werkgevers hoeven niet altijd voor flex te gaan*

- 'Labor Market Flexibility and Inequality: The Changing Skill-Based Temporary Employment and Unemployment Risks in Europe', *Social Forces*, 90(1), pp. 17-39.
- 36 DiPrete, T., Goux, D., Maurin, E., & Quesnel-Vallee, A. (2006), 'Work and Pay in Flexible and Regulated Labour Markets: a Generalized Perspective on Institutional Evolution and Inequality Trends in Europe and the US', *Research in Social Stratification and Mobility*, 24, pp. 311-332.
- 37 SP (2013), www.sp.nl. Opgeroepen op 05 23, 2013, van www.sp.nl/werk/nieuwsberichten/14198/130412-doorbraak_meer_zekerheid_voor_flexwerkers.html
- 38 VVD (2013), www.vvd.nl. Opgeroepen op 05-23-2013, van <http://www.vvd.nl/standpunten/80/ontslagrecht#lezen>
- 39 CNV (2013), www.cnv.nl. Opgeroepen op 06-17-2013, van <http://www.cnv.nl/landing/socialeagenda/afspraken-in-sociaal-akkoord/>

Tot het lachen ons vergaat

Over de noodzaak van parlementaire aandacht voor inlichtingen- en veiligheidsdiensten

De parlementaire controle op het inlichtingenwerk schiet schromelijk tekort. De laatste jaren komt de Tweede Kamer niet verder dan lacherige interventies. Afkortingen – AIVD, MIVD, CTIVD – husselt men vrolijk door elkaar.

CONSTANT HIJZEN

Promovendus aan het Instituut Geschiedenis en het Centrum voor Terrorisme- en Contraterrorismestudies van de Universiteit Leiden

Toen afgelopen najaar bekend werd dat de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD) de komende jaren € 70 mln moet bezuinigen, haastten verschillende Kamerleden zich om het kabinet visieloosheid te verwijten. Dit verwijt werd bij de presentatie van het AIVD-jaarverslag herhaald. Dus beloofde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Ronald Plasterk, de Kamer een 'visie' op die bezuinigingen. Die kwam op 3 juni jl., in een brief van drie kantjes. De Kamer herhaalde het verwijt van visieloosheid, met oneliners als 'deze drie pagina's waren niet meer dan een inhoudsopgave' en 'de echte visie was kennelijk net zo geheim als de dienst zelf'.

Ondertussen noemden diezelfde Kamerleden de NCTV (Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid) steevast bij de naam die al sinds 1 oktober 2012 niet meer bestaat (NCTb) en zeiden ze CTIVD waar ze CIV bedoelden. Maar de CTIVD, een acroniem voor de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, is een onafhankelijke commissie die onderzoekt of

de AIVD en de MIVD (Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst) conform de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten uit 2002 optreden, en de CIV is de Tweede Kamercommissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten, een vertrouwelijk overleg tussen de minister en de fractievoorzitters uit de Tweede Kamer (beter bekend als de commissie-Stiekem).

Daarnaast werd het jaarverslag van de commissie-Stiekem in elf minuten afgedaan en bleef het agendapunt 'toezichtsrapporten van de CTIVD', waaronder een rapport over 'de-classificatie' en de onwettelijke weigering van de AIVD om archiefdelen naar het Nationaal Archief over te brengen, onbesproken. Minister Plasterk vatte 'visie' op als 'nog meer fte's', die hij om evidente redenen niet wilde geven en vond een fundamenteel debat over de taakopvatting van de AIVD niet aan de orde, omdat hij de eerste € 23 mln weg kon halen zonder 'aan de nationale veiligheid te raken'. Geen van de Kamerleden vocht deze discussie uit. Ook formuleerde geen

van hen duidelijke opvattingen over het nut en de noodzaak van het inlichtingenwerk of de concrete schadelijke gevolgen van de bezuinigingen.

Het parlementaire debat over inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt in Nederland zelden gevoerd op inhoud. Op onderbuikgevoelens des te meer, zo bleek ook weer toen *The Guardian* onthulde dat de Amerikaanse National Security Agency (NSA), verantwoordelijk voor de onderschepping en ontcijfering van buitenlands berichtenverkeer, op grote schaal telefoon- en internetverkeer van burgers onderschept, bewaart en doorzoekt. De parlementaire reacties op deze onthulling van het zogenoemde PRISM-programma waren eensgezind: 'geschokt', 'ontoelaatbaar', een 'schandaal' zelfs.

Dat de Kamer in april 2002 al eens uitgebreid had gedebatteerd over 'het Echelon-systeem', een vergelijkbaar grootschalig internationaal afluisterprogramma, en dat de toezichthouder CTIVD in augustus 2011 meldde dat de MIVD zonder deugdelijke wettelijke basis doet wat de Amerikaanse NSA zegt niet te mogen (namelijk die enorme hooibergen van data gebruiken om risico's te berekenen en profielen op te stellen, in goed Nederlands 'searchen' genoemd), werd voor het gemak maar even vergeten.¹

Dit is kenmerkend voor het Nederlandse publieke gesprek over inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Het is tot op zekere hoogte begrijpelijk. De openbaar beschikbare informatie over wat die diensten precies doen en weten is noodzakelijkerwijs beperkt. De tegenstanders van de diensten zouden nogal geholpen zijn als openbaar werd hoe deze diensten werken. Ook het actuele kennisniveau over de bezigheden en plannen van sommige organisaties en individuen moet in veel gevallen verzwegen worden. Als daar al iets over gezegd kan worden dan zal dat in zeer algemene termen gebeuren. Een kleiner maar hieraan inherent probleem is de niet aflatende begripsverwarring: inlichtingen- en veiligheidsdiensten zijn niet hetzelfde. Dat wij in Nederland nu

een inlichtingen- en veiligheidsdienst in één hebben, is uitzonderlijk. Veel vaker zijn die diensten gescheiden. Beide diensten verrichten inlichtingenwerk, maar een inlichtingendienst zoals de CIA of MI6 doet dat buiten de landsgrenzen en een veiligheidsdienst (MI5, FBI) doet dat erbinnen. In het verleden heeft met name de veiligheidsdienst die 'binnenlandse inlichtingenactiviteiten' verricht, onder vuur gelegen. Die dienst was en is namelijk onder de eigen burgerbevolking actief en wordt daarom met groot wantrouwen gadegeslagen.

Dat we in Nederland een inlichtingen- en veiligheidsdienst in één hebben is uitzonderlijk

Een andere reden voor de vaak oppervlakkige discussies over dit onderwerp is dat geheime diensten tot de verbeelding spreken. Dit levert twee typen reacties op, waarvan de eerste een zekere lacherigheid is. Voor veel mensen blijft het inlichtingen- en contra-inlichtingenwerk een verborgen wereld die met spannende spionageverhalen wordt geassocieerd. Bovendien ontstond als gevolg van de persaandacht voor mislukkingen van de geheime diensten een beeld van een zekere sulligheid of zelfs 'James Bonds op klompen', die evenmin bijdroeg aan het serieus nemen van deze diensten.²

Het tweede type reactie stroomt juist over van ernst. Dan wordt het verband gelegd tussen geheime diensten, dictatoriale praktijken en machtsmachinaties, waardoor het onderwerp lading krijgt. Op zichzelf hoeven de kernactiviteiten van inlichtingen- en veiligheidsdiensten, die in hoofdzaak bestaan in het gesystematiseerd verzamelen, bewerken, analyseren en verspreiden van specifieke informa-

tie ten behoeve van het veiligheidsbeleid, niet tot grote ophef te leiden. De keuzes die bij het concretiseren van deze activiteiten komen kijken, roepen daarentegen vaak wel heftige reacties op. Daarbij kan het gaan om de bevoegdheden en materiële voorwaarden waarmee deze diensten worden toegerust. Mag de veiligheidsdienst de eigen burgers af luisteren en bespioneren en mogen journalisten en studenten gerekruteerd worden als informant of agent? Hoeveel geld mag zo'n dienst kosten en op welke wijze kan een effectief controlestelsel worden ingericht? Maar het kan ook gaan om de vraag waar deze diensten wel en niet naar kijken. Ondanks de vaak geuite opvatting dat inlichtingen- en veiligheidsdiensten slechts gevaren hoeven te detecteren, te registreren en door te brieven, zijn dreigingen en gevaren namelijk geen louter objectieve fenomenen.

Natuurlijk houden geheime diensten specifieke organisaties en individuen in de gaten om op basis hiervan iets te zeggen over bijvoorbeeld de frequentie van (pogingen tot) spionage, de geweldsontwikkeling in rechtsextremistische organisaties en aantallen radicaliserende islamitische jongeren. Maar de interpretatie van die gegevens is, net als de vraag welke consequenties eraan verbonden moeten worden, in grote mate afhankelijk van een bredere politieke en maatschappelijke kijk op veiligheid. Voor politiek en samenleving verwijst veiligheid vaak niet zozeer naar een einddoel of concrete toestand maar naar een (collectief) gevoel — een verwachte toekomst waarin bij absentie van dreigingen individueel geluk, parlementaire verkiezingen en vrije handel onbelemmerd kunnen floreren.

Waardoor en hoezeer die vrijheden onder druk komen te staan, wordt in sterke mate bepaald door ideologie en politieke oriëntatie. Zo verschillen politiek links en rechts van mening in hoeverre terrorisme, rechtsextremisme, 'lone wolves' of linkse asielactivisten als een gevaar voor de nationale veiligheid moeten worden bestempeld. De navenante vraag hoeveel aandacht het veiligheidsapparaat aan

die fenomenen moet besteden is óók een politieke keuze. Naast het blote feit dat geheime diensten bestaan, lokt de vraag waarop zij hun pijlen richten kortom vaak heftige en hoogdravende maar ook weinig gedetailleerde politieke debatten uit. Niet zelden eindigen die in een welles-nietesdiscussie over het bestaansrecht van geheime diensten.³

Indiaantje spelen op kosten van het Rijk

Dit is allesbehalve een teken van deze tijd. De parlementaire discussie over de bestaansnoodzaak en dreigingspercepties van inlichtingen- en veiligheidsdiensten wordt al gevoerd sinds hun oprichting. Wat betreft het tussen 1946 en 1949 opgetuigde inlichtingenbestel, waartoe naast de veiligheidsdienst ook de Buitenlandse Inlichtingendienst (inlichtingen in het buitenland) en de militaire inlichtingendiensten van landmacht, marine en luchtmacht behoorden, richtte die discussie zich bijna altijd op de in 1949 opgerichte Binnenlandse Veiligheidsdienst (BVD). Tijdens de begrotingsbesprekingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken stond met name de bestaansnoodzaak van die dienst ter discussie. Wouter Gortzak (toen als lid van de Communistische Partij Nederland, maar later PvdA'er), noemde de BVD in de Tweede Kamer 'een instrument in handen van de bourgeoisie' dat slechts tot taak had 'de arbeidersbeweging binnen te dringen' en riep het kabinet op dit 'arbeidsvijandige overheidsoptreden' direct te beëindigen. Charles Welter (Katholieke Nationale Partij) was het daarmee eens, zij het omdat hij vreesde dat zo'n dienst vanwege de 'neiging tot paddenstoelgroei' tot een bureaucratisch monster zou uitgroeien.

Opvallend genoeg waren de regeringsfracties niet minder fel. Frans Goedhart (Partij van de Arbeid) vond de spionageproblematiek overdreven en dit 'Indiaantje spelen op kosten van het Rijk' een democratie onwaardig. Tegenover de badinerende reactie stond de ernstige reactie van Kamerleden die vreesden dat een dienst als de BVD zelf een gevaar zou wor-

den. Het Eerste Kamerlid J. Reijers (Christen-Historische Unie) vreesde dat de BVD kon uitgroeien tot een Gestapo – de zo gehate geheime politie waarmee Nederland tijdens de bezetting kennis had gemaakt. Ook ‘Himmler begon vrij onschuldig’, herinnerde hij minister Frans Teulings van Binnenlandse Zaken in 1950, ‘maar zijn geheime dienst werd de vreselijkste terreur in Europa’.⁴

Hoewel na de uitbreiding van de democratische controle op de BVD in 1952 het parlementaire schieten op de dienst aan intensiteit inboette, groeide de neiging om politiek vuurwerk te maken bij de bespreking van inlichtingen en veiligheid uit tot goed gebruik. De generatie van de jaren zestig zag in de BVD een geïstitutionaliseerde neiging van ‘het gezag’ om ongehinderd in het persoonlijke leven van zijn burgers te wroeten. Zo noemde Fred van der Spek (Pacifistisch-Socialistische Partij) het bestaan van de BVD ‘volstrekt onaanvaardbaar’, alleen al vanwege de paranoia die dit teweegbracht: hijzelf vroeg zich bij iedere partijvergadering weer af of zijn partijgenoot ‘een spion van de BVD kon zijn’.

Een ander element dat vanaf de jaren zeventig in de parlementaire discussies over de BVD opdook was de vermeende ongrijpbaarheid van de geheime diensten. In samenwerking met een steeds kritischer wordende pers schilderde het parlement de BVD af als ‘een gigant in het geniep’, zoals *Het Vrije Volk* in 1975 optekende. Parlement, minister noch rechter leek op dit bureaucratisch monster vat te krijgen. De BVD, die nog steeds intensief over het communisme rapporteerde, verwerd in parlementaire ogen daarmee tot ‘een verkalkt instituut’ dat toen de Koude Oorlog in 1989 ten einde kwam ‘op zoek moest naar nieuwe redenen van bestaan’.⁵

Dit soort basale aanwrijvingen lokten een basale repliek uit. De betogen van de opeenvolgende ministers van Binnenlandse Zaken kenden grofweg twee thema’s. Het eerste kwam erop neer dat het parlement een en ander verkeerd begrepen had. De minister legde uit dat de ‘horribele verhalen’ over de BVD

voortkwamen uit onbegrip over de werkwijze van deze diensten. Van bijvoorbeeld communistenjagerij en Gestapo-achtige praktijken kon nooit sprake zijn aangezien de BVD geen bevoegdheden bezat als opsporing, bewaking en arrestatie. Het parlement moest de BVD zien als een informatiedienst die niets meer deed dan het kabinet op de hoogte stellen van dreigende gevaren.⁶

En terwijl in BVD-kringen het besef was geslopen dat de dienst ‘altijd een gevoel van onbehagen zou blijven opwekken’ omdat ‘het leven van een veiligheidsdienst zich voor een deel in de obscuriteit afspeelde’, maakten de ministers er een politiek spel van dat onbehagen te adresseren en daar begrip voor te tonen. Zo spiegelde minister J. Smallegenbroek (Anti-Revolutionaire Partij) het parlement in 1965 voor dat het Nederlandse volk nu eenmaal niet van geheime zaken ‘en nog minder van geheimzinnigheid’ houdt: ‘Men heeft snel de neiging om van geheimdoenerij te spreken en daarom te lachen. Dit heeft wellicht te maken met onze spreekwoordelijke nuchterheid. Misschien maakt deze een wat laetdunkende houding ten aanzien van het werk van de veiligheidsdienst begrijpelijk, maar dit wil niet zeggen dat dit juist is.’⁷

Maar het was onjuist en vooral onterecht om badinerend te doen over het werk van de BVD. Er waren nu eenmaal werkelijk spionnen, terroristen en subversieve activisten die ‘s lands veiligheid bedreigden waartegen de BVD in het geweer moest komen. Voor ‘het beschermen van onze vrijheid’ en de ‘heimelijkheid’ van de bedreigingen van die vrijheid, was een ‘dergelijk apparaat’ nu eenmaal ‘onmisbaar’. Ter conclusie werd de BVD door de uitvoerende macht dan stevast als ‘een noodzakelijk kwaad’ getypeerd.⁸

Heimelijke besluitvorming

Tot op de dag van vandaag stroomt het parlement over van grote woorden als het om inlichtingen- en veiligheidsdiensten gaat. Al die grote woorden laten doorgaans weinig ruimte

voor een specifiek debat over de vraag wat van de diensten verwacht kan worden en hoe dat organisatorisch en democratisch gestructureerd moet worden. De parlementaire invloed op de beantwoording van die vragen is daardoor zeer beperkt. Het gevolg hiervan is dat de belangrijkste beslissingen over bevoegdheden, begroting, taken, dreigingspercepties en de ministeriële en parlementaire controle achter de schermen genomen worden, zonder dat samenleving en parlement hun invloed op die keuzes hebben uitgeoefend.

Ook hier is niets nieuws onder de zon. In de voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten formatieve jaren veertig en vijftig besliste het tweede kabinet-Drees geheel zonder het parlement te raadplegen om de begroting van de BVD tot enkele miljoenen guldens te verruimen (waarvan bijna zeshonderd man personeel kon worden bekostigd). Ten tweede werden de Amerikaanse fondsen die de Central Intelligence Agency direct aan de BVD beschikbaar stelde, goed voor enkele tientallen medewerkers extra, evenmin in de Kamer ter sprake gebracht. De belangrijkste juridische kaders, de formulering van de taakopvatting en de bevoegdheden waarvan de BVD gebruik mocht maken, werden ten slotte ook volstrekt buiten het publieke gezichtsveld om in een Koninklijk Besluit van 8 augustus 1949 gevat, dat slechts min of meer per ongeluk aan de Eerste Kamer werd gelekt.⁹

Zo kon de BVD uitgroeien tot een vergaarbak van taken en bevoegdheden. Voor het kabinet-Drees was de BVD een antwoord op de communistische dreiging, maar ook op de NAVO-verplichting om de beveiliging van het overheids- en defensieapparaat op te schroeven. De taakopvatting in het Koninklijk Besluit, die tot aan de tweede Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten in 2002 niet fundamenteel veranderde, stelde de BVD verantwoordelijk voor het inwinnen van gegevens omtrent personen die staatsgevaarlijke activiteiten verrichtten (lees: communistische spionnen), gegevens omtrent extremistische stromingen

(lees: de Communistische Partij Nederland en de mantelorganisaties hiervan), het bevorderen van veiligheidsmaatregelen in het defensie- en overheidsapparaat, het verrichten van 'al hetgeen noodzakelijk was voor een goed functioneren van de dienst' (een juridisch luik om van bijzondere inlichtingenmiddelen zoals microfoons en telefoontaps gebruik te kunnen maken), en ten slotte het onderhouden van verbindingen met buitenlandse inlichtingen- en veiligheidsorganisaties.¹⁰

Deze zeer algemeen geformuleerde taken en bevoegdheden lieten het hoofd van de BVD veel ruimte om de dagelijkse inlichtingenpraktijk vorm te geven. Hij deed dat in overleg met zijn afdelingshoofden en met de minister van Binnenlandse Zaken, maar over veel zaken kon hij zonder externe bemoeienis beslissen. Zo kwamen de criteria op basis waarvan de BVD beoordeelde of een individu of organisatie als extremistisch of staatsgevaarlijk moest worden bestempeld, zonder enige politieke bemoeienis tot stand. Sommige ministers beschouwden de dienst meer als hoofd-pijndossier dan als een belangwekkend onderwerp dat veel aandacht verdiende. Andere gezagsdragers hadden die interesse wel. Zij keken bijvoorbeeld strenger toe of een specifieke telefoontap echt noodzakelijk was of trokken de dreigingspercepties van de BVD in twijfel. Minister H.K.J. Beernink (Christen-Historische Unie) in het kabinet-De Jong (1967-1971) droeg diensthoofd Kuipers bijvoorbeeld op om naast het communisme het jongeren- en studentenactivisme als dreiging te beschouwen en waar nodig heimelijk te infiltreren. En minister Ed van Thijn dwong de BVD in 1981 de inlichtingenwinning in kringen van de Communistische Partij Nederland te staken.¹¹

Dat het hoofd van de BVD en de minister van Binnenlandse Zaken steeds de grootste invloed uitoefenden, was tot op zekere hoogte ook begrijpelijk en wenselijk. De begrijpelijkheid school in het informatiekort van Kamerleden. Ten tijde van het opstellen van het Koninklijk Besluit van 1949 was de informatie-

voorziening aan het parlement bijvoorbeeld nihil. En zolang Louis Einthoven aan het roer van de BVD stond, was hij ook in de Vaste Kamercommissie buitengewoon terughoudend; bovendien werd die informatie niet met de rest van het parlement gedeeld totdat de Vaste Kamercommissie vanaf 1967 verslag uitbracht over de eigen werkzaamheden aan de overige Kamerleden. Mede daardoor stroomde vanaf de jaren zestig onder invloed van de toegenomen pers aandacht en de grotere mate van activiteit in de Vaste Kamercommissie, steeds meer informatie over de geheime diensten het publieke domein in. Dat heeft de discussies over die diensten echter niet aanmerkelijk verdiept.

De wenselijkheid van de beperkte parlementaire invloed lag daarnaast in de staatsrechtelijke verhoudingen. Om politieke manipulatie te voorkomen diende de veiligheidsdienst zelf te bepalen welke concrete activiteiten en dreigingen in het takenpakket pasten, om dit vervolgens aan de minister voor te leggen. Die keurde dat vervolgens goed of af en was voor die keuze ministerieel verantwoordelijk – en kon dus door het parlement ter verantwoording worden geroepen.

Die laatste stap is nogal aan de oppervlakte blijven steken. Het parlement heeft de opeenvolgende ministers vooral ter verantwoording geroepen om zich over schandalen of misstappen te verantwoorden, maar van een structurele bemoeienis op dit thema is geen sprake geweest: geen van de grote politieke partijen heeft de afgelopen decennia echte fractiespecialisten op dit onderwerp gekend. Binnen de politieke partijen werd het eerder ontmoedigd dan toegejuicht als een Kamerlid inlichtingen- en veiligheidsdiensten op de agenda zette. Electorale overwegingen spelen hierin een belangrijke rol. Men veronderstelde nadat de angst voor een wereldoorlog met de Sovjet-Unie was geweken, dat het electoraat van het veilige Nederland er niet warm voor liep.

Het kwalijke gevolg was niet zozeer het feit dat de minister en het hoofd van de BVD samen het beleid en de uitvoering van de

inlichtingen- en veiligheidsdiensten vormgaven, maar dat zij dat deden zonder serieus parlementair tegenwicht. Een oud-BVD'er illustreerde dat eens door te onthullen dat zijn minister altijd met 'twee velletjes naar de Vaste Kamercommissie toeging'; het tweede velletje hoefde hij nooit uit zijn tas te halen. Daardoor kregen alle aspecten van het inlichtingenwerk gestalte binnen de uitvoerende macht. Het leidde ertoe dat de maatschappelijke invloed op de besluitvorming zeer beperkt was. Daardoor werden de waarden en belangen van de ministers en diensthoofden niet expliciet afgewogen tegen maatschappelijke belangen als privacy en transparantie. Dat kan schadelijke gevolgen hebben voor de burger.

Het hoofd van de BVD kon over veel zaken beslissen zonder externe bemoeienis

Ministers hebben er bijvoorbeeld belang bij publiciteit omtrent gevoelige en ingewikkelde inlichtingenzaken te ontwijken, terwijl in sommige gevallen transparantie uit publiek oogpunt wenselijk is. Dat de Binnenlandse Veiligheidsdienst eind jaren zeventig en begin jaren tachtig in de vredesbeweging actief was, was gezien de beladenheid daarvan uit ministerieel oogpunt bijvoorbeeld het liefst verzwegen, maar uit publiek oogpunt moest die kennis gedeeld worden. De wenselijkheid daarvan moest immers wel aan de kaak worden gesteld. Om dit soort redenen is het van groot belang dat Kamerleden kritisch interveniëren. Niet alleen om te vragen of het wettelijk is toegestaan en of het uit veiligheidsoogpunt noodzakelijk is, maar ook om van de minister te horen of dit uit democratisch of maatschappelijk oogpunt nog wenselijk is.

Kritische bemoeienis vanuit de Kamer

De complexiteit en het gebrek aan politieke motivatie maken de gebrekkige parlementaire aandacht voor inlichtingen en veiligheid enerzijds begrijpelijk. Anderzijds leiden ze ertoe dat in de besluitvorming niet altijd het publieke belang even sterk meeweegt. Daarvoor is soms toch echt een kritische parlementaire stem nodig. Enkele individuele Kamerleden hebben dit onder ogen gezien. Zo wist PvdA-Kamerlid Jaap Burger in de vroege jaren vijftig de Rooms-Rode kabinetten te bewegen tot het uitbreiden van de parlementaire controlemogelijkheden.

Tot 1952 kon de Tweede Kamer de minister van Binnenlandse Zaken één keer per jaar bevragen over het optreden van de BVD, tijdens de begrotingsbehandelingen van Binnenlandse Zaken. Dat vond Burger te weinig. Hij pleitte voor een staande commissie, vergelijkbaar met de Defensiecommissie, die de minister op ieder moment in vertrouwelijkheid kon horen over een incident of inlichtingenvraagstuk. Pas als minister van Binnenlandse Zaken Teulings daarmee instemde, zou hij vóór een ander wetsvoorstel stemmen dat op 20 maart 1952 aan de orde was. Teulings ging met die koehandel akkoord: in 1952 werd zo de Vaste Kamercommissie voor de controle op de Binnenlandse Veiligheidsdienst opgericht. Als fractievoorzitter van de grootste Kamerfractie werd Burger voorzitter van die commissie (de tegenwoordige commissie-Stiekem), waarin verder de fractievoorzitters van de grootste partijen zaten.¹²

Een tweede uitzonderlijk actieve parlementariër was PvdA-fractievoorzitter Anne Vondeling. In zijn rol als voorzitter van de Vaste Kamercommissie bouwde hij in de jaren zestig de parlementaire invloed op het BVD-werk uit. J.S. Sinninghe Damsté, het hoofd van de BVD, waardeerde de frisse blik van de voorzitter van de Vaste Kamercommissie die de 'eigenaardigheden' van het inlichtingenwerk met 'open oog voor objectiviteit' bekeek. Zo wist Vondeling in 1964 steun te mobiliseren om de BVD-

bevoegdheden tot het aftappen van telefoons een wettelijke basis te verschaffen. Daarnaast gaf hij politiek gevolg aan de commotie over het antecedentenonderzoek — de suggestie was gewekt dat de BVD het overheidsapparaat van kritische geesten en lezers van *De Waarheid* zuiverde — door ook op dit punt een betere wettelijke basis en strakkere normen af te dwingen. Minister Toxopeus (van de Volkspartij voor Democratie) zette er een zware staatsrechtelijke commissie op.¹³

Ook in de decennia daarop hebben enkele sociaal-democraten zich kritisch bemoeid met het inlichtingenwerk. Joop den Uyl stelde in

Ed van Thijn dwong onderzoek af naar de bedreiging van Griekse en Oost-Europese migranten

zijn tijd als fractievoorzitter de normen ter discussie die de BVD hanteerde om te rechtvaardigen welke organisaties bestudeerd en geïnfiltreerd werden. Daarnaast zorgde hij ervoor dat het 'maandoverzicht', een van de belangrijkste inlichtingenproducten van de BVD, werd gewijzigd van een overzicht van de ontwikkelingen in het internationale en nationale communisme, naar een betere afspiegeling van de veelheid aan activiteiten en aandachtsgebieden van de dienst. Den Uyls opvolger Ed van Thijn oefende voorts druk uit op de BVD om 'het accent' dat 'te veel op links viel' naar rechts en het terrorisme te verschuiven. Ook wist hij af te dwingen dat de BVD de bedreiging van migranten uit onder meer Oost-Europa en Griekenland ging onderzoeken. Onder Van Thijs voorzitterschap werd minister W.F. de Gaaij Fortman bovendien verplicht om in de openbaarheid opheldering te geven over de relatie tussen de BVD en de Plaatselijke Inlichtingendiensten van de politiekorpsen.¹⁴

Het belang van de bemoeienissen van Burger, Vondeling, Den Uyl en Van Thijn was groot. Niet alleen tegenover hun tijdgenoten van de andere partijen, maar ook tegenover de huidige Kamerleden. Juist deze sociaal-democraten, die van oudsher moeite hadden met het bestaan van deze diensten, bemoeiden zich er intensief mee. Zij zorgden er enerzijds op eigen houtje voor dat de BVD-activiteiten en bevoegdheden scherper werden afgebakend of duidelijker werden verantwoord; anderzijds zorgden zij voor een betere positionering en inbedding van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten en versterkten zij de democratische controle daarop. Dit kon direct resultaat hebben, zoals de interventies ten aanzien van de antecedentenonderzoeken en de vertrouwensfuncties. Mede door de invloed van Vondeling en Van Thijn werd het aantal functies waarvoor zo'n onderzoek nodig was steeds verder teruggeschroefd. Ook dwongen zij een sterkere rechtspositie af voor de sollicitant. Die werd aanvankelijk niet geïnformeerd dat hij op basis van geheime BVD-gegevens was afgewezen, maar door toedoen van onder anderen Vondeling en Van Thijn werd dat verplicht gesteld. Onder Van Thijn werd zelfs een verweerprocedure ingesteld.

De bemoeienissen van deze parlementariërs kon echter ook een indirect effect hebben. Dat gebeurde bijvoorbeeld ten aanzien van de rechtsgrond van het binnenlandse inlichtingenwerk. In de aanloop van een wijziging van het Koninklijk Besluit in 1972 heeft Joop den Uyl gepleit voor het opnemen van een passage waarin het BVD-werk aan het Wetboek van Strafrecht werd gerelateerd. Den Uyl vond dat de wettelijke basis voor een dienst die bevoegd was onschuldige burgers die nergens van verdacht werden op de huid te zitten, versterkt moest worden. Dit lukte niet, maar het onderwerp bleef gedurende de jaren zeventig wel op de agenda staan. Uiteindelijk dwong de PvdA'er Hein Roethof een belofte af van het kabinet-Den Uyl om op termijn een wetsvoorstel in te dienen die het Koninklijk Besluit moest vervangen.¹⁵

Puur uit democratisch instinct

Met hun interventies stegen deze Kamerleden boven het debat uit over de vraag of er nu wel of geen bestaansgrond was voor deze diensten in een democratie. Hun toegevoegde waarde lag erin dat zij in de besluitvorming over allerlei politieke facetten van het inlichtingenwerk het publieke belang nadrukkelijk introduceerden. Gezagsdragers werden uitgedaagd of verplicht om te verwoorden welke uitruil tussen veiligheid en privacy zij maakten of diensten duidelijk te maken waarom sommige activiteiten nu precies noodzakelijk waren. Joop den Uyl beaamde dit toen hij in 1986 werd geïnterviewd. Hij zei 'de onvermijdelijkheid van het bestaan van de veiligheidsdiensten' te aanvaarden, maar maande zijn opvolgers in het parlement evenwel aan 'op de omvang van deze diensten te letten'. 'Ze dijen gemakkelijk uit', wist hij.

Zoals vele fractievoorzitters vond Den Uyl het erg veel om bovenop zijn bestaande verplichtingen zijn toezichtstaak gestalte te geven, maar 'puur uit democratisch instinct' bereidde hij zich op alle bijeenkomsten met de Vaste Kamercommissie goed voor. Hij las de stukken, dacht erover na en voerde scherpe debatten met minister en diensthoofd. Dat soort aandacht zorgde ervoor dat het parlement mee kon praten over wezenlijke aspecten van het binnenlandse inlichtingenwerk.¹⁶

Van Piet Stoffelen, die tussen 1971 en 1994 in de Kamer zat voor de PvdA, werd gezegd dat hij regelmatig op zijn werkkamer zat te fluis-teren aan de telefoon. Dan wisten zijn collega's dat hij weer eens met de BVD aan de telefoon hing om opheldering te vragen over een krantenbericht of rapport. Met die aanhoudende bemoeienis oefende hij zowel in de wandelgangen als in de plenaire Kamerzittingen essentiële invloed uit op de activiteiten en bevoegdheden van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Gewoon door veel rapporten, boeken en artikelen van en over de diensten te lezen, veel te praten, veel te vragen en als het nodig was een motie in te dienen. Dat deed hij

geheel in de geest van Den Uyl, uit democratisch instinct, zonder daar iedere keer een 'nu.nl'etje' mee te willen scoren.

Dit type aandacht is essentieel voor een goed functionerende inlichtingen- en veiligheidsdienst. Een verweesde dienst loopt het risico ineffectief, inefficiënt, overijverig of zelfs overbodig te worden. Natuurlijk hebben Kamerleden veel dossiers en weinig tijd en natuurlijk brengt de oppositie deze diensten vooral graag ter sprake als het kabinet er schadelijke mee toegebracht kan worden. En natuurlijk is de Nederlandse 'veiligheidscultuur' in essentie niet veel anders dan decennia geleden:

Piet Stoffelen zat regelmatig te fluisteren aan de telefoon – dan hing hij weer eens met de BVD aan de lijn

veiligheidsthema's hebben nooit de electorale belangen gehad die ze bijvoorbeeld wel hebben in de Verenigde Staten.

Maar ondertussen is het parlement net zo verantwoordelijk voor het functioneren van inlichtingen- en veiligheidsdiensten als de respectievelijke ministers en kabinetten. Deze diensten bestaan nu eenmaal en ondanks de relatief autonome positie van die diensten, zijn er facetten van het inlichtingenwerk waarover politieke besluiten moeten worden genomen. Vanwege de ingrijpende consequenties van die keuze voor onze rechtsstaat en veiligheid, kunnen die niet louter door minister en hoofd-AIVD of directeur-MIVD worden afgedaan. Individuele Kamerleden die zich dit aantrekken, kunnen hun invloed op die besluitvorming wel degelijk uitoefenen. Kamerleden als Ronald van Raak (SP) en Jeroen Recourt (PvdA) laten zich in media en parlement wel eens uit, recentelijk nog over PRISM, de bezuinigingen en bijvoorbeeld de

bemoeienis van de AIVD met journalisten, maar hun reacties getuigen niet van een structurele bemoeienis.¹⁷

De bezuinigingen op de AIVD en de ont-hullingen over het PRISM-programma tonen beide aan hoe belangrijk de parlementaire invloed is. In het debat begin juni van dit jaar deed Plasterk het lijken alsof bezuinigen op de AIVD een waardevrije bestuurlijke activiteit is, terwijl de bezuinigingen nu bij uitstek de vraag oproepen welke verwachtingen politiek en samenleving van die dienst precies hebben, met andere woorden welke waarden in het geding zijn. Daarom is het nodig dat een kritisch Kamerlid de minister juist aanspoort om die visie wel te geven: waarvoor hebben we die AIVD nu eigenlijk precies? Wat zijn de taken die de AIVD niet meer verricht als er bezuinigd wordt? Wie zijn precies de afnemers en op wat voor soort informatie zitten zij te wachten? Is de AIVD er vooral om Syriëgangers op de huid te zitten of ook om in bredere zin een bijdrage te leveren aan het veiligheidsbeleid door analyses aan te leveren over verschillende (wereldwijde) dreigingsontwikkelingen?

Ook ten aanzien van het PRISM-programma blijkt bij uitstek dat een wakker parlement nodig is. De gegevens over dit soort programma's en de Nederlandse omgang hiermee zijn al langere tijd bij de Kamer bekend. Er is zelfs uitvoerig over gedebatteerd. Daarom levert het ons burgers meer op als de Kamerleden de vraag aan de orde stellen of het wenselijk is dat MIVD en AIVD op grote schaal onze internetgegevens opslaan en zelfs proactief doorzoeken. Daarnaast zouden zij het feit dat de praktijk van het 'searchen' naar profielen en risico's geen rechtsgrond heeft in de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten uit 2002 direct aan de orde moeten stellen. In een aangepaste wet moet de uitruil tussen privacy en het nut en de noodzaak van het doorzoeken van 'big data' expliciet en uitvoerig aan de kaak worden gesteld. Ook kan de minister in een debat in het parlement uitleggen hoe hij misbruik van die data denkt te voorkomen.

Dat soort discussies zijn ingewikkeld maar onmisbaar om deze praktijken op een afgewogen manier vorm te geven. Het volstaat niet te roepen dat Plasterk geen visie heeft en dat het PRISM-programma een schande is. Dat is mooi politiek vuurwerk, maar ook niet meer dan dat. Daarom is het tijd dat Kamerleden, liefst van verschillende partijen, zich weer op structurele basis verdiepen in de inlichtingen- en veiligheidsdiensten.

Tijd voor een nieuwe Stoffelen

De geheime diensten publiceren openbare rapporten en jaarverslagen die in de openbaarheid besproken worden. De Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten brengt bovendien toezichtsrapporten en jaarverslagen uit, die met uitzondering van de geheime bijlagen openbaar zijn. Deze openbare rapporten worden in de openbare Vaste Commissies voor Binnenlandse Zaken en Defensie besproken, afhankelijk van de vraag of het over de AIVD of MIVD gaat. Daarom zouden de leden van deze commissies bij uitstek geschikt zijn om het inlichtingendossier erbij te nemen.

Zij zouden op vier thema's direct het kabinet moeten ondervragen. Ten eerste de vraag of de huidige structurering van de inlichtingen- en veiligheidsgemeenschap volstaat. Is het met de bezuinigingen op de AIVD en de MIVD mogelijk om de inlichtingentaak meer in samspraak vorm te geven? Kunnen veiligheidstaken wel van inlichtingentaken gescheiden worden?

Daarnaast zouden zij de relatie tussen politiek en beleid en de inlichtingengemeenschap aan de orde moeten stellen. Welke bijdrage leveren die inlichtingen eigenlijk aan het kabinetsbeleid? Gebeurt er wel wat mee? Zien beleidsmakers en beslissers de waarde er wel van in? Moet er iets gebeuren aan coördinatie? Dit is een belangrijk vraagstuk in het kader van de ingezette bezuinigingen bij zowel de AIVD als de MIVD, dat op een heel fundamenteel niveau het gesprek opent over de vraag wat poli-

tiek en samenleving nu precies van die diensten verwachten.

In de meeste handboeken voor 'intelligence studies' wordt de structurele bijdrage aan het veiligheidsbeleid van het kabinet gezien als een van de elementaire taken van een inlichtingen- of veiligheidsdienst. In de huidige opzet van AIVD en MIVD lijken die expertiseontwikkeling en directe ondersteuning uit het zicht verdwenen. De focus ligt bij de AIVD sterk op geradicaliseerde eenlingen en groepjes en bij de MIVD vooral op eventuele missies. Maar is er op civiel en militair gebied niet veel meer expertise in huis die beleidsmakers goed kunnen gebruiken? Zowel de afnemers van de inlichtingenproducten als de AIVD zelf zouden daarvoor veel duidelijker moeten afspreken wat voor type informatie ze willen uitwisselen.

Een derde punt betreft de inrichting van toezicht en controle. Rob Bertholee, het hoofd van de AIVD, beroept zich erop dat we het meest uitgebreide controlestelsel hebben in Europa. Met de CTIVD erbij hebben we inderdaad een uitgebreid stelsel, maar het is de vraag of met name de parlementaire controle – een commissie met fractievoorzitters – nog wel volstaat. Het kan wenselijk zijn om juist Kamerleden aan te stellen, desnoods met een zeker 'clearance-niveau' om het mogelijk te maken in vertrouwen te spreken. Of specialisten tot de commissie toe te laten, zoals in Duitsland gangbaar is. Geen van de structuren is zaligmakend, maar het is de moeite waard om de decennia oude klachten van fractievoorzitters over andere prioriteiten en overlopende agenda's eens te vertalen in een structuurwijziging. Daarmee neem je in ieder geval de structurele component van het aandachttekort weg.

Een snelle weg naar meer grip op deze thema's bestaat uit twee sporen. Ten eerste: expertise. Natuurlijk komt dat met de jaren, maar twee of drie inlichtingenboeken, zowel op het gebied van de 'intelligence studies' (wat doen die diensten wereldwijd nu precies en hoe organiseren en controleren andere landen ze?), als op het gebied van de Nederlandse in-

lichtingengeschiedenis, kunnen het kennisniveau al direct verveelvoudigen.

Daarnaast bestaat een van de beste manieren om als buitenstaander de inlichtingenpraktijk te doorgronden uit het lezen van de toezichtsrapporten en jaarverslagen van de Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. Daarvan moet niet louter de samenvatting worden gelezen, maar juist de hoofdtekst. Daarin staat voor de aandachtige lezer erg veel informatie over de werkpraktijk van de geheime diensten. Als aanvulling, ten slotte, zijn de jaarverslagen van AIVD en MIVD van de laatste tien à vijftien jaar eveneens verplichte kost.¹⁸

Langs het tweede spoor zou voor MIVD en AIVD een visie moeten worden uitgewerkt voor de komende twintig tot vijftig jaar. Liefst komen daarin vragen aan de orde als: volstaat de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten uit 2002 nog? Kunnen AIVD en MIVD hun inlichtingentaken samenvoegen? Ligt het nut van die diensten vooral in hun bijzondere bevoegdheden of zien we ze ook als analytische krachten die beleidsondersteunend kunnen werken? Moet de Vaste Kamercommissie op

termijn met fractiespecialisten worden uitgebreid of moeten de fractievoorzitters plaatsmaken voor Kamerleden?

Deze visie zou zowel achter de schermen als ervoor kunnen worden aangescherpt door met AIVD-leiding, ambtenaren bij BZK en Defensie en de minister te spreken. Als onderdeel van die visie kunnen vervolgens allerlei deelonderwerpen van deze visie, zoals de reorganisatie van de AIVD, de omgang met het archief en de wettelijke basis van 'signals intelligence', in de Vaste Kamercommissies voor Binnenlandse Zaken en Defensie aan de orde worden gesteld. Veel van die vragen gaan namelijk helemaal niet over fte's, werkwijze en kennisniveau van de diensten, maar juist over nut en noodzaak, proportionaliteit, subsidiariteit en effectiviteit.

Bij een grotere mate van detail, kan dan worden doorverwezen naar de commissie-Stiekem. Dat kan altijd nog preciezer worden uitgewerkt: als nu maar iemand 'puur uit democratisch instinct' expertise opbouwt en zich op structurele basis voor en achter de schermen met de inlichtingen- en veiligheidsdiensten gaat bezighouden. Dat zou de parlementaire controle al aanzienlijk verbeteren.

Noten

- 1 De MIVD gaat zelfs verder dan de NSA, althans daar lijkt het nu op: waar de NSA alleen mag controleren of in al die data gegevens zitten van een persoon die object is van onderzoek, daar gebruikt de MIVD de 'bulkdata' om ongegericht te zoeken, om zo 'potentiële targets te identificeren' en 'toekomstige selectiecriteria af te leiden'. Dat achtte de CTIVD in strijd met privacybeginselen en de Wet op de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten van 2002: Commissie van Toezicht betreffende de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CTIVD), Toezichtsrapport nummer 28, 'De inzet van Sigint door de MIVD', 23 augustus 2011; ii, iii; *NRC Handelsblad*, 15 juni 2013; de brief aan de Kamer over Echelon is hier te vinden: <http://www.bof.nl/docs/KST61080.pdf>.
- 2 B.A. de Graaf, 'Communistenvreters of James Bonds op klompen?', *NRC Handelsblad*, 1 februari 2008.
- 3 Bijv. C. Zwierlein en B.A. de Graaf (2013) 'Security and conspiracy in modern history', *Historische Sozialforschung / Historical Social Research*, 38 (1), pp. 7-46; H. Boutellier, *Nodale orde: veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving: inaugurele rede bij de aanvaarding van de Frans Denkens leerstoel Veiligheid & burgerschap aan de Vrije Universiteit van* *wege de gemeente Amsterdam en het politiekorps Amsterdam-Amstelland* (Amsterdam 2007) 6; Lene Hansen, *Security as practice: discourse analysis and the Bosnian war* (New York 2006) 37-54.
- 4 Handelingen der Tweede Kamer, zittingsjaar 1948-1949, 22 juli 1949, 1788; Handelingen der Eerste Kamer, zittingsjaar 1949-1950, 23 februari 1950, 353.
- 5 Handelingen der Eerste Kamer, zittingsjaar 1963-1963, 26 november 1963, 140; *Het Vrije Volk*, 5 april 1975; *Het Parool*, 18 januari 1990; *NRC Handelsblad*, 1 november 1990.
- 6 Handelingen der Tweede Kamer, zittingsjaar 1948-1949, 23 november 1948, 402; Handelingen der Tweede Kamer,

- zittingsjaar 1949-1950, 15 februari 1950, 272; Handelingen der Eerste Kamer, zittingsjaar 1949-1950, 28 februari 1950, 368.
- 7 Nationaal Archief (NA), Den Haag, Archief Algemene Oorlogvoering van het Koninkrijk, het Kabinet van de Minister-President en het ministerie van Algemene Zaken, Nummer toegang 2.03.01, inventarisnummer 1832, Brief van hoofd-BVD J.S. Sinnighe Damsté aan coördinator Bos, een resumptie van het geen de Minister van binnenlandse Zaken tijdens begrotingsbespreking 16 november 1965, d.d. 29 november 1965.
- 8 Semi-Statistisch Archief Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), Aurorabesprekingen, 1 juni 1966; Handelingen der Tweede Kamer, zittingsjaar 1974-1975, 24 juni 1975, 5363-5364; *Het Parool*, 8 september 1990; Tweede Kamer der Staten-Generaal, zittingsjaar 1991-1992, Kamerstuk 22463 nr. 3 en nr. 7.
- 9 Nationaal Archief (NA), Den Haag, Archief Algemene Oorlogvoering van het Koninkrijk, het Kabinet van de Minister-President en het ministerie van Algemene Zaken, Nummer toegang, 2.03.01, inventarisnummer 11707, Bijeenkomsten coördinatiecommissie, bijvoorbeeld 14 april 1950 en 24 november 1950.
- 10 Nationaal Archief (NA), Den Haag, Archief Algemene Oorlogvoering van het Koninkrijk, het Kabinet van de Minister-President en het ministerie van Algemene Zaken, Nummer toegang 2.03.01, inventarisnummer 4735, Stukken van de Kamercommissie, Koninklijk besluit nummer 5, 8 augustus 1949.
- 11 D. Engelen, *De geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst* (Den Haag 1995), 212, 369-370; Semi-Statistisch Archief AIVD, Aurorabesprekingen, 26 april 1982.
- 12 Handelingen der Tweede Kamer, zittingsjaar 1951-1952, 20 maart 1952.
- 13 D. Engelen, *De geschiedenis van de Binnenlandse Veiligheidsdienst* (Den Haag 1995) 204.
- 14 Televisieuitzending *Den Haag Vandaag*, 15 mei 1975.
- 15 Handelingen der Tweede Kamer, zittingsjaar 1974-1975, Kamerstuk 13405 nummer 4, Motie van het lid Roethof, 25 juni 1975.
- 16 *Intermediair*, 17 oktober 1986.
- 17 *Trouw*, 11 juni 2013.
- 18 Bijvoorbeeld over intelligence algemeen: Loch K. Johnson, *Handbook of intelligence studies* (New York 2007) en M.M. Lowenthal, *Intelligence: from secrets to policy* (Fourth edition: Washington 2009). Over de Nederlandse inlichtingengeschiedenis: B. de Graaff en C. Wiebes, *Villa Maarheeze: de geschiedenis van de inlichtingendienst buitenland* (Den Haag 1998) en D. Engelen, *Frontdienst: de BVD in de Koude Oorlog* (Amsterdam 2007). De rapporten van de CTIVD staan allemaal op www.ctivd.nl

Een sociaal-democratische duurzaamheidsagenda: het kan wel

Buitenlanders verbazen zich al jaren over het gebrek aan samenhang in ons duurzaamheidsbeleid. En, typisch Nederlands: iedereen is er verantwoordelijk voor, en dus niemand. Het is tijd voor meer reflectie en nauwkeuriger ambities.

LOUIS MEULEMAN & ROEL IN 'T VELD

Louis Meuleman is fellow aan de VU en werkt bij de Europese Commissie en is vicevoorzitter van de PvdA-afdeling Brussel. Roel in 't Veld bezet de UNESCO leerstoel Governance & Sustainability aan de Universiteit van Tilburg. Meuleman en In 't Veld werkten samen als respectievelijk directeur en voorzitter van de Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO) en gaven leiding aan het Transgovernance-project van het IASS-Instituut in Potsdam. Beiden zijn lid van de Werkgroep Duurzame Ontwikkeling van de WBS.

De Finse, Duitse en Zuid-Afrikaanse deskundigen die in 2007 deelnamen aan de internationale peer review van het Nederlandse 'actieplan duurzame ontwikkeling' van de Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek¹, constateerden verbaasd dat Nederland helemaal geen bruikbare duurzaamheidsstrategie bezat. Het actieplan bevatte geen langetermijnvisie en was niet meer dan een verzameling losse activiteiten. We zijn nu zes jaar verder en nog lijkt er niet veel veranderd.

Het aanbrengen van samenhang tussen economische doelen, sociale doelen en milieudoelen blijft steken in mooie woorden. De omschakeling van een verspillingseconomie naar een circulaire economie, binnen de randvoorwaarden van een gezond milieu en sociale rechtvaardigheid, gaat in Nederland met

een slakkengangetje. Niemand lijkt zich echt druk te maken over de kosten daarvan op de lange termijn. Binnen Noordwest-Europa is Nederland al jaren een duidelijke achterblijver, met 4% duurzaam energieverbruik in plaats van de 12% van Duitsland; met in de grote steden geconcentreerde gebieden met ongezonde lucht juist op plekken waar mensen met lage inkomens wonen; met reusachtige subsidies voor grote energiegebruikers. Wie kan rekenen, weet dat we hiermee de kosten naar de toekomst schuiven. Is dit beleid of is erover nagedacht? – om de woorden van Jan Schaefer maar eens te herhalen.

Tegelijkertijd behoren veel Nederlandse steden, kennisinstituten, grote bedrijven en ondernemingen uit het midden- en kleinbedrijf wel tot de top. Zij klagen dat het over-

heidsbeleid het hen onnodig lastig maakt, dat het te wispelturig is, en dat het onduurzaam gedrag eerder beloont dan bestraft. Ondernemingen (inclusief een groep geleid door oud-premier Balkenende) doen regelmatig een beroep op de overheid om een duurzamer, meer toekomstgericht beleid te ontwikkelen, opkomende initiatieven te ondersteunen, en om maatregelen te ontwikkelen die gelijke kansen voor de koplopers bevorderen. Het is ook niet voor niets dat de Nederlander Peter Bakker voorzitter is van de World Business Council for Sustainable Development – Nederland loopt in sommige opzichten wel degelijk voorop.

Het achterblijven van duurzame ontwikkeling is vergelijkbaar met de niet-rijdende Fyra

Het regeerakkoord van 2012 is vaag over duurzaamheid: alleen op het gebied van energie staan er concrete maatregelen in. De paragraaf 'Duurzaam groeien en vernieuwen' bevat veel doelen, maar *hoe* die bereikt zullen worden is onduidelijk. Maar het is natuurlijk juist de hoe-vraag, de sturingskwestie, die gaat over de instrumenten, processen en institutionele arrangementen om de doelen te bereiken. De vaagheid van het regeerakkoord is echter ook een kans. Nederland heeft alles in huis om de transitie naar een duurzame samenleving te accommoderen. We zijn alleen te wispelturig, en verzuimen de vele initiatieven met elkaar te verbinden.

In plaats van direct in te zoomen op de details willen we in dit artikel eerst met wat afstand naar de systeemfouten kijken: wat is er mis met de governance van duurzame ontwikkeling? In bestuurskundig jargon is dat een meta-governance-benadering. Daarna werken

we dat verder uit met een analyse van systeemmerken van onze huidige samenleving, het mogelijke antwoord daarop vanuit een sociaal-democratisch perspectief en enkele praktische aanbevelingen.

Niemand heeft het gedaan

Het is een typisch Nederlands verschijnsel dat het onmogelijk is schuldigen aan te wijzen van overheidsfalen (Bas Heijne verwoordde dat erg mooi in de *NRC* van 8 juni 2013). Het Fyra-debacle krijgt als vervolg een parlementaire enquête die zal aantonen dat sprake was van collectief falen. Het achterblijven van duurzame ontwikkeling is vergelijkbaar met de niet-rijdende hogesnelheidstrein (niemand heeft het gedaan), maar de maatschappelijke kosten zijn veel hoger. Een enquête zit er echter niet in, en dat is misschien maar goed ook. Het falende duurzaamheidsbeleid is wel een complex vraagstuk, maar het is niet onoplosbaar.

Ons onvolprezen poldermodel is uitgedijd tot een zeer ingewikkelde kluit van participatie en meebeslissen, waardoor we allemaal wel een beetje schuldig zijn als er iets geweldig misgaat. Die netwerkaanpak past echter bij ons, want we vinden het belangrijk dat velen kunnen meedoen. De schaduwzijde is dat deze aanpak vaak leidt tot vertraging en na veel gepalaver tot brede overeenstemming over ondoorzichtige compromissen die in de praktijk niet werken.

Daar komt bij dat onze inherente afkeer van regelgeving en centrale sturing er met het alomtegenwoordige marktdenken een stevige sponsor bij heeft gekregen. Marktdenken leidt tot efficiency en slimme incentives, maar als de koers, de kaders en duidelijkheid afwezig zijn verzandt marktdenken in doelloos efficiencydenken. Dan worden langetermijnplannen met kostenbatenanalyses wegberekend met behulp van discontovoeten die veel hoger zijn dan de rente die we bij een bank kunnen krijgen. Dan krijg je rekensommen zoals die van het CBP waarin wordt 'uitgerekend' dat

investeren in windenergie een slechte zaak is.² De uitkomsten van deze berekeningen worden mede bepaald door impliciete politieke veronderstellingen die bij een niet zorgvuldig proces lijken op wetenschappelijke aannames.³ Los daarvan is duurzaamheid een publieke zaak die niet op dezelfde manier moet worden verdisconteerd als bedrijfsinvesteringen, zoals de Engelse econoom Howard Stern al betoogde. Als we de CPB-aanpak zouden loslaten op de kosten en baten van brandbestrijding in Nederland, dan zouden we geen brandweer meer hebben en zouden de Delta-werken nooit zijn uitgevoerd.

De drie sturingsmodellen 'netwerken' (samen doen), 'hiërarchie' (centraal doen) en 'marktmechanismen' (zelf doen) ondermijnen elkaar en dat zorgt voor bestuurlijke en maatschappelijke verlamming.⁴ Elk model heeft supporters die de andere stijlen bestrijden. Een wat meer zakelijke benadering is dat we ze alle drie nodig hebben, en dat het de mix is die bepaalt of het werkt. In Nederland zal die mix meer op de netwerkstijl gebaseerd zijn dan in Duitsland of China, waar de hiërarchische sturing cultureel meer wordt geaccepteerd en men zich geen raad weet met onze 'ongestructureerde' manier van problemen oplossen.

Verder kijken dan je eigen oplossing

Als we sturing ('governance') rond maatschappelijke vraagstukken beschouwen als jongleren met drie ballen (je hebt ze alle drie nodig) betekent dat onder andere dat als een bepaalde aanpak niet werkt, je zou moeten denken aan het versterken van de verwaarloosde stijlen, en/of de dominante stijl wat zou moeten afzwakken. De participatieve traditie van Nederland is sterk maar verdient hier en daar wel meer structuur en efficiency. Tegen de trend in van de afbraak van overheidstaken en van de wettelijke kaders en het ontbreken van wettelijk geregelde gelijke kansen voor bedrijven die duurzaam wensen te ondernemen, kunnen we wat doen. Een meta-perspectief⁵ is

noodzakelijk om te komen tot meer maatwerk en een langetermijnperspectief.

Een tweede les is dat we te weinig reflexief zijn. Het lijkt wel of we in Nederland massaal hebben gekozen voor wat Kahneman 'systeem 1'-denken noemt: impulsief, snel conclusies trekken, vanuit de onderbuik besluiten nemen, onder verwaarlozing van meer reflexief denken, 'systeem 2'.⁶ De balans lijkt zoek. Een voorbeeld is het ontbreken van een geïntegreerde effectenbeoordeling voordat belangrijke besluiten worden genomen. Binnen de Europese Commissie is er irritatie over het feit dat geen enkele inschatting kan worden gemaakt over de resultaten van het merendeel van de Nederlandse crisisbestrijdingsmaatregelen, die in het kader van het 'Europees Semester' moeten worden geanalyseerd. De EU-instellingen zelf gebruiken al tien jaar zo'n systeem waarin de economische effecten, sociale effecten en milieueffecten van elk voorstel zorgvuldig en transparant worden afgewogen, en de lidstaten is al meermaals gevraagd om ook zo'n mechanisme op te zetten, zonder resultaat tot nu toe (behalve in België, waar de invoering onlangs werd aangekondigd). En dat terwijl Nederland met zijn drie planbureaus daarvoor alle kennis in huis heeft.

Duurzame ontwikkeling is een complex vraagstuk omdat het bestaat uit een groot aantal gerelateerde vraagstukken in een ingewikkelde samenleving. Sommigen menen dat het daarom geen zin heeft er werk van te maken – hun uitvlucht is dat duurzame ontwikkeling een modebegrip is zonder inhoud. Anderen, zoals de Duitse socioloog Ulrich Beck, menen dat met complexiteit wel degelijk om te gaan is, als je het maar anders doet dan in een voorspelbare wereld.⁷ Beck stelt dat de onvoorspelbaarheid en onzekerheid in onze samenleving het best 'bestreden' kunnen worden door pluralistisch denken: het oude niet weggooien maar naast het nieuwe behouden; niet kiezen voor één centrale oplossing, maar voor meer oplossingssporen tegelijk – niet of-of maar en-en. Dan moeten we wel een zekere redundantie accepteren. Het concept

kennisdemocratie illustreert dit goed: er zijn toenemende spanningen tussen traditionele en meer participatieve vormen van democratie, wetenschap en media, maar tegelijkertijd hebben die verschillende verschijningsvormen elkaar nodig om te overleven.⁸

Becks analyse dat we in een 'tweede moderniteit' leven en In 't Velds 'kennisdemocratie' kunnen aangevuld worden met andere analyses uit de sociale wetenschappen die ons laten zien hoe maatschappelijke veranderingen in deze tijd plaatsvinden en wat daarvoor de centrale mechanismen zijn. In het begrip 'transgovernance' hebben we geprobeerd deze concepten en enkele andere met elkaar te verbinden.⁹

Voor duurzaamheid is een sterke overheid onmisbaar, ook als ondernemerschap een grote rol speelt

Hoewel deze zoektocht naar een betere duurzaamheidsgovernance een internationaal project was, bleken Nederlandse bestuurskundige concepten een sleutelrol te vervullen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de configuratietheorie van Termeer, die aantoont dat vernieuwing nooit in het centrum plaatsvindt, en de transitietheorie van Grin, Rotmans en Schot, die laat zien hoe maatschappelijke veranderingen in niches ontstaan en zich dan verder ontwikkelen. Als duurzame ontwikkeling een maatschappelijk veranderproces is, dan moeten dergelijke ideeën ten grondslag liggen aan een nationale duurzaamheidsstrategie. Het gaat om systeemkenmerken van onze huidige samenleving, en het is niet erg verantwoord als we die zouden negeren bij strategisch overheidshandelen. Het is een interessant voorbeeld van cognitieve dissonantie dat duurzaamheidsstrategieën

vaak geschreven worden volgens de 'planning en design'-methode die Mintzberg nuttig acht voor goed gestructureerde en voorspelbare vraagstukken. Het Nederlandse 'actieplan duurzame ontwikkeling' (2003) was van dat type.

Sociaal-democratie en duurzaamheid

Duurzame ontwikkeling is een vaag en normatief concept, en dat is prettig omdat het daardoor politiek op verschillende manieren is in te vullen. De kern van een sociaal-democratische invulling van duurzaamheid omvat vier uitgangspunten: (a) evenwicht tussen mens en natuur als beschavingsideaal; (b) het stimuleren van een levensstijl waarbij met natuur, grondstoffen en energie zorgvuldiger en spaarzamer wordt omgegaan; (c) een productie gericht op milieuvriendelijke en duurzame goederen; (d) zeggenschap van de burger over de eigen leefomgeving, met aandacht voor behoud en herstel van het natuurlijke milieu.¹⁰

Deze uitgangspunten zijn enerzijds menscentristisch, maar beloven ook een harmonieuze relatie tussen mens en natuur. Het lijkt logisch om hieraan kernwaarden als solidariteit, goed onderwijs, bescherming van zwakkeren, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid toe te voegen. Deze behoren tot de sociale dimensie van duurzame ontwikkeling en worden beschouwd als belangrijke thema's voor de in 2015 vast te stellen mondiale Duurzame ontwikkelingsdoelen ('Sustainable Development Goals').¹¹

Duurzaamheid heeft met meer klassieke PvdA-thema's gemeen dat een sterke overheid onontbeerlijk is, ook als markt en ondernemerschap een belangrijke rol vervullen.¹² De sociaal-democratie heeft traditioneel een zekere fascinatie voor wettelijk bindende oplossingen, omdat ze in het verleden rechtsgelijkheid en -zekerheid brachten en de beste manier leken om zwakkeren te beschermen. Die focus op hiërarchische sturing is enerzijds een kracht – want centrale visies en sturing zijn lang uit de mode geweest. Anderzijds is

het een typische PvdA-valkuil – ook zichtbaar bij andere linkse partijen – dat soms te weinig aandacht bestaat voor wat burgers en bedrijven met elkaar samen kunnen oplossen, en voor bottom-up bewegingen. Voor duurzame ontwikkeling is innovatie van onderop echter cruciaal en dat moet worden gestimuleerd, met behoud van voldoende wettelijke regels over gelijke kansen op het speelveld.

Is duurzaamheidssturing ‘van waarde’? Nou en of, en niet alleen omdat beide onderdelen van dit begrip op zich al normatief zijn. Een PvdA-visie over wat waardevol is, mag een visie op duurzame ontwikkeling dan ook niet weglaten, en dat is helaas wel gebeurd in de belangrijke discussie over het Van waarde-rapport. Vanuit de sociaal-democratie zou duurzaamheid meer moeten zijn dan economie en milieu: een eerlijke economie, sociale rechtvaardigheid en solidariteit en een gezonde leefomgeving kun je niet op een verantwoorde manier los van elkaar zien. Dat geldt evenzeer voor hoe we uit de economische crisis willen komen: doen we dat op een duurzame manier met innovatie gericht op duurzame levensstijlen en productie, en gelijke kansen, of schuiven we de rekening van het crisisherstel naar de toekomst?

Bouwstenen voor een duurzaamheidsaanpak

Een sociaal-democratische visie op een duurzame toekomst combineert leefbaarheid, solidariteit en een circulaire economie die slim met schaarste omgaat.¹³ Ter inspiratie geven we hieronder een aantal praktische suggesties die volgens ons passen bij de uitgangspunten over reflexiviteit, die een meta-perspectief hebben en aansluiten bij de maatschappelijke realiteit.

Sociaal en solidair

De PvdA zou zich meer moeten inzetten voor de *sociale dimensie* van duurzame ontwikkeling, en kan zich daarbij onderscheiden van andere politieke partijen. Dit gaat niet alleen

over meer inclusiviteit maar ook over het integreren van thema's als armoede en onderwijs in een duurzaamheidsagenda, over het met prioriteit aanpakken van gezondheidsrisico's voor lage inkomensgroepen, en over het meer betrekken van lagere inkomensgroepen bij duurzaamheid – bijvoorbeeld door ze te laten meeprofiteren van nieuwe energie en energiebesparing, en dit niet te reserveren voor bovenmodale inkomensgroepen.

Sociale duurzaamheid betekent ook dat de belastinggrondslag verder zou moeten verschuiven van arbeid naar verspilling en vervuiling. Alleen al met de afschaffing van de belastingvoordelen voor bedrijfsauto's is per jaar meer dan een miljard euro te verdienen. Met een deel van dit geld zijn een innovatiefonds voor duurzame bedrijven en een infrastructuur voor elektrische auto's te realiseren.

Duurzame levensstijlen en consumptie

Elke duurzaamheidsstrategie zou een *krachtig milieubeleid* als fundament moeten hebben, uit het oogpunt van solidariteit met jonge generaties en vanuit het voorzorgprincipe. Het actief betrekken van jongeren is een voorwaarde, want het gaat ook om hun toekomst. Bovendien, wie veel met kinderen werkt weet dat zij van nature systeemdenkers zijn; als zij complexe computerspelletjes snel begrijpen, kunnen ze ook de complexiteit van duurzame ontwikkeling begrijpen.

Een post-crisiseconomie zouden we niet meer alleen moeten 'volgen' met het bruto nationaal product maar ook met *nieuwe parameters voor welvaart en welzijn*, 'beyond GDP'. Er zijn op dit gebied veelbelovende ontwikkelingen gaande en Nederland mag hier best (met bijvoorbeeld Finland) medekoploper worden. Er wordt nog wel eens lacherig gedaan over het 'bruto nationaal geluk' van Bhutan, maar ten eerste is 'geluk' een verkeerde vertaling, en ten tweede is bij de verdere ontwikkeling van dit concept inmiddels een groot aantal mondiale topeconomen betrokken. De patstellingen waar we ons de laatste jaren mee geconfronteerd zagen, hebben la-

ten zien dat het onverstandig is te wachten tot er een nieuwe Europese of mondiale indicator is. Het is beter om naast het bnp alvast te werken met alternatieve indicatoren en deze uit de economische laboratoria te halen.

We leven in een verspillingseconomie. Slecht onderhoud van materialen, grote en kleine ongelukken en wegwerpartikelen leveren allemaal meer 'economische groei' op. Wereldwijd is de consumptie van grondstoffen aan het exploderen. Dit is niet vol te houden. Voorspoed en welzijn moeten niet afhankelijk zijn van een steeds grotere consumptie van materialen. Bovendien worden grondstoffen zoals olie steeds duurder en zijn bepaalde grondstoffen zeldzaam aan het worden. De

We hebben de Europese Unie hard nodig, maar niet in haar huidige vorm

verspillingseconomie en het meten daarvan met het bnp zijn niet toekomstbestendig, houden een onrechtvaardige verdeling van middelen in stand en zijn slecht voor het milieu en voor onze gezondheid.

Innovatie, industrie en banen

Duurzame economische vooruitgang vereist het inzetten op een *nieuw industrieel design* dat leidt tot producten waarvan de onderdelen beter opnieuw te gebruiken zijn. De Nederlandse designindustrie kan hierdoor haar positie als internationale topsector versterken. Een sterkere nadruk op duurzaamheid zal nieuwe banen met toekomst genereren als we de maakindustrie in Nederland stimuleren, bijvoorbeeld op het gebied van energie-efficiëntie in de bouw, centrale en decentrale duurzame energieopwekking en door het bevorderen van innovatieve methoden van hergebruik; afvalverbranding is grondstoffen-

verspilling en geen toekomstbestendige methode van afvalmanagement.

Dit levert banen op waar ze heel hard nodig zijn: in technische beroepen op lager en middelbaar niveau. Duitsland is hier het goede voorbeeld. Duurzame economische vooruitgang betekent ten slotte ook samenwerking van de overheid met vooruitstrevende grote ondernemingen die een langetermijnstrategie op grondstoffengebruik hebben, en de keuze voor een innovatiemodel waarbij de financieringskracht van grote ondernemingen gecombineerd wordt met de innovatiekracht van kleine en middelgrote bedrijven.

Internationale en Europese solidariteit

Internationale solidariteit en duurzame economische vooruitgang gaan samen in een ontwikkelingssamenwerking die de toemende verspillingseconomie ook in ontwikkelingslanden en de snel opkomende nieuwe economieën (bijvoorbeeld de BRIC-landen¹⁴) helpt ombuigen naar duurzame vooruitgang. We zouden daarom duurzame ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking veel beter met elkaar moeten verbinden. Dit is niet eenvoudig, onder andere doordat ontwikkelingssamenwerking een gevestigde sector is die niet graag zijn 'comfort zone' verlaat. Wat moet je met 'Sustainable Development Goals' als je al mooie 'Millennium Development Goals' hebt?

De Nederlandse economie is zeer nauw verbonden met buitenlandse economieën, al is het alleen maar omdat wij een doorvoerland zijn. Als we willen afstappen van de verspillingseconomie zullen we naar de hele productie- en consumptiecyclus moeten kijken, van primaire grondstof tot eindproduct en het hergebruikstadium. Dat vereist een internationale blik en internationale samenwerking. Niet alleen met overheden, maar ook met ondernemingen.

Een pluriforme, inclusieve, lokaal en regionaal gestimuleerde duurzaamheids transitie moet echt ingebed zijn in de Europese context. De vraag is of Nederland hierbij een spe-

ciale rol kan vervullen als 'change agent': dat zou zomaar kunnen als we onze positie goed gebruiken, omdat die traditioneel naar buiten gericht is, niet primair op het veranderen van het centrum van de macht.

Nederland heeft, als relatieve koploper in Europa, een groot belang bij duidelijke Europese normen. Om te voorkomen dat Nederlandse duurzame innovatie leidt tot minder concurrentiekracht, zijn Europese regels nodig die de normen voor alle EU-landen gelijk maken. Als we dat niet goed regelen belooft de 'free rider'-gedrag, zoals Oost-Europa dat goedkoop kan produceren door lagere milieu-eisen en ongezondere arbeidsomstandigheden.

We hebben de EU dus hard nodig, maar niet per se in haar huidige vorm. Jarenlang neoliberal beleid in de EU heeft geleid tot allerlei onduurzaam beleid en onduurzame regelgeving die dringend moeten veranderen. Bijvoorbeeld voor de leefbaarheid van steden moet het mogelijk blijven om de vestiging van grote outletcenters ruimtelijk te reguleren om het lokale midden- en kleinbedrijf te redden en daarmee basisvoorzieningen bereikbaar te houden voor mensen zonder auto, zoals ouderen. En de huidige strenge Europese regels voor staatssteun zijn gebaseerd op een marktliberale visie op publieke taken. Voor duurzame investeringen moet daarop een uitzondering worden gemaakt, want duurzame ontwikkeling is een publiek belang.

Hoe komen we verder?

Duurzame ontwikkeling is een proces dat tegelijkertijd evolutionair en revolutionair is: kleine stapjes gaan samen met partiële systeemspongen. Dit vereist op regeeringsniveau een aanpak die actie van onderop stimuleert en tegelijkertijd centraal coördineert. Wat het laatste betreft: duurzame ontwikkeling in Nederland zou 'Chefsache' moeten zijn. Het is geen toeval dat de coördinatie van duurzame ontwikkeling in Duitsland, bij de Europese Commissie en bij multinationale onderne-

mingen op het hoogste niveau plaatsvindt. Daar moet je geen minister van milieu, economie of sociale zaken mee belasten, want die zadel je op met een onmogelijke opdracht. Het is verder zinvol de aanpak vast te leggen in een voortschrijdend nationaal duurzaamheidsstrategisch document, zodat een duidelijke koers gepaard kan gaan met de nodige reflexiviteit, flexibiliteit en veerkracht.

Duurzame ontwikkeling is prima te motiveren vanuit solidariteit en welbegrepen eigenbelang, maar kan niet zonder denken vanuit de relationele waarde 'pluriformiteit'. Culturele diversiteit is geen bedreiging maar een kracht. Grote ondernemingen zoals Procter & Gamble en IBM hebben al ingezien dat cultureel diverse organisaties innovatiever zijn als ze hun 'culturele intelligentie' goed gebruiken. Het is dan ook slimmer te mikken op het scheppen van compatibiliteit dan op assimilatie of integratie. Pluriformiteit houdt ook in het stimuleren van lokale en regionale productie waar dat mogelijk is, en aangepast aan behoeften en kansen: in Delfzijl kan dat anders zijn dan in Den Bosch. Niet alleen brengt dit meer werk in regio's waar dit hard nodig is, maar het vermindert ook de verspilling door onnodig transport van producten over zeer lange afstanden.

Complexe maatschappelijke vragen aanpakken op een democratisch aanvaardbare manier veronderstelt ook dat we voldoende tegenkrachten en verbinders hebben. Een succesvol model is dat van de Duitse Duurzaamheidsraad, die politiek agendeert, maatschappelijk motiveert en verbindt. Als we de term 'capacity building' horen, denken we vaak aan ontwikkelingslanden of aan Oost-Europa. We moeten echter niet onderschatten dat voor duurzaamheids-governance nieuwe samenwerkings- en onderhandelingsvaardigheden moeten worden geleerd, ook in Nederland, zoals methoden om complexe 'win-win' package deals te laten ontstaan (de 'mutual gains approach'). In de jaren tachtig was dat op het ministerie van VROM een verplichte training voor alle beleidsmedewerkers — toe-

val of niet: het was wel de periode waarin het Nederlandse milieubeleid de internationale top vormde.

Bij de sturing en organisatie van duurzame ontwikkeling kunnen we leren van het Fyrafiasco als metafoor voor collectief falen. In beide gevallen gaat het om beslissingen met een grote reikwijdte en omvangrijke financiële gevolgen. Het begint door te dringen dat voor dergelijke beslissingen naast meer transparantie ook een grondige analyse vooraf nodig is van de economische effecten, milieueffecten en sociale effecten, op basis waarvan een afweging van verschillende opties gemaakt kan worden. Daarom wordt het tijd dat we in Nederland voor alle beleids- en wetsvoorstellen een *duurzaamheidsbeoordeling*

invoeren, naar het voorbeeld van de 'Impact Assessment'-procedure bij de Europese Commissie.¹⁵

In dit artikel hebben we voorbeelden gegeven, geen opgelegd pandoer, en we hebben het ook niet over 'best practices', want die bestaan niet. Maar we moeten ons wel laten inspireren door de visie en het doorzettingsvermogen van anderen. Zonder een duurzaamheidsstrategie die de geesten ervoor rijp maakte, zou er waarschijnlijk geen 'Energie-wende' in Duitsland gekomen zijn, en zou men daar niet inmiddels driemaal zoveel duurzame energie verbruiken als bij ons. Maar nieuwe energie zonder sociaal-democratische uitgangspunten leidt tot nieuwe armoede en ongelijkheid, en dat horen we niet te willen.

Noten

- 1 De Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek (RMNO) was een sectorraad die de regering adviseerde over het te voeren onderzoek-beleid op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, natuur en landschap. De raad is in 2009 opgeheven.
- 2 CPB (2013), *KBA Structuurvisie 6000 MW Windenergie op land*, CPB Notitie 14 juni 2013.
- 3 Zie voor kritiek op dit soort KBA's: De Zeeuw et al. (2008), *Cost-Benefit Analysis and the Environment*, Den Haag: RMNO.
- 4 Deze driedeling in sturingsmodellen is internationaal breed geaccepteerd, maar in elk land zijn er specialisten in specifieke modellen; in Nederland en Denemarken is dat vaak de netwerkstijl.
- 5 Meuleman, L. (2008), *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets*, proefschrift, Heidelberg: Springer Verlag.
- 6 Kahneman, D. (2011), *Thinking, Fast and Slow*, New York: Farrar, Straus and Giroux.
- 7 Beck, U. (1992), *Risk Society. Towards a new modernity*, Londen: Sage.
- 8 In 't Veld, R. J. (2012), *Kennisdemocratie, opkomend stormtij*, SDU, 2010.
- 9 In 't Veld, R. (2011), *Transgovernance: the quest for governance of sustainable development*, Potsdam: IASS. Zie ook: Meuleman, L. (Ed.) (2012), *Transgovernance: Advancing Sustainability Governance*, Heidelberg: Springer Verlag.
- 10 Zie het Beginselprogramma van de PvdA uit 1977.
- 11 De wereldleiders hebben vorig jaar op de Rio+20 top afspraken gemaakt over Sustainable Development Goals (duurzame ontwikkelingsdoelstellingen). Zij hebben de secretaris-generaal van de VN gevraagd de voorbereiding van deze doelstellingen te coördineren vóór 2015, om een naadloze overgang te garanderen van de Millennium Development Goals (millenniumontwikkelingsdoelstellingen), die in dat jaar aflopen.
- 12 De Coninck, H. (2011), 'De Paradox van Kopenhagen', *S&D* 5/6 2011, pp. 84-90.
- 13 Ibidem.
- 14 Brazilië, Rusland, India, China en Zuid-Afrika.
- 15 In het zevende EU-Milieuoactieprogramma wordt dit de lidstaten expliciet gevraagd, en in het kader van het Europees Semester 2013 is Nederland hier direct op aangesproken.

Uitlui voor een partijverlater

Politiek is concessies doen en Jan Pronk heeft daar altijd aan meegewerkt. Dat hij nu de PvdA verlaat vanwege concessies die anderen hebben gedaan, is niet gepast.

ERIK JURGENS

Lid voor de PvdA van de Tweede Kamer respectievelijk de Eerste Kamer tussen 1972 en 2007

Jan Pronk heeft na een halve eeuw lidmaatschap de PvdA verlaten. Als ik in het hiernavolgende op die beslissing forse kritiek heb, dan is dat geenszins omdat ik zijn integriteit in twijfel trek. Zijn inzet voor zijn hoogste ideaal, de internationale solidariteit, kan alleen maar waardering oogsten.

Mijn kritiek richt zich op de gepastheid, de consistentie en de rationaliteit van de argumenten die hij heeft aangevoerd voor zijn vertrek. Vooreerst de gepastheid. Jan Pronk houdt vol dat zijn besluit niet tegen personen is gericht, alleen tegen gevoerd beleid. Maar deze zaken kun je niet scheiden. Diederik Samson, Lodewijk Asscher en Hans Spekman, en velen met hen, proberen de partij, en daarmee het land, door een heel moeilijke periode te loodsen, die van een ernstige economische crisis. Een bijdrage daartoe was het in 2012 snel vormen van een regeringscoalitie met de VVD, nodig om die crisis het hoofd te bieden. De leiding van de partij heeft het daarmee niet gemakkelijk, zoals opnieuw bleek op het congres in april en op de ledenraad in mei (die ik heb bijgewoond, omdat ook ik kritiek had). Op dit moment openlijk je vertrek mededelen is in feite een motie van wantrouwen tegen hen die nu de hitte des daags dragen, en tegen de partij- en fractieleiden die de leiding daarbij, zij het kritisch, begeleiden en steunen.

Als je, zoals Pronk, zeventien jaar namens de PvdA in vier kabinetten minister bent geweest (na de oorlog is alleen Luns volgens mij langer minister geweest, Lubbers even lang) dan past, in mijn ogen, wijze terughoudendheid bij het uiten van kritiek op de makkers die het nu doen – en zeker bij het stellen van de ultieme negatieve daad, het bedanken voor de club.

Niet consistent

Dan de consistentie. In zijn afscheidsbrief geeft Pronk aan dat volgens hem twee beginselen van de sociaal-democratie door de partij worden geschonden. In het regeerakkoord, zegt hij, wordt de norm van 0,7% van het nationaal inkomen voor ontwikkelingshulp verlaten. En met uitgeprocedeerde asielzoekers wordt onbehoorlijk omgegaan. Op de vraag of dit inderdaad in die vorm sociaal-democratische beginselen zijn, en hoe die dan tegen andere sociaal-democratische beginselen moeten worden afgewogen, kom ik zo terug.

Eenieder die regeerakkoorden sluit, en eenieder die binnen een kabinet samen tot besluitvorming moet komen, sluit politieke compromissen. Ja, 'politiek' ('politics') en compromissen zijn vrijwel synoniem. In een samenleving waar geen sprake is van 'politics',

daar heerst pure machtsuitoefening.¹ Die woorden van Bernard Crick zijn mij in de politiek steeds tot leidraad geweest.

Jan Pronk heeft dus in zijn lange politieke carrière vele malen water bij de wijn moeten doen, als Kamerlid bij regeerakkoorden en als minister in de kabinetten Den Uyl, Lubbers III, Kok I en II. Dat is geen schande. Ik heb daar vanuit de Kamers in dezelfde periode aan meegedaan.

Pronk zegt in zijn afscheidsbrief dat compromissen nooit ten koste mogen gaan van eigen kernbeginselen, en citeert er dan twee die volgens hem onaantastbaar zijn. Maar een analyse van die regeerakkoorden, en van het beleid van die kabinetten waaraan hij zelf deelnam, zal uitwijzen dat hij medeverantwoordelijk is geweest voor reeksen compromissen, ook als zij kernbeginselen raakten (en er zijn meer wezenlijke sociaal-democratische beginselen dan alleen de twee genoemde).

De uitzetting in 1997 van de Turkse kleermaker Gümüs en zijn gezin, toen al helemaal in Nederland geïntegreerd, of het zetten van het mes in de WAO (1992) gebeurden bijvoorbeeld mede onder zijn verantwoordelijkheid. Hij noemde zich toen 'burgemeester in oorlogstijd'. Ik kan goed begrijpen dat hij dat gevoel had, en hij niet alleen. Maar in 1994 en 1998 trad hij toch gewoon toe tot Kok I en II. Dat 'burgemeesterschap' had hij kunnen ontlopen. Nogmaals, ik begrijp dat heel goed, het behoort bij politiek. Maar is het consistent om nu openlijk partijgenoten af te vallen die – in een veel moeilijker periode – op hun beurt integer proberen politiek te bedrijven?

0,7% voor ontwikkelingshulp kan niet heilig zijn

Het zou echter kunnen zijn dat de concessies die de PvdA doet op de twee punten die Jan Pronk noemt (de 0,7%, en de behandeling van 'illegalen') zo ernstig zijn dat dit – ook na alles wat die partij voor je gedaan heeft – noopt tot het verbreken van de banden. Dat ligt inderdaad voor de hand bij extreme voorbeelden,

zoals wanneer de PvdA zou meewerken aan invoering van slavernij of aan afschaffing van de sociale bijstand. Ja, zegt Pronk in zijn afscheidsbrief eigenlijk, zo ernstig is de schending van die twee beginselen. Is die stelling rationeel verdedigbaar?

Internationale solidariteit is sinds de jaren zestig tot de kern gaan behoren van het sociaal-democratische denken. Pronk heeft over de jaren een wezenlijke bijdrage geleverd aan de aanvaarding daarvan. Maar behoort de cijfermatige aanduiding van de noodzakelijke omvang daarvan ook tot het kernbeginsel? Ja, zegt Pronk, dat is internationaal zo afgesproken (al houden maar heel weinig landen zich daaraan, EJ). Het is raar, zeg ik, om alleen voor

Jan Pronk heeft in zijn lange politieke carrière vele malen water bij de wijn moeten doen

ontwikkelingshulp zo'n cijfermatige norm te formuleren. Waarom dan ook niet voor beleid ten gunste van andere zwakke groepen? Terwijl we weten dat belangrijke delen van die 0,7% niet terechtkomt bij die zwaksten in de ontwikkelingslanden. Het geld voor thuiszorg komt bij ons wel daar terecht, zij het helaas soms ook in de zakken van te hoog betaalde directeuren. Dit dankzij de vergaande liberalisatie van het publieke domein dat is uitgevoerd tijdens Paars in de periode tussen 1994 en 2002. Aan die liberalisatie deed minister Pronk volop mee.

Is handhaving van 0,7% als financiële norm bovendien zo onaantastbaar dat uitvoering van andere sociaal-democratische beginselen (als thuis- en verpleegzorg, sociale huren en verzekering, medische zorg, volksontwikkeling, waar het ook om de zwaksten gaat) niet daartegen mogen worden afgewogen? Bij ge-

brek aan middelen in een economische crisis kan dat toch niet anders? Je mag de noden van de verschillende categorieën zwaksten niet tegen elkaar afwegen, hoor ik Pronk al zeggen. Dat is mooi, maar bij een beperkt budget is helaas ook dat nodig. Leuk is anders. Moeten we dan de thuiszorg halveren, om meer geld te hebben voor de 0,7%?

Criminalisering illegalen

En wat de strafbaarstelling betreft van vreemdelingen die op ons grondgebied vertoeven zonder een rechtsgeldige grondslag: Pronk spreekt hier van criminalisering. Een misdrijf — en daar gaat het om bij criminalisering — is het allang om in Nederland te verblijven als je op grond van art. 67, lid 1 Vreemdelingenwet om specifieke redenen tot ‘ongewenst vreemdeling’ bent verklaard. Daar kan het Pronk dus niet om gaan, hij was minister toen dit zo werd geregeld. Criminaliseren is echter een te zwaar woord voor het tot eenvoudige overtreding verklaren van een illegaal verblijf. Of dit een zinnige en nuttige maatregel is, dat is een andere kwestie. Ik denk van niet. Maar van criminaliseren is geen sprake.

Art. 461 Wetboek van Strafrecht verklaart immers ook tot overtreding het betreden van andermans grond zonder diens toestemming. Die bordjes ‘verboden toegang’ zie je overal hangen. Ga ik toch dagelijks zo’n bosperceel in, dan ben ik nog lang geen crimineel. In de ledenraad van 12 mei (waar Jan Pronk niet aanwezig was) heb ik mij laten overtuigen door de verdediging die Diederik Samsom voerde, en door de motie-Terphuis die daar werd aangenomen. Deze bevat acht opdrachten aan de Tweede Kamerfractie over het asielbeleid. Daaronder verruiming van de mogelijkheid van het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor degenen die buiten hun schuld niet naar huis kunnen, het niet in de gevangenis zetten van ongedocumenteerde vreemdelingen, en (NB!) het niet als misdrijf aanmerken van illegaal verblijf. Die motie is met zeer grote meerderheid aange-

nomen. De Tweede Kamerfractie moet er zich nu voor inzetten bij de coalitiepartner. Politics bedrijven, dus.

Rationeel is het mijns inziens niet te verdigen om — in deze context — eerst twee sociaal-democratische uitgangspunten heilig te verklaren, en vanwege schending daarvan de partij te verlaten, terwijl je niets zegt over andere wezenlijke beginselen die mede aan de orde zijn en die bedreigd worden.

Aan wezenlijk debat geen gebrek

Ik heb mij verstout om hier de ongepastheid, de inconsistentie en de irrationaliteit van Jan Pronks beslissing te fileren — nogmaals, uitdrukkelijk zonder daarbij zijn integriteit in Frage te willen stellen. Maar wat is er dan in de geest der eeuw, dat deze ‘Prinzipienreiteri’ van Pronk door velen — en niet alleen door vijanden van de PvdA — wordt geloofd (als voltooid deelwoord van zowel ‘geloven’ als van ‘loven’)? Is het gevoel van de noodzaak van ‘politics’ aan het afnemen, is de tijd van de ‘impatience idealists’ van Crick aangebroken?

De opkomst destijds van Fortuyn, en later van de PVV, zou daarop kunnen wijzen (waarbij je dan het begrip idealisme wel moet opprekken tot alle vormen van populistisch activisme).

Onlangs bedankte een lid van de Tweede Kamerfractie, Désirée Bonis, met een redengeving die ik niet eerder aantrof tijdens mijn twintig jaar als parlementariër: ‘De overstap van de diplomatie naar de politiek heeft mij niet gebracht wat ik er van had verwacht.’ Wat had zij dan verwacht? Had zij de noodzaak van het bedrijven van politiek onderschat? Maar in de diplomatie moet je ook omzichtig opereren om je doel te bereiken. Is dat zo anders?

Of is het wat Bas Heijne schrijft in *NRC Handelsblad* van 2 juni, onder de kop ‘Mastodont’? Hij onderkent ‘in de opvattingen van Jan Pronk een ethische dimensie die bij een gelegenheidspoliticus als Wouter Bos volledig lijkt te ontbreken’. ‘Je kunt het met Jan Pronk niet

eens zijn', schrijft hij, 'maar er is tenminste iets om het oneens mee te zijn.' In zijn gesprek met de filosoof Michael Sandel, een dag eerder in *NRC*, stelt deze 'dat het publieke debat volkomen is uitgehold'. Dit omdat er 'nauwelijks meer over wezenlijke uitgangspunten wordt gediscussieerd, alleen nog maar onderhandeld'.

Ik waag dit te betwijfelen. Ik zie die uitgangspunten immers voortdurend langskomen, bijvoorbeeld in het recente rapport *Van waarde* van de Wiardi Beckman Stichting, en in de discussie tijdens de ledenraad van de PvdA op 12 mei. Wat Heijne tegenover elkaar stelt is enerzijds het uitdragen van een ethisch beginsel in de politiek (de Britten spreken dan zo mooi over degenen die 'holier-than-thou' zijn). En de vermaledijde gelegenheidspolitici anderzijds. Maar de kiezers zullen bij de 'holier than thou'-politici nog veel meer worden teleurgesteld, al was het maar omdat de praktijk steeds schril moet afsteken tegenover de heilige idealen.

Als de Duitsers het prachtige woord 'Politikverdrossenheit' gebruiken, dan bedoelen zij een gevoel van lusteloosheid, van afkeer van politiek, dat vieze woord. Als die Verdrossenheit in de westerse beschaving op grote schaal gaat toeslaan, dan gaat politics — als gezegd, het enige bestaande alternatief voor bestuur door pure machtsuitoefening — onderuit: een nachtmerriescenario.

Noot

- 1 'In a civilized community [...] the establishment of political order among rival groups and interests — of agreed rules for the game — marks the birth of freedom. In spite of compromises, deals, half-measures and bargains which prompt impatient idealists to regard politics as a dirty word — indeed, because of them — the negotiating processes of politics remain the only tested alternative to government-by-outright-coercion [...] there is no politics in totalitarian or tyrannical régimes', Bernard Crick, *In Defence of Politics*, Penguin, 1964.

Gedrag en idealen

Het is nogal wat om uitgerekend Jan Pronk op ‘gepastheid, rationaliteit en consistentie’ te beoordelen zoals Erik Jurgens doet. Het is wel jammer dat Jurgens zich met deze opdracht ontslaat van de inhoudelijke behandeling van Pronks afscheidsbrief. Want hoe graag we dat ook zouden willen, goede politiek draait om meer dan rationaliteit en consistentie in het politieke handelen.

ADRIAAN VAN VELDHUIZEN

Redacteur van S&D

Volgens Jurgens schort het bij Pronk vooral aan een gevoel voor ‘politics’, het vermogen om compromissen te sluiten. Pronk doet aan ‘Prinzipienreiterei’ en verklaart een aantal idealen heilig. Dat geeft hem volgens Jurgens een onmogelijk positie in de politiek van alledag. En inderdaad: Pronk heeft zich niet opzichtig constructief gemengd in het debat rondom het nieuwe kabinet. Toch is de kritiek van Jurgens wat te nonchalant. Het afscheid van Jan Pronk is meer dan het opstappen van een onwelwillende querulant.

Bij de opmerkingen van Jurgens kan een aantal kanttekeningen gemaakt worden. Ten eerste neemt Pronk het de PvdA juist kwalijk dat er tijdens de kabinetsformatie geen degelijke compromissen zijn gesloten, maar dat er is ‘uitgeruild’. Pronk geeft er blijk van dat hij goed beseft dat er een fundamenteel verschil bestaat tussen consensus, compromis en uitruilen. Hij wijst compromissen niet categorisch af. Integendeel, Pronk wijst de uitruilmethode af en doet dat met een argumentatie die Jurgens toch zou moeten aanspreken: er is onvoldoende diepgaand over de onderwerpen gesproken.

Dan een tweede, misschien meer fundamentele kanttekening bij de verwijten van Jurgens. Zelfs al zou de uitruilactie van VVD en PvdA een volmaakt voorbeeld van een compromis zijn, dan nog staat Pronk in zijn recht om deze af te wijzen. Jurgens heeft gelijk als hij zegt dat het politici siert als zij bereid zijn water bij de wijn te doen. Maar dat betekent natuurlijk niet dat je compromissen moet omarmeren *omdat* het compromissen zijn. Net zomin overigens, als dat je bewindslieden moet steunen *omdat* zij partijgenoten in een ingewikkelde situatie zijn. Je moet steeds tot een inhoudelijke afweging komen. Dat is precies wat Pronk gedaan heeft en dat is zijn goed recht.

Principiële consistentie

Om de inhoudelijke motivatie die schuilgaat achter Pronks afscheid bekommert Jurgens zich nauwelijks. Met zevenmijlslarzen banjert hij door Pronks overwegingen heen. Waar Pronk het cruciaal vindt om 0,7% van het bnp voor ontwikkelingssamenwerking te reserveren, presenteert Jurgens hem als een cijferfeti-

sijst. Dat is wat vreemd. Pronk verdedigt de maatregel inderdaad erg stellig, maar niet zonder erbij te zeggen waarom hij dat doet. Voor hem is ontwikkelingssamenwerking van grote symbolische betekenis: internationale solidariteit is de kern van *zijn* sociaal-democratie. Pronk maakt een persoonlijke stratificatie van waarden en plaatst solidariteit en gelijkheid bovenaan zijn lijst.

De keuze voor ontwikkelingssamenwerking is daarom geen selectieve verontwaardiging of Prinzipienreiterie. Pronk weet best dat er altijd een afweging tussen beginselen gemaakt wordt. Sterker nog: dat is precies wat hij hier doet. Hij vindt ontwikkelingssamenwerking belangrijker dan andere zaken die ook sociaal-democratische aandacht verdienen. Los van de vraag of Pronk gelijk heeft, mogen we de conclusies die hij uit deze afweging trekt, niet als ongepast, irrationeel of onsamenhangend terzijde schuiven. Het staat Pronk vrij om te zeggen dat ontwikkelingssamenwerking vanwege de idealen solidariteit en gelijkheid *voor hem* de essentie van de sociaal-democratie representeert.

Bij de illegalenkwestie maakt Jurgens een karikatuur van de inhoudelijke bezwaren van Pronk. Jurgens noemt 'criminalisering' een te groot woord voor de strafbaarstelling van illegalen. Zo werpt hij een stroman op. Dat woord *an sich* is namelijk niet de pointe van Pronk. Het gaat hem om de praktijk die er achter schuilgaat. Zijn standpunt is dat sociaal-democraten beleid moeten maken vanuit het perspectief van degene die met dat beleid te maken krijgt. Dat is – zo meent Jan Pronk – hier niet gebeurd. De strafbaarstelling van illegaliteit illustreert het einde van de solidariteit. Daar kunnen we het niet mee eens zijn, maar Pronk verdedigt hier andermaal de sociaal-democratische waarden die *voor hem* het belangrijkste zijn: solidariteit en gelijkheid.

Bij Pronk draait de politiek om deze idealen. Daarom is het voor hem ook niet relevant dat Diederik Samsom beloofde om de strafbaarstelling genuanceerd uit te voeren. Pronk heeft een ander, principieel bezwaar. Aange-

zien het allerminst zeker is dat de PvdA tot in lengte van jaren 'genuanceerd' aan de knoppen blijft draaien, plaveit deze wet mogelijk de weg voor een veel strenger beleid. Pronk vindt het onbegrijpelijk en afkeurenswaardig dat de PvdA dit langetermijnperspectief überhaupt heeft willen riskeren. Je kan het er wederom mee oneens zijn, maar het is een legitiem politiek bezwaar.

Overigens, als we Diederik Samsom langs de maatstaf van Erik Jurgens leggen, slaat die geen al te fraai figuur. Op het laatste congres was Samsom weliswaar consistent en rationeel – afspraak is afspraak – maar ten aanzien van de strafbaarstelling van de illegaliteit bedreef hij in eerste instantie machtspolitiek in optima forma. Zijn waarheid werd in hapklare brokken opgediend en het was slikken of stikken, er was geen millimeter ruimte voor 'politics'. De door Jurgens bejubelde rationaliteit en consistentie (afpraak = afspraak) raken zo zelfs in tegenspraak met het pleidooi voor 'politics' (openstaan voor compromissen).

Juist omdat Jurgens vreest dat mensen mee zullen worden van politiek die voortdurend refereert aan idealen die toch niet kunnen worden verwezenlijkt, moet hij die idealen zelf bestuderen. Waar nodig moet hij laten zien waarom ze verouderd of onhoudbaar zijn. Een serieuze kritiek verwijt Pronk niet dat hij idealen heilig verklaart, maar dat hij *de verkeerde* idealen heilig verklaart.

De idealen van Pronk

Daar is nog best iets voor te zeggen. Pronk zegt in zijn afscheidsbrief niet zomaar dat hij met 'heimwee' vertrekt. De partij is naar zijn idee veranderd, sterker nog: 'de partij heeft de sociaal-democratie verlaten'. Pronk impliceert daarmee dat de sociaal-democratie een onveranderlijke kern heeft. Dat is zonder twijfel de meest betwistbare bewering uit zijn afscheidsbrief. Want los van de inhoudelijke bezwaren die Pronk maakt, is het zeer de vraag of de waarden van de sociaal-democratie in marmer gebeiteld zijn.

De kernwaarden waaraan Pronk refereert, zijn die van de PvdA in de 'lange jaren zeventig'. Het is gedachtegoed uit een tijd waarin rood *hot* was, waarin het aantal socialisten steeg, het afgezworen marxisme kortstondig hervonden werd, er veel aandacht was voor de waarde 'gelijkheid', alle instituties moesten worden 'gedemocratiseerd' en ook 'solidariteit' in overvloed beschikbaar was. Pronks denken krijgt vorm in een gesprek waaraan Joop den Uyl, de oprichters van Nieuw Links en 'de kapitalistische krachten' nog altijd volop deelnemen.

Is dat dan verkeerd? Nee, op zichzelf niet, maar of Pronk het nu leuk vindt of niet: de lange jaren zeventig waren een uitzondering. Het was de enige periode in de sociaal-democratische geschiedenis waarin een ruk naar links gemaakt werd. Dat werd de PvdA destijds al kwalijk genomen. Willem Drees verliet de PvdA zelfs met hetzelfde argument als Pronk: de PvdA is de sociaal-democratie kwijtgeraakt. De sociaal-democratie die Drees voor ogen had, maakte al vanaf 1878 een geleidelijke beweging naar rechts. Als Schiermonnikoog kroop ze door de geschiedenis: steeds viel er aan de linker kant een stukje af en kwam er aan de rechter kant een stukje bij. Van de anarchistische SDB naar de parlementaire SDAP, van de revolutie naar de hervormingen in het *Plan van de Arbeid*, van de verworpenen der aarde naar de middenmanager.

Het zou niet vreemd zijn als Jurgens Pronk op deze thematiek bevroegd had. Want waarom zijn het juist de idealen van de jaren zeventig die 'de sociaal-democratie' vormgeven? In tijden van economische crisis, religieus terrorisme en spionage 2.0, hebben sommige mensen misschien behoefte aan andere sociaal-democratische waarden. Bijvoorbeeld die uit de jaren dertig en vijftig: vrijheid en bestaanszekerheid. Het zou een doorwrocht artikel vragen om dat uit te werken en het had op een spannend debat kunnen uitlopen. Gemiste kansen voor Jurgens.

Het sociaal-democratisch evenwicht

De manier waarop Pronk politiek bedrijft is op het eerste gezicht moeilijk te verenigen met de manier waarop Jurgens dat doet. De consistentie, rationaliteit en gepastheid van Pronk zitten ergens anders dan waar Jurgens ze zoekt. Ze zitten in zijn voortdurend terugkerende toets aan zijn idealen en misschien minder in zijn gedrag van de laatste tijd. Pronk wordt boos als zijn idealen onder druk komen te staan. Jurgens ontvlamt juist bij ontrouw aan de partij en bij obstructie van het politieke proces.

Nu zouden we kunnen zeggen dat het daarom maar beter is dat een van beiden het veld ruimt. Maar dat is een misvatting: zowel het geluid van Jurgens als dat van Pronk hoort bij de PvdA. Het aardige aan de sociaal-democratie is nu juist dat het een beweging is die idealiter op beide benen loopt. Pronk en Jurgens vertegenwoordigen de tegenstelling die de sociaal-democratie sinds haar ontstaan beheerst: er waren anarchisten en parlementairen, revolutionairen en hervormers, idealisten en pragmatici. Pronk -vertegenwoordiger van een socialistische revival – verwoordt het socialistisch idealisme. Jurgens zet daar een eveneens typerend pragmatisme tegenover.

Juist omdat beide opvattingen van oudsher onderdeel uitmaken van de sociaal-democratie, zou de PvdA er goed aan doen om even stil te staan bij het vertrek van Jan Pronk. Met dit vertrek is een stukje van de linkerkant van het sociaal-democratische 'Schiermonnikoog' afgesleten. Zoiets moet je even opmerken. Niet omdat de PvdA alle waarden en ideeën van Pronk integraal had moeten overnemen, maar wel omdat er met Pronk weer iemand verdwijnt om het mee oneens te zijn. Dat zou ook Jurgens moeten kwellen, want ook al is Pronks manier van politiek bedrijven even uit de mode; de sociaal-democratie heeft niet alleen zelfbenoemde de hoeders van de democratie nodig, maar ook de zelfbenoemde hoeders van het socialisme.

Zoeken naar samenhang in het binnenlands bestuur

Het regeerakkoord is heel concreet over de herinrichting van het openbaar bestuur. Maar de minister van binnenlandse zaken onderbouwt de plannen tot nu toe niet zo overtuigend. Wat zijn de doelen en wat zijn de middelen in de slag om vernieuwing van de verhouding stad-provincie-Rijk?

RUUD KOOLE

Lid Eerste Kamer voor de PvdA

In een kritische beschouwing over de verkiezingsprogramma's van verschillende partijen in de jaren tachtig heeft wijlen Bart Tromp, die zocht naar de interne inhoudelijke samenhang van elk van die programma's, ooit – niet zonder ironie – opgemerkt dat het enige wat de vele bladzijden met programmapunten bijeenhield het nietje was dat er doorheen geslagen was.¹ In juni dit jaar werd in de Eerste Kamer een zogeheten beleidsdebat gehouden over de nota *Bestuur in samenhang: de bestuurlijke organisatie in Nederland* van minister van Binnenlandse Zaken Ronald Plasterk, die eind maart 2013 was verschenen. Het is een korte tekst, die veel minder beleidsterreinen bestrijkt dan een willekeurig verkiezingsprogramma. Het is bovendien een tekst die door sommigen wel is aangeduid als een *visienota*, maar waarvan de minister-president al bij het aanvaarden door de Eerste Kamer van de motie-Kox² in december 2012 de verwachtingen temperde en zei dat het in de toegezegde nota erom zou gaan dat de voornemens van het regeerakkoord ten aanzien van de bestuurlijke organisatie in samen-

hang zouden worden gepresenteerd. Een *visie* werd niet beloofd. Maar *samenhang* wel. En de vraag is of die samenhang bij deze nota meer is dan het 'nietje' van Bart Tromp. Gelukkig is de nota keurig ingebonden, dus dat helpt.

Volgens de nota zijn er vijf factoren die open tot modernisering van het binnenlands bestuur: bestuurlijke drukte, decentralisatie, internationalisering, houdbare overheidsfinanciën en actieve burgers. Deze vijf factoren staan allemaal erg kort opgesomd en aan hun onderlinge relatie wordt geen aandacht besteed. Duwen die vijf factoren alle in dezelfde richting of juist niet? Zijn zij bovendien wel alle vijf van dezelfde orde?

Bestuurlijke drukte wordt geschetst als een *probleem*, internationalisering is grotendeels een *gegeven*, decentralisatie is een *middel* om iets anders te bereiken, houdbare overheidsfinanciën vormen een *doel* en de burgers zijn het *object* van de maatregelen – zou men kunnen zeggen. Analytisch loopt het nogal door elkaar en conceptueel is het ook niet altijd zonneklaar.

Bestuurlijke drukte

Neem de vaak als belangrijke reden voor veranderingen opgegeven ‘bestuurlijke drukte’. De nota zegt dat die term niet eenvoudig precies is te duiden, maar tegelijk stelt de nota dat zowel bestuurders als burgers te veel onnodige drukte ervaren. Maar wat ervaren zij dan precies? En hoe weten zij dat het onnodig is? Zolang wij dat niet weten, is het moeilijk om hierop beleid te baseren.

De Raad van State gaat hier in zijn derde uitgebreide beschouwing over de interbestuurlijke verhoudingen met als titel *Het kán beter wel op in*. Bestuurlijke drukte wordt daar omschreven als ‘de hoge frequentie van bestuurlijk overleg ten behoeve van (de voorbereiding van) bestuurlijke besluitvorming’.³ Het gaat daarbij niet om de frequentie als zodanig, zegt de Raad, maar om de relatie tussen de inspanning en het effect. Veel vergaderen zonder al te veel resultaat is ergerlijk, maar soms is veel vergaderen niet te vermijden. Bestuurlijke besluitvorming is vaak complex. Dat komt niet alleen door de gelaagdheid van het bestuur, maar – zo stelt de Raad – evenzeer door complementair bestuur (overleg met burgers, maatschappelijke organisaties en privaat-publieke samenwerking), gemeenschappelijke regelingen, specifieke regio’s (veiligheidsregio’s, arbeidsmarktregio’s et cetera) en samenwerking met maatschappelijk organisaties op specifieke terreinen van dienstverlening (gezondheidszorg, thuiszorg, AWBZ, jeugdzorg et cetera).

Ten aanzien van de bestuurlijke drukte concludeert de Raad van State: ‘Belangrijker dan structuurwijzigingen voor een mogelijke oplossing acht de Afdeling dan ook dat in de interbestuurlijke verhoudingen, die op alle terreinen spelen, scherp(er) wordt gelet op de relatie tussen bestuurlijke inspanning enerzijds en het resultaat of effect, inclusief voortgang van besluitvorming anderzijds.’⁴

Het verminderen van bestuurlijke drukte bereik je dus niet zomaar door een bestuurslaag te schrappen of door gemeenten of re-

gio’s samen te voegen. Daar kunnen andere redenen voor zijn, maar het is te eenvoudig om de oplossing voor bestuurlijk drukte vooral te zoeken in structuurwijzigingen.

Misschien ook zullen we moeten leren leven met bestuurlijke drukte in deze complexe wereld. In de wetenschappelijke literatuur over ‘governance’ beschouwt men bestuurlijke drukte en stroperigheid – al spreekt men daar liever van ‘requisite variety’, overlap en interdependentie in netwerken – doorgaans als ‘onvermijdelijke kenmerken van besluitvormingssystemen die moeten omgaan met variëteit en complexiteit, met “wicked problems” die zowel empirisch als normatief betwist worden’. Ik citeer hier de bestuurskundige Frank Hendriks. En hij vervolgt: ‘Intensieve netwerkverbindingen tussen besluitvormers onderling, en tussen besluitvormers en de omgevingen waarin zij opereren, worden hier juist functioneel geacht voor beleidsgericht leren en voor kwalitatief hoogstaande besluitvorming.’⁵

Zeker waar ook de nota van de minister spreekt van actieve burgers in een ‘doe-democratie’ en – in navolging van het Rob-rapport *Loslaten in vertrouwen* – van investeren van de overheid in een nauwere relatie met burgers om de kwaliteit van beleid en uitvoering verder te verbeteren, is een verlangen naar reductie van de ‘bestuurlijke drukte’ door middel van een paar structuurwijzigingen niet realistisch. Immers, het meer betrekken van burgers door bijvoorbeeld het ondersteunen van wijkondernemingen op het gebied van de zorg, buurtbeheer door bewonerscollectieven, particulier opdrachtgeverschap of het aanbie-

Misschien moeten we in deze complexe wereld leren leven met bestuurlijk drukte

Ruud Koole *Zoeken naar samenhang in het binnenlands bestuur*

den van zogeheten kluswoningen (deze voorbeelden zijn ontleend aan de nota zelf) zal de nodige bestuurlijke inspanning vereisen, dus 'drukte' met zich meebrengen. Daarnaast zal bijvoorbeeld het door het kabinet beoogde – en door de Raad van State ontraden – schrappen van Wgr-plus-regelingen (zoals stadregio's), niet voorkomen dat er soms behoefte zal zijn aan bovengemeentelijke regelingen, die meer zijn dan gewoon verlengd lokaal bestuur. De beoogde vervoerregio's rond de grote steden in de Randstad zijn daar een voorbeeld van. Bovendien kan men zich afvragen wat het schrappen van die Wgr-plus-regio's bijdraagt aan de vermindering van 'bestuurlijke drukte', als het wetsvoorstel van het kabinet tegelijk de gemeenten de mogelijkheid biedt 'hun samenwerking ten aanzien van overgedragen lokale taken na beëindiging van hun wettelijke taken als "gewone" gemeenschappelijke regeling voort te zetten'.⁶

Doel en middelen

Daarbij kom ik op een tweede punt van kritiek op de nota, namelijk dat de nadruk eenzijdig op institutionele veranderingen ligt: de instelling van meer dorps- en wijkraden, het streven naar grotere gemeenten, vermindering van het aantal raads- en statenleden, het streven naar vijf landsdelen die in de plaats moeten komen van de twaalf provincies, waarbij begonnen wordt met de fusie van Noord-Holland, Utrecht en Flevoland; de deconstitucionalisering van de aanstellingswijze van de burgemeester.

Opvallend is dat het Rijk zelf, en ook Europa, nauwelijks in de analyse worden betrokken. Maar wat hier vooral wringt is dat al deze voorstellen *middelen* zijn om andere doelen te bereiken. Zou het niet beter zijn om veel meer vanuit de inhoud van de te bereiken doelen te redeneren en vervolgens te bekijken welke institutionele middelen het meest geschikt zijn om die doelen te bereiken? Misschien heeft de regering ook zo geredeneerd, maar dan is dat in

deze nota onderbelicht gebleven. Daarom blijft de vraag bestaan welke globale inhoudelijke doelen de regering wil bereiken door middel van deze institutionele voorstellen.

In de nota staat op pagina 9 dat in de discussie over de modernisering van het binnenlands bestuur gewaakt moet worden voor cynisme ('er komt toch nooit wat van') en voor onverschilligheid. Als voorbeeld van onverschilligheid wordt de vraag genoemd: 'Welk probleem lossen we nu helemaal op?' Het stellen van de vraag voor welke problemen de in de nota genoemde voorstellen een oplossing zijn, is mijns inziens echter geenszins een uiting van onverschilligheid, maar het is de kern van waar het in het debat over zou moeten gaan. Veranderingen in de bestuurlijke inrichting van het land moeten goed zijn doordacht, zijn beargumenteerd vanuit een op te lossen probleem en uiteindelijk – direct of indirect – bijdragen aan het welzijn van de burgers in dit land.

In de inleiding van de nota schrijft de minister dat er sinds de tijd van Thorbecke veel is veranderd; desalniettemin streeft hij – in dezelfde nota – naar het herstel van de oorspronkelijke bestuurlijke hoofdstructuur: het Huis van Thorbecke met Rijk, provincies en gemeenten. Het is de vraag of dat huis van Thorbecke nog wel toegesneden is op de huidige samenleving, waarin horizontale netwerken en sociale media wellicht nopen tot een aanvullende opvatting over democratie. Denkbaar is dat het beginsel dat elke bestuurslaag zijn eigen volksvertegenwoordiging heeft niet overal hoeft te gelden en dat *daarnaast* meer moet worden gedacht in termen van 'checks and balances' en openheid.

Betwijfeld kan worden of het herstel van de negentiende-eeuwse hoofdstructuur wel altijd adequaat is. De andere lagen en verbanden, of 'hulpstructuren' zoals de minister deze graag noemt, naast de drie verdiepingen van het Huis van Thorbecke zijn niet voor niets ontstaan. Welke geografische driedeling men ook maakt van Rijk, middenbestuur en lokaal

bestuur, er zullen altijd problemen blijven die grensoverschrijdend zijn. En gegeven de nadruk die ook de regering legt op het belang van de netwerksamenleving, zullen de variëteit en complexiteit alleen maar toenemen. Veranderingen in de bestuurlijke structuur kunnen noodzakelijk zijn, maar zullen nooit een oplossing voor alle problemen zijn.

Middenbestuur

Neem het middenbestuur: het kabinet is voornemens in deze kabinetsperiode de provincies Noord-Holland, Utrecht en Flevoland tot het landsdeel Noordvleugel samen te voegen. Gebrek aan eenduidig eigenaarschap is volgens de nota een fundamenteel probleem in het middenbestuur. Maar hoe realistisch is het streven naar eenduidig eigenaarschap in de huidige complexe samenleving? Sommige problemen zijn immers inderdaad 'wicked problems': problemen die zich verzetten tegen een eenvoudige oplossing omdat door complexe interdependencies de 'oplossing' van het ene probleem weer het ontstaan van nieuwe problemen met zich meebrengt.

Wanneer het landsdeel Noordvleugel zou ontstaan, dan zal bij wijze van voorbeeld toch ook overleg moeten plaatsvinden met andere provincies over de positie van wat nu nog de provincie Utrecht is ten aanzien van de Gelderse vallei aan de ene kant en het Groene Hart aan de andere kant. Volledig eenduidig eigenaarschap zal ook in de nieuwe constellatie niet bestaan. Dat varieert per probleemgebied en soms zelfs daarbinnen. De economische assen of 'daily urban systems' corresponderen niet noodzakelijkerwijs met de ecologische hoofdstructuur, om een voorbeeld te noemen.

Inmiddels blijkt uit een brief van de minister van 26 april jl., dat hij zich eerst op de Noordvleugel wil concentreren. Het perspectief van de vorming van de andere landsdelen blijft bestaan, zo begrijp ik, maar de vorming zelf is voorlopig niet aan de orde en boven-

dien zal die vorming niet doorgaan als die andere provincies dat niet willen. Geen blauwdruk van bovenaf, maar draagvlak van onderop. Betekent dit dat de vorming van de andere landsdelen uiteindelijk in handen van de betrokken provincies zelf ligt?

Het lijkt erop dat de keuze voor de Noordvleugel vooral ingegeven is door economische overwegingen. Dit zou betekenen dat het streven naar eenduidig eigenaarschap vooral gericht is op (bepaalde?) economische activiteiten. Dan moet wel aannemelijk worden gemaakt dat die economische activiteiten dwingend tot de keuze voor samenvoegen van deze drie provincies leiden. En tegelijk moet dan worden aangegeven hoe andere belangen of activiteiten die niet noodzakelijkerwijs ruimtelijk congruent zijn met de economische activiteiten, toch worden geborgd.

In het herindelingsontwerp voor de Noordvleugel is onduidelijk of er in de drie provincies draagvlak voor moet bestaan, zoals dat volgens de minister wel geldt voor een eventuele opschaling van andere provincies tot landsdelen. Als dat principe ook in de drie provincies van de Noordvleugel geldt, houdt dat dan tevens in dat de zienswijzen van onder meer die drie provincies, waarin zij behalve op economische bijvoorbeeld ook op historische of culturele argumenten kunnen ingaan, zeer zwaar wegen bij het besluit om al dan niet tot de vorming van de Noordvleugel over te gaan?

De Commissaris van de Koning van Noord-Holland, Johan Remkes, heeft gezegd geen 'platte fusie' te willen.⁷ Dat zou impliceren dat, als de Noordvleugel doorgaat, dat landsdeel meer bevoegdheden krijgt dan de provincies op dit moment hebben. En als dat zo is: is het naast elkaar bestaan van twee verschillende typen middenbestuur met verschillende bevoegdheden (provincies en landsdelen) nog steeds te combineren met het regeringsstreven naar een 'herstel van de oorspronkelijke bestuurlijke hoofdstructuur'?

 Ruud Koole *Zoeken naar samenhang in het binnenlands bestuur*

Hoort bij die oorspronkelijke hoofdstructuur niet ook dat provincies hun grondwettelijk vastgelegde 'open huishouding' behouden? Men kan afspreken om zich op kerntaken te concentreren, maar een open huishouding impliceert dat de provincie in staat moet zijn nieuwe publieke taken op zich te nemen, juist ook met het oog op een slagvaardig en democratisch bestuur.

Decentralisatie

De laatste pleisterplaats in mijn zoektocht naar de samenhang in de regeringsvoorstellen over de inrichting van het binnenlands bestuur betreft de decentralisatie, en dan met name de decentralisatie in het sociale domein richting de gemeenten. Naar mijn overtuiging gaat het hier om een majeure en historische operatie. De budgetten van de gemeenten zullen worden verdubbeld om taken over te nemen op dat sociale terrein. Nederland voegt zich in wat in de wetenschappelijke literatuur wel is genoemd de 'lokalisering van de verzorgingsstaat'.⁸

Drie transities worden voorbereid op de terreinen van participatie, zorg en maatschappelijke ondersteuning. De verwachtingen van deze operatie zijn hoog. Het regeerakkoord zegt: 'Het overbrengen van een groot aantal taken van het Rijk naar gemeenten maakt meer maatwerk mogelijk en vergroot de betrokkenheid van burgers. Gemeenten kunnen de uitvoering van de taken beter op elkaar afstemmen en zo meer doen voor minder geld.' Het inhoudelijke doel van maatwerk en betrokkenheid wordt gekoppeld aan een bezuinigingsdoelstelling.

Zou niet juist deze majeure operatie leidend moeten zijn voor de wijze waarop het openbaar bestuur wordt gemoderniseerd? De inhoud is dan leidend en de structuur volgend. Aanzetten tot een dergelijke benadering zijn zeker te vinden in de voornemens van de regering. Immers, beredeneerd wordt dat deze uitbreiding van taken gemeenten zal

nopen tot samenwerking en wellicht tot fusies. Door de inhoud gedreven ontstaan zo grotere verbanden. Deze transities kosten de nodige tijd.

Na enige tijd zal duidelijk worden tot welke fusies en samenwerkingsverbanden deze transities hebben geleid. Dan zou kunnen blijken dat de afstand tussen die grotere gemeenten en samenwerkingsverbanden enerzijds en de provincies anderzijds te klein is geworden, zoals de regering nu reeds vermoedt. En dat zou dan weer kunnen leiden tot mogelijke schaalvergroting van de provincies. Wanneer de regering deze logica zou onderschrijven, komt wel de vraag op hoe dit past bij de keuze om nu reeds te beginnen met het proces ter uitvoering van een specifiek structuurvoorstel (de fusie van de drie provincies). En mocht die keuze niet binnen die logica passen, dan zouden de andere redenen waarom de fusie tot de Noordvleugel nu reeds wordt overwogen, ex-

De lokalisering van de verzorgingsstaat is een majeure en historische operatie

plicit moeten worden gemaakt, waarbij tevens uitgelegd moet worden waarom de fusie tot een Noordvleugel urgent is, en waarom die urgentie in andere provincies kennelijk minder groot is.

Terecht heeft de minister begin maart duidelijk gemaakt dat de passage in het regeerakkoord over de 100.000+ gemeenten niet moet worden verstaan als een dictaat.⁹ Ook hier geldt volgens de minister het principe dat herindelingen van onderop moeten plaatsvinden, al heeft hij recentelijk voorgesteld de rol van de provincie te vergroten om eventuele impasses te doorbreken. Dat laatste lijkt me

Ruud Koole *Zoeken naar samenhang in het binnenlands bestuur*

een goed voorstel. Maar juist omdat de gemeenten zich de komende jaren geplaatst zien voor de enorme uitbreiding van taken in het sociale domein, ligt het forceren van fusies niet voor de hand. Immers, die uitbreiding van taken vereist de nodige energie en aandacht, en dat kan soms moeilijk te combineren zijn met gelijktijdige tijdrovende reorganisaties als gevolg van fusies. Het ligt echter wel in de lijn van de verwachting dat gemeenten door deze 'lokalisering van de verzorgingsstaat' op een gegeven moment zelf kiezen om in een groter verband op te gaan. Welke maatregelen treft de regering om dergelijke fusies van onderop te faciliteren, zonder dat het ideaal van 'nabij bestuur' wordt ondermijnd?

Een van de grote problemen bij de decentralisatie van taken in het sociale domein is volgens de literatuur de neiging van de nationale overheid om toch te willen blijven sturen. "Het ideaal van decentraal" versus "het gelijk van het Rijk", is het ook wel genoemd.¹⁰ De zogeheten decentralisatie leidt dan uiteindelijk tot meer centralisatie. Wanneer de rijks-overheid weliswaar taken overdraagt aan gemeenten, maar via regelgeving die gemeenten niet de ruimte geeft om integraal beleid te voeren, zal dat een efficiëntere manier van werken en maatwerk onmogelijk maken. Het staat bovendien haaks op de intentie van de vorig jaar aangenomen Wet revitalisering generiek toezicht.

Wanneer bovendien de overdracht van taken gepaard zou gaan met te weinig financiële middelen om die taken uit te voeren, tast dat de autonomie van gemeenten aan, omdat zij dan gedwongen zullen zijn gelden die nu voor de autonome taken beschikbaar zijn, aan te wenden voor de uitvoering van de nieuwe taken in het sociale domein. Op het VNG-congres van juni 2013 heeft de minister van BZK verklaard dat het budget voor de nieuwe ta-

ken 'toereikend is voor hulp aan burgers die dat nodig hebben'.¹¹ Maar ook daarbij rijzen de nodige vragen. Hoe zal die toereikendheid worden vastgesteld? Wie bepaalt welke burgers hulp nodig hebben: het Rijk of de gemeente? En wat als blijkt dat de beschikbare middelen niet toereikend zijn? Past de rijks-overheid dan bij? Of wordt het lokaal belastinggebied verruimd, zoals de Raad voor de financiële verhoudingen vorig jaar heeft bepleit? Bovendien is het op peil houden van gemeentelijke autonomie in financieel opzicht er niet eenvoudiger op geworden doordat het beheer van de lokale financiën wordt ingekaderd volgens de Wet HOF en de Wet Verplicht Schatkistbankieren.¹²

In een vrijwel unaniem aangenomen resolutie op het VNG-congres van begin juni 2013 wordt niet alleen gepleit voor voldoende budget voor de nieuwe taken, maar wordt tevens de noodzaak onderstreept dat de gemeenten voldoende beleidsvrijheid krijgen om taken naar eigen inzicht te organiseren.¹³ Door lokaal maatwerk te benadrukken accepteert de regering met de decentralisatievoornemens ook variatie in lokaal sociaal beleid. Hoe verhoudt die variatie zich tot het beginsel van rechtsgelijkheid? Leidt dit er niet toe dat gemeenten alleen binnen een bepaalde bandbreedte mogen variëren bij hun sociaal beleid en hoe ruim is die bandbreedte dan precies?

De voorgenomen decentralisaties zijn door hun omvang historisch te noemen en zijn door hun complexiteit kwetsbaar. De regering moet erop toezien dat de gemeenten de nieuwe taken ook aankunnen, bijvoorbeeld door hun de nodige tijd te gunnen voor de implementatie ervan. En het parlement moet de tijd en de mogelijkheid krijgen om deze decentralisatievoorstellen en de andere voorstellen die raken aan de bestuurlijke inrichting van het land in samenhang te blijven bezien.¹⁴

Ruud Koole *Zoeken naar samenhang in het binnenlands bestuur*

Noten

- 1 Bart Tromp, 'De neergang van politieke partijen', in: *Het Parool*, 21 december 1985.
- 2 De motie van de fractievoorzitter van de SP, Tiny Kox, werd na de algemene beschouwingen in de Eerste Kamer in december 2012 met algemene stemmen aanvaard. Hierin werd de regering verzocht de voornemens in het regeerakkoord tot aanpassing van de bestuurlijke organisatie van Nederland te onderbouwen middels een integrale visie op de modernisering van de bestuurlijke organisatie van Nederland (EK 33.400, L).
- 3 Raad van State, *Het kán beter; interbestuurlijke verhoudingen opnieuw beschouwd*, Den Haag, 2013, p. 50.
- 4 Ibidem, p. 52.
- 5 Frank Hendriks, 'Iedereen bemoeit zich met alles. Over effectiviteit en geloofwaardigheid van de Nederlandse democratie', in: Rudy Andeweg en Jacques Thomassen (red.), *Democratie doorgelicht*, Leiden, 2011, p. 434.
- 6 *Wet afschaffing plusregio's*, Tweede Kamer, 2012-2013, 33.659, no 4 (juni 2013): Advies Raad van State en nader rapport, p. 4.
- 7 'Remkes: "platte" fusie onaanvaardbaar', in: *Binnenlands Bestuur*, 11 januari 2013.
- 8 Zie o.a.: D. Bannink, H. Bosseelaar en W. Trommel (red.), *Crafting local welfare landscapes*, Den Haag, 2013.
- 9 O.a. *Het Financieele Dagblad*, 15 maart 2013: 'Plasterk laat 100.000-plus-norm gemeenten los'.
- 10 Jurje van den Berg, 'De spaagaat van de gedecentraliseerde eenheidsstaat', in: *Beleid en Maatschappij*, 2013 (40), no. 2, pp. 205-220.
- 11 *VNG-Magazine*, 12/2013.
- 12 De Wet Houdbaarheid OverheidsFinanciën (HOF, 33.416) maakt het onder meer mogelijk dat de rijksoverheid mede-overheden een sanctie oplegt indien zij zich niet houden aan de vooraf vastgestelde EMU-norm. De Wet Verplicht Schatkistbankieren (33.540) verplicht lagere overheden hun overtollig kasgeld te stallen bij de rijksoverheid. De autonomie van gemeenten om hun financiën naar eigen inzicht te beheren wordt aldus (verder) ingeperkt.
- 13 https://www.vng.nl/files/vng/een-vitale-lokale-samenleving_20130603.pdf. Zie ook de reactie van het kabinet: http://www.vng.nl/files/vng/nieuws_attachments/2013/20130612-kabinets-reactie-resolutie-vng-zorgwerk.pdf.
- 14 Deze bijdrage is een bewerking van de inbreng tijdens het beleidsdebat in de Eerste Kamer op 18 juni 2013 over de bestuurlijke organisatie van Nederland. Met dank aan Marijke Linthorst voor haar suggesties.

Te weinig ruimte voor verschil

Ronald Plasterk meldt in zijn nota trots niet te doen aan blauwdrukdenken. Maar iets meer blauwdruk zou juist heel welkom zijn. Bijvoorbeeld over de differentiatie tussen stad en platteland, over het verschil tussen steden en dorpen en over mogelijkheden om lokale bestuurders meer slagkracht te geven.

FRANK DE VRIES

Van 1989 tot en met 2006 verbonden aan de vakgroep staatsrecht van de RUG en van 2006 tot en met 2012 wethouder van Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting in Groningen

Het kabinet-Rutte/Asscher windt er geen doekjes om: met grove penseelstreken schetst het regeerakkoord *Bruggen slaan* een route naar schaalvergroting van het provinciaal en gemeentelijk bestuur. Het overheidsgebouw zoals we dat kennen moet op de schop. De afgelopen maanden trok de minister van Binnenlandse Zaken het land in om deze boodschap te verkondigen en presenteerde hij zijn nota *Bestuur in samenhang — De bestuurlijke organisatie in Nederland*. Ronald Plasterk deed dit alles op de hem kenmerkende wijze: met open vizier en toekomstgericht. Maar gelet op de heftigheid van de reacties is het nog maar de vraag of de minister ook politiek veilig zal 'landen'.

Het is uiteraard niet de eerste keer dat er aandacht is voor de verhoudingen binnen het Nederlandse staatsgebouw. De bestuurspraktijk wijkt immers al decennialang af van het model dat Thorbecke in het midden van de negentiende eeuw voor ogen stond. Er is bijna geen gemeente in Nederland meer te vinden die niet op een of andere wijze met andere lokale overheden samenwerkt. En dat geldt ook voor provincies. Er zijn vele vormen van

intergemeentelijke en interprovinciale samenwerking op diverse terreinen. Lokale overheden kiezen hiervoor vanuit een welbegrepen eigenbelang.

De afgelopen decennia was sprake van een trits aan vernieuwingsvoorstellen.¹ Vanaf de jaren zeventig kwam vooral vanuit grote stedelijke gemeenschappen, zoals het Rijnmondgebied, de wens naar voren om de gevolgen van hun type samenwerking ook (grond)wettelijk vast te leggen. Die pogingen slaagden uiteindelijk maar mondjesmaat. Tot de invoering van stedelijke regio's en de invoering van specifieke stadregio's rond Amsterdam en Rotterdam kwam het uiteindelijk niet.² Wel slaagde de wetgever erin een vastomlijnd juridisch kader te maken voor de samenwerking tussen (lokale) overheden. Deze Wet gemeenschappelijke regelingen uit 1984 had aanvankelijk alleen betrekking op vormen van vrijwillige samenwerking. Later is de wet in een zevental regio's gebruikt om verplichte samenwerking in stedelijke gebieden vorm te geven.³

Ondanks of misschien wel dankzij het uitblijven van succesvolle hervormingen voltrok zich op gemeentelijk vlak intussen vrij geruis-

Frank de Vries *Te weinig ruimte voor verschil*

loos een proces van voortdurende herindelings: van de ruim 1100 gemeenten die Nederland aan het begin van de twintigste eeuw telde, waren er in 1980 nog 811 over en op 1 januari 2013 stond de teller op 408. Soms namen gemeenten zelf het voortouw bij de herindelingen, soms was sprake van een provinciebrede aanpak.⁴ De opschaling op gemeentelijk niveau ten spijt is het aantal provincies overigens onveranderd gebleven. Zinnige debatten over hun plaats en taak tussen de rijksoverheid en het lokale bestuur zijn schaars.

Actuele ontwikkelingen

In de nota *Bestuur in samenhang* presenteert de minister van Binnenlandse Zaken de contouren voor het kabinetsbeleid in de komende jaren. De nota biedt een beknopt overzicht van de problematiek die in de afstemming tussen Rijk, provincies en gemeenten aanwezig is. Vijf ontwikkelingen komen in de nota voorbij. In de eerste plaats zijn dat de vele samenwerkingsverbanden die vanaf de jaren tachtig ontstonden. Deze hebben geleid tot een onwenselijke 'bestuurlijke drukte'. De nota doelt dan in het bijzonder op de talrijke gemeenschappelijke regelingen.

Een tweede factor is de toegenomen internationalisering. Daarbij verwijst de nota niet alleen naar de regelgeving vanuit Europa, maar ook naar het Europese beleid dat gebaseerd is op de versterking van (stedelijke) regio's. Een derde ontwikkeling is het proces rondom de decentralisatie van rijkstaken. Gemeenten zullen hierdoor moeten samenwerken of wellicht moeten samengaan. Dit proces klemmt des te meer gelet op de toegenomen druk op de financiële positie van de lagere overheden door de rijksbezuinigingen. En ten slotte wijst de nota op de gestegen betekenis van 'actief burgerschap'. Burgers willen dat de overheid hen serieus tegemoet treedt en hun ruimte biedt om hun leven invulling te geven.

De nota van Plasterk heeft de nodige kritiek opgeroepen, bijvoorbeeld tijdens het debat

dat op 18 juni jl. plaatsvond in de Eerste Kamer.⁵ De kritiek richt zich niet primair op de ontwikkelingen die Plasterk in de nota schetst. De grote vraag is vooral of de receptuur die Plasterks nota voorschrijft tot oplossingen leidt. Is de schaalvergroting die het kabinet presenteert inderdaad het middel om te komen tot een krachtig overheidsgebouw met daarin een slagvaardig regionaal en lokaal bestuur?

Onze samenleving is wezenlijk veranderd en daarmee ook de maatschappelijke context waarin de overheid handelt. Het is vanuit dat perspectief niet zo vreemd om de wijze waarop de overheid is vormgegeven grondig tegen het licht te houden. Drie vraagstukken spelen daarbij een rol. Ten eerste de vraag of er in ons staatsgebouw een min of meer logische verdeling te maken valt tussen de verschillende overheidslagen. Als dat zo is, kan dat helpen bij de gewenste opruiming van bestuurlijke drukte.

Van de 811 gemeenten die Nederland in 1980 telde, zijn er nu nog 408 over

Het tweede vraagstuk heeft betrekking op geldstromen. Juist in een tijdperk met minder financiële middelen is afstemming van bevoegdheden en verantwoordelijkheden niet onbelangrijk. Dat kan helpen om het overheidsgebouw efficiënter of goedkoper te maken. Een randvoorwaarde is wel dat de daarin acterende bestuurslagen ruimte krijgen om hun nieuwe rollen waar te maken.

Ten derde valt te wijzen op het belang van de legitimatie van het overheidsoptreden. Overheidsgezag is steeds minder vanzelfsprekend. De vraag is dan vooral of die legitimatie aan kracht wint bij een anders vormgegeven overheid.

Frank de Vries *Te weinig ruimte voor verschil*

Bestuurlijke drukte

De verscholen boodschap van het kabinet-Rutte/Asscher is dat de overheid over de hele breedte een forse stap terug moet doen. Plasterk stelt in zijn nota dat de overheidsorganisatie die hem voor ogen staat vooral 'lean en mean' is.⁶ De precieze inhoud van deze nogal modieuze kanttekening is niet helder. Wellicht is zij te begrijpen vanuit de door velen gekoesterde wens om stevig te snoeien in het woud van wild gegroeide (rijks)taken. En misschien spreekt er ook wel een latente wens uit om de kosten van overheidsop treden in algemene zin te drukken.

De voorstellen van Plasterk lijken erop gericht te zijn de positie van gemeenten te versterken — schaalvergroting draagt immers bij aan wezenlijke versterking van het lokaal bestuur. De Raad voor openbaar bestuur (Rob) noemde in zijn advies over de door het kabinet voorgenen decentralisaties de gemeente het 'stootblok van de samenleving'.⁷ De Rob steunt het decentralisatiebeleid van het kabinet ten principale, maar spreekt wel van een aantal cruciale randvoorwaarden om dit beleid te laten slagen. De raad geeft zeer terecht aan dat deze keuze moet betekenen dat het Rijk loslaat en ruimte geeft. En dat heeft vervolgens consequenties voor de competenties en bevoegdheden van het Rijk en dus ook voor de landelijke volksvertegenwoordiging.⁸ Problematisch aan de voorstellen die Plasterk nu op tafel heeft gelegd, is vooral dat zij niet reflecteren op dit 'afbakeningsvraagstuk'. En daarmee blijft de boodschap beperkt.

Ook bij de invoering van het beperkte takenpakket voor de provincies stuiten we op inhoudelijke problemen. Bij schaalvergroting hoort volgens het kabinet de introductie van een (materieel) gesloten 'huishouding' voor het provinciaal bestuur. Anders gezegd: de provincie mag zich in de toekomst nog maar op een beperkt aantal terreinen inhoudelijk begeven: ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, natuurontwikkeling en regionaal

economisch beleid.⁹ Dat zorgt uiteraard voor een nieuwe bevoegdheidsverdeling. Het waarom achter de keuze de provincies exclusief op deze terreinen te laten opereren, blijft onderbelicht. En hoe deze nieuwe bevoegdheden passen bij de vanzelfsprekend geachte schaalvergroting is ook niet van enige uitwerking voorzien. Opvallend is ook dat de huidige bestuurlijke praktijk verschillen laat zien in de wijze waarop provincies hun rol vervullen.¹⁰ Passen deze vormen van maatwerk en samenwerking binnen de kaders die Plasterk geeft? De minister laat ons in onzekerheid achter.

De rijksoverheid heeft de afgelopen jaren op een aantal terreinen aangezet tot bundeling van krachten op regionaal en lokaal niveau. Daarmee veroorzaakte zij zelf een deel van de nu verfoeide bestuurlijke drukte. Te wijzen valt op de verplichte vorming van regionale uitvoeringsdiensten (RUD) en de oprichting van veiligheidsregio's. Deze RUD's ver-

Het kabinet-Rutte/Asscher heeft een dodelijke cocktail voorbereid en Plasterk lijkt bereid deze te serveren

schijnen overal in het land en beogen op het terrein van milieuzaken te komen tot geconcentreerde vormen van vergunningverlening en daarbij horende handhaving.¹¹ Inmiddels kent ons land verschillende van deze nieuwe organisaties. Deze vormen van samenwerking vloeien voort uit de gedachte dat bundeling van kracht en kennis tot verbetering van de vergunningverlening leidt. Ook op andere terreinen zoals de vorming van veiligheidsregio's zien we dat de wetgever lokale overheden uitnodigt en dwingt tot samenwerking. Vallen de RUD's en de veiligheidsregio's straks samen met de contouren van de nieuwe landsdelen,

Frank de Vries *Te weinig ruimte voor verschil*

of is dat nu juist niet de bedoeling? Plasterk doet geen uitspraak over de wijze waarop zijn voorstellen aansluiting vinden bij processen die op specifieke terreinen als het veiligheidsbestuur en het milieubeleid al lang en breed lopen. Een coherente opvatting en enige coördinatie door de minister van Binnenlandse Zaken is hier wel op zijn plaats.¹²

Beperkte middelen en ander decentralisatieleed

Velen zien decentralisatie als het ultieme redmiddel voor de bestaande bestuurlijke problematiek.¹³ Dat is het natuurlijk niet. Interessant is wel dat de overdracht van bevoegdheden naar het lokale niveau goed past bij de trend in onze samenleving om de uitvoering van verschillende vraagstukken op een ander, lager niveau te beleggen. Juist daar is aansluiting mogelijk bij de praktijk van alledag en kan maatwerk worden geleverd.¹⁴

Deze hernieuwde toedeling van taken aan het lokale niveau kan alom op steun rekenen. Maar er is ook een keerzijde. De decentralisaties gaan gepaard met een stevige korting vooraf. Gemeenten krijgen wel alle nieuwe taken en bevoegdheden, maar moeten het doen met fors minder geld. Daar komt nog bij dat de algemene gemeentelijke middelen als gevolg van de rijksbezuinigingen al stevig onder druk staan. En alsof dat allemaal nog niet genoeg is, verdwijnen vanaf 2014 de rijksbudgetten voor stedelijke vernieuwing en herstructurering van buurten en wijken.¹⁵ Hoe in die context gemeenten blijvend invulling kunnen geven aan hun taak om leefbaarheid in de publieke ruimte te organiseren en op lokaal niveau voor sociale cohesie te zorgen, is echt een raadsel. En dan laat ik de dramatische gevolgen die het kabinetsbeleid heeft voor de (lokale) investeringskracht van corporaties gemakshalve maar even achterwege.

Het krachtige 'stootblok voor de samenleving' dat gemeenten volgens de Raad voor het openbaar bestuur moeten vormen, blijkt door

deze ontwikkelingen helemaal niet zo roebuust. Bovendien krijgt het begrip 'lean en mean' zo wel heel perverse trekken. Het kabinet-Rutte/Asscher heeft een dodelijke cocktail in voorbereiding en minister Plasterk lijkt bereid deze te serveren.

Legitimatie: naar versterkt burgerschap?

Burgers kijken wezenlijk anders tegen de overheid aan dan vroeger. Zij zijn kritischer, verwachten veel en hebben makkelijker toegang tot informatie. Op tal van manieren is gepoogd de verhouding tussen overheid en burger te verbeteren. Soms met succes, soms ook niet. De nota spreekt van een trend van een 'doedemocratie'. Burgers willen in toenemende mate en vooral op lokaal niveau invloed hebben op hun eigen woon-, werk- en leefmilieu.

Terecht stel de nota dat de lokale democratie in dit opzicht versterking behoeft. Juist op lokaal niveau zijn hiervoor mogelijkheden voorhanden. En soms is dat inderdaad een vraagstuk dat in organisatorische zin bij de overheid ligt — denk bijvoorbeeld aan de instelling van dorps- en wijkraden. Onder verwijzing naar rapporten van de Raad van openbaar bestuur en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ziet Plasterk mogelijkheden deze vormen van participatie verder te versterken. Maar een concrete uitwerking biedt hij voorshands niet en dat is jammer. Er is een onlosmakelijk verband tussen geloofwaardig handelen op dit punt en de vraag of gemeenten ook succesvol hun nieuwe taken kunnen vervullen.

Er bestaat brede politieke overeenstemming over de problematiek waar provincies en gemeenten mee te maken hebben. Dat geldt evenzeer voor de pogingen die ondernomen moeten worden om de rijksoverheid ten gunste van het lokale bestuur terug te dringen uit het publieke domein. Het ontbreekt Plasterk niet aan goede wil en aan inzicht, maar wel aan durf. Hij toont zich vooral een pragmaticus, die 'het goede wil behouden' en 'in-

Frank de Vries *Te weinig ruimte voor verschil*

crementele veranderingen wil aanbrengen zonder blauwdrukken'. Deze stellingname roept de vraag op welke alternatieve (grond) wettelijke gereedschapskist Plasterk aan-draagt om de stevige uitdagingen die hij zelf schetst aan te kunnen.

Voor gemeenten heeft hij eigenlijk maar twee recepten: nog harder samenwerken of herindeling. Het eerste leidt tot de door de minister zelf onwenselijk geachte 'bestuurlijke drukte'; het tweede tot een lokaal bestuur van buitenproportionele dimensies. Door zijn expliciete afkeer van nieuwe blauwdrukken ontnemt de minister zichzelf het zicht om vanuit een overkoepelende visie een toekomstbestendig model te schetsen voor zowel het lokale bestuur als het middenbestuur. Opvallend genoeg ziet Plasterk ook zelf dat zijn aanvliegroute beperkingen kent. Hij verontschuldigt zich bijna.¹⁶

De minister van Binnenlandse Zaken heeft de nodige ruimte om de bestuurlijke organisatie van Nederland aan te passen. Hij pakt die ruimte uiteindelijk niet. Wat we overhouden is een schamele discussie over schaalgroottes. Daarmee bewijzen we onszelf geen dienst. Het kan veel beter. En erg ingewikkeld is dat niet. Bij dezen een drietal voorstellen.

Bevorder differentiatie tussen stad en platteland

Een eerste invalshoek is beter te kijken naar de verschillen tussen gemeenten. De afgelopen jaren is een groot contrast ontstaan tussen stedelijke gebieden en dunner bevolkte delen van ons land.¹⁷ Dat contrast is in ieder geval demografisch zichtbaar: een niet onaanzienlijk aantal steden groeit de laatste jaren fors. Daarnaast is in plattelandsgebieden zoals Zeeland, het noorden van Friesland en Groningen, de oostkant van ons land en in Limburg bevolkingsdaling een niet weg te denken grootheid. Ook economisch gezien is er een trek naar de stad. Bedrijven en instellingen vinden de stedelijke omgeving in toenemende mate aantrekkelijk.

Juist kleinere gemeenten in gebieden die demografisch en economisch kwetsbaar zijn, ervaren het decentralisatiebeleid als problematisch. Veel van deze gemeenten kunnen de nieuwe taken die op hun bord komen te liggen niet aan. Zij ontberen mankracht, deskundigheid en financiële middelen. Voor hen lijkt samenwerking met andere gemeenten, al dan niet uiteindelijk leidend tot herindeling, een niet te vermijden voorland.

Grotere gemeenten moeten in staat zijn de decentralisatie in elk geval op eigen kracht te kunnen uitvoeren. Maar ook zij hebben een probleem. Zoals het Planbureau voor de Leefomgeving in zijn recente rapport *Plannen voor de stad* laat zien, hebben juist de (middel)grote steden in Nederland dringend behoefte aan versteviging van hun positie.¹⁸ De vorming van zogeheten centrumgemeenten geeft hun meer economische slagkracht. Het lijkt aldus raadzaam om voor grotere stedelijke gebieden of regio's te komen tot vormen van regionaal stedelijk bestuur. Een dergelijke beweging is niet alleen bruikbaar voor de Randstad, maar ook voor de stedelijke regio's daarbuiten. Voor welke regio's dat precies moet gelden, is hier ten principale minder van belang. De voorstellen die het Planbureau voor de Leefomgeving hierover heeft ontwikkeld, zijn wellicht bruikbaar. En uiteraard kan verdere gemeentelijke herindeling in deze regio's behulpzaam zijn

Werk aan krachtige steden en vitale dorpen

De conclusie is duidelijk: *dé* gemeente bestaat niet. Zou het niet interessant zijn na te gaan welk positief verband er gelegd kan worden tussen de kracht van steden die in hun regio op een heel natuurlijke manier een centrumfunctie vervullen en de kleinere gemeenten in hun omgeving?¹⁹ Die grote gemeenten zijn, dunkt mij, heel goed in staat om hun kennis en kunde beschikbaar te stellen aan gemeenten in hun directe nabijheid.²⁰ Dat vereist wel

Frank de Vries *Te weinig ruimte voor verschil*

dat de centrumsteden worden uitgerust met afdoende bevoegdheden op bijvoorbeeld het terrein van ruimtelijke ordening en mobiliteit.²¹ Een dergelijke benadering sluit perfect aan bij de Europese agenda voor de toekomst, waarin die (middel)grote stedelijke agglomeraties een belangrijke sleutel zijn voor economische groei.²²

Zo'n benadering heeft daarnaast nog een aantal andere evidente voordelen. Het is goed mogelijk om de rol en reikwijdte van het provinciaal bestuur per gebied anders vorm te geven. In het platteland wat steviger, zodat het middel van de herindeling desgewenst beperkt kan blijven, en in de steden terughoudend en bijvoorbeeld in hoofdzaak geconcentreerd rondom het thema (financieel) toezicht. Deze beweging sluit herindeling niet uit, maar biedt meer ruimte voor maatwerk en voorkomt al te perverse vormen van schaalvergroting in landelijke gebieden. Differentiatie loont ook hier. Een en ander kan overigens probleemloos samengaan met een eventuele fusie van provincies en de vorming van landdelen.

Verbeter de slagkracht van het lokale bestuur

De bepleite differentiatie in de mate van provinciale sturing tussen grote en kleine gemeenten kan bijdragen aan borging van bestuurlijke slagkracht. Maar daarmee zijn we er nog niet. Gemeenten zijn gebaat bij de komst van stevige(r) financiële instrumenten om meer greep te krijgen op de omvang van de gemeentelijke middelen. Daarmee kunnen zij zelf het evenwicht tot stand brengen tussen het gewenste voorzieningenniveau in de ge-

meente en de middelen die daarvoor beschikbaar zijn. Verruiming van de mogelijkheden om op gemeentelijk niveau belastingen te heffen past daarnaast bij uitstek bij de bedoeling van het kabinet-Rutte/Asscher om lokale gemeenschappen een grotere verantwoordelijkheid te geven en daarmee ook burgerschap verder te versterken.

In het verlengde hiervan is het de moeite waard om voorstellen tot versterking van de positie van burgers op lokaal niveau verder uit te werken en deze in een of andere vorm in bijvoorbeeld de Gemeentewet als kader voor het lokale handelen te verankeren – bijvoorbeeld de verplichte instelling van buurt- of wijkraden, zoals ook door Plasterk bepleit in zijn nota. Op dit punt mag de rijksoverheid van elke gemeente ook het nodige verwachten. De 'doe-democratie' is niet vrijblijvend.

Ons overheidsgebouw moet anders. Daarover bestaat brede overeenstemming. Hervorming is noodzakelijk omdat het vertrouwen in de democratie onder druk staat. Met schaalvergroting en decentralisatie alleen redden we het echter niet. Er zijn betere wenkende perspectieven denkbaar. Een en ander vraagt wel een andere benadering dan de route die minister Plasterk tot nu toe heeft gekozen.

Misschien moeten we toch op zoek naar een nieuwe 'blauwdruk'. Dat is dan hopelijk een nieuw perspectief waarin ruimte is voor krachtige stedelijke agglomeraties, vitale dorpen en eigentijds burgerschap. Het goede nieuws is dat een dergelijke benadering op de keper beschouwd heel goed past bij de kaders die Plasterk zelf formuleert. Nog vreugdevoller is dat deze voorstellen vrijwel zonder grondwetwijziging gestalte kunnen krijgen. Geen tijd te verliezen dus.

Frank de Vries *Te weinig ruimte voor verschil*

Noten

- 1 Zie voor een uitgebreid overzicht: *Handboek van het Nederlandse gemeenterecht*, Dolle & Elzinga, a.w., pp. 51-79.
- 2 De vorming van de stadregio's Amsterdam en Rotterdam sneuvelde als gevolg van in beide steden gehouden referenda.
- 3 Het gaat hier om de zogeheten WGR+ gebieden. Ibidem, p. 69.
- 4 Het meest recente voorbeeld van dat laatste is het rapport dat de provincie Groningen liet opstellen over de bestuurlijke problemen, kansen en uitdagingen. Op grond van het rapport zouden de nu 23 gemeenten moeten samengaan tot zo'n zes grote(re) gemeenten. Over het nut en de noodzaak van een verdere opschaaling in het Groningse bestaat voorshands een wisselend beeld. *Grenzeloos gunnen*, rapport van de visitatiecommissie Bestuurlijke Toekomst Groningen, dd 28 februari 2013.
- 5 Zie het ongecorrigeerd stenogram van deze vergadering op de website van de Eerste Kamer.
- 6 *Bestuur in samenhang*, p. 3.
- 7 Raad voor het openbaar bestuur, reactie op de decentralisatiebrief van het kabinet, 23 april 2013.
- 8 De voorzitter van de raad pleitte ervoor dat de Tweede Kamer zijn werkwijze indringend laat aansluiten op deze gevoegdheidsoverdracht. Zie het interview van Jacques Wallage in *Trouw* van 10 mei jl, p. 8. Ook de nationale ombudsman Alex Brenninkmeijer uitte zich in deze zin (*NRC Handelsblad* 5 juni 2013, p. 7). In het verlengde hiervan het pleidooi van een tweetal PvdA-wethouders: Theo Maas (Someren) en Nicole Teeuwen (Houten) riepen 'Den Haag' op gemeenten ruimte te laten tot het stellen van inkomensgrenzen bij de uitvoering van het nieuwe decentralisatiebeleid (*Trouw*, 11 juni 2013, p. 17).
- 9 *Regeerakkoord*, p. 40. Hoewel het akkoord hierover zwijgt, zal ook in de nieuwe verhoudingen het bestuurlijke en financiële toezicht op gemeenten bij provincies blijven liggen.
- 10 De Regio Groningen-Assen is een fraai voorbeeld van vrijwillige samenwerking. In deze nauwelijks geformaliseerde regio werken twaalf gemeenten en twee provincies samen op terreinen als woningbouw, landschap en mobiliteit.
- 11 Het gaat om de vorming van een vijftiengestig met de Veiligheidsregio's samenhangende gebieden. In enkele provincies zoals Zeeland, Friesland, Drenthe en Groningen zijn dat provinciale RUD's.
- 12 De Rob adviseert juist met het oog hierop om de minister van Binnenlandse Zaken een stevige coördinerende positie te geven.
- 13 Hierover: Dolle & Elzinga, a.w. p. 35.
- 14 Zie een 'cri de coeur' van deze strekking door 21 wethouders uit de middelgrote steden, in: *NRC Handelsblad*, 10 juni 2013 p. 14.
- 15 Bedoeld worden ISV-middelen en andere middelen samenhangend met het Grote Stedenbeleid.
- 16 Met hoeveel twijfel de minister ook zelf worstelt, blijkt uit het op 28 mei jl. verschenen 'Beleidskader gemeentelijke herindeling'. Plasterk lijkt hierin gemeenten zelf weer het voortouw te laten nemen als het gaat om herindeling. Het moet zoals dat dan heet 'van onder af'. Hoe dat dan weer spoort met de eerder door de minister beklemtoonde noodzaak om het lokaal bestuur te versterken, blijft in het ongewisse.
- 17 Zie hiervoor bijvoorbeeld het Rapport van 12-04-2013 van het Planbureau voor de Leefomgeving *Demografische ontwikkeling 2010-2040. Ruimtelijk effect en regionale diversiteit*, p. 9.
- 18 Zie bijvoorbeeld de opvatting van de G32 in de notitie 'Regionale samenwerking' van 28 januari 2011.
- 19 Het Planbureau voor de Leefomgeving onderscheidt een aantal zogeheten 'stadsgewesten' die te maken hebben met groei. Hieronder: de Randstad, Nijmegen, Arnhem, Groningen en Eindhoven.
- 20 In het rapport 'Plannen voor de stad' van 6 maart 2013 onderscheidt het Planbureau 22 gebieden die als stadsgewest zouden kunnen functioneren. Het Planbureau beschrijft hierin de mogelijke rol van zogeheten agglomeratie-exploitaties ten behoeve van het realiseren van stadsgewestelijke doelstellingen. Het bureau gaat tevens in op de mogelijke effecten op de gemeentefinanciën. Zie p. 40 e.v., 68 e.v. en 107 e.v.
- 21 Het Planbureau voor de leefomgeving gaf de aanbeveling voor een drietal typen gebieden (respectievelijk met groei, krimp en tussengebieden) separate beleidstrategieën te ontwerpen. Deze aanbeveling kan natuurlijk heel goed samengaan met een bewuste keuze om ook de bestuurlijke inrichting van deze gebieden hierop aan te sluiten. Zie het rapport van 7-9-2011: *Nederland in 2040: een land van regio's*, Ruimtelijke Verkenningen 2011', p. 29 e.v.
- 22 Bedoeld wordt de Europese 2020-strategie. Hierover sprak eurocommissaris Hahn in een toespraak op 27 februari 2013 voor burgemeesters van Europese steden. Zie www.europanu.nl, 27 februari 2013.

Interventie

Europees denken als Vredeling

Door **Bernard Naron**

Werkzaam voor de PvdA Europa-delegatie

Er zitten een paar hardnekkige weeffouten in de Europese interne markt die de oprichting van een sociaal Europa in de weg staan. Zo zijn nationale overheden steeds vaker het verlengstuk van 'hun' multinationals aan het worden en zijn ze daardoor steeds meer verantwoordelijk voor de concurrentiepositie van bedrijven.

In de Verenigde Staten concurreren de staten ook onderling met elkaar. Zo is het fiscaal het meest gunstig om als bedrijf in de staat Delaware te zetelen, met als gevolg dat de meeste grote bedrijven in die staat geregistreerd staan. Andere staten bieden weer andere voordelen.

Dit systeem kent wel een keerzijde: sommige staten verliezen de concurrentieslag. Bedrijven trekken dan naar andere staten en de werknemers verhuizen mee. De Amerikanen geloven dat deze vlucht uiteindelijk leidt tot economische heroriëntatie en hernieuwd concurrerend vermogen. Om de sociale misère van deze overgang te overbruggen, hebben ze wel hun socialezekerheidsstelsel gefederaliseerd. Het maakt dus niet uit in welk deel van de VS je je begeeft, overal heb je recht op dezelfde sociale bescherming.

Anders dan in de VS ontbreekt het de EU aan één socialezekerheidsstelsel. Sterker, de verschillen tussen de lidstaten zijn momenteel te groot om een dergelijk stelsel op te tuigen. Politiek is er ook weinig animo voor meer Europa op dit terrein. Multinationals hebben vrij spel in hun internationale zoektocht naar de goedkoopste arbeid en dwingen landen hun nationale welvaartsstaat aan te passen. Overheden concurreren daardoor (bewust)

mee met het internationale bedrijfsleven.

In een ver verleden is een poging gedaan om deze concurrentie tussen lidstaten te laten afnemen en de mededinging tussen bedrijven te vergroten. Henk Vredeling, oud PvdA-euro-commissaris voor Sociale Zaken, deed eind jaren zeventig al een poging om bedrijven los te weken van 'hun' lidstaten. Zijn voorstel was gebaseerd op de gedachte dat elk bedrijf met meer dan duizend werknemers en activiteiten buiten de nationale landsgrenzen, verplicht geregistreerd moest worden als Europese bv. Deze Europese bv zou dan moeten voldoen aan Europese regels, waaronder ook regels met betrekking tot medezeggenschap en bescherming van werknemers.

Voor Vredeling was het belangrijk dat werknemers zich beter konden organiseren binnen de steeds internationaler opererende bedrijven. Hij had een visie over een Europese bedrijfscultuur, met een sterke medezeggenschap en losgetrokken van nationale overheden. Vredelings vorm van denken zijn we in Europa kwijtgeraakt. Sociaal Europa betekent voor iedere lidstaat iets anders en nadenken over een uniforme aanpak van sociaal beleid wordt politiek als gevaarlijk gezien. Bedrijven zien we niet meer als op winstmaximalisatie gerichte entiteiten, maar vooral als scheppers van werkgelegenheid en vertegenwoordigers van het nationaal belang. De diplomatie richt zich steeds meer op ondersteuning van multinationals die veel invloed en geld met zich meebrengen. In de meeste lidstaten zitten bedrijven zelfs op de stoel van de regering, sprekend over 'kansen' en 'welvaart'.

Het wordt tijd dat we weer gaan nadenken over een andere interne markt, waar multinationals moeten voldoen aan een Europese bedrijfscultuur en waar werknemers dezelfde bescherming genieten, ongeacht hun na-

Interventie

tionaliteit. Een dergelijke Europese blauwdruk bestaat in de vorm van de Societas Europaea (SE). Deze Europese rechtspersoon is echter vrijblijvend en minimaal ingericht. Veel multinationals blijven de verschillen in de EU als voordeel zien, lekker schuivend met winsten en schakend met reorganisaties. Het zou een grote stap vooruit zijn wanneer multinationals zich verplicht als SE moeten registreren. Weg van de complexe structuren waarin overheden en werknemers het nakijken hebben.

Op termijn zouden we zelfs kunnen nadenken over een systeem van belastingheffing bij deze SE's. Bijvoorbeeld via een 'multinationals

heffing' die bestemd is voor een Europees sociaal zekerheidspotje, waarbij de opbrengst ten goede komt aan de bescherming van werknemers die hun baan kwijtraken door een reorganisatie of faillissement van een SE.

Het is vreemd dat de VS een veel homogener sociaal stelsel kennen dan de EU, waar de welvaartsstaat is uitgevonden. Amerikanen snappen beter dat een dergelijk stelsel stabiliteit en dus banen oplevert. Gezien de huidige verhoudingen ligt Europese belastinginning mijlenver van ons bed. Toch kunnen we een begin maken van een beter model, door de SE socialer aan te kleden en multinationals te verplichten onder dit model zaken te doen.

Frank van der Goes verdient beter

Door **Bertus Mulder**

Voorzitter van de werkgroep *Arbeid van de WBS* en auteur van onder andere *'Het hart van de sociaal-democratie'*

De commentaren bij het verschijnen van de biografie van Ron Blom over de Amsterdamse aristocraat Frank van der Goes, de 'geestelijk vader' van de SDAP, waren gemengd. Ook misten ze scherpte. Te weinig aandacht was er voor de opzet van de auteur om Van der Goes neer te zetten als 'westers marxist'. De biografie mist bovendien structuur en diepgang. Dat moet de teleurstellende conclusie zijn over deze poging een 'high biography' te schrijven die zich uitstrekt tot 'vriendschapsbanden, seksualiteit en relaties, gezinsleven en vrijetijdsbesteding'.

Frank van der Goes was de 'aristocratische popularisator van het marxisme in Nederland'. Voor hij als sociaal-democraat politiek actief werd, behoorde hij tot de radicaal-liberale avant-garde in Amsterdam. Hij was literator, toneelcriticus, actief in de literaire bewe-

ging van Tachtig en van 1885 tot 1893 redacteur van *De Nieuwe Gids*. Hij vertaalde Bellamy's *Looking Backward* (1890), stimuleerde Wibaut tot het vertalen van de *Fabian Essays* en vertaalde zelf Marx' *Kapitaal*. Zijn *Organische ontwikkeling der maatschappij* legde een ideologische basis onder de in 1894 opgerichte SDAP. Hij was één van de twaalf apostelen, redacteur van *De Nieuwe Tijd* (1896-1916) en daarna van *De Socialistische Gids* (1916-1927). Hij was prievaatdocent aan de Universiteit van Amsterdam in de socialistische economie en redacteur buitenland van *Het Volk*.

Van der Goes speelde een constituerende rol in de Nederlandse sociaal-democratie. Ynte Botke, die toen werkte aan een proefschrift over Van der Goes, was in 1979 duidelijk: na 1900 speelde Van der Goes geen leidende rol meer als marxistisch theoreticus (zie het artikel van Botke in *Het eerste jaarboek voor het democratisch socialisme*, redactie Jan Bank, Martin Ros en Bart Tromp). Eerder had Frits de Jong Edz. betoogd dat Van der Goes in 1914 alles gegeven had wat hij kon – 'wat daarna

kwam bracht niets wezenlijks nieuws' (zie zijn artikel in *S&D* in 1959: 'Marxistisch dubbelpor-tret'). En Johanna Welcker concludeerde dat Van der Goes door zijn materialistische denk-wijze te weinig oog had voor de zelfstandige rol van de politiek; hij was blijven steken in een eenmaal omarmd darwinistisch kautskya-nisme (zie haar bijdrage in het *Biografisch woordenboek van het socialisme en de arbeiders-beweging in Nederland* in 1992). Blom negeert de opvattingen van deze auteurs en beweert bovendien dat niemand hem als biograaf voorging.

Deze voorstudies hadden Blom kunnen helpen bij het structureren van de ongeloof-lijke hoeveelheid materiaal die hij moest ver-werken. Maar ordening ontbreekt, met name in de eerste drie hoofdstukken. Blom maakt voortdurend sprongen in de tijd en belem-mert de lezer daarmee zicht te krijgen op de dynamiek in het denken van Van der Goes.

Het gebrek aan structuur komt ook naar voren in de versnipperde manier waarop Blom de 'relaties' van Van der Goes behandelt. Zijn verlovings met Catharine Perk, zijn om-gang met Betsy van Vloten, het financieren van een maîtresse, frequent bordeelbezoek, kritiek van Van Eeden op zijn 'immoreel ge-drag', zijn bezoeken aan Brussel met telkens een andere mevrouw Van der Goes — ze wor-den los van elkaar, zonder enig verband be-handeld. En nog minder komt de vraag aan de orde hoe zich dit verhoudt tot Van der Goes' marxistische beschouwingen over prostitutie die Blom tweehonderd pagina's verderop be-handelt.

Maar het meest getriggerd werd ik door de wijze waarop de voormalige trotskist Blom de oudere Van der Goes wenst neer te zetten als een 'westers marxist' — de term is gemunt

door Perry Anderson. Blom schrijft dat de kautskyaan Van der Goes na de Eerste Wereld-oorlog gretig kennis nam van subjectivisti-sche standpunten van Lenin, Trotski, Lukács en Gramsci (p. 296). Kende Van der Goes het werk van Lukács? Was er enige kans dat hij van Gramsci had gehoord? Blom blijkt niet te we-ten of Van der Goes kennis had van 'deze mar-xistische renaissance' (p. 308). Bloms eigen ideologische insteek speelt hem hier parten. Dat komt vaker voor: Blom beroept zich op Marx 3^e *These über Feuerbach* om de mening van Van der Goes te illustreren (p. 131). Maar kende Van der Goes deze tekst? Pikant is dat Troelstra in 1896 deze these gebruikt om zich te bevrijden van een door Van der Goes aange-hangen determinisme. Nog zo'n Fremdkör-per: de strijd in de SDAP tussen Troelstra en de Nieuwe Tijd-oppositie wordt in 1906 ten gun-ste van de partijleider beslecht. Zonder nadere onderbouwing 'verklaart' Blom de nederlaag van de Nieuwe Tijd-groep op leninistische wijze vanuit de opkomst van een nieuw type vakbondsafgevaardigden in de SDAP.

Tegelijk miskent Blom de betekenis van Van der Goes voor de Nederlandse sociaal-democratie. Wibaut en Van der Goes waren redacteuren van *Het Weekblad*, de 'oppositio-nele' bijlage van *Het Volk* (1908-1919), tevens het podium voor jongeren als Bob van Gelde-ren (Plan van de Arbeid), Sam de Wolff (con-junctuurpolitiek), Emanuel Boekman (de rol van kunst en de overheid) en Andries Stern-heim (gezinsontwikkelingen). Deze leerlin-gen, 'Weekbladmarxisten', zochten naar nieu-we aangrijpingspunten om de werkende klasse te organiseren, te stimuleren en te emanciperen — en vluchten niet, zoals Van der Goes, in een steriel Verbond van Revoluti-onair Socialisten.

Interventie

Geef ons onze kleine scholen terug

Door **Jan Schuurman Hess**

Actievoerder voor het lot van kleine scholen, riviervissers en een orgeldraaier, auteur van een boek in wording over de voettocht die hij gedurende twee jaar hield door Nederland. Jan Schuurman Hess bereidt ook een inspectietocht te voet en per bus door de landen van de Europese Unie voor.

Hoe trots zijn de inwoners van Weebosch op hun nieuwe dorps huis! Avond aan avond hebben ze twee jaar lang, gebouwd, getimmerd, geverfd en schoongemaakt. Het dorps huis is nu door een gang verbonden met de andere trots van het dorp: de St. Gerardusschool. Dorps huis en school liggen aan de rand van het dorp tegen de bosrand, met een geweldige natuurtuin, een amfitheater, een vijver, een moestuin en voor ieder kind een eigen vogelkastje, zelf geschilderd. Die tuin, het theater en alles wat er in die natuurklas bedacht en gemaakt is, is niet alleen het geluk van de kinderen maar ook dat van de gemeenschap. De bevolking van Weebosch heeft in de school en in het dorps huis alles gezamenlijk gerealiseerd; materiaal werd gesponsord door bedrijven uit de omgeving. Het dorps huis werd feestelijk geopend, in de loop van de maand maart. Tegelijkertijd werd bekend dat de school na het volgend schooljaar wordt gesloten.

Zoals het in Weebosch gaat, is de situatie op veel plaatsen in het land. Het bestuur van de school is in handen van een schoolkoepel die op afstand van de overheid en van de dorpen is geplaatst. Uitzonderingen daar gelaten, is de afstand van het bestuur in het onderwijs tot de gemeenschap vaak pregnant; niet zelden leidt die afstand tot vervreemding, zowel binnen de schoolbesturen als binnen de dorpen. Het college van bestuur van een schoolkoepel functioneert als een bedrijf; scholen

zijn onderdeel van een verlies- en winstrekening. Hoe groter de omzet, hoe veiliger de marges. Bovendien wijzen bestuurders steevast naar Zeeuwse rapporten die zouden uitwijzen dat een school niet van belang is voor een dorp. Die telkens weer gekopieerde rapporten blijken echter gebaseerd op een heel bescheiden literatuuronderzoek uit een provincie in Italië en een povere enquête onder een beperkt, ouder en hoogopgeleid deel van Zeeuwen, veelal woonachtig in een stedelijke omgeving.

De kwaliteit van het onderwijs in zulke schoolkoepels wordt gegarandeerd door een kwaliteitsmanager. Die bepaalt dat onderwijzers formulieren moeten invullen en bijhouden; voldoende vinkjes garanderen voldoende kwalitatief onderwijs. Wanneer de onderwijzers denken de juiste formulieren goed te kunnen invullen, ziet de kwaliteitsmanager nieuwe ontwikkelingen en dus nieuwe formulieren. De specifieke kwaliteiten van het onderwijs in kleine scholen in dorpen worden daarentegen te gemakkelijk uit het oog verloren. Vaak bestaat in een kleine school een uitgebalanceerd pedagogisch-didactisch klimaat waarbij ieder kind onderwijs op maat krijgt en zich ervan bewust wordt dat hij of zij altijd de ander nodig heeft. Dit gedifferentieerde onderwijsmodel is de basis voor het 'passend onderwijs' waaraan de overheid nu zoveel waarde hecht. Met het sluiten van kleine scholen worden deze specifieke kwaliteiten om zeep geholpen.

Op een heel andere plek spelen heel andere problemen: er zijn voldoende leerlingen maar het lukt onvoldoende om mannen op te leiden tot onderwijzer in het basisonderwijs. En de ontwikkeling naar passend onderwijs vraagt om specifieke kwaliteiten: docenten moeten het gedifferentieerd lesgeven onder de knie

krijgen. Dat is in grote scholen met traditioneel klassikaal onderwijs niet vanzelfsprekend; in de kleine scholen is het juist een basisvoorwaarde en een specifieke kwaliteit die alle docenten moeten hebben. Een ander probleem is dat in de grote steden moeders met kinderen in de knel komen, zoals een mevrouw van het Afrikaanse platteland met twee kinderen die in Amsterdam, die grote stad, haar draai niet kon vinden. Andere moeders moeten vluchten voor geweld of andere narigheid. Een aantal van deze gezinnen zou voor kortere of langere tijd gebaat zijn bij een veilige, rustige en overzichtelijke leef- en schoolsituatie.

Het is gemakkelijk om te roepen dat managers te veel verdienen, dat de afstand tussen bestuur en samenleving onoverbrugbaar groot is geworden, en dat dit ook geldt voor de verhouding van stad tot platteland. Je kunt ook proberen om voor die kwesties een oplossing te zoeken.

In ons plan, Onderwijsvernieuwing vanuit Kats, kiezen ouders, docenten en dorpsbestuurders, gesteund door partners in de vier grote steden en dorpen overal in het land, nadrukkelijk voor onderwijs op maat in groepen van gemiddeld zestien leerlingen, bieden we PABO-studenten uit de grote steden langdurige, intensieve stageplaatsen aan (leerwerkplekken) en bieden we in alle participerende dorpen ruimte en opvang aan voor die gezin-

nen uit de grote steden die baat hebben bij een veilige en rustige schoolomgeving in een dorpsgemeenschap, en we zorgen ervoor dat de school het kloppend hart wordt en blijft van de dorpsgemeenschap.

We – een groep van wethouders, bestuurders van kleine scholen door het land, PvdA-politici als Loes Ypma, Hans Spekman en Lodewijk Asscher – richten een schoolkoepel op met zeven kleine scholen, verspreid over het land en geven het bestuur en de verantwoordelijkheid voor elk van de locaties terug aan de onderwijzers, de ouders en de dorpsgemeenschap. Die verantwoordelijkheid vertaalt zich ook in financiële zin: zelfwerkzaamheid van dorpsgenoten, zoals het voorbeeld van Weebosch laat zien, betekent niet alleen een antwoord op de vervreemding maar schept ook financiële ruimte. Onderwijs in kleine scholen met minder bureaucratie en een grote betrokkenheid van de gemeenschap is niet duurder dan grote koepels met een overvloed aan 'overhead'.

De vraag is nu of de overheden perspectief zien in nieuwe verhoudingen met samenleving en of zij waarachtig vertrouwen durven schenken aan burgers, in plaats van aan consultants, adviseurs en duur betaalde managers. Tegen die laatste roepen wij vanuit alle hoeken van het land: geef onze (kleine) scholen terug.

Gemiste kansen

Door Ieke van den Burg

Europarlementariër voor de PvdA van 1999–2009

Met mooi allitererende oneliners maar ook wel veel gedateerde dooddoeners, legt Thomas von der Dunk in het vorige nummer van S&D uit waarom de allesomvattende (interne)

markt hem – en de Europese burgers – zo cynisch maakt tegenover de Europese politiek. Hij haalt daarbij vooral uit naar de liberalen en de 'al drie decennia dominante neoliberale marktideologie'. Dat die neoliberale ideologie zo dominant is in de Europese ontwikkelingen is niet alleen de liberalen te verwijten. Sociaal-democraten moeten ook de hand in

Interventie

eigen boezem steken. Zonder de steun van sociaal-democraten en christendemocraten was dit namelijk niet gebeurd.

De redeneringen van Von der Dunk geven precies de denkrichting weer waarmee velen voor hem en met hem dat hebben laten gebeuren: Europa voor de economische samenwerking en handen af van het sociaal beleid. In de periode-Delors – voorzitter van de Europese Commissie van 1985 tot 1995 en de grondlegger van de ‘interne markt’ – werden nog stappen gezet om de Europese economische integratie van een sociale dimensie te voorzien. Daarna, ook toen rond de millenniumwisseling sociaal-democraten in meer EU-regeringen vertegenwoordigd waren dan ooit, hebben zij de kans laten lopen om die sociale dimensie vorm te geven om een tweetal vaak gecombineerde redenen.

Omdat ze zelf een neoliberale koers gingen varen (New Labour) en omdat ze meenden dat ze verdere Europese economische integratie en de zegeningen van de interne markt konden bereiken *zonder* geïntegreerd Europees sociaal beleid. Op de golven van de hoogconjunctuur hadden ze de overmoedige illusie dat ze dat flankerende sociale beleid wel geheel op eigen kracht en gezag binnen de nationale verzorgingsstaten konden regelen, de Scandinavische sociaal-democraten voorop. Geen wonder dat met iedere crisis en iedere nieuwe ingreep in de verzorgingsstaat het vertrouwen in de sociaal-democratie in al die Europese lidstaten minder is geworden. En geen wonder dat ‘Europa’ intussen geïdentificeerd wordt met het neoliberale beleid dat in eendrachtige samenwerking tussen liberale, christendemocratische, conservatieve en sociaal-democratische regeringen tot stand gekomen is.

Ook de huidige VVD/PvdA-coalitie lijkt zich in de recente brief van 24 mei 2013 over de ‘kabinetsinzet sociale dimensie EMU’ weer te conformeren aan deze traditie, die er bij de ambtenaren op de verschillende ministeries

nog helemaal ingebakken zit. De door een motie van PvdA-Tweede Kamerlid Michiel Seruaes opgeworpen vraag ‘of de actuele sociaal-economische situatie in Europa verdergaande maatregelen op Europees niveau op sociaal terrein wenselijk maakt’ wordt met veel omhaal van woorden negatief beantwoord.

De recente voorzichtige suggestie van Duitsland en Frankrijk in de Raad van Ministers van Sociale Zaken om een verplicht minimumloon in de EU-lidstaten te creëren, wordt ‘zonder al te zeer te willen vooruitlopen op een discussie die op Europees niveau nog moet beginnen’ (sic) alvast met een keiharde beantwoord. Terwijl eind februari de PES-ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in een gezamenlijke verklaring nog aandrongen op een Europese kaderregeling voor ‘living wages’ om het probleem van werkende armen en uitholling van lonen aan te pakken, stelt deze brief ‘dat het kabinet tegen bindende Europese afspraken over een minimumloon is’. We moeten het doen met het uitwisselen van ‘best practices’ over nationale praktijken en de ‘gedachte van’ een Europese aanbeveling aan de lidstaten om op nationaal niveau te komen tot een billijke beloning voor werknemers. En mocht dat nog niet afhoudend genoeg zijn: het mag allemaal geen cent kosten, geen verdragswijzigingen of wijzigingen in de bevoegdheidsverdeling opleveren en het moet passen in de budgettaire en macro-economische afspraken van de afgelopen jaren. Was getekend, L.F. Asscher, minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Helaas, alweer een gemiste kans om vanuit de Nederlandse poldertraditie van sociaaleconomisch beleid een Europese visie op de samenhang van sociaal beleid en economisch beleid te ontwikkelen. Door in de neoliberale redeneringen mee te gaan en geen krachtig gezamenlijk Europees sociaal-democratisch alternatief te ontwikkelen, teruggrijpend op de inzet van Delors in de tachtiger en negentiger jaren, zal de PvdA zichzelf marginaliseren

tussen de ‘meer markt minder overheid’-partijen voor de succesvollen, en de ‘weg met Europa’-partijen ter linker- en rechterzijde voor de teleurgestelden. Als de sociaal-demo-

cratie in Nederland en elders de *hearts and minds* wil winnen voor een sterk en sociaal Europa, dan zal er toch echt meer moeten gebeuren.

Afweging (2)

Door **Wout Cornelissen**

Redacteur S&D

In zijn bijdrage van 31 mei 2013 op de website van *Vrij Nederland* besteedt Max van Weezel aandacht aan mijn column uit het S&D-nummer van mei-juni. In reactie op Van Weezel liet Diederik Samsom via Twitter weten dat mijn column een aantal onjuistheden bevat.

Op één punt moet ik Samsom gelukkig gelijk geven. Ik ben er ten onrechte van uitgegaan dat wat meestal kortweg het ‘kinderpardon’ wordt genoemd, een eenmalige maatregel is voor een beperkte groep. Dat eerste blijkt niet het geval: er komt naast een pardon voor bestaande gevallen ook een wettelijke regeling voor nieuwe gevallen. Deze maatregel uit het regeerakkoord is dus wel degelijk structureel, en ik geef graag toe dat dit van niet te onderschatten belang is voor de mensen die het betreft: ook toekomstige minderjarige asielzoekers die minimaal vijf jaar in ons land verblijven wordt hierdoor perspectief geboden.

Echter, in tegenstelling tot wat Samsom beweert, rust mijn redenering hier niet op. Het punt is dat er maatregelen tegen elkaar worden uitgeruild – het kinderpardon tegen strafbaarstelling van illegaliteit – waaraan volstrekt tegengestelde motieven ten grondslag liggen: hoop en perspectief bieden versus afschrikken en buitensluiten. De PvdA legitimeert daardoor – ongewild, en evenals het CDA destijds – tevens het motief dat ten

grondslag ligt aan de door haar ‘eigenlijk’ niet gewenste maar omwille van het coalitiebelang ‘toch’ verdedigde maatregel van de strafbaarstelling van illegaal verblijf.

Samsom stelt dan ook ten onrechte dat de anti-rechtsstatelijke agenda van de PVV door de PvdA ‘geheel gesloopt is’. Met het aantreden van Rutte II is weliswaar en gelukkig een deel van de beleidsagenda van de PVV – verbieden van dubbele nationaliteit, algeheel boerkaverbod, invoering minimumstraffen – geschrapt, maar dit geldt nu juist niet voor de strafbaarstelling van illegaal verblijf. Bovendien, en dit is het meer fundamentele punt, er is meer vereist dan het schrappen van een aantal beleidsmaatregelen – hoe belangrijk natuurlijk ook. Wat vereist is, is een *symbolische* breuk met het vorige kabinet.

Door illegaal verblijf wettelijk strafbaar te stellen – ook als het gaat om een overtreding in plaats van een misdrijf – verandert de *taal* waarin we over en tegen ‘illegalen’ spreken, en in tegenstelling tot wat Samsom beweert, wordt ons denken over en handelen jegens hen daardoor wel degelijk beïnvloed, sluipenderwijs, en in ongewenste richting. Aan deze verschuiving maak je geen einde door te stellen dat het ‘louder’ om een symboolpolitieke maatregel gaat die de coalitiepartner nu eenmaal graag wenst, en ook niet door te suggereren dat het daadwerkelijke effect van de maatregel wel meevalt. Daarmee wordt vergeefs getracht de maatregel van haar symbolische inbedding te ontdoen.

Interventie

Sterker nog, het heeft er alle schijn van dat het belang en het effect van deze meer principiële 'dieptelaag' (Ab Klink) van de politiek bewust uit de weg wordt gegaan. Alleen onder die voorwaarde is het namelijk überhaupt mogelijk om, zoals Pronk het in zijn brief zo treffend heeft verwoord, de verbetering van het welzijn van de ene zwakke groep

uit te ruilen tegen de verslechtering van het welzijn van een andere zwakke groep. De hierdoor gevoede morele ongevoeligheid zal het door de PVV gewenste en door andere partijen mede mogelijk gemaakte regime niet ongedaan maken. Integendeel, ze ondermijnt iedere vorm van overtuigde oppositie ertegen.

Na twaalf jaar opzouten?

Door **Jan R. Lunsing**

Bestuurskundig onderzoeker bij StiBaBo (niet raadslid of wethouder)

Ik hoor met enige regelmaat dat 'wij' vinden dat onze volksvertegenwoordigers en bestuurders niet langer dan drie perioden op hun plek mogen blijven zitten. Ons congres heeft dit recentelijk zelfs in de statuten vastgelegd door een maximum van twaalf jaar aan te houden, zodat rekening kan worden gehouden met het dramatisch snel opeenvolgen van verkiezingen. De argumentatie is dat als mensen ergens langer dan twaalf jaar zitten, ze verstarren en vernieuwing tegenhouden.

Dat mag zo zijn, maar ik ken op het Groninger platteland enkele gemeenten met een heel ander probleem. Door het dalende ledental is het voor sommige afdelingen lastig om goede opvolgers te vinden. De nieuwe statuten houden hier weliswaar rekening mee door uitzonderingen toe te staan, maar ik wil toch graag enkele vragen stellen over het nut van de regel.

In grotere plaatsen zie ik het probleem niet. In de stad Groningen is altijd een reservoir van mensen te vinden die in de gemeenteraad willen en is het in de regel ook niet problematisch om mensen te vinden die wethouder willen worden. De laatste tijd is het een beetje misgegaan, maar dat had vol-

strekt andere oorzaken dan de vraag of iemand er te lang zat. Hier vertrok wel eens een raadslid na zestien jaar trouwe dienst, maar raadsleden die het zo lang volhouden zijn overigens niet de meest opvallende mensen. Anderen worden wethouder of vinden elders een interessante betrekking die het onmogelijk maakt om hun raadswerk voort te zetten. Lang zittende raadsleden zijn vaak de betere backbenchers, die trouw aan de partij hun werk verzetten.

Wethouders die het langer dan twaalf jaar volhouden kunnen zeer dominant zijn in de lokale politiek. Zij hebben in de loop der tijd een enorme dossierkennis opgebouwd en ze kennen de gemeente door en door. Ze zijn door hun kennis in staat om vrijwel elk debat binnen de fractie te winnen en zijn daardoor sterk bepalend voor de politieke koers van de partij. Dit leidt uiteraard tot een heldere koers, maar tegelijk ook tot een koers die in toenemende mate wordt bepaald door één persoon. Daar is democratie niet voor bedoeld.

Echter, door de opgebouwde kennis en het grote netwerk is zo'n lang zittende wethouder niet eenvoudig te vervangen. Er is gewoon niemand met vergelijkbare kwaliteiten voorhanden. Naast het laakbare fenomeen dat zo'n wethouder wegen kent om de volgorde op de lijst te bepalen waardoor hij zichzelf op de door hem gewenste plek kan zetten, zijn er

ook goede redenen om hem wel op zijn plaats te houden. Dat gaat verder dan de kennis en het netwerk van de wethouder.

De wereld is immers meer dan politiek alleen. In het openbaar bestuur is een groot aantal ambtenaren actief en die zitten soms ook langer dan twaalf jaar op hun plek. Sterker, zij werken er soms al twintig, dertig jaar en hebben hun organisatie van binnen en van buiten leren kennen. Soms moeten ze een nieuwbakken wethouder zelf vertellen wat zijn bevoegdheden zijn. Dit is in het bijzonder het geval als politieke partijen hun opleidingsin-

stituten verwaarlozen, maar zelfs als die op orde zijn, beginnen veel wethouders behoorlijk onvoorbereid aan hun opdracht. Staan ze vervolgens vol in de schijnwerpers van de media, kritische burgers en dito leden, dan zullen deze wethouders steun zoeken, en ambtenaren zullen die steun bieden. Dat is hun werk. De kans bestaat dat ambtenaren de wethouder helemaal inpakken. Wethouders die langer dan twaalf jaar op hun plek zitten kunnen soms hun ambtenaren de baas. Het is regelmatig verdedigbaar dat volksvertegenwoordigers langer blijven zitten.



S&D THEMA

DEBAT: DE WONINGCORPORATIES ZIJN VAN VROEGER

Bij de civil society denkt iedereen tegenwoordig aan modieuze begrippen als burgerkracht. Maar daar zit macht noch geld. Dat zit wel in de woningbouwcorporaties, middenveldclubs die tevergeefs eerst de taal van de Staat gingen praten en daarna die van de markt. Tijd om er weer echte maatschappelijke organisaties van te maken, betoogt **HERMAN TJEENK WILLINK**, met een echte achterban. Voormalig woonwethouder **ADRI DUIVESTEIJN** en de onderzoeksjournalisten **HANNEKE GRUTTERINK**, **SARA MURASWKI** & **SASKIA NAAFS** dienen hem van repliek.

Woningcorporaties moeten weg van markt en Staat

De woningcorporaties zijn in de afgelopen decennia eerst verstatelijkt en daarna vermarkt. Maar namens wie praten al die huisvestingsclubs eigenlijk? Het wordt tijd dat de corporaties weer een achterban gaan zoeken.

HERMAN TJEENK WILLINK

Oud-vicepresident van de Raad van State en onder meer Regeringscommissaris Reorganisatie Rijksdienst (1982-1986)

Het is alweer tien jaar geleden dat het Sociaal en Cultureel Planbureau een publicatie het licht deed zien over de betekenis van de civil society, vroeger met de term 'particulier initiatief' aangeduid. Dat particulier initiatief vormde een centraal element in het Nederlandse bestel. De titel van de publicatie luidde *Noch markt, noch Staat*. Een onthullende titel omdat dat traditioneel centrale element werd gedefinieerd naar wat het niet is (noch markt noch staat) en daarmee tegelijkertijd de krachten (markt en staat) aanduidde waartegen het particulier initiatief zich teweer moet stellen om zelfstandig te overleven.

Het is zoals Paul Kuypers mij leerde: taal is niet onschuldig. Taal 'betekent' een werkelijkheid; de werkelijkheid van de spraakmakende elite. Markt en staat zijn de laatste decennia de twee ijkpunten waaraan ook het Nederlandse bestel wordt gemeten. Alleen al daarom is het goed ons weer te realiseren dat het particulier initiatief vaak begonnen is als onderdeel van de sociale strijd voor emancipatie van bevolkingsgroepen (tegen markt en staat). Dat geldt overigens niet alleen in Nederland maar ook bijvoorbeeld in Vlaanderen — lees de do-

cumentaireroman van Louis Paul Boon *Pieter Daens*. Maar laat ik me beperken tot Nederland, en tot de woningcorporaties.

De suggestie van de sterke Staat

De strijd voor de emancipatie van achtergestelde groepen werd in Nederland ingebed en in zekere zin gepacificeerd in de zuilenstructuur waarin de eigen groep een centrale rol speelde. De centrale staat was in belangrijke mate op de zuilen gegrondvest. Omdat we dat zo vanzelfsprekend vonden is wel eens vergeten dat Nederland nooit een sterke centrale staat heeft gekend.

Een van de gevolgen is dat ook de theorievorming over staat en burger, twee begrippen die nauw met elkaar verbonden (behoren te) zijn, hier traditioneel zwak is. We spreken zelden over staat, maar liever over overheid. We spreken wel vaak over burgers, maar bedoelen dan klanten en kiezers. Dat is in de landen om ons heen, Frankrijk, Duitsland maar ook de Angelsaksische landen, wel anders.

Rond het particulier initiatief en de relatie tussen staat en civil society was er hier wel een

Herman Tjeenk Willink *Woningcorporaties moeten weg van markt en Staat*

zekere theorievorming. Het is daarom even opvallend als merkwaardig dat in de meeste Nederlandse staatsrechtboeken, behalve aan het begrip decentralisatie, aan de (andere) begrippen die in de opbouw van ons bestel zo'n belangrijke rol hebben gespeeld – subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring – nauwelijks of geen aandacht meer wordt besteed. Subsidiariteit wordt inmiddels vooral met Europa geassocieerd.

Toch zou de stelling te verdedigen zijn dat in Nederland meer dan elders de overheid bestond bij de gratie van het particulier initiatief en de beginselen die daaraan ten grondslag lagen. Toen het verzuilde particulier initiatief aan erosie onderhevig raakte, werden daarvan ook subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring het slachtoffer en ontstond de suggestie van de sterke staat; eerst gekoesterd en later bestreden. Maar het bleef vooral een suggestie.

Je zou kunnen zeggen, en het is ook wel gezegd, dat staatssecretaris Heerma met zijn bruteringsoperatie eind jaren tachtig de woningbouwcorporaties weer meer 'soverein in eigen kring' wilde maken.¹ Maar er was één probleem: die eigen kring bestond niet meer. De deconfessionalisering zette door. De band tussen particulier initiatief en politieke partijen was doorgesneden. Het werk werd georganiseerd naar werksoort (in casu volkshuisvesting), niet meer op grond van levensovertuiging met de daaraan verbonden waarden en normen. Verenigingen werden omgezet in stichtingen. De vraag naar de legitimatiebron werd echter niet gesteld, laat staan beantwoord. Door het ontbreken van de sociale grondslag verwaterde ook het besef dat het om publiek geld ging, voor een bepaald doel bijeen gebracht door stichters, belastingbetalers, huurders en medewerkers (daaronder begrepen de directies), aangevuld met de resultaten van de waardeestijging van vastgoed. Aan de verwatering van het besef droeg ook de opvatting bij dat publieke diensten als bedrijf moesten worden 'gerund', terwijl de corporaties ook werden ge-

dwongen commercieel te gaan. Dit alles leidde tot een situatie waarin de creditzijde van publieke diensten als privaat werd beschouwd, maar de debetzijde publiek bleef. Dat heeft organisaties die oorspronkelijk tot het particulier initiatief behoorden en die hun oorsprong hadden in de sociale strijd, veel kwaad gedaan. Als reactie werden enerzijds overheden opgeroepen in te grijpen en werd anderzijds bepleit de corporaties aan de tucht van de markt te onderwerpen. Noch markt noch staat werd: én markt én staat.

Verstatelijking gevolgd door privatisering

In de afgelopen halve eeuw is het particulier initiatief eerst verstatelijkt en vervolgens onder invloed van de markt geraakt. Ten minste twee ontwikkelingen hebben aan die verstatelijking bijgedragen. Allereerst de professionalisering van het overwegend op grond van levensbeschouwing georganiseerde (verzuilde) particuliere initiatief. Vanuit hun deskundigheid drongen de professionals aan op doorbreking van de levensbeschouwelijke grenzen. Ze vonden hun gesprekspartners (en bondgenoten) binnen de overheid – een overheid die via de financiële koorden steeds meer invloed kon doen gelden, en dat ook deed via regels, plannen en kwaliteitseisen. Vervolgens kwam vanaf de tweede helft van de jaren tachtig de ontvlechting, onderdeel van de zogenaamde grote operaties, waaronder verzelfstandiging en privatisering.

Voor die operaties werden verschillende motieven aangevoerd: de overheid zit de burgers en bedrijven in de weg (veelal werd de omgekeerde volgorde bedoeld); de overheid pretendeert te kunnen sturen, maar kan dat slechts heel beperkt; de overheid is inefficiënt door de bureaucratie; de overheid moet goedkoper vanwege de noodzaak het financieringstekort terug te brengen. Het laatste motief was (en is) overheersend. De andere motieven werden (en worden) politiek niet geproblematiseerd en gepreciseerd.

Herman Tjeenk Willink *Woningcorporaties moeten weg van markt en Staat*

Dat niet problematiseren en preciseren van problemen heeft zowel voordelen als nadelen. Een voordeel is dat politieke consensus makkelijker wordt want iedereen heeft wel ervaringen die het motief schragen. Een nadeel is dat als een probleem niet precies wordt gedefinieerd, het vinden van een oplossing moeilijk wordt of dat de oplossing onbedoelde (neven)effecten oplevert. Het is een van de oorzaken van het feit dat veel veranderingsoperaties in de laatste decennia niet hebben opgeleverd wat ervan was verwacht.

Vaak wordt ook niet onderkend dat problemen worden gedefinieerd als spiegelbeeld van de vooronderstelde oplossing. (Voorbeeld: dé overheid is te groot.) Bij alle operaties was (en is) er echter één constante die ons steeds parten speelt: het ontbreken bij de grote politieke partijen van een duidelijke visie op de verantwoordelijkheden van de staat en dus ook het ontbreken van een duidelijke politieke visie op de betekenis van de civil society, de publieke ruimte.²

Bij elke grote veranderingsoperatie werd ten minste de suggestie gewekt dat de publieke ruimte, de ruimte voor de civil society groter zou worden. In de praktijk werd die ruimte echter kleiner. De publieke ruimte werd steeds meer het domein van overheid en markt samen. Een verklaring daarvoor is wat ik ben gaan noemen de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica.

Een tussenlaag van (proces)managers en hun secondanten

De bureaucratisch-bedrijfsmatige logica is het resultaat van het gelijktijdig toepassen van twee totaal verschillende ordeningsprincipes in het publieke domein: het bureaucratische en het bedrijfsmatige. Volgens het ene principe worden ambtenaren normatief (door de politiek) aangestuurd, worden de effecten naar professionele maatstaven gemeten en zijn ambtenaren dienend. Bestuurders zijn politiek verantwoordelijk tegenover de volks-

vertegenwoordiging voor de organisatie en het functioneren van ambtenaren.

Volgens het andere, bedrijfsmatige ordeningsprincipe is de ambtelijke organisatie een bedrijf met klanten en kwantitatief meetbare producten. Het bedrijf moet voor zijn voortbestaan inspelen op de veranderende vraag tegen een zo laag mogelijke prijs. Het levert eigen producten en ontwikkelt eigen prestatietellingen en eigen maatstaven voor kosten-toedeling. De managers van dat bedrijf worden daarop 'afgerekend'.

We vergeten wel eens dat Nederland nooit een sterke centrale Staat heeft gekend

De combinatie van elementen uit de twee ordeningsprincipes leidt tot het vervagen van de grenzen tussen overheid en markt, tussen publiek en privaat. Die grensvervaging blijkt ook uit de groei van een tussenlaag van vooral (proces)managers gesecondeerd door rekenmeesters en (commerciële) adviseurs, communicatiedeskundigen en toezichhouders. Deze laag plaatst zich tussen politiek verantwoordelijke ministers enerzijds en de werkers in de eerste lijn anderzijds.

Die tussenlaag hanteert eigen vooronderstellingen bij de definiëring van maatschappelijke problemen, bij het vinden van oplossingen en bij het inschatten van effecten en neveneffecten. Daardoor verenigt de maatschappelijke werkelijkheid die de burgers ervaren, de professionele werkelijkheid die de uitvoerders willen dienen en de politieke werkelijkheid waarin partijen hun visie willen realiseren. De legitimiteit van de staat wordt aangetast. Een serieus tegenwicht ontbreekt. Tegenwicht wordt 'weggezet' als tegenstand tegen daadkrachtig bestuur.

Herman Tjeenk Willink *Woningcorporaties moeten weg van markt en Staat*

Die tussenlaag is ook de civil society binnengedrongen. Organisaties die oorspronkelijk tot de civil society gerekend konden worden zijn onderdeel geworden van een steeds meer hybride stelsel: zowel markt als staat. Aan het overwicht van de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica dragen ten minste drie factoren bij:

- 1 De verzwakking van het primaat van 'het politieke': het gebrek aan een duidelijke visie op de maatschappij, de rol van de overheid daarin en de politieke verantwoordelijkheid daarvoor; de politiek is van de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica afhankelijk geraakt.
- 2 Het gebrek aan duidelijkheid over en daardoor onvoldoende tegenwicht vanuit de professionele eisen die de verschillende 'uitvoerders' stellen (de dokter, de politieagent, de notaris, de onderwijzer); de uitvoerders zijn van de bureaucratisch-bedrijfsmatige logica afhankelijk gemaakt.
- 3 Onvoldoende eigen gezicht van en dus onvoldoende tegenwicht uit de civil society; beroofd van haar vaste achterban en onzeker over haar plaats tussen overheid en markt.

De bureaucratisch-bedrijfsmatige logica kan alleen doorbroken worden als deze factoren worden weggenomen en dus, onder meer, de civil society tegenwicht biedt zowel tegen de staat (raison d'état) als tegen de markt (de economische rationaliteit). Met dat tegenwicht is ook het goed functioneren van staat en markt gediend.

Geen politieke democratie zonder maatschappelijke democratie: burgerschap

Wat we een beetje kwijt zijn is het besef dat een democratische rechtsstaat alleen kan functioneren door middel van een subtiel stel-

sel van checks en balances; binnen de staat (de trias politica, zoals beschreven door Montesquieu en anderen), tussen staat en maatschappij binnen maatschappelijke organisaties. Geen evenwicht zonder tegenwicht, geen samspraak zonder tegenspraak.

Een goed functionerende markt heeft, wil zij duurzaam zijn (dus niet alleen gericht op kortetermijnvoordeel), het tegenwicht nodig van een krachtige overheid. Een krachtige overheid heeft, wil zij democratisch zijn, zelfbewuste burgers nodig en een krachtige civil society. Zelfbewuste burgers, niet als object of klant van de overheid maar als subject en publieke ambtsdrager. Een krachtige civil society, niet als beleidsinstrument in handen van de overheid maar als aanvulling op en tegenwicht tegen die overheid. Geen politieke democratie zonder maatschappelijke democratie.

Die civil society rust op twee pijlers: de liberale burgerschapstraditie en de veel oudere republikeinse burgerschapstraditie. In de liberale traditie staan de klassieke en sociale burgerrechten centraal. Zij dienen ter bescherming van de burger tegen de macht van de staat en leggen de staat de verplichting op de rechten en vrijheden van burgers te waarborgen. In de republikeinse traditie, die teruggaat op de Griekse filosoof Aristoteles, ligt de nadruk op de rol van de burger als 'citoyen' in de samenleving. Burgerschap als publiek ambt waarin het niet alleen of niet in de eerste plaats gaat om de *politieke* participatie maar om de actieve deelname van burgers in de publieke ruimte vanuit een gemeenschappelijk gevoelde publieke verantwoordelijkheid. De laatste decennia is veel nadruk gelegd op de liberale traditie van individuele burgerrechten; niet alleen in de verhouding staat-burger, maar ook in de verhouding tussen burgers onderling. Dat is ten koste gegaan van de erkenning, door de staat, van de burger als citoyen en van hetgeen vroeger particulier initiatief werd genoemd.

Ooit heb ik eens drie functies van dat particulier initiatief onderscheiden. Allereerst het

Herman Tjeenk Willink *Woningcorporaties moeten weg van markt en Staat*

particulier initiatief dat taken uitvoert die de overheid anders zelf zou moeten verrichten. (Een mooi voorbeeld is artikel 22 van de Grondwet, lid 2: 'Bevordering van voldoende woongelegenschap is voorwerp van zorg der overheid'.) Doordat de uitvoering gebeurt door particulier initiatief kan beter worden voldaan aan de maatschappelijke verscheidenheid. De behoefte daaraan groeit. Door de ontzuiling lopen maatschappelijke verscheidenheid en politieke verscheidenheid niet meer in elkaar over; de verbinding is vaak verbroken.

Ten tweede het particulier initiatief als noodzakelijke aanvulling op of tegenwicht tegen overheid of markt. Het richt zich op maatschappelijke noden die politiek worden verwaarloosd of commercieel minder interessant zijn. En ten slotte het particulier initiatief in zijn oorspronkelijke betekenis: groepen

Pas als de corporaties hun positie hebben bepaald, kunnen zij tegenwicht bieden aan ad hoc beleid en aan de krachten van de markt

burgers die de publieke ruimte benutten om gebaande paden te verlaten: zij ondernemen nieuwe initiatieven, vormen nieuwe sociale bewegingen, netwerken van burgers.

Deze drie functies verspringen, lopen in elkaar over en veranderen van positie. Processen van institutionalisering en verknoping met bestaande verhoudingen zijn onvermijdelijk. Die processen van institutionalisering en verknoping zijn wel te remmen, maar niet tegen te gaan. De rem kan zitten hetzij in het fundament waarop de instellingen zijn gebouwd hetzij in de verbinding met de eigen achterban, burgers of groepen van burgers.

Waar staan de woningbouwcorporaties?

Tegen deze achtergrond wekt het geen verwondering dat vroeg of laat bij elke organisatie die oorspronkelijk tot het particulier initiatief kon worden gerekend, dus ook bij de woningbouwcorporaties, de vraag rijst: wat is (nog) het fundament en wie vormen (nog) de achterban? Maar aan die vraag gaat een vraag vooraf en die luidt: kunnen de corporaties wel tot de civil society worden gerekend of zijn zij te veel met markt en overheid verknoot geraakt om nog een tegenwicht tegen markt en overheid te kunnen vormen? Als het antwoord daarop ja is en geconstateerd moet worden dat de corporaties 'gemengde organisaties' zijn geworden, en zullen blijven, dan rijst de vraag: waarop wordt bij voorrang gekoerst? Op de markt of op de overheid?

Beschouwt de corporatie zich vooral als maatschappelijke onderneming die meer dan commerciële projectontwikkelaars een evenwicht bewaart tussen 'people', 'planet' en 'profit'? Of beschouwt de corporatie zich vooral als zelfstandige publieke dienst, de natuurlijke bondgenoot van de (lokale) overheid bij het voeren van een sociaal beleid waarin huisvesting meer is dan een dak boven het hoofd? De vraag naar het fundament en de achterban komen pas aan de orde als de woningbouwcorporatie noch tot de markt noch tot de staat wil behoren. Fundament en achterban zijn essentieel als legitimatiebron van een corporatie die geen 'gemengde organisatie' wil zijn, maar deel van de civil society wil vormen als tegenwicht tegen de staat en als aanvulling op de politieke democratie. Voor het fundament moet steeds opnieuw inhoud worden gegeven aan begrippen die bij de oprichting van de corporatie centraal stonden: solidariteit en verheffing. Wie blijven er nu achter? Wie zijn niet interessant, noch politiek noch commercieel, maar voor de ontwikkeling van de stad wel essentieel? Voor wie moet tegenwicht worden geboden tegen staat én markt?

Herman Tjeenk Willink *Woningcorporaties moeten weg van markt en Staat*

Bij de bepaling van de achterban gaat het om meer dan degenen die lid zijn van een vereniging of coöperatie, al is een ledenraad met welomschreven bevoegdheden (bijvoorbeeld voor goedkeuring van de begroting en rekening) een middel om uitwassen tegen te gaan. Het bepalende kenmerk van het republikeinse burgerschap is het besef onder burgers dat de samenleving hun niet overkomt maar juist door henzelf collectief en individueel gemaakt wordt en dat hun handelen of niet handelen dus de kwaliteit van een samenleving mede bepaalt.

De vraag naar de achterban is de vraag naar de mogelijkheden om aan dat besef bij te dragen. Daarom kan de achterban ook gevonden

worden in bondgenootschappen met andere delen van de civil society of met professionele uitvoerders, de politieagent, de onderwijzer, de dokter, de UWV-medewerker. Zij zijn de mensen die in de frontlinie van het openbaar bestuur opereren. De achterban kan ten slotte worden versterkt door een relatie te leggen met nieuwe burgerinitiatieven, zonder die initiatieven overigens direct over te (willen) nemen.

Pas als corporaties hun eigen positie weer duidelijk hebben gedefinieerd is het mogelijk zich met succes teweer te stellen tegen het (financiële) ad hocbeleid van de centrale overheid en tegen de krachten die uit de markt op corporaties inwerken.³

Noten

- 1 In de zogenoemde bruteringsoperatie werden de schulden van de corporaties aan het Rijk weggestreept tegen hun rechten op subsidie van het Rijk. Zo werd een langjarige band tussen rijksoverheid en sociale volkshuisvesters doorsneden. Althans, dat dacht men...
- 2 Werd het begrip 'particulier initiatief' in de Nederlandse

politieke verhoudingen vooral door katholieken en protestanten gemunt, het begrip 'civil society' is van liberale oorsprong. Het is verbonden met de liberale gedachte dat naast de organisatie van 'het politieke', de organisatie van 'het sociale' nodig is als aanvulling op de politieke democratie en als tegenwicht tegen en aanvulling op de staat. Dat tegenwicht kan de markt niet bieden, omdat 'de' markt niet

bestaat. Marktwerking is een, in de praktijk vrij eenzijdig, verdelingsmechanisme, niet meer en niet minder.

- 3 De tekst is een bewerking van een inleiding gehouden op de bijeenkomst van de woningbouwcorporatie Stadgenoot ter gelegenheid van het afscheid van haar president-commissaris Jacob Kohnstamm, op maandag 4 februari 2013.

Geen woningcorporaties maar wooncoöperaties

Tjeenk Willink is te mild in zijn kritiek op de woningcorporaties. Om het middenveld echt te laten herleven is meer nodig dan wat hernieuwde ‘voeling’ met de achterban. Laat bewoners nu eindelijk eens zelf hun huizen bouwen en beheren.

ADRI DUIVESTEIJN

Lid Eerste Kamer voor de PvdA

De geschiedenis van de woningbouwcorporaties voert terug tot de oprichting van de ‘Bouwmaatschappij tot Verkrijging van Eigen Woningen’ in 1868. Wat begon als een burgerinitiatief werd al snel geïnstitutionaliseerd. Lange tijd heeft het maatschappelijk middenveld de hoofdrol gespeeld in onze sociale woningbouw, aangestuurd en gefinancierd door de rijksoverheid. Het heeft tot bijzondere resultaten geleid: samen is een einde gemaakt aan de krotten en sloppen, is inhoud gegeven aan de wederopbouw en is met tal van stadsvernieuwingsprojecten de basis gelegd voor het herstel van onze steden en dorpen.

De bruteringsoperatie begin jaren negentig vormt een kantelpunt in deze geschiedenis. Het is het begin geweest van een vervreemdingsproces, zowel van de oorspronkelijke doelstellingen – solidariteit, verheffing – als van de doelgroep. Met deze verzelfstandiging werd ook het verbond met de politiek doorsneden. De wetmatigheden van de markt kregen greep op de corporatiesector. Winstmaximalisatie kwam centraal te staan, schaalvergroting werd een doel op zich en dus werden corporaties steeds grootschaliger. Het

gevolg is dat zij de voeling met hun achterban meer en meer zijn verloren. De sector is *footloose* geraakt. De excessen zijn bekend; van de Maserati van de Rochdale-directeur, de door Woonbron aangekochte SS Rotterdam naar de derivaten van Vestia. Herman Tjeenk Willink is eigenlijk nog opvallend mild in zijn oordeel over de corporaties. Hij geeft weliswaar aan dat ‘de situatie waarin de creditzijde van publieke diensten als privaat werd beschouwd, maar de debetzijde publiek bleef [...] organisaties die oorspronkelijk tot het particulier initiatief behoorden veel kwaad heeft gedaan’, en concludeert dat ‘de corporaties hun eigen positie weer duidelijk moeten definiëren’, maar het mag wat mij betreft nog wel wat scherper geformuleerd worden. Ondanks de vele successen heeft het maatschappelijk middenveld – dat een publieke taak vervult – door de omarming van de marktwerking zijn morele rechten verloren.

Juist de unieke positie tussen staat en markt bepaalt het bestaansrecht van het middenveld. Daar immers krijg de publieke taak haar betekenis voor de burger. Hier zit de essentie van onze Nederlandse verzorgingsstaat.

Adri Duivesteyn *Geen woningcorporaties maar wooncoöperaties*

Juist tussen staat en markt in, inderdaad — als de grijs tint tussen het zwart en het wit. Het is schokkend hoe ver veel individuele corporaties af zijn komen te staan van hun eigen legerdardische geschiedenis, waarin ‘zorg voor goed en betaalbaar wonen’ centraal stond. In het hedendaagse politieke discours over het wonen lijkt het, zoals Tjeenk Willink ook aangeeft, primair om financiële aspecten te gaan — ‘vanwege de noodzaak het financieringstekort terug te brengen’. Ik erken dat dit belangrijk is maar dat moet wel met behoud van de intrinsieke waarden van het publieke woonstelsel. Het zou dus moeten gaan om het heroveren van wat in de afgelopen vijftien jaar verloren is gegaan, om het investeren in sociale structuren of, om Tjeenk Willink aan te halen, de *civil society*.

Uitverkoop of heroriëntatie

De keuze die thans voorligt is eenvoudig. Werken wij als PvdA mee aan een (verdere) uitverkoop van ons sociale woonstelsel, waarbij de taak van de corporaties wordt gemarginaliseerd tot het verhuren van woningen voor een kleine doelgroep? Of kiezen we voor een fundamentele heroriëntatie op ons sociale woonstelsel? Scherper geformuleerd: kiezen we voor de knikkers of voor de maatschappij? Tjeenk Willink geeft een voorzichtige voorzet in de richting van een andere benadering; een benadering die uitgaat van de burger als *citoyen* — ‘het besef onder burgers dat de samenleving hen niet overkomt, maar collectief en individueel door hen gemaakt wordt’. Maar hij blijft, ondanks enkele treffende uitspraken — bijvoorbeeld over ‘groepen van burgers die de publieke ruimte benutten om gebaande paden te verlaten, die nieuwe initiatieven ondernemen, die nieuwe sociale bewegingen en netwerken vormen’ — vasthouden aan de traditionele patronen. Zijn oplossing ligt primair in een hernieuwde definiëring van de rol van de woningbouwcorporaties, balancerend tussen staat en markt.

Maar, en dat dringt in brede zin ook binnen de PvdA maar mondjesmaat door, in de afgelopen honderd jaar is onze samenleving werkelijk fundamenteel veranderd. En wij mogen daar ook zelf trots op zijn. Het is ook een resultaat van onze inzet geweest dat burgers nu geschoold, geëmancipeerd en mondig zijn. De Nederlandse burger is meer dan ooit in staat zelf betekenis te geven aan zijn eigen leven, aan zijn eigen sociale omgeving. Het is niet meer noodzakelijk dat daarvoor het klassieke

Tjeenk Willink blijft vasthouden aan traditionele patronen

middenveld met zijn verzorgingsopdracht in stand blijft. Nee, ook binnen de sociaal-democratie gaat het om een ander concept van zorg en solidariteit. Het gaat er nu om dat wij de (sociale) samenhang inhoud geven langs lijnen van ‘zelfkracht’. En juist het wonen leent daar zich zo goed voor. Want het kunnen echt de mensen zélf zijn — binnen hun eigen gekozen organisatievormen — die onze straten, wijken en steden kunnen maken, ook de lagere inkomens kunnen dat. Maar dan zal de politiek, de staat, de overheid hun daartoe ook de mogelijkheid moeten geven — veel meer nog dan doorklinkt in het verhaal van Tjeenk Willink. De politiek, de staat en de overheid zullen dan niet slechts de markt als het alternatief moeten zien van een zelfregulerende samenleving. Nee, juist tussen staat en markt in kan een nieuw, hervormd middenveld ontstaan waarin steeds meer burgers inhoud geven aan hun zelfbeschikkingsrecht om hun leven en dus ook hun wonen naar eigen inzicht betekenis te geven. Die *civil society* betreft niet slechts de geprofessionaliseerde en geïnstitutionaliseerde tussenlaag, maar de

Adri Duivesteijn *Geen woningcorporaties maar wooncoöperaties*

kracht van 16.730.632 individuele burgers. De vraag voor de huidige sociale huursector is hoe zij zichzelf dienstbaar maakt aan die nieuwe inrichting van onze samenleving.

Zelfbouwen voor lage inkomensgroepen

Het bewijs van mijn stelling dat ons woonstelsel voor burgers kan worden omgezet in een woonstelsel door burgers, is Almere. Onder het motto 'mensen maken de stad' hebben we de mensen de kans gegeven concreet vorm te geven aan hun eigen woon- en leefomgeving. Wat we zagen was een werkelijk ongekende energie, een tomeloos enthousiasme, van zo'n 1600 zelfbouwers die met hun ideeën, dromen en gedachten wijken laten ontstaan die diverser, kleurrijker en interessanter zijn dan wijken die langs institutionele lijnen (corporaties en projectontwikkelaars) tot stand zijn gekomen. Zelfs de lagere inkomensklasse – 'de doelgroep' – blijkt heel goed in staat te voorzien in het eigen wonen. Ruim vijfhonderd huishoudens hebben inmiddels gebruikgemaakt van 'Ik bouw betaalbaar in Almere', kortweg IbbA, een financiële regeling die zelfbouw mogelijk maakt voor mensen met een bruto jaarinkomen tussen € 20.000 en € 36.500. Zonder dat er subsidies voor zijn. IbbA, opgezet door de gemeente in samenwerking met de woningcorporaties De Key en Ymere, staat model voor een nieuwe inrichting van de taak van woningcorporaties in een hervormd woonstelsel.

De volgende stap in ons sociale woonstelsel is erin gelegen om de geschoolde, geëmancipeerde, mondige burger(s) optimaal te laten

functioneren. Het wordt tijd dat de bevoogdende verzorgingsstaatgedachte wordt losgelaten voor een model waarin burgers in staat worden gesteld zelfstandig te zijn. Dit impliceert een herziening van de rol van de overheid, en vooral een ingrijpende koerswijziging van partijen in het middenveld. Het accent verschuift van 'zelf alles doen' naar een model van 'regisseren en faciliteren' – het is de kunst van het loslaten, zonder te vervallen in een *laissez faire*-mentaliteit. Voor nieuwbouw, al dan niet sociaal, is bewezen dat het kan; zelfbouw kan op substantiële schaal mogelijk worden gemaakt als de politieke wil er maar is. Maar ook voor de bestaande woningvoorraad zijn er oplossingen die uitgaan van 'initiatief van onderop', van actief handelen van de (nu nog) huurders zelf.

Wooncoöperaties

In het essay *De Wooncoöperatie – op weg naar een zichzelf organiserende samenleving*, dat ik op basis van mijn Almeerse ervaringen heb geschreven, pleit ik voor een transitie van woningcorporaties naar Wooncoöperaties. Met de overdracht van woningen van corporaties aan de zittende huurders in kleine wooncoöperaties ontstaat er een andere vorm van beheer van onze woningvoorraad. Het beheer wordt een deel van de sociale vernieuwing van wijken en buurten en een plek waarin mensen elkaar ontmoeten en samen inhoud geven aan hun eigen woon- en leefomgeving. Een model ook waar huur en koop samen kunnen oplopen. Waarin ook corporaties deel kunnen uitmaken van de coöperatie daar waar huurwoningen gewenst zijn.

Deze omvorming brengt meerdere belangen samen. Met de introductie van wooncoöperaties komt een einde aan het rigide onderscheid tussen koop en huur, dat vaak ook het onderscheid tussen de lagere en hogere inkomensgroepen symboliseert. Het brengt een grotere betrokkenheid tot stand bij de eigen woning en wijk – bewoners worden immers

**Zelf een huis bouwen is
ook mogelijk voor mensen
met een bruto jaarinkomen
van € 20.000**

Adri Duivesteyn *Geen woningcorporaties maar wooncoöperaties*

aandeelhouder. En ja, deze vorm van eigendomsoverdracht van bezit aan zittende huurders maakt ook miljarden euro's vrij, die opnieuw in het herstel van het wonen en de leefbaarheid van onze steden en dorpen kunnen worden geïnvesteerd.

Kortom, ik pleit voor meer dan een herdefiniëring van de positie van corporaties. De toekomst van een nieuw woonstelsel moet een

transformatie zijn waardoor het wonen in handen komt te liggen van de gebruikers zelf. Het lost het huidige legitimiteitsvraagstuk op, maar belangrijker is dat er sprake is van een échte *civil society*, geworteld in de samenleving zelf, die tussen staat en markt een middenveld oplevert dat intrinsiek zijn eigen ritme kent, namelijk de energie van mensen, hun creativiteit en dromen.

Corporatiesector vereist structurele oplossingen

De wens van woningcorporaties als tegenwichten tegen markt en Staat is mooi, maar niet realistisch. Als de Staat geen heldere kaders geeft worden corporaties opgeslokt door de markt.

HANNEKE GRUTTERINK, SARA MURAWSKI & SASKIA NAAFS

Deelnemers aan de masterclass onderzoeksjournalistiek van De Groene Amsterdammer (onderzoeksdossier woningcorporaties, publicatie: 26-06-2013)

In zijn essay *De corporatie in een veranderde context* betoogt Herman Tjeenk Willink dat woningcorporaties als verzelfstandigde maatschappelijke organisaties zijn losgezongen van hun oorsprong: de emancipatie van bevolkingsgroepen. Doordat ze te veel verknoopt zijn geraakt met de staat en de markt is hun maatschappelijke rol als volkshuisvesters op de tocht komen te staan. Volgens Tjeenk Willink zouden corporaties zichzelf op afstand van de staat en de markt moeten plaatsen om terug te keren tot hun wortels en hun legitimiteit te herwinnen.

Daarbij lijkt hij te vergeten dat woningcorporaties als 'toegelaten instellingen' onder de directe verantwoordelijkheid van het Rijk vallen, en dat zij sinds het doorsnijden van de 'gouden koorden' (de bruterings) op de markt zijn aangewezen voor hun financiering. Tjeenk Willink roept een nostalgisch beeld op van een verheffende civil society die losstaat van de staat en de markt en tegenwicht kan bieden aan beide.

Anno 2013 is de relatie met de versplinterde en ontzuilde achterban echter sterk verzwakt, en het is de vraag of de civil society momen-

teel een oplossing kan bieden voor de geschetste problemen. Omdat de markt tot nog toe niet heeft bewezen de langetermijnbelangen van de volkshuisvesting te kunnen waarborgen en de sector gebaat is bij duidelijke kaders, kan de rol van de overheid niet onderbelicht blijven.

De afstand van de corporaties tot de overheid is momenteel historisch groot. De corporatiekoepels verzetten zich al ver voor de verzelfstandiging tegen overheidsbemoeienis, en zetten de trend van zelfregulering des te krachtiger voort nadat de corporaties van het Rijk werden losgekoppeld. Het probleem daarbij was dat de overheid geen duidelijke richtlijnen voor de besteding van het corporatievermogen opstelde en verzaakte het toezicht goed te regelen.

De nieuw verworven vrijheid, de grote zak geld die corporaties bij de verzelfstandiging meekregen en de mogelijkheid tot nagenoeg onbeperkt lenen met borging van Rijk en gemeentes, speelde de onervaren corporaties parten op de harde vastgoedmarkt. Hun enorme vermogen werd een gemakkelijke prooi voor de financiële sector (banken, adviesbu-

Hanneke Grutterink, Sara Murawski & Saskia Naafs *Corporatiesector vereist structurele oplossingen*

reus, treasury-fondsen) en het aantal incidenten groeide. Het probleem lijkt daarom eerder dat woningcorporaties te weinig dan te veel verknoopt zijn met de staat.

Tjeenk Willink onderstreept terecht het gebrek aan visie op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de staat jegens de semipublieke sector. In het geval van de corporatiesector zijn de oorzaken van de ontstane problemen echter zeer concreet: in plaats van een duidelijk takenpakket en strenge regels op het gebied van toezicht (zowel intern als extern), kregen de corporaties een sterke mate van investeringsvrijheid, terwijl zij nauwelijks verantwoording hoefden af te leggen. Bovendien konden ze niet failliet gaan omdat de staat garant staat voor hun leningen. Zo kon het gebeuren dat er een systeem ontstond

waarin corporaties als private instellingen steeds meer risico's konden nemen, terwijl eventuele schade zou worden opgevangen door de overheid – oftewel de belastingbetaler.

Een kritische reflectie op de corporatiesector en haar publieke verantwoordelijkheid als maatschappelijke organisatie is kortom op zijn plaats, maar vereist een meer structurele oplossing dan Tjeenk Willink biedt. Juist met het oog op de achterban moeten corporaties kunnen opereren in een systeem dat niet is overgeleverd aan de Haagse waan van de dag of de roofneigingen van de markt. Alleen met duidelijke kaders voor de besteding van het maatschappelijk gebonden vermogen van corporaties en het toezicht daarop, kan de maatschappelijke rol van corporaties weer centraal komen te staan.



Van dat populisme zijn we nog lang niet af

Tien jaar na de opkomst van het populisme begint het vergelijkende onderzoek hierover op gang te komen. De uitkomsten zijn niet geruststellend.

- ▶ **Linda Bos**, *Public Images of Right-Wing Populist Leaders – The Role of the Media*, proefschrift Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam 2012
- ▶ **Tim Houwen**, *Reclaiming Power for the People – Populism in Democracy*, proefschrift Faculteit Politieke Filosofie, Radboud Universiteit, Nijmegen 2013
- ▶ **Jasper Muis**, *Pim Fortuyn – The Evolution of a Media Phenomenon*, proefschrift Faculteit Sociale Wetenschappen Vrije Universiteit, Amsterdam 2012
- ▶ **Matthijs Rooduijn**, *A Populist Zeitgeist? The Impact of Populism on Parties, Media and the Public in Western Europe*, proefschrift Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam 2013

RENÉ CUPERUS

Wetenschappelijk medewerker Wiardi Beckman Stichting

Wie in deze zomer van 2013 naar de opiniepeilingen kijkt, ziet dat het ‘populistische gevaar’ nog altijd niet geweken is. Integendeel. In twee van de drie peilingen ligt de PVV van Wilders aan kop als grootste partij, op enige afstand gevolgd door de SP. ‘Rechtspopulisten’ en ‘linkspopulisten’ zouden Nederland doodleuk regeren, mochten deze peilingen electorale werkelijkheid worden. Wie dacht dat de aanval van de zogenaamde flankpartijen op het bestuurlijke midden is afgeslagen, komt dus van een koude kermis thuis.

Volgens sommigen zou in Nederland ‘het populistische tijdperk’ ten einde zijn. Na For-

tuyn, de LPF en Verdonk zou dit tijdperk zijn Waterloo hebben gevonden in de geflopte gedoogrol van de PVV bij het kabinet-Rutte I: Wilders heeft daar niet alleen zijn populistische status van outsider verspeeld, maar is ook, toen het erop aankwam, weggelopen voor zijn politieke verantwoordelijkheid in crisistijd. Twee keer fout. Exit Wilders?

De peilingen van nu weerleggen dat hardhandig. Niet het CDA, niet D66, GroenLinks of de Ouderenpartij profiteert van de moeizame performance van het kabinet Rutte/Asscher/Samsom. Nee, de stem van onbehagen en protest gaat vooral naar duvelstoejager

René Cuperus

Wilders, zelfs zonder dat-ie daar op dit moment zichtbare moeite voor lijkt te hoeven doen. In de media ontbreken, voor zover ik dat kan overzien, spectaculaire initiatieven of schokkende uitspraken. Het meeste wat Wilders momenteel initieert lijkt eerder te mislukken dan te slagen: zijn anti-Europastandpunt bij de verkiezingen bleek veel te radicaal voor de gemiddelde Nederlander en zijn 'Verzetstour' door Nederland is geflopt.

Het is dan ook niet zo heel duidelijk waarom het oppositionele temperament als vanzelf in de schoot van de PVV (en in iets mindere mate, de SP) belandt. Het zal wel te maken hebben met het algehele klimaat van wantrouwen, onzekerheid en chagrijn dat de Nederlandse samenleving in deze crisistijd lijkt te hebben bevangen. Er is sprake van een extreem laag consumentenvertrouwen en een bijna hilarisch-apocalyptische crisissfeer. Er heerst een rare stemming in het land: een oorverdovende stilte voor de bezuinigingsstorm en lijden voor het lijden dat men vreest.

De eurocrisis en de (dreiging van) grootscheepse bezuinigingspolitiek hebben er hard ingehakt in Nederland. Ongemak met Europa zal ook wel een rol spelen. Er bestaat de valse idee dat alleen 'Brussel' de bezuinigingspolitiek heeft verordonneerd en afgedwongen. En misschien beleven we ongemerkt ook een reprise van het momentum van de 'puinhopen van paars'. Net zoals de opkomst van Pim Fortuyn ooit geanalyseerd werd als antwoord op de eerste paarse kabinetten, die het links/rechts-onderscheid tussen PvdA en VVD/D66 hadden doen verdampen, zo ook zou nu opnieuw door de neo-paarse coalitie van PvdA en VVD de gevestigde politiek in de ogen van kiezers 'één pot nat' zijn geworden. Het na de verkiezingen tot elkaar veroordeeld zijn van een 'naar links' campagne voerende PvdA en een 'naar rechts' campagne voerende VVD, zou de vermeende alternatiefloosheid der politiek opnieuw bevestigd hebben. Wie men ook kiest, links of rechts, we eindigen hoe dan ook met een kabinet van passieve uitvoer-

ders van Brusselse aanpassingspolitiek, met populisme als enig overgebleven alternatieve route, zo zou dan de verklaring ongeveer moeten luiden.

Natuurlijk, peilingen zijn maar peilingen. De kans dat deze stemmingsbarometer ooit linea recta vertaald wordt in een daadwerkelijke verkiezingsuitslag is gering, zo leert de politieke ervaring. Maar duidelijk is wel dat het electoraat via die peilingen een harde alarmschok toedeelt aan de gevestigde politiek door virtueel zo fors weg te lopen naar 'de flankpartijen'. Ook duidelijk is dat het politieke midden, de bestuurlijke mainstream, nog altijd niet het ei van Columbus gevonden heeft om de populistische tijdgeest te temmen.

Geen zelfverkozen ideologie

Populisme. Het woord is hiervoor achteloos gevallen. Precies zoals het gangbaar is geworden in het politieke spraakgebruik. Populisme als opponent van de bestuurlijke mainstream. Populisme als beweging van wantrouwen en politiek chagrijn. Populisme als demagogisch volksverzet tegen de politieke elite. Populisme als demoniserend label om partijen als de PVV mee buiten de politieke normaliteit te plaatsen.

Het populismebegrip is een zwaar betwist begrip. Politiek betwist en wetenschappelijk betwist. Populisme is geen isme-concept zoals liberalisme, socialisme, confessionalisme of conservatisme. Die vormen de ideologische hoofdstromen van de politiek, met een enigszins herkenbare geschiedenis en traditie, met partijen en bewegingen van aanhangers die zich zelfbewust en trots tot die 'ismen' verklaren. Dat ligt anders bij het populisme.

Er zijn weinig zelfverklaarde populistten. Populisme is geen zelfgekozen 'ideologie'. Iemand als Verdonk en een partij als de 'True Finns' hebben het provocerend wel eens als geuzennaam gebruikt, maar in de regel hanteert men het populismebegrip als label om

René Cuperus

politieke tegenstanders te demoniseren en buiten de politieke orde te plaatsen. Populisme = anti-democratisch. Populisme = volks en vulgair. Populisme = de wegbereider van het nieuwe fascisme. Zeker in het naoorlogse Europa, getekend door de littekens die de volksmassapolitiek van communisme en nationaal-socialisme/fascisme hadden achtergelaten, is populisme een begrip dat zich op de groene zeefhelling van het politieke kwaad situeert.

En toch dook dat begrip populisme massaal op in de afgelopen decennia. Een oud begrip uit lang vervlogen tijden (het negentiende-eeuwse Amerika en Rusland, peronisme in Argentinië) en studies dook plotseling op in het politieke mediadiscours. Eerst het meest zichtbaar in het politieke debat, later, met een na-ijleffect, steeds vaker ook in wetenschappelijk onderzoek. Blijkbaar voorzag het populismeconcept in een sterke behoefte. Het moest iets beschrijven en duiden dat nieuw en in opmars was. Tegelijk riep dat op zichzelf problemen op.

Het is immers goed wetenschappelijk gebruik om nieuwe maatschappelijke verschijnselen met gepaste distantie te bestuderen en analyseren. Zeker historici zijn afkerig om uitspraken te doen over gebeurtenissen en ontwikkelingen waar we ons nog middenin bevinden, waar we nog direct ooggetuige van zijn. Hoe kan men nu van nog lopende, actuele gebeurtenissen de betekenis en invloed op waarde schatten?

Het nadeel van deze wetenschappelijke terughoudendheid, die bij andere disciplines dan de historische vaak ook te maken heeft met langdurige onbeschikbaarheid van data, is dat in de tussentijd deze maatschappelijke verschijnselen en ontwikkelingen van duiding en interpretatie moeten worden voorzien door anderen. Dat werk komt dan neer op journalisten, politici, commentatoren.

Zo is het ook ongeveer gegaan met het verschijnsel populisme, een van de politieke buzz-woorden van het afgelopen anderhalve decennium. Er waren vragen die schreeuwden

om een antwoord. Waar kwam die opmars van zogenaamde populistische partijen en bewegingen plotsklaps vandaan? Waarom werden die opeens als populistisch gelabeld, en niet meer als 'rechts-extreem'? 'Waarom waren 'populisten' als Haider, Fortuyn en Berlusconi zo succesvol? Wat zegt dit over het politieke systeem en over het falen van de gevestigde politiek? Welke sociaaleconomische en culturele ontwikkelingen schuilen hierachter?

Het waren, eerst en vooral, commentatoren, 'public intellectuals', columnisten et cetera, die een antwoord moesten geven op die vragen, bovenop het 'moving target' van de actualiteit. Het heeft relatief lang geduurd voordat zij vanuit wetenschappelijke hoek versterking kregen. De incubatietijd van wetenschappelijke duiding en verklaring van nieuwe maatschappelijke verschijnselen is erg lang. Er was wel wat theorievorming — Betz, Pelinka, Kitschelt (Oostenrijk!), Canovan, Taggart — maar lange tijd moest het populismedebat het doen met weinig duiding en richting.

Soms bleek vergaande politieke correctheid in de Academie de oorzaak voor grote terughoudendheid om zich in te laten met onderzoek naar rechtsextremisme of populisme. Angst voor statusverlies of besmetting door het thema speelde een rol. Veel onderzoekers van extreem-rechtse partijen en bewegingen in de jaren tachtig zijn mee-geëvolueerd met hun onderzoeksobject: daar waar voorheen extreem-rechtse, racistische of antisemitische partijen zich probeerden te 'normaliseren' tot populistische partijen, transformeerden zij mee van expert 'extreem-rechts' tot populisme-expert.

Een belangrijker verklaring lijkt te zijn het academische nabrandereffect. Door de organisatie van wetenschappelijk onderzoek in collectieve onderzoeksprogramma's (en dito financiering), is niet langer de gekte, originaliteit of urgentie van de enkelvoudige wetenschapper maatgevend, maar zijn onderzoeksvragen onderdeel geworden van collectieve

René Cuperus

afwegingen. Dat levert meer risicomijdend grootste-gemene-deler-onderzoek op en ook grote na-ijleffecten. De denkmodes van eergisteren domineren het wetenschappelijke onderzoek van vandaag. Vrouwen- en genderstudies zijn daar altijd een voorbeeld van geweest. Die tierden welig, lang nadat de tweede feministische golf over zijn hoogtepunt heen was.

En zo ook is er nu pas een ware explosie van populismeonderzoek gaande, tien à twintig jaar na de eerste opkomst daarvan in Oostenrijk (Haider) en in Nederland (Fortuyn). Het aantal dissertaties over populisme valt niet aan te slepen. Ik bespreek hier vier van deze nieuwe populismeproefschriften. Allemaal van recente datum, uit 2012 of 2013. Dat had ik makkelijk kunnen uitbreiden naar een nog groter aantal, maar zo lekker lezen proefschriften nu ook weer niet (waarover later meer).

Cruciale media-aandacht

In het onderzoek van het populisme circuleert een aantal terugkerende kernvragen.

- ▶ Wat is populisme precies? De definitiekwestie.
- ▶ Wat zijn de diepere oorzaken van het populisme-verschijnsel? De aanbodzijde staat hier tegenover de vraagzijde. Is er een enorme vraag bij kiezers aan populisme, of scheidt het partijpolitiek systeem een vacuüm dat door handige politieke entrepreneurs opgevuld kan worden? Ofwel: ligt het aan het politiek systeem of aan het gedrag van andere partijen, of is er juist sprake van een electoraal reservoir van onbehagen bij zogeheten 'moderniseringsverliezers'?
- ▶ Waarom is er juist nu alom een opmars van populistische verschijnselen. Wat is de trigger precies? Wat is de rol van het sterk veranderde medialandschap en van het publieke debat?

In alle vier hier besproken dissertaties komen deze kernvragen, in wisselende verhouding en kwaliteit, allemaal naar voren. Om te begin-

nen bij het proefschrift van Jasper Muis, *Pim Fortuyn. The Evolution of a Media Phenomenon*.

Met die titel is de belangrijkste verklaring van Jasper Muis voor de opmars van het populisme eigenlijk al gegeven. Populisme wordt gemaakt en gebroken in en door de media. Muis probeert te verklaren waarom populistische partijen zo succesvol in de media zijn, te beginnen bij Pim Fortuyn die in de campagne voorafgaande aan zijn tragische moord, meer media-aandacht kreeg dan alle andere politici bij elkaar.

Lange tijd was Nederland een 'deviant case': het bleek een laatkomer in de 'populistische normalisering', net als Zweden. Ver achter vergelijkbaar verzuild en ontzuild landen als Oostenrijk, Denemarken of Vlaanderen. Maar toen was daar de plotselinge schok van de Fortuyn-revolte. Middenin de zeven vette jaren van paarse welvaart en overvloed. Een populistische aardbeving trof het Nederlandse politieke landschap bij schok en verrassing, en vooral dat is wat Jasper Muis wil onderzoeken. Hoe kan het dat onderliggende structurele trends van onbehagen en politieke onthechting opeens als een vulkaanuitbarsting of een aardbeving naar boven kunnen komen? Vanwaar die plotselinge doorbraak? Hoe 'the suddenness and the timing' van die Fortuyn-revolte in de campagne van 2002 te verklaren? Hoe slaagde Fortuyn erin om zo plotseling en binnen zo'n korte tijd zo veel aandacht en steun te mobiliseren, en waarom lukte dat juist op dat moment? Muis richt zich om die reden op veranderingen die in weken en maanden gemeten kunnen worden, en niet die van jaren en decennia. 'To understand short-term changes, it is more useful to look at aspects that can change within short time changes. I will argue that the public debate in the media is a probable candidate to offer an explanation for these changes.'

Muis ontkent niet dat er een meer complexe voedingsbodem aan de populistische eruptie ten grondslag kan liggen, maar deze verklaart niet de abrupte, verrassende door-

René Cuperus

braak. Partijen zijn geen passief doorgeefluik van sociaaleconomische structuren en culturele processen. Partijen en partijleiders zijn beweeglijke, adaptieve, innovatieve actoren die in de publieke arena van de media moeten strijden om aandacht en invloed ('discursive opportunities' en 'public claim making').

Daarom komt Muis uit bij de dynamiek en impact van het mediapublieke debat. Het publieke debat – de onderlinge wisselwerking tussen politici en andere media-actoren – heeft een doorslaggevende rol gespeeld in de opkomst van Fortuyn. Juist door de negatieve aandacht die Fortuyn uitlokte bij gevestigde

Nederland bleek een laatkomer in de populistische normalisering, net als Zweden

media en politiek, kreeg hij de optimale gelegenheid om met zijn politieke boodschap in de media door te dringen. Een opwaartse spiraal van populariteit en publiciteit was het gevolg. Media-aandacht blijkt cruciaal voor de mobilisatie van kiezers.

Met Fennema en Van der Brug analyseert Muis populistische partijen als de LPF vooral als anti-migratiepartijen. Kiezers voelen zich het meeste tot deze partijen aangetrokken vanwege de immigratie- en integratiekwes-ties. Muis wil niet eindeloos bezig blijven met de vraag of etiketten als 'rechts-radicaal' of 'extreem-rechts' nu wel of niet toepasbaar zijn op de LPF. Droogjes constateert hij dat Fortuyns partij in elk geval beschouwd kan worden als een 'functioneel equivalent' van andere rechts-populistische partijen elders in Europa. 'Het aangeboden product voorzag inhoudelijk gezien in min of meer dezelfde electorale behoeften.'

Muis onderzoekt ook waarom de succesvolle doorbraak van het rechtspopulisme, vanuit Europees perspectief, in Nederland zo laat plaatsvond. De 'slapende vraag' naar zo'n partij was er immers al lange tijd. Maar waarom lukte het de extreem-rechtse Centrumdemocraten van Hans Janmaat niet om aan die vraag te voldoen? Elk weldenkend mens weet hierop wel het antwoord, maar in proefschriftenjargon luidt de conclusie dan zo: 'In tegenstelling tot Fortuyn bleek de CD-lijsttrekker Janmaat in een discursieve greep van negatieve terugkoppeling en stagnatie.' In simpler Nederlands: hoe meer de verguisde en a-charismatische Janmaat in de media kwam, hoe lager de potentiële electorale steun; bij Fortuyn lag dit precies omgekeerd.

Muis concludeert dat Nederland door de Fortuyn-revolte schoks- en sprongsgewijs 'genormaliseerd' raakte, in overeenstemming met de politieke situatie in andere West-Europese landen. Dit werd mogelijk in en via media-aandacht, maar ook door het gebrek aan adaptief vermogen door gevestigde partijen, waardoor het politiek systeem zich niet geleidelijk maar radicaal zou aanpassen aan de inmiddels fors gewijzigde electorale en sociale context.

De delicate balanceeract van rechts-populistische leiders

Een vergelijkbaar mediageoriënteerd proefschrift is dat van Linda Bos: *Public Images of Right-Wing Populist Leaders. The Role of the Media*. Bos heeft, sterker nog dan Muis, ingezoomd op rechts-populistische leiders als mediafenomeen. Ook hier hebben de media het vooral gedaan. 'It is the mass media that can "make or break" the new right-wing populist parties.' In onze huidige gemediatiseerde en gepersonaliseerde politieke cultuur zijn politieke leiders als vlaggendragers en communicatoren belangrijk dan ooit. Dit geldt niet alleen voor meer autoritaire leiderschapspartijen uit de rechts-populistische partijenfa-

René Cuperus

milie, maar ook meer en meer voor de traditionele partijen. 'How do mass media shape public images of political leaders', is daarom de onderzoeksvraag van deze dissertatie.

Linda Bos schetst als achtergrond de zogenaamde toeschouwersdemocratie ('audience democracy'), die de 'third age of political communication' schijnt te heten, en gekenmerkt wordt door mediatisering (alles bestaat bij de gratie van representatie in de massamedia) en personalisering (niet ideologieën of te emanciperen collectieven, maar personen van vlees en bloed staan centraal in de representatie van de hedendaagse politiek).

De dissertatie van Bos richt zich — empirisch wat dunnetjes — op maar liefst vier rechts-populistische partijen bij de verkiezingen van 2006. Vier? De PVV van Wilders spreekt voor zich. Met enige moeite zou Een-NL van Marco Pastors ook nog het onderzoeksinkt waard zijn, maar Lijst Vijf Fortuyn van ene Olaf Stuger? En de Partij voor Nederland van Hilbrand Nawijn? Dan ben je wel in de voetnoten-folklore van de parlementaire geschiedenis aanbeland, en wordt vergelijkend onderzoek bijna ridicuul. 'The public image of right-wing populist leader Hilbrand Nawijn'? Daar bereiken we wel de uiterste grenzen van academische nieuwsgierigheid. Aan de data zal het niet liggen. Een panel survey (n=382) heeft het publieke imago haarfijn mogen vaststellen.

Laat ik me richten op de uitkomsten van het onderzoek. Niet heel spectaculair, maar ook niet onzinnig. Boeiend is de delicate balanceeract die Bos beschrijft voor rechts-populistische leiders. Aan de ene kant moeten ze opvallen door ongewone, provocerende uitspraken en een populistische stijl, duidelijk afwijkend van de 'gewone politiek'. Aan de andere kant breken deze leiders en hun partijen pas echt electoraal door als ze als redelijk serieus en normaal beoordeeld worden. Niet riskant of 'lunatic', maar als potentieel serieuze spelers, en als zodanig waargenomen door media en medepolitici.

Grote aantallen kiezers zullen juist nooit voor neonazi- of fascistische partijen kiezen. Zij hebben een afkeer van partijen die zich tegen de democratie keren. Dat zijn en blijven radicale partijen in de marge. Kiezers willen, aldus Bos, partijen die legitiem en effectief geacht worden, en die karakteristieken moeten worden bevestigd door de media en in het publieke debat. Bos' 'stacked data analysis' (wat dat ook moge zijn) laat zien dat kiezers van rechts-populistische partijen hun partijkeuze baseren op hetzelfde type ideologische en pragmatische overwegingen als kiezers van gevestigde partijen, maar alleen als deze rechts-populistische partijen worden gezien als 'normale' partijen, dat wil zeggen als niet-antidemocratisch en effectief in staat om beleid of publiek debat te beïnvloeden.

Een tweede conclusie, al genoemd, betreft die delicate balans van rechts-populistische leiders. Ze moeten tegelijkertijd provocerend-populistisch gedrag vertonen, als enige serieuze gezaghebbendheid uitstralen. Opmerkelijk is dat Bos in haar data meet dat populistische politiek niet meer 'gepersonaliseerd' is dan de gevestigde politiek. De partijleiders van wat velen als ondemocratische 'leiderschapspartijen' zonder leden en rugspreek beschouwen, zijn niet dominanter en prominenter in de media aanwezig dan leiders van gevestigde partijen. Dit zou kunnen wijzen op het bestaan van een 'populistische Zeitgeist', waarover zo meer.

Verder concludeert Bos dat wat zij 'populistische communicatiestrategieën' noemt — populistische stijl en retoriek — alleen maar een positief effect heeft op lager opgeleiden en mensen met minder politiek zelfvertrouwen. En dat de nabootsing van een populistische retoriek door gevestigde politici juist een negatief effect heeft op hun beeld van gezaghebbendheid, met name onder hoger opgeleide kiezers. Dat nuanceert weer het bestaan van een 'populistische Zeitgeist', waarin de hele politieke cultuur besmet zou zijn geraakt door het populisme.

René Cuperus

Is populisme de mainstream geworden?

Dit is het bruggetje naar de overige twee proefschriften. Deze zijn iets diepgravender in hun soort, reiken verder dan mediaverklaringen van het populisme en de smalle casus van het Fortuyn-populisme alleen. Zij zijn meer generalistisch, argumentatief en theoretisch van aard. Het gaat om de dissertatie *A Populist Zeitgeist? The Impact of Populism on Parties, Media and the Public in Western Europe* van Matthijs Rooduijn. En om die van Tim Houwen: *Reclaiming Power for the People – Populism in Democracy*.

Om met die laatste te beginnen (al realiseer ik me terdege dat ik al deze onderzoeksteksten in dit korte bestek niet volledig recht kan doen): Tom Houwen heeft een zeer boeiend proefschrift over populisme geschreven. Conceptueel origineel, heeft hij het diepst nagedacht over de spanningsverhouding tussen populisme en onze liberale democratie.

Houwen analyseert een aantal interne spanningen in onze democratie: de spanning tussen volkssoevereiniteit en de liberale rechtstaat ('rule of law'); de spanning tussen democratische legitimiteit en bureaucratische regelheerschappij, die tussen democratisch zelfbestuur en machtsuitoefening door politieke elites. Deze aloude spanningen worden op scherp gezet door hedendaagse verschijnselen als de personalisering van de politiek, globalisering en Europese integratie en de neoliberale hegemonie. Het populisme moet als niet ongevaarlijke reactie op deze spanningen onder druk begrepen worden.

Houwen vraagt zich, in een kritische begripsanalyse, af waarom het label populisme aan sommige populistische verschijnselen wel blijft 'plakken' en aan andere niet, en dat wordt herleid tot het populistische repertoire, waarin 'het volk' als homogene eenheid van gewone burgers wordt voorgesteld.

Origineel is dat het trigger-issue van het hedendaagse Europese populisme – immigratie, integratie en islam – in zijn boek zo goed als ontbreekt, maar dat hij wel ingaat op de

spanning die er bestaat tussen een uitdijende overheidsbureaucratie (in Den Haag en Brussel) en de moderne representatieve democratie. De formele rationaliteit van overheidsregels leidt soms tot 'ontmenselijking en vervreemding', aldus Tim Houwen, munitie voor populistisch onbehagen.

Houwen is tamelijk nuchter over de ambivalente betekenis van het populisme: 'Populisten signaleren gemarginaliseerde belangen, houden een "ontwortelde" elite bij de les en herinneren de democratie aan haar fundamentele, maar niet te realiseren pretentie, namelijk dat alle burgers meebeslissen over de gang van zaken in de maatschappij. Populisme is een spiegel van de democratie dat tot een herbezinning bij het politieke establishment en tot vernieuwingen in het politieke bestel kan leiden.' Tegelijk spreekt Houwen van de januskop van het populisme, precies zoals ik zelf eerder deed in mijn essayboek over oorzaken en achtergronden van de pan-Europese opstand van het populisme, *De Wereldburger bestaat niet* (2009). Link is dat populistten pretenderen een rechtstreekse spreekbuis te zijn van 'het volk', een homogeen fata morgana. Dit antipluralisme, gecombineerd met hun afkeer van politieke elites, maakt dat populistten 'mogelijk het idee ondermijnen dat politieke elites nodig zijn voor de stabiliteit van de representatieve democratie'.

En daarmee komen we, tot slot, aan bij de kwestie van de 'populistische Zeitgeist', een begrip dat gemunt werd door de in Amerika werkzame Nederlandse politicoloog Cas Mudde, inmiddels een vermaard populisme-expert. Mudde heeft betoogd dat het succes van het populisme zo groot is dat ook de gevestigde politiek, in panische reactie op de populistische electorale opmars, zelf besmet is geraakt met het populistische virus.

Deze stelling wordt nu onderzocht in het proefschrift van Matthijs Rooduijn. Niet wat zijn de oorzaken van de populistische opmars, maar wat zijn de gevolgen, de consequenties

René Cuperus

ervan. Op het partijenlandschap, op de massamedia, op de publieke opinie. Kernvraag: is populisme de mainstream geworden?

Rooduijn hanteert Muddes definitie van populisme als een 'thin-centered ideology or set of ideas': 'populisme is een ideologie die ervan uitgaat dat de samenleving bestaat uit twee homogene en antagonistische groepen, het "pure volk" versus "de corrupte elite", en stelt dat de politiek een reflectie is van de algemene wil van het volk.'

Op een ingenieuze manier onderzoekt Rooduijn of al dan niet sprake is van populistische besmetting. Zo wordt via 'computer-based content analysis' in verkiezingsprogramma's en manifesten de mate van populisme van partijen in Europa gemeten. Wie, zoals ik, de fabricage van verkiezingsprogramma's van heel dichtbij heeft meegemaakt, griezelt van deze methode van inhoudsanalyse (belangrijker is immers wat niet in programma's staat), maar wetenschappelijk gezien lijkt deze meetmethode ermee door te kunnen binnen de internationaal vergelijkende politicologie.

Zo blijkt de 'populismescore' van mainstream partijen in Nederland 0,49 in de jaren 1990, en 0,51 na 2000. Ter vergelijking: die in Duitsland zijn 0,08 respectievelijk 0,00. Die in Italië en het Verenigd Koninkrijk: 0,90/0,17 respectievelijk 1,28/1,46. Rooduijns conclusie luidt hier overigens dat blijkt dat mainstream partijen niet meer populistische statements in hun programma's zijn gaan doen in reactie op het succes van de zogenaamde populistische partijen.

Uit zijn analyses blijkt, anders dan men zou verwachten, dat gevestigde partijen niet populistischer zijn geworden. Ze hebben uit concurrentieoverwegingen niet de populistische boodschap overgenomen. Sterker nog: electoraal succesvolle populistische partijen zwakken hun populisme nota bene af, waarschijnlijk met het oog op mogelijke regeringsdeelname. Dit komt enigszins overeen met de geloofwaardigheids-balanceeract die Linda Bos eerder voor rechts-populistische leiders beschreef.

Wat de media en het publieke debat betreft komt Rooduijn tot de conclusie dat die 'netto' wel populistischer zijn geworden over de hele linie, al stelt hij verrassend vast dat debatten in de tabloids niet populistischer zijn dan die in de elitemediën.

De algehele conclusie van Rooduijn luidt: we moeten concluderen dat er geen sprake is van een populistische Zeitgeist in de zware betekenis van dat begrip. De invloed van het populisme is niet dusdanig omvattend en alomtegenwoordig dat van een heuse tijdgeest kan worden gesproken. Bovendien zijn er twee politieke correctiemechanismen die een populistische tsunami voorkomen: (1) gevestigde partijen nemen het populisme van hun uitdagers niet over en (2) populistische partijen worden minder populistisch naarmate ze electoraal succesvoller zijn.

Een ingewikkelde driehoeksverhouding

Vier proefschriften, vier benaderingen van het verschijnsel populisme. Het was helaas niet altijd een groot leesplezier: proefschriften zijn niet echt geschreven voor de lezer, maar vormen een proeve van theoretische en methodologische bekwaamheid. Structuurverwijzingen en de afschuwelijk lelijke annotatie van sociaalwetenschappelijke literatuur (rijen namen en jaartallen tussen haakjes, in de lopende tekst) maken het leeswerk geen lust voor de zintuigen. Desondanks valt er veel van de dissertaties van deze jonge doctors op te steken.

Soms door diepe inzichten, soms door nieuwe onderzoeksvragen. Soms door de relatieve wereldvreemdheid van de wetenschappelijke methode. Dan gaat het over onderzoeksresultaten met een hoog Jan Blokker-gehalte: of men test, meet en analyseert wat iedereen al lang weet, of men test en meet iets zo onvoorstelbaars en onlogisch, dat niemand geloof en gezag aan de uitkomsten toekent.

Zoveel is duidelijk: populisme als verschijnsel leert ons veel over de tijd waarin we leven.

René Cuperus

Over de wereld in flux, over de kracht en zwakte van ons partijpolitiek systeem, over de interne spanningen van onze democratie en liberale rechtstaat, over de chaotiserende wiselwerking tussen politiek, media en publieke meningsvorming.

Populisme is een belangrijk en fascinerend fenomeen, waar we nog lang niet van af zijn. Het blijkt dat we dit begrip nodig hebben – in zijn januskopgedaante van Dr Jekyll & Mr Hyde – om hedendaagse politieke en sociaal-culturele ontwikkelingen mee te kunnen begrijpen en duiden. Populisme is democratisch alarm en xenofob gevaar ineen.

Het populismebegrip is uit de mottenballen gehaald bij het totaal onbegrepen electoraal succes van de Haider-partij in Oostenrijk. Dit kwam voort, denk ik (ik heb dat nog nergens zo mogen lezen) uit het ongemak om de labels radicaal-rechts en extreem-rechts te blijven hanteren voor een partij die erin slaagde een doorbraak te forceren naar niet-extreem-rechtse kiezers in het midden van het politieke spectrum. Ja, die er zelfs in slaagde om met de gevestigde christendemocratische partij van Oostenrijk (de ÖVP) een regerings-coalitie te vormen. Of heel Oostenrijk was opnieuw nazi geworden (dat vond de rest van de wereld ongeveer; alweer vergeten is dat Israël en de VS alle banden met het Oostenrijk van Haider verbraken) of er moesten andere verklaringen voor dat stemgedrag gevonden worden. Zo kwam het begrip populisme in zwang als afgezwakte vorm van radicaal en extreem-rechts.

De titel van het recente populismerapport dat onder auspiciën van Policy Network en de Wiardi Beckman Stichting tot stand kwam, vat deze zoektocht naar een 'tussenoptie' aardig samen: *Democratic Stress, the Populist Signal*

and Extremist Threat. Conform de drieslag: 'mainstream' 'establishment', 'populism & extremism'.

Hierachter gaat een ingewikkelde driehoeksverhouding schuil. Door het falen van de gevestigde mainstream-politiek ontstaat het populisme. Wie dat alarmsignaal niet voldoende serieus neemt, dreigt te maken te krijgen met extremistische dreiging, zoals de neo-nazi-terroristen van de Braune Armee Fraktion in Duitsland of de gewelddadige English Defence League in het Verenigd Koninkrijk. Populisme is zowel alarm als risico. 'We must be tough on populism and tough on the causes of populism', zoals het motto luidde van mijn eigen boek.

Tegelijk, bij alle intellectuele fascinatie voor het populismefenomeen, blijft het reëel bestaande populisme – de politici en partijen die algemeen als de dragers van dat populisme worden gezien – naargeestig, vulgair en niet ongevaarlijk. De PVV bijvoorbeeld (met de grote uitzondering van een Koranverbod) lang in de traditie van Fortuyn te blijven, die van het 'schone' postmoderne populisme was, dat geen enkele relatie onderhield met de zwarte bladzijden uit de twintigste eeuw (nazisme, fascisme, extreem-rechts, racisme, antisemitisme).

Geert Wilders en zijn PVV hebben die grens inmiddels overschreden door samenwerking aan te gaan met Filip de Winter en Marine Le Pen, vertegenwoordigers van partijen die in hun gelederen van oudsher oudstrijders, oude en nieuwe nazi's herbergden en een traditie kennen van extreem-rechtse, racistische en antisemitische uitlatingen. Het Nederlands populisme heeft daarmee, voor zover het daarover überhaupt nog kon beschikken, zijn onschuld totaal verloren.

A.L. Snijders

Op de camping

(1)

Hein van Straten wil niet meer op de hypotheekschommel wiebelen, hij heeft zijn landelijke woning in de Achterhoek verkocht en voor zes maanden een stacaravan op een camping gehuurd. De camping wordt door de eigenaar een *landgoed* genoemd, op het toegangshek staat landgoed. Voor de kampwinkel staat een zeer grote arend, klaar om weg te vliegen – van plastic. In de kampwinkel hangen bordjes met waarschuwingen. Als je de winkel verlaat met een onbetaald flesje koffiemelk wordt de politie onmiddellijk gewaarschuwd, de eigenaar is geobsedeerd door schuld en boete. Over zes maanden gaat Hein hier weg, hij verlaat Nederland, hij gaat de rest van zijn leven met zijn twintig jaar oude VW-busje door Europa rijden. Persoonlijk denk ik dat hij in de buurt van Berlijn zal blijven, waar hij geboren is. Ik denk dat hij ondanks de waarschuwingen op de verpakking veel sigaretten zal roken, terwijl hij uitkijkt over grote rivieren en lege moerassen.

(2)

Hein zit in zijn stacaravan, het vriest. Ik kijk naar de gasvlammen in de open haard. Houtblokken met kleine gaatjes. Hij zegt dat hij heel wat zou kunnen schrijven als hij een reproductieve schrijver was. Ik vraag wat dan. Hij zegt dat in de belendende caravan soms drie mannen komen in zwartleren kleding, met zwarte hoeden en zonnebrillen. Ze rijden in een gloednieuwe, zwarte Volvo. Daarmee brengen ze hun huisvuil in plastic zakken naar de stortplaats. Die zakken leggen ze op de motorkap. Ze rijden heel langzaam en voorzichtig.

(3)

Ik loop met Hein 's nachts over de camping, het vriest nog steeds. We zien een vrouw in haar caravan met kerstverlichting. Hein ziet haar elke avond als hij de hond uitlaat. Ze zit in een beige fauteuil en leest een dik boek. Hein zegt dat ze alleen is en altijd in die stoel zit en dat boek leest. Ik zeg: Een drama. Hein zegt dat ze een schort draagt als ze kookt. Ik zeg: Tegen het spatten. Hij vraagt: Zou ze de handpalmverhalen van Yanusari Kawabata lezen of de verzamelde gedichten van Gerrit Kouwenaar? Ik zeg: Ze leest een psychologische roman, het meest bevredigende genre. Ze volgt de mensen op de voet, ze ziet hun ontwikkeling en hun strijd, en als het een goede psychologische roman is, is ze getuige van hun ondergang. Hein zegt: Oh God, alleen in een caravan. Ik zeg: Iedere schrijver zou een psychologische roman moeten proberen, het is een superieur genre en je kunt er miljonair mee worden.

Hein vertelt dat Yasunari Kawabata in 1968 verrast werd door de Nobelprijs voor literatuur. Toen alle bezoekers verdwenen waren, schreef hij een haiku.

*Onzichtbaar is hij
die met belgerinkel
door herfstvelden loopt.*