

PvdA, hoe verder? Door Philip van Praag, Wim Meijer & Margriet van Lith



Red de zeggenschap van de technocratie

MET BIJDAGEN VAN MEIKE BOKHORST, HESTER VAN DE BOVENKAMP,
ANTOINETTE DE BONT, PAULINE MEURS & SJORS OVERMAN

ANNEMARIE KOK

Over het participatie-evangelie van Jacques Wallage & Ronald Plasterk

HUGO PRIEMUS

Over het woonbeleid voor de periode 2017-2021

- 3 *Redactioneel* Kern
4 *Column* **Menno Hurenkamp** Nou jij, Jeroen!
-

PvdA, hoe nu verder? (2)

- 5 **Philip van Praag** Dit zijn de kernthema's
15 **Wim Meijer & Margriet van Lith** Maak je naam waar, PvdA
-

- 29 **Annemarie Kok** Klaar met politiek. Het participatie-evangelie van Wallage en Plasterk
36 **Hugo Priemus** Grondslagen woonbeleid 2017-2021
-

Red de zeggenschap van de technocratie

- 42 **Meike Bokhorst & Menno Hurenkamp** *Introductie*
44 **Meike Bokhorst** Politieke voorkeur voor sociale zeggenschap
51 **Hester van de Bovenkamp, Antoinette de Bont & Pauline Meurs**
Actieve burgers in de gezondheidszorg: de noodzaak van variëteit
58 **Sjors Overman** Lessen uit verzelfstandiging
63 **Meike Bokhorst** Toezicht staat zeggenschap van burgers vaak in de weg -
maar dat hoeft niet
-

- 74 **A.L. Snijders** Getuige



Redactioneel

Kern

De reeks 'PvdA, hoe verder?' krijgt een vervolg met overlappende, dringende analyses van Philip van Praag en Wim Meijer & Margriet van Lith. De focus ligt op de verzorgingsstaat en op werk. En dan nog zal er ook geluk aan te pas moeten komen om serieuze invloed terug te winnen. Of linkse samenwerking, maar dat heeft ook een tamelijk grote casinofactor.

In dat perspectief zijn de daaropvolgende beschouwingen over inspraak en zeggenschap niet zonder waarde. Annemarie Kok verbaast zich hevig over het gemak waarmee de PvdA, bij monde van onder meer Ronald Plasterk als minister van Binnenlandse Zaken en Jacques Wallage als voorzitter van de Raad voor Openbaar Bestuur, burgerinspraak als haarlemmerolie inzetten.

En in een themadeel, georganiseerd door S&D-redacteur Meike Bokhorst, wordt het gemak waarmee sociaal-democraten zeggenschap als oplossing voor alle kwalen zien, nog eens verder op scherp gezet. Inspraak is nodig, maar het vergt veel werk om het proces eerlijk en degelijk te laten verlopen.

Eerst maar eens terug naar de kern – zoals Van Praag en Meijer & Van Lith betogen.

Nou jij, Jeroen!

Door **Menno Hurenkamp**

Redacteur S&D

Er zijn minstens twee overeenkomsten tussen Jeroen Dijsselbloem en Max van der Stoel. Ze hadden/hebben geen moeite met hun in sociaaldemocratische ogen 'rechtse' profiel en waren/zijn bekend in Griekenland. Alleen was Van der Stoel in dat land tamelijk populair.

De Griekse econoom Yannis Varoufakis schreef onlangs een boek over het halve jaar dat hij minister van Financiën van Griekenland was. Het is een fascinerend betoog. Ja, het is wat dik en ja, Varoufakis is best blij met zichzelf. Dat verwijt van ijdelheid viel ook regelmatig terug te lezen in de media in de tijd dat Varoufakis meedraaide in de Europese politiek. Blijkbaar, zo constateert hij zelf ook, waren zijn public relations niet op orde. Maar ingebed in een zeer leesbare analyse van Brusselse machinaties is diens getut over leren jasjes of ritjes op de motor een mooi extraatje, geen straf. Werkelijk iedere politicus mocht willen dat hij zo'n boek kon of durfde schrijven.

Belangrijker echter is zij-n poging een 'ander' verhaal over Europa te vertellen. De partij van Varoufakis was begin 2015 in Athene aan de macht gekomen met de belofte dat men een einde zou maken aan de vernederende bezuinigingen die de Grieken opgelegd hadden gekregen van het IMF en de EU. In het verlengde van de Amerikaanse bankencrisis in 2008 waren ettelijke Franse, Duitse maar ook Nederlandse banken in problemen geraakt mede omdat ze veel geld aan Griekenland hadden geleend. Om de Grieken dat terug te laten betalen kregen ze weer andere leningen van Europa.

Maar gaten met gaten vullen, dat kan niet goed gaan. De banken werden gered, maar de

Griekse economie raakte steeds verder in het slop. Wanneer Varoufakis aantreedt wil hij de Griekse schuldenlast herstructureren. Zorg nou dat eerst onze economie groeit, dan betalen we daarna terug, is zijn verhaal. Van een kale kip kun je niet plukken.

Wat zich daarna in de zeer gedetailleerde lezing van Varoufakis ontpint is ontluisterend. Zo'n beetje iedereen – van IMF baas Christine Lagarde tot de Duitse minister van Financiën Wolfgang Schäuble – geeft de energieke econoom op enig moment informeel gelijk. (Varoufakis doet er verslag van aan de hand van zelf gemaakte opnames van gesprekken – niet heel koosjer maar wel effectief.) Zodra het op besluitvorming aankomt, houdt men hem echter voor dat hij zich moet houden aan de afspraken die met de vorige Griekse regering gemaakt zijn. Want, zo is de teneur in Brussel, als we luisteren naar de Griekse verkiezingen, dan gaan de Spanjaarden, Portugezen en uiteindelijk ook de Fransen morrelen aan hun begrotingen en dan is het einde euro.

Wie echter bij de koffieautomaat nooit zoe- te broodjes met Yannis bakte, was eurogroep voorzitter Jeroen Dijsselbloem. Je zou zeggen dat diens eerlijkheid een compliment waard is, maar Varoufakis zet Dijsselbloem neer als een meedraaiend tandwiel in een technocratie waarin partijpolitieke komaf of alternatieve economische analyses zonder betekenis zijn, omdat er maar één manier is om de euro overeind te houden – Duitse begrotingsdiscipline. Leuk als je een flinke export hebt, minder leuk als je jeugdwerkeloosheid tientallen procenten is. Dan is het, volgens Varoufakis, wachten tot de populisten aan de macht komen. Daar valt over te twisten. Dus Jeroen, nou jij!

Dit zijn de kernthema's

De nederlaag die de PvdA begin dit jaar leed was al jaren in de maak. Ook de slechte campagne en het impopulaire kabinetsbeleid joegen natuurlijk kiezers weg. Maar het traditionele electoraat krimpt al decennia, net als de bereidheid PvdA te stemmen. Alleen met een verzorgingsstaat die beschermt tegen globalisering is herstel mogelijk, zij het een beperkt herstel.

PHILIP VAN PRAAG

Politicooloog en auteur van vele studies over de PvdA

De teleurstellende verkiezingscampagne zou volgens veel journalisten en andere waarnemers de oorzaak zijn van de pijnlijke verkiezingsnederlaag van de PvdA. Het harde maar succesvolle bezuinigingsbeleid waarin het landsbelang centraal stond, had immers tot een krachtig herstel van de economie geleid. Als de partij deze resultaten van ruim vier jaar kabinetsbeleid tot inzet van de verkiezingen had gemaakt, zou de uitslag er heel anders hebben uitgezien. De kiezers zouden dat zeker gehonoreerd hebben.

Dat is een aantrekkelijke redenering, maar er klopt weinig van. De campagne was chaotisch en ontbeerde een centraal thema, maar dat kan de diepe val van de PvdA niet verklaren. De problemen van de PvdA en veel andere sociaal-democratische partijen in Europa zitten veel dieper. Het lijkt er zelfs op dat de partijen een existentieel probleem hebben en vechten voor hun voortbestaan.

Als we willen begrijpen waarom de PvdA electoraal in zo'n benarde positie verkeert, is het goed te weten dat de positie van een politieke partij door verschillende ontwikkelingen wordt bepaald en dat verklaringen die op een

factor inzoomen altijd ernstig tekortschieten. In de eerste plaats gaat het om langetermijnontwikkelingen, oftewel veranderingen die over een of meerdere decennia invloed uitoefenen. Daarnaast zijn middellangetermijnontwikkelingen van belang, het gaat dan om ontwikkelingen die in de voorafgaande periode van ongeveer vijf jaar spelen. Ten slotte zijn de kortetermijngebeurtenissen van belang; gebeurtenissen die in het laatste halfjaar voor de verkiezingen spelen, in het bijzonder de verkiezingscampagne. In deze bijdrage gaat het om de politicologische en sociologische ontwikkelingen op de lange en de middellange termijn.

Electurale kracht van de sociaal-democratie

Een volkspartij als de PvdA berust sinds haar oprichting in 1946 op een coalitie van arbeiders en middengroepen. De partij vormde na de oorlog altijd een redelijke afspiegeling van de bevolking, met een lichte oververtegenwoordiging van kiezers die zich tot de arbeidsklasse rekenden en een ondervertegenwoordiging van kerkelijke kiezers.¹ De niet-kerkelijke arbeidersklasse, tot ver in de jaren zeventig

Philip van Praag *Dit zijn de kernthema's*

het overgrote deel van de electorale achterban, wordt daarbij veelal als het traditionele kernelectoraat van de PvdA beschouwd.

Deze electorale coalitie was lange tijd zeer succesvol omdat het sociaal-democratische programma verschillende bevolkingsgroepen aansprak. Daarbij is belangrijk te onderkennen dat er drie belangrijke motieven een rol speelden bij de steun voor de PvdA. In de eerste plaats verwachtten veel kiezers terecht een materiële lotsverbetering van de realisering van het sociaal-democratisch programma. De belofte van bestaanszekerheid en materiële lotsverbetering voor hunzelf en hun kinderen sprak met name grote groepen arbeiders aan en meer algemeen lager opgeleide kiezers. In de tweede plaats stond de sociaal-democratie voor een sterke publieke sector. Daarbij ging het niet alleen om sociale wetten en voorzieningen, maar ook om zaken als goed en toegankelijk onderwijs voor iedereen en goede gezondheidszorg. Dit tweede motief is waarschijnlijk het belangrijkste en meest breed gedragen en gedeelde motief onder de achterban van de partij.

Het derde te onderscheiden motief is het streven naar een rechtvaardige nationale en internationale samenleving, ook wel aangeduid als het solidariteitsmotief. Dit is altijd een wezenlijk onderdeel geweest van het sociaal-democratische gedachtegoed en sprak vooral de middengroepen aan, zeker vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw. De solidariteit met kwetsbare en arme groepen buiten de Nederlandse samenleving is echter nooit diep verankerd geweest onder grote delen van de arbeidersklasse. In de jaren zestig constateerde Anne Vondeling, als partijleider de voorganger van Joop den Uyl, op basis van het eerste grote onderzoek onder PvdA-kiezers dat de partij 'de materialistische inslag van de kiezers, ook van de PvdA-kiezers' heeft onderschat om te vervolgen met de constatering 'dat een groot deel van de PvdA-stemmers toen weinig weet had van een aantal officiële partijstandpunten, zoals bijvoorbeeld over de ontwikkelingshulp'.²

In 1968 stelde Marcel van Dam op basis van onderzoek onder de PvdA-leden van de afdeling Utrecht vast dat onder oudere, veelal laagopgeleide kiezers de steun voor de vernieuwingsbeweging Nieuw Links beperkt was. Onder deze kiezers waren er ook veel die van mening waren dat buitenlandse arbeiders geweerd dienden te worden zolang er in Nederland werkloosheid was en dat de hulp aan arme landen niet vergroot diende te worden. WBS-directeur Henk van Stiphout wees er intern op dat de verdeeldheid onder de PvdA-kiezers ongetwijfeld nog groter was.³

In zeker zin sloten deze bevindingen aan bij de stelling van Amerikaanse socioloog Seymour Martin Lipset die er in de jaren vijftig al op wees dat in de arbeidersklasse sterk van de middenklasse afwijkende opvattingen over orde, gezag en individuele vrijheden leefden.⁴ Deze verschillen bleven verborgen zolang de opvattingen over een rechtvaardige economische ordening en de concrete beleidsresultaten beide groepen in voldoende mate bonden. Het vormde lange tijd de kracht van het sociaal-democratische programma dat de verschillen in belangen minder belangrijk waren dan de gemeenschappelijke belangen. De lange- en middellangetermijnonwikkelingen hebben de laatste decennia de drijfveren van verschillende groepen kiezers om de PvdA te steunen ondergraven. Het gevolg is dat de drie motieven voor verschillende groepen kiezers om de PvdA te steunen ernstig zijn verzwakt; de tegengestelde belangen gaan hoe langer hoe meer de gemeenschappelijke belangen overheersen.

Lange termijn

In haar bijdrage aan het zomernummer van *S&D* wijst Sarah de Lange op enkele langetermijnonwikkelingen, zoals de opkomst van nieuwe tegenstellingen in de politiek, naast de traditionele links-rechts tegenstelling.⁵ Verder wijst zij op politisering van deze nieuwe

Philip van Praag *Dit zijn de kernthema's*

tegenstellingen, meestal aangeduid als tegenstellingen op de sociaal-culturele dimensie en de fragmentatie van het partijstelsel. Er zijn echter meer ontwikkelingen in de laatste decennia die de electorale positie van de PvdA aantasten. In de eerste plaats is de samenstelling van de beroepsbevolking ingrijpend veranderd, dit in samenhang met een stijgend opleidingsniveau en een veranderde arbeidsmarkt. Tabel 1 laat deze ontwikkeling zien aan de hand van het aantal kiezers dat van zichzelf aangeeft te behoren tot de (hogere) arbeidersklasse (het zogenoemde subjectieve klassenbegrip). Deze groep be-

staat grotendeels, maar niet volledig uit mensen met (uitgebreid) lager onderwijs en eventueel mbo.

In 1977 beschouwde ongeveer de helft van de kiezers zichzelf als arbeider, en ongeveer de helft van deze groep stemde PvdA. Dat zorgde voor ruwweg 25% van de stemmen in dat jaar. Ongeveer tweederde van de kiezers die de PvdA van Den Uyl steunde, beschouwde zichzelf als arbeider. Veertig jaar later schommelt het aantal kiezers dat zichzelf tot de arbeidersklasse rekent rond de 30%. Bovendien is binnen deze geslonken groep de populariteit van de PvdA sterk gedaald. Tot 1989 bleef rond de helft PvdA

Tabel 1 Stemgedrag van de (hogere) arbeidersklasse (zelfbeeld) per verkiezingsjaar (%)

	1977	1981	1982	1986	1989	1994	1998	2002	2003	2006	2010	2012	2017
steekproef (%)	48	41	38	37	32	28	25	17	16	33	29	30	28
<i>Stemgedrag</i>													
PvdA	49	40	48	51	53	36	44	29	43	30	25	34	7
CDA	34	29	25	29	24	17	19	24	22	22	11	10	9
VVD	5	6	12	5	4	11	9	4	5	6	11	14	6
SP					1	3	8	11	11	24	18	15	16
D66					7	18	4	3	1	1	4	3	10
GroenLinks					5	4	9	8	4	3	4	2	8
LPF/PVV								12	8	8	21	12	24
50Plus												3	9
overig												8	11

Bron: Nationaal Kiezersonderzoek (NKO), voor 2017 onderzoek van Kantar voor de Universiteit van Amsterdam en *de Volkskrant*.

Philip van Praag *Dit zijn de kernthema's*

stemmen, maar bij de succesvolle verkiezingen van 2012 was dit nog maar een derde.

De zeer lage score van 7% in 2017 zou een eenmalige uitschieter naar beneden kunnen zijn, maar het succes van 2012, ook onder arbeiders, zou ook een uitschieter naar boven kunnen zijn. Vijf jaar later, in 2017 steunt een kwart van het oude sociaal-democratische kernelectoraat Wilders, en stemt 16% op de SP. Dat betekent niet dat PvdA-stemmers direct zijn overgelopen naar de PVV; vaak heeft men al bij meerdere verkiezingen op de VVD of de SP gestemd. Er is bovendien sprake van een generatie-effect dat in veel electoraal onderzoek wordt verwaarloosd. In 2010, toen Wilders 25 zetels haalde, verklaarde de helft van de PVV-kiezers dat hun vader of moeder een partijvoorkeur had voor de PvdA.⁶ Jongere, veelal

laagopgeleide kiezers wier ouders in het verleden PvdA stemden, hebben geen enkele affiniteit meer met de PvdA. In 2017 genoot de PvdA nagenoeg geen steun onder de kiezers onder de 35 jaar. Kort en goed komt het erop neer dat het traditionele electoraat van de PvdA de laatste veertig jaar drastisch in omvang is afgenomen en bovendien steeds minder geneigd is om op de PvdA te stemmen. Electoraal zou dat geen probleem zijn als daar een toename van de steun uit de middengroepen tegenover zou staan, maar dat is niet het geval.

In samenhang hiermee en in aansluiting op de constatering van De Lange over de fragmentarisering van het partijpolitieke landschap moet erop gewezen worden dat het aantal kiezers dat serieus overweegt op

Tabel 2 Potentieel electoraat partijen twee weken voor de verkiezingen (stemkans 7 t/m 10, wanneer gevraagd wordt hoe groot de kans is op een schaal van 1 tot 10 dat men op een bepaalde partij stemt)

	1998	2003	2006	2010	2012	2017
PvdA	41	39	35	25	29	19
CDA	34	36	35	19	18	23
VVD	34	28	30	35	28	26
D66	32	14	10	24	23	26
GroenLinks	21	16	17	18	14	20
SP	11	20	35	19	29	20
LPF/PVV		8	17	19	16	23
PvdD			7	5	6	11
50Plus					10	10

Bron: onderzoeken van de Universiteit van Amsterdam en *de Volkskrant*, uitgevoerd door TNS/Nipo en Kantar.

Philip van Praag *Dit zijn de kernthema's*

de partij te stemmen, het potentiële electoraat van een partij, ook ingrijpend veranderd is. Twintig jaar geleden gaven vier op de tien kiezers de PvdA een serieuze stemkans. Nu is dat aantal gehalveerd. In 2017 overwoog nog maar één op de vijf kiezers serieus om op de PvdA te stemmen. Het snelle electorale herstel van de PvdA in 2003 was mogelijk omdat het potentiële electoraat voor de PvdA nog aanwezig was; nu zal dat een stuk moeilijker zijn. Over een iets langere periode heeft een vergelijkbare daling van het aantal potentiële kiezers zich voorgedaan bij de andere traditionele volkspartij, het CDA.

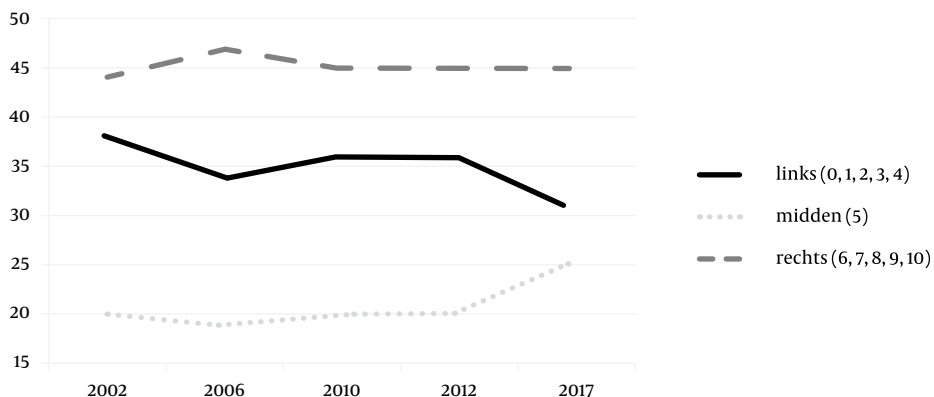
Tegenover de daling van het potentieel van de twee traditionele volkspartijen staat geen grote stijging bij andere partijen. Even leek het er in 2006 op dat de SP zou uitgroeien tot een nieuwe grote partij, maar het potentieel van de partij is inmiddels weer behoorlijk gedaald. In 2017 heeft geen enkele partij een potentieel dat boven de 30% uitkomt en ontlopen de zeven middelgrote partijen elkaar op dit punt niet veel. Opvallend is verder dat het aantal kiezers voor wie GroenLinks een serieuze mogelijkheid is ongeveer even hoog ligt als in 1998, de tijd dat Paul Rosenmöller de partij

leidde. Het 'Klavereffect' is tot nu toe op dit punt beperkt. De steun voor twee relatief nieuwe partijen als de Partij voor de Dieren en 50Plus is daarnaast opmerkelijk.

Een derde belangrijke ontwikkeling betreft een mogelijke verrechtsing van het electoraat. Nederland is altijd een rechts land geweest waarin links nog nooit een meerderheid heeft behaald. Het aantal kiezers dat zichzelf als (gematigd) rechts beschouwt, ligt al jaren rond de 45%. Het aantal kiezers dat zichzelf in het politieke midden plaatst, stijgt – een ontwikkeling die ten koste gaat van het aantal linkse kiezers. In 2017 beschouwde nog maar ruim 30% van de kiezers zichzelf als links (figuur 1). Afgewacht moet worden of deze daling een tijdelijke dip is of blijvend. Het feit dat ouderen (55 jaar en ouder) gemiddeld iets linkser zijn dan de jongere generaties stelt op dit punt niet gerust.

Een op de vier kiezers plaatst zich nu in het politieke midden. Gedeeltelijk zijn dit kiezers met weinig politieke belangstelling en kennis, gedeeltelijk zijn het ook kiezers die de links-rechts tegenstelling niet meer relevant achten. Verontrustend voor de PvdA en andere linkse partijen is dat deze kiezers in het poli-

Figuur 1 Zelfplaatsing kiezers op een links-rechts schaal (0 t/m 10)



Philip van Praag *Dit zijn de kernthema's*

tieke midden, als ze gaan stemmen, hun nauwelijks zien staan. De PVV is in deze groep in 2017 de grootste partij met 18%, gevolgd door CDA, D66 en de VVD. De SP is de linkse partij die het met een magere 9% nog het beste doet.⁷

Het gebrek aan aantrekkingskracht van links heeft te maken met de veranderende inhoudelijke opvattingen van veel kiezers. Links wordt geassocieerd met een sterke en actieve overheid, een overheid die veel geld kost, bureaucratistische regels verzint en de vrijheid van het individu beperkt – een associatie die veel kiezers minder aanspreekt dan enkele decennia geleden. Het is een uitdaging voor de PvdA en andere linkse partijen om in deze tijd van individualisering en geloof in de markwerking een overtuigend positief beeld van de rol van de overheid neer te zetten.

De electorale ontwikkelingen in de arbeidersklasse, het traditionele electoraat van de PvdA, en onder de kiezers in het politieke midden hebben alles te maken met de opkomst van nieuwe politieke tegenstellingen die vormkrijgen rond de sociaal-culturele dimensie. De nieuwe tegenstellingen gaan over onderwerpen als migratie en integratie, het beleid rond vluchtelingen, de positie van Nederland in de Europese Unie en de globalisering van de economie. De nieuwe culturele dimensie is belangrijk, de betrokken onderwerpen houden veel kiezers bezig en raken hen veelal direct.

Politieke partijen met een relatief homogene achterban qua opleiding en leefstijl als D66 en GroenLinks hebben het met de nieuwe sociaal-culturele tegenstellingen een stuk gemakkelijker dan een partij met de ambitie een heterogene achterban te behouden. De achterban van de PvdA is duidelijk verdeeld over een aantal belangrijke issues op deze nieuwe dimensie. Zo vond in 2012 de helft van de arbeidersachterban dat de eenwording van de Europese Unie te ver was gegaan tegenover ruim een derde van de middengroepen.⁸ In eerdere verkiezingsjaren was dat verschil tussen beide groepen soms nog groter. Op

deze en andere issues heeft een deel van PvdA-kiezers opvattingen en voorkeuren die op gespannen voet staan met het beleid van de partij.

Het is goed om zich te realiseren dat sommige onderwerpen op de sociaal-culturele dimensie nieuw zijn en andere al behoorlijk oud, maar dat ze nooit een prominente rol in het politieke debat en de strijd om de kiezer speelden. Zo'n dertig jaar geleden voelden veel PvdA-kiezers ook weinig voor ontwikkelingshulp of voor het toelaten van vluchtelingen uit Sri Lanka, maar ze accepteerden dit, zo lang ze ervan overtuigd waren dat op andere terreinen er wel voor hun belangen werd opgekomen. De opkomst en politisering van de nieuwe dimensie betekent niet dat de sociaaleconomische onderwerpen voor de kiezers geen belang meer hebben. Wel geldt dat als in het

Zo'n dertig jaar geleden voelden veel PvdA-kiezers ook weinig voor ontwikkelingshulp of voor het toelaten van vluchtelingen uit Sri Lanka

publieke en politieke debat de sociaaleconomische tegenstellingen onzichtbaar zijn, ze in het stemhokje ook minder belangrijk worden.

Middellange termijn

De ontwikkelingen op de lange termijn zijn voor politieke partijen niet of nauwelijks te beïnvloeden. Dat geldt niet voor de ontwikkelingen op de middellange termijn, die spelen over een periode van een jaar of vijf. Daarin wordt het beleid beoordeeld en ontstaan onder de kiezers bepaalde opvattingen over partijen. Het gaat daarbij om vragen als wat de

Philip van Praag *Dit zijn de kernthema's*

partij gerealiseerd heeft, of men voor het optreden als regerings- of oppositiepartij waar-dering kan opbrengen en zich kan herkennen in het gevoerde beleid. In eerste instantie zijn het vaak voorlopige beelden die nog kunnen veranderen, maar als de informatie die kiezers krijgen naar hun mening steeds in dezelfde richting wijst, wordt het hoe langer hoe moeilijker om het beeld nog te veranderen. Bij de afgelopen verkiezingen viel deze termijn ongeveer samen met de deelname van de PvdA aan het tweede kabinet-Rutte.

Na een zeer succesvolle campagne in 2012, waarbij de PvdA onder leiding van Diederik Samsom, een zeer groot deel van haar potentiële aanhang wist te motiveren de partij te steunen, ging het in de ogen van de kiezers al heel snel mis. De snelle formatie, het beeld dat er belangrijke onderwerpen waren uitgeruild met de VVD, gaf veel PvdA-kiezers het gevoel dat er niet voor hun belangen en idealen was geknokt. Als daarna al snel de invoering van de inkomensafhankelijke premie voor de zorgverzekering onder druk van protesten uit de hoek van de VVD weer wordt afgeschaft, wordt dat beeld slechts versterkt.

De snelle maar ongelukkige start van het kabinet vertaalde zich al direct in een sterke daling van de PvdA in de peilingen. Binnen een jaar na het aantreden van het kabinet van VVD en PvdA was de partij de campagnewinst weer kwijt en zakte ver onder de twintig zetels. De bezuinigingen op voor PvdA-kiezers belangrijke onderwerpen als gezondheidszorg, ouderenzorg en de sociale werkplaatsen zorgden voor een vertrouwensbreuk tussen de PvdA en haar kiezers, een vertrouwensbreuk die veel dieper zat dan de PvdA-leiding vermoedde.

Op dit punt is de rol van het PvdA-kader eveneens opmerkelijk. Het kader heeft de mogelijkheid, hoewel minder dan in het verleden, om de top van de partij, met name de fractie, fractieleider en de ministers enigszins onder druk te zetten. Het partijcongres en de politieke ledenraad zijn daar de geëigende plaatsen voor. Kritiek en verzet was er zeker maar dat

spitste zich vooral toe op het kinderpardon en de bed-bad-en brood-regeling voor illegalen. Zonder twijfel zijn dit belangrijke onderwerpen en het is goed dat actieve partijleden zich daar voor inzetten, verontrustend is het echter dat het verzet uit de partij zich tot deze onderwerpen beperkte. Thema's die veel kiezers direct in hun dagelijkse bestaan raakten, zoals de ouderenzorg en de gezondheidszorg, werden al dan niet morrend geaccepteerd en waren geen aanleiding voor felle debatten. Ook de verwerping van de zorgwet van minister Schippers door het tegenstemmen van Adri Duivesteijn en twee andere PvdA-senatoren leidde niet tot een openlijke conflicten met de VVD. Het stelselmatig vermijden van elk conflict met de VVD op deze belangrijke beleidsterreinen bevestigde voor veel kiezers dat de partij daar geen prioriteit aan hechtte. Het kan dan ook niet verbazen dat het kabinetsbeleid aan het einde van de rit door de kiezers vooral als VVD-beleid werd beoordeeld.

In het onderzoek dat dit jaar werd uitgevoerd voor *de Volkskrant* was enkele weken voor de verkiezingen 40% van alle kiezers tevreden met het gevoerde kabinetsbeleid, dit gold echter voor 90% van de VVD-kiezers en slechts voor ruim de helft van de in maart van dit jaar resterende PvdA kiezers.⁹ De achterban van CDA- en D66-kiezers waren ongeveer even tevreden als de PvdA'ers. Interessanter is te kijken naar de grote groep kiezers die in 2012 PvdA had gestemd en nu een andere partijvoorkeur had: zij waren met ruim 40% minder tevreden over het kabinetsbeleid dan de resterende PvdA-kiezers maar duidelijk meer tevreden dan kiezers van de PVV, SP en 50Plus. De groep 'PvdA-verlaters' is overigens een redelijke afspiegeling van de PvdA-kiezers uit 2012, alleen hoger opgeleiden zijn licht oververtegenwoordigd.

In het onderzoek is voor de verkiezingen ook enkele keren gevraagd hoe belangrijk kiezers verschillende onderwerpen vonden. Gezondheidszorg was daarbij steeds het onderwerp dat het meest belangrijk werd gevonden,

Philip van Praag *Dit zijn de kernthema's*

ruim 90% van de ondervraagden gaf dat aan. Daarna volgden werkgelegenheid, veiligheid en onderwijs. Het minst belang hechtten de ondervraagden aan milieubeleid, vluchtelingenbeleid en integratie van minderheden, deze drie werden door rond de 60% als belangrijk aangeduid. Gezondheidszorg was daarbij niet alleen het belangrijkste onderwerp, het beleid op dit terrein kreeg een stevige onvoldoende met een cijfer van 4,7. Alleen het migratiebeleid en het vluchtelingenbeleid scoorden nog net iets slechter.

Enkele dagen na de verkiezingen hebben we de respondenten gevraagd welke rol een vijftal thema's heeft gespeeld bij hun stemgedrag. Het ging daarbij om ouderenzorg, werkgelegenheid, gezondheidszorg, klimaatverandering en immigratie. De meeste kiezers laten zich in hun stemgedrag niet leiden door één onderwerp, maar de antwoorden op deze vragen geven wel een indicatie van de inhoudelijke overwegingen die hebben meegespeeld in het stemblokje.

De gezondheidszorg, voor de verkiezingen het meest aangeduid als belangrijk beleidsterrein, wordt door de kiezers het meest genoemd als onderwerp dat een grote tot zeer grote rol heeft gespeeld bij het stemgedrag (64%). Het minst gebeurde dat door de VVD-kiezers (54%) en het meest door de SP-kiezers (87%).

Laagopgeleide kiezers en ouderen noemen het meer dan gemiddeld als belangrijke factor. Bij het thema ouderenzorg zien we hetzelfde patroon, maar met grotere verschillen tussen SP- en VVD-kiezers en aanzienlijk grotere verschillen tussen hoog- en laagopgeleiden en tussen ouderen en jongeren kiezers. De groep 'PvdA-verlaters' noemt het met 67% ook vaak.

Bij het onderwerp werkgelegenheid zijn de verschillen tussen partijen en groepen kiezers zeer beperkt. Iets minder dan de helft van de kiezers geeft aan dat het een (grote) rol heeft gespeeld. De rol van het thema immigratie laat ook weinig verschil tussen de kiezers zien, met één uitzondering. Voor de PVV-kiezers is het met 86% het belangrijkste onderwerp dat

een rol speelde in het stemblokje, aanzienlijk meer dan bij alle ondervraagden (52%), terwijl slechts 42% van de voormalige PvdA-kiezers de rol als belangrijke beoordeelt voor het eigen stemgedrag. De PvdA-verlaters verschillen op dit punt niet van de PvdA-stemmers van 2017.

De rol van klimaatverandering bij het stemgedrag wordt met 31% het minst genoemd als belangrijk. Alleen voor de kiezers van GroenLinks is het erg belangrijk geweest bij hun stemgedrag, en meer in het algemeen voor hoogopgeleiden. Klimaatverandering is ook de factor waarbij de verschillen het grootst zijn, variërend van 13% bij de PVV-kiezers en 22% bij de VVD-kiezers tot 64% bij de kiezers van GroenLinks. Hoewel veel voormalige PvdA-kiezers nu GroenLinks en D66 gestemd hebben, noemen zij klimaatverandering minder als onderwerp dat een rol speelde bij het stemgedrag dan de kiezers die wel PvdA stemden (43 versus 52%). Dit betekent dat de voormalige

Voormalige PvdA-kiezers noemen vooral gezondheidszorg en ouderenzorg als thema dat hun stemgedrag heeft beïnvloed

PvdA-kiezers vooral gezondheidszorg en ouderenzorg noemen als thema dat hun stemgedrag heeft beïnvloed. Ook voor de vrij kleine groep jonge PvdA-verlaters, jonger dan 35 jaar, geldt dat gezondheidszorg de belangrijkste factor was, maar bij hun staat klimaatverandering met 56% op de tweede plaats.

De PvdA heeft sinds 2012 de prioriteit gelegd bij het in stand houden van het kabinet met als doel het economisch herstelbeleid tot een succes te maken. Het landsbelang vereiste dit, aldus de leiding van de partij. Het is een

Philip van Praag *Dit zijn de kernthema's*

prioriteit en een argumentatie die door veel PvdA-kiezers nooit is begrepen. Het betekent dat het beleid sinds 2012 voorbijgegaan is aan de motieven die voor de kiezers belangrijk zijn om de PvdA te steunen. Als het gaat om lotsverbetering of de sociaaleconomische positie van de lagere groepen in de samenleving zullen de meesten vooral een verslechtering hebben ervaren als gevolg van de vele bezuinigingen. Kiezers stemmen geen PvdA vanuit de wens de verzorgingsstaat te versoberen. Het feit dat de PvdA zich heeft ingezet om vooral de laagstbetaalden te ontzien zegt veel kiezers weinig. Een grote groep stemt PvdA in de hoop de eigen positie te verbeteren, niet om de eigen achteruitgang te temperen. Dat dankzij de PvdA een nivellering van inkomens heeft plaatsgevonden is bovendien door de PvdA, na de juichkreten hierover van partijvoorzitter Spekman in 2012, nooit meer nadrukkelijk naar voren gebracht. De mogelijkheden om in te spelen op het solidariteitsmotief onder veel kiezers, het streven naar een meer rechtvaardige samenleving, is daardoor verwaarloosd.

Toekomst

Het is voor de PvdA en andere sociaal-democratische partijen noodzakelijk opnieuw een programma te ontwikkelen waarin verschillende groepen met vaak tegenovergestelde voorkeuren elkaar kunnen vinden. Ik betwijfel echter of het mogelijk is om de sociaal-culturele en sociaaleconomische vraagstukken met elkaar te verbinden en te integreren in een samenhangende visie, zoals De Lange in het vorige nummer van *S&D* bepleit. Op de sociaal-culturele dimensie staan groepen op basis van opleiding en etniciteit tegenover elkaar; hun

belangen en visies op de wereld zijn moeilijk met elkaar te verenigen. Op deze dimensie is er in belangrijke mate, maar niet alleen, sprake van botsende waardensystemen. Profilering op deze dimensie leidt juist tot een eenzijdige samengestelde achterban, zoals bij de PVV het geval is (laagopgeleid en blank) of GroenLinks en D66 (hoogopgeleid, iets minder blank en wat jonger).

Tot nu toe is het geen enkele partij gelukt om zich te profileren op de sociaal-culturele dimensie en een heterogeen samengesteld achterban te bedienen. Een partij die de ambitie heeft volkspartij te willen zijn en blijven kan niet overleven met een scherp profiel op de sociaal-culturele dimensie. Ook zonder scherp profiel op deze dimensie kan een partij duidelijk afstand nemen van intolerantie en racisme en zich kritisch opstellen over bijvoorbeeld de Europese integratie. Een scherp en herkenbaar profiel op de sociaaleconomische dimensie is voor de sociaal-democratie de enige mogelijkheid om een volkspartij te blijven. Daarbij zou het moeten gaan om een verzorgingsstaat die bescherming organiseert tegen de risico's van de globale marktsamenleving en het bestrijden van oude en nieuwe ongelijkheden.¹⁰ Met een dergelijk programma zijn er zeker mogelijkheden voor electoraal herstel voor de PvdA, maar gegeven de langetermijnontwikkelingen in de samenleving is een positie als middelgrote partij het hoogst haalbare.

► *Dit artikel is een bewerking van een op 4 april gehouden inleiding voor de werkgroep Partijpolitieke processen van de Wiardi Beckman Stichting.*

Noten

1 Zie verder Ph. van Praag (2016), 'Van kiezers en campagnes,

de electorale ontwikkeling van de PvdA' in Frans Becker en Gerrit Voerman (red.) *Zeventig jaar Partij van de*

2 *Arbeid*. Amsterdam: Boom. A. Vondeling, *Nasmaak en voorproef. Een handvol ervaringen en ideeën*. Amsterdam:

Philip van Praag *Dit zijn de kernthema's*

- De Arbeiderspers, p. 19.
- 3 Ph. van Praag (1992) *Strategie en Illusie, elfjaar intern debat in de PvdA (1966-1977)*. Amsterdam: Het Spinhuis, p.
 - 4 S.M. Lipset, *Political Man, the social bases of politics*. (Londen, 1959/1983), met name het hoofdstuk over *working-class authoritarianism*.
 - 5 De Lange, S (2017) 'Waarom oude witte mannen niet genoeg zijn en een volksbewe-
 - ging nodig is', *S&D* 2017/2, pp. 24-32.
 - 6 Nationaal Kiezersonderzoek 2010.
 - 7 Onderzoek Universiteit van Amsterdam en *de Volkskrant* uitgevoerd door Kantar, post election meting van 17-19 maart 2017. Het betreft een panel onderzoek. Een groep van 1357 kiezers is vier keer ondervraagd. Het stemgedrag in 2012 van de deelnemers was
 - 8 Van Praag, 2016, p. 120.
 - 9 De percentages betreffen de som van de scores 5, 6 en 7 op een zevenpuntschaal.
 - 10 F. Becker (2016) 'De ideologische en programmatische ontwikkeling van de PvdA' in Frans Becker en Gerrit Voerman (red.) *Zeventig jaar Partij van de Arbeid*. Amsterdam: Boom.

Maak je naam waar, PvdA

De PvdA staat, wil ze overleven, voor een grote opgave. Zij moet de komende jaren haar positie heroveren, de positie van een betekenisvolle, brede sociaal-democratische partij. Een partij met een helder doel: het opnieuw centraal stellen van arbeid als leidend beginsel in strategie en programma.

WIM MEIJER & MARGRIET VAN LITH

Wim Meijer was voorzitter van de commissie die het verkiezingsprogramma van de PvdA heeft voorbereid. Margriet van Lith schreef een biografie over leven en werk van Wim Meijer, die in oktober 2016 verscheen (Tegen de stroom in, Nijgh en Van Ditmar 2016). Na de fatale verkiezingsuitslag voor de PvdA in maart 2017 hebben ze hun gesprekken voortgezet.

De uitslag van maart 2017 gaat niet over een moeizame regeringsdeelname, een onbegrepen programma of een verkeerde lijsttrekker. Deze uitslag raakt de cultuur, positionering, strategie, communicatie en vooral het vertrouwen. In de ogen van een groot deel van de traditionele achterban is de sociaal-democratie, in de gedaante, van de PvdA niet meer de hoeder van de beginselen waar je op kunt vertrouwen als het gaat om de essentiële zaken van het leven: werk, inkomen, zorg, huisvesting, onderwijs, veiligheid. En waarom zou je je stem geven aan een partij door wie je in de steek gelaten voelt? Wat eerder met het CDA gebeurde heeft nu ook de PvdA getroffen, nog ernstiger. De politiek-maatschappelijke ontzuiling van de partij heeft, mede als gevolg van de wijziging in de samenstelling van de klassieke arbeidersklasse, definitief toegeslagen.

Natuurlijk is er de afgelopen tijd wel voor de neergang gewaarschuwd, zoals begin 2017 bijvoorbeeld door Joop Van Holsteijn en Gerrit Voerman in een door Bram Peper geredigeerde essaybundel (*Haalt de PvdA 2025*, Thoth,

Bussum 2017) waarin de auteurs een beeld schetsen van de electorale positie van de PvdA nu en in de nabije toekomst. In alle scenario's die zij verkennen blijft de rol van de PvdA beperkt tot die van een qua electorale omvang bescheiden middenpartij. Hun conclusie is dat de partij zich daarin moet schikken – of iets heel nieuws bedenken. André Krouwel en Nachshon Rodrigues Pereira stelden al in 2015 ('Gesmolten kern' in *Socialisme en Democratie* april 2015) dat de PvdA niet langer in staat is de traditionele achterban – van arbeiders, middenklasse en stedelijke progressieve intelligentsia – met elkaar te verbinden en te mobiliseren. Vooral jonge kiezers kunnen het idee van de georganiseerde solidariteit tussen groepen en generaties moeilijk rijmen met hun eigentijdse individualisme en drang naar vrijheid, terwijl de lagere middenklasse diep ongerust is over de vraag of de PvdA nog wel in staat is te zorgen voor economische stabiliteit en welvaart. De achterban fragmenteert en de electorale kern van de sociaal democratie smelt weg, aldus de schrijvers. En ze kregen helemaal gelijk.

Wim Meijer & Margriet van Lith *Maak je naam waar, PvdA*

De trend is immers al jaren bergafwaarts. Soms is er een landelijke lijsttrekker die het goed doet in de media en dan lijkt het even weer goed te gaan. Maar lokaal is de neergang al vele jaren gaande. Bij de Provinciale Statenverkiezingen van 1991 verloor de partij 96 zetels en in 1995 nog eens 24, een verlies dat ondanks een opleving in 2003 alleen maar verder is toegenomen. De PvdA heeft nu 151 statenzetels minder dan in 1987. Hetzelfde geldt voor de gemeenteraadsverkiezingen. Bij de verkiezingen van 1986 haalde de PvdA nog 28,9% van de stemmen. In 1990 daalde dat naar 22% en met uitzondering van een opleving in 2006 is het percentage gestaag verder gezakt naar 10,2% bij de verkiezingen van 2014. Uitslagen die een ontluisterend beeld geven van het verlies op lokaal niveau, van oudsher de bakermat van de politieke invloed en macht van de PvdA. Deze aantasting van haar positie is nog veel fundamenteeler dan de grote teruggang op landelijk niveau.

Keynes

Hoe is het zover gekomen? In de eerste decenia na het einde van de Tweede Wereldoorlog was West-Europa sterk georiënteerd op de analyse van Keynes, de theorie van een gemengde economie met een cruciale rol voor de overheid. Die overheid moest zorgen voor sociale programma's in de vorm van compensatie in het geval van werkloosheid, ouderdom of arbeidsongeschiktheid. In tijden van economische tegenwind moet de overheid de bestedingen opvoeren om werkgelegenheid in stand te houden. Mede op basis van die theorie legden we de grondslagen van onze verzorgingsstaat. Die opbouw ging niet alleen om solidariteit op belangrijke aspecten van het leven – zorg, wonen, onderwijs, arbeid – maar gaf ook een belangrijke impuls voor de groei van welvaart en economie. Het was de wederkerigheid, de zorg voor elkaar, rechten en plichten, die een stevig fundament vormde voor de grote naoorlogse welvaart.

Het was een hoopvolle tijd, want de opbouw van de verzorgingsstaat ging niet alleen om zorg voor de laagstbetaalden, maar ze ging ook gepaard met meer kansen op opwaartse mobiliteit. Grote groepen kregen toegang tot wat hen daarvoor ontzegd was: onderwijs, betere voorzieningen, carrière, meer inkomen. En alles was gericht op de emancipatie van de arbeidersklasse en de middengroepen. De sociaal-democratie in Europa speelde in die periode een grote en leidende rol; vele jaren was zij een baken van zekerheid in een tijd van groeiende welvaart, herkenbaar aan een optimistisch vooruitgangsgeloof dat veel kiezers perspectief bood.

En toen kwam de crisis van de jaren tachtig. Het gedachtengoed van Keynes werd verdrongen door de liberale economische opvattingen van Milton Friedman, verdediger van vrijhandel, van een drastische beperking van de rol van de overheid, inspirator van Reagan en Thatcher. Ook in Europa groeide de invloed

Naast de tegenstelling tussen arbeid en kapitaal zijn andere controverses belangrijk geworden

van het conservatieve gedachtengoed. De val van de muur in 1989 gaf het laatste zetje: nu het kapitalisme had gezegevierd was de toekomst aan de liberale samenleving, aan de vrijhandel, aan het terugdringen van de rol van de overheid en de omvang van overheidsbestedingen, van deregulering en liberale marktordening.

Voor de sociaaldemocratie had deze omslag in denken en doen grote gevolgen, maar de boodschap drong maar langzaam door. De tijdgeest was haar bovendien niet goed gezind. Het initiatief gleed haar uit handen, ze werd in de

Wim Meijer & Margriet van Lith *Maak je naam waar, PvdA*

verdediging gedrukt. In de jaren die volgden verloor ze nagenoeg op elk terrein het initiatief in het debat. Eerst in de sociaal-economisch thema's, maar daarna ook in het culturele en in dat andere wezenlijke debat van deze tijd, dat over duurzaamheid. De sociaal-democratie vormt geen inspiratiebron meer. De sociaal-democraten hebben hun sociale opdracht vervuld en lijken niet meer interessant. Dat geldt overigens niet alleen voor de PvdA in Nederland. De sociaal-democratische partijen in andere landen van Europa laten in grote lijnen eenzelfde beeld zien. Recent hebben de Franse verkiezingen aangetoond dat de sociaal-democraten ook daar geen rol van betekenis meer spelen. Misschien vormt Labour met de verrassende populariteit van Corbyn een uitzondering. De tijd zal leren of de uitkomst van de laatste verkiezingen te danken is aan een tijdelijk sentiment onder de Britse kiezers of dat het een meer duurzaam resultaat is.

Hoe dan ook zijn, naast de tegenstelling tussen arbeid en kapitaal, andere controverses belangrijk geworden. Die tussen de mensen die profiteren van de mondialisering en globalisering en zij die daar alleen maar bij te verliezen hebben, tussen de kosmopolieten en de opwaarts mobiele tegenover de kansarmen en bedreigden, tussen de overlevers en de afvallers in de kenniseconomie. Daar komt dan nog bij de scherp aangezette tegenstelling tussen jong en oud en die tussen blank en gekleurd. In die tegenstellingen spelen sociaaldemocraten hun rol veel minder dan vroeger. Ze stelden er wel een verbindend verhaal tegenover, zeker. Opeenvolgende leiders hebben zich nadrukkelijk uitgesproken over die nieuwe tegenstellingen. Maar dat verhaal zette niet de toon en verloor aan kracht en betekenis onder het geweld van populistische en *one-issue* partijen.

Nieuwe dynamiek, andere eisen

In de ogen van velen behoren de sociaaldemocratische partijen in Europa inmiddels tot een voorbijgaande tijd, waarin de tegenstellingen tussen

kapitaal en arbeid helder waren, werknemers vaak hun hele leven bij één bedrijf werkten – lid waren van de daarbij horende vakbond – en waarin er sprake was van een homogene arbeidersklasse. Vernieuwingen werden altijd langzaam en van boven naar beneden doorgevoerd, gesteund door een economisch bestel dat sectoraal en branchegewijs was ingericht.

Maar dat bestel is afgebrokkeld en we zien inmiddels de contouren van nieuwe maatschappelijke patronen. In het post-industriële tijdperk staat het individu voorop en de verticale ordening gaat over in meer horizontaal gerichte verhoudingen. Met als gevolg een andere dynamiek, waarin bijvoorbeeld innovaties snel tot ontwikkeling komen in nieuwe samenwerkingconstructies van kennispartijen, overheid en bedrijfsleven. Verbindingen die sectoroverstijgend zijn, ontregelend voor de bestaande en gevestigde organisaties en bedrijven; kijk naar Airbnb en Uber en nieuwe organisatiepatronen in de deeleconomie. Gevestigde bedrijven als V&D vallen om en nieuwkomers als Coolblue zijn zeer succesvol.

Kenmerkend voor deze tijd: een onderneming of een dienstverlener kan snel groeien, maar even snel weer ten onder gaan. Zo wordt het steeds moeilijker het overzicht te bewaren en vooruit te kijken. De termijnen waarop een planning kan worden gemaakt worden korter: vroeger was een verkenning van vijf tot tien jaar niet ongebruikelijk, vandaag is in bepaalde sectoren een of twee jaar vooruitkijken al een hele opgave. Daarbij komt nog een ander fenomeen. Er bestaat geen overkoepelend overzicht van de ontwikkelingen in de belangrijke domeinen van wetenschap, zoals biotechnologie, nanotechnologie, genetica. Kunstmatige intelligentie wordt een drijvende kracht en de verzameling en bewerking van big data stuurt de nieuwe ontwikkelingen.

In deze maatschappelijke context ontstaan nieuwe ongelijkheden. Snelle technologische vernieuwingen leiden ertoe dat werknemers met weinig opleiding onvoldoende bagage hebben om met die technologie te werken

Wim Meijer & Margriet van Lith *Maak je naam waar, PvdA*

en daarom de meeste kans lopen van hun werkplek te worden verdrongen. Robotisering en automatisering geven aan dit proces een sterke dynamiek. Dat proces is in volle gang en de gevolgen zullen niet uitblijven. Het leidt tot grote onzekerheid, zoals het Sociaal-Cultureel Planbureau regelmatig in zijn *Burgerperspectieven* signaleert. Onzekerheid die zich overigens niet beperkt tot de lager opgeleiden: ook veel hoger opgeleiden worden geconfronteerd met tijdelijke contracten en onzekere arbeidsmarktperspectieven.

Het heeft in de PvdA in de afgelopen tijd niet ontbroken aan fundamentele beschouwingen over deze ontwikkelingen. Asscher, Samsom en anderen zijn bij meerdere gelegenheden ingegaan op de vraag hoe de sociaal-democratie zich moest verhouden tot de fundamenteel veranderde omstandigheden, met een andere industrie, andere arbeidsverhoudingen en nieuwkomers. Aan aandacht voor het thema heeft het dus niet ontbroken. Maar het sloeg niet aan, het werd geen wenkend perspectief. Er gebeurde iets anders. In de praktijk van alle dag verbonden de kiezers de PvdA met de bezuinigingen en de tekorten in de zorg en het onderwijs.

En waar de partij steeds zegt te staan voor een sterke overheid, steunden we in de Tweede Kamer voorstellen tot privatisering. Laatstelijk weer met het voorstel tot privatisering van het bouwtoezicht; met de Omgevingswet is de samenhang en kwaliteitsbewaking in de ruimtelijke ordening weggeorganiseerd. De motivering van de verhoging van de AOW-leeftijd voor zware beroepen; het tekort aan goede sociale woningen; de afbouw van sociale werkvoorziening in bepaalde regio's, het werd allemaal niet begrepen. Een goed bedoelde decentralisatie van de zorg werd in de praktijk vooral als een bezuinigingsoperatie ervaren. Het zijn slechts voorbeelden die de spanning weergeven tussen beginselen, strategie en programma en het beleid van alle dag.

Zijn we in staat en willen we mensen in een moderne en dynamische economie, nog enige vorm van bestaanszekerheid bieden en zo ja, hoe dan?

Dit raakte in de kern de geloofwaardigheid van de PvdA. Een beeld dat in verkiezingstijd pijnlijk werd bevestigd toen de top van de partij niet echt ging staan voor de concrete resultaten van vier jaar regeren, maar voortdurend betoogde wat er meer en anders moest gebeuren. Alle hoop was gevestigd op de slogan 'we zijn uit de crisis', maar dat werkte niet. We hebben onvoldoende duidelijk gemaakt waar het beleid door ons toedoen is bijgesteld. In die sfeer klonk onze kritiek op de neoliberale samenleving bepaald niet geloofwaardig. Evenmin het pleidooi voor een sterkere regie van de overheid. Hoe kan het ook anders, na een jarenlange praktijk van afbouw van de overheid en verlies van competente krachten? Met als uitkomst een zichtbaar onvermogen om als overheid complexe projecten op gebied van bijvoorbeeld IT en infrastructuur op een kwalitatief hoog niveau te realiseren.

De PvdA liet het toe en bood geen overtuigende weerstand. Daarnaast hebben veel burgers het gevoel dat niemand eigenlijk nog werkelijk zicht heeft op het geheel. Wat is de macht van de door mij gekozen regering eigenlijk nog, in deze tijd van mondialisering? En wat is eigenlijk de macht van mijn baas, die ook maar afhankelijk is van krachten die hij zelf allang niet meer onder controle heeft? Zij weten het allemaal net zo min als ik maar intussen hebben zij, de elite, het wel goed voor elkaar, terwijl ik totaal op mezelf ben

Wim Meijer & Margriet van Lith *Maak je naam waar, PvdA*

aangewezen. En zo gesteund als de mensen zich in de eerste decennia na de oorlog voelden door de overheid en door allerlei collectieve voorzieningen, zo in de steek gelaten voelen ze zich nu.

Onzekerheid en ontbrekende controle

En daar komen we bij twee kernvragen van dit moment en daarmee bij cruciale uitdagingen voor de PvdA. Zijn we in staat en willen we mensen in een moderne en dynamische economie, nog enige vorm van bestaanszekerheid bieden en zo ja hoe dan? En hoe gaan we om met het vraagstuk van de zeggenschap – wie heeft het eigenlijk voor het zeggen? En wat is nog de rol van de overheid?

Laten we daarmee beginnen, met de rol van de overheid. De afgelopen decennia is die rol, zoals hierboven reeds betoogd, door verzelfstandiging en privatisering van taken behoorlijk uitgehold ten gunste van de markt. Terugkijkend moeten we vaststellen dat de PvdA in die periode een kans heeft gemist. In plaats van mee te gaan in de mode van privatisering en verzelfstandiging had de PvdA toen het initiatief moeten nemen om de verzorgingsstaat te hervormen, de overheid te revitaliseren. Beide gebieden horen immers tot de kroonjuwelen van de sociaal-democratie.

Het afschudden van ideologische veren kan bevrijdend zijn, zei Kok in zijn inmiddels bijna beruchte Den Uyl-lezing van 11 december 1995 – en dat is ook zeker zo. Maar dan moeten er wel nieuwe veren voor in de plaats komen. Daarin zijn we te kort geschoten. En dat terwijl daar juist in de jaren van het premierschap van Wim Kok alle ruimte voor was. De Nederlandse economie bloeide; iedereen kreeg meer te besteden en het opleidingsniveau steeg, steeds meer jongeren stroomden in in het hoger onderwijs, steeds minder verlieten de school zonder diploma. De missie van de PvdA leek te slagen. Juist dat had het moment moeten zijn om na te denken over hoe het nu verder moest, hoe de PvdA een doorstart kon ma-

ken, zich nieuwe ideologische veren kon aanmeten. We hadden het begrip publieke ruimte opnieuw moeten definiëren: wat delen we gemeenschappelijk en hoe beheren we dat gebied? Welke alternatieven zijn er, welke andere publieke vormen?

We hadden bijvoorbeeld na kunnen denken over vormen van zelfbeheer en het idee van de sociale onderneming waarin burgers een controlerend belang dragen. Met uitzondering van het initiatief Samsom over de coöperatie valt er weinig te melden. Het leeft kennelijk niet. Terwijl het rapport *Van Waarde* van de WBS uit 2013 daar nu juist alle aanleiding toe heeft gegeven. Deze studie ontwikkelde op fundamenteel niveau nieuwe uitgangspunten voor het democratisch-socialisme. Maar dat moet een vertaling en invulling krijgen in de dagelijkse politiek. Die verbinding is echter onvoldoende gemaakt. Dat eigen ideologisch perspectief op wat van waarde is, is onvoldoende ontwikkeld, waardoor er ook steeds ruimte is ontstaan voor opvattingen waarin alles wordt uitgedrukt in termen van geld, rendement en winst.

We zagen hoe de privatisering van de publieke ruimte hand over hand toenam. De markt is steeds verder opgerukt in domeinen als zorg, sociale woningbouw, mobiliteit en energie; sectoren die in het verleden het karakter van een nutsvoorziening hadden, met een sterke rol voor de overheid. Soms was kostenbesparing het argument, dan weer werden de voordelen van de efficiency van de markt breed uitgemeten. Ook de Europese regels op het gebied van marktordening in de publieke sector hebben die ontwikkeling sterk bevorderd. Bij zeer belangrijke nutssectoren als het spoorbedrijf en de energieondernemingen werd een rigoureuze splitsing doorgevoerd tussen infrastructuur en dienstverlening, waarbij het domein van de dienstverlening het speelveld werd van de commercie. Het werd allemaal markt met de overheid op afstand en de burger als klant. Het sociaal-democratisch alternatief was afwezig.

Wim Meijer & Margriet van Lith *Maak je naam waar, PvdA*

En zo zijn we nu dan aangeland in een samenleving waarin mensen het gevoel hebben dat ze niet zoveel meer te verwachten hebben van de invloed van de overheid en dat ze in hoge mate aan zichzelf zijn overgelaten. Met een merkwaardige paradox, de idee dat de overheid steeds minder voor je doet, maar zich tegelijk wel meer met je bemoeit. Ingeikkelde regelingen en beleidstaal, bureaucratisch gedrag, het creëert allemaal afstand tussen de overheid en de burger. Globaal gezien is de welvaart in ons land nog steeds groot – we staan nog steeds in de top 3 van Europa. Maar voor grote groepen mensen geldt dat de onzekerheid over de toekomst diep ingrijpt in hun bestaan. Heb ik volgend jaar nog wel werk? Kan ik hier blijven wonen? Kan ik de studie van mijn kinderen betalen? Sta ik er alleen voor of kan ik ergens op terugvallen?

De opdracht

En hier raken we de kern van de opdracht van de sociaal-democratie: de zorg voor en waardering van arbeid en, daarvan afgeleid, bestaanszekerheid. Wie zoekt naar authenticiteit – de kernwaarde – in de geschiedenis van de sociaal-democratie vindt maar één antwoord: arbeid in de brede betekenis van het woord. Arbeid als bron van materiële zekerheid, vooruitkomen in het leven, maar ook van zingeving, van ontwikkeling en emancipatie, van sociale samenhang. Arbeid als verbinding tussen mens en samenleving. Het samenbindende, zinvolle en solidaire beginsel voor zowel individu als maatschappij.

Een eeuw sociaal-democratie laat zien welke strijd er is gevoerd voor verbetering van het lot van miljoenen mensen, maar ook waar die strijd toe heeft geleid: een fundamentele verbetering van levensomstandigheden voor grote massa's. In die zin is arbeid en alles wat daarmee is verbonden de kernopdracht van de sociaal-democratie. Elke aanzet tot vernieuwing van beginselen en programma zal invul-

ling moeten krijgen vanuit die visie op de betekenis van arbeid.

De tijd van grote collectiviteiten van industrie- of handarbeiders ligt achter ons en de arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door toenemende specialisatie en fragmentatie, waarbij de sociale samenstelling van het legioen werkers ingrijpend is veranderd. De arbeidsmarkt verandert voortdurend van karakter. Maar ook vandaag vervult arbeid een centrale rol in het leven van miljoenen mensen. En nog steeds bestaat de inkomensafhankelijke werker, met de onzekerheden van deze tijd. En daarop moet de PvdA zich in de allereerste plaats richten.

Wat zijn onze oplossingen en plannen voor een duurzame ontwikkeling van de welvaart, wat is ons verdienmodel? En wat zijn onze ideeën over arbeid in een post-industriële, moderne samenleving? Voor die opgave is de partij opgericht. Ze ontleent er haar naam aan. Daarop is ze aanspreekbaar, daar zal ook haar toekomstige bestemming moeten liggen. Identiteit, de ziel van een beweging, en wervingskracht zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Vanzelfsprekend moet een politieke partij over veel onderwerpen een standpunt innemen – zoals duurzaamheid, immigratie en integratie, zorg, onderwijs, internationale betrekkingen – maar de identiteit van de sociaal-democratie is in de kern verbonden met de wereld van de arbeid en alles wat daarvan is afgeleid.

Arbeid onder spanning

Wat is nu de situatie van de factor arbeid in Nederland? Een van de verschijnselen – tevens een van de voornaamste factoren in de afnemende bestaanszekerheid – is de enorme groei van flexibele banen. De werkgevers schreeuwen om meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt, met als argument dat we alleen op die wijze concurrerend kunnen blijven. Maar de prijs die daarvoor wordt betaald is hoog. Er is sprake van een groeiende kloof op de arbeidsmarkt tussen groepen werknemers met contractuele

Wim Meijer & Margriet van Lith *Maak je naam waar, PvdA*

zekerheid en de flexwerkers die verkeren in een positie van permanente onzekerheid.

Die discriminatie neemt steeds hardere vormen aan. Er groeien generaties op die nog nimmer een vaste baan hebben gehad, onbeschermd zijn tegen arbeidsongeschiktheid en waarvoor geen voorziening voor de oude dag wordt opgebouwd. We kunnen nu al voorspellen dat als we hier niets aan doen er een enorm sociaal probleem wordt opgebouwd dat over enkele decennia in volle omvang zichtbaar en voelbaar zal worden. Vanuit een gezichtspunt van sociale rechtvaardigheid is dit een ernstige vorm van marktfalen; het kapitalisme heeft kennelijk niet het zelfregulerend vermogen om deze groeiende ongelijkheid te corrigeren.

Natuurlijk zijn risico's rond baanzekerheid voor een deel onvermijdelijk: de wereld van de jaren vijftig komt niet meer terug en partijen die suggereren dat dat wel zo is, draaien de kiezer een rad voor ogen. De opdracht is om de betekenis en ruimte voor meer zekerheid in een onzekere omgeving te doordenken. Niemand kan voorspellen hoe de arbeidsmarkt er over pakweg twee decennia uit zal zien, maar we kunnen wel verschillende scenario's verkennen. Sterker, het is onze opdracht om te onderzoeken wat de bedreigingen zijn en hoe wij daarop willen reageren.

Als de arbeidsmarkt vraagt om meer flexibiliteit, dan moet daar op andere terreinen meer zekerheid tegenover staan. Het heeft geen zin te strijden tegen de noodzaak van meer flexibiliteit, maar wel tegen wat die flexibiliteit voortbrengt aan rechteloosheid en bestaansonzekerheid. De essentie van wederkerigheid – een grondbeginsel in de verzorgingsstaat – moet in deze tijd opnieuw inhoud krijgen. In de praktijk betekent dat: zorg voor een goed pensioen, een goede regeling bij ziekte en arbeidsongeschiktheid en vooral: scholing. Bij voorkeur in contracten tussen werknemers en werkgevers, maar anders via wet- en regelgeving.

De sociaal-democratie heeft een grote bijdrage geleverd aan de na-oorlogse opbouw

van de verzorgingsstaat. Het is een deel van ons erfgoed. En dat verplicht ook tot een voortdurende kritische houding en tot evaluatie van de ingezette middelen. Zelfgenoegzaamheid is in dit opzicht de grootste vijand van de sociaal democratie, ook als het om haar eigen schepping gaat. Daarom moeten we ons juist inzetten voor modernisering van die verzorgingsstaat. Als de factor arbeid aan zulke enorme veranderingen onderhevig is, dan moeten we zorgen dat de verzorgingsstaat daar ook bij aansluit. Flexibele contracten, tijd- en plaats-onafhankelijk werken in combinatie met zorgen en leren – het vergt veel van het vermogen tot beslissingen nemen, tot improvisatie en zelfregie bij de werkenden. En dat kan niet iedereen. Naast – of zelfs in plaats van – de aloude scheiding tussen de *have's* en de *have not's* zien we de scheiding tussen de *can's* en de *cannot's*, tussen de mensen die het tempo bij kunnen houden en de mensen die dat niet lukt. Die scheiding los je niet op met een toeslag of financiële compensatie.

Daarnaast zien we hoe de arbeidsmarkt steeds meer gekenmerkt wordt door de noodzaak van regelmatige wisselingen van beroep, een groter risico op werkloosheid en het verdwijnen van functies. Ook daarop zijn de arrangementen van de klassieke verzorgingsstaat niet ingericht. Maar duidelijk is wel dat mensen de risico's van snelle technologische veranderingen niet individueel kunnen dragen. In een wereld waarin mensen konden kiezen voor een beroep voor het leven, was de werkloosheidsverzekering een voorziening voor tijdelijke uitval van de vraag in de economie. In een wereld waarin mensen verschillende keren in hun leven compleet van beroep moeten veranderen gelden andere omstandigheden.

Het pleidooi voor de verschuiving van een 'compenserende' naar een 'preventieve' verzorgingsstaat, met nadruk op verhoging van competenties en adaptief vermogen, is niet van gisteren. Verschillende onderzoekers, van Anton Hemerijck tot Paul de Beer en Frank Vandenbroucke schrijven al jaren over de

Wim Meijer & Margriet van Lith *Maak je naam waar, PvdA*

noodzaak van een verschuiving van een verzorgingsstaat oude-stijl naar een sociale investeringsstaat, die op grote schaal investeert in scholing, training, kinderopvang en zorg. Het uitgangspunt moet zijn: je werkt of je bereid je al lerend voor op een nieuwe functie. En precies daarom moeten werk en opleiding worden samengebracht in een nieuw stelsel, waarvan ook de bestaande

werkloosheidsvoorzieningen deel uitmaken.

Daarnaast moeten we kijken naar de factor arbeidsduur in deze tijd van automatisering. In de jaren zestig van de vorige eeuw schetste de Franse futuroloog Jean Fourastie een toekomstperspectief van 40.000 uren arbeid in een mensenleven in 2050. Gegeven de ontwikkelingen in de laatste halve eeuw liggen we behoorlijk op schema – en dat gaat nog wel even door, waarbij we ook geconfronteerd worden met sectoren in de economie waarin ‘baanloze’ groei de trend wordt. In sommige sectoren – bijvoorbeeld in de financiële dienstverlening – is de vermindering van de werkgelegenheid in volle gang. Begrijpelijk dat in dat kader ook de discussie over het basisinkomen weer bovenkomt, als mogelijke remedie in een tijdperk waarin werk niet meer voor iedereen is gegarandeerd. Maar het hebben van een baan heeft niet alleen economische betekenis. Werk is, zoals hierboven ook is beschreven, zeker zo belangrijk als mogelijkheid tot ontwikkeling, participatie en sociale contacten. Dat los je met een basisinkomen niet op. Daar komt bij dat invoering van het systeem op grote schaal vele tientallen miljarden gaat kosten.

Bovendien moeten we ervoor waken dat het streven naar een basisinkomen geen valkuil wordt: een betrekkelijk lage financieel aanvulling op het systeem van kleine flexibele banen. Vanuit zowel inkomens- als uit arbeidsmarktperspectief een buitengewoon ongewenste uitkomst. Wat nog veel belangrijker is: er zijn nog vele nuttige en nodige taken op terreinen als zorg, veiligheid en toezicht en beheer van de publieke ruimte, waarvoor noch de markt noch de overheid nu de midde-

len wil inzetten. Kortom, wij moeten het van gerespecteerde en eerlijk betaalde banen met een goede rechtspositieregeling hebben.

De afnemende bestaanszekerheid zoals hiervoor geschetst is een grote bedreiging voor een rechtvaardige en solidaire samenleving. Die bedreiging wordt nog versterkt door het scherp toenemende verschil in bedrijven tussen de positie van enkelen aan de top en de grote groep werknemers. De groei van de vermogens in ons land is in de laatste decennia spectaculair geweest. Dan hebben we het toch vooral over de vermogende burgers en bedrijven. De ontwikkeling van de lonen blijft daarbij sterk achter. Bovendien weten sommige bedrijven zich zo te structureren dat ze snel kunnen groeien zonder verplichtingen naar grote groepen werknemers. Voor een beperkt aantal mensen worden garanties gereserveerd – en bonussen – maar verder kiezen bedrijven voor het vrijspelen van kapitaal door besparing op arbeid en overhead. De werknemers blijven zowel financieel als in bestaanszekerheid steeds meer achter op de top. En als robot en automatisering menselijke arbeid in toenemende mate gaan vervangen dreigt een situatie waarbij geld en macht nog meer in handen komt van een kleine en machtige elite.

De positie van de factor arbeid is dus de laatste decennia onmiskenbaar verzwakt. Dat geldt niet alleen voor de hierboven genoemde verslechtering van de rechtspositie maar ook in de vermindering van de organisatiegraad bij de vakbonden. En dan spreken we nog niet eens over de verdeling van het nationaal inkomen: het aandeel van de lonen is over een reeks van jaren ten opzichte van het winstinkomen scherp gedaald – van elke verdiende euro gaat nu 73 cent naar werknemers, terwijl dat in 2013 nog 78 cent was en halverwege de jaren negentig zelfs 81 cent. De machtsverhoudingen tussen werkgevers en werknemers in de markt lijken duurzaam uit balans.

Aan de kracht van de bedrijven ligt het niet. Veel bedrijven maken forse winsten: in het eerste kwartaal van 2017 liep de bruto-

Wim Meijer & Margriet van Lith *Maakje naam waar, PvdA*

winst van de Nederlandse bedrijven op tot 56,7 miljard euro. Maar wat gebeurt er eigenlijk met die winst? En dan met name met dat deel van de winst van een bedrijf, dat na aftrek van de vergoeding van de aandeelhouder en een verantwoorde reservering voor toekomstige investeringen over blijft? Dat vindt de afgelopen jaren voornamelijk een bestemming in drie richtingen: de aankoop van eigen aandelen, een superdividend voor de aandeelhouder en riantе bonussen voor het management. Daar zit iets fundamenteel fout. Want de resultaten van een onderneming komen niet alleen tot stand door bijdragen van het management en de aandeelhouder, maar evenzeer door de inspanningen van de werknemers. En dus behoren zij mee te delen in de overwinsten.

Het is de eerste opgave voor de sociaal-democratie om de posities van werknemers over de gehele linie te versterken – via sociale bescherming en goede regelgeving, maar zeker ook in onderwijs en opleiding

Wat nodig is, is een wettelijk recht dat de vakbeweging in staat stelt om te onderhandelen over het aandeel van de werknemers in de overwinst en de bestemming daarvan. Van wie is de onderneming? Van ons, zegt de aandeelhouder. Ook een beetje van ons, denkt het topmanagement als rechtvaardiging van de claim op opties en bonussen. Voor de grote groep werknemers geldt in veel gevallen nog steeds het oude Engelse adagium ‘asked hands’ en dat betekent in de praktijk: geringe zekerheid en weinig inspraak. Het meest duidelijk wordt

dit op het terrein van de bedrijfsovernames. Onder het motto ‘de markt regelt het zelf’ zien we bizarre vormen van groei- en overnameambities. Er is als het ware een handel in kastromen op gang gekomen, waarin efficiency en rendement leidend zijn ten koste van belangen van klanten en medewerkers. In het perspectief van duurzaam ondernemen is dit onhoudbaar. Het kapitalisme loopt ook hier tegen zijn eigen grenzen en er zullen nieuwe limieten moeten worden gesteld.

Links staat voor een grote opgave

Er wordt regelmatig betoogd – vooral als een soort bezweringsformule – dat het tijdperk van de links-rechts tegenstellingen voorbij is, maar het tegendeel lijkt dus eerder waar. Als we kijken naar de actuele situatie in de verhouding arbeid en kapitaal, verdeling van de vermogens, zeggenschap over eigendom van productie en dienstverlening, rechtszekerheid van grote groepen werknemers, dan is die tegenstelling nog volop aanwezig. De links-rechts tegenstelling raakt wel op de achtergrond als we de verschillen niet meer zien en benoemen. Dat is de kern van de huidige situatie waarin wij zijn beland.

Het geldt niet alleen de sociaal-economische verhoudingen, zoals hiervoor al betoogd, maar ook de verdeling van de voorzieningen van de verzorgingsstaat. In de gezondheidszorg hebben sommige groepen in de bevolking zeven tot tien jaar minder levenskansen dan het gemiddelde en in het onderwijs zien we dat kinderen op basis van hun herkomst achterblijven in ontwikkelingskansen, waardoor achterstand ‘erfelijk’ wordt.

Het is de eerste opgave voor de sociaal-democratie om de posities van werknemers over de gehele linie te versterken – via sociale bescherming en goede regelgeving, maar zeker ook in onderwijs en opleiding. In het recente verkiezingsprogramma van de PvdA wordt de ambitie uitgesproken ‘dat Nederland over tien jaar de best opgeleide beroepsbevolking ter we-

Wim Meijer & Margriet van Lith *Maak je naam waar, PvdA*

reld heeft'. Dat is zeer ambitieus, wervend en de beste bijdrage die de sociaal-democratie kan en moet leveren aan de versterking van de nationale welvaart.

Maar daarnaast staan we voor een opgave die minstens zo wezenlijk is. Politiek – ook sociaaldemocratische politiek – is de afgelopen decennia steeds technocratischer geworden. Het besturen van het land is steeds meer gericht op het fixen van problemen. Maar politiek heeft ook een moraliserende rol. We vinden ook iets van hoe het gaat in de samenleving en van de rol van burgers en overheid. We vinden dat de overheid een belangrijke rol moet spelen in de manier waarop we de samenleving ordenen. We vinden dat de verschillen in factoren als inkomen, bestaanszekerheid, gezondheid tussen groepen niet te groot moeten zijn. We vinden dat mensen niet alleen gelijke kansen moeten krijgen, maar dat je daarna ook wel kunt kijken naar de uitkomsten – wie de geboden kansen niet benut is niet per definitie een luiaard. We mogen van elkaar vragen en verwachten dat we bereid zijn tot burgerschap, ons inzetten voor een ander, gemeenschapszin bevorderen. Die moraliserende rol nieuw leven inblazen is een belangrijke opdracht. Waarbij het aan de sociaaldemocratische politici is om die moraal niet alleen uit te dragen, maar ook vorm en inhoud te geven.

Hoe nu verder met de partij?

Het politieke bestel staat onder druk. Met de middelen waarover ze beschikken kunnen de politieke partijen hun leidinggevende, sturende rol eigenlijk niet meer vervullen. Hier zou een stevige bijdrage uit de overheidsmiddelen tegenover moeten staan voor de versterking van het politieke bestel en de vertegenwoordiging van het publiek belang. Maar er is bijna geen partij die daarvoor durft te pleiten. Het is de treurige paradox in onze parlementaire democratie: het bestel heeft dringend behoefte aan opvoering van de kwaliteit, maar de ver-

antwoordelijke politici laten na de daarvoor nodige middelen te verschaffen.

Maar binnen die politieke-bestelverdrinking ligt er voor de PvdA ook nog een eigen, zeer stevige opdracht. Een politieke partij moet de kenmerken vertonen van het soort samenleving die zij nastreeft. En daar zal de PvdA bij zichzelf te rade moeten gaan, vooral als het gaat om de cultuur van de partij. Te veel naar binnen gericht, niet uitnodigend voor buitenstaanders. Veel symboliek uit een voorbije periode. Qua ledenbestand en vertegenwoordigers: veel bestuurders die nauwelijks nog een afspiegeling vormen van de kiezersgroep die men wil enthousiasmeren. Er is verder nauwelijks ruimte voor een open communicatie met een maatschappelijke omgeving, die de partij toch al meer ervaart als een 'zender' van boodschappen in plaats van een geïnteresseerde luisteraar. Het is allemaal eerder gezegd en geen nieuws. Het zijn waarnemingen die uitvoeriger terug te vinden zijn in evaluaties in de afgelopen decennia – veelal na slechte verkiezingen – van de PvdA. Vaak scherpe analyses van het politieke optreden en aanbevelingen voor verbeteringen. Maar waarom verandert er zo weinig? Waar zitten de weerstanden? Is het onmacht? Het antwoord op die vraag is de eerste stap naar herstel.

Beter aansluiten bij de tijdgeest is de opdracht. Dat geldt ook als het gaat om een minder centralistische en verticale structuur. Er moet veel meer geïnvesteerd worden in sterke lokale en regionale initiatieven, in verbinding met die delen van de samenleving, waar we de grootste veranderingen beogen: het bedrijfsleven, de kenniswereld, de sociale woningbouw, de zorg en het onderwijs. Aan de basis van de samenleving zal de potentiële achterban in beweging moeten komen. Daar zal de partij zich in belangrijke mate opnieuw moeten uitvinden; zowel naar inhoud als in bestuurskracht. Dat lukt alleen als er voor die lokale inspanning oprechte belangstelling en steun uit de top van de partij komt. Dat ver-

Wim Meijer & Margriet van Lith *Maakje naam waar, PvdA*

eist inzicht in het belang van een lokale revival, maar vooral belangstelling voor het wel en wee van mensen.

Het verlies aan lokale bestuurskracht is op lange termijn zeer bedreigend voor de positie van de PvdA. Dus het herstel begint aan de basis – of het begint niet. Lokale initiatieven moeten aangemoedigd en gefaciliteerd. Daarbij moeten we ook analyseren welke het antwoord moet zijn op de lokale partijen. Zo'n analyse kan helpen om meer begrip te krijgen voor het politieke proces in een decentrale en meer individualistische omgeving. Het kan helpen bij het vinden van de goede selectie van vertegenwoordigers in bestuursorganen als de gemeenteraad. Vanuit de vraag: representeren zij en maken zij herkenbaar deel uit het electoraat dat wij willen bereiken?

Ook zou de PvdA weer moeten investeren in het sociale verband dat een partij vormt. Reorganisaties in de laatste decennia hebben er veelal toe geleid dat de centrale rol van de partij werd versterkt. Daardoor is ook veel verloren gegaan. Samenkomen met burgers, kleinschalige activiteiten met elkaar organiseren. Ruimte voor het vertellen van 'verhalen' en ervaringen uit het leven delen. Weg van het beeld van de PvdA als een partij voor politieke carrières, voor mensen die de zaken en problemen beoordelen langs de meetlat: wat betekent dit voor mijn positie, mensen die tactisch en strategisch denken en niet ideologisch. Het gaat er juist om het ideologisch profiel van de partij verder te verdiepen en aan te scherpen. Als context voor het ontwikkelen van sociaal-democratische politiek met een krachtige uitstraling. Maar ook als eigen visie op mens en maatschappij tegenover het hedendaagse opportunisme en populisme.

Na de machtsvraag

Het debat over de progressieve samenwerking loopt al langer dan een halve eeuw. Het is er maar niet van gekomen, maar dat laat onver-

let dat er steeds weer hoopvolle en verwachtingsvolle verklaringen over worden afgelegd. Verklaringen waar ook een opportunistisch tintje aan zit, want een partij die het voor de wind gaat heeft even minder belang bij samenwerking dan een partij die denkt dat de alliantie haar helpt om uit het dal te komen. Maar een ding is duidelijk: in zo'n zich voort-slepend proces zal het idee van progressieve samenwerking steeds meer aan geloofwaardigheid verliezen.

We moeten ook nuchter zijn: er zijn grote verschillen tussen de potentiële partners van een progressieve samenwerking. Misschien nog niet zo zeer programmatisch, maar vooral in sociale samenstelling en cultuur. We moeten verder het onderscheid blijven maken tussen politieke ideeënvorming en politieke machtsvorming – en voor die laatste zijn er meer alternatieven dan de vorming van een grote progressieve partij. Mensen die meteen na de verkiezingsuitslag hebben geroepen: 'Laten we maar fuseren met Groen-Links', dat is vooral Grote Stappen Gauw Thuis. Zo snel kan het niet gaan; vertrouwen is de basis van samenwerking en vertrouwen moet groeien.

Wat dat betreft zouden we een voorbeeld kunnen nemen aan de manier waarop het Des Indes-beraad tussen vertegenwoordigers van de PvdA, VVD en D'66 in de jaren tachtig zijn voorbereidend werk heeft gedaan voor het eerste Paarse kabinet. Als volgende stap zouden we ons bijvoorbeeld kunnen voorbereiden op een stembusakkoord op hoofdlijnen als gemeenschappelijke programmatische inzet bij de volgende verkiezingen. Met als opgave, net als in de jaren zeventig: we regeren samen, op basis van dit gezamenlijke programma, of we regeren niet. De werking ervan zal van grote betekenis zijn in de onderlinge samenwerking, maar ook voor de machtsverhoudingen in het parlement.

Sinds de juichkreet 'Hier de partij van de Arbeid!' waarmee de partij op 9 februari 1946 gelanceerd werd heeft de geschiedenis van de

Wim Meijer & Margriet van Lith *Maak je naam waar, PvdA*

PvdA zich gekenmerkt door grote hoogten en diepe dalen; volgens vele commentatoren is zij thans op haar dieptepunt aangekomen. Wie zal het zeggen? Een ding is duidelijk. Als we morgen hetzelfde doen als gisteren, dan krijgen deze commentatoren gelijk. De sociaal-democratie staat dus voor een grote, meer-voudige opgave: een centrale rol voor de factor

arbeid in de inhoud en een sterke heroverweging van de machtsvraag. Niemand kan met zekerheid zeggen dat de PvdA de huidige situatie overleeft. Maar laten we ons spiegelen aan de fases in het leven van de slang. Zo nu en dan stroopt hij de huid volledig af. Maar hij behoudt het lichaam.

—advertentie—

HELEEN DE CONINCK, MENNO HURENKAMP,
LIEKE MELSEN & HANS OPSCHOOR (RED.)

ROOD- GROENE POLITIEK VOOR DE 21^e EEUW

EEN PACT TUSSEN GENERATIES

vangennep amsterdam

ISBN 9789461644534 | PAPERBACK | 424 PP. | €22,50 | NU VERKRIJGBAAR

—advertentie—

MONIKA SIE DHIAN HO, RENÉ CUPERUS &
ANNELIES PILON (RED.)

OVER DE GRENS

DE VLUCHTELINGEN
CRISIS ALS REALITY
TEST

vangenep amsterdam

Met prachtige fotoreportages van Werry Cronel!

ISBN 9789461644206 | PAPERBACK | 416 PP. | €24,90 | NU VERKRIJGBAAR

Klaar met politiek. Het participatie-evangelie van Wallage en Plasterk

Verworvenheden als de representatieve democratie, serieus openbaar bestuur en een verantwoordelijke overheid komen in het nauw nu steeds meer lokale politici ruim baan maken voor ‘burgerkracht’ en ‘burgermacht’. Annemarie Kok beschouwt de PvdA-ers Jacques Wallage en Ronald Plasterk als hoofdwegbereiders van deze in haar ogen onzalige ontwikkeling.

ANNEMARIE KOK

Publicist en docent ‘publieksgericht schrijven’ aan de faculteit wijsbegeerte van de Rijksuniversiteit Groningen

Zonder enige politieke of ambtelijke ophef voltrekt zich in Nederland sinds enkele jaren een radicale verbouwing van de democratie. Het klinkt onwaarschijnlijk, maar helaas is het wel waar: van onze vertegenwoordigende organen is in elk geval de gemeenteraad zijn leven niet meer zeker. Onder meer zelfbestuur voor kleine gemeenschappen van burgers wint namelijk snel terrein.

Voor alle duidelijkheid: het zijn niet de burgers die massaal hebben gevraagd om extra inspraak en publieke taken. Onder bestuurders echter is het enthousiasme voor meer directe invloed ‘van onderaf’ groot en dit vertaalt zich in toenemende mate in opmerkelijke werkwijzen rond lokale beleids- en besluitvorming. Niet langer is het vanzelfsprekend dat de gemeente het voortouw neemt in visievorming en besluit welke kant het op gaat met dorp, stad, zorg en wijk. Steeds vaker wordt dat

(mede) overgelaten aan een buurtcoöperatie of burgerpanel, op basis van ‘loting’.

Aan de kiezer die het ondertussen even gek als zorgelijk vindt dat het in gemeenten bergafwaarts gaat met representatief bestuur, dringt de volgende vraag zich op: hoe zijn we toch in dit ‘weg-met-ons’-verhaal verzeild geraakt? Het lijkt wel of heel bestuurlijk Nederland zo langzamerhand meent dat er niets boven ‘burgerkracht’ gaat, oftewel: dat een actieve politiek en overheid niet langer voorwaarden zijn voor prettig, menswaardig samenleven, maar ‘ware democratie’, sociale binding en emancipatie slechts hopeloos in de weg staan. In dit stuk wil ik laten zien via welke kanalen de zelfaversie binnen het openbaar bestuur zich manifesteert en vermeerderd, waar die aversie mogelijk vandaan komt en waarom ik (als gewone staatsburger) met deze mentaliteit grote moeite heb.

'Voorhoede-gemeenten'

Een kleine reconstructie leert dat uitgerekend (ex-)politici van PvdA-huize een sleutelrol hebben vervuld in het verspreiden van het geloof in sociale en bestuurlijke zelfredzaamheid van 'de samenleving'. Zo kunnen we om te beginnen niet heen om verantwoordelijk demissionair PvdA-minister Ronald Plasterk van Binnenlandse Zaken (BZK) die de geschetste vernieuwing van de democratie over het land heeft uitgerold. Dit deed hij vooral via de Vereniging Nederlandse Gemeenten. Zo is het VNG-team Democratic Challenge sinds 2015 belast met het bevorderen van zoveel mogelijk experimenten met lokaal bestuur. Aan plaatsen die hoog scoren op 'participatieve democratie' verleent dit team de eretitel 'voorhoede-gemeente'.

Ook SCP-directeur Kim Putters is een fervent hervormer van maatschappij en rechtsstaat. Vorig jaar zomer bepleitte hij in *NRC Handelsblad* een 'nieuw sociaal contract' dat zich kenmerkt door 'minder politiek' en méér burgerparticipatie, of, zoals hij het noemt: 'maatschappelijke democratie'. 'Organiseer zoveel mogelijk beslismacht dichtbij', riep hij de politiek op.

Putters' opvattingen zijn terug te voeren op een al decennia heersende vrees (in alle politieke kringen) dat de samenleving op het punt staat uit elkaar te vallen: doorgeslagen individualisme, gebrek aan fatsoen en 'tweedelingen' van allerlei aard zouden de samenhang van ons land bedreigen. Het versterken van de sociale cohesie was daarom een van de beleidsdoelen van de 'participatiesamenleving', ook wel 'doe-democratie' geheten. In dit nieuwe post-verzorgingsstaat maatschappijmodel van Rutte 2 treedt 'de burger' op als 'co-bestuurder' en als 'co-producent van publieke waarde'.

Professionele politiek kwam óók in het verdorven hoekje door het lawaaiige anti-elitaire populisme dat ons land sinds vijftien jaar teistert. Een tamelijk wijdverbreid journalistiek cynisme heeft het aanzien van politici eveneens geen goed gedaan. 'Onder Haagse journalisten

is het [goed gebruik] om ervan uit te gaan dat je draait en onwaarheid spreekt,' schreef Femke Halsema in haar memoires (2015).

Illustratief voor de neiging van gezagsdragers om hun bestaande democratische verantwoordelijkheden los te laten, is het eind 2016 opgerichte Code Oranje, een politiek bonte stoet burgemeesters, wethouders en raadsleden onder leiding van PvdA-bestuurder Bert Blase. 'Herontwerp - in hoog tempo - de democratie, met de aanwezige kracht uit de samenleving!' is de slagzin van dit gezelschap. Het wil gemeenteraadsverkiezingen vervangen door loting en ook het nationale bestuur met grote spoed vernieuwen. Volgens Blase (in *Trouw*) staat Maurice de Hond te 'trappelen' om debatten in de Tweede Kamer 'digitaal te verbinden met de opinies op straat'.

Overigens dringt ook een beperkte groep burgers aan op sterke uitbreiding van zeggenschap. Participatieprofessionals, zo worden zij in de vakliteratuur soms genoemd. In eigen kring heten ze kantelaars, stadmakers, ruimtemakers. Hun uitvalsbasis is het Amsterdamse bottom-up-bolwerk Pakhuis de Zwijger dat eerder dit jaar een bijeenkomst met de titel 'How to hack representative democracy' programmeerde. Dit centrum ontvangt subsidie van BZK voor een website over 'steden in transitie' en werkte samen met Code Oranje.

'Verticaal' bestuur als vloek

Al met al zijn dus heel wat factoren aan te wijzen die bestuurders in de stemming konden brengen voor depolitisering - een ontwikkeling die in 2015 op lokaal niveau nog een extra impuls kreeg door de decentralisatie van sociaal beleid. Gemeenten hebben sindsdien veel extra taken maar juist minder middelen, en kunnen de hulp van 'actieve burgers' dus uitstekend gebruiken.

Hoofdwegbereider van een fundamenteel andere samenleving en democratie is echter onmiskenbaar Jacques Wallage die eind juni van dit jaar na acht jaar afscheid nam als voorzitter van de Raad voor het Openbaar Bestuur.

In die hoedanigheid was de voormalige PvdA-politicus een van de ideologen van de zojuist genoemde ‘doe-democratie’.

Als geen ander keerde Wallage zich in de afgelopen jaren tegen wat hij ‘verticaal’ bestuur noemt. Arrogantie viert volgens hem onder zowel nationale als plaatselijke politici hoogtij. Zij doen ‘alsof ze de samenleving aan een touwtje hebben’ en daar moeten moderne mensen niets van hebben, aldus Wallage in publicaties, toespraken, debatten en vraaggesprekken. Met de ‘legitimiteit’ van de volksvertegenwoordiging is het volgens hem dan ook zo goed als gedaan.

Wat betreft de vermeend positieve uitwerking van decentralisaties op de kwaliteit van bestuur geldt hetzelfde: het is niet duidelijk waarop die hoop gebaseerd is

Na eerdere ROB-rapporten met deze strekking, zoals *Vertrouwen in democratie* (2010) en *Loslaten in vertrouwen* (2012) was het in juni van dit jaar tijd voor de publicatie *Democratie is méér dan politiek alleen*. Daarin doet de raad uit de doeken hoe semi-overheidsdomeinen zoals zorg en onderwijs democratischer kunnen worden. Waarom ‘meer democratie’ in die sectoren en daarbuiten volgens de ROB beslist niet langer kan uitblijven, wordt toegelicht in het voorwoord:

‘In een geïndividualiseerde samenleving, met een steeds stijgend onderwijsniveau en ongekende beschikbaarheid van informatie willen burgers niet alleen vertegenwoordigd worden, ze willen – zeker ten aanzien van zaken die hen rechtstreeks raken – zelf kunnen beslissen. Zij blijven vertrou-

wen houden in een stelsel van representatieve democratie, maar kijken bijzonder kritisch naar de rol van politici en politieke partijen. Het feit dat democratie in de regel beperkt wordt tot hetgeen zich in de politieke arena afspeelt, verdraagt zich steeds minder met de behoefte van veel mensen zelf het stuur van hun leven in handen te houden.’

Hoezo ‘vijf voor twaalf’?

Of de toestand van onze democratie werkelijk zo onhoudbaar is, en vooral ook: of samenleving en individu ervan zullen opknappen als de burger rechtstreeks bij beleid wordt betrokken, daarover ging het weinig in het maatschappelijke en politiek debat van de laatste jaren. Dat valt onder meer op te maken uit de bijdrage die RUG-hoogleraar Economie van decentrale overheden Maarten Allers recentelijk leverde aan een *liber amicorum* dat Wallage bij zijn vertrek uit de ROB ontving. Allers, tijdelijk lid van dit adviesorgaan, stelt daarin met terugwerkende kracht de vraag waarom ons politieke stelsel eigenlijk op de schop moest. Het antwoord suggereert – nogal pijnlijk voor betrokkenen – dat Wallage c.s. al die jaren onnodig in paniek verkeerden:

‘Het recente verschijnen van tal van publicaties [behalve die van de ROB ook vele andere rapporten, AK] wekt de indruk dat het voor onze democratie, en dan vooral de lokale, 5 voor 12 is. Maar waar precies hangt de klok waarop deze tijd valt af te lezen? Wie op zoek gaat naar harde feiten vindt er eigenlijk niet zo veel.’

Wat betreft de vermeend positieve uitwerking van decentralisaties op de kwaliteit van bestuur c.q. de relatie overheid-burger geldt volgens Allers hetzelfde: het is niet duidelijk waarop die hoop gebaseerd is.

Wie meegaat in de constatering dat het vijf-voor-twaalf-argument van onder meer de ROB dubieus is (dit jaar heeft ook UvA-politicoloog Tom van der Meer hier op gewezen) proeft in het jongste rapport van de raad des te sterker het onderliggende *normatieve*

pleidooi. Dit pleidooi valt uiteen in twee lastig te rijmen opvattingen. De eerste boodschap kwamen we net al tegen, en lijkt een emancipatoire: anno 2017 is het ronduit kleinerend om de samenleving nog langer ‘van bovenaf’ te ordenen; ‘autonome’ mensen wordt op die manier de kans ontzegd ‘zelf’ sturing te geven aan hun leven.

De tweede boodschap is expliciet gericht op herstel van gemeenschapszin:

‘De betekenis van burgers in het vormgeven van de samenleving, zowel politiek als maatschappelijk, is verschaald. Een gevolg van die verschraling is dat het gevoel van eigenaarschap, van publieke verantwoordelijkheid, te weinig aanwezig is. Burgers worden onvoldoende uitgedaagd door maatschappelijke organisaties om zelf, als individu of gezamenlijk, mee te denken, mee af te wegen, mee te beslissen en mee uit te voeren.’

‘(...) de school en de woningcorporatie (...) zijn geen organisaties die diensten aan hun klanten verlenen, maar zijn ten principale gemeenschappen van mensen die met elkaar zijn verbonden. Ze delen met elkaar hun morele eigenaarschap van de school, het appartementencomplex, de portiekflat of de straat en wijk waarin de huizen van de woningcorporatie staan, de zorginstelling et cetera, en zijn dus ook gezamenlijk verantwoordelijk voor het reilen en zeilen daarvan.’

Wij moeten ons dus (weer) onderdeel en ‘eigenaar’ gaan voelen van lokale ‘gemeenschappen’. Wij dienen onze ‘publieke verantwoordelijkheid’ te beseffen en te nemen, en wel dicht bij huis. Het paternalisme dat Wallage c.s. willen vermijden door ons van politiek en overheid te bevrijden, keert aldus terug in de vorm van een inperking van de individuele vrijheid om zelf te bepalen op welke manier en op welk gebied je als burger actief en sociaal wilt zijn.

Binding genoeg

Het ‘horizontale’ gedachtengoed van de ROB (en anderen) leidt inmiddels tot het soort lokale praktijken dat ik eerder noemde. Als bur-

ger ben ik daar zoals ik al liet merken niet gerust op. Daarom publiceerde ik eerder dit jaar het essay *Binding genoeg. De stad en het geheim van aangenaam samenleven*. Om precies te zijn was de vraag die mij bezighield: waarom hoor je zelden dat samenleven in Nederland doorgaans wonderwel sláágt, en dat dit te danken is aan onze rechtsstaat, aan de inspanningen van politici, aan de inzet van vele anderen binnen en buiten het openbaar bestuur, aan individuele vrijheid, aan onze veelsoortige bindingen?

Bestuurders en hun medewerkers in gemeenten, het land en in Europa maken fouten en schieten vaak tekort maar doen dikwijls ook erg hun best om het welzijn van alle mogelijke groepen mensen te bevorderen. En daarin slagen zij in menig opzicht behoorlijk goed. Het zal geen toeval zijn dat Nederlanders zich in onderzoeken telkens opnieuw in grote meerderheid ‘gelukkig’ noemen. De modieuze obsessie met ‘de burger’ die het in veel gevallen beter zou weten dan de politicus, gemeenteambtenaar of schooldirecteur vind ik dan ook bevreemdend en misplaatst.

Afgezien daarvan hecht ik (onder meer op basis van een SCP-rapport uit 2014) geen geloof aan ‘de algemene trend dat veel burgers hun rol als democratisch participant oppakken, of dat in elk geval willen’, zoals de ROB poneert. Naast het aloude vrijwilligerswerk waarin vele Nederlanders meedraaien, en buiten het actieve lidmaatschap van maatschappelijke en politieke organisaties bestaan er heus nieuwe maatschappelijke initiatieven die voorzien in een bepaalde behoefte van een bepaalde groep mensen in een stad, dorp of buurt. Maar niets wijst op een spontane bereidheid onder de meeste burgers om gratis en voor niets op structurele basis over van alles mee te denken, maatschappelijk werk in de buurt te verrichten en/of bestuurlijke verantwoordelijkheid te dragen.

Volgens een jaarbericht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten heeft 81% van de Nederlanders géén ervaring met bottom-up-initiatieven. En: ‘van de wethouders en

gemeenteraadsleden denkt ruim 70% dat burgers graag participeren in lokale besluitvorming. Maar slechts 33% van de inwoners wil dat ook', zo las ik in een recente tekst van Margo Trappenburg.

Zij haalt daarin ook onderzoek aan dat ze zelf met enkele collega's verrichtte (in opdracht van het ministerie van BZK) over de vraag waarom gemeentebesturen 'op aarde zijn'. Het antwoord hierop van zowel niet-participerende burgers als van een aantal bestuurders luidde: om 'de boel bij elkaar te houden', om knopen door te hakken én om politieke keuzes te maken (en die ook als zodanig te presenteren). Bestuurders bestaan, met andere woorden, *in het algemeen belang*. En mij lijkt heel helder dat zij niet *kunnen* besturen wanneer wijzelf gedurende hun ambtstermijn het hoogste en het laatste woord willen hebben.

Politiek als werk

Hier past nog een ander punt van kritiek, namelijk op de veelgehoorde klacht (van ook de ROB) dat de huidige mogelijkheden om burgerschap uit te oefenen beperkt zijn tot eenmaal in de vier jaar mogen stemmen. Die

De roep om meer 'directe' burgermacht staat op gespannen voet met behartenswaardige kenmerken van onze representatieve democratie

voorstelling van zaken miskent dat de unieke leefkwaliteit in ons land - vrede, vrijheid, gelijkheid, welvaart - nu juist te danken is aan de vruchtbare *wisselwerking* tussen tijde-

lijk besturende, eindverantwoordelijke elites én de overige leden van de samenleving die het jaar rond op tal van andere manieren 'meedoen' en desgewenst hun stem kunnen verheffen.

Al dan niet via hun ambtenaren luisteren politici zich in een democratie suf naar alle mogelijke betrokkenen en deskundigen. Daarbij moeten we ons realiseren dat politiek bedrijven een ambacht is, zo leerde filosoof en oud-WRR-lid Gerard de Vries mij. In een democratie moet 'werk' worden verzet, en wel het werk dat nodig is om van een 'veelheid' een 'eenheid' te maken. Politici hebben in ons pluriforme bestel de opdracht uiteenlopende inzichten, belangen en overtuigingen in het vizier te krijgen, af te wegen en om te smeden tot visies en besluiten die op een breed draagvlak kunnen rekenen. Per definitie vallen de uitkomsten van dit proces niet samen met wat individuele burgers 'zelf wilden'. Politiek is in die zin altijd 'indirect'.

Volgens De Vries kan het politieke werk in een democratie bovendien pas naar behoren gebeuren als degenen die ermee belast zijn over een aantal specifieke kwaliteiten beschikken (onder veel meer: zitvles, zelfbeheersing, analytisch vermogen) én als dat werk omgeven is door procedures (zoals verkiezingen) alsmede instituties die agendering van problemen en debat mogelijk maken, de zorgvuldigheid van besluitvorming vergroten en machtsmisbruik tegengaan.

De roep om meer 'directe' burgermacht - 'Stadgers aan de macht' heet de nieuwe politiek in mijn eigen woonplaats Groningen - staat op gespannen voet met deze behartenswaardige kenmerken van onze representatieve democratie. En in de huidige tijd vragen die kenmerken eerder om *aanscherping* dan om *vervaging*, gezien bijvoorbeeld de nu gebrekkige scholing van raadsleden, wethouders en burgemeesters (aldus de ROB!), de enorme macht van digitale technologiebedrijven en de daarmee samenhangende verzwakte positie van onafhankelijke media.

'Een verbonden samenleving'

Het vertrouwen dat bekende sociaaldemocraten en steeds meer lokale PvdA-bestuurders niettemin stellen in burgerkracht en burgerwijsheid resoneert ook in het verkiezingsprogramma *Een verbonden samenleving*. Zette de partij voorheen in op 'spreiding van kennis, macht en inkomen', tegenwoordig houdt zij er een ander, aanmerkelijk waziger doel op na:

'De Partij van de Arbeid kiest nadrukkelijk vóór een verbonden samenleving en tégen versplintering en verharding. Daarom willen wij nadrukkelijk investeren in wat ons bindt. Wij zoeken dat in de kracht van mensen, omdat zij het zijn die van onderop de samenleving kunnen verbinden.'

Of de gevraagde samenredzaamheid maatschappelijke en individuele vooruitgang inhoudt, valt echter te bezien. Het nieuwe samenleven en (lokaal) besturen gaat immers gepaard met grote ingrepen in onder meer thuiszorg, arbeidsreïntegratie en jeugdhulpverlening en wijkbeheer. Wat meer zelf en samen doen in de praktijk (kunnen gaan) betekenen, is zodoende dit: de moderne Nederlandse burger, die doorgaans al op diverse fronten en manieren gestalte geeft aan samenleven, en ondertussen niet zelden aanhangt tegen een burn-out en/of worstelt met dreigend ontslag, met ouderdom, depressie, armoede, echtscheiding of ziekte, wordt met een viervoudige nieuwe taak opgezadeld:

- ▶ meer voor zichzelf zorgen (NB: dit geldt in situaties waarin iemand daarmee juist moeite heeft);
- ▶ structureel omkijken naar hulpbehoevende anderen, ook buiten de eigen vertrouwde kring waarvoor men vaak al het nodige betekent;
- ▶ deelnemen aan ruimtelijke en sociale planvorming én planuitvoering in de eigen leefomgeving. Of om met minister Plasterk te spreken (in een interview op movisie.nl uit 2014): 'Wil je mede bepalen hoe bij jou in de

buurt het park ingericht wordt? Zorg dan dat je op zaterdagochtend je laarzen aan hebt en meehelpt.'

- ▶ invulling geven aan het 'morele eigenschap' van de diverse plaatselijke 'gemeenschappen' (instellingen) waarvan men profiteert.

Mij zegt dit het volgende: dat het ideaal van initiatiefrijke burgers, dat pretendeert de 'leefwereld' van mensen weer centraal te stellen, juist bar weinig rekening houdt met de alledaagse omstandigheden van mensen – of die nu hoger of lager opgeleid zijn. Individuele sociale energie, waarvan nu zoveel wordt verwacht, is een schaars goed, is niet eindeloos aan te boren. En de nu vaak weggehoonde 'systeemwereld', en ook het idee van arbeidsdeling, ving die schaarste juist op.

Een labiele overheid

Het is moeilijk voorstelbaar, vind ik, dat zoveel bestuurders denken dat met name burgers zélf de samenleving en de democratie mooier kunnen maken dan die nu zijn. Zeker de PvdA-ers onder hen zou ik erop willen wijzen dat dit maatschappijmodel veel weg heeft van wat in Engeland onder David Cameron in 2010 werd geïntroduceerd als *The Big Society* (*Big society, small government*, zo luidde de slogan voluit). Die big society, die net als bij ons ook 'big bezuinigingen' inhield, had zeker voor de minder draagkrachtige medemens geen plezierige gevolgen.

Wie, tot slot, eveneens soms aan de Engelsen moet denken als hij naar Nederland kijkt, is Herman Tjeenk Willink. In een bijlage van zijn eindverslag als informateur voor een kabinet-Rutte 3 haalt hij de schrijvende film *I, Daniel Blake* (Ken Loach, 2016) aan, als hij wijst op de gevolgen die steeds meer mensen ook in ons land ondervinden van een al flink labiel geworden overheid (als gevolg van een vertrouwen in marktwerking dat even naïef en kortzichtig is gebleken als het vertrouwen in 'burgers' straks ook zal blijken te zijn):

'Het vrij algemene politieke streven in de afgelopen 30 jaar naar een kleinere en goedkopere centrale overheid heeft bijvoorbeeld per saldo geresulteerd in een aanzienlijke groei van het aantal regels en formulieren (van overheid, semipublieke diensten en private instellingen) waarmee burgers te maken krijgen en waarvan zij vaak het slachtoffer worden'.

En:

'Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor het vertrouwen van de burger in de publieke zaak. Waar departementen en publieke uitvoeringsorganen noodgedwongen hun aandacht en energie intern richten op de uitvoering van reorganisaties en substantiële bezuinigingen, raken burgers onvermijdelijk buiten beeld.'

Aldus maakt Tjeenk Willink treffend duidelijk dat volksvertegenwoordigers en bestuurders

niemand een dienst bewijzen door te bedanken voor een zichtbare, actieve politieke en maatschappelijke rol. Naar mijn idee had het PvdA-verkiezingsprogramma dan ook beter *Een verantwoordelijke overheid* kunnen heten. Die overheid kan natuurlijk niet toveren en hoeft niet alles zelf te doen. Markt, wetenschap en samenleving zijn onmisbaar. Maar alleen het openbaar bestuur is er voor iedereen, wordt in onze democratie geacht publieke belangen te formuleren, in samenhang te bezien en serieus te (laten) behartigen. Als dit door burgers en door politici zelf niet langer zo wordt ervaren en uitgedragen, ja: dan heeft eens in de vier jaar stemmen op een gegeven moment inderdaad weinig zin meer.

- *Binding genoeg. De stad en het geheim van aangenaam samenleven* (Trancity-Valiz, 84 pag.) is verkrijgbaar als boekje en als gratis e-pub/pdf via annemarie-kok.nl.

Grondslagen woonbeleid 2017–2021

Het woonbeleid van het Kabinet-Rutte II is weliswaar grotendeels volgens de lijnen van het Woonakkoord (2013) uitgevoerd, maar een aantal hardnekkige problemen teistert de woningmarkt in 2017. Dat kan en moet anders. Hugo Priemus blikkt vooruit.

HUGO PRIEMUS

Emeritus hoogleraar volkshuisvesting Technische Universiteit Delft

De PvdA is volop medeplichtig aan het woonbeleid dat Stef Blok (VVD) sinds 2013 heeft gevoerd. Dat beleid is vormgegeven en uitgevoerd, grotendeels conform het Regeerakkoord 'Bruggen slaan' (2012) van VVD en PvdA, en het Woonakkoord (2013) van de coalitiepartners met D66, ChristenUnie en SGP.¹

Als we de woonparagrafen van de verkiezingsprogramma's van VVD en PvdA voor de komende regeerperiode met elkaar vergelijken, wordt duidelijk hoezeer het Woonakkoord voor beide partijen een procrustesbed is geweest.

De VVD streeft een verlaging van de liberalisatiegrens na van € 710 tot hooguit € 600 per maand, bij een gelijkblijvende definitie van de doelgroep van beleid. Dat zou een sterk toenevend tekort aan betaalbare corporatiewoningen met een gereguleerde huur betekenen. Voorts wil de VVD als enige politieke partij dat de verhuurderheffing (thans: € 1,7 miljard op jaarbasis) wordt verhoogd. En de huurders van corporatiewoningen krijgen een kooprecht. In combinatie leiden deze maatregelen tot een verdere onttakeling van het corporatiestelsel.

De PvdA wil de verhuurderheffing transformeren tot een Rijksfonds voor het Wonen, waarvan de functie niet geheel duidelijk is. De woonparagraaf van het verkiezingsprogramma van de PvdA baseert zich op drie ankerpunten: toegankelijkheid, betaalbaarheid en zeggenschap. Het klassieke uitgangspunt 'kwaliteit' doet niet mee. Het programma introduceert regionale quota voor betaalbare huurwoningen, inkomensafhankelijke huren en een normering van huurquotes waarbij verschillen in woonkwaliteit nauwelijks een rol spelen. Wind (2016: 54) spreekt van 'visionaire voorstellen' om huren betaalbaar te maken.² In dat kader typeert het PvdA-verkiezingsprogramma de huurtoeslag als een 'te weerbarstig' instrument en schaft dit instrument af, daarmee het kind met het badwater weggooiend. Een veel zinniger uitgangspunt is, om de huren van corporatiewoningen te differentiëren naar bouwtechnische, woontechnische en energetische kwaliteit, woninggrootte, woonvorm, woonomgeving en locatie. De exploitatie van sociale huurwoningen kan dan – binnen bepaalde kaders – grotendeels marktconform zijn (zie SER-CSED, 2010).³ De huurtoeslag, te

differentiëren met het huishoudeninkomen en de gemiddelde huurhoogte van gereguleerde huurwoningen in de regio, dient de betaalbaarheid van het wonen ook voor lage-inkomensgroepen te borgen. Daar waar inkomens in het wonen worden herverdeeld, is dat de exclusieve taak voor de rijksoverheid, c.q. de Belastingdienst en niet voor de woningcorporaties.

Actuele problemen op de woningmarkt

Noch het VVD-verkiezingsprogramma 2017–2021, noch dat van de PvdA biedt een bruikbare grondslag voor het woonbeleid in de komende jaren. Dat beleid zal toch moeten inspelen op de problemen die zich thans op de woningmarkt manifesteren, zoals:

- ▶ Grote betaalbaarheidsproblemen en huurschulden in de gereguleerde huursector door de introductie van verhuurderheffing en extra inkomensafhankelijke huurverhogingen. Ongeveer 700.000 à 800.000 huishoudens in deze sector leven onder de armoedegrens.⁴ De rekening van de financieel-economische crisis is voor een groot deel door huurders betaald. Mede door het ECB-beleid was de rente laag en daalden de kosten voor bewoner-eigenaren, terwijl de huren explodeerden.
- ▶ Een gebrek aan investeringen in nieuwe woningen, waardoor vooral aan de onderkant van de woningmarkt grote tekorten en wachttijden zijn ontstaan. Dat geldt vooral voor de stedelijke woningmarkten: steden zijn als woon- en werklocaties populairder dan ooit. Dit tekort aan investeringen hangt samen met de introductie van de verhuurderheffing en de overdracht van verantwoordelijkheden voor de woningbouwprogrammering van Rijk naar gemeente.
- ▶ Een tekort aan zowel goedkope als middeldure huurwoningen, waardoor een extra spanning is ontstaan tussen relatief flexibele arbeidsmarkten en de rigide, door het eigenwoningbezit gedomineerde woningmarkt (Boumeester en Dol, 2016).⁵
- ▶ Achterblijvende investeringen in de woningvoorraad waardoor de ambities inzake het tempo van de energietransitie op geen stukken na worden gehaald.
- ▶ Het ontbreken van een gelijk speelveld tussen sociale huur, markthuur en koopsector, waarbij de kosten van de exploitatie van sociale huurwoningen onevenredig hoog zijn (verhuurderheffing) en de netto kosten voor bewoner-eigenaren onevenredig laag (hypotheekrenteaf trek). Wie een sociale huurwoning weet te transformeren tot een commerciële huurwoning, raakt verlost van de verhuurderheffing en maakt een aanzienlijke vermogenswinst. Wie een huurwoning weet te transformeren tot een koopwoning, maakt een financiële klapper door het nog steeds aanzienlijke prijsverhogende effect van de hypotheekrenteaf trek.
- ▶ Sinds 2013 stijgt de hypotheekschuld weer, dankzij de extra lage hypotheekrente.⁶
- ▶ De huisvesting van statushouders is slecht geregeld.
- ▶ Door de introductie van het passend toewijzen (per 1 januari 2016) wordt feitelijk voorgesorteerd op een verlaging van de liberalisatiegrens naar de zogeheten aftoppingsgrens (circa € 600 per maand).
- ▶ Ten slotte is de corporatiesector terechtgekomen in een centralistische, bureaucratische beleidsomgeving. De herziening van de Woningwet is een huzarenstukje van minister Blok, maar de toegepaste maatregelen die een antwoord zijn op de bevindingen van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties (2013)⁷ schieten deels hun doel voorbij. Met name het krampachtig vasthouden aan het scheefheidsframe ter bestrijding van goedkope en dure scheefheid, leidt tot stigmatisering en segregatie van de sociale huursector. In de corporatiesector is de goedkope scheefheid tussen 2009 en 2015 ingekrompen van 661.300 tot 409.800, terwijl de dure scheefheid krachtig is toegenomen (van 140.600 naar 317.000).⁸

Grondslagen voor het woonbeleid 2017–2021

De voorgaande analyse brengt ons bij het specificeren van een aantal grondslagen voor het woonbeleid in de komende regeerperiode. Wij sluiten aan bij CSED-SER (2010) die de volgende redenen voor overheidsingrijpen op de woningmarkt noemt⁹:

- ▶ rechtvaardigheidsoverwegingen;
- ▶ bescherming van huurders t.o.v. verhuurder;
- ▶ kwaliteit open ruimte;
- ▶ wonen als *merit good*.

En we volgen CSED-SER (2010) bij het formuleren van uitgangspunten voor een nieuwe woningmarkt:

- ▶ meer marktconformiteit op het terrein van wonen;
- ▶ beperking van financiële risico's voor huishoudens en overheid;
- ▶ neutraliteit tussen huren en kopen;
- ▶ garanties voor lagere inkomensgroepen.

Dat brengt ons bij de volgende grondslagen voor het woonbeleid in de volgende regeerperiode:

- 1 Herziening van de *huurtoeslag*, waardoor de woningen in de sociale huursector weer betaalbaar worden voor de doelgroep van beleid. De Belastingdienst dient het huishoudeninkomen te controleren *voordat* een huurtoeslag wordt toegekend. Overwogen moet worden om de hoogte van de huurtoeslag afhankelijk te maken van het gemiddeld niveau van gereguleerde huren in de regio, en niet van de huur van de woning die het huishouden bewoont. Zo ontstaat een regionale differentiatie van netto-huren; de armoedegrens bepaalt de bovengrens van acceptabele huurniveaus.
- 2 Invoeren van de *huursombenadering* (is reeds per 1 juli 2017 gepland), waardoor

de relatie tussen huur en woningkwaliteit (inclusief locatie) wordt versterkt.

- 3 Afschaffen van de *verhuurderheffing* en afschaffen van *inkomensafhankelijke huurverhogingen*. Wel kan een formule worden overwogen waarbij eigenaren van woningen met een gereguleerde huur de rijksuitgaven aan de huurtoeslag gedeeltelijk meefinancieren. Deze verhuurders profiteren immers indirect van dit beleidsinstrument.
- 4 Herintroductie van een actieve rol van het Rijk in de programmering van investeringen in nieuwbouw en voorraad. Richtpunten hierbij zijn de gemeten omvang van de doelgroep van beleid (Socrates-model) en de ontwikkeling van de woningbehoefte (inclusief internationale migratie). Rijk, provincies en gemeenten dienen de programmering vast te stellen, te monitoren en te relateren aan de prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties. De nieuwbouwprogrammering omvat ook de ontwikkeling van markthuuronwoningen en koopwoningen.

Het energieakkoord definieert de minimaal acceptabele energetische kwaliteit van de woningvoorraad.

- 5 Het huidige beleid inzake de reductie van de hypotheekrenteaftrek gaat uit van een zeer geleidelijk tempo. De hoogte van de maximale schijf (52%) voor de inkomstenbelasting neemt per jaar met 0,5%-punt af, totdat een niveau van 38% is bereikt. Een strategische stap zou worden gezet als het reductietempo zou verdubbelen (naar 1%-punt per jaar) en, zodra het niveau van 30% zou zijn bereikt, als de hypotheekrenteaftrek zou worden verplaatst van de inkomensbox naar de vermogensbox.
- 6 Een zodanige hervorming van het huisvestingssysteem dient te worden doorgevoerd (zonder abrupte schokken) dat een *gelijk speelveld* ontstaat *tussen sociale huursector, markthuursector en eigen-woningsector*. Dit vergt een zoveel mogelijk eigendomsneutraal woonbeleid waarbij de verhuurderheffing verdwijnt, de hypotheekrenteaftrek

wordt afgebouwd (in een sneller tempo dan nu het geval is) en in de sociale huursector (vóór huurtoeslag) een meer marktgeoriënteerd huurpatroon ontstaat die de woonvoorkeuren van huishoudens, inclusief de 'huurkracht' (koopkracht na huurtoeslag), van de bewoners weerspiegelt.

Langs deze weg worden willekeurige huurverschillen (bijvoorbeeld door het verschil tussen harmonisatie-ineens en reguliere huuraanpassingen) gereduceerd, waardoor zowel in de koop- als de huursector de kloof tussen *insiders* en *outsiders* wordt geslecht.

- 7 De speurtocht naar een praktische *relatie tussen pensioenen, hypotheek en zorg* wordt voortgezet. De ingebouwde impuls in de koopsector om woningen met schulden te financieren wordt weggewerkt, zodat ook de macro-hypotheekschuld weer terugloopt. Vormen van bouwsparen worden ontwikkeld, om het verlagen van een *loan-to-value* mogelijk te maken, waardoor het Duitse woningmarktpatroon zich meer gaat manifesteren: starten op de woningmarkt in een huurwoning en bewonen van een huurwoning, zolang de relaties tussen partners dynamisch zijn en de arbeidsmarktverhoudingen flexibel zijn, en vervolgens toetreding tot de koopwoningmarkt als het huishouden meer gesetteld is. Een deel van de bewoners kan in een later stadium zonder een verhuizing de stap van kopen naar huren maken en zo geld vrijmaken voor het bekostigen van pensioenen en/of zorgkosten.

- 8 De achtervang door Rijk en gemeenten van WSW-geborgde leningen wordt vervangen door een verzekeringsstructuur waarbij de corporaties zelf de verzekeringspremie betalen. Daarmee vervalt de Staatssteun in de woonsector en daardoor ontworstelen de corporaties zich aan de interventies van Brussel.

De scheiding tussen sociaal (Diensten van Algemeen Economisch Belang; DAEB) en markt (niet-DAEB), in de herziene

Woningwet vastgelegd, blijft in stand maar wordt vereenvoudigd. Waar vastgoedbeleggers zich zelden of nooit vertonen (= buiten de steden; buiten Midden-Nederland en buiten de Randstad) mogen corporaties huurwoningen in de middeldure sector realiseren en beheren (zonder Staatssteun).

- 9 Het *scheefheidsframe* wordt uit het woonbeleid verwijderd. Als huishoudens met een inkomen hoger dan circa € 35.000 in de sociale huursector wonen, worden beleidsmakers daarvan niet zenuwachtig. Dit geldt evenzo voor gevallen waarin huishoudens behorend tot de doelgroep in een koopwoning of particuliere huurwoning wonen. De voorkeuren en keuzen van huishoudens staan centraal, niet het paternalisme, gevoed door de mogelijke voorkeuren van beleidsmakers.

Een gedifferentieerde bewoning van sociale huurwoningen is geen probleem maar een waardevol fenomeen.

Relatie met de analyse van het Planbureau voor de Leefomgeving (januari 2017)

Op 23 januari 2017 publiceerde het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een rapport over het middensegment op de huurwoningmarkt.¹⁰ Het PBL constateert een toenemend tekort aan huurwoningen, met name in het middensegment, en pleit voor een hogere productie van nieuwe huurwoningen. Hoe verhoudt de bovenstaande analyse zich tot dit recente PBL-rapport?

Het PBL (2017) werkt vier denkrichtingen uit, die zouden moeten leiden tot een groter aanbod van huurwoningen in het middensegment:

- 1 Nieuwbouw;
- 2 Administratieve scheiding in het corporatiebezit op basis van woningkwaliteit;
- 3 Juridisch splitsen van het corporatiebezit op basis van woningkwaliteit;
- 4 Verkopen van het corporatiebezit op basis van woningkwaliteit.

Eind 2016 hebben alle corporaties voorstellen ingediend bij de Autoriteit woningcorporaties inzake scheiding en/of splitsing van het bezit in een DAEB-segment (sociaal) en een niet-DAEB-segment (markt). De minister neemt over deze voorstellen in de loop van 2017 een beslissing. Aan de denkrichtingen 2 en 3 wordt dus al concreet gewerkt.

Ongeveer 40% van het corporatiebezit kan via harmonisatie-ineens worden geliberaliseerd, gezien het hoge aantal waarderingpunten. Daar waar middeninkomensgroepen in een sociale-huurwoning wonen en de perspectieven voor huurverhogingen inclusief huurliberalisering wenkend zijn, pleit het PBL voor het verkopen van corporatiewoningen aan vastgoedbeleggers. De inkomsten zouden door corporaties kunnen worden ingezet voor de financiering van de nieuwbouw van sociale-huurwoningen.

Dit lijkt op het eerste gezicht een zinvolle benadering. Er is immers een tekort aan huurwoningen in het middensegment en de corporaties kunnen zich zo sterker richten op hun doelgroep.

Het PBL (2017) houdt echter – in navolging van minister Blok – onvoldoende rekening met het actuele ongelijke speelveld tussen sociale huur, commerciële huur en koop. Dat ongelijke speelveld vloeit voort uit de verhuurderheffing en de nog steeds aanzienlijke hypotheekrenteaftrek (zie grondslag nr. 6).

De verhuurderheffing zorgt ervoor dat corporaties sterk worden gestimuleerd om sociale huurwoningen te verkopen aan beleggers, die op hun beurt worden gestimuleerd om sociale huurwoningen te transformeren tot commerciële huurwoningen. Immers, dan raakt de eigenaar verlost van de verhuurderheffing en dat impliceert een forse vermogenswinst. Corporaties worden door diezelfde verhuurderheffing bijna gedwongen om af te zien van de nieuwbouw van sociale-huurwoningen, want dat betekent: extra verhuurderheffingen. Sinds kort wordt een vermindering van deze heffing toegepast, als nieuwe sociale-huurwoningen worden gebouwd met een huur tot de aftop-

pingsgrens (tot circa € 600 per maand). Dat is alleen mogelijk als de grondprijzen extreem laag zijn. Er dreigt dan staatssteun door gemeenten.

Beleggers die huurwoningen exploiteren zijn gewend deze woningen na ruwweg tien jaar (soms eerder) uit te ponden. Het extra aanbod van commerciële huurwoningen is dus, gezien het verdienmodel van beleggers, maar tijdelijk. Dat betekent opnieuw een vermogenswinst dankzij de vanouds bekende prijsopdriving door de hypotheekrenteaftrek. Zo ontstaat een eclatant eindrendement waarover bijvoorbeeld pensioengerechtigden zeer tevreden kunnen zijn.

Het geschetste ongelijke speelveld houdt in dat voor fysiek dezelfde woning de waarde het hoogst is wanneer de woning een koopwoning is (hypotheekrenteaftrek), en het laagst als de woning een sociale huurwoning is (verhuurderheffing). Een ongemakkelijk gevolg is dat voor een gemeente die grond wil uitgeven, bij de bouw van koophuizen de grondopbrengsten het hoogst zijn, en bij de ontwikkeling van sociale huurwoningen het laagst. Een grondbedrijf waar men kan rekenen, heeft onder de huidige omstandigheden, een extra voorkeur voor koopwoningen en een hekel aan sociale huurwoningen.

Het advies van PBL (2017) aan corporaties om woningen aan beleggers te verkopen is alleen verantwoord als er thans ruim voldoende sociale huurwoningen worden aangeboden. Dat is, voor zover bekend, in geen enkele stad het geval. Een tweede voorwaarde is dat eerst de verhuurderheffing wordt afgeschaft, zodat er tussen sociale en commerciële verhuurders een gelijk speelveld ontstaat. De staatssteun aan corporaties wordt als verantwoord beschouwd, als inderdaad de doelgroep van beleid wordt bereikt. Een derde voorwaarde is dat de hypotheekrenteaftrek wordt uitgefaseerd, zodat deze fiscale steun geen prijsverhogend effect (thans 20 à 30%) meer heeft op de desbetreffende woningen. Voorlopig wordt aan de hier genoemde voorwaarden niet voldaan.

Maatschappelijk en politiek draagvlak

De bovenstaande grondslagen stonden helaas niet in het verkiezingsprogramma van de PvdA. Sociaal-democraten zullen aan de gepresenteerde beleidslijnen moeten wennen. Dat geldt ook voor de achterban van de VVD.

Zoals bekend zei het PVV-programma niets over de eigen-woningsector en slechts één punt over de huursector: lagere huren! Daar kunnen we niets mee.

Een verstandig woonakkoord is niet moeilijk te realiseren als gekeken wordt naar de woonparagrafen in verkiezingsprogramma's van D66, ChristenUnie, en met enige goede wil: CDA.

Bovendien kan het voorgestelde woonbeleid voortbouwen op het plan Wonen 4.0 van Vereniging Eigen Huis, Woonbond, Aedes en NVM. Het zal niet moeilijk zijn om voor het hier geschetste woonbeleid een breed maatschappelijk draagvlak te vinden.

Noten

- 1 VVD en PvdA (29-10-2012), 'Bruggen slaan', Regeerakkoord; VVD, PvdA, D66, ChristenUnie, SGP (13-2-2013), 'Woonakkoord'.
- 2 Barend Wind (2016), 'Stop de financialisering van de volkshuisvesting', *S&D*, 2016/6, 50-58.
- 3 Commissie van Sociaal Economische Deskundigen van de Sociaal Economische Raad (CSED-SER) (2010), 'Naar een integrale hervorming van de woningmarkt', Den Haag (SER).
- 4 Steven Kromhout (2013), 'Woonlasten van huurders. Huur- en energielasten in de gereguleerde huursector', Amsterdam (RIGO).
- 5 Harry Boumeester en Kees Dol (2016), 'Minder eigenwoningbezit door flexibilisering van de arbeidsmarkt', *S&D* 2016/6, 59-65.
- 6 Ministerie van BZK (2016), *Staat van de woningmarkt 2016*, Den Haag: Ministerie van BZK, 33.
- 7 Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties, 2014, *Ver van huis. Eindrapport van de Parlementaire Enquêtecommissie Woningcorporaties*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- 8 Ministerie van BZK (2016), (op cit.), 47.
- 9 Commissie van Sociaal Economische Deskundigen van de Sociaal Economische Raad (CSED-SER) (2010), 'Naar een integrale hervorming van de woningmarkt', Den Haag (SER).
- 10 Arnoud Vlak, Manon van Middekoop, Frans Schilder en Martijn Eskinasi (2017), 'Perspectieven voor het middensegment van de woningmarkt', Den Haag (PBL).

RED DE ZEGGENSCHAP VAN DE TECHNOCRATIE

MEIKE BOKHORST & MENNO HURENKAMP

Redacteurs S&D

Zeggenschap is een van de centrale thema's voor de PvdA. Het ideaal is sterk geworteld in de geschiedenis van de sociaal-democratie. Het doel is om mensen meer greep op hun eigen leven en leefwereld te geven. Zeggenschap kan ook bijdragen aan de spreiding van macht en de versterking van maatschappelijke democratie. Dat klinkt goed en er is ook veel behoefte aan. Toch moet zeggenschap niet verworden tot hoerabegrip.

Want in de overgang van 'verzorgingsstaat' naar 'participatiesamenleving' komt zeggenschap van burgers al snel neer op eigen verantwoordelijkheid. Als je de verzorgingsstaat moderniseert in de veronderstelling dat iedereen redzaam kan en wil zijn, span je het paard achter de wagen. Die collectieve voorzieningen waren er juist voor mensen die zichzelf maar beperkt kunnen redden en voor degenen die willen dat publieke zaken collectief geregeld worden. Niet iedereen is in staat of heeft zin om

bij alle aanbieders en dienstverleners de beste deal voor zichzelf eruit te slepen. Overheden houden onvoldoende rekening met verschillen in het doen-vermogen van burgers (WRR).

Bovendien geven overheden net iets te vaak burgers het heft in handen uit verlegenheid over het eigen functioneren, zoals Annemarie Kok in dit nummer laat zien. Onder het mom van 'doe-democratie' laten ambtenaren, gemeenteraadsleden en wethouders steeds grotere delen van het publieke leven over aan burgerinitiatieven. Regelmatig ligt vrijblijvendheid op de loer of krijgt de grote mond de overhand. En pleiten voor meer directe zeggenschap van burgers kan ook een mooi middel zijn om zonder al te veel argumenten algemene argwaan jegens 'Europa', 'de elite' of 'de overheid' aan te jagen.

Deze kritiek leert dat zeggenschap van burgers en organisaties een aanvulling op en geen alternatief biedt voor overheidsverantwoorde-

Meike Bokhorst & Menno Hurenkamp *Red de zeggenschap van de technocratie*

lijkheid. Het is daarom tijd voor meer duidelijkheid welke zeggenschap de PvdA wel en niet nastreeft. Juist omdat zeggenschap niet voor alle groepen burgers gelijk uitpakt, zijn veel sociaal-democraten terughoudend met het overdragen van verantwoordelijkheid. De sociaal-democratie is er immers om grote instellingen te disciplineren, markten te reguleren en overheden in toom te houden, zodat er ruimte voor eigen initiatief ontstaat, met de zekerheid dat falen mag. Dus pleiten we niet klakkeloos voor referenda of directe democratie, maar richten we de samenleving zo in dat individuen hun leven naar eigen inzicht kunnen vormgeven.

Dat klinkt mooi, maar hoe doe je dat in praktijk? In dit themadeel van *S&D* agenderen we de noodzaak van institutionele zeggenschap. Meike Bokhorst laat om te beginnen zien dat sociaal-democraten een sterke voorkeur hebben voor sociale zeggenschap – dus voor inspraak in besluitvorming in organisaties – maar dat het verhaalt dat de overheid de samenleving aan de burgers moet overlaten, sterk gewantrouwd wordt.

Hoe deze sociale zeggenschap of ingebedde inspraak eruit kan zien en waar de kwetsbaarheden zitten, laten om te beginnen Hester van de Bovenkamp en anderen zien in hun bij-

drage over zeggenschap van burgers in de zorg. Zij waarschuwen voor te hoog gespannen verwachtingen en pleiten voor meer variëteit en lichte vormen van zeggenschap.

Sjors Overman maakt de balans op van de verzelfstandigde overheid, die er immers ook ooit kwam om het beleid dichter bij de burger te brengen. Maar hoewel inmiddels meer dan de helft van de rijksuitgaven via verzelfstandigde organisaties wordt besteed, is de legitimiteit van bijvoorbeeld de NS of het UWV bepaald niet toegenomen. En het debat over nieuwe vormen van verantwoording lijkt daar nog in de kinderschoenen te staan.

Ook allerlei deregulerings- en marktwerkingsoperaties zijn ooit ingezet met het oog op meer zeggenschap, maar daar waar de politieke normen vervangen zijn door toezichtnormen blijkt de controle in onderwijs en zorg nogal eens sterker geworden in plaats van minder. De controleurs bleken helaas banger dan politici, en de regels buitelden daarom al snel weer over elkaar heen. Zo blijven we in de technocratie gevangen. Meike Bokhorst laat zien dat toezichthouders onze publieke belangen ook kunnen bewaken zonder de zeggenschap van organisaties en burgers onnodig in te perken.

Politieke voorkeur voor sociale zeggenschap

Sociaal-democraten zijn dol op zeggenschap. Maar waarom eigenlijk? De kunst is het onderscheid te maken met keuzevrijheid of eigen verantwoordelijkheid.

MEIKE BOKHORST

Redacteur S&D

De PvdA ziet verheffing, ontplooiing, emancipatie, zeggenschap en zelforganisatie van burgers als een doorlopende opgave.¹ Zo stelt het meest recente verkiezingsprogramma: 'Macht over je eigen leven is een krachtig tegenwicht voor de onzekerheden in de samenleving die van buiten komen, van internationale trends en ongrijpbare besluitvormingsstructuren.'² Met dat streven naar zeggenschap wil de PvdA meer nadruk leggen op het burgerschap in plaats van de consumentenrol: 'Wij vinden dat in deze tijd burgers meer dan ooit het recht op initiatief en zeggenschap moeten krijgen in het economisch systeem, in het politieke systeem en in maatschappelijke verbanden zoals op het werk, in het onderwijs, de zorg en het wonen.'³ En in de zomer van 2016 presenteerde de PvdA samen met de ChristenUnie een initiatief nota *De herovering van de publieke samenleving. Naar coöperatief overheidsbestuur*. Het idee daarachter was dat meer zeggenschap van burgers via coöperatief bestuur bijdraagt aan een democratische en verbonden samenleving.

Dit type denken is sterk geworteld in de geschiedenis van de sociaal-democratie, met de strijd voor onderwijs en cultuur voor ieder-

een, voor medezeggenschap en de ondernemingsraad, voor 'De weg naar vrijheid', 'Een leven lang leren', 'Baas in eigen buik' en 'Bouwen voor de buurt'. Vaak vindt die strijd voor individuele zeggenschap plaats binnen een sociale beweging van mensen die onderling solidair met elkaar zijn, zoals de vakbond, de vrouwenbeweging, onderwijsverenigingen, sociale verzekeringen en coöperaties. Individuele zeggenschap van burgers is binnen de sociaal-democratie onlosmakelijk verbonden met sociale zeggenschap van organisaties. Deze sociale strijd is in de loop der tijd steeds meer een politieke strijd geworden gericht op het verwerven van collectieve zeggenschap.

Maar tegenwoordig streven alle politieke stromingen in het aangezicht van de geëmancipeerde burger naar meer zeggenschap van burgers en organisaties. Als het niet is omdat het ze de burger meer ruimte gunnen, dan wel omdat ze de overheid minder ruimte gunnen. Zo streven liberalen vooral naar individuele zeggenschap van consumenten en ondernemers. En christendemocraten naar sociale zeggenschap van maatschappelijke organisaties en sociale verbanden. Ook zijn steeds meer

Meike Bokhorst *Politieke voorkeur voor sociale zeggenschap*

partijen gericht op enkelvoudige burgerbelangen zoals leefbaarheid, lokaal belang, belangen van ouderen of migranten. De populistische bewegingen ontlenen hun steun onder 10 tot 20% van de bevolking vooral aan fel verzet tegen elites en gezagsdragers, zoals 'Brusselse bureaucraten', rechters, politieke elites of media. Ze richten zich ook op het organiseren van tegenmacht en directe democratie, zoals referenda, meldpunten en maatschappelijke actie. Ze behartigen de individuele belangen van 'gewone mensen' en bewaken nationale tradities en gewoonten tegenover ongewenste economische, culturele of religieuze invloeden van buiten. Ze presenteren zich als antipolitieke held van de 'gewone burger' en pleiten voor directe zeggenschap zonder tussenkomst van instituties.

Het pleidooi voor zeggenschap is geen vrijbrief voor de overheid om verantwoordelijkheden bij burgers over de schutting te gooien

Maar in de praktijk blijkt keer op keer dat het streven naar zeggenschap niet politiek-neutraal uitpakt, dat niet alle groepen burgers in gelijke mate in staat zijn om zeggenschap uit te oefenen en deel te nemen aan coöperatief bestuur. Er doet zich bij burgerparticipatie een matteuseffect voor waarbij de mensen die zichzelf al goed kunnen organiseren de zaken voor hun groep nog beter kunnen regelen.⁴ Veel sociaal-democraten zijn in de praktijk dan ook terughoudend om zeggenschap te stimuleren en verantwoordelijkheid over te dragen. Dat komt omdat zij niet alleen streven naar decentrale machtsverspreiding, maar ook vasthouden aan sterke centrale instituties als

hoeders van de verdelende rechtvaardigheid. In het streven naar zeggenschap gaat het niet alleen om vrijheid, maar ook om gelijkheid en solidariteit. Om sociale ongelijkheid tegen te gaan, gelijke kansen te bieden en kwetsbare groepen te beschermen, blijven collectieve voorzieningen en bestuursvormen cruciaal. Het pleidooi voor zeggenschap is geen vrijbrief voor de overheid om verantwoordelijkheden bij burgers over de schutting te gooien.

Door deze innerlijke gespletenheid komt zeggenschap als verkiezings thema in contrast met andere partijen niet goed uit de verf en delft het ook in het politieke bestuur snel het onderspit. Dat vraagt om reflectie op de gewenste verhouding tussen collectief en coöperatief bestuur. Wat is op papier en in de praktijk het onderscheidende, sociaal-democratische verhaal? Kan zeggenschap van burgers weer losgeweekt worden van het neoliberale pleidooi voor eigen verantwoordelijkheid?

Tegen machtsconcentratie

Het ideaal van zeggenschap is in de sociaal-democratische beginselprogramma's op verschillende manieren vormgegeven: directe wetgeving door het volk met behulp van volksinitiatief en referendum (1882), de verovering van de politieke macht door het proletariaat in de klassenstrijd (1912), de gedeeltelijke overdracht van de staatstaak aan niet-territoriale lichamen (1937), de instelling van bedrijfsschappen als zelfbesturende organen (1947), een zo breed mogelijk spreiding van verantwoordelijkheid (1959), het toekennen van bestuurlijke bevoegdheden aan het dichtst bij de burger staande bestuursniveau (1977), het streven naar zo lokaal mogelijk bestuur (2005).⁵

Het pleidooi voor zeggenschap komt voort uit de kritiek op machtsconcentratie. Zo had het kabinet-Den Uyl (1973-1977) als motto de spreiding van kennis, macht en inkomen. Het kabinet streefde naar een 'fundamentele verandering van onze samenleving, gericht op spreiding van inkomen, bezit, macht, kennis

Meike Bokhorst *Politieke voorkeur voor sociale zeggenschap*

en zeggenschap'.⁶ Daarbij ging het onder meer om democratisering van de werksituatie binnen de onderneming, controle op economische machtsvorming en actieve deelname aan maatschappelijke veranderingsprocessen. Het streven naar decentralisatie diende volgens de troonrede van 1976 ook tot 'versterking van de zeggenschap van de burgers'.⁷

Aanvankelijk wantrouwden de sociaal-democraten de nachtwakersstaat als bolwerk van de economische elite, maar vervolgens omarmden ze de staat als instrument voor sociale doelen. Uiteindelijk werd de sociaal-democratie haast vereenzelvigd met het project van de verzorgingsstaat en kwam de vraag op of die staat niet te zeer was doorgeschooten. Op een partijcongres in 1991 sprak Wim Kok voor het eerst over de participatiesamenleving: 'Wij zitten nu in een overgangsfase: van een verzorgingsstaat naar een werkzame, naar een participatiesamenleving'.⁸ Het is niet vreemd dat in de transitie van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving sociaal-democraten weer op zoek gaan naar sociale vormen van zeggenschap, zoals coöperatief bestuur. Zeker nu zeggenschap vooral neoliberaal uitpakt en is verworpen tot eigen verantwoordelijkheid.

Keuzevrijheid is geen zeggenschap

In de loop van de twintigste eeuw ontdekten uiteenlopende partijen de staat als instrument voor het realiseren van sociaaleconomische doelstellingen. Vanaf de jaren zeventig van de twintigste eeuw groeide de kritiek op de gulzige staat bij vrijwel alle politieke partijen. Tijdens de oliecrisis werd de keerzijde van de successen van de verzorgingsstaat zichtbaar. Overheden kampten met uit de hand gelopen financiën en een flink uitgedijd regelbestand. Vanaf eind jaren zeventig werd de verzorgingsstaat ingedamd door neoliberaal beleid van uiteenlopende politieke partijen gericht op deregulering, privatisering en marktwerking. En vanaf de jaren negentig domineerde het

New Public Management gericht op subsidiariteit, marktregulering, eigen verantwoordelijkheid, keuzevrijheid en consumentenwelvaart als alternatief voor gedetailleerde en centrale overheidsregulering.

De maatschappij moest weer meer ruimte krijgen om zichzelf te besturen. Onder het motto 'sturen in plaats van roeien' werkten Osborne en Gaebler in *Reinventing government* (1992) principes uit voor een efficiëntere en hernieuwde overheid. Zo moet de overheid private partijen en maatschappelijke organisaties in staat stellen om zo veel mogelijk zichzelf te reguleren door hen meer autonomie en verantwoordelijkheid te geven. Wat centraal kan, moet ook decentraal geregeld worden. Organisaties moeten zo veel mogelijk klantgericht werken en worden door de overheid afgerekend op basis van concrete resultaten. De overheid stimuleert marktwerking en concurrentie tussen organisaties.⁹

Het SCP heeft aan de hand van casuïstiek onderzoek laten zien dat de Nederlandse overheid de afgelopen twintig jaar in het merendeel van de onderzochte beleidsvelden een groter beroep is gaan doen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers als oplossing voor maatschappelijke problemen.¹⁰ Deze toegenomen eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid voor de consument heeft echter niet of nauwelijks geleid tot meer zeggenschap van burgers. Markten zijn competitiever geworden waardoor ook nieuwe machtsconcentraties zijn ontstaan. Grote spelers zoals banken, verzekeraars en semipublieke instellingen hebben meer macht gekregen, waardoor de informatieasymmetrie met burgers steeds moeilijker valt te overbruggen.

Door deregulering, privatisering en marktwerking is de afstand tussen burgers en de staatsmacht eerder vergroot dan verkleind, aldus Frans van Waarden: 'Niet alleen is de hiërarchie langer. Er wordt ook een ander mechanisme tussengevoegd, dat van de aanbesteding, transactie en contract, het mechanisme dat de afstand creëert, en de gescheiden verantwoor-

Meike Bokhorst *Politieke voorkeur voor sociale zeggenschap*

delijkheden.¹¹ De Eerste Kamercommissie die onderzoek deed naar privatisering en verzelfstandiging problematiseerde die afstand en riep op tot nieuwe sociale binding. Maar over hoe die binding eruit moet zien, bleef onduidelijk.¹²

Hoe lager het politiek vertrouwen hoe sterker de behoefte aan directe democratie

Sociale binding valt of staat met het vermogen van mensen om zich in verbanden, groepen, netwerken of gemeenschappen te organiseren. Maar net als politieke organisaties hebben veel maatschappelijke organisaties zoals vakbonden, branche- en beroepsorganisaties, het moeilijk om hun achterban goed te vertegenwoordigen. De aansluitingsgraad van een deel van de traditionele organisaties vermindert en als mensen wel lid worden of blijven, bestaat hun betrokkenheid en inbreng vooral uit een financiële transactie. Ook in de semi-publieke sector heeft de vervanging van verenigingen door stichtingen en van ledenraden door raden van toezicht de leerlingen, cliënten en andere dienstafnemers op grote afstand geplaatst. Om de afstand tussen overheid, burgers en organisaties weer te verkleinen, is meer inzicht nodig in de maatschappelijke voorkeuren voor zeggenschap.

Politieke voorkeuren voor zeggenschap construeren en weerspiegelen de maatschappelijke voorkeuren en omgekeerd. Maar de roep om meer zeggenschap komt niet bij alle groepen burgers vandaan. Hoger opgeleiden zijn relatief vaker betrokken bij participatieve vormen van democratie, zoals medezeggenschap, burgerinitiatieven en coöperaties. Praktijkopgeleiden hebben juist een sterkere

behoefte aan directe democratie, zoals referenda. Hoe lager het politiek vertrouwen hoe sterker de behoefte aan directe democratie.¹³

De voorkeur voor meer eigen verantwoordelijkheid blijkt ook samen te hangen met vertrouwen. Mensen met weinig zelfvertrouwen, weinig vertrouwen in de hulpbereidheid van anderen, weinig politiek vertrouwen hebben veel minder voorkeur voor eigen verantwoordelijkheid dan mensen met veel zelfvertrouwen, vertrouwen in de hulpbereidheid van anderen en politiek vertrouwen. Veel burgers willen dat zowel de overheid als medeburgers meer verantwoordelijkheden gaan dragen.¹⁴ Hoewel er in het algemeen veel steun is voor het principe van eigen verantwoordelijkheid, geldt dat niet voor alle groepen burgers. De uitwerking van dat algemene principe kan bij concrete beleidsdossiers heel anders worden gewaardeerd. Van alle verschillen tussen groepen zijn de electorale verschillen het grootst. De ethiek van de eigen verantwoordelijkheid blijkt sterk de ethiek van politiek-rechts (VVD-stemmers), krijgt ook aanzienlijke steun van het politieke midden (CDA- en D66-stemmers), maar geniet helemaal niet de voorkeur van politiek-links.¹⁵

Voorstanders van een sterke overheid oordelen ook vaker negatief over privatisering en verzelfstandiging. Het SCP onderzocht hoe burgers privatisering en verzelfstandiging waarderen. Daaruit blijkt dat 38% de privatisering van staatsbedrijven geen goede zaak vindt, 23% vindt privatisering wel een goede zaak en de rest oordeelt neutraal of weet het niet. De onderzoekers: 'Voor veel mensen geldt: hoe het geregeld is maakt niet uit, als het maar werkt. De overheid moet een actieve rol spelen om te zorgen dat het werkt door diensten ofwel zelf goed uit te voeren, ofwel te zorgen voor duidelijke afspraken met en toezicht op verzelfstandigde of geprivatiseerde diensten.'¹⁶ Overigens volgt 56% van de ondervraagden het nieuws over deze onderwerpen niet of nauwelijks en kunnen ze ook geen onderscheid maken tussen privatisering, verzelf-

Meike Bokhorst *Politieke voorkeur voor sociale zeggenschap*

standing en marktwerking. Het beeld dat mensen van privatisering hebben blijkt sterk bepaald te zijn door grote organisaties, zoals de NS.

Om de afstand tot burgers te verkleinen en publieke en private machtsconcentraties tegen te gaan, kan de politiek werken aan decentrale machtsspreiding. Het politieke idee van machtsspreiding is onder andere uitgewerkt door Montesquieu (machtsevenwicht in de *trias politica*), Arendt (republikeins burgerschap), Lefort (lege stoel van de macht), Van Gunsteren (maatschappelijke veerkracht) en Rosanvallon (tegendemocratie). Geen macht mag de andere macht domineren of totalitair worden. Zeggenschap van burgers en organisaties kan zowel dienen om maatschappelijke veerkracht te versterken als om tegendemocratie te organiseren tegen machtsconcentraties.

Een pleidooi voor meer sociale zeggenschap via maatschappelijke veerkracht is uitgewerkt door Herman van Gunsteren. Zo gaf hij in *The Quest of Control* kritiek op de *rational-central-rule approach*, het idee dat de samenleving vanuit een politiek centrum met regels te besturen is.¹⁷ Hiërarchie, organisatie, regels en gehoorzaamheid zijn verticale noties die tegengaan dat een samenleving voldoende leert en veerkracht ontwikkelt om goed te reageren op verandering. Een samenleving is stabiel en effectiever als die werkt als een flexibel netwerk van subeenheden.¹⁸ Burgers kunnen zelf politieke verantwoordelijkheid nemen door zich minder afhankelijk op te stellen van een centraal regisserende overheid.

Verantwoordelijkheid overdragen is volgens Van Gunsteren niet het overdragen van een ding, maar het veranderen van relaties tussen mensen. In de praktijk blijkt dat het parlement en kabinet na het overdragen van verantwoordelijkheden zich nog steeds verantwoordelijk voelen en bij misstanden opnieuw ingrijpen. We brengen verantwoordelijkheid *juist* daar in het geding waar we controle dreigen te verliezen of verloren heb-

ben. Juist daar waar onze controle over het dagelijks politieke leven tekortschiet, proberen we volgens Van Gunsteren door verantwoordelijkheidsconstructies onze beheersingsmacht te vergroten.¹⁹ Niet het bestuurlijk handelen van de overheid zou centraal moeten staan, maar de mogelijkheden voor burgerschap en maatschappelijke veerkracht.²⁰

Een pleidooi voor meer collectieve zeggenschap via tegendemocratie is uitgewerkt door de Franse denker Pierre Rosanvallon, die in de jaren zeventig vanuit de vakbond betrokken was bij het doordenken van het arbeiderszelfbestuur. In het boek *Counter-democracy* stelt hij dat het principe van representatie nooit zo kan werken dat de volksvertegenwoordiging precies in overeenstemming met de volkswil handelt.²¹ Burgers of burgerlijke organisaties hebben ook tussentijds mogelijkheden nodig om controle uit te oefenen op de volksvertegenwoordigers. In een democratie is er een permanente zoektocht naar tegenmacht (contrademocratie) in aanvulling op de episodische democratie van de verkiezing van vertegenwoordigers. Als voornaamste tegenkrachten noemt hij het houden van toezicht, preventie en beoordeling. Een waakzame pers, klokkenluiders en onderzoekers kunnen hindermacht vormen.

In het boek *Democratic legitimacy* schetst Rosanvallon de beperkte mogelijkheden om nog nieuwe democratische legitimiteit op te wekken. Democratie steunt volgens hem op drie waarden: onpartijdigheid, reflexiviteit en nabijheid. Onpartijdigheid kan worden versterkt, maar dan moeten deskundigen een nog grotere rol spelen dan ze nu al spelen. Reflexiviteit uit zich vooral in de vorm van deliberatie waarbij vooral degenen die toch al betrokken zijn nog meer betrokken raken. Nabijheid richt zich op het directe persoonlijke contact tussen kiezer en gekozene, maar dat contact laat zich op het niveau van de democratie moeilijk organiseren.²² Vormen van contrademocratie kunnen ook in die democratische waarden voorzien. Burgerorgani-

Meike Bokhorst *Politieke voorkeur voor sociale zeggenschap*

saties kunnen met kritiek en met de scherpe blik van de buitenstaander zwakke plekken in het functioneren en presteren van de overheid blootleggen. In tijden van sociale media is het organiseren van tegendemocratie via petitie, collectieve acties, onderzoeksjournalistiek en burgertoezicht steeds eenvoudiger.

Eigen idealen

Een politiek-historische analyse laat zien dat de politieke voorkeur voor zeggenschap zich niet alleen laat beïnvloeden door ideologie, maar vooral ook door de tijdgeest. Het dominante streven naar individuele zeggenschap heeft sinds de jaren negentig op allerlei beleidsterreinen geleid tot meer eigen verantwoordelijkheid en toegenomen afstand tussen burgers en overheid. Maar overheidsverantwoordelijkheid en eigen verantwoordelijkheid zijn in de ogen van veel burgers geen communicerende vaten. Maatschappelijke voorkeuren voor verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, maatschappij en burgers blijken sterk politiek bepaald. Linkse kiezers willen geen verschuiving van verantwoordelijkheden van overheid naar burgers.

Daarom dienen sociaal-democraten na te denken over de uitwerking van de eigen idealen van zeggenschap. Die idealen zijn altijd verbonden met een dienstbare rol van overheden, die onwenselijke verschillen in de toegang tot macht en het vermogen tot zeggenschap kunnen verminderen. Meer zeggenschap voor burgers en organisaties betekent dus niet minder, maar een andere verantwoordelijkheid voor overheden. Goede voorbeelden van maatschappelijke veerkracht zijn de vele energie- en zorgcoöperaties van sociale ondernemers en burgers of de schoonmaak- en buurtzorgorganisaties van zelfstandigen en werknemers. Zij fungeren ook als luis in de pels tegen commerciële aanbieders en bureaucratische instellingen. Overheden kunnen deze coöperatieve organisaties steunen, contracteren of met reguliere instellingen laten samenwerken. Door meer coöperatief bestuur als voorwaarde voor publieke financiering en taakuitvoering te stellen kan de overheid zorgen dat instellingen en gezagsdragers zich verbinden met burgers en belanghebbenden. Want zonder zeggenschap geen gezag.

Noten

- 1 Dit artikel is mede gebaseerd op het proefschrift Bokhorst, A.M. (2014), *Bronnen van legitimiteit. Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- 2 PvdA (2015) *Verkiezingsprogramma Een verbonden samenleving*, p. 10.
- 3 PvdA (2015) idem, p. 10.
- 4 Bokhorst, A.M. (2015) 'Participatiesamenleving: weinig zeggenschap voor burgers' S&D 2015/5.
- 5 Tromp, B. (2002) *Het sociaal-democratisch programma. De*

- beginselprogramma's van SDB, SDAP, en PvdA, 1878-1977*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- 6 PvdA (2005) *Beginselmanifest van de PvdA*, Vastgesteld door het congres van de Partij van de Arbeid, 29 januari 2005.
- 7 www.nrc.nl/nieuws/1998/05/28/het-taaie-gevecht-om-de-spreiding-van-inkomen-kenmerk-7400795-a744492
- 8 www.troonredes.nl/troonrede-21-september-1976-2/comment-page-1/
- 9 Hurenkamp, M., 'Meer samenleving voor minder geld', S&D 2013/5, p54-58
- 10 Osborne, D. en T. Gaebler (1992), *Reinventing govern-*

- ment*, Reading (MA): Addison-Wesley Publishing Company.
- 11 SCP (2012), *Op afstand gezet: een onderzoek naar de publieke opinie op verzoek van de Parlementaire Onderzoekscmissie 'Privatisering en verzelfstandiging'*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 317.
- 12 Waarden, van F. (2012), *Was privatisering van het publieke domein wel in het publieke belang? Een kritische beschouwing over het Nederlandse privatiseringsbeleid van de afgelopen decennia*, Utrecht: Universiteit Utrecht, p. 42.

Meike Bokhorst *Politieke voorkeur voor sociale zeggenschap*

- 12 De Ridder, Josje en Paul Dekker (2015), *Meer democratie, minder politiek?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 13 De Ridder, Josje en Paul Dekker (2015), *Meer democratie, minder politiek?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- 14 SCP (2012), *Op afstand gezet: een onderzoek naar de publieke opinie op verzoek van de Parlementaire Onderzoekscmissie 'Privatisering en verzelfstandiging'*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, p. 312.
- 15 SCP (2012) idem, p. 297.
- 16 SCP (2012) idem, p. 10.
- 17 Gunsteren, H. van (1976), *Quest of Control. A critique of the rational-central-rule approach in public affairs*, Londen: John Wiley & Sons, p. 152.
- 18 Gunsteren, H. van (1976) idem, p. 154.
- 19 Gunsteren, H. van (1974) *Denken over politieke verantwoordelijkheid*, Alphen aan den Rijn: Samson, p. 23.
- 20 Gunsteren, H. van (2006), *Vertrouwen in democratie. Over principes van zelforganisatie*, Amsterdam: Van Gennep.
- 21 Rosanvallon, P. (2008), *Counter-democracy: politics in an age of distrust*, Cambridge: Cambridge University Press.
- 22 Rosanvallon, P. (2011) *Democratic legitimacy. Impartiality, reflexivity, proximity*, Princeton & Oxford: Princeton University Press.

Actieve burgers in de gezondheidszorg: de noodzaak van variëteit

Roepen om meer zeggenschap in de zorg is het makkelijkste wat er is. En wee je gebeente als je er tegen bent. Maar de echte kunst is medezeggenschap zo vorm te geven dat patiënten ook wat aan die zeggenschap hebben.

HESTER VAN DE BOVENKAMP, ANTOINETTE DE BONT & PAULINE MEURS

De auteurs zijn verbonden aan de Erasmus School of Health Policy en Management in Rotterdam

De toekomst van de gezondheidszorg is een belangrijk onderwerp in het publieke debat en was een van de belangrijkste verkiezings-thema's bij de parlementsverkiezingen van vijftien maart jongstleden.¹ Om de kwaliteit van zorg te verbeteren pleitten veel politieke partijen in hun verkiezingsprogramma's voor meer eigen regie en medezeggenschap van patiënten.² Medezeggenschap en eigen regie staan ook hoog op de beleidsagenda.³ Zo was en is eigen regie over de eigen zorg een belangrijk speerpunt bij de decentralisaties en wordt er op het niveau van zorgorganisaties gepleit voor meer invloed van zorggebruikers door de positie van cliëntenraden verder te versterken.⁴

In het debat over eigen regie en zeggenschap is vooral een roep om meer en intensievere participatie te horen. Participatie is in de praktijk echter weerbarstig waardoor kritiekloos roepen om meer en intensiever niet de goede weg is.⁵ De vraag is veeleer op welke manier eigen regie en medezeggenschap in de

praktijk moeten worden vormgegeven. Wij bepleiten hier dat dit moet worden gedaan door ruimte te laten voor variëteit.

De interesse in participatie in de zorg van de afgelopen jaren, is niet nieuw.⁶ In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw had de toenmalige democratiseringsbeweging al haar effect op de gezondheidszorg, vooral in de psychiatrie. Daar werd gepleit voor het belang van meer inspraak van cliënten op hun eigen zorg maar ook op het beleid van de instelling. Er werd gepleit voor het récht van cliënten op inspraak, aangezien zij degenen waren die de consequenties van beslissingen die in de zorg gemaakt werden aan den lijve ondervonden. In de jaren negentig van de vorige eeuw werd wetgeving van kracht die bedoeld was de positie van cliënten te versterken. Dit gebeurde zowel op het niveau van de individuele arts-patiëntrelatie (Wet Geneeskundige Behandelingsovereenkomst WGBO) als het niveau van de zorginstelling (Wet Medezeggenschap Zorginstellingen WMCZ).

De verwachtingen van wat participatie kan bewerkstelligen zijn hoog gespannen. Deze zou ten eerste leiden tot meer democratische besluitvorming omdat patiënten een stem krijgen in de besluitvorming. Ten tweede zou deze leiden tot betere besluitvorming. De zorg kan immers worden afgestemd op de wensen en behoeften van individuele patiënten. Maar ook de kwaliteit van collectieve besluiten kunnen worden verbeterd. Door hun dagelijkse confrontatie met het leven met een bepaalde aandoening of beperking beschikken patiënten over een ander type kennis – ervaringskennis – dan de kennis van professionals, verzekeraars of politici. Deze kennis kan worden gebruikt om tot betere besluiten te komen. Zorginstellingen kunnen deze kennis bijvoorbeeld gebruiken om hun zorg aan te passen en verzekeraars kunnen de ervaringen van verzekerden gebruiken bij hun inkoopbeleid.

Niet iedereen heeft de tijd en capaciteiten die nodig zijn om ‘eigen regie’ te voeren

De doelen van participatie klinken prachtig en het is dan ook niet verwonderlijk dat politici veelal pleiten voor meer participatiemogelijkheden en meer inspraak van patiënten (zie bijvoorbeeld de initiatiefnota van de PvdA en ChristenUnie in 2016).⁷ De participatiepraktijk blijft echter veel weerbarstiger dan de tekentafel doet vermoeden en de manier waarop de participatie wordt ingevuld doet geen recht aan de vele manieren waarop mensen willen en kunnen meedoen. We illustreren dit aan de hand van twee voorbeelden. Het eerste voorbeeld gaat over het nemen van eigen regie door patiënten over hun eigen zorg. Het tweede voorbeeld gaat over medezeggenschap in zorginstellingen. Deze voor-

beelden laten zien dat de huidige nadruk op participatie in het beleid eigen regie en medezeggenschap dreigt te uniformeren terwijl het juist van belang is om ruimte te bieden aan variëteit.

Participatie in eigen zorg

Participatie en eigen regie worden gezien als mogelijkheden om de zorg beter af te stemmen op de behoeften van patiënten. Om dit te bewerkstelligen wordt aan individuele patiënten een steeds actievere rol toebedeeld. Van hen wordt verwacht dat ze regie voeren over hun leven met hun aandoening door zo veel mogelijk zelf te blijven doen en te participeren in de samenleving, de zorg te regelen die ze nodig hebben en invloed uit te oefenen op hoe die zorg eruitziet. Veel mensen geven desgevraagd ook aan graag invloed uit te willen oefenen op hun zorg en dat het in de praktijk nog wel eens aan de mogelijkheden hiertoe ontbreekt.⁸ Meer participatie lijkt zo gezien een belangrijk beleidsdoel. Een wat nadere blik op de praktijk laat echter zien dat er meer aan de hand is.

Ten eerste vraagt eigen regie voeren veel tijd en capaciteiten en die heeft niet iedereen in gelijke mate tot zijn beschikking.⁹ Lang niet iedereen is in staat deze activiteiten uit te voeren.¹⁰ Dit geldt vooral voor kwetsbare groepen in de samenleving. Het gevaar dreigt daarmee dat een stelsel gebaseerd op de participatienorm al bestaande gezondheidsongelijkheid verder vergroot. Niet alle mensen willen de actieve rol ook altijd vervullen in de praktijk. Zij proberen deze mogelijkheden dan ook zoveel mogelijk uit te besteden. Sommige patiënten willen bijvoorbeeld dat zorgprofessionals voor hen zorgen, omdat ze gestrest raken als ze zelf allerlei beslissingen moeten nemen of omdat ze het wel lekker vinden om verzorgd te worden.¹¹ Dit niet altijd willen participeren is overigens niet voorbehouden aan de gezondheidszorg maar doet zich op allerlei beleidsterreinen voor.¹²

Van de Bovenkamp, De Bont & Meurs *Actieve burgers in de gezondheidszorg: de noodzaak van variëteit*

Ten tweede kan eigen regie botsen met andere normen die in de gezondheidszorg van belang worden geacht, zoals het volgen van de medische richtlijnen en protocollen rondom veiligheid. Beleidsmakers en zorgprofessionals willen graag dat patiënten participeren maar dan wel graag in de mate en inhoudelijk in lijn met wat volgens hen juist is. De wensen en voorkeuren van patiënten komen echter niet altijd overeen met wat bijvoorbeeld medische richtlijnen en protocollen voorschrijven. Te denken valt aan bewoners in een verpleeghuis die graag zelf willen blijven douchen maar die daarbij de kans lopen te vallen of aan diabetespatiënten die graag een normaal leven leiden en daarbij keuzes maken die wellicht niet goed zijn voor hun gezondheid maar wel voor hun geluk.

Onderzoek laat zien dat zorgprofessionals worstelen met patiënten die dit soort 'afwijkende' eigen keuzes willen maken. Dit ligt overigens niet alleen aan zorgprofessionals die niet af willen wijken van hun eigen normenkader. Deze tegengestelde verwachtingen worden ook gecreëerd en in stand gehouden door partijen als het ministerie, de IGZ en gemeenten. Aan de ene kant verwachten deze partijen dat zorgverleners eigen regie mogelijk maken, maar aan de andere kant ook dat ze de medische richtlijnen en veiligheidsprotocollen volgen. Doen ze dat niet dan worden ze daarop aangesproken en afgerekend.¹³

Kortom, patiënten worden geacht te participeren en dat op een specifieke vooraf bepaalde manier te doen. De participatienorm dreigt op deze manier te leiden tot een nieuwe uniformering in de zorg. Het gevaar hiervan is dat er niet gereflecteerd wordt op belangrijke vragen waar zorgverleners en patiënten zich mee geconfronteerd zien in de praktijk die te maken hebben met variëteit onder patiënten in termen van mogelijkheden en voorkeuren. Politiek en maatschappelijk debat is daarom nodig over de vragen als: valt onder eigen regie ook de keuze om passief te blijven en zorgprofessionals taken over te laten nemen? En

mogen patiënten ook keuzes maken die medisch gezien wellicht niet de beste optie zijn en leiden tot gezondheidsschade of hogere zorgkosten maar waar ze wel gelukkiger van worden? De vraag is dus hoeveel ruimte er is voor variëteit bij het invullen van de participatienorm. We komen hier aan het einde van het artikel op terug.

Formele medezeggenschap in zorginstellingen

Om medezeggenschap te regelen op het niveau van zorginstellingen wordt door het ministerie van VWS en de leden van de Tweede Kamer veel belang gehecht aan formele medezeggenschap. In Nederland is ook veel geïnvesteerd in formele vertegenwoordigingsstructuren om medezeggenschap te regelen. Zorginstellingen zijn bijvoorbeeld met de Wet Medezeggenschap Cliënten Zorginstellingen verplicht een cliëntenraad in te stellen en deze wet geeft deze raden duidelijk omschreven bevoegdheden om invloed uit te oefenen op het beleid van de instelling. Ook voor deze invulling van medezeggenschap geldt dat zij voorbijgaat aan de weerbarstigheid van medezeggenschap in de praktijk en medezeggenschap in een vast stramien probeert te duwen.

Ten eerste is niet iedereen in staat om te kunnen participeren in de gecreëerde medezeggenschapsstructuur. In de wereld van de ziekenhuizen zijn de leden van cliëntenraden overwegend hoogopgeleid, blank, met een achtergrond in de zorg of het openbaar bestuur.¹⁴ Zij worden niet zozeer geselecteerd op basis van hun ervaringsdeskundigheid maar op basis van hun deskundigheid op het gebied van financiën, management, ICT of zorg.¹⁵ Dit betekent dat zij onder behandeling in het ziekenhuis kunnen zijn (geweest), maar dat dit niet het geval hoeft te zijn.¹⁶

In de ouderenzorg en in de zorg voor mensen met een verstandelijke beperking hebben instellingen veelal te maken met cliënten die zo'n zware zorgvraag hebben dat ze lang niet

altijd de mogelijkheid hebben om te participeren in een formele raad. Deze raden hebben dan ook vaak moeite met het vinden van leden en het kan voorkomen dat in plaats van cliënten zelf, familieleden zitting nemen in de raad. Het feit dat cliëntenraden geen afspiegeling zijn hun achterban hoeft niet per se problematisch te zijn. Als zij in contact staan met die achterban en weten wat daar leeft kunnen zij de achterban nog steeds vertegenwoordigen. Onderzoek laat echter zien dat dit contact beperkt is.¹⁷

Coöperaties zijn vooral geschikt voor mensen die hun zaakjes al goed op orde hebben

Ten tweede is de verwachting van beleidsmakers en zorgbestuurders dat cliëntenraden de medezeggenschap inhoudelijk op een bepaalde manier invullen. Cliëntenraden wordt gevraagd advies te geven over ingewikkelde 'grote besluiten' (denk aan fusies, jaarrekeningen et cetera) en daarover mee te praten met raden van bestuur. Deze rol en positionering van de raden draagt echter het gevaar in zich dat raadsleden nog verder weg komen te staan van de feitelijke zorgpraktijk en van de wensen en noden van cliënten en patiënten wiens stem zij geacht worden te vertolken. Cliëntenraden worden opgenomen en soms ook ingekapseld in de bestuurlijke wereld van toezicht en controle; het gevaar van rolvermenging ligt op de loer. De gedachte dat met deze positie een stevige tegenspraak kan worden vormgegeven is eerder theorie dan praktijk.

Bovendien is de vraag of er op deze manier het beste gebruik wordt gemaakt van de ervaringskennis van patiënten. Zij worden immers gevraagd zich bezig te houden met abstracte

beleidsonderwerpen die vrij ver af staan van de dagelijkse kwaliteit van zorg in de instelling die patiënten aan den lijve ondervinden.¹⁸ Tegenspraak is juist effectief als kennis en ervaring die aan de bestuurstafel ontbreken, overtuigend kunnen worden ingebracht door de leden van de raden. En dat is een andere vaardigheid dan het leren doorgronden van een jaarrekening of een investeringsplan.

In het debat over medezeggenschap ligt de focus vooral op het verder versterken van formele medezeggenschap, bijvoorbeeld door cliëntenraden meer bevoegdheden te geven. Op die manier krijgen cliënten formeel een steviger positie binnen de instelling. Ook worden initiatieven, zoals de opkomst van zorgcoöperaties om die reden vaak met gejuich ontvangen; daar is de positie van patiënten immers nog sterker en hebben zij zeggenschap over het reilen en zeilen van de coöperatie.¹⁹ Zorgcoöperaties vragen daarmee om een nog grotere mate van activiteit van burgers. Uitermark merkt in dit kader op dat het vermogen tot collectieve coöperatieve actie ongelijk verdeeld is.²⁰ Net als bovengenoemde vormen van medezeggenschap, leunen initiatieven tot het vormen van coöperaties dan ook vooral op hoger opgeleiden. Exclusiviteit van coöperaties ziet hij daarbij als structureel en noodzakelijk kenmerk. Dit maakt dat coöperaties vooral geschikt zijn voor mensen die hun zaakjes al goed op orde hebben.

Kortom, ook op het niveau van zorginstellingen wordt participatie van bovenaf op een manier ingevuld die geen recht doet aan de belevingswereld van de gevarieerde patiëntenpopulatie.

Laat ruimte voor variëteit

Er is weinig aandacht voor variëteit in participatie. Bovenstaande voorbeelden laten zien dat de manier waarop participatie wordt vormgegeven, uitgaat van specifieke verwachtingen over de bijdrage van patiënten – zowel wat betreft de mate waarin ze actief moeten worden,

Van de Bovenkamp, De Bont & Meurs *Actieve burgers in de gezondheidszorg: de noodzaak van variëteit*

de methoden ze daarbij moeten gebruiken als de inhoudelijke focus die ze daarbij moeten kiezen.

Deze uniformiteit in de participatiepraktijk roept de vraag op in hoeverre de doelen achter het beleid door de huidige invulling van de participatienorm daadwerkelijk behaald worden. Het feit dat grote groepen uitgesloten zijn van participatie doet afbreuk aan het idee van meer democratische besluitvorming. Het feit dat patiënten weinig ruimte hebben om hun eigen keuzes te maken in hoe zij invulling geven aan de participatienorm roept ook de vraag op in hoeverre het doel van betere besluitvorming door zorg aan te bieden die beter aansluit bij de wensen van patiënten, daadwerkelijk wordt bereikt. Dit alles betekent natuurlijk niet dat de participatienorm moet worden losgelaten; deze kan immers wel degelijk belangrijke voordelen opleveren. Participatie verdient wel relativering. Het is niet de enige norm in de gezondheidszorg en de vraag is hoe deze norm zich verhoudt tot andere normen zoals aandacht voor gelijkheid, kwetsbaarheid en veiligheid.

Voor participatie op het individuele niveau geldt dat nagedacht moet worden over hoeveel ruimte patiënten nu daadwerkelijk hebben om eigen regie in te vullen en hun eigen keuzes te maken. Als eigen regie serieus wordt genomen en daar ook de keuze onder valt om passief te blijven of keuzes die tegen de medische richtlijnen ingaan, dan moeten zorgverleners ook de ruimte krijgen om hun zorg daarop aan te passen. Het kiezen van een case-manager die taken van patiënten over kan nemen, zou ook een oplossing kunnen zijn. Informele vertegenwoordigers kunnen een belangrijke rol spelen om de belangen van groepen die niet geneigd zijn zelf actief te worden bij beleidsmakers voor het voetlicht te brengen zodat ook rekening wordt gehouden met deze groepen.²¹

Ook bij participatie op het niveau van de zorgorganisatie moet recht worden gedaan aan de variatie die onder patiënten bestaat en

moeten vormen van medezeggenschap worden ingezet die recht doen aan variatie. In zorginstellingen gebeurt dit ook al. Te denken valt aan enquêtes, focusgroepen, spiegelgesprekken en *experience based co-design*. Het voordeel van deze methoden is tweeledig. Ten eerste zijn ze voor grotere groepen toegankelijk en bieden ze dus aan meer patiënten de mogelijkheid om hun stem te laten horen dan in het geval van cliëntenraden (hoewel ook in dit geval moeite moet worden gedaan om bepaalde groepen te betrekken). Deze vormen kunnen daarmee bijdrage aan gelijkheid – een belangrijk principe van democratische besluitvorming.

Laat politici een stap terug doen en niet teveel voorschrijven hoe participatie eruit moet zien en hoe burgers zich moeten gedragen

Ten tweede staan dit soort methoden dicht bij de belevingswereld van patiënten en bieden ze concretere informatie op over wat patiënten van belang vinden in hun zorg – informatie die gebruikt kan worden om de kwaliteit van zorg te verbeteren.²² Deze methoden kunnen daarmee ook een bijdrage leveren aan het tweede doel van participatie; kwaliteitsverbetering. Cliëntenraden op hun beurt kunnen ook meer gebruikmaken van de inzichten die opgedaan worden uit deze informele methoden. Verbindingen tussen formele en informele medezeggenschap kunnen zo worden versterkt om medezeggenschap te verbeteren.²³ Op verschillende plekken in de zorg wordt al volop geëxperimenteerd met alternatieve participatiemethoden. Wij pleiten ervoor om

Van de Bovenkamp, De Bont & Meurs *Actieve burgers in de gezondheidszorg: de noodzaak van variëteit*

verder op zoek te gaan naar passende vormen en invullingen van participatie.

Betrokkenheid van patiënten, familieleden of vertegenwoordigers van deze groepen is in deze zoektocht belangrijk.

Meer maatschappelijke acceptatie van verschillen is van belang en zou ook een kernelement moeten zijn van toekomstig participatiebeleid. Beleid zou terughoudend moeten zijn met het homogeniseren en aan specifieke normen onderwerpen van de zorgpraktijk. Dit is dan ook een pleidooi voor politici om een stap terug te doen en niet te veel voor te willen schrijven hoe participatie eruit moet zien en hoe burgers zich moeten gedragen. Dit zou ook pleiten voor meer open normen in wetgeving, bijvoorbeeld door daarin te regelen dat er medezeggenschap moet zijn die recht doet

aan de gevarieerde patiëntenpopulatie maar terughoudend te zijn in het voorschrijven van hoe die medezeggenschap eruit moet zien.

Raden van toezicht kunnen bestuurders aanspreken op hoe in de zorgorganisatie omgegaan wordt met eigen regie en medezeggenschap. Hetzelfde geldt voor het externe toezicht van de Inspectie van de Gezondheidszorg (IGZ). Ook de IGZ kan bestuurders vragen om verantwoording af te leggen over de manier waarop zij invulling geven aan eigen regie en medezeggenschap en over wat zij met de inbreng van medezeggenschap hebben gedaan. Een pleidooi voor variatie is daarmee geen pleidooi voor vrijblijvendheid. Het is wel een pleidooi dat recht doet aan de weerbarstige participatiepraktijk.

Noten

- 1 SCP (2017), *Kwesties voor het kiezen: analyses van enkele maatschappelijke thema's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2017*, Den Haag SCP.
- 2 zorghulp.nl/zorghulp-nieuws/analyse-verkiezings-programmas
- 3 Bovenkamp H. van de, A. de Bont, 2016, *De puzzel die participatie heet, een voorbereidende studie voor de RVS-conferentie 'De zorg van morgen: een waardevolle zorg'*, iBMG, Rotterdam.
- 4 Motie Bouwmeester-Dik-Faber; TK 2015-2016, 34300XVI nr. 94.
- 5 Trappenburg, M.J., 2008, *Genoeg is genoeg: Over gezondheidszorg en democratie*, Amsterdam, Amsterdam University Press.
- 6 Trappenburg, M.J., 2008, *Genoeg is genoeg: Over gezondheidszorg en democratie*, Amsterdam, Amsterdam University Press; Bovenkamp H.M. van de (2010), *The Limits of Patient Power: Examining active citizenship in Dutch health care*, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- 7 PvdA en ChristenUnie 2016, *De herovering van de publieke samenleving: naar coöperatieve overheidsbestuur*.
- 8 patiëntenfederatie.nl
- 9 Denktas S. en L. Burdorf (2016), *Sociaal economische gezondheidsverschillen Nederland*. Een essay geschreven in opdracht van de Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving ter inspiratie voor de RVS-conferentie 'De zorg van morgen: een waardevolle zorg' op 10 oktober 2016; Rademakers J. (2016), *De actieve patiënt als utopie*, Maastricht University.
- 10 Dwarswaard J. & Bovenkamp H.M. van de. (2015), Ethical Dilemmas in Self-Management Support, *Patient Education and Counseling*, 98; pp. 1131-1136.
- 11 Bovenkamp H. van de & J. Dwarswaard (2017), 'The complexity of shaping self-management in daily practice', *Health Expectations* doi: 10.1111/HEX12536.
- 12 Oenen G. van (2011), *Nu even niet. Over de interpassieve samenleving*, Van Gennep; Amsterdam.
- 13 Dwarswaard J. & Bovenkamp H.M. van de. (2015), Ethical Dilemmas in Self-Management Support, *Patient Education and Counseling*, 98; pp. 1131-1136.
- 14 Mein A., Oudenampsen D. (2015), *Medezeggenschap op Maat: onderzoek naar de wijze waarop vorm en inhoud wordt gegeven aan medezeggenschap van cliënten in de zorg*, Utrecht, Verwey Jonker Instituut.
- 15 Meide, H. van der, Olthuis G., Leget C. (2014), 'Patient Participation in Hospital Care: How Equal is the Voice of the Client Council?', *Health Care Analysis*, DOI 10.1007/s10728-014-0271-x; Kuijsten, A., (2014), *De Macht van de Patiënt*, unpu-

Van de Bovenkamp, De Bont & Meurs *Actieve burgers in de gezondheidszorg: de noodzaak van variëteit*

- blished Master thesis, Erasmus University Rotterdam.
- 16 Hoogerwerf, R., Nievers, E., & Scholten, Chr. (2004), *De invloed van cliëntenraden. Het verzwaard adviesrecht in de dagelijkse praktijk van cliëntenraadsperspectief*, Leiden: Research voor Beleid.
- 17 Mein A., Oudenampsen D. (2015), *Medezeggenschap op Maat: onderzoek naar de wijze waarop vorm en inhoud wordt gegeven aan medezeggenschap van cliënten in de zorg*, Utrecht, Verwey Jonker Instituut.
- 18 Schillemans T, Bovenkamp H. van de, Trappenburg M, (2016), 'From 'Major Decisions' to 'Everyday Quality'. Direct Accountability to Clients', in: *Healthcare Governance and Accountability*, Mattei, P. (ed.), Palgrave MacMillan.
- 19 Bokhorst M. (2015), 'De Koers van Zorgcoöperaties: Samenwerken zonder te verworden tot parapedaard of werkpvaard van de participatiesamenleving', *Bestuurskunde*, 24; pp. 27-39.
- 20 Uitermark J. (2015), 'De default settings van de participatiesamenleving', *Bestuurskunde*, 24; pp. 58-62.
- 21 Bovenkamp H. van de & H. Vollaard, (2017), 'Representative claims in practice: the democratic quality of decentralized social and healthcare policies in the Netherlands', *Bestuurswetenschappen* 71; pp. 5-22.
- 22 Bate, P. & G. Robert. (2007), *Bringing User Experience to Healthcare improvement. The concepts, methods and practices of experience-based design*, Oxford: Radcliffe Publishing; Vennik, F., van de Bovenkamp, H., Raats, I. de Wit, F., Visserman, E., Grit, K. (2013), *Handleiding kwaliteitsverbetering ziekenhuiszorg vanuit de ervaring van patiënten*, iBMG, Rotterdam.
- 23 Mein A., Oudenampsen D. (2015), *Medezeggenschap op Maat: onderzoek naar de wijze waarop vorm en inhoud wordt gegeven aan medezeggenschap van cliënten in de zorg*, Utrecht, Verwey Jonker Instituut.

Lessen uit verzelfstandiging

Een terugtrekkende overheid is geen recept voor efficiëntie of meer tevredenheid bij burgers, zo laat de verzelfstandiging van publieke dienstverlening zien. Uit een internationaal vergelijkend onderzoek blijkt dat de effecten van verzelfstandiging juist tegengesteld zijn aan wat we hoopten. Maar wat moeten we nu doen met onze publieke sector, die inmiddels voor het grootste deel uit verzelfstandigde organisaties bestaat?

SJORS OVERMAN

Docent aan de Universiteit Utrecht

Staatssecretaris Sharon Dijksma beboette de Nederlandse Spoorwegen en ProRail in de maand april van dit jaar. In totaal moesten deze twee organisaties 2,3 miljoen euro overmaken omdat ze hun zaken niet goed op orde zouden hebben. Deze boetes geven een paradoxaal beeld: de overheid geeft boetes aan twee organisaties waarvan zij zelf eigenaar is. Beide organisaties zijn verzelfstandigd; ze voeren publieke diensten uit, maar staan op afstand van de ministeries. Daardoor zouden betere prestaties worden geleverd en zou de burger beter bediend worden.

NS en ProRail zijn zeker niet de enige in hun soort: meer dan de helft van de Rijksuitgaven loopt via verzelfstandigde organisaties. Jaarlijks besteden die organisaties gezamenlijk zo'n 350 miljard euro. Denk bijvoorbeeld aan het UWV, de Nederlandse Publieke Omroep, of de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Maar ondanks hun grote aantal en de grootse verwachtingen zijn de resultaten van verzelfstandiging niet positief. Dat heeft belangrijke consequenties voor de legitimiteit van de publieke dienst-

verlening. Want nu de prestaties achterblijven, moet de zelfstandigheid op een andere manier worden gerechtvaardigd.

Vanaf de jaren tachtig kwamen verzelfstandigingen van uitvoerende organen en toezichthouders steeds meer voor. Destijds wilde de regering veel organisaties eerst verzelfstandigen, waarna ze, zo gauw ze op hun eigen benen konden staan, konden worden geprivatiseerd. De marktlogica was dominant: door concurrentie zouden publieke dienstverlening beter luisteren naar de wensen van de burger. De strijd om de gunst van de klant zou onvermijdelijk leiden tot meer zeggenschap voor de burger die anders kon stemmen met de voeten.

Veel voornemens voor privatiseringen, zoals die van de NS, zijn al snel van tafel verdwenen. De verzelfstandigde organisaties bleven echter bestaan. Na een kritisch rapport van de Algemene Rekenkamer in 1995 veranderde de stemming: verzelfstandiging kreeg een nare bijmaak in het gangbare discours. De Rekenkamer uitte in haar rapport kritiek op het ge-

Sjors Overman *Lessen uit verzelfstandiging*

brek aan ministeriële verantwoordelijkheid bij zelfstandige bestuursorganen. In reactie daarop wilde de regering naar eigen zeggen 'het primaat van de politiek herstellen'.¹

De bestuurskundigen Van Thiel en Van Buuren lieten begin deze eeuw al zien dat er weinig van dit voornemen terecht kwam.² In plaats van een afname, heeft het aantal zelfstandige bestuursorganen tijdens de twee paarse kabinetten in de jaren negentig nog een verdere vlucht genomen, zowel in Nederland als daarbuiten. Een groot aantal toezichthouders – zoals de vele voorlopers van de huidige Autoriteit Consument en Markt – is in die tijd opgericht als zelfstandige organisatie, maar ook bijvoorbeeld Staatsbosbeheer is in die tijd verzelfstandigd. Afnames in aantallen zelfstandige bestuursorganen komen weliswaar voor, maar zijn slecht sporadisch het resultaat van het verdwijnen van de zelfstandigheid. De fusie van afzonderlijke organisaties leidt tot een afname op papier, maar in de praktijk worden dezelfde publieke taken nog altijd op afstand van het ministerie uitgevoerd.

Landen waarin grote delen van de publieke dienstverlening zijn verzelfstandigd, presteren slechter dan de landen waarin die verzelfstandiging niet heeft plaatsgevonden

Ondanks de kritiek op een mogelijk gebrek aan democratische controle op verzelfstandigde organisaties bleef hun aantal en hun belang dus toenemen. Dit is ook in de kabinetten-Balkenende zo doorgezet.³ De voortdurende toename kwam vooral door het geloof van politici in de merites van zelfstandigheid voor publie-

ke prestaties. Op afstand van het ministerie zouden organisaties snel, flexibel en innovatief te werk kunnen gaan. Met behulp van managementtechnieken uit het bedrijfsleven zou de publieke dienst een positieve impuls krijgen; denk aan prestatiemetingen, outputsturing en audits die de productie van publieke diensten zouden moeten verhogen. En dankzij verzelfstandiging konden diensten 'dicht bij de burger' worden uitgevoerd. Organisaties die niet langer onderdeel uitmaakten van het ministerie zouden de burger prioriteit geven in hun bedrijfsproces, en niet langer de minister en staatssecretaris. Dergelijke voordelen rechtvaardigden in de ogen van veel politici en topambtenaren de zelfstandigheid van publieke organisaties. In mijn proefschriftonderzoek heb ik deze en andere verwachtingen van verzelfstandiging getoetst. De toon van het voorgaande geeft de belangrijkste conclusies al prijs: die verwachtingen zijn niet aantoonbaar uitgekomen.

Verzelfstandiging maakt ontevredener

Organisaties als de OESO, het Sociaal en Cultureel Planbureau en de Wereldbank doen regelmatig een goede poging om de publieke sector in een groot aantal landen met elkaar te vergelijken. Het resultaat is een ranglijst van landen met een goed en minder goed presterende publieke sector. Is er nu enige samenhang te ontdekken tussen de positie op dergelijke ranglijsten en de mate waarin een overheid haar taken heeft verzelfstandigd? Ja, maar niet in de verwachte richting.⁴

Landen waarin grote delen van de publieke dienstverlening zijn verzelfstandigd, presteren slechter dan de landen waarin die verzelfstandiging niet heeft plaatsgevonden. Die relatie blijft bestaan na een correctie voor de hoeveelheid geld die wordt uitgegeven door de overheid, de hoeveelheid regeldruk die wordt ervaren en de verhouding tussen markt en staat in het leveren van diensten. Dat de publieke sector in die landen slechter presteert,

Sjors Overman *Lessen uit verzelfstandiging*

hangt dus inderdaad samen met de verzelfstandiging van de publieke dienstverlening.

Een andere rechtvaardiging voor verzelfstandiging is het verkleinen van de afstand tussen uitvoering en burger. Dat argument is ook regelmatig gebruikt in de decentralisatie van de zorg naar de gemeentes van de afgelopen jaren. Verzelfstandiging zou moeten leiden tot maatwerk, wat zou moeten resulteren in tevreden burgers. In theorie zouden mensen die in aanraking komen met een verzelfstandigde organisatie dus meer maatwerk geleverd krijgen en daardoor tevredener zijn.

Deze verwachting heb ik getoetst door twee kerntaken van de overheid – belastingheffing en politiewerk – te vergelijken in verschillende Europese landen. In Nederland is de Belastingdienst niet verzelfstandigd, maar in bijvoorbeeld Zweden wel. De Nederlandse politie was in de periode van het onderzoek, voorafgaand aan de vorming van de Nationale Politie, een zelfstandig bestuursorgaan. In andere landen, zoals in Zwitserland, is de politie niet verzelfstandigd. Enquêteresultaten van de *European Social Survey*, een groot tweejaarlijks Europees onderzoek, laten zien dat de verwachting van meer tevreden burgers niet kan worden bevestigd.⁵ De ondervraagde klanten van deze twee organisaties lieten geen verschil zien in tevredenheid met politie en belastingdienst dat kan worden verklaard door verzelfstandiging. Ook de claim dat verzelfstandiging leidt tot meer tevreden burgers kan dus niet worden onderschreven.

Zondebok

De tevredenheidscijfers laten wel een ander probleem zien: de regering kan uitvoeringsorganisaties als zondebok aanwijzen als er dingen fout gaan. Burgers zijn niet tevreden met de uitvoering van een publieke dienst, maar omdat de zelfstandige organisatie de zwarte piet krijgt toebedeeld, blijft de regering buiten schot. In Nederland hebben we deze gang van zaken in de laatste jaren een aantal keer gezien.

Denk bijvoorbeeld terug aan de problemen met ProRail, zo'n anderhalf jaar geleden. Keer op keer kreeg ProRail onderuit de zak van de staatsecretaris vanwege kapotte wissels of uitvallende treinen. De bewindslieden wezen naar de verzelfstandigde organisaties, dreigden met boetes, maar hadden zelf nooit schuld aan problemen op het spoor. Pas na het Fyra-rapport was de positie van toenmalig staatssecretaris Mansveld kennelijk onhoudbaar. Saillant detail was het persbericht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu eind 2016, waarin het ministerie een kostenbesparing bij de spoorwerkzaamheden rondom Utrecht Centraal direct wel zelf claimde.

Ook bij de SVB speelde een soortgelijk scenario zich af. Het regende een storm aan kritiek na problemen rondom de uitbetaling van persoonsgebonden budgetten (pgb's). Budgetten werden niet of niet op tijd betaald aan mensen die zorg nodig hadden. Staatssecretaris Van Rijn overleefde zelf een serie stevige debatten in de Tweede Kamer, maar uiteindelijk werd SVB-directeur Vermeulen begin 2016 ontslagen.

Zo voorkomen politici dat ze hun eigen legitimiteit op het spel zetten, maar tegelijkertijd verminderen ze de legitimiteit van de uitvoerende dienst. Dat is een probleem, want door de afstand tussen ministerie en verzelfstandigde organisatie kan de Tweede Kamer haar rol als democratisch gekozen controleur op de uitvoering minder goed uitvoeren. De kans is groot dat dit vertrouwen in het openbaar bestuur niet ten goede komt.

Recentralisatie

Een van de manieren om de huidige situatie te veranderen, is door alle verzelfstandigde organisaties weer terug op te nemen in het ministerie. Deze oplossing lijkt mij zowel onuitvoerbaar als onwenselijk. Het spoor biedt een praktijkvoorbeeld van een poging tot centralisatie. Vorig jaar heeft het kabinet aangekondigd om ProRail terug te halen naar het

Sjors Overman *Lessen uit verzelfstandiging*

ministerie. De bouwer en beheerder van de Nederlandse spoorinfrastructuur is een privaatrechtelijke bv, waarvan de aandelen eigendom zijn van de Nederlandse Staat. Adviesbureau PwC schetste een aantal scenario's met bijbehorende kosten om ProRail onderdeel te maken van het ministerie. De kosten van een totale reorganisatie en de consequenties voor het personeel zijn echter zodanig groot dat de staatssecretaris begrijpelijkerwijs koos voor een minder ingrijpende verandering; zij is nu voornemens ProRail om te vormen tot zelfstandig bestuursorgaan.

Vergelijkbare investeringen zijn te verwachten voor het terughalen van andere grote organisaties, en het is de vraag of die investeringen ooit kunnen worden terugverdiend, zelfs als hierdoor prestaties zouden verbeteren. Een ander probleem van centralisatie is dat het veranderen van de juridische status van een organisatie geen garantie geeft op een wijziging in de werkelijke machtsverhoudingen. Organisaties die gespecialiseerde taken uitvoeren – denk aan TNO of het Staatstoezicht op de Mijnen – zullen ook als afdeling binnen een ministerie altijd een grote informatievoorsprong houden op hun superieuren. Ook op de werkvloer geldt in veel gevallen 'kennis is macht', waardoor specialisten hun zelfstandigheid kunnen behouden.

Maatwerk in verantwoording

Hoe dan de huidige publieke dienstverlening op een adequate manier te legitimeren? Democratische controle blijft belangrijk, ook van organisaties die op afstand zijn gezet. Er worden nu al grote stapels verslagen, evaluaties en verantwoordingsdocumenten geproduceerd door de verzelfstandigde organisaties, maar die kunnen vaak op weinig interesse rekenen. Ook in de politiek is er weinig aandacht voor de jaarlijkse verantwoording van het Rijk op de derde woensdag in mei. De belangstelling voor deze 'woensdag gehakt' staat nog altijd in schril contrast

met de aandacht voor Prinsjesdag. De kans dat nog meer verantwoording leidt tot meer belangstelling is gering en de wens daartoe ligt daarom niet voor de hand.

Een andere mogelijkheid is het ontwikkelen van verantwoordingsstrategieën. Mensen die gebruikmaken van een pgb hebben geen behoefte aan dezelfde informatie als het ministerie, net zo goed als asielzoekers een andere verantwoording van het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA) verwachten dan het ministerie van Veiligheid en Justitie. Bij verantwoording hoort ook dat een oordeel geveld wordt, en dat er consequenties aan dat oordeel verbonden moeten zijn. Dat betekent dat naast betere verantwoording er ook kan worden gedacht aan meer mogelijkheden voor gebruikers en andere stakeholders om een dwingend oordeel te vellen over de publieke dienstverlening. Hiermee krijgen burgers en andere belanghebbenden niet alleen meer uitleg, maar ook meer te zeggen.

Tot slot kunnen ook periodieke visitaties waarin organisaties elkaar doorlichten het lerend vermogen van organisaties verbeteren. Een groep van negen verzelfstandigde organisaties heeft zich inmiddels verenigd in de handvestgroep publiek verantwoorden. Deze organisaties zijn actief bezig met het verbeteren van hun publieke verantwoording; een initiatief dat belangrijk kan zijn in het rechtvaardigen van de zelfstandigheid van veel publieke dienstverleners.

Verantwoordelijkheidsgevoel

Om erachter te komen op welke manier verantwoordingsinstrumenten in de publieke sector kunnen zorgen voor verantwoordelijk gedrag van managers moeten we kennis uit de gedragswetenschappen combineren met kennis uit de bestuurskunde.⁶ Centraal hierin staat het verantwoordelijkheidsgevoel. Hoe kunnen we verantwoordingsinstrumenten zodanig inzetten dat ze het verantwoordelijkheidsgevoel van bestuurders en medewerkers

Sjors Overman *Lessen uit verzelfstandiging*

aanspreken zonder dat de verantwoording tot een bureaucratische rompslomp verwordt?

Drie elementen die centraal staan in dit gevoel zijn: (1) de verwachting dat daadwerkelijk om verantwoording wordt gevraagd, (2) de expertise van degene die verantwoording vraagt en (3) de legitimiteit van degene die verantwoording vraagt. Aan het vragen van verantwoording ligt de aanname ten grondslag dat het vooruitzicht van een verantwoordingsmoment leidt tot verantwoordelijk gedrag, bewust handelen en het stilstaan bij keuzes en alternatieven. Ook het gevoel dat degene die verantwoording vraagt deskundig genoeg is om een oordeel te kunnen vellen is belangrijk. Tot slot moet degene die verantwoording aflegt ook de legitimiteit erkennen van degene die verantwoording vraagt.

De manier waarop een ambtenaar deskundigheid ervaart, kan bijvoorbeeld worden versterkt door niet alleen op de resultaten te letten, maar ook op de keuzes en afwegingen die in het werkproces worden gemaakt. Dergelijke afwegingen kunnen zorgen voor meer verantwoordelijkheidsgevoel onder bestuurders, en daarmee uiteindelijk ook voor

verbeteringen in de legitimatie van publieke dienstverlening. Burgers kunnen ook een legitiem forum vormen, maar dan moet hun oordeel wel gedragen worden door de bestuurders. Deskundigheid, bijvoorbeeld door trainingen, en verwachte verantwoording, bijvoorbeeld door een regelmatige controle, kunnen de erkenning door bestuurders mogelijk versterken.

Deze lessen hebben niet alleen betrekking op verzelfstandiging, maar zouden ook moeten worden gebruikt om de decentralisatie van bijvoorbeeld (jeugd)zorg en andere taken in het sociaal domein vorm te geven en uit te voeren. Veel verwachtingen van decentralisatie kwamen overeen met die van verzelfstandiging en het lijkt er sterk op dat ook de resultaten van decentralisatie niet in lijn zullen zijn met de verwachtingen. Ook daar kan het gericht inzetten van verantwoordingsinstrumenten helpen om gedrag te sturen en daarmee de dienstverlening te verbeteren. Denk aan meer zeggenschap voor burgers maar ook aan actieve bijdrages om de deskundigheid van burgers en cliëntenraden te versterken.

Noten

- 1 Tweede Kamer 1994-95, 24130, nr. 5.
- 2 Thiel, Sandra van, and Arwin van Buuren (2001), 'Ontwikkeling van het aantal zelfstandige bestuursorganen tussen 1993 en 2000: zijn ZBO's uit de mode?', *Bestuurswetenschappen*, no. 5: pp. 386-404.
- 3 Stellinga, Bart (2012), *Dertig Jaar Privatisering, Verzelfstandiging en Marktwerking*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 4 Overman, Sjors, and Sandra Van Thiel (2016), 'Agencification and Public Sector Performance: A Systematic Comparison in 20 Countries', *Public Management Review* 18 (4): pp. 611-35. doi:10.1080/14719037.2015.1028973.
- 5 Overman, Sjors (2017), 'Autonomous Agencies, Happy Citizens? Challenging the Satisfaction Claim', *Governance* 30 (2): pp. 211-27. doi:10.1111/gove.12207
- 6 Schillemans, Thomas (2016), 'Calibrating Public Sector Accountability: Translating Experimental Findings to Public Sector Accountability', *Public Management Review* 18 (9): pp. 1400-1420. doi:10.1080/14719037.2015.1112423.

Toezicht staat zeggenschap van burgers vaak in de weg – maar dat hoeft niet

Met de deregulering en marktwerking kwamen ook de toezichthouders en kwaliteitsinstituten op. Waar de wetgever vrije regelruimte voor organisaties en burgers had bedacht, vulden zij die de afgelopen decennia met toezichtkaders en kwaliteitsstandaarden. Het gevolg: minder (in plaats van meer) zeggenschap. Het toezicht kan ook anders. Beter.

MEIKE BOKHORST

Redacteur S&D

Meer autonomie voor onderwijs- en zorginstellingen en meer keuzevrijheid en zeggenschap voor burgers. Dat was een belangrijk motief voor de deregulering rond publieke instituties in deze sectoren de afgelopen decennia. Maar al die verzelfstandigde (semi) publieke instellingen die ontstonden, moesten natuurlijk gecontroleerd worden, dus groeide ook het toezicht navenant. Juist al dat toezicht blijkt de autonomie van instellingen en de zeggenschap van burgers in te perken. Schoolleiders klagen dat de tijd die ze kwijt zijn aan administratie ten koste gaat van de aandacht voor hun leerlingen; verzorgden in verpleeghuizen klagen dat afvinken welke bewoner een appel of peer heeft gegeten, meer tijd kost dan het schillen en uitdelen ervan.

Dat kan anders. Toezichthouders kunnen onze publieke belangen ook bewaken zonder

de zeggenschap van organisaties en burgers onnodig in te perken. Dat kan door te leren van de ontwikkelingen die zich in het toezicht de afgelopen jaren al hebben voorgedaan. Dit artikel demonstreert dat aan de hand van twee casus: van de Inspectie van het Onderwijs (Ivho) en van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ). Maar eerst volgt een schets van de ontwikkelingen in het regulering- en toezichtbeleid van de afgelopen decennia om inzicht te krijgen in wat voor type zeggenschap de wetgever beoogt voor organisaties en burgers.

Meer zeggenschap voor organisaties en burgers

De rijksoverheid probeert al decennia tot een andere verdeling van verantwoordelijkheden te komen tussen overheden, organisaties

Meike Bokhorst *Toezicht staat zeggenschap van burgers vaak in de weg – maar dat hoeft niet*

en burgers. De centrale vooronderstelling daarbij is dat meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid, minder gedetailleerde regels en meer zeggenschap leiden tot meer legitimiteit van de normstelling: regels die mensen rechtvaardig, niet te belastend en acceptabel vinden, zullen zij over het algemeen ook beter naleven.¹ Dat kan zijn omdat de inhoud van de regels dichter aansluit bij hun persoonlijke en sociale normen, omdat ze de regels beter begrijpen, omdat ze vertrouwen hebben in de wetgever en omdat ze voldoende ruimte hebben voor gedragsalternatieven.

Uit rechtssociologisch onderzoek blijkt dat naarmate regels meer overeenkomen met sociale normen van mensen de kans op acceptatie en dus naleving groter is.² Wanneer de wetgever bestaande sociale normen in regels vastlegt (codificatie), zullen de spontane acceptatie en naleving groter zijn dan wanneer de wetgever nieuwe normen in regels vastlegt die tot doel hebben om bestaande gedragspatronen aan te passen (modificatie).³ De veronderstelde positieve relatie tussen normacceptatie en normnaleving maakt het zowel vanuit het oogpunt van legitimiteit als van effectiviteit verstandig dat de overheid organisaties en burgers voldoende zeggenschap geeft.⁴

Om zeggenschap van organisaties te versterken kiest de wetgever voor alternatieve reguleringsstijlen, zoals beter reguleren, co-reguleren, zelfreguleren en dereguleren. Daartoe werkt de overheid steeds meer met open normen, doelvoorschriften, certificering en convenanten. Op papier is er zo meer ruimte voor organisaties voor een eigen normontwikkeling, maar in de praktijk ervaren organisaties niet altijd die vrije regelruimte. Hetzelfde gaat op voor de zeggenschap van burgers. Om hen meer zeggenschap te geven, zet de overheid in op deregulering en het stimuleren van marktwerking. Maar hoewel burgers de afgelopen decennia weliswaar meer eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid hebben ge-

kregen, ervaren zij lang niet altijd meer zeggenschap.

Er zijn verschillende verklaringen denkbaar waarom de zeggenschap voor zowel organisaties als burgers in de praktijk vaak minder groot is dan in het wetgevingsbeleid was beoogd. De eerste verklaring is dat in de dagelijkse beleids- en toezichtpraktijk de effectieve borging van publieke belangen voorop staat en een legitieme regulerings- of toezichtstijl daaraan ondergeschikt is. Ondanks dat er in het verleden ooit een strategische beleidskeuze is gemaakt om ruimte te bieden voor zelf- of co-regulering op een bepaald beleidsterrein ontstaat er in de loop van de tijd vaak toch een pragmatische opeenstapeling van reguleringsinstrumenten.

De tweede verklaring is dat de wetgever wel kan kiezen voor meer ruimte voor zeggenschap, maar dat dit nog niet wil zeggen dat uitvoeringsorganisaties, toezichthouders of rechters die ruimte ook respecteren bij het toepassen van de normen. Als het niet de minister of Kamer is die alsnog in de vrije regelruimte stapt, dan zijn het wel andere instituties die met eigen (technocratische) regels in het gat springen dat door de wetgever juist is opengelaten.

In zijn proefschrift *Het doel wel gesteld* heeft Wim Timmer onderzocht of het primair onderwijs en de binnenscheepvaart de handelingsvrijheid hebben gekregen die hun op grond van open normen toekwam. In de praktijk blijkt dat nog voordat de open norm de scholen en schippers bereikt, die al is ingevuld met nadere voorschriften door de minister of de toezichthouder.⁵ Veel organisaties zijn bovendien niet snel geneigd om met een eigen invulling van open normen te komen, omdat ze denken dat de toezichthouder inhoudelijke gezaghebbend is, bevoegd is tot het stellen van nadere regels, over machtsmiddelen beschikt (zoals last onder dwangsom) of voor reputatieschade kan zorgen.⁶

De grote dereguleringsoperaties van de afgelopen decennia hebben dus niet alleen be-

Meike Bokhorst *Toezicht staat zeggenschap van burgers vaak in de weg – maar dat hoeft niet*

doelde, maar ook onbedoelde gevolgen gehad. Het stimuleren van een andere verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, samenleving en markt heeft zowel geleid tot meer eigen verantwoordelijkheid van organisaties en burgers als tot nieuwe technocratie. Een opvallend onbedoeld gevolg is de toegenomen technocratische macht van toezichthoudende en kwaliteitsbewakende organisaties. Die versterking van de macht van toezichthouders leidt weer tot nieuwe legitimiteitsproblemen.

Naast regeldruk klagen burgers, organisaties en bedrijven nu ook over toezichtlast. Het achterliggende probleem is dat toezichthouders zijn uitgegroeid tot surrogaatregulators. Maar net zo min als het de taak van de wetgever is om de keuze tussen beleidsopties in wetgeving te bevriezen, is het de taak van toezichthouders om die keuze in toezichtkaders te verankeren.⁷ Het is daarom van belang om de veranderende rol van de toezichthouder te doordenken door te kijken naar de gevolgen van deregulering en marktwerking voor de verschillende functies van toezicht.

Gevolgen van deregulering voor het toezicht

De opeenvolgende marktwerkings-, verzelfstandigings- en dereguleringsoperaties vanaf eind jaren zeventig hebben veel invloed gehad op de manier waarop toezichthouders normen handhaven en de kwaliteit bewaken in de semipublieke sector (zorg, wonen en onderwijs). Er zijn steeds meer kaderwetten, open normen en doelvoorschriften gekomen die de publieke doelen vooropstellen en ruimte creëren voor afspraken en eigen invulling door maatschappelijke en private organisaties.

Het voordeel van doelregelgeving is dat deze breed en veelomvattend is. Het nadeel is dat deze niet eenduidig is en niet makkelijk te handhaven. Toezichthouders zijn geneigd gedetailleerde toezichtkaders te ontwikkelen om naleving te bevorderen en onder toezicht

gestelde organisaties zo gelijk mogelijk te behandelen.

Bij open normen verschuift de aandacht van reguleren vooraf naar verantwoord en controleren achteraf. Omdat prestaties in

de terugtrekking van de wetgever door deregulering en marktwerking heeft geleid tot de opmars van toezichthouders

de publieke sector meestal lastig in een getal zijn uit te drukken – anders dan bijvoorbeeld de winst in de commerciële sector – ontstaan vaak lange lijsten van prestatie-indicatoren. Die lijsten kunnen behulpzaam zijn bij het vergelijken van organisaties om het leren te bevorderen, de kwaliteit te verbeteren en keuzevrijheid van burgers te vergroten. Ze dienen echter ook vaak als transparantie-eisen waarover organisaties verantwoording dienen af te leggen om aan te tonen dat ze voldoen aan de publieke normen. Zo luidde de kritiek op de voormalige Kwaliteitswet zorginstellingen dat de gedetailleerde prestatiemeting zou leiden tot een meetbureaucratie en een afrekencultuur.⁸

In theorie zouden die nadere voorschriften uitsluitend moeten dienen als service of suggesties voor organisaties die zelf lastig uit de voeten kunnen met open normen. In de praktijk blijkt dat vooral kleine organisaties zoals basisscholen niet snel geneigd zijn om met een eigen invulling van open normen te komen. Ze stellen zich volgzzaam en afhankelijk op, omdat ze denken dat de toezichthouder bevoegd is tot het stellen van nadere regels en over machtsmiddelen beschikt (zoals publicatie op internet). Organisaties zijn bang voor reputatieschade bij problemen

Meike Bokhorst *Toezicht staat zeggenschap van burgers vaak in de weg – maar dat hoeft niet*

met de overheid en gaan ook uit van de inhoudelijke deskundigheid en het gezag van de toezichthouder.⁹

Toezichthouders zijn bovendien steeds meer verantwoordelijk geworden voor het toezicht op goed bestuur, mede in reactie op incidenten zoals die bij Amarantis, Vestia en Meavita. Bestuurders en toezichthouders van deze instellingen bleken te zeer gedreven door het kortetermijnbelang van de instelling, waardoor ze de belangen van leerlingen, huurders en cliënten uit het oog verloren.¹⁰ Onderwijs- en zorginstellingen kregen in kabinetsstandpunten de opdracht om niet het instellingsbelang, maar het publieke belang en de belangen van burgers centraal te stellen. Toezichthouders moeten de autonomie van instellingen respecteren, maar wel binnen strakkere normenkaders voor financiële continuïteit, kwaliteit van dienstverlening en goed bestuur.¹¹ De externe toezichthouders kijken in toenemende mate ook naar de *governance* van de instellingen, inclusief het betrekken van belanghebbenden en de medezeggenschap van cliënten.¹²

Tot slot zijn toezichthouders steeds meer gericht op het signaleren en agenderen van ontwikkelingen en problemen voor de sector als geheel. Dat doen ze door periodiek de staat van de sector op te maken en problemen te agenderen. Sommige toezichthouders schrijven intern of publiekelijk wetgevingsbrieven om lacunes in de regelgeving bij de wetgever te agenderen.

Kortom, de terugtreding van de wetgever door deregulering en marktwerking heeft geleid tot de opmars van toezichthouders. De sterke ontwikkeling van de verschillende toezichtsvormen maakt het niet eenvoudig om de zeggenschap van instellingen en burgers te behouden. Daarom zoeken inspecties naar innovatieve, meer responsieve toezichtstijlen. De ontwikkeling van het toezicht laat zich illustreren aan de hand van twee casus: die van de Inspectie van het Onderwijs en die van de Inspectie voor de Gezondheidszorg.

Casus 1: toezicht door de Inspectie van het Onderwijs (IvHO)

Handhavend toezicht (1997-2007): van normaleleving naar meer kwaliteitseisen

Het onderwijs was in de jaren zeventig een dicht gereguleerd veld met weinig vrijheidsgraden en geen eigen kwaliteitsstandaarden. Vanaf de jaren tachtig vond bekostiging plaats door middel van *lumpsum-financiering*, waarmee scholen meer autonomie en vrijheid kregen en de overheid zich terugtrok. Het toezicht bevond zich in een normatief vacuüm. Keerpunt vormde het Schaapman-arrest in 1997 waarbij de gemeente Amsterdam het latere gemeenteraadslid Karina Schaapman een schadevergoeding moest betalen. Haar kinderen hadden dure bijlessen nodig omdat ze een leerachterstand hadden opgelopen als gevolg van slecht Montessori-onderwijs en falend toezicht. Er kwam meer media-aandacht voor onderwijskwaliteit. Zo deed *Dagblad Trouw* in 1997 een beroep op de Wet openbaarheid bestuur voor het openbaar maken van gegevens van de Inspectie van het Onderwijs. In 2002 kwam de Wet op het onderwijstoezicht (WOT), waardoor het openbaar maken van de inspectiegegevens wettelijk verankerd is.

Het openbaar maken van de inspectiegegevens heeft de keuzevrijheid van ouders, leerlingen en studenten versterkt, omdat ze hun schoolkeuze beter kunnen onderbouwen en scholen met elkaar kunnen vergelijken. Scholen zijn erg beducht voor het predicaat zwak en de dalende aanmeldcijfers die dat met zich mee kan brengen. Een negatief inspectie-oordeel leidt tot media-aandacht, negatieve publiciteit en krenking van de beroepstrots. Maar voor de meerderheid van voldoende of goed presterende scholen heeft openbaarmaking weinig effect, omdat die niet aanzet tot kwaliteitsverbetering. Er zit ook een keerzijde aan de strategie van openbaarmaking. Scholen gaan strategisch gedrag verto-

Meike Bokhorst *Toezicht staat zeggenschap van burgers vaak in de weg – maar dat hoeft niet*

nen en zich steeds meer richten op de indicatoren van de inspectie.¹³

Risicogericht toezicht (2007-2014): van minder zwakke naar meer goede scholen

Vanaf 2007 koos de inspectie voor een meer risicogerichte stijl van het uitvoeringstoezicht en kwam de focus op de zwakkere scholen te liggen. Mede als gevolg van bezuinigingen richtte de inspectie zich steeds meer op het bewaken van een minimumkwaliteitsniveau. Onder invloed van financiële en bestuurlijke incidenten, zoals bij Amarantis, InHolland en Ibn Ghaldoun, werd de aansturing van de inspectie door de minister directer. De inspectie ging ook meer bestuurlijk toezicht houden door naar de financiën en governance van de instellingen te kijken.

Geleidelijk aan klonk er vanuit leraren en schoolbestuurders steeds meer kritiek op het uitdijende toezichtkader, de afvinklijsten, de doorgesloten verantwoordingscultuur en toezichtlasten. Ook de inhoud van de prestatie-indicatoren stond ter discussie. Niet alles is meetbaar of wordt gemeten, zoals sociaal-culturele aspecten (sfeer, personeelsbeleid, sociale ontwikkeling) en de relatieve vooruitgang

Sommige scholen gingen bedenken hoe ze de inspectie om de tuin konden leiden, bijvoorbeeld door zwakke leerlingen ziek te melden bij de citotoets

die scholen boeken met zwakke leerlingen (dyslectische of migrantenkinderen). Vanaf 2012 klonk er een roep om kwaliteitsverhoging in het onderwijs en kregen ook de gemid-

delde en bovengemiddelde scholen meer aandacht van de IvHO. De intentie was om scholen te stimuleren hun prestaties te verbeteren. De beste scholen kunnen het predicaat 'excellente school' verdienen.

Het risicogerichte uitvoeringstoezicht is effectief gebleken, want er zijn veel minder zwakke scholen. Het openbaar maken van inspectiegegevens en de onderlinge concurrentie tussen scholen die daardoor ontstaat, heeft daaraan bijgedragen. Het risicogerichte uitvoeringstoezicht heeft een positief effect op het presteren van de zwakke scholen, maar de prestaties van de rest van het spectrum van scholen veranderde nauwelijks.

Het beleid van *naming and shaming*, de controlecultuur en de uitholling van de adviesfunctie leidde tot vertrouwensproblemen. Het beeld van de inspecteur als boeman zette de vertrouwensrelatie met de school onder druk. Het risicogerichte uitvoeringstoezicht leidde ook tot strategisch gedrag. Sommige scholen gingen bedenken hoe ze de inspectie om de tuin konden leiden, bijvoorbeeld door zwakke leerlingen ziek te melden bij de citotoets. De inspectie dreigde met de scholen in een negatieve spiraal terecht te komen. De inspectie was ook bijziend geworden door de eigen toezichtkaders.¹⁴

Kansgericht toezicht op bestuur (2014-heden): van controleren naar meer stimuleren

De maatschappelijke kritiek op de inspectie als boeman leidde tot kanteling van de toezichtvisie. Om uit de dreigende negatieve spiraal tussen scholen en inspectie te komen, is de inspectie meer bestuursgericht toezicht gaan uitoefenen, waarbij schoolbesturen zelf kwaliteitsnormen ontwikkelen en zichzelf evalueren. Het doel is dat bestuurders meer zeggenschap krijgen over de kwaliteit van het onderwijs en dat de inspecteurs met een bredere blik buiten het eigen normenkader kijken.

Meike Bokhorst *Toezicht staat zeggenschap van burgers vaak in de weg – maar dat hoeft niet*

In 2014 publiceerde de minister van OCW de nota *Toezicht in transitie* waarin de inspectie de opdracht kreeg om niet langer alleen ‘risicogericht’ toezicht uit te oefenen, maar in de toekomst ook ‘kansengericht’ toezicht te houden. Dat betekent dat de inspectie niet alleen gericht is op het bewaken van de minimumkwaliteit, maar ook kwaliteitsprofielen opstelt om schoolbesturen te stimuleren om te werken aan een kwaliteitscultuur. Scholen kunnen mede op basis van een zelfevaluatie en gesprekken met stakeholders het oordeel ‘goed’ verwerven. De vraag is natuurlijk wel of er objectieve criteria te geven zijn voor wat een goede school is. Hoewel het traject om een goede school te worden vrijwillig is en de criteria voor een deugdelijke zelfevaluatie open zijn, zal de neiging tot conformering aan veld- of inspectienormen toch groot zijn door de concurrentie tussen scholen en het sterke effect van een publiek inspectie-oordeel.

In 2014 versterkte de Tweede Kamer met de initiatiefwet Bisschop (‘Doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht’) de autonomie van de scholen ten opzichte van de inspectie.¹⁵ Naar aanleiding van de wet ging de inspectie duidelijker onderscheid maken tussen het waarborgen van deugdelijkheidseisen en het stimuleren van kwaliteitsaspecten.¹⁶ De toezichtindicatoren zijn vervangen door een lijst met hoofdpunten en naast handhaving richt de inspectie zich ook weer nadrukkelijker op kwaliteitsverbetering door de interne reflectie op scholen te stimuleren. Verder laat de inspectie schoolleiders of leraren meelopen met de inspecteur, die niet alleen rapporteert maar ook met scholen in gesprek gaat over voorlopige bevindingen en adviezen. Ook spreekt de inspecteur meer met leerlingen en ouders. Door middel van pilots is het vernieuwde toezicht uitgebreid in de praktijk getest. De inspectie heeft draagvlak gezocht door het vernieuwde toezichtbeleid en toezichtkader ter consultatie voor te leggen aan het veld.¹⁷ Daaruit blijkt dat besturen, scholen en leraren overwegend positief zijn over het

nieuwe normenkader en de responsieve toezichtstijl.¹⁸

Ouders en leerlingen dragen ook vaker bij aan het stelseltoezicht, dat over brede ontwikkelingen zoals kansengelijkheid gaat. Zo maken leerlingen, ouders, schoolleiders, leraren en andere betrokken nu jaarlijks hun eigen staat van het onderwijs op.

Kortom, de Inspectie van het onderwijs heeft zich ontwikkeld van veel ruimte voor autonomie van de scholen naar meer gedetailleerde kwaliteitseisen en handhavend toezicht. Vervolgens heeft de inspectie mede onder druk van de wetgever de zeggenschap van instellingen weer versterkt door de status van inspectienormen te verduidelijken en meer bestuursgericht toezicht uit te oefenen. Burgers zijn door middel van het openbaar maken van inspectiegegevens in staat gesteld om hun keuzevrijheid te vergroten en maatschappelijke controle uit te oefenen. Ook betreft de inspectie burgers en belanghebbenden actiever bij hun bestuurlijk toezicht en stelseltoezicht.

Casus 2: toezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg

Vertrouwen op zelfregulering en meer transparantie (2000-2008)

De zorg kent een lange traditie van zelfregulering met sterk ontwikkelde kwaliteitsstandaarden en veldnormen. De Inspectie voor de Gezondheidszorg vertrouwt in het toezicht op die zelfregulering van kwaliteitsinstituten, beroepsverenigingen en zorginstellingen. Het is voor de ruim 600 IGZ-medewerkers, onder wie ruim 150 inspecteurs, ook moeilijk om gedetailleerd toe te zien op zo’n 40.000 zorginstellingen en 1,3 miljoen zorgverleners. Naast zelfregulering is er afgelopen decennia ook steeds meer deregulering en marktwerking in de zorg gekomen. Zorgaanbieders hebben meer zeggenschap gekregen over tarieven en

Meike Bokhorst *Toezicht staat zeggenschap van burgers vaak in de weg – maar dat hoeft niet*

ook de keuzevrijheid, verantwoordelijkheid en inspraak van cliënten is vergroot.

In eerste instantie leek de marktwerking in de zorg weinig gevolgen te hebben voor het werk van de IGZ, die primair gericht is op kwaliteitsgericht uitvoeringstoezicht. Voor de nieuwe toezichttaken op het gebied van marktordening werd de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) opgericht. Maar de zorg als markt kan pas goed werken als er transparantie is over kwaliteit. En patiënten kunnen ook pas beredeneerde keuzes maken tussen zorgaanbieders en maatschappelijke controle uitoefenen, als ze inzicht krijgen in de kwaliteit van dienstverlening. Het zelfstandige bestuursorgaan Zorginstituut Nederland ging zorgen voor de ontwikkeling van standaarden voor kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg.¹⁹

Het transparant maken van kwaliteit door het openbaar maken van prestatiegegevens werd aanvankelijk overgelaten aan het zelfregulerend vermogen van zorginstellingen en het zorginstituut. Zo verzocht de minister van Volksgezondheid de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ) om zelf wachttijden openbaar te maken naar aanleiding van de politiek-maatschappelijke discussie over wachttijden in de zorg. In 2000 kwam de Databank Wachttijden Ziekenhuizen beschikbaar voor publiek en politiek. Het *Algemeen Dagblad* maakte op basis daarvan een Wachttijstulp waarmee patiënten ziekenhuizen konden vergelijken. Er volgden veel publicaties met informatie die zowel burgers als zorgverzekeraars gingen gebruiken.²⁰ Ook in andere domeinen van de zorg zoals de verpleeg- en verzorgingsinstellingen werd openbaarheid gestimuleerd. De rol van de rapporten van de IGZ werd daarbij steeds groter en de afstemming van de IGZ met andere kwaliteitsbewakende organisaties werd steeds belangrijker.

Meer sanctionerend toezicht en publieke verantwoording (2008-2016)

Als gevolg van een reeks incidenten in de zorg en de medialogica waarin de IGZ terecht kwam, ontstond rond 2008 het beeld dat de inspectie te zwak en te laat optrad. De minister moest meermaals in de Tweede Kamer verantwoording afleggen en zette de inspectie onder druk om strenger op te treden om de vertrouwenscrisis te herstellen.

Zo had de IGZ volgens de commissie-Hoekstra (2010) gefaald bij het oppakken van signalen en het aanpakken van de Twentse neuroloog Jansen Steur. Naar aanleiding van het zwartboek over de IGZ van de Nationale Ombudsman en *Tros Radar* dwong de minister de IGZ om minder te gedogen en meer handhavingsinstrumenten in te zetten.²¹

Het beeld van de IGZ als adviseur en stimulator in samenwerking met het veld, werd geleidelijk vervangen door de IGZ als handhaver namens de minister.²² Onder politieke druk ging de IGZ strenger handhaven en nam het aantal opgelegde sancties vanaf 2009 sterk toe.²³ Nadat de IGZ opnieuw in het nieuws kwam, omdat Jansen Steur zonder tuchtrechtzaak zijn praktijk in Duitsland bleek te hebben hervat, kondigde de minister maatregelen aan waarbij de inspectie zelf onder verzwaaard ministerieel toezicht kwam.²⁴ De IGZ liet de organisatie doorlichten, dossieronderzoek uitvoeren en startte een verbetertraject, getiteld *Toeziën met Vertrouwen en gezag*.²⁵ Een visitatiecommissie onder leiding van Sorgdrager moest rapporteerde over de uitvoering van het verbetertraject (2014, 2015 en 2016).²⁶

Ook ging de inspectie meer toezicht uitoefenen op zelfregulering en op goed bestuur. Als er geen veldnormen zijn, vraagt de IGZ daar om of formuleert zelf toezichtnormen.²⁷ Sinds 2011 beschouwt de IGZ de zorgbrede governancecode van de brancheorganisaties in de zorg als een breed gedragen veldnorm en als een nadere invulling van de Wet toelating nieuwe zorginstellingen (WTZi) en het Uitvoeringsbesluit Wtzi. In 2015 heeft de minister in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven

Meike Bokhorst *Toezicht staat zeggenschap van burgers vaak in de weg – maar dat hoeft niet*

de code 'prominent te gebruiken in haar reguliere toezicht en te hanteren als sectorbrede veldnorm'.²⁸ De IGZ gaat nog steeds uit van de zelfregulering van zorgprofessionals, maar gebruikt de governancecode expliciet in het eigen toezicht.

Sinds 2008 maakt de IGZ rapporten openbaar over instellingen die onder verscherpt toezicht zijn geplaatst of een bevel tot sluiting of een advies tot het geven van een aanwijzing hebben gekregen. Daarin worden de bevindingen, conclusies en eventuele maatregelen vermeld en de instellingen of zorgverleners ook bij naam genoemd. Zo maakte de IGZ twee keer een lijst met slecht presterende zorginstellingen in de sector verzorging en verpleging openbaar.²⁹ Deze zorginstellingen bleken echter wel goed te presteren op het gebied van cliënttevredenheid.³⁰ Daardoor ontstond kritiek van zorgbestuurders op het beperkte normenkader van de inspectie.³¹

Het doel van het openbaarmakingsbeleid is het informeren van de patiënten, het bevorderen van naleving bij de zorgverleners en het afleggen van verantwoording door de inspectie. Een dergelijk beleid zou ook het vertrouwen in het toezicht bij burgers en patiënten moeten versterken. Uit een evaluatie in 2013 bleek dat het openbaarmakingsbeleid in de praktijk punitiever uitpakt dan de IGZ bedoelt.³² Openbaarheid wordt gezien als onderdeel van kwaliteitsverbetering, maar het openbaar maken van slechte resultaten draagt niet bij aan vertrouwen in de zorg. Zorgverleners ervaren het toetsingskader als formalistisch en de inspecteurs als weinig responsief. Ook kan de inspectie informatie publieksvriendelijker presenteren.

Sanctionerend en stimulerend toezicht door dialoog en verbinding (2016-heden)

In 2016 is het verbetertraject van de IGZ afgerond en presenteert de inspectie een meerjarenbeleidsplan 2016-2019 *Gezond vertrouwen*. Naast risicogericht en incidententoezicht

richt de inspectie zich ook op kwaliteitsverbetering en stimulering van het lerend vermogen van instellingen. Toezicht is een mix tussen sanctioneren en stimuleren. De inspectie gaat zich daarbij ook meer verdiepen in reflectieve vragen, zoals welke factoren effect hebben op het lerend vermogen en hoe deze factoren zijn te beïnvloeden. De vernieuwing van het toezicht bestaat eruit dat de inspectie niet alleen kijkt naar de veiligheid van zorg, maar ook naar de kwaliteit van leven van de patiënt of zorgcliënt. Deze vernieuwing komt voort uit kritiek dat de gerichtheid van de inspectie op veilige zorg de aandacht afleidt van menslievende zorg. Met het omarmen van het cliëntperspectief komt de IGZ ook tegemoet aan de kritiek dat inspecteurs met hun afvinklijsten alleen kijken naar de papieren werkelijkheid.³³

De IGZ toont zich daarmee responsief. De werkplannen komen tot stand op basis van signalen van burgers, professionals en eigen bevindingen. Voor het risicogerichte toezicht put de IGZ meer uit ervaringen van patiënten en cliënten, zoals gedeeld via Zorgkaart Nederland. Het burgerperspectief komt bij de inspectie binnen via het Landelijke Meldpunt Zorg. Ook zet de inspectie ervaringsdeskundigen als lekeninspecteurs in om samen met inspecteurs van de IGZ gehandicapten-, verpleegzorg-, ggz- en forensische zorg instellingen te bezoeken.³⁴

De IGZ en de NZA hebben een gezamenlijk kader 'Goed bestuur in de zorg' ontwikkeld en spreken instellingen meer aan op hun bestuurlijke verantwoordelijkheid, aanspreekgedrag en cultuur.³⁵ Ook onderzoekt de IGZ sectorbrede thema's en kijkt naar het lerend vermogen van organisaties. In de toetsingskaders voor het instellingstoezicht in de ouderenzorg, gehandicaptenzorg, geestelijke gezondheidszorg en forensische zorg is naast veiligheid en kwaliteit, ook meer aandacht voor het welzijn, de bejegening en de wensen van cliënten.³⁶

Meike Bokhorst *Toezicht staat zeggenschap van burgers vaak in de weg – maar dat hoeft niet*

Kortom, het aanvankelijke sterke vertrouwen van de IGZ in zelfregulering van zorginstellingen is verminderd en meer voorwaardelijk van karakter geworden. Ook is de inspectie meer sanctionerend toezicht gaan uitvoeren. Door de openbaarmaking van inspectiegegevens ervaren instellingen meer prikkels tot normnaleving. Maar ze uiten ook meer kritiek op de papieren werkelijkheid achter het normkader van de inspectie. De IGZ heeft zich vatbaar getoond voor kritiek op het eigen functioneren en is zich responsiever gaan opstellen. De inspectie gebruikt de signalen van burgers en professionals bij de ontwikkeling van de eigen werkplannen en het risicogerichte toezicht. De IGZ kijkt niet langer alleen naar kwaliteitsaspecten, maar richt zich in toenemende mate op risico's in het stelsel en op de kwaliteit van het bestuur.

Lessen voor de toekomst

De zeggenschap over normstelling van onderwijs- en zorginstellingen is door de wetgever versterkt, maar vervolgens door toezichthouders en zelfstandige bestuursorganen vaak weer aan alle kanten ingeperkt. Inspecties en zelfstandige bestuursorganen, maar ook veldorganisaties zijn in het normatieve gat gestapt dat de wetgever heeft open gelaten door meer gedetailleerde toezichtkaders en kwaliteitsstandaarden te ontwikkelen. Voor instellingen is niet altijd duidelijk van wie welke regels afkomstig zijn en hoe verplichtend die zijn. Het gevolg is dat instellingen niet alleen zijn gaan klagen over regeldruk, maar ook over toezichtlast. De wetgever heeft vervolgens geprobeerd om toezichthouders tot terughoudendheid te manen met toezichtvisies en taakstellingen onder het motto 'minder last, meer effect'.³⁷ Maar incidenten, risico's en nieuwe ontwikkelingen leggen telkens nieuwe reguleringstekorten bloot, waardoor de roep om regels en toezicht steeds weer te horen valt.³⁸ Zie hier de regeldruk- en toezichtparadox: mensen klagen in algemene zin over teveel regels en

toezicht, maar vragen in concrete gevallen vaak om meer.³⁹

Voor toezichthouders is het lastig om de gengestelde verwachtingen van terugtreden en optreden waar te maken. Toezicht houden vergt het bewaken van bredere publieke belangen, zoals goed onderwijs en toegankelijke zorg. Ongereguleerde zeggenschap van instellingen kan een gevaar vormen voor die publieke belangen, wanneer instellingen onverantwoorde risico's nemen en de gevolgen afwentelen op het collectief.

Bovendien heeft de wetgever niet alleen de zeggenschap van dienstverleners afgelopen decennia versterkt, maar ook de zeggenschap van burgers over die diensten. Besturen van grootschalige instellingen verliezen de belangen van patiënten en leerlingen soms uit het oog. Toezichthouders kunnen de transparantie, verantwoording en responsiviteit van instellingen stimuleren, zodat burgers bereende keuzes kunnen maken en gehoord worden. Het openbaar maken van inspectiegegevens, het stimuleren van publieke verantwoording en het cliëntperspectief centraal stellen, helpt om burgers meer keuzevrijheid te geven, maatschappelijke controle te laten

**Het belang van de cliënt,
het instellingsbelang en het
publieke belang liggen niet
automatisch in elkaars
verlengde**

uitoefenen en gerechtvaardigd vertrouwen in instellingen te laten krijgen. Maar het belang van de cliënt, het instellingsbelang en het publieke belang liggen niet automatisch in elkaars verlengde.

Meike Bokhorst *Toezicht staat zeggenschap van burgers vaak in de weg – maar dat hoeft niet*

Hoe kunnen toezichthouders nu toezicht houden terwijl ze tegelijk de zeggenschap van organisaties en burgers behouden?

- ▶ *Aanbeveling 1: Maak van tevoren afspraken over de vrije regelruimte en monitor dit*

Bij deregulering en marktwerking zou de politiek beter vooraf met normstellende en toezichthoudende instanties afspraken kunnen maken hoe de vrije regelruimte daadwerkelijk terecht kan komen bij de burgers, belanghebbenden en instellingen, voor wie die ruimte bedoeld is. Nu leiden incidenten bij instellingen mede door politieke druk vaak tot aanscherping van toezichtkaders en meer nalevingstoezicht. In het onderwijs was er zelfs een initiatiefwet voor nodig om te zorgen dat de inspectie de autonomie van scholen erkende bij het ontwikkelen van kwaliteitsaspecten. Toezichthouders zouden in hun toezicht op instellingen en in hun jaarlijkse staat van de sector kunnen monitoren hoe instellingen en branche-organisaties invulling geven aan kwaliteitsbeleid en of belanghebbenden er invloed op kunnen uitoefenen. Bij die reflectie hoort ook het kritisch beschouwen van de eigen normstellende rol als toezichthouder.

- ▶ *Aanbeveling 2: Geen verantwoordelijkheid en vrijheid zonder zeggenschap*

Organisaties en burgers hebben afgelopen decennia meer eigen verantwoordelijkheid en keuzevrijheid gekregen, maar dat is niet altijd gepaard gegaan met meer zeggenschap. Betrokkenheid bij het opstellen van toezicht-

normen en de uitvoering van het toezicht kan bijdragen aan meer acceptatie en normnaleving. Regels en toezichtnormen die aansluit bij hun persoonlijke en sociale normen, die begrijpelijk en niet te belastend zijn, zullen burgers en organisaties over het algemeen ook beter naleven. De Inspectie van het Onderwijs heeft ervaren dat het loont om schoolbestuurders en leraren te betrekken bij het ontwikkelen van het vernieuwde, bestuursgerichte toezicht.

- ▶ *Aanbeveling 3: Versterk zeggenschap van burgers door brede consultatie van toezichtnormen en de inzet van lekeninspecteurs en -rapporteurs.*

De kernwaarde in de omgevingsgerichtheid van inspecties is in de loop der tijd verschoven van transparantie voor burgers via verantwoording aan burgers naar responsiviteit met burgers. Maar het gebruik van een meer responsieve toezichtstijl is voornamelijk gericht op het stimuleren van de bestuurlijke verantwoordelijkheid van instellingen, die geacht worden de eigen belanghebbenden te consulteren. Toezichthouders kunnen zelf ook leerlingen, cliënten, docenten, verzorgenden een stem geven bij de ontwikkeling van toezichtnormen, hen laten meelopen bij inspecties en hen knelpunten laten rapporteren. Zo experimenteert de Inspectie voor de Gezondheidszorg met lekeninspecteurs en nodigt de Inspectie van het Onderwijs leerlingen, ouders, schoolleiders, leraren en andere betrokken uit om jaarlijks hun eigen staat van het onderwijs op te maken.

Noten

- 1 Bokhorst, A. M. (2014) Bronnen van legitimiteit. Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag. Den Haag: Boom Uitgeverij.
- 2 Gosselt, J.F. et al. (2008) *Horen, zien en verkrijgen? Een onderzoek naar het functioneren van Kijkwijzer en PEGI (Pan European Game Information) ter bescherming van jongeren tegen schadelijke mediabeelden*, Den Haag: Boom Juridische uitgever.
- 3 Koopmans, T. (1970) *De rol van de wetgever, overdruk uit: Honderd jaar rechtsleven*, Zwolle: Tjeenk Willink, p. 222.
- 4 Bokhorst, A.M. (2016) Meer

Meike Bokhorst *Toezicht staat zeggenschap van burgers vaak in de weg – maar dat hoeft niet*

- zeggenschap van burgers en organisaties over regulering. *Regelmaat*, oktober.
- 5 Timmer, W.W. (2011) *Het doel wel gesteld. Een praktijkonderzoek naar de toepassing van doelregelgeving*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 274.
 - 6 Timmer, W.W. (2011) idem, p. 275.
 - 7 Koopmans, T. (1970) *De rol van de wetgever, overdruk uit: Honderd jaar rechtsleven*, Zwolle: Tjeenk Willink, p. 164.
 - 8 Mackor, A.R. (2008) 'Prestatienormen: over prestatiemeting (in opdracht) van de overheid', in P.C. Westerman en A.R. Mackor (red.) *Vormen van (de?) regulering*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
 - 9 Timmer, W.W. (2011) *Het doel wel gesteld*, p. 275.
 - 10 WRR (2014) *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances van semipublieke instellingen*.
 - 11 WRR (2015) *Versterking en beperking van de relatie tussen intern en extern toezicht. Policy brief 3 WRR*.
 - 12 Bovenkamp, H.M. van de, Meurs, P. & de Lint, M. (2016). *Gevarieerde medezeggenschap in zorginstellingen en bij zorgverzekeraars: een pleidooi voor het koesteren van veelzijdigheid*. Rotterdam: iBMG. Mein, A. en D. Oudenampsen (2015), *Medezeggenschap op maat*, Verweij Jonker Instituut.
 - 13 Meijer, Albert (2005) *Concurreren, leren en benchmarken. Eindrapportage van de deelevaluatie van informatie van Onderwijsinspectie op Internet: effecten op gedrag en besluiten van schoolbesturen, directies en docenten*. In opdracht van de Inspectie van het Onderwijs.
 - 14 Analyse op basis van gesprekken met inspecteurs van de Ivho.
 - 15 Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 862, nr. 1.
 - 16 Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016, 33 862, nr. 24.
 - 17 Min OCW 2014/14. In het toezichtkader staat hoe de inspectie werkt, wat zij beoordeelt en van welke kwaliteit het onderwijs is. Toezichtkaders van de inspectie bevatten de werkwijze die de inspectie bij haar toezicht hanteert en de kwaliteitsaspecten en indicatoren (het waarderingskader) waarop scholen worden beoordeeld.
 - 18 Inspectie van het Onderwijs (2016) *Naar vernieuwd toezicht. Afsluitende rapportage pilots en raadplegingen stimulerend en gedifferentieerd toezicht*.
 - 19 zorginstituutnederland.nl/over-ons/taken/bevorderen-kwaliteit-en-inzichtelijkheid-van-de-zorg
 - 20 Meijer, Albert (2005) *Vreemde ogen dwingen. Maatschappelijke controle in de publieke sector. Bestuurskunde*, 1-05, 27.
 - 21 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2012) *Brief van de Minister aan de Tweede Kamer, Toezicht op de gezondheidszorg door de IGZ*, 17 januari 2012. Tweede Kamer 2011-2012, 33000 XVI, nr. 100, p. 8.
 - 22 Robben, P. et al. (2012) *Overheidstoezicht door de Inspectie voor de gezondheidszorg*. WRR-webpublicatie, p. 13-14.
 - 23 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013) *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*, WRR-rapport 89, p. 45.
 - 24 Ministerie van VWS Nieuwsbericht 22-01-2013
 - 25 igz.nl/actueel/nieuws/onderzoeksrapporten_aangeboden_aan_minister_schippers.aspx
 - 26 igz.nl/Images/2014-05-27%20Rapportage%20bevindingen%20Visitatiecommissie%20IGZ_tcm294-366812.pdf
 - 27 Robben, P. (2010) *Toezicht in een glazen huis*. Oratie Erasmus Universiteit Rotterdam, p. 25.
 - 28 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2015) *Kamerbrief Governance in de zorgsector*, 22 januari 2015, Kamerstukken II 2014-2015, 32 012, nr. 23, p. 5.
 - 29 rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/07/05/kamerbrief-over-openbaarmaking-lijst-150-verpleegzorginstellingen
 - 30 presentie.nl/images/stories/A.J._Baart_2016_-_Essay_De_nieuwe_regels_gehoorzaamheid_en_verstandigheid.pdf
 - 31 zorgvisie.nl/kwaliteit/verdieping/2016/10/de-macht-van-het-zorginstituut/
 - 32 Erp, J.G. van en Mein, A.G. (2013) *Evaluatie actieve openbaarmaking toezichtrapporten* igz, Utrecht: Verweij-Jonker Instituut.
 - 33 zorgvisie.nl/Kwaliteit/Verdieping/2016/9/Voorbij-de-afvinklijstjes-van-de-inspectie/
 - 34 igz.nl/Images/IGZ%20Meerjarenbeleidsplan%202016-2019_tcm294-380664.pdf. Zie p. 9.
 - 35 igz.nl/onderwerpen/handhaving_en_toezicht/goed_bestuur/index.aspx, igz.nl/Images/Toezicht%20op%20goed%20bestuur%20IGZ-NZA%202016%20def_tcm294-376751.pdf
 - 36 igz.nl/actueel/nieuws/zorg-verandert-toezicht-verandert-mee.aspx
 - 37 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005) 'Minder last, meer effect – Zes principes van goed toezicht'
 - 38 Rob Velders houdt de roep om meer toezicht en regulering bij in zijn wekelijk nieuwsbrief 'Toezicht in het nieuws'.
 - 39 WRR (2013) *Toezien op publieke belangen. Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Amsterdam University Press.

A.L. Snijders

Getuige

Als plattelander neem ik in de stad de tram om getuige te kunnen zijn. Een direct doel heb ik niet, ik wil tussen de mensen gepropt staan met open ogen en luisterend oor. Ik ben getuige van een gesprek tussen een liberaal meisje en een jongen wiens vader een christelijke politicus is. Ze zegt dat ze 'Een kamer voor jezelf' heeft gekocht. Hij kent het niet. Virginia Woolf, zegt ze. Hij kijkt onverschillig naar buiten. Ik zou woedend moeten worden, maar ik beheers me, ik zie zijn botheid, zijn vanzelfsprekende macht, en z'n onderdanigheid. Vooral over dat laatste ben ik tevreden, ik herken zijn verborgen onderdanigheid. Ze zitten allebei in de vijfde van het gymnasium, maar hoewel niet ijverig is zij beter dat hij, op een natuurlijke manier betrokken, het komt haar aanwaaien, zoals haar ouders zeggen. Ze zegt dat ze hem thuis het boek van Virginia Woolf zal laten zien, en tegelijk een boek over Francis Picabia, een schilder die alle stijlen van het modernisme beoefende. Als hij bij een grote brand aanwezig was (in Parijs) liep hij meteen met een flinke fooi naar een verslaggever en vroeg hem in de krant te vermelden dat Picabia zich in het publiek bevond. Hierbij lachte ze en merkte op dat je dat van iemand kon verwachten die alle schilderstijlen van dat moment beheerste. Thuis lag het boek over Picabia te wachten, hij keek erin en er leek iets van belangstelling te ontstaan. Daarom dacht ze dat ze Marcel Duchamp, vriend van Picabia ook nog wel even in het licht kon zetten. Ze las voor uit een interview (1966). De vraag is 'Hebt u belangstelling voor politiek?' Het antwoord van Duchamp: 'Nee, helemaal niet. Laten we daarover niet praten. Ik weet er niets van af. Ik begrijp niets van politiek en ik stel vast dat het werkelijk een idiote bezigheid is die nergens toe leidt. Of ze nu uitmondt in communisme, een monarchie, een democratische republiek, dat is voor mij allemaal eender. U zult me zeggen dat de mensen, om in een maatschappij te kunnen leven, aan politiek moeten doen, maar dat rechtvaardigt geenszins de voorstelling van de politiek als een grote kunst op zich. En toch is dat wat de politici zich voorstellen. Ze menen buitengewone dingen te presteren! Ze zijn enigszins te vergelijken met de notarissen, zoals mijn vader er een was. Hun stijl is zoals die van de notarissen. Ik herinner me de akten van mijn vader. De taal die daarin werd gebruikt, was om je rot te lachen. De taal van de advocaten in de Verenigde Staten is dezelfde. Mij krijg je niet voor de politiek.'

Jaargang 74, nummer 3, augustus 2017

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

Versijnt zes maal per jaar

Redactie

Paul de Beer

Nik Jan de Boer

Meike Bokhorst

Klara Boonstra

Eva van Burg (*eindredactie*)

Menno Hurenkamp (*hoofredactie*)

Ruud Koole

Marijke Linthorst

Redactieraad

Maurits Barendrecht

Liesbeth Noordegraaf

Marc Chavannes (*voorzitter*)

Paul Tang

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail send@wbs.nl

Lay-out & omslag

Uitgeverij Van Gennep

De redactie verwelkomt

bijdragen ter beoordeling.

Kopij graag toezenden

per e-mail naar send@wbs.nl.

Digitaal S&D-archief

Alle S&D-artikelen vanaf 2002

kunt u gratis downloaden van

www.wbs.nl.

Uitgever

Uitgeverij Van Gennep

Nieuwpoortkade 2A

1055 RX Amsterdam

info@vangennep-boeken.nl

(020) 606 07 21

Abonnementen

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

Abonnementsprijzen per jaargang

Papier

- ▶ Student/aio/oio/Jong WBS/Jonge Socialisten: € 39,50
- ▶ Particulier Nederland: € 82,50

Papier & digitaal

- ▶ Student/aio/oio/Jong wbs/Jonge Socialisten: € 49,50
- ▶ Particulier Nederland: € 91,-
- ▶ Instelling Nederland: € 161,50
- ▶ Particulier buitenland: € 145,-
- ▶ Instelling buitenland: € 172,-
- ▶ Losse nummers € 17,50

Een abonnement kan op elk gewenst moment ingaan. Opzeggen kan tot één maand voor het einde van de jaargang. Vanwege de aard en inhoud van de uitgave wordt u geacht het abonnement in het kader van uw beroep of bedrijf te ontvangen en niet als consument op te treden in de zin van de artikelen art. 236 en 237 boek 6 BW. Mocht dit anders zijn, dan bent u gehouden dit binnen één maand na ingang van het abonnement per e-mail, telefonisch, schriftelijk of anderszins bij de abonnementenadministratie van de uitgever aan te geven.

© 2017 Uitgeverij Van Gennep, Amsterdam

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



Podemos. Nieuwe linkse politiek in Spanje

Door

Frans Bieckmann

Podemos geeft een beeld van de fascinerende politieke ontwikkelingen in Spanje en Europa sinds 15 mei 2011, toen in Spanje de pleinbezettingen van de *Indignados* (de Verontwaardigden) begonnen. Ze vormden de aanzet voor een grote politieke dynamiek. Het Spaanse project biedt een alternatief voor het neoliberale denken dat de EU in haar greep heeft én voor het rechtse populisme dat de maatschappelijke onvrede hiermee eenzijdig kanaliseert. *Podemos* organiseerde een brede beweging die komt met een eigen verhaal over grote maatschappelijke problemen als corruptie, werkloosheid en ongelijkheid – samen met de bevolking, niet van bovenaf, maar van onderop.

Omvang 200 pagina's | € 17,90 | ISBN 978 94 6164 444 2

Verschenen juni 2017



Recente publicaties WBS

Over de grens. De vluchtelingencrisis als reality

test, Monika Sie Dhian Ho, Annelies Pilon &

René Cuperus (red.)

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

Verschenen juni 2017

Rood-groene politiek voor de 21^e eeuw,

Heleen de Coninck, Menno Hurenkamp, Lieke Melsen

& Hans Opschoor (red.)

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

Verschenen april 2017

Kunst of koopwaar. Hoe de cultuurpolitiek uit

Nederland verdween, Frans Becker & Paul Kalma (red.)

Omvang 416 pagina's | € 19,90 | ISBN 978 94 6164 420 6

Verschenen november 2016