

Redactioneel

Progressief

Zal er de komende jaren ooit iets van linkse samenwerking terecht komen? Erik Meijer breekt er in dit nummer van *S&D* (weer) een lans voor. En gelijk heeft hij. Want het is onthutsend om te zien dat er peilingen verschijnen waarin de linkse partijen samen ongeveer evenveel zetels halen als de PvdA nu in zijn eentje heeft – en dat iedereen dit ter kennisgeving aanneemt. De crisis op links is groter dan de schade van regeringsdeelname. Veel zal afhangen van het mandaat dat de nieuwe lijsttrekker van de PvdA, zich toe-eigent. Programmatisch gezien zijn de marges op links makkelijk te overbruggen. De sfeer waarin Sanders over socialisme praat zoals Doeko Bosscher dat verderop in dit nummer beschrijft, is er een die men ook hier deelt – de ongelijkheid moet minder worden, niet meer. Maar GroenLinks is blij met een herwonnen eigen profiel en de SP wil wraak op, ja op wat eigenlijk? Dus van die kant is niet veel enthousiasme te verwachten. Een nieuwe lijsttrekker van de PvdA zal de eerste handreiking moeten doen. Bijvoorbeeld door de belofte bij deelname aan een nieuwe regering alleen uitgesproken linkse ministers te benoemen, die het pensioenstelsel democratiseren (zoals Paul de Beer verderop bepleit), de Europese interne markt zo te ordenen dat het sociaal beleid uit de verf komt (Ben Crum) en zich niet door rechtsstaat-vijandige referenda van de wijs laten brengen (Tom Eijsbouts). Het is een van de weinige manieren om de langzamerhand steeds meer op campagnes en steeds minder op maatschappelijke bewegingen rustende sociaal-democratie in contact met anderen te brengen. Met alleen referenda lukt dat herstel van de band met de kiezer in ieder geval niet, zoals Paul Bordewijk verderop laat zien. Praten over binding en progressief Nederland is één ding, concreet aanwijzen hoe en met wie je gaat leveren is iets anders en minstens zo belangrijk.

Referendum: geniet, maar met mate

Door **Tom Eijsbouts**

Redacteur S&D

Dat een referendum onder bepaalde omstandigheden goed kan zijn in een moderne democratie zullen weinigen nog betwisten. Het breekt impasses open en ventileert opgekrop-te emoties. Maar nu in Hongarije de regering het referendum misbruikt om haar kiezers tegen Europese besluiten over vluchtelingen op te zetten, en nu de Bosnische Serviërs het referendum als strijdbijl gaan hanteren tegen hun Bosnische landgenoten, de Kroaten en de Bosniakken, zodat daar binnenkort weer oorlog gaat uitbreken, moet het voor ieder duidelijk zijn dat 'het referendum' *niet* zonder meer 'de oplossing' is van 'het probleem van de representatieve democratie'. Dus kan het verse PVV-pamflet van Baudet en Cliteur onder de titel *Echte Democratie. Het probleem van de representatieve democratie & het referendum als oplossing* alleen al op grond van zijn titel worden afgeserveerd.

Maar dat zou kansen laten liggen, zoals de kans om te overdenken waarom volksverlokkers zo van dat referendum houden. En: waartoe de trend van 'Neverendums' gaat leiden als we er geen paal en perk aan stellen. De aardigste vraag, ten derde: wat is de aard van het *gezag* van het referendum? Daar is iets vreemds mee.

Op de vierkante centimeter gaat dit stukje zich niet druk maken om alle soorten referenda: correctief of regelend, bindend of niet, grondwettelijk of niet, en alle procedures.

De eerste vraag luidde: wat maakt het referendum zo aantrekkelijk voor bepaalde types en tegelijk zo gevaarlijk? Het Bosnische geval is instructief. Op 25 september hield de regering van de Servische Republiek, een

van de twee deelrepublieken van Bosnië en Herzegovina, een referendum over de vraag of 9 januari een feestdag moet worden. Op die dag werd in 1992 de Servische Republiek uitgeroepen, wat het begin was van de oorlog daar.

Dit was een nieuwe oorlogsverklaring aan de buurrepublieken. De regering kreeg bijna 100% steun voor dit plan en natuurlijk gaat die geest niet meer in zijn fles terug. Wat is de aantrekkelijkheid van een referendum? Dat is die van de directe inschakeling van het gevoel, dus het volksgevoel, en zijn dienaren: de zenuwen en de zintuigen, met uitschakeling van de remmende krachten van overweging en afweging. De roes van de dronkenschap, zeg maar. Die is vaak nuttig, mits met mate genoten, maar niet voor grote besluiten. De eerste roes kan ook de aarzeling voor het volgende glas wegnemen. Daar moet je voor oppassen.

Dat voert naar de tweede vraag: waartoe zal de trend van Neverendums leiden als we er niet mee oppassen? Waartoe leidt oplopende dronkenschap? Eerst tot schijnbroederschap en dan tot ruzie. Het referendum, onmatig gebruikt, is een splijtzwam, zoals zelfs die brave Zwitsers zich beginnen te realiseren.

Dan die derde, interessantste, vraag, naar het gezag van de volksuitspraak. Het constitutionele hof van Bosnië had het referendum aldaar verboden. Maar dat maakt voor het *gezag* van de uitspraak niets uit. Want de rechter is niet meer dan een strootje tegenover de ontketende krachten.

Een bekend adagium (van de Amerikaanse senator Hiram Johnson in 1917) luidt: 'The first casualty when war comes is truth' (het eerste slachtoffer van de oorlog is de waarheid). Over referenda kun je zeggen: het eerste slachtoffer van het referendum zijn

recht en politiek. Het verbod van een rechter wordt eenvoudig opzijgezet door een referendum. En daarmee het gezag van het recht en van de politiek. Zie de referenda bij ons, over het EU-grondwettelijke verdrag in 2005 en recentelijk over Oekraïne en ook Brexit. Geen bindende kracht, maar niemand kan of durft er een strobreed in de weg te leggen. Rechters niet, wetgevers niet.

Hoe kan dat? Er zijn mensen die denken dat het referendum zijn kracht ontleent aan het feit dat hier 'het volk' spreekt, als hoogste gezag in de staat. Maar dan zou de uitslag ook het hoogste, of laatste, gezag dragen dat de staat te bieden heeft, minstens hetzelfde gezag als een uitspraak van de wetgever.

Dat is niet zo. Een wet is bindend. Het referendum is bij ons doorgaans raadgevend, heeft dus geen gezag van recht. Daar heeft niemand moeite mee. Het pamflet van Baudet en Cliteur stelt voor om het referendum wel gezag van wet te geven. Dat is in hun ogen dus logisch: maximaal gezag. Maar het is ook zo fout als het maar kan, zeker wanneer er geen enkele rem aan wordt gesteld (zoals ook Baudet en Cliteur voorstellen): alles is referendabel. Dat vraagt enige uitleg.

Wat maakt de volksuitspraak zo oerkrachtig dat je er een hele staat mee naar je hand kunt zetten en naar de verdommenis kunt helpen (zoals Hitler dat deed), de EU er een spaak in het wiel kunt gooien (zoals Orban doet met zijn referendum over een EU-besluit), er een afscheiding mee kunt teweegbrengen (zoals Poetin deed in de Krim en zoals ze in Catalonië doen) of er een oorlog mee kunt uitlokken (zoals in Bosnië geprobeerd wordt)?

Het antwoord op deze vraag is eenvoudig en verhelderend, maar lastig te verteren. Het referendum heeft een enorm gezag, maar geen overwegend rechtsgezag. Zijn gezag

staat altijd ten dele buiten dat van de staat en zijn instellingen. Daarom wordt het gebruikt bij een grondwetsherziening, zoals in Zwitserland. Het gezag van het referendum is als dat van een buitengebeuren, van een overstroming of een onvoorziene gebeurtenis zoals de val van de Muur in 1989. Het is vooral blind *feitelijk* gezag.

Daarom hoeft de stem bij referenda, anders dan bij een wetgevende maatregel, ook niet gemotiveerd te worden. Daarom kan de uitslag achteraf ook alle denkbare uitleg krijgen, net zoals blinde, onvoorspelbare historische gebeurtenissen. Het is inderdaad zoals eenieder telkens na een referendum weer beseft: het volk is sterk en gevoelig, maar primitief; het is aanstichter van blinde gebeurtenissen.

Let wel, ons leven en ons samenleven kunnen niet zonder het gezag van blinde feiten: dood en geboorte, dijkdoorbraak, feiten van geluk of feiten van ongeluk. Sterker: verkiezingen hebben ook veel van zulk feitelijk gezag. Zelfs de wet heeft het brute gezag van geschiedenis nodig: zij kan niet zonder plaats en datum. Maar verkiezingen en de wet hebben daarbij het overwegende gezag van recht en van politiek, het gezag van gepoogde redelijkheid, gelijkheid, afweging, motivering, van beheerste en genuanceerde conflictbeslechting.

Wie de referenda principieel gelijkstelt met de wet, of de wet door referenda vervangt, levert de sleutels van recht en politiek (voertuigen van redelijkheid, afweging en motivering) over aan de macht van het gevoel, van de sterkste of van de straat. Daar gaan als eerste recht en politiek aan kapot – voertuigen van de elite, inderdaad. Dat is dan ook waar het de pamflettisten om te doen is.

Behoud ons pensioenstelsel, maar democratiseer de besluitvorming

Het huidige pensioenstelsel lijkt mensen steeds onzekerder te maken. Daarom willen sommigen het heft in eigen handen nemen. Dit is echter niet de oplossing. Hoe kan het dan wel anders?

PAUL DE BEER¹

Redacteur S&D

Nederland heeft een van de beste pensioenstelsels ter wereld. Toch dient het ingrijpend te worden aangepast. Dat is, kort samengevat, de boodschap van een reeks rapporten en adviezen die de afgelopen jaren over het Nederlandse pensioenstelsel zijn geschreven. Ook de verantwoordelijke staatssecretaris, Jetta Klijnsma, is die mening toegedaan, getuige haar brief van 8 juli 2016 aan de Tweede Kamer. 'Er zijn (...) fundamentele aanpassingen nodig om het pensioenstelsel aan te laten sluiten op de veranderende samenleving,' schrijft zij, maar vervolgens ook: 'We moeten niet uit het oog verliezen dat de basis van ons pensioenstelsel sterk is.'

Er is de afgelopen jaren inderdaad meer dan genoeg voorgevallen om kritisch naar het bestaande pensioenstelsel te kijken. De belofte dat iedere werknemer een gegarandeerd waardevast pensioen opbouwt, bleek sinds het uitbreken van de crisis in 2008 niet langer houdbaar. Niet alleen worden de meeste pensioenen (en de pensioenopbouw van de werknemers) al jaren niet meer aangepast aan de

inflatie (de zogeheten indexatie), inmiddels hebben vele pensioenfondsen hun pensioenen zelfs moeten verlagen ('afstempelen') omdat de dekkingsgraad van het fonds te laag is.

De discussie over het pensioenstelsel die hierdoor op gang kwam, ging aanvankelijk niet over een fundamentele hervorming, maar vooral over de 'hardheid' van de pensioentoezeggingen. De sociale partners kwamen in het pensioenakkoord van de Stichting van de Arbeid (Star) van 2010 en het 'uitwerkingsmemorandum' van een jaar later overeen om in de toekomst geen harde pensioengarantie meer te bieden, maar alleen een reële ambitie te formuleren. Dat 'reële' had niet primair de betekenis van realistisch of realiseerbaar, maar gold vooral als contrast met het huidige 'nominale' pensioen. Terwijl de huidige pensioentoezeggingen zijn geformuleerd in euro's en geen rekening houden met het uithollende effect van inflatie (althans, als er geen indexatie plaatsvindt), zou de toekomstige pensioenambitie moeten worden geformuleerd in termen van een reëel bedrag, dus

gecorrigeerd voor inflatie. Het zou echter niet langer om een harde toezegging gaan, maar alleen om een nastrevenswaardig doel.

Dit pensioenakkoord stuitte op grote weerstand binnen de FNV, met name bij de twee grootste vakbonden, FNV Bondgenoten en AbvaKabo FNV, die het als een ‘casinopen-sioen’ bestempelden. Hun verzet mondde uit in een interne crisis die de FNV bijna uiteen deed spatten, resulteerde in het aftreden van een aantal hoofdrolspelers en vormde de aanleiding voor een ingrijpende reorganisatie waarbij de grootste FNV-bonden samengingen in een ongedeelde FNV.

Terwijl de FNV met zichzelf bezig was, ging de pensioendiscussie verder en nam de jaren daarna een onverwachte wending. Hoewel het pensioenakkoord formeel nog gold, verdween het voorstel voor een pensioenstelsel op basis van een reële ambitie geleidelijk naar de achtergrond. In plaats daarvan kwamen andere thema’s naar voren, die ook centraal stonden in de Nationale Pensioendialoog die PvdA-staatssecretaris Klijnsma in 2014 organiseerde: keuzevrijheid, solidariteit, collectiviteit en verantwoordelijkheid. Ineens bleek ook de zogenaamde doorsneesystematiek — ongeacht de leeftijd betaalt iedereen dezelfde premie en bouwt daarmee evenveel pensioen op — een steen des aanstoets voor de critici van het bestaande stelsel. Allerlei kenmerken van het pensioenstelsel die weinig met de financiële houdbaarheid te maken hebben, werden nu ook onderwerp van discussie. En wijzigingen daarin — zoals het afschaffen van de doorsneesystematiek — betekenen al snel een fundamentele wijziging van het bestaande stelsel.

De discussie culmineerde in het SER-advies ‘Toekomst pensioenstelsel’ uit 2015, dat vier varianten van een toekomstig pensioenstelsel bespreekt, die elk fundamenteel verschillen van het bestaande stelsel. In de eerste variant, die nog het dichtst bij het bestaande stelsel ligt, wordt de doorsneesystematiek afgeschaft. In de tweede variant wordt een nationaal pensioenstelsel ingevoerd waar alle werkenden, inclusief zelfstandigen, onder vallen. De derde

en vierde variant betreffen een vorm van een persoonlijk pensioenvermogen oftewel een individueel pensioenpotje, dat overigens wel collectief wordt beheerd. Het reële contract dat de Star in 2011 had voorgesteld, komt alleen nog voor als subvariant I-B, waaraan de SER verder weinig aandacht schenkt. Hoewel de SER geen keuze maakt uit de vier varianten, klinkt in het advies een voorkeur door voor de vierde variant, het persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodekking. De Raad stelt ‘dat een weloverwogen overstap op ter-

Persoonlijk pensioenvermogen betekent een fundamentele breuk met het bestaande stelsel

mijn naar deze variant een goed perspectief zou kunnen bieden om de sterke punten van het stelsel te behouden en de tekortkomingen weg te nemen’ (SER 2015: 12).

Anders dan deze zin suggereert, zou de invoering van een stelsel op basis van een persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodekking een fundamentele breuk met het bestaande stelsel betekenen. Of daarmee werkelijk de sterke punten van het bestaande stelsel behouden blijven, is de vraag. Doordat de discussie over het toekomstige pensioenstelsel een erg technisch karakter heeft, lokt ze tot nog toe weinig maatschappelijke discussie uit. Voor de meeste mensen is hun pensioen nu eenmaal een ver-van-mijn-bed-show. Letterlijk, omdat het moment dat zij met pensioen gaan nog ver in de toekomst ligt. En figuurlijk, omdat het pensioen een uiterst taaie en ingewikkelde materie lijkt. Dat is jammer, want hierdoor wordt de discussie over ons pensioen vooral gevoerd door pensioendeskundigen, volgens wie het inderdaad om een ingewikkelde technische kwestie gaat die we maar

beter aan hen kunnen overlaten. Maar wie garandeert dat hun keuzes en beslissingen in het belang zijn van de gewone burger? Het pensioen is veel te belangrijk om aan technocraten over te laten.

Even opmerkelijk is dat in die discussie bijna niemand meer voor behoud van het bestaande stelsel (een van de beste ter wereld!) pleit – wellicht uit angst om voor behoudzuchtig te worden versleten of als behartiger van de gevestigde belangen van ouderen te worden aangezien. Er is daardoor een reëel gevaar dat er de komende jaren fundamentele veranderingen in het pensioenstelsel zullen worden doorgevoerd die ons later zullen bezuren.

In dit artikel betoog ik dat de voorstellen voor hervorming van het pensioenstelsel voorbijgaan aan het wezenlijke probleem: de fundamentele onzekerheid van het pensioen. Daardoor bieden de aangedragen alternatieven niet werkelijk een oplossing voor de problemen van het stelsel, maar dreigt wel een aantal essentiële kenmerken van het bestaande stelsel te worden prijsgegeven.

De kern van het pensioenstelsel

Hoe technisch en ondoorgrondelijk de huidige pensioendiscussie ook moge zijn, in essentie is het pensioen niet zo ingewikkeld. Werknemers leggen jaarlijks geld in in een gezamenlijke pot. Als zij met pensioen gaan, wordt hun pensioen uit die pot betaald. Daarbij spelen drie factoren een rol: het bedrag dat de werknemers (de actieve deelnemers) inleggen, het bedrag dat aan de gepensioneerden wordt uitgekeerd en het rendement op het belegde vermogen, waardoor het spaargeld vanzelf aangroeit. Over de eerste twee factoren kunnen we kort zijn. De jaarlijkse inleg is gelijk aan het aantal werknemers maal de premie die zij (en hun werkgever) afdragen. De hoogte van die premie kunnen we zelf bepalen. Het uit te keren bedrag is gelijk aan het aantal gepensioneerden maal het gemiddelde pensioen dat zij ontvangen. Bij de huidige uit-

keringsregelingen (ook wel *defined benefit* of DB geheten) wordt dit pensioen bepaald door het gemiddelde loon en het aantal jaren dat men premie heeft betaald. Bij een volledige pensioenopbouw zou men recht hebben op een pensioen van 70% van het gemiddelde loon over de gehele loopbaan. De belangrijkste onzekere factor hierbij is hoe oud de gepensioneerden worden en dus hoe lang we hun pensioen moeten betalen (het zogenaamde langlevensrisico).²

Verreweg de grootste onzekerheid zit in het rendement op het belegde vermogen. Dit kan van jaar tot jaar fluctueren en hangt in hoge mate af van de vraag waarin het vermogen wordt belegd – staatsobligaties, aandelen, *private equity*, financiële derivaten, vastgoed, enz. Het belang van het rendement wordt duidelijk als we ons realiseren dat 1% verschil in jaarlijks rendement na veertig jaar bijna 50% verschil in gespaard vermogen oplevert (doordat over het behaalde rendement ook weer nieuw rendement wordt behaald) – en dus in principe ook 50% verschil in pensioen. Als je de komende veertig jaar jaarlijks één euro inlegt en het rendement bedraagt 2% per jaar, dan groeit het gespaarde bedrag over veertig jaar aan tot € 60. Bij een rendement van 4% groeit het aan tot € 95 (57% meer). Dit rekenvoorbeeld laat ook zien dat zelfs bij een laag rendement het uiteindelijk gespaarde bedrag gemakkelijk anderhalf maal zo groot kan zijn als wat men in totaal heeft ingelegd (in dit voorbeeld € 40).

Toekomst fundamenteel onzeker

De grote onzekerheid over het rendement op het belegde vermogen vormt het lastigste aspect van het pensioenstelsel. Daardoor is het niet duidelijk of een gegeven pensioeninleg voldoende zal zijn om in de toekomst de pensioenen te betalen. De gebruikelijke manier om met deze onzekerheid om te gaan is een *schatting* te maken van het toekomstige rendement. Op grond daarvan kan men berekenen hoeveel vermogen men nodig heeft

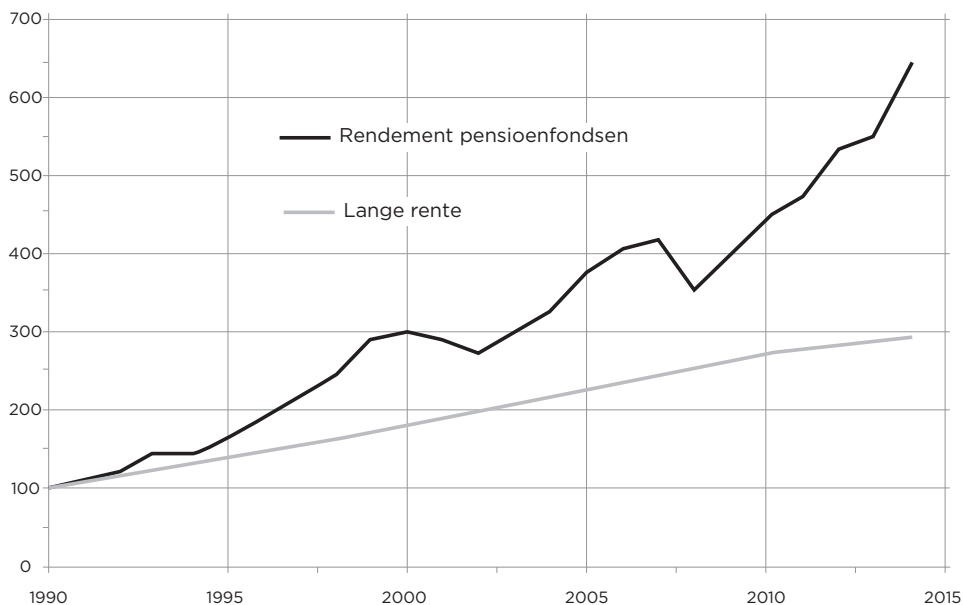
en hoeveel premie men moet inleggen om in de toekomst de toegezegde pensioenen te kunnen betalen. Zoals uit bovenstaand rekenvoorbeeld blijkt, kan een klein verschil in de verwachting van het toekomstig rendement al een groot verschil in uitkomst betekenen.

Omdat de schatting van het rendement te optimistisch kan zijn, hanteert De Nederlandsche Bank, die toezicht houdt op ons pensioenstelsel, een andere regel. Zij berekent hoeveel de pensioenfondsen in kas zouden moeten hebben indien zij het pensioengeld geheel risicovrij zouden beleggen, zodat de onzekerheid over het toekomstig rendement wordt geminimaliseerd. Met behulp van de risicovrije rekenrente wordt de dekkingsgraad bepaald die pensioenfondsen nodig hebben om aan hun toekomstige verplichtingen te kunnen voldoen.³ Als de dekkingsgraad te laag

is, dient een pensioenfonds ofwel het vermogen te vergroten, door de pensioenpremie te verhogen of door een bijstorting door de werkgever, ofwel de pensioenaanspraken te verlagen.

Het gebruik van de rekenrente om de dekkingsgraad van pensioenfondsen vast te stellen is om twee redenen niet zinvol. In de eerste plaats heeft de rekenrente niets te maken met het werkelijke rendement van pensioenfondsen en zegt de dekkingsgraad dan ook weinig of niets over de toekomstige financiële positie van pensioenfondsen. Immers, pensioenfondsen beleggen voor een groot deel in risicovollere financiële producten zoals aandelen en vastgoed. Het rendement daarop is onzeker en in ieder geval niet gelijk aan de rekenrente. Figuur 1 laat zien dat het rendement van pensioenfondsen de afgelopen 25 jaar weliswaar

Tabel 1 *Cumulatiefrendement pensioenfondsen en lange rente, 1990–2014 (1990 = 100)*



De lange rente betreft de rente op 10-jaars Nederlandse staatsobligaties.

Bron: Bureau Bosch (2011) en DNB (rendement pensioenfondsen); OESO (lange rente); eigen berekeningen

sterk fluctueerde, maar gemiddeld aanzienlijk hoger was dan de lange rente (op basis van 10-jarige Nederlandse staatsobligaties). Terwijl € 100 die de pensioenfondsen in 1990 belegden in 2014 zou zijn aangegroeid tot € 648, zou € 100 die in staatsobligaties was belegd minder dan de helft daarvan hebben opgeleverd (€ 298).

In de tweede plaats suggereert het gebruik van de rekenrente dat er een risicovrije belegging mogelijk zou zijn, waardoor toekomstige pensioenen daadwerkelijk gegarandeerd kunnen worden. Dat is echter een illusie, zelfs als pensioenfondsen hun vermogen geheel in Nederlandse staatsobligaties zouden beleggen.

Dit raakt aan het achterliggende probleem dat de veronderstelling dat de toekomst weliswaar onzeker is, maar dat deze onzekerheid valt te calculeren, onjuist is. Zeker op de termijn waarmee pensioenfondsen moeten rekenen – tot vijftig jaar of meer vooruit – is de toekomst *fundamenteel* onzeker, dat wil zeggen dat de toekomstige onzekerheid zich juist *niet* leent voor kansberekeningen. Iedere kansberekening op deze termijn berust op drijfzand. Dit heeft te maken met het feit dat de kans op een extreme gebeurtenis veel groter is dan in de gebruikelijke kansberekeningen wordt verondersteld. Er duiken steeds weer ‘zwarte zwanen’ op (de term is van Nassim Nicholas Taleb), waarvan we het bestaan vooraf voor onmogelijk hielden. We worden telkens geconfronteerd met uitzonderlijke gebeurtenissen waarmee niemand rekening had gehouden. Nou ja, bijna niemand. Achteraf blijkt er altijd wel iemand te zijn die het ondenkbare toch voorzien had, maar helaas weten we van tevoren niet wie een profeet is en wie een fantaseer.

De val van de Muur, de aanslagen van 11 september 2001, de opmars van internet en mobiele telefonie, de kredietcrisis en daaropvolgende economische crisis, de massale vluchtelingenstroom naar Europa: het is een kleine greep uit de vele onvoorziene gebeurtenissen die een belangrijk stempel hebben gedrukt op de afgelopen dertig jaar. Ongetwijfeld zullen zich de komende dertig jaar – een

periode die ruim binnen de tijdshorizon van pensioenfondsen valt – opnieuw tal van onverwachte gebeurtenissen voordoen die van grote invloed kunnen zijn op de rendementen – en misschien ook op de premie-inkomsten en de uitkeringen – van de pensioenfondsen. Bestaat de EU over dertig jaar nog? Zal er een wereldwijde pandemie uitbreken? Zullen robots de mens werkeloos maken? Het heeft geen zin om hierover verwachtingen te formuleren, laat staan kansberekeningen te maken, want de meest ingrijpende gebeurtenissen zullen we waarschijnlijk over het hoofd zien. Simpelweg omdat we ze anders zouden voorkomen of veranderen (vgl. Taleb).

Streven naar zekerheid leidt tot onnodig pessimisme

De onvoorspelbaarheid van de toekomst blijkt ook al als we slechts tien jaar terugkijken. Vóór de economische crisis hadden de meeste pensioenfondsen een riante dekkingsgraad en leken de pensioenaanspraken in beton gegoten. Inmiddels weten we dat dit een illusie was en hebben meerdere pensioenfondsen de pensioenen moeten verlagen. Ook als zij erin slagen de dekkingsgraad weer naar een acceptabel niveau te tillen, biedt dit geen garantie dat zij in de toekomst niet weer in problemen zullen komen door een te lage dekkingsgraad. Het omgekeerde kan evengoed het geval zijn: dat de huidige dekkingsgraad te laag is, sluit althans uit dat deze in de toekomst door een stijging van de rekenrente ‘vanzelf’ weer omhoog gaat. Het berekenen van dekkingsgraden is dan ook niet meer dan een boekhoudkundige exercitie die weinig met de werkelijkheid te maken heeft.

Je zou kunnen tegenwerpen dat de rekenrente wordt gebruikt als een voorzorgsprincipe. Juist omdat de toekomst onzeker is, proberen we de risico's te beperken door uit te gaan van een conservatieve veronderstelling over het toekomstig rendement. Dan is er minder gevaar dat de pensioenfondsen later met een tekort worden geconfronteerd.

De keerzijde van dit voorzorgsprincipe is dat we nu pijnlijke beslissingen moeten nemen die ten koste gaan van bepaalde groepen. Immers, doordat de risicovrije rekenrente een pessimistische schatting is van het toekomstig rendement, is het goed denkbaar dat het werkelijke rendement hoger zal blijken te zijn dan de (huidige) rekenrente. Zoals we hierboven zagen, behaalden de pensioenfondsen de afgelopen kwarteeuw een rendement dat gemid-

In theorie kan in het laatste jaar voordat je met pensioen gaat een groot deel van je pensioen verdampen

deld het dubbele bedroeg van de lange rente. Hoewel dit geen enkele garantie biedt voor de toekomst, laat het wel zien dat het heel goed mogelijk is dat we meer pensioenvermogen zullen opbouwen dan waarvan de huidige berekeningen uitgaan. Dat klinkt mooi. Maar een pensioenfonds waarvan de huidige dekingsgraad door de lage rekenrente onder de 100% ligt, wordt wel gedwongen om de huidige pensioenen en de pensioenopbouw van de werkenden te verlagen. Blijkt het toekomstige rendement beduidend hoger dan de rekenrente, dan is er achteraf ten onrechte gekort op de pensioenen en pensioenopbouw. Voor de huidige werkenden kan dat gemakkelijk worden goedge maakt door hun pensioen alsnog te verhogen. Maar de huidige gepensioneerden zullen daar weinig of geen baat bij hebben: een deel van hen zal inmiddels overleden zijn en anderen zullen jarenlang van een lager pensioen hebben moeten rondkomen. Hoewel een pensioenkorting in principe zowel de huidige gepensioneerden als de huidige werkenden raakt, hebben de laatsten dus veel meer kans dat die korting later alsnog wordt goedge maakt. Dit asymmetrische effect van pensioen-

kortingen krijgt in de discussie opmerkelijk weinig aandacht. Sterker nog, in de maatschappelijke discussie is er meer aandacht voor het risico dat er voor jongere generaties in de toekomst onvoldoende pensioenvermogen beschikbaar zal zijn dan dat de ouderen nu ten onrechte op hun pensioen worden gekort.

Dan maar alle zekerheid opgeven?

Een alternatief voor een pensioenregeling die pretendeert een bepaalde pensioenuitkering te garanderen, is een regeling die geen toezegging doet voor het toekomstige pensioen, maar dit volledig laat afhangen van het behaalde rendement op het pensioenvermogen. In een zogeheten beschikbare premieregeling (*defined contribution* of DC) ligt de jaarlijks in te leggen premie vast, maar het pensioen niet. De premie-inleg wordt bepaald op basis van het gewenste pensioen en het verwachte toekomstige rendement. Blijkt het gerealiseerde rendement op het gespaarde vermogen hoger dan waarvan men was uitgegaan, dan heeft de deelnemer geluk en zal het pensioen hoger zijn. Maar valt het gerealiseerde rendement tegen, dan moet hij genoegen nemen met een lager pensioen.

Het voordeel hiervan is dat een pensioenfonds geen minimale dekingsgraad hoeft te realiseren, waardoor een daling van de rekenrente geen (directe) gevolgen heeft voor de pensioenen. Het nadeel is natuurlijk dat je geen enkele zekerheid hebt over het toekomstige pensioen. Als het pensioenvermogen op het moment dat je met pensioen gaat, tegenvalt, bijvoorbeeld door dalende aandelenkoersen, dan krijg je een veel lager pensioen dan waarop je had gerekend. In theorie kan in het laatste jaar voordat je met je pensioen gaat, door een beurskrach een groot deel van je pensioen verdampen.

Individueel pensioen met collectieve risicodekking

Ogenschijnlijk is er een mooie tussenweg mogelijk door een beschikbare premieregeling

te combineren met een vorm van collectieve risicodekking. Dit is de variant van een 'persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodekking' die door de SER is gesuggereerd en die momenteel hoge ogen gooit in het pensioendebat. In haar recente kamerbrief spreekt staatssecretaris Klijnsma nog geen voorkeur uit, maar noemt deze variant wel 'interessant' en stelt 'dat het zinvol is deze verder te onderzoeken'.

In dit systeem bouwen werkenden met hun jaarlijkse pensioeninleg een persoonlijk pensioenpotje op. Een deel van de pensioenpremie wordt in een collectieve pot gestort die als buffer dient om schokken op te vangen. Als op het moment van pensionering je persoonlijke pensioenvermogen, als gevolg van tegenvallende beleggingsopbrengsten, lager is dan verwacht, wordt dat ten dele gecompenseerd door geld over te hevelen van de collectieve pot naar de individuele pot.

Op verzoek van de SER heeft het Centraal Planbureau berekend hoe hoog het pensioen zal zijn dat men onder dit systeem ontvangt bij verschillende veronderstellingen over de toekomstige rendementen. Deze berekeningen zijn om twee redenen onthutsend. Allereerst blijkt de variatie in de verwachte hoogte van het pensioen enorm te zijn. In een 'goedweerscenario' (met een kans van 5%) is het pensioen in alle varianten meer dan anderhalf maal zo hoog als het gemiddelde loon waarop het pensioen gebaseerd wordt. In een 'slechtweerscenario' (eveneens 5% kans) bedraagt het pensioen slechts een derde van het gemiddelde loon. Als het meezit zal het pensioen dus ruwweg vijf keer zo hoog zijn als wanneer het tegenzit! Dit onderstreept de fundamentele onzekerheid over ons toekomstig pensioen. En dan is deze berekening alleen gebaseerd op de 'bekende' onzekerheden die in de kansberekening worden meegenomen. De 'onbekende' onzekerheden (de zwarte zwanen van Taleb) worden in de verkenning alleen in een voetnoot genoemd als 'parameterrisico'. Doordat de kansverdeling waarop de berekeningen gebaseerd zijn,

onjuist kan blijken te zijn, is de feitelijke onzekerheid nog veel groter!

De tweede onthutsende constatering is dat de mogelijkheid om deze onzekerheid op te vangen met een collectieve buffer, zeer beperkt is. Zo verhoogt een collectieve buffer van 20% het verwachte niveau van het pensioen in een slechtweerscenario slechts van 28,8% naar 33,5% van het vroegere loon.⁴

Pensioen is fundamenteel onzeker

De uitkeringsregeling en de premiereregeling gaan beide uit van de veronderstelling dat er sprake is van calculeerbare risico's. In de uitkeringsregeling wordt geprobeerd, door een behoudende rekenrente te hanteren, de kans op tegenvallers zo klein mogelijk te maken. In de premiereregeling wordt de kans op mee- en tegenvallers simpelweg geaccepteerd door deze in de pensioenuitkering te laten doorwerken. En bij een persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling wordt gepoogd de onzekerheid enigszins te temperen door een collectieve buffer op te bouwen.

Al deze systemen gaan voorbij aan het feit dat de toekomst fundamenteel onzeker is. Daarvoor bieden ze dan ook geen oplossing. Feitelijk verschillen de varianten alleen in de wijze waarop mee- en tegenvallers worden verdeeld. Bij een uitkeringsregeling worden deze over alle deelnemers en gepensioneerden gespreid, bij een premiereregeling komen ze volledig bij de individuele deelnemers terecht en bij een persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling is er sprake van een combinatie van beide. De varianten kenmerken zich dus door respectievelijk maximale, minimale en gematigde solidariteit. Zowel bij de premiereregeling als bij het persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling worden nu al de regels vastgelegd op basis waarvan alle denkbare – en liefst ook ondenkbare! – toekomstige mee- en tegenvallers zullen worden verdeeld.

Dat is net zoals een regering die nu al het beleid voor de komende dertig of veertig

jaar zou vastleggen, rekening houdend met alle mogelijke toekomstige gebeurtenissen. Er zouden dan ook maar eens in de veertig jaar verkiezingen nodig zijn. Dat niemand dit bepleit, betekent dat we het geen probleem vinden dat we nu nog niet weten hoe de regering bijvoorbeeld in 2036 op een diepe economische crisis zal reageren – of juist op een ongekende bloeiperiode. We vertrouwen erop dat we tegen die tijd in verkiezingen onze voorkeur tot uitdrukking kunnen brengen. Maar waarom zouden we van onze pensioenregeling dan wel verwachten dat we nu al precies weten hoe hoog het pensioen onder alle denkbare omstandigheden zal zijn?

Geen nieuwe formule, maar een nieuwe procedure

In plaats van te zoeken naar een nieuwe formule voor de verdeling van de risico's in het pensioenstelsel, kunnen we beter denken aan een nieuwe besluitvormingsprocedure. In plaats van nu al vast te leggen hoe we in de toekomst zullen handelen als zich een onvoorziene situatie voordoet, kunnen we beter afspreken op welke wijze we dan tot een besluit zullen komen. Analooq aan het politieke model ligt het dan in de rede om te kiezen voor een model van representatieve democratie. Democratie, omdat alle belangen dienen te worden meegewogen. Representatief, omdat we niet kunnen verwachten dat iedereen zich grondig in de pensioenproblematiek verdiept en de meeste mensen de besluitvorming waarschijnlijk liever overlaten aan specialisten in wie zij voldoende vertrouwen hebben. Dit laatste sluit overigens niet uit dat er bij belangrijke besluiten ook een algemene raadpleging van de betrokkenen plaatsvindt door middel van een referendum.

Het is wel van groot belang dat bij die democratische besluitvorming alle belangen vertegenwoordigd zijn. Juist omdat er bij pensioenen belangentegenstellingen kunnen zijn tussen verschillende generaties, is het essentieel dat de besluitvorming niet wordt

gedomineerd door een bepaalde generatie. Dat is de reden waarom niet iedereen erop vertrouwt dat de huidige vakbonden, waarin de ouderen oververtegenwoordigd zijn, een evenwichtige afweging maken tussen de verschillende belangen. Het zou dus goed zijn als in het vertegenwoordigende orgaan dat over pensioenen beslist, alle generaties evenredig vertegenwoordigd zijn. Idealiter zouden we zelfs een stem willen geven aan toekomstige

In een nieuwe procedure moeten verschillende groepen gerepresenteerd worden

generaties, aangezien we mede van hen afhankelijk zijn als we risico's met meerdere generaties willen delen. Het is een interessante puzzel hoe we de belangen van de toekomstige generaties in het besluitvormingsorgaan kunnen laten vertegenwoordigen.

Zelfs bij een evenredige vertegenwoordiging van alle belangengroepen is het niet uitgesloten dat een bepaalde groep simpelweg vanwege het getal de besluitvorming domineert. Zo is nu al bij 39% van de pensioenfondsen het aantal gepensioneerden groter dan het aantal actieve deelnemers (bron: DNB). De gepensioneerden zouden dan in theorie het pensioenvermogen geheel voor hun eigen pensioen kunnen aanwenden, zodat er niets meer voor de jongeren overblijft. Om dit te voorkomen dient er bij de besluitvorming een of andere vorm van gekwalificeerde meerderheid te zijn. Dit zou kunnen inhouden dat men niet alleen een meerderheid van de stemmen moet hebben, maar bijvoorbeeld ook minimaal een derde van de stemmen van elke generatie. Deze voorwaarde zou stimuleren dat men bij de besluitvorming niet slechts naar een meerderheid, maar naar brede over-

eenstemming streeft, waardoor alle groepen zich voldoende in het genomen besluit kunnen vinden.

In dit alternatief zou de essentie van het huidige pensioenstelsel gehandhaafd worden, maar worden de pensioenregelingen op twee punten aangepast. In de eerste plaats wordt de

Met een democratische procedure kan geanticipeerd worden op omstandigheden en verwachtingen

garantie van een nominaal pensioen vervangen door de ambitie van een reëel pensioen, zoals voorgesteld in het pensioenakkoord van de Stichting van de Arbeid uit 2010. Dit lijkt een grotere verandering dan het is, want de kortingen van de afgelopen jaren hebben laten zien dat de huidige garantie ook allerminst 'hard' is. Bovendien is een nominale garantie weinig waard als inflatie de koopkracht van het gegarandeerde pensioen sterk kan uithollen.⁵

In de tweede plaats hoeft de dekkinggraad niet langer te worden berekend op basis van de risicovrije rekenrente, maar uitgaande van een gematigde ('prudente') verwachting van het toekomstige rendement. Vervolgens kun je een aantal alternatieve berekeningen uitvoeren voor verschillende toekomstige rendementen om in onderling overleg tot een keuze te komen. Als de oudere deelnemers naar het oordeel van de jongeren te optimistisch zijn, zullen zij er gezamenlijk uit moeten komen en wellicht voor een iets lager verwacht rendement kiezen. Dit kan dan betekenen dat ofwel de pensioenpremie moet worden verhoogd, ofwel de pensioenaanspraken en pensioenopbouw moeten worden beperkt.

Uitgaan van een gematigd toekomstig rendement lijkt wellicht strijdig met de fundamentele onzekerheid van de toekomst.

Maar om een premie te kunnen vaststellen die uitzicht biedt op het nagestreefde pensioen, moet je je wel op enige verwachting van het toekomstige rendement baseren, hoe onzeker deze ook is. Daarbij dien je je ten volle bewust te zijn van de mogelijkheid dat je er volledig naast zit. Daarom is het ook niet zinvol om nu al precies vast te leggen hoe je in de toekomst met mee- en tegenvallers omgaat. Blijken de rendementen gedurende een reeks van jaren tegen te vallen, dan kun je — opnieuw in onderling overleg — de verwachtingen en dus ook de pensioenpremies of pensioenaanspraken weer bijstellen. Dit is het grote voordeel van een democratische besluitvormingsprocedure boven een vaste beslissingsregel: je kunt telkens weer het beleid van het pensioenfonds aanpassen aan veranderde omstandigheden en verwachtingen en zo recht doen aan de fundamentele onzekerheid.

Die democratische besluitvorming kan natuurlijk ook andere aspecten van het pensioenfondsbeheer betreffen, zoals de aard van de beleggingen. Zo zouden de deelnemers gezamenlijk kunnen besluiten welk soort beleggingen zij moreel aanvaardbaar vinden en welke niet.⁶

Herstel van vertrouwen

De afgelopen jaren heeft het vertrouwen van de bevolking in het pensioenstelsel een knauw gekregen doordat eerder gewekte verwachtingen niet konden worden waargemaakt. Bovendien lijken veel mensen er onvoldoende vertrouwen in te hebben dat degenen die nu over hun pensioen besluiten, de juiste beslissingen nemen. Daardoor lijken steeds meer mensen van mening dat zij beter zelf de verantwoordelijkheid voor hun pensioen kunnen nemen. Op grond van onderzoek naar de financiële kennis en het financiële inzicht van de gemiddelde burger kunnen we voorspellen dat deze individuele afwegingen tot grote ongelukken zullen leiden, waarbij velen later spijt zullen krijgen van de beslissingen die zij hebben genomen. Dit zal het vertrouwen in

het pensioenstelsel uiteindelijk nog verder ondermijnen.

Het voorstel voor een persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodekking gaat weliswaar minder ver, omdat het pensioen nog steeds collectief wordt uitgevoerd, maar komt toch in belangrijke mate tegemoet aan dit sentiment, omdat iedereen een eigen pensioenspaarpot krijgt. Dat versterkt het beeld dat het pensioen in essentie geen collectieve maar een individuele voorziening is, waarin hooguit een vorm van risicodeling, maar geen echte solidariteit past. Omdat die risicodeling, zoals we zagen, nauwelijks bescherming biedt, is de kans groot dat het vertrouwen in het pensioenstelsel hierdoor uiteindelijk nog verder zal afbrokkelen.

Als het vertrouwen in de besluitvorming over de pensioenen is geschokt, terwijl we toch nog altijd een van de beste pensioenstelsels ter wereld hebben, is de oplossing natuur-

lijk niet om het stelsel overboord te zetten, maar om de besluitvormingsprocedure te veranderen. We moeten de burgers weer vertrouwen bieden in het bestuur van de pensioenfondsen door de democratische legitimiteit van het pensioenfondsbestuur te vergroten. De beste manier om dit te realiseren is door het bestuur te laten kiezen door de belanghebbenden – werknemers, ex-werknemers (de zogeheten slapers) en gepensioneerden – en de besluitvorming zodanig in te richten dat met alle belangen rekening wordt gehouden. Dat biedt niet meer zekerheid over het toekomstige pensioen dan in de huidige situatie. Dat is nu eenmaal onmogelijk vanwege de fundamentele onzekerheid van het pensioen. Maar het geeft belanghebbenden wel de zekerheid dat als zich over tien of twintig of dertig jaar een onverwachte gebeurtenis voordoet, rekening zal worden gehouden met hun gerechtvaardigde belangen.

Literatuur

- Bureau Bosch (2011), *Performances en dekkinggraden. Nederlandse pensioenfondsen 1990-2010*, Nuenen.
- SER (2015), *Toekomst Pensioenstelsel, Advies 15/01*, Den Haag:

- Sociaal-Economische Raad. SER (2016), *Persoonlijk pensioenvermogen met collectieve risicodeling*, Verkenning. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Star (2010), *Pensioenakkoord voorjaar 2010*, Den Haag: Stichting van de Arbeid.

- Star (2011), *Uitwerkingsmemorandum Pensioenakkoord 2010 en Beleidsagenda 2020*, Den Haag: Stichting van de Arbeid.
- Taleb, Nassim Nicholas (2007), *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*, London: Penguin Books.

Noten

- 1 Dit artikel is voor een belangrijk deel gebaseerd op een essay dat is geschreven in opdracht van de Brancheorganisaties Zorg (BoZ). De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust volledig bij de auteur.
- 2 De sterkere stijging van de gemiddelde levensverwachting dan verwacht (het zogenaamde macro-langlevensrisico) is ook een van de redenen waardoor de pensioenfond-

- sen in financiële problemen zijn gekomen. Inmiddels is dit probleem opgelost door de afspraak dat de pensioenleeftijd in het vervolg periodiek zal worden aangepast aan de levensverwachting, zodat het gemiddelde aantal jaren dat pensioengerechtigden een pensioen ontvangen in de toekomst gelijk zal blijven.
- 3 Bij een rekenrente van 3% betekent dit bijvoorbeeld dat tegenover een pensioentoezegging van één euro over dertig jaar nu een vermogen van

minimaal $1/(1,03)^{30} = € 0,41$ dient te staan.

- 4 Overigens is in de berekeningen van het CPB ook de onzekerheid over het toekomstige pensioen in het huidige stelsel nauwelijks kleiner dan in de alternatieven van de SER. Dit komt doordat de berekeningen ervan uitgaan dat ook in het huidige stelsel de beleggingsopbrengsten min of meer automatische doorwerken in de hoogte van het pensioen. In werkelijkheid ligt in het huidige stelsel echter niet

vast hoe met grote meevallers of tegenvallers wordt omgegaan, zodat een dergelijke berekening voor het huidige stelsel weinig realiteitswaarde heeft.

- 5 1% (extra) inflatie holt de waarde van één euro pensioen na 30 jaar met 25% uit.
- 6 Deze afweging kan niet door individuele deelnemers worden gemaakt, omdat dit het

rendement op de beleggingen kan beïnvloeden, hetgeen zou doorwerken in het gezamenlijke pensioenvermogen.

Een tandje minder populisme graag

Het regeerakkoord zou geen referendum overleefd hebben

Het is noodzakelijk dat politieke partijen en het parlement ook via directe wegen met het electoraat praten. Populisme en democratie horen bij elkaar. Maar wanneer de PvdA zich uitlevert aan het bindend referendum maakt ze het te bont.

PAUL BORDEWIJK

Publicist en oud-wethouder van Leiden

Er zijn twee elementen in ons politieke bestel waar de PvdA zich opnieuw op moet bezinnen: de rechtstreeks gekozen partijleider en het referendum. Beide zijn geïntroduceerd om mensen meer bij de politiek te betrekken. Maar beide elementen blijken ook tot grote complicaties te kunnen leiden. Het referendum heeft ons de onontwarbare knoop van het associatie-akkoord met Oekraïne opgeleverd. En bij de Labour Party, maar ook elders, zien we wat er gebeurt wanneer iemand tot partijleider wordt gekozen die door de zittende partijtop niet wordt geaccepteerd.

Het gaat hierbij om de tegenstelling tussen representatieve en plebiscitaire democratie, en tussen populisme en democratie, twee termen die staan voor de invloed van het volk op de regering. Democratie komt van het Griekse 'demos', populisme van het Latijnse 'populus', allebei woorden die in het Nederlands met 'volk' worden vertaald. Toch zijn populisme

en democratie woorden met een geheel verschillende lading, en gedeeltelijk ook met een verschillende betekenis.

Tegenwoordig noemt haast iedereen zichzelf democraat, zelfs Noord-Korea pretendeert een democratische volksrepubliek te zijn. De term populist daarentegen is een pejoratieve term die men vooral voor anderen gebruikt. Wanneer je invloed van het volk op de regering positief waardeert, heb je het over democratie, waardeer je hem negatief dan spreek je van populisme.

Er is geen partij in ons land die zichzelf populistisch noemt, en sinds de KVP is opgegaan in het CDA noemt alleen de VVD zich nog een volkspartij. Daarmee kun je je voor een definitie van populisme niet beroepen op het beginselprogramma van een partij die zichzelf populistisch noemt, maar ben je vooral afhankelijk van de manier waarop die term gehanteerd wordt door degenen die anderen populisme verwijten.

De termen populisme en democratie onderscheiden zich niet alleen in de mate waarin er waardering mee wordt getoond voor volksinvloed op de regering. De term ‘populisme’ wordt ook gebruikt voor een specifieke opvatting over hoe de democratie zou moeten werken. Volgens de populistten bestaat er zoiets als een algemene volkswil die tegenover de wil van de elite staat. Bestuurders en politici dienen zich naar die volkswil te gedragen en niet naar hun eigen opvattingen.

Geschiedenis

Hoewel tegenwoordig nagenoeg iedereen zichzelf als democraat aanduidt, is de geschiedenis van de democratie geen geschiedenis van louter enthousiasme. Na de experimenten met democratie tijdens de Bataafse Republiek had iedereen er in Nederland zijn buik vol van. Pas vijftig jaar later, in 1848, kregen we dankzij Thorbecke weer een beetje democratie in Nederland. Dat werd langzaam uitgebreid tot in 1917 het algemeen kiesrecht werd ingevoerd.

Dat was vooral het streven van de sociaal-democraten geweest. Die hoopten daarmee een politieke meerderheid te creëren die de inrichting van de maatschappij zou veranderen en zo de leefomstandigheden van de arbeiders zou verbeteren. Die socialistische meerderheid kwam er echter niet, omdat de confessionele arbeiders hun eigen afweging maakten, en op protestantse of katholieke partijen stemden.

Sociaal-democraten konden dat maar moeilijk verkroppen, omdat het de gedachte doorkruiste van de tegenstelling tussen arbeiders en kapitaal die naar hun mening bepalend moest zijn in de politiek. Na de Tweede Wereldoorlog zou de aanval op de confessionele partijen met verhevigde kracht worden voortgezet, met het streven naar de ‘Doorbraak’.

Die tegenstelling tussen arbeiders en kapitaal lijkt als twee druppels water op de tegenstelling tussen volk en elite die als kenmerk van het populisme wordt beschouwd. Niet

voor niets heette het dagblad van de SDAP *Het Volk*. Het gewone volk werd ook verheerlijkt in de affiches van Albert Hahn en afgezet tegen de decadente kapitalist met zijn sigaar en hoge hoed. De SDAP was in die tijd ook voor het referendum.

Tegenstanders van het algemeen kiesrecht schreven over de democratie zoals er nu over het populisme wordt geschreven. Neem de reactionair G.J.P.J. Bolland, hoogleraar filosofie in Leiden, in zijn rede *De Teekenen des Tijds* uit 1921: ‘Eene ware of boven partijzucht verhevene en het belang des geheels beoogende geestelijke grootheid brengt zij [de democratie] niet aan het bewind, wel onbekwame en beunhazende praatjesmakers, die onbekommerd om ’s lands belang in de volksvergadering en volksvertegenwoordiging den gemeenen man partijdig naar den mond praten, en sterk zijn in het vitten op alles en nog wat, in het uitsmeren en uitschreeuwen van zoogenoemde volksgrievens, maar zonder degelijkheid van kennis en onmachtig tot daadwerkelijke bevordering van maatschappelijke wenschelijkheden of redelijke begrepen nationale welvaart.’¹

Dat ging dus niet over Wilders of over Henk Krol, en ook niet over Donald Trump, maar over Troelstra en Albarda, en over vooruitstrevende politici uit de RKSP als Aalberse. Dergelijke kritiek op de democratie zou in de jaren daarna bon ton worden, en maken dat in veel omringende landen dictators de macht konden grijpen en de democratie ter zijde schuiven. Ook na de Duitse bezetting waren er nog sterke stromingen in ons land die de democratie bestreden, zowel links (de CPN) als rechts (onder de Engelandvaarders²).

De sociaal-democratische ideoloog W.A. Bongers trachtte in de jaren dertig dergelijke kritiek op de democratie te pareren met de stelling dat het selectiebeginsel essentieel is voor de democratie, zowel binnen private verenigingen als binnen de staat.³ Hij noemde democratie ‘gecontroleerd vertrouwen’.⁴ In het verzuilde Nederland zoals beschreven door Lijphart⁵ betekende dit dat de politieke toppen van de zuilen van hun achterban de

ruimte kregen om compromissen te sluiten, terwijl die achterbannen met de rug naar elkaar toestonden.

Ze gingen niet alleen naar de eigen kerk, ze lazen de eigen krant, luisterden naar de eigen radio-omroep, waren lid van de eigen vakbond, stuurden hun kinderen naar de eigen school, en deden liefst ook nog hun boodschappen bij de eigen kruidenier. Maar ze vertrouwden hun eigen politieke voorlieden bij het sluiten van de noodzakelijke compromissen. Op deze wijze is Nederland decennialang bestuurd, en dat heeft ons land na de Tweede Wereldoorlog geen windeieren gelegd.

Streven naar rechtstreekse democratie

In de jaren zestig kwam er echter veel kritiek op deze 'regenteske' wijze van besturen. Ambitieuze jongeren zagen de toegang tot de macht versperd door het gecontroleerde vertrouwen in de zittende politici, en begonnen juist voor meer rechtstreekse invloed van de kiezers op het bestuur te pleiten, waarbij het volk gesteld werd tegenover de 'regenten'. In plaats van gecontroleerd vertrouwen moest er georganiseerd wantrouwen komen. De kiezer moest meer te zeggen krijgen, en dat leidde tot pleidooien voor allerlei plebiscitaire elementen in de politiek.

De oprichting van D66 was het duidelijkste symptoom van deze plebiscitaire golf, met pleidooien voor referenda, rechtstreeks gekozen regeringsleiders op nationaal en lokaal niveau, een districtenstelsel waardoor de band tussen kiezers en parlementariërs veel nauwer zou worden, en referenda. Maar D66 stond niet alleen in zijn streven de positie van de kiezers ten opzichte van de gekozen politici te versterken.

Binnen de PvdA bepleitte Nieuw Links een verantwoordingsplicht voor individuele Kamerleden tegenover 'hun' kiezers, wat een of andere vorm van districtenstelsel noodzakelijk maakte, en deelname aan kabinetten alleen wanneer een voor de verkiezingen gepubliceerd minimumprogramma verwe-

zenlijkt zou worden. In hun gezamenlijke programma *Keerpunt 72* bepleitten PvdA, D'66 en PPR een gekozen formateur. Dat programma zelf was ook een poging de kiezers meer duidelijkheid te bieden, maar bleek een blok aan het been toen de drie partijen voorzienbaar geen meerderheid behaalden in de Tweede Kamer.⁶

Ik ben geneigd deze ontwikkeling te zien als een vorm van populisme, waarbij de tegenstelling tussen volk en elite is geherdefinieerd als een tussen de kiezer (enkelvoud!) en de regenten. Maar het paradoxale is dat dit nieuwe populisme samenging met de opmars van hoogopgeleiden in de politiek, zeker binnen de Partij van de Arbeid. Provo Roel van Duyn had bepaald een toon gezet met zijn geschimp op het klootjesvolk dat een nieuwe ijskast en een auto wilde.

Populisme en democratie zijn woorden met een verschillende betekenis

In de praktijk liet men zich steeds minder gelegen liggen aan de opvattingen van laagopgeleiden, maar introduceerde men allerlei postmaterialistische programmapunten waarvoor de steun in de maatschappij heel twijfelachtig was. Hans Wiegel had wel een beetje gelijk toen hij in reactie daarop de VVD de enige volkspartij noemde. Volgens sommigen was hij de echte populist, maar hij verzette zich juist tegen de plebiscitaire democratie. Dat verzet zou in 1999 een hoogtepunt bereiken, toen tijdens de nacht van Wiegel diens stem in de Eerste Kamer de doorslag gaf bij het verwerpen van een grondwetswijziging die een bindend referendum mogelijk moest maken.

D'66-politicus Aad Nuis verklaarde later deze paradox vanuit 'het onbewuste isolement van de weldenkenden', die ten onrechte

het ideaal van de mondige burger verwarden met de bestaande werkelijkheid waarin mensen vatbaar zijn voor 'nauwelijks beredeneerde vlagen van hevige opwindung'.⁷ Toen men zich dat realiseerde was het 'kroonjuweel' van het referendum voor D66 een molensteen om de nek geworden, vooral wanneer het ging over Europa. Volgens Thom de Graaf dreigt het referendum in verkeerde handen te vallen,⁸ maar dat kun je van het algemeen kiesrecht ook zeggen.

Plebiscitaire elementen

Sinds de jaren zestig hebben allerlei plebiscitaire elementen hun intrede gedaan in ons democratische stelsel. Soms zijn dat nieuwe ongeschreven staatsrechtelijke regels die strikt worden nagestreefd, soms formele procedures waarbij de bedoeling juist genegeerd wordt.

Om met dat laatste te beginnen: sinds de jaren zeventig zijn er allerlei inspraakprocedures, vooral bij gemeentes, die in het beleidsproces niet worden gezien als serieuze momenten van heroverweging, maar als hobbels die moeten worden genomen. Sinds 2006 maakt het Reglement van Orde van de Tweede Kamer het burgerinitiatief mogelijk, maar het wordt amper gebruikt.

Van veel groter invloed waren de plebiscitaire elementen die geïntroduceerd zijn in de ongeschreven regels van ons staatsrecht. Zo is het regel geworden dat na de val van een kabinet geen nieuw kabinet kan worden gevormd zonder nieuwe verkiezingen. Dat heeft de macht van de gekozen Tweede Kamerleden ingeperkt, want die stellen zo met het ten val brengen van een kabinet hun eigen positie in de waagschaal.

Een andere ongeschreven regel is geworden dat de lijsttrekker van de grootste partij die deelneemt aan een coalitie de premier wordt. Daarmee zijn Tweede Kamerverkiezingen tot op zekere hoogte ook verkiezingen van de minister-president geworden. Maar het is niet voldoende om lijsttrekker van de

grootste partij te zijn, want er is juist geen ongeschreven regel dat de grootste partij ook deel gaat uitmaken van de coalitie. De PvdA heeft dat tweemaal gemerkt, in 1977 en in 1982, toen CDA en VVD het onderling veel meer eens waren over het te voeren beleid dan met de PvdA.

Het is goed om te benadrukken dat het geen automatisme is dat de grootste partij in het kabinet komt, omdat de PVV de neiging heeft dat wel te claimen, en met een opstand dreigt van de daar-moet-een-piemel-in-roepers wanneer die partij na de volgende verkiezingen als grootste partij buiten het kabinet gehouden zou worden. Mensen moeten zich realiseren dat daar niets ondemocratisch aan is. Het gaat erom welke combinatie kan steunen op een meerderheid in de Tweede Kamer.

In ons systeem kan de regering ook op elk moment naar huis worden gestuurd door elk van de coalitiepartijen, zonder dat het kabinet zich daarbij op een rechtstreeks kiezersmandaat kan beroepen. Daarmee heeft de Nederlandse premier niet het eigen mandaat dat de Amerikaanse president heeft, maar wordt de heilloze polarisatie tussen de president en een politiek vijandig congres (die de Amerikaanse politiek de laatste tijd kent) vermeden.

Gemeentebesturen

De behoefte de kiezer meer duidelijkheid te geven over wat er met zijn stem zou gebeuren, heeft in de jaren '70 van de vorige eeuw ook op gemeentelijk niveau tot allerlei stembusakkoorden geleid. Daarmee werd gebroken met het tot dan toe overheersende patroon dat de wethouderszetels evenredig aan de zetelaantallen in de gemeenteraad verdeeld werden, wat destijds door velen als een ongeschreven regel van het gemeenterecht werd beschouwd. In plaats daarvan worden de wethouderszetels sinds die tijd verdeeld over een coalitie van partijen die de meerderheid in de raad heeft.

Aanvankelijk waren dat coalities die zich voor de verkiezingen gepresenteerd hadden, later steeds vaker coalities die na de verkiezingen werden gevormd, zoals dat landelijk ook het geval bleef, met een na de verkiezingen geschreven collegeprogramma. Het voordeel van dergelijke coalities is dat ze de bestuurskracht ten goede komen, mede omdat de wethouders zich tegenover hun fractie op het collegeprogramma kunnen beroepen, maar je kunt niet zeggen dat daarmee ook de positie van de kiezer versterkt is.

Intussen heeft zich, door de dualisering, nog een andere wijziging in de positie van de wethouders voorgedaan. Anders dan voor 2002 zijn wethouders nu geen lid meer van de gemeenteraad, waardoor de gemeenteraad onafhankelijker tegenover het college is komen te staan. Je hoeft ook geen lid van de gemeenteraad meer te zijn om tot wethouder gekozen te worden, zoals ook ministers niet alleen uit de Tweede Kamer worden gerekruteerd.

Dit is juist een selectionistisch en geen plebiscitair element, omdat de gemeenteraad ruimere selectiemogelijkheden heeft gekregen, en niet meer beperkt is tot degenen die door de kiezer tot gemeenteraadslid zijn gekozen. Dit werd indertijd ook al door Bongers bepleit.⁹ Bart Tromp, anders een geharnast tegenstander van de plebiscitaire democratie, vond het echter te ver gaan: 'Het komt erop neer dat de kiezer elke invloed op de samenstelling van het gemeentebestuur is ontnomen.'¹⁰

De burgemeester

Sinds de jaren zestig wordt er ook veel gediscussieerd over de benoeming van de burgemeester. Dat heeft niet geresulteerd in een rechtstreeks gekozen burgemeester, zoals gewild door D66 en soms door de PvdA, VVD en de SP, maar in meer invloed van de gemeenteraad op de benoeming van de burgemeester. De facto bepaalt de gemeenteraad bij een vacature wie de nieuwe burgemeester wordt.

Dit kan niet als een plebiscitair element worden beschouwd, omdat de zittingsduur van de burgemeester niet samenvalt met die van de gemeenteraad, en daardoor de benoeming van de burgemeester, anders dan die van de wethouders, geen deel uitmaakt van de coalitievorming na de verkiezingen. De burgemeester staat buiten de lokale politiek, komt meestal ook van buiten de gemeente, en kan lid zijn van een partij die niet in het college of zelfs niet in de gemeenteraad vertegenwoordigd is. Burgemeesters treden ook niet af wanneer hun partij de raadsverkiezingen verliest en daardoor geen wethouders meer levert. De kiezer heeft dus geen enkele invloed op de burgemeestersbenoeming.

Dat de kiezer meer te zeggen wilde hebben, bleek toen D66 werd opgericht

Dat zou veranderen wanneer, net als in België, de zittingstermijn van de burgemeester gelijk zou worden aan die van de gemeenteraad, zodat bij de coalitievorming ook besloten wordt wie burgemeester wordt. Het ligt dan voor de hand dat analoog aan de minister-president de lijsttrekker van de grootste collegepartij burgemeester wordt, waarmee de burgemeester ook politiek leider van het college zou worden, en zijn feitelijke positie meer overeenkomt met de beeldvorming.

De verkiezing van de burgemeester wordt dan ook inzet van de raadsverkiezingen, zonder dat het risico ontstaat dat de rechtstreeks gekozen burgemeester voortdurend in conflict komt met een vijandige gemeenteraad, met allerlei juridische kwesties als gevolg. Voor het functioneren van de gemeentepolitiek is de zittingsduur van de burgemeester daarmee veel belangrijker dan de vraag of de

burgemeester nu formeel benoemd wordt door de Koning of door de gemeenteraad.

Interne partijverkiezingen

Een versterking van de plebiscitaire democratie zien we binnen veel politieke partijen. De tendens is dat op congressen niet alleen afgevaardigden van lokale afdelingen maar alle leden stemrecht hebben, en dat er voor de functie van lijsttrekker en partijvoorzitter interne verkiezingen worden gehouden waarbij alle leden en soms ook sympathisanten hun stem kunnen uitbrengen.

Dit kan grote problemen opleveren wanneer iemand met geheel andere opvattingen dan de partijleiding gekozen wordt. In Amerika verscheurt de presidentskandidatuur van Trump de Republikeinse Partij. De Democraten konden Bernie Sanders slechts van de kandidatuur afhouden met allerlei chicanes, en door de stemmen van de superdelegates. Jeremy Corbyn wist wel leider van de Labour Party te worden, maar werd daarna afgezet door de fractie, waarbij de campagne over de Brexit gebruikt werd als stok om de hond te slaan. Bij zijn campagne om herkozen te worden kreeg hij te maken met dezelfde chicanes als Sanders. Het scheelde een haar of Rita Verdonk was in 2006 tot lijsttrekker van de VVD gekozen, en dat had dezelfde problemen gegeven.

In de PvdA heeft de rechtstreekse verkiezing van de lijsttrekker voor de Tweede Kamerverkiezingen tot nu toe goed uitgepakt, omdat er geen kandidaat is gekozen die de goedkeuring van het partijbestuur niet kon wegdragen. Maar tweemaal hebben we meegemaakt dat er door het congres een partijvoorzitter werd gekozen die niet de instemming had van de zittende macht. Marijke Hees werd via een bevriende journalist snel afgeserveerd. Ruud Koole wist zich te handhaven maar werd wel met allerlei pogingen geconfronteerd hem buiten de verkiezingscampagne van 2002 te houden.¹¹ In 2009 koos de partij Thijs Berman tot lijsttrekker bij de Europese Verkiezingen,

die weinig op had met het tamelijk eurosceptische verkiezingsprogramma, anders dan de door hem verslagen Jacques Monasch. Dat verkiezingsprogramma heeft dan ook weinig effect gehad.

Dergelijke interne verkiezingen kunnen een grote stimulans voor de partij opleveren en ook tot een noodzakelijke bijsturing van de partij leiden wanneer de leiding zich te veel geïsoleerd heeft van de leden en de kiezers. Maar er is ook het risico van een kandidaat met een sterke eigen profilering die andere keuzes maakt dan de partij eerder gemaakt heeft. De opkomst van Trump en Corbyn zou reden voor de PvdA moeten zijn zich de vraag te stellen of men zo iets wil riskeren. Maar als men die keuze toch maakt, moeten degenen die geen vrede hebben met de uitkomst, zoals nu in Engeland, daar de consequenties uit trekken en opstappen. Dat is een kwestie van integriteit.

Referenda

Het onderwerp waarbij de plebiscitaire en de representatieve democratie het meest tegenover elkaar staan, is uiteraard het referendum. Na de komende Tweede Kamerverkiezingen dient de nieuwe Tweede Kamer met twee-derde meerderheid te beslissen of het bindend referendum in de Grondwet wordt opgenomen. De PvdA was een van de initiatiefnemers hierbij, maar inmiddels is het enthousiasme danig bekoeld. Van degenen die van plan zijn op de PvdA te stemmen is nog slechts 5% voor een bindend referendum.¹²

De praktijk van de raadplegende referenda die tot nu toe gehouden zijn, is dat voorstellen waar in de gemeenteraad of de Tweede Kamer een brede politieke meerderheid voor was, heel vaak door een meerderheid van de opgekomen kiezers worden afgewezen. Daardoor is na de referenda in Amsterdam en Rotterdam in 1995 over de stadsprovincies de reorganisatie van het binnenlands bestuur in het slop geraakt.

In 2005 werd de Europese grondwet met een grote meerderheid afgewezen. Aange-

nomen mag worden dat wanneer er tijdens Rutte II een referendum was gehouden over de verhoging van de AOW-leeftijd, de inperking van de WW-duur of de verhuurdersheffing, deze essentiële onderdelen van het kabinetsprogramma ook zouden zijn afgeschoten. Misschien is het niet toevallig dat de mogelijkheid een referendum aan te vragen pas is ingegaan toen dergelijke maatregelen niet meer konden worden teruggedraaid.

Bij referenda komt de kloof tussen hoogopgeleiden en laagopgeleiden, en daarmee die tussen hoge en lage inkomens tot uitdrukking. Die mentale scheiding is in de loop van de tijd vergroot, en daardoor heeft men minder inzicht in elkaars positie.¹³ Bij de Europese Grondwet zag je een duidelijke correlatie tussen de welvaart van een gemeente en het percentage voorstemmen. Laagopgeleiden en laag betaalden zitten zelf niet of nauwelijks in de Tweede Kamer. Daarmee spelen hun waarden en normen en hun belangen een kleinere rol in de politieke besluitvorming dan bij referenda, en valt goed te verklaren dat bij referenda besluiten van gemeenteraden of de Tweede Kamer zo vaak worden afgewezen. Dat is ook de reden dat Bovens en Wille voor referenda pleiten.¹⁴

Vierdeling in de politiek

Bij de ondervertegenwoordiging van de standpunten van laagopgeleiden in de representatieve politiek speelt ook de hedendaagse vierdeling in de politiek een rol. Lange tijd kon je standpunten ordenen langs de as sociaal – liberaal, waarbij links probeerde door de breideling van het kapitalisme verschillen in welvaart te beperken, terwijl rechts dat op zijn beloop liet. Nu is daar een tweede links – rechts as bijgekomen, waarbij links staat voor diversiteit en internationale solidariteit, en rechts voor de belangen van de eigen autochtone bevolking. De PvdA is links-sociaal, D66 links-liberaal, VVD en CDA zijn rechts-liberaal, en de PVV is rechts-sociaal. In Amerika wordt links-sociaal gerepresenteerd door Bernie

Sanders, links-liberaal door Hillary Clinton, rechts-liberaal door Jeb Bush, en rechts-sociaal door Donald Trump.

Daarbij heeft rechts-sociaal een probleem. Er zijn heel veel mensen rechts-sociaal. Die vinden dat een regering vooral voor zijn eigen mensen moet zorgen. Ze zijn voor nationale solidariteit, want daar profiteren ze van, maar ze zijn tegen internationale solidariteit, want dat gaat ten koste van hen. Dat laatste is ook zo: wanneer we eerst vaststellen hoe hoog de belastingen maximaal mogen zijn, en daarna hoe we de belastingopbrengst verdelen, zijn sociale zekerheid en ontwikkelingshulp elkaars concurrenten. Huisvesting van asielzoekers gaat ten koste van autochtonen die op de wachtlijst staan. Pas door de huidige vluchtelingenstroom zijn gemeenten zich de nieuwe woningnood gaan realiseren.

Bij referenda wordt de kloof tussen hoog- en laagopgeleiden zichtbaar

Het probleem van rechts-sociaal is dat er zich heel weinig hoogopgeleiden in dit kwadrant bevinden. Hoogopgeleiden die zich door hun eigen belang laten leiden, komen vanzelf bij rechts-liberaal uit. Hoogopgeleiden die oog hebben voor de noden in de wereld, maar wel graag een goedkope werkster hebben, komen uit bij links-liberaal. Hoogopgeleiden die daarnaast een grotere gelijkheid in ons land voorstaan, zijn links-sociaal. Maar rechts-sociaal moet het hebben van mensen die wel voor een grotere gelijkheid binnenslands zijn, maar die onverschillig staan tegenover de rest van de wereld. Zulke mensen vind je alleen onder degenen die zelf belang hebben bij die gelijkheid, en voor zover die hoog opgeleid zijn, zijn ze mislukt in hun carrière.

Toch heb je voor een politieke partij hoogopgeleiden nodig. Ze moeten kunnen organiseren, programma's kunnen schrijven, het woord voeren in de Tweede Kamer. Daardoor worden rechts-sociale partijen vaak geleid door opportunisten. Hans Janmaat en Pim Fortuijn hadden een hele reis door het politieke spectrum afgelegd voor ze leider van de Centrum Partij en de LPF werden.

Geert Wilders zat in de VVD bij rechts-liberaal, en heeft louter om meer kiezers te trekken sociale standpunten aan zijn programma toegevoegd, die ook een weinig doordachte indruk maken. Bij Donald Trump ging het verlangen om president te worden vooraf aan de programmatische bezinning, en het lijkt alsof hij toen ter inspiratie maar oude videobanden van Archie Bunker ging bekijken.

Daarom krijgen juist sociaal-rechtse politici vaak het verwijt van populisme: ze zeggen wat het volk wil horen, maar ze weten wel beter. Maar sociaal-democraten zijn ook geneigd om partijen met standpunten die verder uit het midden liggen op de schaal sociaal-liberaal als populistisch aan te merken, zoals de SP. Ook Bernie Sanders kreeg het verwijt van populisme.

De PVV

Sociaal-rechtse partijen gaan door incompetentie snel ten onder aan interne ruzies. Dat zag je al bij boer Koekoek, en daarna bij de Centruumpartij en de LPF. Om dat te voorkomen heeft Wilders alle macht naar zichzelf getrokken. Intern kent de PVV geen enkel plebiscitair element en is de partij super selectionistisch. Dat voorkomt niet dat zich regelmatig afsplitsingen voordoen. Wanneer de PVV de 29 zetels haalt waarop de partij in de eerste helft van oktober in de peilingen stond, kun je de volgende Kamerperiode nog veel meer afsplitsingen verwachten.

Naast de interne ruzies zijn er voor mensen die het programmatisch eens zijn met de PVV nog meer redenen om toch niet op die partij te stemmen. In het rechts-sociale

kwadrant bevonden zich ook de nationaal-socialisten. Verschillende buitenlandse rechts-sociale partijen hebben daar ook hun wortels. De PVV is wat dat betreft atypisch vanwege de nadrukkelijke keuze voor Israël, maar net als indertijd de NSB koestert men wel de prinsenvlag en de meeuw als symbool. De manier waarop Wilders over moslims spreekt roept ook sterke associaties op met antisemitisme.

Daarbij komt dat de PVV en andere sociaal-rechtse partijen ongerustheid oproepen of de rechtstaat bij hen wel in goede handen is. Ook dat is een element van het populisme. Soms vraag je je af of Wilders de lijsten, met de namen van de rechters en de hoogleraren die ontslagen moeten worden als hij aan de macht komt, al klaar heeft liggen.

De PvdA moet in de nieuwe Tweede Kamer geen steun verlenen aan het bindende correctieve referendum

Al met al zijn er dus genoeg redenen om ook wanneer je wel sympathie hebt voor de standpunten van de PVV, niet op die partij te stemmen. Uit de onderzoeken door Maurice de Hond blijkt ook dat er meer sympathie is onder bevolking voor typische PVV-standpunten dan je op grond van de aanhang van die partij (eind augustus 22%) zou vermoeden. 46% wil geen asielzoekers meer toelaten, 42% wil de boerkin verbieden en 35% wil alle azc's sluiten.¹⁵ Dat betekent dat dergelijke standpunten een reële kans maken bij een referendum, terwijl er in de politiek terecht maar weinig steun voor is.

Omdat PVV-standpunten onder de bevolking sterker leven dan in de Tweede Kamer tot uitdrukking komt, spreekt Wilders van een 'nepparlement'. Zijn adviseurs Baudet en Cli-

teur bepleiten dat nieuwe wetten onderworpen moeten kunnen worden aan een bindend referendum en dat middels een volksinitiatief ook bestaande wetgeving inclusief internationale verdragen aan een bindend referendum onderworpen kunnen worden.¹⁶ 'Echte democratie' heet hun rapport, waarmee ze impliciet onderschrijven dat de huidige Tweede Kamer een nepparlement is, omdat die de volkswil kan negeren.

Ik ben het daar niet mee eens, maar het verbaast mij wel dat deze opvatting niet binnen Eerste en Tweede Kamer mag worden uitgedragen. Je hoeft ook geen adviseur van de PVV te zijn om als norm te hanteren dat wetgeving in overeenstemming moet zijn met de wil van het volk. Recent nog bepleitte Van der Meer in dit blad referenda als correctiemogelijkheid van de representatieve democratie, wanneer er besluiten genomen worden die niet door de meerderheid gedeeld worden.¹⁷

In een representatieve democratie zijn het echter de verkiezingen die de burger de mogelijkheid geven het beleid te corrigeren, door de politici te vervangen.¹⁸ Dat vereist rechten voor minderheden, persvrijheid, en een onafhankelijke rechtspraak om daarop toe te zien. Het populisme daarentegen leidt door het geloof dat het volk één geheel is al snel tot tirannie van de meerderheid, waarbij politieke tegenstanders onvoldoende ruimte krijgen om hun kritiek te uiten en de rechtspraak niet meer onafhankelijk is. Daarmee komt de mogelijkheid van zelfcorrectie in gevaar. Aan weerszijden van de oostgrens van de Europese Unie zien we dat gebeuren: Polen, Hongarije, Rusland, Turkije.

Conclusie

Van de plebiscitaire elementen die mede onder druk van het populisme hun intrede hebben gedaan in de Nederlandse politiek zijn er twee die heroverweging verdienen: de rechtstreeks gekozen partijleider en het referendum. In beide gevallen kunnen er botsende legitimaties ontstaan.

De rechtstreeks gekozen partijleider kan heel andere ideeën hebben dan de eerder gekozen functionarissen, wat een verwoestend effect kan hebben op een partij. In Amerika zie je dat bij de verkiezing van Trump tot presidentskandidaat voor de Republikeinen, en in het Verenigd Koninkrijk bij de keuze voor Jeremy Corbyn. In Nederland was het bij de VVD gebeurd wanneer Rita Verdonk lijsttrekker was geworden.

De PvdA moet zich afvragen of men zoiets ook wil riskeren. Het schijnt dat vanuit het partijbestuur Myrthe Hilken benaderd is om mee te doen aan de verkiezingen voor het lijsttrekkerschap, om zo wat reuring in de tent te brengen. Dat was ook de reden dat Jeremy Corbyn de eerste keer mocht meedoen. Maar wat zou het betekenen wanneer zij zou winnen? Dat kun je niet uitsluiten: het referendum over de Europese Grondwet werd indertijd ook gehouden om zo de tegenstanders hun plaats te wijzen.

Urgenter is onze positie inzake het referendum, omdat het nieuwe verkiezingsprogramma daar wat over zal moeten zeggen. Voorstanders hanteren als norm dat de wetgeving in overeenstemming dient te zijn met wat de meerderheid van de bevolking wil. Wil die af van het vluchtelingenverdrag, dan zeggen we dat op.

Daartegenover staat de opvatting dat politieke partijen concurreren om het vertrouwen van de kiezer. En dat het daarbij niet alleen gaat om politieke standpunten, maar ook om de reputatie en het gezag die die partijen en hun politici zich verworven hebben als bestuurders, zoals dat bij voorbeeld tot uitdrukking komt in de premierbonus. In dat geval hebben Kamerfracties het recht om hun eigen afweging te maken, en moet je dat niet doorkruisen met referenda. Anders ontstaat ook het probleem wat een regering aan moet met een onwelgevallige referendumuitspraak, zoals over het associatieverdrag met Oekraïne of de Brexit.

Al met al lijkt mij dus de meest te verdedigen opvatting dat politici hun eigen mandaat hebben en bij verkiezingen verantwoording

afleggen hoe dat gebruikt is. De PvdA zal dus in de nieuwe Tweede Kamer geen steun moeten verlenen aan het bindende correctieve referendum, en bij volgende raadplegende referenda de ruimte moeten claimen om afstand te nemen van de uitslag. Dat sluit niet uit dat het bij op zichzelf staande overwerpen, waarbij niet de belastingdruk of internationale samenwerking in het geding is en waar veel mensen zich over opwinden, een referendum een goed middel kan zijn om het conflict te beslechten, zoals bij de donorregistratie.

Kamerleden moeten zich bij het indienen van wetsvoorstellen afvragen: zou dit een referendum overleven?

Tegelijkertijd moet men er rekening mee houden dat partijen bij volgende verkiezingen zullen worden afgerekend op de ingenomen standpunten. Het is roekeloos om zich blind te staren op het eigen mandaat en geen rekening te houden met het draagvlak daarvoor bij de bevolking en de eigen kiezers in het bijzonder, ook al roept dat het verwijt van populisme op. Zo heeft de PvdA veel te weinig oog gehad voor de negatieve gevolgen van de multiculturele samenleving en de effecten van de uitbreiding van de Europese Unie op de arbeidsmarkt.

Traditioneel heeft de PvdA altijd kiezers gemobiliseerd op de tegenstelling sociaal – liberaal, ook kiezers die op lijn links – rechts ver van ons af stonden. Nu zien we dat PvdA en VVD het prima eens kunnen worden over de afbraak van de verzorgingsstaat, maar dat er

vanuit de PvdA-achterban voortdurend gedoe is over asielkwesties. Die zijn belangrijk, maar men moet zich realiseren dat men daarbij op dun ijs schaatst.

Bij de keuze tussen elementen uit de plebiscitaire en de representatieve democratie moeten partijen in de eerste plaats consistent zijn. Wanneer je interne verkiezingen organiseert moet je het resultaat daarvan accepteren, en niet de winnaar beentje proberen te lichten want hij je niet aanstaat. Evenmin moet je vier jaar lang kabinetsbeleid steunen dat de kiezers volledig negeert en tegelijkertijd het gewicht van referenda vergroten. Kamerleden zouden zich veel vaker de vraag moeten stellen: wanneer er over dit wetsontwerp een referendum zou worden gehouden, zou het het dan halen? En zo nee, waarom stem ik er dan toch voor? Dat valt soms te rechtvaardigen, maar vaak ook niet. Het bindend correctief referendum dwingt zo'n houding af, maar maakt het nagenoeg onmogelijk voor Tweede Kamerleden om bewust van de meerderheid van de kiezers af te wijken. Dat doet onrecht aan het eigen mandaat van het parlement, maar leidt ook tot allerlei complicaties wanneer er zich meerderheden aftekenen voor onderling inconsistente standpunten. In dat opzicht kies ik voor minder populisme: ik ben tegen het bindend referendum.

Maar ik denk wel dat nu het dedain voor de kiezer en met name de laagopgeleide kiezer met een laag inkomen te groot is. Het duidelijkste voorbeeld daarvan is hoe langzaam het tot Den Haag is doorgedrongen welke rampzalige effecten de uitbreiding van de EU op de arbeidsmarkt heeft gehad. Daarom pleit ik wel voor een meer op de kiezer gerichte houding. Wie het daar mee eens is, zal dat meer democratie noemen, anderen zullen daar populisme inzien. Daarmee zijn we terug bij de curieuze relatie tussen deze twee termen.

Noten

- 1 G.J.P.J. Bolland (1921), *De Teekenen des Tijds*, Leiden, derde druk, p. 17.
- 2 W. Drees (1958), *Van mei tot mei*, p. 221; H.C. Posthumus Meyes (1958), *De enquêtecommissie is van oordeel*, p. 304.
- 3 W.A. Bongers (1936), *Problemen der Democratie*, tweede, populaire uitgave, Amsterdam, De Arbeiderspers, p. 36.
- 4 W.A. Bongers, *Democratie en Selectie, in Waakzaamheid*, tweede reeks nr. 6, zie: www.dbnl.org/tekst/bongoo5de-moo1_01/bongoo5de-moo1_01_0001.php, p. 2.
- 5 A. Lijphart (1984), *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*.
- 6 P. Bordewijk (1973), 'Bindende afspraken vooraf', in: *Hollands Maandblad* nr. 308-309, pp. 12-16, zie: www.dbnl.org/tekst/_holoo6197301_01_holoo6197301_01_0044.php.
- 7 A. Nuis (2004), *Op zoek naar Nederland*, Augustus, Amsterdam-Antwerpen, pp. 157-158.
- 8 Th. De Graaf (12-10-2016), 'Pas op dat het referendum niet in verkeerde handen valt', in: *NRC Handelsblad*, pp. 16-17.
- 9 Noot 3, p. 104.
- 10 *Het Parool* (16-2-2006), zie: www.barttrompstichting.nl/publicaties/publicaties_item/t/consequenties_van_dualisering.
- 11 R. Koole (2010), *Mensenwerk. Herinneringen van een partijvoorzitter; 2001-2007*, pp. 47, 51.
- 12 Maurice de Hond (28-8-2016), zie: www.noties.nl/v/get.php?a=peil.nl&s=weekpoll&f=2016-08-28.pdf.
- 13 P. Bordewijk (2003), 'Elite kan maar geen referendum winnen', in: *Pluche winter*, zie: <http://www.paulbordewijk.nl/artikelen/188>.
- 14 M. Bovens en A. Tille (2011), *Diplomademocratie*, pp. 127.
- 15 Noot 12.
- 16 Th. Baudet en P. Cliteur (september 2016), *Onderzoeksrapport Echte democratie. Het probleem van de representatieve democratie & het referendum als oplossing*. Forum voor Democratie.
- 17 T. van der Meer (2016), 'Red het referendum', in *S&D 3*, zie: www.wbs.nl/system/files/tom_van_der_meer_-_red_het_referendum.pdf.
- 18 B. Rijkema (2015), *Weerbare democratie. De grenzen van democratische tolerantie*, p. 149.

‘Socialisme’ is in de Verenigde Staten geen vies woord meer, met dank aan Bernie Sanders

Hoewel hij het af moest leggen tegen Hillary Clinton, was het presidentskandidaatschap van Bernie Sanders niet tevergeefs. Hij zette het socialisme weer op de Amerikaanse politieke kaart en ontketende zo een prille revolutie.

DOEKO BOSSCHER

Emeritus hoogleraar eigentijdse geschiedenis

De vraag waarom het socialisme in de Verenigde Staten nooit is aangeslagen, heeft door de jaren heen veel pennen in beweging gebracht. De bekendste studie — net als *Das Kapital* van Karl Marx vaker geciteerd dan gelezen — is het boek *Warum gibt es in den Vereinigten Staaten keinen Sozialismus?* van Werner Sombart uit 1906. Sombart, toen een gerenommeerd econoom/socioloog, trok na ingewikkelde theoretische omzwervingen de conclusie dat hun welvaartsniveau de arbeiders in de VS immuun maakte voor de lokroep van Marx en Engels. Een werknemer die fatsoenlijk te eten heeft, taalt niet naar socialisme. Hoe anders was de situatie in Europa, waar de hongerige massa's hunkerden naar verlichting van hun lot.

Geen succes dus voor *Das Kapital* en de daardoor geïnspireerde beweging die onder meer de Russische Revolutie van 1917 tot gevolg had. Maar de laatste jaren hangt er — zo lijkt het — verandering in de lucht. In 2011 was er de 'Occupy Wall Street'-beweging, die grote maatschappelijke onvrede aan het licht bracht. Thomas Piketty kreeg twee jaar later

ook in de Verenigde Staten veel weerklank met zijn boek *Kapitaal in de 21ste eeuw*. Gerenommeerde economen als Nobelprijswinnaars Joseph Stiglitz en Paul Krugman werden door hem geïnspireerd en pasten in hun eigen werk Piketty's ideeën over kapitaal en bezit toe op de Verenigde Staten. In 2016 trok presidentskandidaat Bernie Sanders overal waar hij met zijn 'socialistische' boodschap verscheen volle zalen.

Is Amerika toe aan radicale ingrepen in de economische verhoudingen?

Een beladen term

Natuurlijk bestaat er in de VS, zoals haast overal, wel een politieke partij die zich 'socialistisch' of 'sociaal-democratisch' noemt. Deze leidt echter van oudsher een marginaal bestaan. Na de Russische Revolutie van 1917 stond in Amerika alles wat leek te wijzen op sympathie voor Lenin en de zijnen onder zware verdenking. De FBI (Federal Bureau of Investigation) toonde stevast warme belang-

stelling, vooral onder J. Edgar Hoover, die in 1924 de leiding kreeg. Het onderscheid tussen revolutionair socialisme (communisme) en de braveren varianten die zich conformeerden aan democratische procedures, viel in de publieke opinie geheel weg.

Tijdens de Koude Oorlog, vanaf 1945, toonde de Amerikaanse samenleving al helemaal geen geduld met 'socialisten'. Alleen in de woelige jaren zestig, toen een kleine kring 'liberals' zichzelf openlijk 'sociaal-democratisch' noemde, stond de deur tussen hen en de rest van de maatschappij (inclusief de overheid) kortstondig op een kier. Het boek *The Other America: Poverty in the United States* (1962) van de zelfverklaarde socialist Michael Harrington maakte indruk op de entourage van president John Kennedy (1961-63) en (vice)president Lyndon Johnson, die na de moord op Kennedy in 1963 in Dallas het hoogste ambt zou bekleden. Harrington mocht zich enige tijd 'adviseur' van de regering noemen en zo een kleine bijdrage leveren aan de grondslagen voor Johnsons 'Great Society'.

Decennia gingen voorbij. En toen was er plotseling het fenomeen Bernie Sanders, die het waagde zichzelf als socialist te affichereren. Hij stapelde het ene succes op het andere. Is Amerika — en vooral de jongeren in dat land — dan toch voor het socialisme gewonnen? Dat valt mee, of tegen zo men wil. De programma-punten van Sanders leveren bij elkaar opgeteld het perspectief op van een soort New Deal à la Franklin Roosevelt (1933-45). Naar Europese maatstaven is het socialistisch gehalte gering.

Geen misverstanden dus. Veel Amerikanen huiveren nog onverminderd bij het horen van het woord 'socialisme'. Is dat geen verkapt marxisme, een soort communisme light? De felste tegenstanders van Obama hebben zich in de lastercampagnes van de afgelopen jaren consequent op drie punten gericht: 1) hij zou door zijn geboorte buiten het grondgebied van de Verenigde Staten grondwettelijk niet bevoegd zijn het ambt van president uit te oefenen; 2) hij was heimelijk een moslim; en 3) hij was al even stiekem een socialist. In bepaal-

de kringen werkten deze beschuldigingen als Haarlemmerolie; het bij elkaar gefantaseerde 'socialisme' van Obama zeker niet in de laatste plaats.

Er zijn geen aanwijzingen dat het socialisme als doorleefde ideologie in minder radicale kringen wél populair is geworden. Het is geen vies woord meer, het klinkt zelfs veelbelovend, maar het gaat — zo zal ik hierna betogen — bij Sanders' aantrekkingskracht om iets anders dan het etiket dat hij hanteert.

Succes bij de jongeren

Sanders' succes bij de jonge kiezers, dat zich in 2015 ineens manifesteerde, was voor velen een raadsel. Hoe kon het dat een senator uit het landelijke en lieflijke Vermont (op vijf na de kleinste Amerikaanse staat in oppervlakte en op één na de kleinste in inwonertal), die nog ouder was dan de gehate babyboomers — hij is van 1941 — zo goed lag bij 'millennials' en de generatie onmiddellijk daarna? De jonge kiezers, met hun meestal goede opleiding en hun vaak stedelijke achtergrond, leken hun held te hebben gevonden. De commentatoren hapten naar adem.

De bewijzen voor Sanders' populariteit stapelden zich op. Begin 2016 bleek uit een opiniepeiling onder jongeren van alle politieke gezindten (Democratisch, Republikeins en ongebonden) dat 31% van de leeftijdscategorie tussen 18 en 26 jaar Bernie Sanders 'het meest van alle politici respecteerde'. President Obama stond op de tweede plaats, Hillary Clinton kreeg 11%. De Republikeinen Donald Trump, Jeb Bush en Ted Cruz eindigden onder de 10%.

Kort na deze peiling vonden de eerste voorverkiezingen plaats. In Iowa, waar traditioneel geen voorverkiezing wordt gehouden maar een 'caucus' (een soort raadgevende partijvergadering), was de uitkomst bij de Democraten nog min of meer onbeslist. Maar bij de eerste echte krachtmeting, in New Hampshire, behaalde Sanders een enorme overwinning op Clinton: 60% tegen 38%. Zijn zege was vooral aan jongeren te danken, zo bleek uit de 'exit-

polls'. Terloops merkten de kranten op dat Sanders ook nog eens de eerste joodse kandidaat in de Amerikaanse geschiedenis was die de hoofdprijs won in een 'primary'.

Het bleef niet bij New Hampshire. Ouderen begonnen aan te haken. Sanders tartte alle traditionele logica van een verkiezingsjaar. Zijn overwinningsscore liep op tot 22 staten (van de 50). Ook het feit dat hij verreweg het populairst was onder de Democraten die vanuit het buitenland schriftelijk hun stem uitbrachten trok de aandacht. Wat betekende dit nu weer? Hoe kwam het dat die wereldwijze *expats* stemden op een 'socialist'?

Bernie moest het hebben van authenticiteit en een boodschap die al zijn tekortkomingen deed vergeten

Niets kon hem deren. Geen groot spreker, geen indrukwekkend stemgeluid, een grijze, stramme oude man: Bernie moest het hebben van eigenschappen als durf en authenticiteit en een boodschap die al zijn tekortkomingen deed vergeten. Dat hij senator was voor het nietige Vermont bleek ineens een voordeel. Hoewel hij al sinds 1991 meedraait in Washington, de eerste jaren als lid van het Huis van Afgevaardigden en eigenlijk nog maar korte tijd in de Senaat, drong hij nooit door tot de machtscentra van de Democratische Partij. In een tijd die gekenmerkt wordt door argwaan jegens 'de elite' beschik je dan over een fraaie uitgangspositie voor een landelijke carrière.

Hillary was ruw wakker geschud. In de maanden die volgden op New Hampshire vocht zij met succes terug. Toch kon zij tot de conventie, die eind juli in Philadelphia plaatsvond, niet op haar lauweren rusten. Het was in belangrijke mate aan de 'gekleurde' kiezers te danken dat zij won in enkele dichtbevolkte

staten die veel gedelegeerden opleverden. Zo sloot zij het lange, pijnlijke politieke voorjaar af met een nog vrij ruime voorsprong op Sanders (17 tegen 13 miljoen kiezers, 2800 tegen 1800 gedelegeerden). Dankzij die marge kon Clinton de Democratische nominatie in een toch nog rustige sfeer aanvaarden. De Sanders-aanhang protesteerde alleen buiten het congrescentrum waar de conventie werd gehouden en Sanders zelf gaf zich gewonnen met een lang uitgestelde maar royale steunbetuiging aan de partijkandidaat. Het tegelijkertijd aangenomen partijprogramma — dat naar Amerikaans gebruik in de praktijk van weinig betekenis zal blijken te zijn — werd echter op diverse punten in de geest van de verslagen kandidaat aangescherpt.

Machinaties

'Bernie' was al in het beginstadium van de campagne afgeserveerd door het establishment in de Democratische Partij. Ook de grote vakbonden spraken zich uit voor zijn concurrent. Niet dat men daar overliep van sympathie voor Clinton, maar men achtte de oude man uit Vermont onverkiesbaar. (Het was een veeg teken dat enkele kleinere bonden, dichterbij de werkvloer, vóór Sanders opteeden.) Het resultaat van de talrijke machinaties in Democratische en Republikeinse gelederen is dat op 8 november 2016 twee eigenlijk ongewenste kandidaten tegenover elkaar komen te staan. Clinton steunt wel op de partijtjigers, die echter beseffen dat het een enorm waagstuk wordt: haar ervaring staat buiten kijf, maar zij is allesbehalve een stemmenkanon. Niemand heeft — raar maar waar — een flauwe idee hoe het electoraat per saldo denkt over het vooruitzicht dat een vrouw het machtigste ambt ter wereld zou gaan bekleden. Gehoopt wordt dat een meerderheid van de kiezers uiteindelijk toch maar op haar zal stemmen, al dan niet met een wasknijper op de neus.

Trump heeft theoretisch nog meer blokken aan zijn been. Hij brengt steeds opnieuw zijn partij in grote verlegenheid. Hoger opgeleiden

vinden hem plat en grof en doen zijn campagneretoriek af als grootspraak. Dat de Republikenen dit ongeleide projectiel niettemin naar voren schoven, al was het met angst en beven, had slechts één reden: zijn onontkoombare populariteit in de voorverkiezingen. Maar of de boze, grillige massa's die in het voorjaar de doorslag gaven in november weer komen opdagen, weet niemand. Elke politieke analist van betekenis beschrijft Trumps aanhangers als onberekenbaar. En of zij überhaupt voldoende in aantal zijn, is al helemaal onzeker. Amerika is in de laatste decennia qua samenstelling van het kiezerspubliek grondig veranderd. In het zuiden zijn ook de laatste belemmeringen voor minderheden om te gaan stemmen langzamerhand geweken. Er zijn verspreid over het land heel veel mensen met een niet-blanke achtergrond bij gekomen. Trump heeft een groot deel van die kiezers met allerlei beledigingen vakkundig van zich vervreemd. Door zich min of meer blind te richten op verontwaardigde blanken die door de economische en financiële crises van de laatste jaren in de knel zijn gekomen, kampt hij nu met een groot probleem: als hij die doelgroep niet in z'n geheel naar de stembus krijgt, loopt het zeker mis.

Het socialisme van Sanders

De jongeren die Bernie Sanders aan het begin van dit verkiezingsjaar aanwezen als de politicus die zij het meest respecteerden, zeiden in andere toen gehouden peilingen ook dat zij 'socialisme' hoger aansloegen dan 'kapitalisme'. Deze opmerkelijke uitslag, een unicum in de Amerikaanse politieke geschiedenis, illustreerde vooral hoe hoog hun nood gestegen was. Ook bewees het dat 'socialisme' deze generatie heel anders in de oren klinkt dan vroegere generaties, nu de Koude Oorlog als context ver achter ons ligt.

In de Verenigde Staten hebben op dit moment te weinig mensen een echte baan, en zeker geen baan die in overeenstemming is met hun opleidingsniveau. Een groot deel van de oude industrie is weggevaagd. Ook op het plat-

teland verloopt de transitie naar moderne producten en productiemethoden moeizaam. Dit treft ook jongeren, zo niet meer. Studieschulden drukken zwaar op huishoudens en individuen. Jonge 'urban professionals' worden in de verstedelijkte gebieden geconfronteerd met torenhoge huren en bijkomende kosten van levensonderhoud. In zulke omstandigheden zou het geen verbazing moeten wekken dat de belofte die het vage begrip 'socialisme' inhoudt, velen aantrekt.

De belofte van het vage begrip 'socialisme' trekt veel jongeren aan

Sanders heeft in de loop van zijn lange politieke carrière meermalen uitgelegd waarom hij zijn ideeën liever niet 'socialistisch' noemde. Hij was zich bewust van de aversie die dat woord opwekte: 'Als ik spreek over socialisme als ideaal, denken mensen meteen aan politieke processen en strafkampen in Siberië'. Maar vanaf 2015 begon hij te merken dat het begrip bij bepaalde categorieën kiezers, die niet met visioenen van stalinistische dwang en met de tegenstellingen van de Koude Oorlog belast zijn, de warme glans van morgenrood kreeg. Vanaf dat moment werd hij minder afhoudend.

Voor alle duidelijkheid liet Sanders het in zijn campagne niet bij vage schetsen van de betere toekomst die zijn socialisme zou brengen. Precies de kwesties die zijn publiek het meest bezighielden, zou hij oplossen door meer overheidsregulering, het aanpakken van kartels in alle sectoren van de economie (inclusief het bankwezen), een rechtvaardig stelsel van sociale zekerheid en gezondheidszorg en betaalbaar onderwijs. Als hij het voor het zeggen zou krijgen, beloofde hij, riep hij onmiddellijk een halt toe aan de uitholling van de middenklasse. Wie of wat rechtvaardigt 'a

massive transfer of wealth from working families to the top one-tenth of 1%? Dat minuscule groepje lieden dat zijn macht misbruikt om de welvaart naar zich toe te harken zou hij een lesje leren. 'The system is rigged' – het is doorgestoken kaart.

Deze 'socialistische' boodschap kreeg vleugels. Tegenover degenen die het langst kopschuw bleven, hamerde hij op de democratie als de enige weg waarlangs zijn betere 'socialistische' samenleving bereikt zou worden.

Nadat tijdens de conventie in Philadelphia de vrede tussen het Sanders- en het Clintonkamp officieel was getekend, annexeerde Hillary in haar campagne veel wensen van haar vroegere rivaal. Zij heeft dan wel de nominatie in de wacht gesleept, maar er moest onverwacht hard voor worden gevochten; hoe weinig mensen er echt warm voor haar lopen is goed tot haar doorgedrongen. De 'beweging' die Sanders is begonnen, en die eerst alleen aansloeg bij degenen die er vanwege hun persoonlijke situatie extra gevoelig voor waren, is nu gekanaliseerd tot onderdeel van de officiële mantra. Langs de zijlijn staat Sanders klaar om Clinton bij te sturen. 'Our revolution continues', is zijn adagium. Nog steeds aarzelt hij niet zich socialist te noemen.

En Nederland?

Is die revolutie ook de onze? Nederland is de Verenigde Staten niet. Om met de termino-

logie te beginnen: het woord 'socialisme' en – belangrijker – de denkwereld die daarmee verbonden is, roepen hier heel andere associaties op. Er bestaat al weer vele jaren een Socialistische Partij en de tijd dat Joop den Uyl politiek en terminologisch trapezewerk moest verrichten om niet alleen bij Nieuw Links krediet te verkrijgen, maar ook de oude garde die de partij ooit had opgericht te vriend te houden, ligt lichtjaren achter ons. De PvdA vermeed toen zelfs de term 'sociaal-democratie' en sprak liever van 'democratisch socialisme' – dan ben je socialist en toch democratisch en is iedereen tevreden.

Maar ook in Nederland gaat achter het struikgewas van termen een groot, ongedefinieerd onbehagen schuil. Hoe reëel dat is, blijft de vraag. Maar nu het zich onmiskenbaar manifesteert, kan er maar beter rekening mee worden gehouden. Zoals in de VS jong en oud snakken naar een eerlijker welvaartsverdeling en een overheid die niet in formules denkt, maar begrip toont voor de zorgen van 'gewone' mensen; zo willen veel Nederlanders verlost worden van ongebreidelde marktwerking. Maatschappelijk nut wordt hoger aangeslagen dan, zoals tot voor kort, nut dat louter door economische wetten wordt gedefinieerd. De Nederlandse politieke partijen zouden er verstandig aan doen gehoor te geven aan de onderstromen waaraan Sanders een stem gaf. Amerika is ver weg, maar ook heel dichtbij.

Brexit dwingt tot herbezinning op de interne markt

In de vorige *S&D* bepleitten Marijke Linthorst en Nik Jan de Boer een socialer 'post-Brexit' Europa. In reactie hierop schrijft Ben Crum dat sociaal beleid vooral een binnenlandse taak is. Na de Brexit is het met name tijd voor een nieuwe agenda voor de interne markt. Dit biedt links de kans om een eigen stempel op het beleid te drukken.

BEN CRUM

Hoogleraar politicologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam & co-directeur van Access Europe, het Amsterdam Centre for Contemporary European Studies

Met de Brexit in het vooruitzicht zijn de resterende 27 lidstaten van de Europese Unie (weer eens) begonnen aan een proces van herbezinning. De Verklaring van Bratislava die zij daarover op 16 september aflegden, vermijdt nadrukkelijk elk vergezicht en is zeer pragmatisch van toon.¹

Met deze terughoudende inzet wordt duidelijk afstand genomen van de benadering van de jaren negentig en vroege jaren 2000, die draaiden om grote vergezichten en nieuwe verdragen. De nieuwe lijn richt zich op het realiseren en zichtbaar maken van resultaten van Europese samenwerking. Donald Tusk, de voorzitter van de Europese Raad, heeft het daarbij in het bijzonder over het bieden van effectieve veiligheid en zekerheid op het gebied van migratie, veiligheid en economische en sociale ontwikkeling.²

Het grote voordeel van Tusks benadering is dat ze geen onmogelijk grote verwachtingen opzweept. Het risico is echter dat een dergelijke benadering enerzijds aanvoer

op een paar concrete maatregelen waarover overeenstemming haalbaar is, maar anderzijds de analyse van fundamentele problemen ontloopt.

Om die fundamentele problemen te adresseren moeten de regeringsleiders, zo betoog ik, zich uiteindelijk wenden tot de kern van het integratieproject: de interne markt. Alleen als zij het dogma van de interne markt ter discussie durven te stellen, kunnen Europese politici aannemelijk maken dat het integratieproject niet alleen een bevoorrechte grensoverschrijdende elite ten goede komt, maar de maatschappij als geheel.

De malaise van de Europese politiek

Als de uitslag van het Britse referendum over EU-lidmaatschap tot onrust heeft geleid onder de andere lidstaten, dan is dat niet zozeer vanwege de onmiddellijke dreiging dat het Britse voorbeeld zal worden gevolgd. In veel opzichten is de Brexit een specifiek Brits probleem.³

Het Britse EU-lidmaatschap heeft altijd geleden aan een gebrek aan overtuiging. In geen andere lidstaat stuit Europese samenwerking op een zo vijandige pers en op een blijvende overtuiging van het eigen mondiale belang. Je kunt zelfs stellen dat als een uittredingsreferendum onder deze — meest optimale — omstandigheden slechts met een meerderheid van twee procentpunten kan worden gewonnen, de kansen op eenzelfde uitslag elders zeer gering zijn.

Tegelijkertijd drukt de Brexit de regeringsleiders onmiskenbaar met hun neus op een bredere malaise in de Europese politiek, waar het onvermogen om een gezamenlijk verhaal over Europese integratie te formuleren samenvalt met een grote electorale druk op de gevestigde politieke partijen.⁴

Terwijl Europese samenwerking onontkoombaar is, lijken de politieke leiders hun verantwoording daarover tegenover de kiezers zoveel mogelijk te willen ontlopen. Logischerwijs dwingen grensoverschrijdende uitdagingen — eurocrisis, toestroom van vluchtelingen, Brexit, internationale handel, terroristische aanslagen — keer op keer tot Europees overleg. Gegeven de grote onderlinge verschillen die deze vraagstukken oproepen, worden doorgaans slechts zeer kleine stapjes vooruit gemaakt, die dan ook nog eens concessies van iedereen vereisen. In de binnenlandse politieke verhoudingen is er daardoor weinig eer te behalen aan de Europese samenwerking. Sterker nog, onder druk van opkomende anti-establishmentpartijen, houden regeringspartijen hun rol in Europa liefst zoveel mogelijk buiten de schijnwerpers van het politieke debat.⁵

De uitnodigingsbrief van Tusk voor de top in Bratislava biedt — bij zorgvuldiger lezing — een nuttige aanzet voor een fundamentele analyse van de situatie waarin de Europese politiek zich bevindt. Terecht wijst hij op gevoelens van onveiligheid en onzekerheid en de perceptie dat de EU die gevoelens eerder versterkt dan dat zij effectieve bescherming biedt. Specifieker — en dit is meer mijn lezing

dan die van Tusk — is er de perceptie dat Europa het vermogen van nationale regeringen om die bescherming te bieden ondermijnt. Dat is ook wat de Brexit-stemming ('take back control') verbindt met het dreigende electorale onbehagen in veel andere Europese landen.

Met haar focus op betere communicatie en concrete initiatieven gaat de Verklaring van Bratislava echter voorbij aan elke diepere analyse van de huidige situatie. Voornemens zoals het versterken van gezamenlijke grenscontroles en de inrichting van een Europees militair hoofdkwartier lijken te veronderstellen dat de oplossing uiteindelijk toch in meer Europa ligt, maar dan toegediend in kleine doses en gericht op zichtbare resultaten.

De Verklaring van Bratislava gaat voorbij aan elke diepere analyse van de huidige situatie

Terecht hebben de voorstellen in het stappenplan van Bratislava over vluchtelingen, terrorismebestrijding en het investeringsfonds weinig opwindend veroorzaakt. In plaats daarvan richten de meeste commentatoren zich op de dieper liggende logica van de fundamenten van de Europese samenwerking. Typerend is dat in de vorige *S&D* zowel Marijke Linthorst als Nik Jan de Boer concludeert dat het passende antwoord op Brexit ligt in een socialer Europa.⁶ Mijn positie is dat sociaal beleid toch vooral een nationale zaak is en blijft. In die zin ben ik sceptisch over pleidooien, zoals van Linthorst, om Europa hogere sociale normen te laten opleggen.

Maar Linthorst en De Boer wijzen in hun analyse ook op de perverse rol van de interne markt, en dat is volgens mij de kern van de zaak. In de rest van deze bijdrage wil ik de analyse van de werking van de Europese markt

en de fundamentele vrijheden waaromheen ze is geconstrueerd verder verdiepen. Deze analyse biedt een basis voor een post-Brexit-agenda die wél de fundamentele problemen van de EU benoemt en daadwerkelijk bereid is de gegeven verworvenheden van de Europese samenwerking ter discussie te stellen.

Een gemankeerde interne markt

Uiteindelijk vormt het principe van vrijhandel in de interne markt het fundament van de Europese samenwerking. Daarbij is het altijd de centrale (Ricardiaanse) veronderstelling geweest dat vrijhandel ten goede komt aan alle betrokkenen. Op geaggregeerd niveau is weinig op deze veronderstelling af te dingen. Zonder twijfel heeft de interne markt een positieve invloed gehad op de economische groei en welvaart in Europa.

Maar aan deze eerste veronderstelling is ook altijd een tweede verbonden, namelijk dat de gerealiseerde economische groei binnen de Europese (welvaarts)staten vanzelf zou 'door-druppelen' naar de minst bedeelden.⁷ Kortom, Europese economische samenwerking zou bijdragen aan de reductie van economische ongelijkheid binnen landen én van economische ongelijkheden tussen landen.

De realiteit is echter dat precies vanaf het moment, eind jaren tachtig, dat Europa vol inzette op de voltooiing van de interne markt, de economische ongelijkheden gestaag steeds verder zijn toegenomen.⁸ Zonder twijfel zijn er grote groepen in de (hogere) middenklasse die, met internationale opleidingen en carrières bij multinationale ondernemingen of organisaties, volop delen in de voordelen van de interne markt. Hoog boven hen op de sociaaleconomische ladder opereert zelfs een kosmopolitische elite wier economische mogelijkheden letterlijk onbegrensd zijn.

Heel anders is de positie van mensen lager op de ladder.⁹ Zij hebben de afgelopen drie decennia gezien hoe hun sociale verzekeringen systematisch gekort werden, terwijl ook hun baanzekerheid steeds meer onder druk

is komen te staan. Bovendien treffen deze onzekerheden niet alleen de traditioneel zwakkere sociale klassen, maar bijvoorbeeld ook veel hoger opgeleide schoolverlaters uit de middenklasse die na hun (internationale) studie het hoofd boven water moeten houden met het ene tijdelijke arbeidscontract na het andere en het groeiende leger zzp'ers voor wie de droom van zelfstandigheid verzuipt in structurele onzekerheid. Voor deze groepen is het nadrukkelijk de vraag of Europese samenwerking, en in het bijzonder de interne markt, de oplossing is voor de onzekerheden die zij ervaren of juist een oorzaak ervan.

De dogma's van de interne markt

De veronderstelde voordelen van de interne markt druppelen dus allesbehalve automatisch door naar alle groepen in de samenleving. Terwijl de vier vrijheden (goederen, diensten, personen en kapitaal) waarop de interne markt is gestoeld als onwrikbare dogma's gelden in Brussel en niet te vergeten in Luxemburg (de zetel van de Europese Gerechtshoven), zijn bij alle deze vrijheden inmiddels ook kanttekeningen te plaatsen. Zelfs het vrij verkeer van goederen, dat in principe het minst problematisch is, roept serieuze afbakeningsvragen op als de bijbehorende principes zonder voorbehoud worden toegepast op goederen van algemeen belang zoals water en energie.¹⁰

Bij het vrij verkeer van diensten speelt de voortdurende kwestie over de mate waarin bedrijven uit andere Europese landen niet alleen de concurrentiepositie van nationale dienstverleners ondermijnen maar ook het beschermingsniveau van nationale regelgeving. Zoals ook bleek in de Brexit-campagne, is die discussie nog heviger als het gaat om het vrij verkeer van personen uit met name Midden- en Oost-Europa. Het vrij verkeer van kapitaal, ten slotte, is nadrukkelijk ter discussie gesteld sinds de financiële crisis. Typerend genoeg worden in veel Europese gremia pleidooien voor het reguleren van vrij verkeer van kapi-

taal echter alweer overstemd door voorstellen die veronderstellen dat verdere volmaking van vrij verkeer van kapitaal noodzakelijk is. Dat geldt in het bijzonder voor de initiatieven rondom een unie van kapitaalmarkten.¹¹

Alle vier de voorbeelden illustreren hoe vrijhandel in de interne markt in Europa een doel op zich lijkt te zijn geworden in plaats van dat deze in dienst staat van het streven naar een welvarende en rechtvaardige maatschappij. Met name voor de Europese Commissie en het Hof van Justitie is het bewaken van de beginselen van de vrije markt – de vier vrijheden, maar ook het non-discriminatiebeginsel en de harmonisatie van regelgeving – een kerntaak in het beschermen van het integratieproces. Aldus zijn deze beginselen diep verankerd in de Europese verdragen, wetten, verordeningen en jurisprudentie van de Unie.

Maar zelfs de verdragsbepalingen laten de nodige ruimte om de interne markt bij te sturen en in dienst te stellen van de Unie-doelstellingen zoals die geformuleerd zijn in termen van groei, sociale vooruitgang, rechtvaardigheid en economische, sociale en territoriale samenhang.¹² In die zin hoeft een hervorming van de interne markt ook niet afhankelijk te worden gemaakt van het moeizame proces van Europese verdragswijziging, zoals De Boer suggereert.¹³ Veeleer is het aan de lidstaten om de maatschappelijke zorgen te beantwoorden met Europese wetgeving die de interne markt duidelijk afbakt en haar uitwassen bestrijdt.

Post-Brexit-agenda voor de EU

Als Europese regeringsleiders daadwerkelijk een verhaal willen bieden over Europa aan degenen voor wie de meerwaarde niet meer vanzelfsprekend is, dan kan er niet langer om de hete brij worden heen gedraaid, zoals in Bratislava, maar moeten ze het lef hebben de kern van de Europese samenwerking kritisch tegen het licht te houden. De interne markt is een hoeksteen (misschien zelfs dé hoeksteen) van de Europese samenwerking;

ze is een belangrijke bron van welvaart en een drijvende kracht achter de samenwerking. Maar het is nu nodig om duidelijk te maken welke waarden de interne markt ook alweer dient; hoe alle Europese burgers, en zeker de minderbedeelden, delen in deze waarden; en welke maatregelen genomen worden om dit te garanderen.

Lidstaten moeten actief de grenzen van de markt beheren

Het begrip van de overheid als ‘marktmeester’ dat Linthorst aanhaalt is daarvoor een mooi uitgangspunt.¹⁴ Maar in tegenstelling tot de nationale initiatieven waar zij op wijst, moet die rol in de eerste plaats invulling krijgen op Europees niveau. Dat betekent dat de lidstaten actief de grenzen van de markt beheren door bijvoorbeeld goederen en diensten van algemeen belang expliciet en gericht uit te sluiten van de werking van de beginselen van de interne markt.¹⁵ Om het grensoverschrijdend verkeer van diensten en werknemers en haar ongewenste neveneffecten onder controle te krijgen, is veel te zeggen voor het vooropstellen van het werklandbeginsel boven het herkomstbeginsel.¹⁶

Wat betreft kapitaalstromen is de uitdaging om te zorgen dat deze dienstbaar (en in proportie) zijn aan de reële economie. Terwijl dat uitgangspunt wellicht een groot deel van de voorstellen voor een unie van kapitaalmarkten ondersteunt, biedt het bijvoorbeeld ook een basis voor een ‘vertragende’ maatregel als belasting op financiële transacties.

Aan de andere kant vergt dit doel ook een herwaardering van de beleidsruimte van de natiestaten.¹⁷ Terecht (en soms ook onterecht) rechtvaardigen nationale overheden veel ingrepen in sociaaleconomische

zekerheden met een verwijzing naar Brussel of, algemener, naar de internationale concurrentiepositie. Na de eurocrisis is deze tendens nadrukkelijk versterkt met de aanscherping van het Europese toezicht op financieel en economische beleid. Maar nu de urgentie voor de meeste landen is afgenomen, lijkt de Brusselse controledrift zich meer tot hoofdlijnen te gaan beperken en ook weer meer te erkennen dat de uiteindelijke verantwoordelijkheden toch nationaal blijven.¹⁸ Dat neemt niet weg dat het belang dat in de EU wordt gehecht aan beginselen van controle en eenvormigheid regelmatig de ruimte dreigt te beperken voor nationale maatregelen gericht op welvaartsvergroting en sociale rechtvaardigheid.

Waar nationale regeringen dus soms meer ruimte mogen krijgen van Brussel in het nastreven van hun sociaaleconomische ambities, vereist hun handelingsvermogen op andere terreinen juist de aanwezigheid van gemeenschappelijke kaders, met name om beleidsconcurrentie te voorkomen. Een actueel voorbeeld is de vermogenswinstbelasting en de wijze waarop lidstaten elkaars belastingbasis ondermijnen door systematische reductie van de tarieven en door afspraken met individuele bedrijven. Dit is bij uitstek een onderwerp waarop Europese minimumnormen noodzakelijk zijn, en het lijkt erop dat zelfs de pioniers van de beleidsconcurrentie (waaronder Nederland) nu bereid zijn zo'n gezamenlijke regeling te ondersteunen.

Besluit

In plaats van het hapsnap-stappenplan van Bratislava zou een Europese Unie die haar relevantie en meerwaarde wil bewijzen er dus goed aan doen om komend voorjaar, bij de zestigjarige verjaardag van de voormalige Europese Economische Gemeenschap, een samenhangend stappenplan voor te leggen waarmee ze de controle over de interne markt herwint. Dat vergt een minder dogmatische en meer dienstbare Europese markt. De ge-

noemde maatregelen beogen zeker niet de interne markt af te schaffen, maar zij hebben wel tot doel haar beter in te bedden en te zorgen dat haar voordelen breed gedeeld worden in de samenleving. Bovendien bevestigen en versterken zij de 'eerstelijns-rol' van nationale overheden in het bieden van sociaaleconomische zekerheid.

Een dergelijke herziening van de interne markt is in het belang van links en rechts, van Noord en Zuid én van West en Oost in Europa, zeker als de zittende politici eurosceptische bewegingen de wind uit de zeilen willen halen. Voor liberalen en centrum-rechts wordt de interne markt uiteindelijk onverdedigbaar als grote maatschappelijke groepen niet in de voordelen delen. Vanuit beleidsmatig oogpunt verdient een systematische correctie van de marktorde dan de voorkeur boven losse lapmiddelen waarmee specifieke groepen gecompenseerd worden.

Voor links opent een herziening van de interne markt belangrijke politieke ruimte. Als een sociaal Europa ooit kans van slagen heeft, dan is de relativering van de Europese markt een noodzakelijke voorwaarde. Belangrijker nog is dat de genoemde maatregelen de politieke speelruimte op nationaal niveau vergroten. Hiermee wordt rechts beleid zeker niet uitgesloten, maar herwinnen linkse partijen weer mogelijkheden om hun eigen stempel op het beleid te drukken. Politieke diversiteit op nationaal niveau is uiteindelijk ook een voorwaarde voor een politiekere unie die niet blind haar eigen technocratische logica volgt, maar afhankelijk van de maatschappelijke wensen haar koers kan corrigeren.

Deze agenda zal het Verenigd Koninkrijk niet terugbrengen in de EU, en is waarschijnlijk zelfs gediend met de Brexit. Maar voor diegenen die wel samen verder willen, lijkt de erkenning dat Europa niet vrijuit gaat in het ondergraven van sociaaleconomische zekerheden een noodzakelijke eerste stap om het vertrouwen te herwinnen in het Europese project en in henzelf als volksvertegenwoordigers.

Noten

- 1 Zie 'Verklaring van Bratislava', 16 september 2016, www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/09/16-bratislava-declaration-and-roadmap/.
- 2 Zie naast de tekst van de verklaring in voetnoot 1 ook 'Brief van voorzitter Donald Tusk vóór de top in Bratislava', Brussel (13-9-2016), www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2016/09/13-tusk-invitation-letter-bratislava/.
- 3 Vergelijk Sara B. Hobolt (2016), 'The Brexit vote: a divided nation, a divided continent', in: *Journal of European Public Policy* 23(9), pp. 1259-77.
- 4 Zie Tom Eijsbouts in de vorige *S&D* voor een nauwkeurige analyse van de Britse kant van het verhaal: 'Stemmen en regeren in de westerse storm', in: *S&D* 2016/4, pp. 45-51.
- 5 De klassieke studie is C. van der Eijk & M. Franklin 'Potential for Contestation on European Matters at National Elections in Europe', in: G. Marks & M. Steenbergen (ed.), *European integration and Political Conflict* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), pp. 33-50.
- 6 Marijke Linthorst, 'De noodzaak van een Europa van waarden', in: *S&D* 2016/4, 41-44; en Nik Jan de Boer, 'Uit de puinhopen van de Brexit een sociaal Europa', in: *S&D* 2016/4, 36-40. Vergelijk ook Catelene Passchier in 'Nobody falls in love with a market', in: F. Bieckmann & M. Sie Dhian Ho, *De belofte van een ander Europa* (Amsterdam: Wiardi Beckman Stichting/Uitgeverij Van Geneep, 2016), hoofdstuk 3. Voor een interessant internationaal voorbeeld, zie Erik Jones 'A compelling vision for Europe' in: *ESharp* (September 2016), www.esharp.eu/opinion/a-compelling-vision-for-europe.
- 7 De formulering van het 'doordruppelen' verwijst hier naar het 'trickle-down effect' waarmee in de jaren tachtig nieuwrechtse pleitbezorgers van belastingverlaging en privatisering van publieke diensten hun voorstellen rechtvaardigden tegenover de minst be-deelden.
- 8 Voor een handzame analyse zie Jason Beckfield 'The End of Equality in Europe?', in: *Current History* 112 (752, maart 2013), pp. 94-99.
- 9 Deze ontwikkeling wordt weerspiegeld in de grote aandacht die er de afgelopen jaren weer is voor het thema economische ongelijkheid. Bekendste voorbeeld is natuurlijk Thomas Piketty, *Capital* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2014). Politiek het interessantst is Anthony Atkinson, *Inequality: What can be done* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2015), en voor het mondiale perspectief Branco Milanovic, *Global Inequality* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2016).
- 10 Vergelijk Amandine Crespy, *Welfare Markets in Europe* (Londen: Palgrave, 2016).
- 11 Zie Europese Commissie, *Action Plan on Building a Capital Markets Union* (COM/2015/0468 final), Brussel (30-9-2015).
- 12 De relevante doelstellingen van de EU staan in Artikel 3,3 van het EU-verdrag. De belangrijkste artikelen met betrekking tot de interne markt, met alle nadere specificaties en voorbehouden, staan in de titels I, II en IV van het derde deel van het EU-werkingsverdrag. Merk daarbij op dat de lidstaten uiteindelijk ook de macht hebben om de verdragen te herzien, en daar vooral in de jaren negentig regelmatig gebruik van hebben gemaakt.
- 13 De Boer, 'Uit de puinhopen van de Brexit een sociaal Europa'.
- 14 Linthorst, 'De noodzaak van een Europa van waarden'.
- 15 De huidige verklaring in Protocol 26 bij het EU-verdrag betreffende de diensten van algemeen belang is daartoe volstrekt onvoldoende.
- 16 Zie Passchier, 'Nobody falls in love with a market', p. 63.
- 17 Zie ook B. Crum, 'A Multi-Layered Social Europe? Three Emerging Transnational Social Duties in the EU', in: A. Crespy & G. Menz (ed.), *Social Policy and the Eurocrisis* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2015), pp. 161-181.
- 18 J. Zeitlin & B. Vanhercke, *Socializing the European Semester? Economic Governance and Social Policy Coordination in Europe 2020* (Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, 2014).

Opnieuw winnen door links regeren

Links raakt verzwakt en verdeeld. Dat kan anders als linkse partijen er beter in slagen een les te trekken uit hun eerdere ervaringen. Die les is: voor de verkiezingen niet alleen hun verschillen maar vooral ook hun overeenkomsten benadrukken. Onder kiesgerechtigden wordt zo brede steun opgeroepen voor hun gezamenlijke inbreng in een volgende regering.

ERIK MEIJER

Was gedurende een halve eeuw van stedelijk tot Europees niveau politicus ter linkerzijde van de PvdA

Ongunstige peilingen voor regerende sociaal-democraten blijven niet beperkt tot Nederland. De Duitse SPD, de Italiaanse PD en de Oostenrijkse SPÖ ervaren electorale tegenslagen. Zelfs in Frankrijk, waar de PS in 2012 zo sterk werd dat zij in haar eentje kon regeren, valt te vrezen voor terugkeer naar een dieptepunt als in de jaren zestig. Overal leidt angst voor overheidstekorten en achterblijvende economische groei ertoe dat ook linkse regerders prioriteiten stellen die veel minder dan voorheen samenvallen met die in het linkerdeel van de publieke opinie.

Oppositievoeren levert kiezerswinst op, regeren leidt tot verlies. Of toch niet? Creatief en zelfbewust regeren door sociaal-democraten heeft in een aantal gevallen onverwacht veel bijval opgeleverd. Wat waren daarvan de kenmerken? Welke lessen voor hedendaags links regeren kunnen Europabreed worden getrokken uit historische vergelijkingen?

Momenteel zien we vooral in Nederland, Frankrijk en Oostenrijk tegelijkertijd met de ongunstige peilingen de groei van rechts

populisme, niet zozeer gericht tegen de verzorgingsstaat als wel tegen de 'boze buitenwereld', vertegenwoordigd door vluchtelingen, migranten, fundamentalistische moslims, globalisering en Europese integratie. Die stroming dreigt tot een derde kracht te worden, naast de vanouds bestaande politieke tweedeling van links en rechts. Daardoor wordt het voor zowel links als rechts steeds lastiger om los van andere partijen een eigen regeringsmeerderheid te vormen.

Wie van bovenaf zoekt naar stabiliteit en compromissen voor de korte termijn, ontwikkelt een voorkeur voor meedoen in middencolalities. Die garanderen frequent meebesturen, maar zonder overheersende invloed, herkenbaarheid en enthousiasme van een georganiseerde achterban. Dan dienen alle krachten van bestuurlijke ervaring en verantwoordelijkheid te worden gebundeld tegenover de redeloze en roekeloze populistten, die onze stabiliteit en harmonie bedreigen door steun te zoeken bij uiteenlopende groepen 'verliezers' en 'buitenstaanders'. Daartoe wordt aangeslo-

ten bij het model van het in de Benelux-staten en Oostenrijk lange tijd voor elke regeringsvorming onmisbare middenblok. Dit model wordt soms vanuit de VVD bepleit als 'regering van nationale eenheid' die vooral 'op de winkel past'. Partijen die vasthouden aan de meest uitgesproken standpunten passen daar niet in en worden veroordeeld tot oppositie.

Wie daarentegen voorrang geeft aan de lange termijn en betrokkenheid van onderop, wil liever daadkrachtig de leiding nemen op momenten waarop brede publieke bijval ontstaat voor ingrijpende hervormingsplannen. Dit vereist een regering van de meest gelijkgezinde partijen. Versplinterd links kan daar alleen aan bijdragen wanneer het zichzelf veel beter zichtbaar maakt als gezamenlijke beweging op weg naar een betere toekomst voor de grote meerderheid. Die meerderheid bestaat uit groepen mensen van autochtone en allochtone afkomst zonder veel invloed op het economisch beleid, die in de afgelopen decennia het minst geprofiteerd hebben van de groei.

Het succes van de sociaal-democratie was een samenwerking met gelijkgezinde organisaties en partijen

Zo'n aanpak vereist ook het aanhalen van de banden met een veelheid van organisaties die gelijkwaardigheid, leefbaarheid, solidariteit en medemenselijkheid verdedigen tegenover een eenzijdige oriëntatie op markt, concurrentie, groei en winst. Dit streven is een gemeenschappelijke trek van vakbeweging, milieubeweging, patiëntenorganisaties, dierenwelzijnsorganisaties, buurtgroepen, huurdersorganisaties, actiegroepen voor internationale solidariteit, vluchtelingenopvang en dergelijke. In die organisaties aan de linkerkant van het maatschappelijk mid-

denveld participeren veel meer mensen dan in de partijen. Velen van hen vinden het niet belangrijk om één bepaalde partij groot te maken en twijfelen over hun eerste, tweede of zelfs derde partijvoorkeur. Wel kunnen ze enthousiast worden voor het samen tot stand brengen van een regering die voorrang geeft aan levenskwaliteit, bestaanszekerheid, eerlijk delen, publieke voorzieningen, milieuklimaat-natuur en preventie van oorlogen. Daarin past het type regering van linkse eenheid zoals dat recent functioneerde in Noorwegen, Denemarken en IJsland en momenteel in Zweden en Portugal.

Meerderheid voor hervormingen

Gedurende de eerste helft van de twintigste eeuw was de betekenis van de sociaal-democratie meer dan een parlementaire keuzemogelijkheid binnen een meerpartijen-democratie. Een belangrijk deel van de publieke opinie zag haar niet zozeer als tijdelijke regeringspartij, maar meer als duurzame bevrijdingsbeweging op weg naar gelijkwaardigheid, solidariteit, bestaanszekerheid, publieke voorzieningen, democratische zeggenschap en duurzame vrede. Politieke strijd ging vooral om wie de meerderheid zou behalen, de sociaal-democratie die radicaal wilde hervormen of de gezamenlijke 'burgerlijke' partijen die alles zoveel mogelijk bij het oude wilden laten.

In de periode na WO II werd regeren voor sociaal-democraten steeds vanzelfsprekender. Waar dit steunde op een parlementaire meerderheid, zoals in Groot-Brittannië en Zweden, leidde dat tot aandachttrekkende hervormingen. Zo bestaat in Groot-Brittannië nog altijd de in 1947 ingevoerde gratis gezondheidszorg National Health Service. Zelfs waar de sociaal-democratie vanuit een nog-niet-meerderheidspositie toetrad tot bestuurscoalities met partijen aan haar rechterzijde, werd zij daarbinnen de gezichtsbepalende factor. Algemeen ouderdomspensioen, sociale zekerheid, volkswoningbouw, voor de massa

toegankelijk onderwijs en staatsbijdragen voor verliesgevend openbaar vervoer werden gefinancierd door te aanvaarden dat een toenemend deel van ons nationaal inkomen werd opgeëist voor collectieve taken. Links had het initiatief in handen en de meerderheid van de publieke opinie accepteerde dat.

Waar een eigen meerderheid ontbrak, moest wel een prijs worden betaald. Binnenlandse hervormingen werden mogelijk gemaakt in ruil voor instemming met een buitenlands beleid zoals dat werd voorgestaan door rechtse coalitiepartners. Die stelden zich in de Koude Oorlog zeer confronterend op tegenover door communisten geregeerde staten en hadden grote moeite om afscheid te nemen van hun koloniale erfenis. In de eerste decennia na WO II gingen interne partijgeschillen binnen de sociaal-democratie daarom niet alleen over het tempo en de ingrijpendheid van binnenlandse hervormingen, maar in sterke mate ook over medeverantwoordelijkheid voor die buitenlandse politiek.

Zolang in een naoorlogse wederopbouwfase schaarste moest worden verdeeld, en daartoe de arbeidslonen laag werden gehouden, zagen middenpartijen de sociaal-democratie als geschikte partner. Dat veranderde toen het begin jaren zestig beter ging. Grote internationale bedrijven eisten meer vrijheid op voor zichzelf. Traditioneel rechts klaagde over regelzucht en belastingdruk, en rechts populisme begon op te komen. Een groeiende groep opstandige jongeren keek wantrouwig aan tegen 'de politiek'. Sociaal-democraten verloren regeringsposities en kiezersaanhang.

In verschillende Europese landen slaagde de sociaal-democratie erin om zich met succes terug te vechten, door zich opnieuw te profileren als een beweging op weg naar iets beters. Het recept bestond uit grote hervormingsvoorstellen en het daartoe opbouwen van een meerderheid, niet alleen door bundeling met andere linkse krachten in de politiek, maar ook door nauwe samenwerking met gelijkgezinde organisaties in het maatschappelijk middenveld. In verkiezingscampagnes was

het belangrijk dat vooraf al bekend was waartoe en met wie er bij succes geregeerd zou gaan worden. Drie opmerkelijke hoogtepunten waren de regeringen onder aanvoering van Joop den Uyl in Nederland, François Mitterrand in Frankrijk en Olof Palme in Zweden. Daarmee werd ook de grondslag gelegd voor de tot in de jaren 90 dominerende rol van de sociaal-democratie binnen de EU.

Drie hoogtepunten van links regeren

In Nederland had de in 1946 als fusiepartij opgerichte PvdA meer dan haar buitenlandse zusterpartijen angst voor zichtbaar opererende linkervleugels. Alles wat herinnerde aan de radicalere stellingname van de vooroorlogse SDAP werd gezien als belemmering voor een 'doorbraak', de beoogde uitgroei in het politieke midden die liefst een permanente meerderheidspositie zou moeten opleveren. Vanaf 1959 maakten verkiezingsverlies en terugval in de oppositie ruimte voor een geleidelijke accentverschuiving. Vanaf 1967 profileerde zij zich steeds meer als tegenpool van de regerende VVD en eiste zij tevens de positie op van grootste partij in een concurrentiestrijd met het CDA-in-wording.

In die nieuwe opstelling ging de PvdA niet alleen veel soepeler om met critici binnen de eigen partij, maar omarmde zij ook vrijwel alles wat links van het midden buiten de PvdA stond. Vanaf die ommekeer moesten enerzijds PSP, CPN en PPR en anderzijds D66 elke dag opnieuw bewijzen of het nog wel zin had om afzonderlijk door te gaan. Na vijf jaar regeren won de PvdA in 1977 met de premiersbonus tien zetels op haar naaste concurrenten. Op eens was de PvdA de vrijwel alles overkoepelende eenheidspartij van links die ze altijd al had willen zijn.

De Franse SFIO verloor vanaf 1959, na een periode van krachteloos meeregeren, een groot deel van haar aanhang aan de linkse afsplitsing PSU. De communistische PCF handhaafde zich op 26%, dubbel zoveel als SFIO en PSU samen. Dit debacle maakte de latere op-

komst van François Mitterrand mogelijk. Hij trad in vanuit een gematigd links middenpartijtje, maar werd de kampioen van de bundeling van alle linkse krachten en aansluiting bij het progressieve deel van de publieke opinie. Als nieuwe aanvoerder lijfde hij na 1969 het grootste deel van de afgesplitste PSU weer in, sloot al voor de verkiezingen regeerakkoorden met de communistische PCF en maakte zijn partij langdurig de grootste. Tot zijn beleid behoorde de nationalisatie van banken en zware industrie, een 35-urige werkweek, uitbreiding van bibliotheken en cultuurcentra en de start

Linkse partijen blijven elkaar nodig hebben voor het realiseren van hun eigen doelstellingen

van grote milieuvriendelijke investeringen in omvangrijke stadstramnetten en hogesnelheidsspoorlijnen. Van 1981 tot 1995 was hij president van de Franse Republiek.

Zweden was al vanaf 1932 een sociaal-democratisch bolwerk waarin de staat de zwaksten beschermde. In de jaren zestig leek regeringspartij SAP versleten en stond rechts klaar om de macht terug te pakken. Vanaf 1969 koos de nieuwe jonge partijleider Olof Palme voor de aanval met de uitspraak: 'Wij hebben de regeermacht nodig omdat zij de economische macht in handen hebben!' Daarmee wist hij het verlies te beperken en kon hij met een onderbreking doorregeren tot zijn gewelddadige dood in 1986. Langs twee verschillende wegen bouwde hij een sterke positie op. Enerzijds door het omarmen van een vakbondspan om via verplichte werkgeversbijdragen 'werknemersfondsen' te vormen die op termijn het privékapitaal zouden kunnen uitkopen, waardoor in grote bedrijven naar Joegoslavisch model een werknemerscollec-

tief de baas zou worden. Anderzijds door een scherpe stellingname inzake Cuba, Vietnam en Zuid-Afrika, waarover hij demonstratief botste met standpunten van de VS en NAVO. Alleen Palme's inzet op kernenergie was binnen links omstreden. Dat leverde de groene Milieupartij op, waarmee de SAP tegenwoordig samen regeert.

Bondgenoot en concurrent

Een evenredig kiesstelsel zoals het Nederlandse biedt ruimte voor nuances, en maakt een zetelmeerderheid voor één partij vrijwel onmogelijk. Tot 1914 waren bij het samenwerkingsverband Socialistische Internationale niet alleen de opkomende massapartijen aangesloten, maar uit dezelfde landen ook kleinere linkse partijen met afwijkende prioriteiten en werkwijzen. Zulke partijen zijn voor de 'grote' sociaal-democratie niet alleen concurrent, maar ook bondgenoot. Ze blijven elkaar onverminderd nodig hebben voor het realiseren van hun eigen doelstellingen. Na 1914 kunnen we zulke parallelle partijen onderscheiden in drie hoofdgroepen: communisten, links-socialisten en groenen. Hun gemeenschappelijke kenmerk is dat ze zich zeker in hun startfase vooral richten op het voorbereiden van de gewenste ideale samenleving op lange termijn, en wat minder dan de massapartijen op het regeren hier en nu.

De oorsprong van de communisten ligt in een vleugel die vond dat de Socialistische Internationale tijdens de Eerste Wereldoorlog hopeloos had gefaald en dat de in 1917 in Rusland uitgebroken revolutie voor allen het nieuwe voorbeeld moest worden. Pas in het Stalin-tijdperk groeiden communisme en sociaal-democratie ver uiteen; hun meningsverschil over strijdmiddelen, democratie en rechtsstaat werd belangrijker dan hun overeenstemming over alternatieven voor het kapitalisme. Uiteindelijk is deze afscheuring grotendeels teruggevloeid in de moederschoot. Van de grote weglopers deed de Noorse DNA dit het eerst, het laatst volgden de Italiaanse

'eurocommunisten' (nu PD) en de voormalige regeringspartijen in Oost-Europa. Inmiddels bestaan in Europa nog wel kleine, zich communistisch noemende restantpartijen, maar als wereldbeweging met een eigen toekomstperspectief is het communisme een stille dood gestorven.

De links-socialisten die rond 1960 in een groot aantal West-Europese landen buiten hun moederpartij kwamen te staan hadden een lange traditie als georganiseerde linkervleugel. Het liefst bleven ze binnen de moederpartij, maar ze vonden dat alles wat deze nastreefde 'meer, beter en sneller' zou moeten plaatsvinden. Terwijl de hoofdstroom binnen de sociaal-democratie trots was op de onder haar bestuursverantwoordelijkheid bereikte resultaten, spitsten deze linkervleugels zich toe op strijd voor alles wat nog niet was bereikt uit het oorspronkelijke sociaal-democratische programma.

Die 'Left Labour'-stroming was sterk geïnspireerd door ideeën over het tot stand brengen van linkse meerderheden zoals bepleit door de Russische dissidente balling Trotski, de bedrijfsdemocratie en de militaire neutraliteit in het Joegoslavië van Tito, en de Indiase geweldloze massa-acties onder aanvoering van Gandhi. Alleen in Scandinavische landen zijn zulke partijen erin geslaagd zich al meer dan een halve eeuw te handhaven als gedoger of regeringspartner van door sociaal-democraten geleide regeringen. In andere landen zijn de afsplitsers voor een deel teruggekeerd naar de moederpartij, voor een deel samengesmolten met gedestaliniseerde communisten en voor een deel opgegaan in de nieuw opgekomen groene stroming.

Het politieke begrip 'groen' ontstond midden jaren zestig in de West-Duitse discussie over het ook daar oprichten van een afzonderlijke links-socialistische partij. Reden daarvoor was dat hun hoogopgeleide en minder stedelijke aanhang bovengemiddeld veel aandacht had voor internationale solidariteit, leefbaarheid van leeglopende plattelandsgebieden en vervallende oude stadswijken,

bescherming van natuur en milieu, cultuur, mensenrechten en voedselveiligheid. Sindsdien werd 'groen' een scheldwoord voor wie zich losmaakte van de solidariteit binnen de grote arbeiders-eenheidspartij.

Twee decennia later werd 'groen' alsnog een geuzennaam die internationaal navolging kreeg. Dit etiket werd tot verzamelpunt voor uiteenlopende groepen, niet alleen afkomstig uit het sociaal-democratische milieu maar ook links en rechts daarvan. Op Europees niveau is de groene stroming nu hecht georganiseerd, maar blijft zij grotendeels beperkt tot welvarende landen met een grote groep kansrijke hoogopgeleiden en veel buiten-Europese kansarme migranten, met veel aandacht voor ingrijpende technologische vernieuwing en veel aandacht voor de kwaliteit van het bestaan. In de minder welvarende staten van Zuid- en Oost-Europa is hun aanhang beperkt gebleven of zelfs periodiek ingestort. De groene stroming staat dicht bij de officiële sociaal-democratie, maar legt andere accenten en heeft andere doelgroepen.

Volstrekt tegengesteld aan communisten, links-socialisten en groenen (die altijd en overal de hoop hebben gehad dat de sociaal-democratie hen zal uitkiezen als voorkeurspartner in regeringscoalities) is de aanpak van de Italiaanse Vijfsterrenbeweging (M5S). Deze populistische protestpartij, met min of meer linkse en groene standpunten, heeft als opvallendste kenmerk dat zij de leiding opeist en daarom niemands bondgenoot wil zijn. Zij gaat niet uit van meerderheidsvorming van links tegenover rechts, maar van het afstraffen van alle oude partijen door de opkomst van compromisloze nieuwe. Bij de parlementsverkiezingen in 2013 vergaarde M5S ruim een kwart van de stemmen, maar zij wees de uitnodiging van de PD om samen een regering te vormen demonstratief af. In 2016 behaalde M5S in een tweestrijd met de tot dan toe besturende PD een ruime meerderheid voor haar burgemeesterskandidaten in Rome en Turijn. Buitenlandse imitators heeft M5S nog niet.

Onder geheel andere omstandigheden heeft Syriza in Griekenland in 2015 de regeermacht verrassend kunnen overnemen van de voorheen sterke sociaal-democratische partij Pasok. Tot dan was Syriza een kleine partij die veel trekken gemeen had met GroenLinks, maar deel uitmaakte van hetzelfde internationale netwerk als de SP. Waar Pasok in 2011 toegaf aan internationale druk om geen referendum te houden over het veiligstellen van de euro als wettig betaalmiddel, zette Syriza dat wel door. Juist die, in buitenlandse ogen onbetekenende ruimte voor het uiten van volksprotest roept voorsnog breed vertrouwen op. Voor eerder door Syriza bepleite beleidsombuigingen richting groen en links bestaat echter geen ruimte.

Samen op achterstand

In Nederland zijn PvdA, SP en GroenLinks samen kwetsbaar zolang het grote publiek niet verwacht dat links in opmars is en nieuwe verbeteringen gaat doorvoeren. Zonder aantrekkelijke verbeterplannen richt de kiezersgunst zich op anderen. De meest opvallende hervormingsplannen bij recente kabinetsformaties waren 'Melkertbanen' (1994), 'Vogelaarwijken' (2006) en 'inkomensafhankelijke zorgpremie' (2012). De thans zichtbare PvdA-inbreng oogt bescheidener: aangescherpte normering van topinkomens en schoonmakers in overheidsdienst nemen. Met zijn Willem Drees-lezing 'Naar een nieuw sociaal contract: over de waarde van de middenklasse' toonde Lodewijk Asscher op 24 september 2015 een inzet in een andere richting dan wat je samen met de VVD kunt bereiken.

De SP had jarenlang de verwachting dat hard werken aan opvallende acties, gericht op het hier en nu, garantie biedt op groot worden en regeringsdeelname. Omdat die aanpak al tien jaar geen verdere groei meer oplevert, komen haar belangenbehartigers, maatschappijhervormers en activisten op een driesprong terecht. De keuze gaat tussen zich aantrekkelijker maken voor rechtse coalitiepartners

óf een sektarische protestkoers naar Italiaans model óf resultaten boeken door het samen met vaste bondgenoten opkomen voor een hervormingsagenda in socialistische richting.

GroenLinks was lang op zoek naar nieuwe aanhang onder succesvolle hoogopgeleide jongeren. Om die niet af te schrikken verwees zij haar linksere oude aanhang met een PSP-CPN-PPR-EVP-verleden vriendelijk door naar de SP. In 2012 verloor zij die nieuwverworven kiezers grotendeels aan de PvdA. Pas onlangs stijgt GroenLinks in de peilingen na hernieuwde aandacht voor verdelingsvraagstukken, rendementsdenken en kritiek op het VVD-beleid.

PvdA, SP en GroenLinks zijn kwetsbaar zolang ze niet samenwerken

De PvdA spant zich in om groot te blijven, de SP rekent er al jaren op de grootste van links te worden en GroenLinks staat in de startblokken om met een gewijzigde aanpak van klein naar middelgroot te klimmen. Ondanks al dit optimisme ziet het er niet naar uit dat een van deze drie afzonderlijk bij de kabinetsformatie in 2017 het initiatief in handen krijgt. Van de partijen die in staat zijn om coalities rondom zichzelf te verzamelen kan de VVD ook na verwacht verlies de grootste blijven. Als zij kiest voor voorzetting van de huidige samenwerking van rechts met links, zal zo'n coalitie ter wille van een meerderheid moeten worden uitgebreid met ten minste twee of drie andere partijen. De middenpartijen CDA en D66, die veelal standpunten innemen tussen VVD en PvdA in, komen dan het eerst in beeld. Dat sluit aan op het eerdere VVD-streven naar een 'regering van nationale eenheid' en ideeën over een hernieuwd middenblok. Dit model is overigens alleen kans-

rijk als de PvdA ook dan opnieuw de grootste partij van links is, en daardoor voor coalitiepartners getalsmatig het aantrekkelijkst. Als het anders uitpakt, kan een andere linkse partij worden uitgenodigd om in zo'n coalitie de PvdA af te lossen, zoals dat – grotendeels buiten de publieke aandacht om – al eerder is gebeurd in gemeenten en provincies.

Initiatief in de kabinetsformatie

Door de huidige verdeling van links over drie middelgrote partijen heeft de VVD veel meer speelruimte dan vroeger, toen de positie van de PvdA dominant was op links. In de wijze waarop de nu grotere VVD omgaat met bestuurlijke coalitievorming valt een patroon te ontdekken. Zij zoekt ruimte om op zoveel mogelijk punten haar eigen agenda door te zetten: meer markt en minder overheid, met als bijproduct tekortschietende bescherming van mens en milieu. Het liefst zoekt zij daartoe bijval vanuit het CDA. Waar dat geen meerderheid oplevert, nodigt zij een van de linkse partijen uit om toe te treden tot haar coalitie, nadrukkelijk met de bedoeling dat andere linkse partijen daarbuiten blijven. Die aanpak bevordert rivaliteit tussen linkse partijen en voorkomt een linkse meerderheid binnen de coalitie. Als tegenprestatie staat de VVD de uitverkoren linkse partner op onderdelen een beleid toe waarmee zij het zelf zeer oneens blijft.

Om een brug te slaan naar de PvdA ging de VVD in 2012 met grote tegenzin akkoord met sterke wijzigingen ten opzichte van Rutte I, aanvankelijk zelfs met de 'inkomensafhankelijke zorgpremie'. Op dezelfde wijze kan zij proberen de SP te interesseren in 'meer thuiszorg en minder eigen risico' of GroenLinks in 'meer vergroening van de economie en minder korting op ontwikkelingshulp'. Als SP of GroenLinks bezwijkt voor de verleiding om via deze omweg eindelijk de lang begeerde regeringsdeelname te oogsten zal het merendeel van hun kiezers dat waarschijnlijk niet waarderen en worden ze weer klein.

Een meerderheid in de publieke opinie en in het georganiseerde maatschappelijk middenveld ondersteunt op veel punten andere oplossingen dan de VVD voorstaat. Wie niet wil dat de VVD in 2017 de hoofdlijnen van het regeringsbeleid uitzet, en daarvoor passende coalitiepartners uitkiest, moet zelf zorgen voor iets dat bij voorbaat sterker is dan de VVD. Samen kunnen PvdA, SP en GroenLinks zo'n positie verwerven, die naar alle waarschijnlijkheid zelfs sterker is dan de in opinieonderzoeken als grootste gepeilde PVV. In 2012 bestond tussen de drie linkse partijen alleen een lijstverbinding, zonder afspraken over hoe ze na de verkiezingen hun positie als grootste blok productief zouden maken. Dat legde aanmerkelijk minder gewicht in de schaal dan de gezamenlijke progressieve 'Keerpunt'-afspraken uit 1972 of de wijze waarop het blok KVP-ARP-CHU zich decennialang in kabinetsformaties niet liet uiteen spelen.

Blokvorming zorgt ervoor dat links binnen bredere coalities niet kan worden afgescheept met een minimum aan bewindslieden en programresultaten. Het veroorzaakt ook invloed op de keuze van benodigde partners buiten het eigen blok. Niet alleen bij de kabinetsformatie maar al bij voorafgaande verkiezingen heeft zo'n blok meerwaarde. Het leidt tot minder vruchteloze twisten over het beleid in de afgelopen jaren en tot meer bundeling van gelijkgezinden voor toekomstplannen. Pas als een zelfbewust links zich manifesteert als herkenbare macht die daadwerkelijk maatschappijverbetering wil doorzetten, roept dat betrokkenheid en bijval op. Demonstratief gezamenlijk optreden brengt ook iets terug van het enthousiasme tijdens de opkomst van de SDAP: de nieuwe krachten van verbetering willen overwinnen op de oude krachten van berusting.

Conclusie

Trouw aan een partij is voor een groot deel van de kiezers steeds minder vanzelfsprekend. Grote electorale successen doen zich

het minst voor bij politiek heterogene coalities die pas na verkiezingen zijn uitonderhandeld en zich overwegend beperken tot oplossingen voor de korte termijn. Daarvan voelt niemand zich de 'eigenaar'. Verkiezingswinst treedt het meest op als de campagne zich toespitst op aandachttrekkende structurele hervormingsplannen waarvan de uitvoering zich uitstrekt over meer dan één parlementaire zittingsperiode, vooral als de daarmee tussentijds bereikte resultaten smaken naar meer. Zulke plannen leveren de meeste betrokkenheid en bijval op als ze

zijn voorbereid in goed samenspel met het linkerdeel van het maatschappelijk middenveld. Uitvoering heeft de meeste kans van slagen als ze tot inzet van regeren worden gemaakt door een al voor de verkiezingen bijeengebrachte potentiële parlementaire meerderheidscoalitie of op z'n minst een als sterkste politieke kracht ervaren links blok. Laat de concurrentiestrijd tussen PvdA, SP en GroenLinks voortaan vooral gaan over wie het beste bijdraagt aan het mobiliseren van maximale steun voor het realiseren van hun gezamenlijke doelstellingen.

‘Ik heb werk!’

Wat gaat er goed en wat gaat er mis met de Participatiewet?

Op 1 januari 2015 ging de Participatiewet in. Bijna twee jaar later lijken werkgevers en gemeenten zich steeds meer bewust te zijn van hun opdracht, maar er zijn nog voldoende uitdagingen. Bas van Drooge verbindt theorie en praktijk en benadrukt de cruciale rol van SW-bedrijven.

BAS VAN DROOGE

Directeur DZB Leiden (SW- en reïntegratiebedrijf Leidse regio)

Het is bijna ongelooflijk om te zien. Binnen drie jaar tijd is het in dienst nemen van mensen met een arbeidsbeperking van iets onbekends en onaantrekkelijks geworden tot een opdracht voor ons allemaal. Deze zomer schreef staatssecretaris Jetta Klijnsma van Sociale Zaken aan de Tweede kamer dat inmiddels 21.000 van de totaal 125.000 banen die tot 2025 gecreëerd moeten worden, gecreëerd zijn. Dat is goed nieuws! Alle werkgevers weten er nu van en velen praten over vervulling van die banen. Dat is het mooie van de discussie die deze regering met de nieuwe Participatiewet en het sociaal akkoord in het land heeft opgeroepen.

Goed werk is van grote waarde voor een gelukkig leven en veel werkgevers begrijpen die boodschap uitstekend. ‘So far so good.’ Maar de 21.000 gerealiseerde plaatsen zijn vooral voor mensen die al in de oude regelingen, Wajong en Wet sociale werkvoorziening (WSW), zaten. Slechts 3.500 plaatsen worden ingenomen door nieuwe arbeidsbeperkten die in de

Participatiewet instroomden. De mensen in de oude regelingen zijn zo goed als geplaatst en de vraag is dus of we de komende jaren nog wel meer goed nieuws zullen krijgen op weg naar de 125.000 banen uit het sociaal akkoord.

De praktijk is dat veel mensen die wij als gemeente bij het UWV aanmelden voor doelgroepindicaties, worden afgewezen. Dat is slecht voor deze mensen, die wel degelijk op een garantiebaan zijn aangewezen. In de praktijk komen wij bovendien arbeidsbeperkten ‘tekort’ voor de banen die werkgevers aanbieden. Een bizarre situatie. De Participatiewet kan alleen een succes worden als de indicatiestelling verandert en ook zonder tussenkomst van het UWV aan de gemeenten wordt overgelaten. Verder is er nog veel discussie over de betaalbaarheid van de Participatiewet-opdracht voor gemeenten, met name van het beschutte werk voor de zwakste groep. Op beide punten bereidt de staatssecretaris nu wetgeving voor. Gaat het goed komen?

Het bedrijfsleven wil steun

Bij het aan het werk helpen en houden van mensen met een beperking komt het een en ander kijken. Je moet de juiste plek en persoon aan elkaar koppelen. Het inwerken vraagt vaak extra tijd en geduld, en het is soms nodig de organisatie van werk aan te passen. Soms zijn mensen onzeker, hebben een slechte periode of hebben persoonlijk steun nodig. Dat is vanzelfsprekend als iemand verstandelijk beperkt is, autistisch is of met schizofrenie te kampen heeft. Teamgenoten en de direct leidinggevende hebben tips en adviezen nodig. Sociale werkplaats-bedrijven (SW) hebben daarin al decennialang 'hands on'-ervaring. Werkgevers die nu garantiebanen (sociaal akkoord-banen voor arbeidsbeperkten) bieden doen hier een beroep op. Zij onderkennen de waarde van SW-bedrijven en zonder die hulp gaat het gewoon niet goed. Het is daarom zeer belangrijk dat gemeenten kiezen voor de inzet van hun SW-bedrijf.

Verder wordt het tijd dat de reguliere media, in navolging van de SER, de rol van SW-bedrijven ook meer gaan benoemen en niet meer zeggen dat de SW-bedrijven 'op slot zijn gegaan'. Dat lees en hoor je nog steeds; het is onzin en geldt alleen voor nieuwe instroom in de WSW-regeling. De SW-bedrijven blijven gewoon bestaan en doen hun werk met de 100.000 (!) WSW-medewerkers die zij in dienst hebben. En nog belangrijker, zij helpen mensen met een beperking bij 'gewone' niet-SW-bedrijven (in jargon 'reguliere' bedrijven) om die baan te krijgen.

Samenwerking met de markt levert werk en efficiency op

Veel arbeidsbeperkten van voor de Participatiewet (mensen in de WSW-regeling) worden door SW-bedrijven individueel bij reguliere bedrijven gedetacheerd. En er zijn tal van private ondernemers die meedoen. Zo realiseren zij samen grote groepsdetacheringen van WSW'ers, inclusief begeleiding bij reguliere

bedrijven, en zijn er publiek-private samenwerkingen opgezet tussen reguliere bedrijven en het SW-bedrijf.

Marktomstandigheden zorgen dan voor een grote mate van efficiency en de medewerkers voelen meer eigenwaarde en zijn productiever wanneer zij in een gewoon bedrijf werken. Die samenwerking met private partners zie je in productiewerk, catering, hovenierswerk, schoonmaak bij SW-bedrijven als IBN,

Samenwerking tussen SW- en private bedrijven is voor alle partijen financieel voordeliger

Alescon en Atlant, en reguliere bedrijven als Vebego, Dolmans en Gaverland, en er zijn nog veel meer voorbeelden. Mensen blij, ondernemers blij. Het SW-bedrijf zou zijn werkgeversrol dus zoveel mogelijk gezamenlijk moeten organiseren met de private sector. Belangrijk daarbij en mede maatgevend voor zo'n besluit zijn de financiën. Als het goed is, levert zo'n samenwerking ook financieel voordeel voor het SW-bedrijf en daarmee voor de gemeente.

SW-bedrijven kunnen door hun omvang nog een onverwachte rol spelen. Zij kunnen springplank zijn voor startende ondernemers. SW-bedrijven hebben arbeidskrachten, productiefaciliteiten, magazijnen, facturatieafdelingen, post- en distributiefuncties. Bied als SW-bedrijf je faciliteiten aan starters en geef ze een vliegende start. De wederdienst van de groeiende starter is dan: werk voor de werkzoekenden. En de marges die te verdelen zijn met die nieuwe ondernemers en nieuwe producten zijn beter dan die van het traditionele verpakkingswerk bij SW-bedrijven. In Leiden bij ons SW-bedrijf hebben wij dat ervaren met onze chocoladefabriek, maar ook met montagewerk. Een belangrijk deel

van onze financiële verbetering is hiermee gerealiseerd.

SW-bedrijven moeten dus hun samenwerking met het bedrijfsleven sterk doorzetten, want daardoor worden er meer banen voor arbeidsbeperkten gecreëerd voor minder overheidsgeld. Dit betekent wel dat de reguliere bedrijven nu écht werkgever worden. Voor de nieuwe groep mensen met een beperking die nu instroomt, zijn er geen permanente detachingsconstructies vanuit het SW-bedrijf meer, waardoor de Nederlandse overheid de facto straks alle arbeidsbeperkten in dienst heeft en bedrijven maar zeer beperkte werkgeversverantwoordelijkheid dragen. Het Rijk heeft een 'no-risk polis' georganiseerd zodat de hogere ziektebelastingen niet bij de werkgevers terecht komen. SW-bedrijven ondersteunen de werkgevers met een jobcoach. Sommigen zijn sceptisch en denken dat detachering door SW-bedrijven bij reguliere werkgevers het maximaal haalbare is. Maar wij moeten nu doorpakken en het commitment uit het sociaal akkoord waarmaken: mensen met een beperking komen (na een proefperiode) in dienst bij reguliere bedrijven.

Naar nieuw beschermt werk

Wat doen we voor mensen met een beperking die niet met loonkostensubsidie aan een reguliere baan komen? Je kunt zeggen dat die dus per definitie zijn aangewezen op een beschutte plek. Hier loopt de Participatiewet op het ogenblik vast. Want te weinig gemeenten kiezen momenteel voor het organiseren van nieuw beschermt werk. De staatssecretaris bereidt nu wetgeving voor om de gemeenten tot het aanbieden van beschermt werk te verplichten. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten protesteert.

Waarom zijn gemeenten zo terughoudend? Dat komt vooral omdat ze bezorgd zijn over het budget voor de hele groep mensen die via de Participatiewet aan het werk moet worden geholpen. De gemeente betaalt voor een nieuwe beschutte werkplek in de Participatiewet

circa € 16.000 per jaar aan loonkostensubsidie. Dat is 70% van het minimumloon en niet zoveel meer dan de gemiddelde uitkeringslast voor een gemeente wanneer iemand een bijstandsuitkering heeft. Tot zover speelt de gemeente dus ongeveer quitte. Daarnaast betaalt de gemeente € 8.500 per jaar voor begeleiding bij een beschutte werkplek. Ook dat geld krijgt de gemeente van het Rijk. Maar de groep beschutte medewerkers kost het SW-bedrijf meer dan zij opbrengen en het SW-bedrijf is dus genoodzaakt de gemeente daar geld voor te vragen. Hoe hoog dit bedrag is, verschilt sterk per SW-bedrijf, maar dat *additionele* bedrag kan oplopen van enige duizenden euro's tot € 10.000 per plek per jaar. Bovendien zal waarschijnlijk op enig moment door bonden en werkgevers iets afgesproken worden over de arbeidsvoorwaarden voor nieuw beschermt werk. Daarop is immers niet de oude WSW-cao van toepassing. Dit zal mogelijk ook extra kosten met zich mee brengen.

Het kan ook anders. Neem het voorbeeld van Mike, een WSW-medewerker in ons SW-bedrijf. Mike kwam vorige week op me af en riep door het bedrijfsrestaurant:

'Bas, heb jij Rob verteld dat ik zo hard werk?'

'Ja,' zei ik, 'dat heb ik gezien!'

Mike keek niet trots. Ik weet niet of hij dat kan. Maar hij vroeg mij wel naar wat ik over hem had gezegd. Mike is anders dan ik. Dat zie je in zijn gezicht. Dat merk je behoorlijk in zijn gedrag. Ik weet ondertussen dat hij autistisch is. Hij wil aan je zitten, weet niet hoe hij met fysieke afstand tussen jou en hem om moet gaan en is verstandelijk en sociaal beperkt. Maar hij kan dus keihard werken en dat werk levert geld op. Hij maakt stappen in zijn ontwikkeling; sociaal en qua productiviteit. Mike doet repeterend werk en maakt op dit moment onderdelen voor een hightechbedrijf bij Amsterdam. Hij meldt zich eigenlijk nooit ziek en levert kwaliteit. En Mike heeft van zijn ouders geleerd met de bus naar werk te komen. Hij krijgt salaris. Wat hij doet is geen



Lodewijk Asscher op werkbezoek bij Ferro Fix, een particulier Rotterdams metaalbedrijf waar mensen met een SW-indicatie buiten de beschutte werkomgeving werken.

dagbesteding en hij merkt het verschil. Hij heeft dagelijks economisch iets bij te dragen. Mike kan zeggen: 'Ik heb werk!'

De gemeente hoeft voor hem geen bijstandsuitkering te administreren en te controleren en geen dagbesteding te organiseren. Dat scheelt de gemeente vele duizenden euro's. Mike betaalt inkomstenbelasting en sociale premies. Het is zeer waarschijnlijk dat hij minder zorg- of andere lasten maakt dan wanneer hij zijn hele leven niet zou werken. Maar gemeenten overwegen deze financiële voordelen meestal niet, omdat zij die voordelen niet cashen en wel alle voornoemde kosten moeten dekken. Hier gaat het streven van de Participatiewet mank.

De tussenkomst van het UWV belet een goede doorstroom van mensen met een arbeidsbeperking

Ten eerste zouden gemeenten hun kosten- en batenafweging breder moeten maken, gezien het maatschappelijke belang waar zij voor staan. Bovendien moeten wij onze SW-bedrijven efficiënter maken. Mike zou niet productief genoeg zijn om een betaalde baan te rechtvaardigen. De eerste vraag moet echter zijn of de prijs van beschut werk niet nog te hoog is. Hoeveel lager de prijs kan, zal per gemeente verschillen, maar nu al roepen dat 't niet uit kan is niet de weg.

Door jarenlang ombuigen en het aangaan van nieuwe partnerschappen met startende ondernemers hebben we bij ons SW-bedrijf in Leiden de additionele kosten van een beschutte werkplek terug gebracht van € 9.000 per jaar naar € 4.000 per jaar en we zakken komend jaar voor nieuwe beschutte werkplekken nog verder richting nul additionele kosten. Dit kon, mede doordat de gemeente

had besloten dat wij de brede groep werkzoekenden met en zonder beperking naar werk konden begeleiden en nieuw beschut werk konden organiseren. Dan kun je als organisatie doorbouwen; met een SW-bedrijf in een 'sterfhuisconstructie' voor alleen de oude WSW'ers lukt dat niet en wordt alles duurder. Bovendien doen wij aan de inkomstenkant echt goede zaken met de startende ondernemers. Zulke financiële verbeteringen komen niet alleen in Leiden voor. Ook andere SW-bedrijven realiseren verbeteringen. En er staan private ondernemingen op die tegen lagere kosten beschut werk willen helpen organiseren. Dat leidt tot andere conclusies over beschut werk: zo bezien is beschut werk zijn geld zeer waard. Nu zijn de rijksbudgetten om mensen naar werk te leiden de afgelopen én voor de komende jaren zéér sterk gekort. Dat de meeste gemeenten niet zullen uitkomen met het rijksbudget voor beschut werk en garantiebanen is zeer waarschijnlijk, maar voordat die discussie wordt gevoerd moet wel eerst een inspanning worden verricht om de kosten omlaag te brengen.

UWV ertussenuit

Het UWV bepaalt nu wie meetelt voor een garantiebaan met loonkostensubsidie, voor wie beschut werk wordt geadviseerd en wie gewoon zonder subsidie een baan moet kunnen vinden. De normen die het UWV hanteert in opdracht van het ministerie zijn strak. Dat is logisch bij de start van een nieuwe regeling. Alleen, als we niet oppassen gaat de trein hier van de rails. Werkgevers zijn in groten getale bezig om hun maatschappelijke rol op te pakken en bieden de zogenaamde garantiebanen aan die zij volgens het sociaal akkoord moeten bieden. Dit is onze kans. En juist nu zien gemeenten en SW-bedrijven mensen die toch echt arbeidsbeperkt zijn zonder doelgroepindicatie voor een garantiebaan terugkomen van het UWV. Ook zijn er groepen mensen die nog thuis wonen, die door gemeenten niet worden gezien als schoolverlaters en dus geen

uitkering hebben. Zo dreigen we in de komende periode werkplekken voor arbeidsbeperkten bij werkgevers niet te kunnen vervullen door gebrek aan geïndiceerde kandidaten. Doodzonde voor de mensen die juist die baan nodig hebben. De staatssecretaris bereidt wetgeving voor om de 'praktijkroute' mogelijk te maken, waarbij gemeenten zonder tussenkomst van het UWV werkzoekenden plaatsen bij werkgevers, waarna ze de loonwaarde vaststellen en daarmee of het een gesubsidieerde garantiebana zal worden en voor welk subsidiebedrag. Het is enorm belangrijk dat plan door te zetten.

Beschut werk is voor iedereen die het door te grote beperkingen niet lukt met loonkostensubsidie een baan te vinden. Ook daar is geen UWV-toets voor nodig. De gemeente

heeft er immers geen belang bij te veel subsidie te verlenen uit haar beperkte budget. Het recht op een second opinion van het UWV is op zijn plaats, omdat gemeenten om kostenredenen een rem kunnen zetten op toekenning van beschutte plekken.

De staatssecretaris heeft de juiste wetgeving in voorbereiding. Als zij de praktijkroute bij gemeenten instelt waardoor de gang van arbeidsbeperkten naar het UWV wordt beperkt, als SW-bedrijven en gemeenten samen het kostenniveau van beschut werk verlagen en de beschutte werkplekken verplicht realiseren, dan komt het goed met de Participatiewet en de mensen die haar nodig hebben. Bij gebreken noodzaak moet het Rijk financieel bijspringen. Dan kunnen alle arbeidsbeperkten straks zeggen: 'Ik heb werk!'

Verzorgingsstaat: einde of nieuw begin?

Sinds het woord participatiesamenleving voor het eerst viel, lijkt het einde van de verzorgingsstaat in zicht. Dat hoeft echter niet zo te zijn. Misschien is dit slechts een nieuw begin.

► **Rob van Essen**, *Kind van de verzorgingsstaat, opgroeien in een tijdloos paradijs*, AtlasContact, Amsterdam, 2016.

► **Albert Jan Kruijer, Femmianne Brede-wold en Marcel Ham (red.)**, *Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt. Kroniek van een verandering*, Van Genneep, Amsterdam, 2016.

JURRIAAAN FRANSMAN *m.m.v.* JOB VAN AMERONGEN

Beiden zijn oud-deelraadsleden van Amsterdam en respectievelijk voormalig docent Communicatie- en Media Ethiek aan de UvA, trainer morele oordeelsvorming en voorzitter van de Gehandicaptenraad Amstelveen & politicoloog en verpleegkundige.

Als de verzorgingsstaat inderdaad een ‘tijdloos paradijs’ is, zoals de schrijver Rob van Essen suggereert in een essayistische terugblik op zijn jeugd, dan had in de Troonrede van 2013 niet gesproken hoeven worden over de invoering van de ‘participatiesamenleving’ die de verzorgingsstaat zou vervangen. Maar het paradijs was dus niet tijdloos. En de vraag is ook of het wel een paradijs was.

De romancier Van Essen beschrijft met humor en gevoel voor detail zijn (gereformeerde) jeugd in Amsterdam en hoe hij zijn latere linkse leven op verschillende plekken in Nederland slijt. Hij is in 1963 geboren, zat na zijn middelbareschooltijd enige tijd in de bijstand, deed mee aan de grote betogingen, en stond meer in het algemeen midden in de verzorgingsstaat zoals deze misschien wel nooit bedoeld was – met een staat die voor iedere burger alles regelde, aanbood, subsidieerde, koesterde. Opdat het die burger aan niks ontbrak.

Van Essen: “Zoals een vis geen idee heeft wat water is, had ik geen idee van de verzorgingsstaat.” Solliciteren deed je in die tijd om een uitkering te houden. Wie zich zoals Van Essen niet al te comfortabel voelde in het volle licht van de de maatschappij, hoefde weinig moeite te doen om een teruggetrokken leven te leiden. Schuldgevoel, dat zouden misschien Telegraaflezers moeten hebben, maar niet de mensen die van een uitkering leefden. De laatsten waren eigenlijk een soort maatschappijcritici, nobele types die terecht vragen stelden bij de haast, de rijkdom en de scoringsdrift van de kapitalistische welvaartsmaatschappij.

Maar waren die hoogtijdagen van de verzorgingsstaat nou inderdaad de meest gewaagde, meest progressieve periode die Nederland ooit kende? Of bestonden de eenzaamheid, de verveling en de vervreemding waar we ons nu zo’n zorgen over maken toen ook al en zijn die ervaringen voor een



Jurriaan Fransman m.m.v. Job van Amerongen

schrijver als Van Essen misschien dankbaar materiaal, maar betekende het gemak van een gegarandeerde sociale voorziening voor veel andere mensen dat ze anoniem hun dagen sleten? Dat is een vraag die zich onwillekeurig wel opdringt na lezing van *Kind van de verzorgingsstaat*, maar waar je niet echt een antwoord op krijgt.

In *Hoe de verzorgingsstaat verbouwd wordt* worden dat soort vergelijkende vragen juist wel beantwoord. Zo impressionistisch als Van Essen is, zo feitelijk is deze studie. Het boek geeft een beeld van het overgangsjaar waarin de drie decentralisaties in het sociale domein definitief werden en de verantwoordelijkheid bij de gemeenten kwam te liggen. Het gaat om de nieuwe Jeugdwet, de Participatiewet en de WMO (Wet maatschappelijke ondersteuning) 2015.

In hun bijdrage 'De beloften van de nabijheid' nemen Thomas Kampen, Femmianne Bredewold en Evelien Tonkens de beleidsnota's van zes gemeenten (Amsterdam, Leeuwarden, Eindhoven, Sittard, Rotterdam en Zwolle) onder de loep. Het verhaal daarin is telkens dat zorg die lokaal wordt geregeld goedkoper en efficiënter is, dat de korting door het rijk op de uitgaven dus verstandig is. In onder meer groepsinterviews wordt aangegeven tegen welke problemen de professionals aanlopen. De conclusie daarvan is dat de onoverzichtelijkheid zich heeft verplaatst van rijksniveau naar lokaal niveau. Immers: professionals weten niet hoe lang zij hun baan behouden, zorgverleners hebben niet meer met een landelijke wet, maar met verschillende gemeenten – ieder met eigen eisen en dus verschillende regelingen – te maken. Dat impliceert dat van een zorgaanbieder die in verschillende gemeentes actief is, verschillende systematiek van verantwoording wordt verlangd. Tel daarbij op het gehele aanbestedingstraject. Vierhonderd gemeenten huren extern advies in om een aanbestedingsbestek te kunnen maken. De zorgaanbieders huren externe expertise in om een zo goed mogelijke bieding te kunnen doen. Deze gelden worden

dus niet uitgegeven ten behoeve van de zorg zelf. En waar het al leidt tot goedkopere zorg, leidt dit tevens tot minimumcontracten en ontslagen.

Rob Arnoldus en Josien Hofs geven in hun bijdrage 'Tegenprestatie met de Participatiewet' een gedetailleerd beeld van de Rotterdamse aanpak. Bijstandsgerechtigden worden verplicht vrijwilligerswerk te doen om niet gekort te worden op hun uitkering. Wat vroeger betaald werk was voor bijvoorbeeld mensen met een lichte verstandelijke beperking, wordt nu door bijstandsgerechtigden gedaan. Door bezuinigingen worden mensen ontslagen en worden verplicht hetzelfde werk als voorheen te doen, zonder salaris maar met behoud van uitkering. Goede vrijwilligers stromen vaak snel door naar een betaalde baan. De organisaties blijven zitten met niet gemotiveerde 'vrijwilligers'. Ook is er een toenemend spanningsveld tussen vrijwilligers, zeker als die goed zijn opgeleid, en de soms minder goed opgeleide professionals. Goed opgeleide mensen die zijn ontslagen of jongeren met een afgeronde opleiding die niet direct aan betaald werk komen, worden nu gedwongen werkzaamheden onder hun eigen niveau te verrichten. En dat betreft vaak werkzaamheden die vroeger door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt werden gedaan. Er is dus aan de onderkant van de arbeidsmarkt sprake van een verdringingseffect.

In zijn bijdrage 'Eigen kracht, je moet het maar hebben' geeft Sjors van Beek aan dat instanties als de Belastingdienst en het UWV vaak mensen in grotere problemen brengen. Een alleenstaande moeder had haar zuster als kinderopvang geregeld. Deze was echter niet als zodanig geregistreerd. De belastingdienst vorderde de uitgekeerde toeslag terug en huisuitzetting was het gevolg. Sociale wijkteams staan dan machteloos. Hier zijn meer voorbeelden van te noemen: deurwaarders die, ook voor gemeenten, innen boven het vastgestelde minimum plafond, terwijl iemand via diezelfde gemeente in de schuldhulpverlening zit.

Jurriaan Fransman m.m.v. Job van Amerongen

In deel twee van het boek (Journalistieke impressies) maken Pieter Hilhorst en Jos van der Lans abstracte problematiek heel tastbaar. Een alleenstaande Arubaanse moeder van twee kinderen komt via haar Almeerse tante bij haar broer in de gemeente H. terecht. Broer zit in de drugshandel. Door de activiteiten van de broer is verhuizing dus geïndiceerd, anders dreigt uithuisplaatsing van de kinderen. De gemeente wil geen urgentieverklaring afgeven en verwijst naar Almere. Maar die weg is afgesloten. De regel tot regiobinding is belangrijker dan het welzijn van de kinderen. Uiteindelijk krijgt deze mevrouw toch een urgentieverklaring, maar de toegewezen urgentiewoning is veel te duur. En deze mag niet zomaar worden afgewezen. Vervolgens krijgt ze toch een goedkopere woning met een

Succes is afhankelijk van een sociaal wijkteam, niet van de betrokkene zelf

lagere huur. Daarna wordt bijzondere bijstand aangevraagd voor de inrichting (tweedehands via de Kringloopwinkel). Daar moeten weer vele formulieren voor worden ingevuld terwijl de gemeente beschikt over de inkomensgegevens. Een (positieve) beslissing laat vier weken op zich wachten. Succes is afhankelijk van een sociaal wijkteam, niet van de betrokkene zelf.

Ook verhelderend is het artikel 'Ondertussen bij de burens', een vergelijking met het Verenigd Koninkrijk en Denemarken van Pepijn van Houwelingen. Met name voor de progressieven in het VK speelt bij decentralisatie de mogelijke rechtsongelijkheid voor burgers die er tussen gemeenten kan ontstaan. Vanwege de geschiedenis wordt deze discussie veel scherper gevoerd dan in Nederland. Ten grondslag hieraan liggen corrupte relaties uit het verleden, tussen kiezer en gekozene,

waarbij we moeten denken aan bevoordelen, inconsequente besluitvorming. Er is ook een term voor, *rotten boroughs*; samengevat, de belangrijkste oorzaak van een (nog) groter wantrouwen jegens de lokale overheid dan bij ons. De gehele politieke cultuur in het VK was en is nog steeds gecentraliseerd, waarbij lokale overheden worden gezien als de uitvoerende arm van de centrale overheid. Er bestaat geen wettelijk kader waarop lokale overheden zich kunnen beroepen en deze doen alleen wat hen jegens de centrale wet is opgedragen. Door de misstanden in het verleden is het met name voor de conservatieven, die de laatste jaren de decentralisaties hebben doorgezet, een ideale *framing* om te spreken over de *loony left* om het wantrouwen te voeden tegenover politici van linkse signatuur die op lokaal niveau nog steeds een belangrijke factor zijn. De discussie in het VK gaat niet zozeer over de inhoud, als wel over verwijten die de linkse en rechtse blokken elkaar maken, zeker nu de conservatieven de decentralisatie benoemen als een transitie van *Big Government* naar *Big Society*.

De vergelijking met Denemarken is interessanter. De transitie daar is ook ingegeven om een grotere betrokkenheid van de burgers te creëren. Maar de zorg en de besluitvorming hierover was eerder een instrument dan een doel op zichzelf. Dat was namelijk het vergroten van de betrokkenheid van de burgers bij de lokale politiek. Bovendien lag er in Denemarken geen bezuinigingsoperatie aan ten grondslag, hetgeen verstandig bleek omdat de kosten aanvankelijk stegen in plaats van daalden. Een lichte kostendaling trad pas op na vier jaar. Van Houwelingen geeft ook duidelijk aan dat selectieve vergelijkingen, of het nu gaat om professionals of politici, om het eigen standpunt te rechtvaardigen en te onderbouwen, eigenlijk misleiding zijn.

Waar de verzorgingsstaat als paradijs ieder eigen initiatief smoorde, lijkt de participatiemaatschappij er blind op te varen. Maar de vraag die scherp aan de orde gesteld wordt door dit jaarboek van TSV is wat er toch met al die begrippen bedoeld wordt: eigen kracht,

Jurriaan Fransman m.m.v. Job van Amerongen

maatwerk leveren, ontzorgen, zelf- en samenredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. Wat is nu eigenlijk de dominante visie op burgerschap en solidariteit? Accepteren we wel of niet dat er mensen zijn die niet zelfredzaam zijn? En kan en mag dat per gemeente verschillen? Is dat moreel te verantwoorden? De samenstellers schrijven: 'Wat we kortom nodig hebben, is een doorwrochte veranderingstheorie. Waarin visie, doelstellingen, instrumenten, activiteiten en verwachte effecten bij elkaar komen.' Door het ontbreken daarvan 'dreigen de activiteiten ongericht te worden, de professionals richtingloos en de situatie van de burgers uitzichtloos'.

Er missen vier dingen in dit boek, die om vervolgstudie vragen. Ten eerste de rol van de gemeenteraad als controlerend orgaan. Een wethouder aanspreken op een maandenlang niet gerepareerde rolstoel of niet toegekende huishulp, doet het altijd goed. Maar een structurele controlerende bijdrage leveren hoe miljoenen in de zorg verantwoord verdeeld moeten worden is iets anders en dat kunnen de meeste gemeenteraden niet. Ten tweede de privacy. Natuurlijk moet de gemeente over informatie van individuele cliënten beschikken, maar (bijna) nergens is gere-

geld wie welke informatie met wie mag delen. Er zijn gevallen bekend waar het hoofd van de afdeling (een manager, geen hulpverlener) toegang heeft tot alle dossiers, waarin ook vertrouwelijk medische informatie staat. Ook bij keukentafelgesprekken worden impertinente vragen gesteld, naar alcohol- en drugsgebruik, psychiatrische (familie) anamnese, verhouding met ouders, dan wel broers en zussen, vriendschappen – terwijl het misschien om een rolstoel of traplift gaat. Ten derde: welke kosten zijn verbonden aan de aanbestedingsprocedures, zowel bij gemeenten als bij de aanbieders? Om een goed bestek te schrijven en een goede bieding te kunnen doen, huren vrijwel alle gemeentes als zorginstellingen externe professionals in. Hoeveel van de besparingen gaat daar weer aan op? En op de vierde plaats, de ontstane rechtsongelijkheid. Met andere woorden: wat in gemeente A wel wordt vergoed, wordt in gemeente B afgewezen. De wetgever heeft deze discussie op voorhand niet willen aangaan door deze anders te benoemen, namelijk "zorg op maat". Pas wanneer uit het antwoord op die vragen blijkt dat burgers nog altijd in hun recht staan, kan gesproken worden van een nieuw begin van de verzorgingsstaat.

A.L. Snijders

Bedelaars

Reinier Vink woonde in dezelfde straat als ik en was even oud. Ik beleefde niets, maar hij had familie in Indië en vertelde verhalen over hun plantages en hun reizen naar Holland. Van hem hoorde ik niet alleen voor het eerst over het Suezkanaal, maar hij vertelde ook het vreemde verhaal over zwemmende bedelaars, die naar de muntjes doken die door de verweerde Europese reizigers in het water werden gegooid.

De bedelaars waren zo arm dat ze soms te diep gingen en verdronken. Reinier Vink lachte, het was hun eigen schuld, niemand gaf ze toch opdracht naar het geld te duiken? Ik dacht niet dat het spel was, honger leek me de oorzaak. Wij hadden een leraar op het lyceum die weliswaar klassieke talen onderwees, maar ook lid was van de Communistische Partij, hij vertelde wel eens wat buiten het rooster over honger en ander onrecht. Reinier Vink vond het belachelijk dat leraren hun persoonlijke gedrag in het stemhokje niet voor zichzelf hielden, zij moesten het vak onderwijzen waarvoor ze waren aangenomen en hun hobby's bewaren voor hun vrije tijd. Van Gustave Flaubert zou hij zeker steun hebben ontvangen voor dit standpunt.

Het is trouwens Flaubert geweest die mij als tweede attendeerde op de zwimmers. Hij maakt in het midden van de negentiende eeuw een reis van anderhalf jaar door het Midden-Oosten. Tijdens zijn tocht over de Nijl passeren ze een hoog op een berg gelegen klooster van Koptische monniken, die bij het ontdekken van een schip de gewoonte hebben in groten getale spiernaakt naar beneden te rennen en schreeuwend ('geef ons geld, meneer de christen') naar het schip te zwemmen. Een vrolijke matroos neemt de leiding om ze tegen te houden.

Flaubert schrijft in een brief aan een vriend: 'Om de christelijke monniken te verjagen toonde hij hun zijn pik en zijn kont en deed of hij ze op het hoofd wilde kakken en pissen (ze hadden zich aan de rand van de boot vastgeklampt). De andere matrozen riepen ze scheldwoorden toe, waarbij de namen van Allah en Mohammed herhaaldelijk vielen. Sommigen gingen hen met stokken, anderen met touwen te lijf en Joseph sloeg erop los met zijn keukentangen. Het was een *tutti* van klappen, piemels, blote achterwerken, scheldpartijen en gelach. Zodra je wat geld hebt gegeven, stoppen ze het in hun mond en gaan via dezelfde weg weer terug. Als ze niet op genoemde wijze een flink pak slaag kregen, zouden in zo groten getale komen opdringen, dat er gevaar voor kapseizen van de boot zou zijn' (vert. E. Borger).