

Redactioneel

Linkse waarden

Nederland, waar de populisten het homohuwelijk en de verzorgingsstaat verdedigen, is een rechts landje dat trots is op zijn linkse waarden. De opgave voor sociaal-democraten is liberalen en populisten klein houden en andere linkse partijen niet vervreemden. Dat vergt ten minste een werkzame, productieve politieke beweging en wat dat betreft is er nog wel wat werk aan de winkel, zoals *S&D*-redacteur Ruud Koole verderop in dit nummer laat zien. Rond de lijsttrekkersverkiezing, waarin Lodewijk Asscher Diederik Samsom versloeg, kwam nog eens indringend naar voren hoe nauw de eenheid tussen partijtop, fractie en vereniging soms was de afgelopen jaren. Het kan zijn dat het moest, maar het sociaal-democratisch profiel werd niet scherper van de reddingsoperatie van het land. Het vergt ook een scherpe keuze voor een sociaaleconomisch, links profiel zoals Paul Tang, fractievoorzitter van de Nederlandse sociaal-democraten in het Europees Parlement, betoogt met een kleine bijdrage aan de start van de verkiezingscampagne. Niet de markt reguleren, maar het kapitalisme temmen. Die opdracht ligt er zeker ook tegen de achtergrond van de verkiezingsoverwinning van Donald Trump. Politicoloog Coen Pustjens liep enkele weken in Amerika rond en zag hoe de Democraten het aflegden tegen het populisme. Door het merkwaardige kiessysteem, jazeke. Maar ook door mis te tasten in taal en voorstellen. Door te weinig afstand te nemen van het *happy go lucky*-denken, waarbij elke willekeurige vorm van economische groei resultaat voor iedereen zou opleveren. Misschien geeft het het Nederlandse electoraat, dat nu massaler dan ooit naar rechts hangt, te denken dat de Amerikanen wind zaaiden en met Trumps hyperkapitalistische kabinet storm oogstten. En keert men dus ten halve. Maar het is verstandiger daar niet op te rekenen.

Column

Fort Europa

Door **Paul Tang**

PvdA-Europarlementariër

Het toneelstuk van Tom Lanoye is zo'n tien jaar oud maar *Fort Europa* is nog altijd actueel: een grimmig stuk waarin de personages zich vastklampen aan hun eigen droom en anderen daarmee om de oren slaan. De een beschimpt de negers, en de ander bespot Amerikanen. De een bezingt ondernemerschap en de ander verlangt naar de Nieuwe Mens. Het is een hooglied van versplintering, met een dagelijkse opvoering op sociale media.

Versterkt door de crisis voelen mensen zich steeds meer op zichzelf aangewezen. De eenzaamheid van eigen verantwoordelijkheid maakt mensen wantrouwend tegenover groepen die iets van hen af kunnen pakken. De boerikini is niet los te zien van bankiersbonus en Zwarte Piet niet van de zzzp'er.

Het antwoord op de globalisering was vooral meer nadruk op markt en ruimte om te ondernemen. Het Europese model van krachtige verzorgingsstaten en een actieve overheid maakt ruimte voor een Angelsaksisch kwartaalkapitalisme. Publieke kerntaken zijn aan de logica van de markt overgelaten. Typerend zochten de sociaal-democraten een Derde Weg, die de aloude tegenstellingen tussen kapitaal en arbeid en tussen markt en overheid vermijdt. De klassieke linkse tegenstelling werd daarmee opgegeven: arbeid en kapitaal voeren geen strijd, maar werken in elkaars verlengde.

EU-lidstaten kozen niet meer tussen nationale soevereiniteit of een Europees bestuur, maar probeerden orde te scheppen via regels. De politiek koos niet voor het eigen primaat, maar organiseerde eigen machteloosheid. De Europese 3%-norm voor nationale begrotingen was daar het sterkste voorbeeld van. De bezui-

nigen werden steeds gezocht in de onttaking van sociale voorzieningen.

Bedrijven hebben het belang van aandeelhouders vooropgezet; niet langer een trouwe familie van eigenaren maar een internationale schare van beleggers die rendement eisen. Arbeidsverhoudingen moeten sindsdien 'flexibel' zijn. En minder investeringen in ontwikkeling en bijscholing van werknemers hebben op lange termijn een prijs voor de samenleving.

Het kwartaalkapitalisme heeft in enkele decennia als een schimmel het Europese model aangetast. Het lijkt een tegenstelling dat juist de mensen die onzekerheid het hardst voelen, kiezen voor Le Pen, voor Brexit, voor de PVV. Maar het wijst erop dat grote groepen mensen de verwachting hebben verloren dat de Europese politiek verandering kan brengen voor wat betreft hun sociaaleconomische situatie.

Populistisch rechts richt zich op cultuur en identiteit. Dat is electoraal effectief. Maar we moeten de verleiding weerstaan hun discours van verdeeldheid en versplintering te volgen. Het is de klassieke opdracht van links aan te tonen hoe een actieve overheid het verschil kan maken in het leven van mensen, door kapitaal te knechten en de werkende te beschermen. Het vertrouwen in werkgevers moet teruggewonnen worden door de werknemer weer centraal te zetten, niet de aandeelhouder.

Fort Europa lijkt de laatste jaren alleen dichterbij gekomen. Het doembeeld is cultureel, en scherpe sociaaleconomische keuzes zijn nodig om het af te wenden. Die keuzes zullen zich vertalen in hernieuwde spanningen tussen links en rechts, zodat de burger de traditionele partijen niet langer als één pot nat kan beschouwen. We zijn sociaaleconomisch links, of we zijn niet — met zo'n beetje alle Europese sociaal-democratische partijen in zwaar weer is zoveel inmiddels wel duidelijk.

Lessen voor de ledendemocratie uit de lijsttrekkersverkiezing

Tussen 24 november en 8 december konden alle PvdA-leden hun stem laten horen tijdens de interne lijsttrekkersverkiezing. Dit lijkt op het eerste gezicht de ultieme verwezenlijking van ledendemocratie. Maar hebben de leden het echt voor het zeggen?

RUUD KOOLE

Redacteur S&D en hoogleraar politieke wetenschap Universiteit Leiden

Lodewijk Asscher heeft de lijsttrekkersverkiezing bij de PvdA gewonnen: gefeliciteerd! De PvdA gaat met hem als voorman de komende periode in. De partij heeft aldus besloten door middel van een ledenraadpleging. Maar heeft ook de ledendemocratie gewonnen? Ondanks alle retoriek dat 'de leden het bij de PvdA voor het zeggen hebben', zoals het op de PvdA-website staat, kan daar het nodige op worden afgedongen. Teneinde lessen te kunnen trekken en verbeteringen te kunnen aanbrengen, is het zinnig om daar stil bij te staan. Om de gebeurtenissen in de PvdA in perspectief te plaatsen, besteed ik eerst aandacht aan ontwikkelingen elders. Daarna komt de interne partijdemocratie van de PvdA aan de orde, waarvan de laatste lijsttrekkersverkiezing de meest recente uiting is. Een nieuwe doordenking van de interne partijdemocratie lijkt geboden.

Verkiezingen van politieke leiders en interne partijdemocratie

De PvdA organiseerde voor de komende verkiezingen voor de Tweede Kamer als enige partij een interne verkiezing van de lijsttrekker. Alle andere partijen, ook zij die eerder wel

ledenraadplegingen hielden om de lijsttrekker aan te wijzen, deden dat niet. Sterker, alle andere partijen gaan met de zittende politiek leider de verkiezingen van 15 maart 2017 in.

De grote aandacht die dit jaar is uitgegaan naar de *primaries* in de Verenigde Staten, maar ook recentelijk naar die voor de rechtse kandidaat voor de Franse presidentsverkiezingen,¹ zou de indruk kunnen wekken dat competitie in voorverkiezingen de dominante wijze is geworden waarop politieke leiders worden aangewezen. Dat is geenszins het geval. Een recente vergelijkende studie in veertien westerse landen van Cross en Pilet, *The Politics of Party Leadership*, laat zien dat het via interne competitie aanwijzen van politieke leiders weliswaar is toegenomen de laatste twintig jaar, maar dat aanwijzing door de partijtop van één kandidaat met een partijcongres dat de keuze van de leider slechts bevestigt (ook wel 'kroning' genoemd), nog steeds de meest voorkomende manier van leiderschapswisseling is.² Nu betekent competitie nog niet gelijk dat er ook een ledenraadpleging plaatsvindt. In sommige landen wordt de strijd om het leiderschap bijvoorbeeld uitsluitend binnen de parlementaire fractie uitgevochten. Dat zagen we dit jaar

in de Britse *Conservative Party* na het vertrek van David Cameron, waarbij Theresa May uiteindelijk aan het langste eind trok en de leider van die partij en daarmee ook de premier van het land werd. Daar kwam geen partijlid, laat staan kiezer, aan te pas.

Tegelijk met de verschuiving naar meer competitieve aanwijzing van nieuwe politieke leiders vond vaak ook een uitbreiding van het zogeheten selectoraat plaats: de groep mensen die beslist wie de nieuwe politieke leider zal zijn. Het meest exclusieve selectoraat is de situatie waarin de oude leider persoonlijk de nieuwe leider aanwijst. Bij het meest inclusieve selectoraat mogen ook buitenstaanders (niet-partijleden) de keuze van een politiek leider van een partij meebepalen. Er zijn allerlei tussenvormen en er kan verschil bestaan tussen de formele bevoegdheden en de feitelijke situatie. Wanneer het partijcongres slechts kan applaudisseren voor een door de partijtop aangewezen kandidaat, bestaat het selectoraat formeel uit de congresleden, maar feitelijk uit een heel kleine kring, misschien wel alleen de vertrekkende leider. Die laatste situatie bestaat niet alleen in verre landen of in het verre verleden (in de Mexicaanse PRI heet dat de *dedazo*, de 'vingerwijzing' door de vertrekkende president), maar komt feitelijk ook veel dichterbij voor. Was Joop den Uyl in de praktijk niet doorslaggevend bij de aanwijzing van Wim Kok als nieuwe politieke leider van de PvdA in 1985³ en gold datzelfde niet toen Hans van Mierlo zijn opvolger als D66-leider in mei 1997 aankondigde met: 'Het is een meisje geworden en wij noemen haar Els'?⁴

De verschuiving naar een inclusiever selectoraat in verschillende westerse landen kan daarom zijn ingegeven door de oprechte wens om partijleden een grotere stem te geven in de interne partijdemocratie. Deze democratisering is zo een zelfstandig doel. Het gevaar van kliekvorming door een *dedazo* of door besluitvorming in zeer kleine kring, wordt ermee tegengegaan.

Daarnaast worden in de wetenschappelijk literatuur ook andere overwegingen geop-

perd. Het toekennen door de partijtop van meer formele bevoegdheden aan de gewone partijleden zou een manier zijn om het radicale middenkader te omzeilen, en daardoor de feitelijke positie van de partijtop versterken en de interne partijdemocratie juist verzwakken.⁵ Interne partijdemocratie bestaat bij de gratie van de mogelijkheid om interne oppositie te organiseren. Die interne oppositie hoeft er niet te zijn, maar moet wel mogelijk zijn. Dat betekent dat partijleden goed en tijdig geïnformeerd dienen te worden en in de gelegenheid zijn om elkaar te ontmoeten, met elkaar te overleggen en zo nodig met elkaar af te spreken om zich georganiseerd te verzetten tegen de lijn van de partijtop. Het weghalen van bevoegdheden bij georganiseerde interne verbanden (bijvoorbeeld door een partijcongres bestaande uit afgevaardigden van de lokale afdelingen) en deze in handen leggen van een geatomiseerd ledenbestand, maakt het organiseren van interne oppositie een slag moeilijker. Dit geldt a fortiori bij het uitbreiden van bevoegdheden naar niet-partijleden. Ook wanneer het versterken van de partijtop niet het vooropgezette doel was, is het mogelijk wel een onbedoeld effect van zogeheten democratisering.

In de literatuur worden nog andere beoelde en onbedoelde effecten van democratiseringsmaatregelen gemeld. Bovengenoemde studie van Cross en Pilet naar de selectie van politieke leiders onderzoekt daar een aantal van. Het verbaast niet echt dat de meeste leiders terugtreden na een slecht verkiezingsresultaat; wel dat partijen politieke leiders die slechte verkiezingsresultaten op hun naam schrijven strenger straffen dan dat zij electoraal succesvolle leiders waarderen. Dit onderstreept volgens de onderzoekers het idee dat partijen de electorale functie van politieke leiders van groot belang achten: 'perform poorly and the pressure to leave is on'.⁶

Een andere conclusie gaat over het veronderstelde gunstige effect van een leiderschapswissel op het electoraal vermogen van een partij. Dat effect is slechts van korte

duur, als het er al is. Het positieve kortetermijneffect wordt waarschijnlijk veroorzaakt door verhoogde media-aandacht voor een leiderschapsstrijd. Die aandacht is groter bij ledenraadplegingen dan bij andere vormen van competitie, omdat zij langer duren en het beeld kunnen vestigen van een open selectieproces.⁷ Maar dan nog duurt het effect hoogstens een paar maanden. Wat dit betreft is de tijd tussen het slot van de ledenraadpleging in de PvdA en de komende verkiezingen (drie maanden) misschien net niet te lang voor een eventueel positief effect.

De leider wordt door leden harder afgerekend op een tegenvallend verkiezingsresultaat dan door een kleiner selectoraat

Interessant is tevens de bevinding dat het 'politieke leven' van een politiek leider die door middel van een ledenraadpleging wordt aangewezen aanzienlijk korter is dan van een leider die door een beperktere kring wordt geselecteerd.⁸ Dit druist tegen de verwachting in. De verwachting was dat een door de brede kring van alle partijleden aangewezen politiek leider een grotere legitimiteit zou hebben en daardoor ook steviger in het zadel zou zitten. Dat mag wellicht zo zijn voor de periode van zijn of haar mandaat,⁹ maar als het einde daarvan gekomen is de kans groter dat een nieuwe ledenraadpleging dit mandaat niet verlengt; groter althans dan wanneer selectie van de politiek leider in een kleinere groep plaatsvindt. Rechtstreekse verkiezing van de leider door de leden draagt dus het risico in zich van snelle leiderschapswisselingen bij electorale tegenslagen. Leden lijken de politiek leider namelijk harder af te rekenen op een tegenvallend verkiezingsresultaat dan

een kleiner selectoraat doet. De nederlaag van Samsom in de recente strijd om het lijsttrekkerschap past in dit beeld.

Ander recent internationaal vergelijkend onderzoek trekt de interne partijdemocratie breder dan alleen de selectie van de politieke leider en kijkt ook naar de vaststelling van het verkiezingsprogramma, de opstelling van de kandidatenlijst en andere interne besluitvorming. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen op bijeenkomsten gebaseerde interne partijdemocratie (AIPD) en 'plebiscitaire' interne partijdemocratie (PIPD).¹⁰ Bij de AIPD scoort Nederland hoger dan bij de PIPD. De reden hiervoor is dat interne partijdemocratie via afdelingsvergaderingen, regionale bijeenkomsten en partijcongressen bij vrijwel alle partijen aanwezig is, maar dat interne partijdemocratie waarbij partijleden rechtstreeks, dus zonder tussenkomst van dergelijke bijeenkomsten, op basis van *one man, one vote* mee mogen beslissen, minder wijdverspreid is. Opvallend is dat wanneer partijfamilies met elkaar worden vergeleken, PIPD het meest voorkomt bij de sociaal-democratische partijen en het minst bij links-socialistische partijen en extreem-rechtse partijen.¹¹ Deze laatste partijen, die meer dan gemiddeld roepen om directe democratie in de nationale politiek, zijn het meest terughoudend bij de introductie van vergelijkbare instrumenten in de eigen organisatie.¹²

Het onderscheid tussen AIPD en PIPD is van belang omdat het conceptueel om twee verschillende visies op democratie gaat. Soms wordt nogal gemakkelijk gesteld dat directe democratie 'democratischer' is dan minder rechtstreekse democratie. Dat hoeft niet altijd het geval te zijn. Het verschil tussen ontmoetingsdemocratie (AIPD) en plebiscitaire democratie (PIPD) is dat bij de eerste besluitvorming plaatsvindt in bijeenkomsten, waarbij de deelnemers voorstellen bespreken (deliberatie) en vervolgens een besluit nemen, terwijl de tweede zich beperkt tot het nemen van een besluit. Dat is kwalitatief een groot verschil. Wanneer men deliberatie als onlosmakelijk

onderdeel van democratie beschouwt (democratie is niet alleen stemmen, maar ook overtuigen en overtuigd worden), dan is plebiscitaire (directe) democratie juist minder democratisch.¹³ Dat sociaal-democratische partijen relatief hoog scoren op de PIPD-index is in dit perspectief geen pré.

Anderzijds vereist actieve deelname aan deliberatie nogal wat vaardigheden en tijd, die niet iedereen in gelijke mate voorhanden heeft. Grote nadruk op deliberatie kan dan verkeren in verminderde representativiteit van de deelnemers aan het debat: hoogopgeleiden met tijd domineren de discussies. Vroeger werden die in Nederland wel de 'logocraten' of de 'nieuwe vrijgestelden' genoemd; tegenwoordig spreekt men van 'diplomademocratie'.¹⁴

De waarde van interne partijdemocratie wordt doorgaans toegeschreven aan de mogelijkheid van de participanten tot zelfontplooiing (eerdergenoemd zelfstandig doel van democratisering), het bevorderen van een democratische politieke cultuur en een verhoogde legitimiteit van 'party government', waardoor zij bijdraagt aan de kwaliteit van de democratie in het algemeen.¹⁵ Daarnaast worden door partijen bij pogingen tot interne 'democratisering' soms ook andere (secundaire) doelen nagestreefd, zoals het vergroten het zichtbaarheid van de partij onder het grotere publiek en als mogelijk gevolg daarvan betere electorale resultaten.

Hierboven is echter aangegeven dat er beoelde en onbedoelde effecten van pogingen tot 'democratisering' kunnen zijn die feitelijk de interne democratie verzwakken. Nieuw is dit fenomeen niet. Begin twintigste eeuw al sprak Robert Michels over de 'Ijzeren wet van de oligarchie', waarmee hij bedoelde dat (partij)organisaties, ook formeel democratische, van nature neigen tot dominantie door de (partij)top.¹⁶ Die tendens naar oligarchisering gaat tegenwoordig schuil achter de term 'presidentialisering'.¹⁷ En die kan weer worden gestimuleerd door op het eerste gezicht 'democratische' maatregelen, waarbij leden en

soms zelfs niet-leden formeel meer bevoegdheden krijgen.

Wanneer deze 'democratische' maatregelen niet zijn ingebed in een systeem van *checks and balances* in de partij, kunnen zij juist bijdragen aan minder democratie. Veel politieke macht is dan geconcentreerd in de handen van de politiek leider, die zich beroept op het van de leden gekregen mandaat. Zonder tegenwicht kan die politieke macht ontaarden in minder interne democratie. Maar wanneer bijvoorbeeld een partijbestuur, dat zich ook kan baseren op een mandaat van de leden, zich nadrukkelijk zelfstandig opstelt ten opzichte van de politiek leider, ontstaat een balans die juist ruimte creëert voor interne democratie, ook voor ledenraadplegingen.¹⁸

Macht en tegenmacht zijn daarom essentieel voor het goed functioneren van een democratie; dat geldt evengoed voor de interne democratie van een politieke partij.

Eerdere ledenraadplegingen in de PvdA

De PvdA hield haar eerste lijsttrekkersverkiezing in 2002. Na de enorme nederlaag bij de 'Fortuyn-verkiezingen' in mei 2002 vond dat najaar een ledenraadpleging plaats, waaruit Wouter Bos naar voren kwam als winnaar. Ook in dit geval vond dus een leiderschapswisseling plaats na een electorale nederlaag. Die wisseling kwam echter niet in eerste instantie door een interne competitie. Ad Melkert, die nog op klassieke wijze lijsttrekker was geworden, werd niet in een interne competitie verslagen, maar trad al op de avond van de verkiezingen van mei 2002 terug. De partij zat zonder politiek leider.

Normaal gesproken zou bij een tussentijds terugtreden van de fractievoorzitter de fractie zelf iemand anders uit haar midden tot voorzitter aanwijzen, maar omdat bij deze verkiezingsdreun de post van politiek leider al vacant kwam op de dag van de verkiezingen, wist het partijbestuur te bewerkstelligen dat ook de partij als ledenorganisatie daarbij op een of andere manier zou worden betrok-

ken. Immers, de door de partij aangewezen lijsttrekker werd altijd door de fractie tot voorzitter benoemd. Nu de hele parlementaire periode nog een aanvang moest nemen, lag het voor de hand om de partijorganisatie opnieuw te betrekken bij het aanwijzen van de politiek leider. Na de nodige interne strijd werd besloten tot een ledenraadpleging.¹⁹ Jeltje van Nieuwenhoven was bereid het fractievoorzitterschap op zich te nemen totdat beslist zou zijn wie voortaan de politieke kar zou gaan trekken.

Het partijbestuur besloot leden door ledenraadpleging meer invloed te geven bij het kiezen van een politiek leider

Het ging aanvankelijk nog niet om de verkiezing van een lijsttrekker. Er waren immers geen verkiezingen in het vooruitzicht. Daarom ging de eerste ledenraadpleging voorlopig over de 'politiek leider'.²⁰ Bovendien was het reservoir waaruit kandidaten konden worden gerekruteerd klein. Alleen leden van de Tweede Kamerfractie konden zich kandidaat stellen. Je kunt nu eenmaal niet op een zolderkamertje politiek leider zitten wezen. Daar hoort een plaats in de fractie of het kabinet bij. Wouter Bos en Klaas de Vries stelden zich kandidaat en begonnen hun campagne, maar toen het eerste kabinet-Balkenende in oktober 2002 viel, werden nieuwe verkiezingen uitgeschreven. De ledenraadpleging werd daarom alsnog opengesteld voor alle leden. Uiteindelijk deden, behalve Wouter Bos en Klaas de Vries, ook Jeltje van Nieuwenhoven en Jouke de Vries mee aan de strijd, die nu ging om het lijsttrekkerschap. Bos won deze met 60% van de uitgebrachte stemmen (28%-punt meer dan de nummer twee, Jeltje van Nieuwenhoven) bij een opkomst van ruim 54%.

Tot de ledenraadpleging was door het partijbestuur besloten om de leden meer invloed te geven op het proces van de selectie van de politiek leider. Aan de Nederlandse variant van de *dedazo* (Den Uyl wijst Kok aan, Kok wijst Melkert aan en het partijcongres kan niet anders dan die keuzes bevestigen) kwam hiermee een (voorlopig) einde. Overwegingen om de partij beter te positioneren voor de aanstaande verkiezingen speelden niet; die verkiezingen waren immers niet in zicht toen dat besluit viel. Wel hoopte het partijbestuur dat een ledenraadpleging als 'bijvangst' zou bijdragen aan het revitaliseren van de partij na de electorale dreun. Toen er plots toch verkiezingen in het vooruitzicht kwamen, zou de ledenraadpleging als onderdeel van een bredere 'publieke interventie' kunnen bevorderen dat ook het publieke imago van de partij in positieve zin zou worden bijgesteld.²¹ De partij zou zo de kiezers kunnen laten zien dat er lessen waren getrokken uit de grote nederlaag van 15 mei 2002. Het dagblad *Trouw* meldde later dat dit was gelukt: 'De PvdA verdient een aparte pluim voor deze ledenraadpleging. Partijen hebben alleen nog toekomst als de leden serieus worden genomen en op zaken als de keuze van de leider directe invloed krijgen. De PvdA heeft ook die boodschap van 15 mei goed verstaan'.²² Toen de verkiezingen van januari 2003 vervolgens succes brachten en de PvdA het grote verlies van 15 mei 2002 vrijwel volledig goedmaakte, werd het instrument van de ledenraadpleging ook door andere partijen in Nederland ingevoerd. Goed voorbeeld doet goed volgen.²³ Sinds 2002 werden interne verkiezingen van lijsttrekkers bij Tweede Kamerverkiezingen ook gehouden bij D66 (2006), VVD (2006), GroenLinks (2012) en CDA (2012).²⁴ De PvdA is de enige Nederlandse partij die drie keer een interne verkiezing van de politiek leider organiseerde.

In 2006 stelde zittend politiek leider Wouter Bos zich als enige kandidaat voor het lijsttrekkerschap en werd er dus geen ledenraadpleging gehouden. Ook in andere Nederlandse politieke partijen die over het instrument van

de ledenraadpleging beschikken, geldt dat die niet worden gehouden wanneer er slechts één kandidaat is. Dat ligt voor de hand: wanneer een zittend leider zelf door wil en er zich geen uitdager meldt die een andere koers wil varen, ligt een interne verkiezing niet voor de hand. Er moet immers iets te kiezen zijn. Dat verklaart ook in belangrijke mate het gegeven dat er in 2016 in de andere Nederlandse politieke partijen geen verkiezingen van lijsttrekkers plaatsvonden.

In 2010 vond in de PvdA een wisseling van de wacht plaats van Bos naar Cohen. Er werd echter geen ledenraadpleging gehouden, ook al stonden er verkiezingen voor de deur. Het kabinet-Balkende-Bos was op 20 februari 2010 gevallen over de kwestie van de militaire missie in Uruzgan. Een week later maakte Bos bekend dat hij zich terug zou trekken uit de politiek. Nog dezelfde dag maakte Job Cohen zijn kandidatuur bekend. Achteraf bleek dat deze mogelijkheid drie jaar lang door Bos was voorbereid.²⁵ De Nederlandse *dedazo* leek weer in ere hersteld (Bos wijst Cohen aan), zij het dat de mogelijkheid bestond dat een andere kandidaat Cohen zou uitdagen, omdat de uiterste datum van kandidaatstelling ruim een week later lag. Gegeven de ‘Cohenmanie’ die op de aankondiging volgde (en de zeer geringe tijd die nog restte), verbaast het niet dat er zich geen uitdager meldde.

De situatie in 2012 was weer anders. Cohen was in februari dat jaar, na een interne crisis in de Tweede Kamerfractie, teruggetreden als politiek leider. Het partijbestuur besloot tot het houden van een ledenraadpleging, terwijl er geen verkiezingen in aantocht waren. Net als in de eerste fase van de interne verkiezing in 2002, was het reservoir van mogelijke kandidaten beperkt tot de leden van de Tweede Kamerfractie. Maar anders dan in 2002 vond deze wisseling plaats halverwege de parlementaire periode. Een ledenraadpleging had helemaal niet gehouden hoeven te worden: bij tussentijds terugtreden zou de fractie zelf moeten beslissen wie haar voorzitter wordt voor de resterende periode. In de aanloop

naar de volgende verkiezing kan dan alsnog een interne lijsttrekkersverkiezing plaatsvinden. Het partijbestuur koos anders. De argumentatie dat hiermee de ledeninvloed wordt vergroot, geldt echter slechts het actieve kiesrecht in de partij. Inderdaad mochten leden in het voorjaar van 2012 bepalen wie van de vijf kandidaten de nieuwe politieke leider zou worden. Daar staat tegenover dat het passieve kiesrecht beperkt bleef tot de zittende Kamerleden. En dat is een enorme beperking.

In 2000 overheerste de Tweede Kamerfractie de interne politieke verhoudingen

In 2002 was daar aanvankelijk bij uitzondering voor gekozen, omdat de enkele maanden eerder door de partij aangewezen lijsttrekker (Melkert) zich reeds op de dag van de verkiezing terugtrok. Zoals in de meeste Nederlandse politieke partijen overheerste de Tweede Kamerfractie de interne politieke verhoudingen. Gesproken werd wel over een ‘fractiocratie’.²⁶ Ten tijde van de Paarse kabinetten was die dominantie binnen de PvdA nog eens versterkt. Het meer in evenwicht brengen van de interne verhoudingen was een belangrijk element geweest in de strijd om het partijvoorzitterschap in 2001. De ‘public face’ van de partij en de partijorganisatie mochten niet te zeer samenvallen. Door de leden aan het begin van de parlementaire periode invloed te geven op de keuze van de nieuwe politiek leider, werd gepoogd aan dat evenwicht bij te dragen. Door het ‘geluk’ van de val van het kabinet-Balkenende I kon die eerste ledenraadpleging in 2002 toch nog worden opgebroken.

In 2012, halverwege de parlementaire periode, bestond die uitzonderingssituatie niet. Toch werd een ledenraadpleging gehouden.

Diederik Samsom won deze. Bijna 69% van de leden bracht een stem uit; Samsom kreeg 54% van de uitgebrachte stemmen (22% meer dan de nummer twee, Ronald Plasterk). Toen ruim een maand later het kabinet-Rutte I onverwacht viel omdat Wilders zich terugtrok uit de gedoogconstructie, stelde Samsom zich kandidaat voor het lijsttrekkerschap. Er meldden zich geen tegenkandidaten. Zo snel na de ledenraadpleging van maart een nieuwe interne strijd organiseren, lag ook niet voor de hand. Het betekende wel dat de uitsluiting van kandidaten van buiten de fractie hiermee bevestigd werd. Indien Samsom zonder ledenraadpleging door de fractie tussentijds tot voorzitter benoemd was geweest, en er voor de verkiezing wel een ledenraadpleging zou zijn gehouden, dan had de kans bestaan op deelname van getalenteerde kandidaten van buiten de fractie. Het selectieproces zou opener zijn geweest.

Met Samsom als lijsttrekker won de PvdA 38 zetels. Net als Wouter Bos in 2003 deed hij dat vanuit de oppositie als 'new kid on the block' in een sterke campagne. Na de campagne besloot Samsom al heel snel om met de VVD, waartegen hij zich in de campagne juist had afgezet, samen een regering te vormen.

De 'presidentialisering' van de PvdA

In de aanloop naar de verkiezingen van 15 maart 2017 vond opnieuw een interne strijd om het politiek leiderschap plaats. Voordat het zover was, waren de interne verhoudingen in de partij opnieuw veranderd. De balans tussen externe partijorganisatie en Tweede Kamerfractie was weer ten gunste van de laatste verschoven, en ging gepaard met een concentratie van de macht in handen van (een kleine kring rond) de politiek leider. De PvdA beweegt zich in de richting van 'presidentialisering' van de interne verhoudingen, zoals de nieuwe vorm van oligarchisering wel wordt aangeduid in de literatuur.²⁷ Tegelijkertijd werd in deze periode veelvuldig gesproken van verdere democratisering van de partij. Deze paradox is inderdaad schijn, omdat het

een het ander kan versterken. Enkele voorbeelden mogen dit illustreren.

Zoals hierboven aangegeven, is voor de interne partijdemocratie de aanwezigheid van checks and balances van groot belang. De positie van het partijbestuur lijkt de laatste jaren echter zwakker te zijn geworden. Veel zaken die eerder in het partijbestuur op het partijbureau werden besproken en besloten, waar de Haagse politici getalsmatig in de minderheid waren, zijn onderwerp van overleg gemaakt in een 'strategisch beraad' in Den Haag, waar de Haagse top domineert. Het wekt geen verbazing dat de partijvoorzitter dan gekscherend 'secretaris-generaal' wordt genoemd.²⁸

Binnen de fractie heeft de fractievoorzitter vanzelfsprekend een leidende functie. De neiging om zich met een klein aantal getrouwen te omgeven is echter groot. 'Groupthink' ligt op de loer. Samsom heeft in de zomer van 2016 aangegeven dat hij bij de kabinetsformatie van 2012 de fractie te weinig heeft meegenomen in het proces: 'Ik had de fractie meer moeten bijstaan in het opkomen uit een embryonale fase. Ik had Kamerleden meer moeten coachen, meer een team moeten smeden. Uit de fractie is niet gehaald wat erin zat. Ik heb de couveusebaby verwaarloosd.'²⁹

De kabinetsformatie van 2012, waarin de leden van de fractie bijzonder weinig tijd (een paar uur) kregen om het resultaat van de formatie te kunnen lezen alvorens het te bespreken in de fractie, is vanaf het begin onderwerp van kritiek geweest in de partij. De snelle keuze voor de VVD, waartegen Samsom zich in de campagne nog sterk had afgezet, en het resultaat dat in een snelle formatie was bereikt, hebben een groot deel van de achterban nooit kunnen overtuigen.

Toch heeft het partijcongres zijn akkoord gegeven aan het regeerakkoord. Dat is door de partijleiding daarna vaak als argument gehanteerd om kritiek op onderdelen daarvan te smoren. Het zou goed zijn dit hele proces nog eens te doordenken.

De instemming van een partijcongres met een regeerakkoord mag niet worden uitge-

legd als het akkoord zijn met alle onderdelen. Wanneer het partijcongres stemt over een regeerakkoord, beantwoordt het de vraag: 'Mag de Tweede Kamerfractie instemmen met het akkoord?' Het gaat er dus om of de door de fractie gemaakte afweging die leidde tot het voorstel om in te stemmen met het akkoord door het congres gebillijkt wordt of niet. Daarbij moet het partijcongres ervan uit kunnen gaan dat de Tweede Kamerfractie de ruimte heeft gekregen die afweging op zorgvuldige wijze te maken. De gang van zaken in 2012 laat zien dat hier verbetering nodig is.

Als het partijcongres zich akkoord verklaart met die afweging, staat overigens niets in de weg om de fractie te vragen zich in te zetten voor een aanscherping of wijziging van het akkoord op een enkel zeer aangelegen punt. Indien de fractie erin slaagt de coalitiepartner daarin mee te krijgen, is het akkoord op dat punt gewijzigd; zo niet, dan geldt het akkoord. Daarom was het ook niet vreemd dat op hetzelfde congres over het regeerakkoord een motie werd aangenomen die stelde dat de strafbaarstelling van illegalen, die was overgenomen uit het vorige regeerakkoord van de gedoogcoalitie van CDA, VVD en PVV, indruiste tegen de beginselen van de sociaal-democratie. Korte tijd later bleek dat akkoord op verzoek van de VVD wel aangepast te kunnen worden op het punt van de ziektekostenpremie.

De partij bleef aandringen. Het PvdA-congres van april 2013 riep de fractie en haar voorzitter vrijwel unaniem op om zich in te zetten om het strafbaar stellen van illegalen uit het regeerakkoord te schrappen. De reactie van fractievoorzitter Samsom getuigde van weinig begrip voor de interne partijdemocratie: hij zei niets met de motie te zullen doen, omdat hij zich gebonden achtte aan het regeerakkoord. Hij had natuurlijk moeten zeggen dat hij de congressuitspraak serieus nam en zijn best zou doen om die te verwezenlijken, zonder garanties te geven. Door de grote consternatie die Samsoms uitspraak teweegbracht, besloot het partijbestuur vervolgens – op verzoek van Samsom – hierover een ledenraad

te organiseren. Op dat moment ging het mis met de ledendemocratie. Verder spreken kan natuurlijk altijd, maar het partijbestuur had pal moeten staan voor de congressuitspraak en niet moeten meewerken aan het bijeenroepen van een ledenraad met als doel een de partijtop onwelgevallige congressuitspraak weg te masseren. Onder veel druk kwam er een uitspraak van de ledenraad over hetzelfde onderwerp, waarmee de indruk werd gewekt dat de congressuitspraak van de baan was (quod non) en vervangen door een afgezwakte versie. Het beeld in de pers was dat Samsom erin geslaagd was de weerstand in de partij te breken.³⁰ Voorspelbaar was echter dat het chagrijn in de partij over de gang van zaken bleef bestaan.

De pijn voor de interne democratie ligt bij deze gebeurtenis niet in de eerste plaats bij de fractievoorzitter die zich uit een netelige situatie probeerde te redden, maar vooral in het gebrek aan tegenwicht die de partij op het juiste democratische spoor hield. Partijvoorzitter Hans Spekman en zijn bestuur hadden deze verrommeling van de interne partijdemocratie moeten tegenhouden. Te zeer traden fractievoorzitter en partijvoorzitter als eenheid op, waar zij in het belang van de partij juist veel meer hun onderscheiden verantwoordelijkheden hadden moeten nemen.

Dat bleek een patroon te zijn de afgelopen jaren. Herhaaldelijk is in de pers benadrukt dat de 'vier mannen aan de top' (Samsom, Spekman, Dijsselbloem en Asscher) hadden afgesproken elkaar niet los te laten, teneinde het kabinet met de VVD overeind te houden.³¹ Dat Asscher en Dijsselbloem als ministers het kabinetsbeleid verdedigen past bij hun ministerschap; zij dragen er dan ook verantwoordelijkheid voor. Samsom ging als politiek leider in de Kamer zitten om het eigen PvdA-geluid te laten horen. Als architect en verdediger van het regeerakkoord kwam dat niet echt uit de verf. Het noodzakelijke tegenwicht had dus van het partijbestuur moeten komen, maar op een groot gevoel voor intern-constitutionele verhoudingen kon de partijvoorzitter niet worden betrap.

Teloorgang van de ontmoetingsdemocratie

Niettemin werd er in die jaren gewerkt aan vernieuwing van de ledendemocratie. Eind 2012 had de commissie Ledendemocratie, onder voorzitterschap van Han Noten, het rapport *Tussen leden en leiders* opgesteld, dat de basis werd voor besluitvorming over dit onderwerp op het partijcongres van april 2013. Het rapport stelde terecht een aantal zwakke plekken in de interne organisatie vast, maar in plaats van een poging deze te versterken, koos

In het belang van de leden werd de mening van de leden genegeerd!

het voor de vlucht naar voren. Op basis van een enquête-onderzoek onder de partijleden werd geconstateerd dat er te weinig inspraak en tegenspraak was, dat vernieuwingen als de ledenraad niet altijd begrepen werden en dat 'traditionele geledingen als gewestvergaderingen en congres al snel worden ervaren als saai en tandoos'. Tegelijk werd gesteld dat het 'een valkuil (is) om de vernieuwing van de ledendemocratie te funderen op de opvattingen en voorkeuren van de huidige actieve leden', die in grote meerderheid het enquêteformulier hadden ingevuld.³² In het belang van de leden werd de mening van de leden genegeerd! Zonder grondige analyse werd gekozen voor een richting die de ontmoetingsdemocratie zou ondermijnen ten gunste van de plebiscitaire democratie. Het noodzakelijke evenwicht daartussen raakte uit het zicht.

Bij belangrijke besluiten (van kandidatenlijsten, verkiezingsprogramma's, congresresoluties en de vraag over het wel of niet deelnemen aan een regering) zouden alle leden voortaan 'waar mogelijk' 'realtime online' moeten kunnen stemmen.³³ De 'eenheid van

inhoud, plaats en tijd' moest worden ontkoppeld. De commissie pleitte weliswaar tevens voor 'nieuwe collectiviteiten' om de mogelijkheid van het organiseren van tegenmacht te bevorderen, maar dat werd vervolgens vertaald in strengere eisen voor het indienen van moties en amendementen, en die nieuwe collectiviteiten bestaan slechts digitaal. Niet de overtuigingskracht van het argument, maar de macht van het getal kreeg prioriteit.

De positie van de lokale afdeling, waaraan in *Tussen leden en leiders* nauwelijks aandacht was besteed, werd verder ondergraven in plaats van versterkt. De noodzaak om elkaar in eigen afdeling (of geweest of andere organisatie) te ontmoeten en met elkaar te beraadslagen over hoe en met welke tekst het congres het best kon worden overtuigd verdween immers. Een geheel nieuw systeem werd ontwikkeld. Momenteel, in voorbereiding op het verkiezingscongres van januari 2017, kunnen partijleden via een digitale LedenKamer thuis vanachter hun computer hun inbreng proberen te leveren. Het nieuwe systeem is behalve onpersoonlijk ook tamelijk ingewikkeld. Het maakt het organiseren van tegenmacht eerder moeilijker dan makkelijker.

Hoe goed de intenties ook mogen zijn geweest, de ledendemocratie lijkt erdoor verzwakt. Vanaf het begin is er op de voorstellen van de commissie-Noten fundamentele kritiek geleverd, waar niets mee is gedaan.³⁴ Dat versterkt de indruk dat het belang van de plannen veel meer lag in het bevorderen van het *beeld* van een open partij dan dat het daadwerkelijk de *ledendemocratie* beoogde te stimuleren.

Lijsttrekkersverkiezing van 2016

De ledenraadpleging van 2016 vond plaats onder een ongunstig gesternte. De PvdA had inmiddels drie grote verkiezingsnederlagen achter de rug: bij de verkiezingen voor de gemeenteraden (maart 2014), het Europees Parlement (mei 2014) en de Provinciale Staten (maart 2015). In de peilingen stond de partij

daarna stabiel op nog geen derde van het verkiezingsresultaat bij de Tweede Kamerverkiezingen in 2012. Voor een deel kan dat aan ontwikkelingen worden toegeschreven die de sociaal-democratie ook internationaal treffen. De modernisering en internationalisering van de samenleving zijn niet voor iedereen even gemakkelijk bij te benen. Juist de traditionele achterban van de sociaal-democratie wordt daarmee geconfronteerd. Daar kwam de financiële crisis vanaf 2008 nog eens bovenop. Ook de middenklasse werd toen geconfronteerd met toegenomen onzekerheid. Omdat juist van de sociaal-democratie wordt verwacht dat zij zich inzet voor de bestaanszekerheid van mensen, en zij niet in staat was die te bieden, kwam zij onder vuur te liggen.

De PvdA versterkte die kritiek nog eens door in 2012 na de verkiezingen plots te kiezen voor een coalitie met de VVD op basis van een regeerakkoord waarin forse bezuinigingen waren opgenomen. Grote delen van de achterban bleven moeite houden met die keuze.³⁵ De signalen die de kiezers via de verkiezingen daarna afgaven, werden niet gebruikt om zichtbaar op een aantal fundamentele punten tot bijstelling van beleid te komen of ten minste te erkennen dat een aantal gemaakte keuzes (zoals de combinatie van de grote decentralisaties in het sociale domein met forse bezuinigingen) onjuist was. Kiezers voelden zich zo niet serieus genomen. Juist een dergelijke erkenning zou kiezers waarschijnlijk ook ontvankelijker hebben gemaakt voor de resultaten die de PvdA in het kabinet wél had weten te bereiken.

In plaats van een voor kiezers zichtbare bijstelling van de inhoudelijk koers van de fractie³⁶ werd gezocht naar andere middelen om het gebutste imago van de partij en haar leider op te poetsen. Een lijsttrekkersverkiezing werd als een dergelijk middel gezien. Dat is risicovol. Zoals hierboven uiteengezet, is het primaire doel van een lijsttrekkersverkiezing het geven van invloed aan de leden bij de aanwijzing van de komende politiek leider. Het opvijzelen van het imago van politiek leider

en/of partij is hoogstens bijvangst, en ook nog zeer onzeker. Om die reden alleen moet je het niet doen, omdat de kans op teleurstelling dan groot is.

In 2016 gold natuurlijk ook de primaire reden en daarom was het goed dat een ledenraadpleging werd gehouden. Maar secundaire doelen werden wel heel belangrijk. Samsom wilde door middel van strijd in een ledenraadpleging zijn eigen positie verstevigen in aanloop naar de echte verkiezingen. Het partijbestuur hoopte op electorale reuring die de zichtbaarheid van de partij zou vergroten en op extra nieuwe leden.³⁷ Of zoals *NRC Handelsblad* schreef: 'Het idee achter de verkiezing is: positieve media-aandacht, stijgende peilingen en een geloofwaardig mandaat voor de lijsttrekker.'³⁸ Ledenraadpleging niet als doel, maar als middel.

De strijd werd uiteindelijk uitgevochten tussen Samsom en Asscher. Drie andere potentiële kandidaten waren inmiddels van het toneel verdwenen. Twee van hen, Pelle Oosting en Gerard Bosman, waren door het partijbestuur niet geschikt bevonden voor het lijsttrekkerschap. Het partijbestuur volgde hier het advies van de adviescommissie kandidaatstelling. Op haar beurt baseerde die zich weer op de profielschets, waarin nationale en internationale ervaring als vereisten waren geformuleerd. Dit past tegenwoordig binnen de regels,³⁹ maar is te betreuren vanuit het standpunt van ledendemocratie. De invoering van het ledenreferendum in 2002 was bedoeld om te voorkomen dat een kleine kring aan de top van de partij bepaalt wie de nieuwe politieke leider wordt. In plaats van een 'zeef aan de top' werd gekozen voor een 'zeef van onderop': de kandidaat moet een bepaald aantal ondersteuningsverklaringen van partijleden kunnen overleggen. Door later in de statuten een eis van geschiktheid op te nemen, die door het partijbestuur moet worden vastgesteld, is de zeef aan de top weer terug.⁴⁰ Het toont gebrek aan vertrouwen in het beoordelingsvermogen van de partijleden. Natuurlijk mag je de lat hoog leggen bij lijsttrekkersverkiezingen

door een substantieel aantal ondersteuningsverklaringen te eisen, die wellicht 'uniek' en 'publiek' zouden moeten zijn (elk partijlid mag slechts één kandidaat ondersteunen en doet dat in alle openbaarheid). En desnoods kan het partijbestuur (of een commissie) aan de hand van een profielschets bepalen of een kandidaat over een minimale geschiktheid beschikt. Die opvatting van het partijbestuur kan voor een kandidaat reden zijn zich terug te trekken; doet hij of zij dat niet, dan wordt de opvatting van het partijbestuur als advies

Het partijbestuur heeft de grenzen van de reglementen opgezocht door het mogelijk te maken om lid te worden en binnen 24 uur stemrecht te verkrijgen

aan de leden bekendgemaakt, die aldus geïnformeerd vervolgens in de ledenraadpleging beslissen.⁴¹ Dan blijven de leden aan zet en wordt 'heroligarchisering' voorkomen.

Ook Jacques Monasch deed uiteindelijk niet mee. Hij trok zich terug, stapte uit fractie en partij, bleef zitten in de Tweede Kamer en richtte korte tijd later een eigen politieke partij op. Daar zouden we het bij kunnen laten, ware het niet dat ook hieruit enige lessen voor de toekomst kunnen worden getrokken. Tevoren had Monasch kritiek geuit op het partijbestuur, op met name twee punten: de invloed van de door de leden gekozen lijsttrekker op het concept-verkiezingsprogramma en het niet-invoeren van de mogelijkheid om niet-partijleden te laten stemmen in de lijsttrekkersverkiezingen.

Wat het eerste betreft had Monasch een punt, al overvroeg hij. In de reglementen van de PvdA (art. 8.8.1) staat vermeld: 'De lijsttrek-

ker is bevoegd het partijbestuur te adviseren over het ontwerpverkiezingsprogramma en de samenstelling van de ontwerp-kandidatenlijst voordat deze worden vastgesteld'. Dat vereist dat een ledenraadpleging enerzijds en de voorbereiding van het concept-programma (en de concept-lijst) anderzijds zodanig op elkaar worden afgestemd dat de door de leden aangewezen lijsttrekker zich nog moet kunnen uitspreken over het concept-programma voordat het door het partijbestuur wordt vastgesteld en de partij wordt ingestuurd. Door dit na te laten handelde het partijbestuur in strijd met de reglementen. De redenering dat de lijsttrekker net als elk ander lid een amendement kan indienen – waarover het congres beslist onder het motto: bij ons zijn de leden de baas! – gaat niet op.⁴² Deze bepaling is in het reglement opgenomen om recht te doen aan het feit dat de zojuist verkozen lijsttrekker een mandaat van de leden heeft gekregen. Door dit te negeren, wordt de leden juist tekortgedaan.⁴³ Een volgende keer zou dit moeten worden voorkomen.

Bij het tweede punt over het toelaten van niet-partijleden handelde het partijbestuur wel conform de reglementen. Daarin staat dat alleen partijleden met stemrechten aan ledenraadplegingen kunnen deelnemen (art 1.15.1). Het partijbestuur heeft de grenzen van de reglementen echter opgezocht door het mogelijk te maken om lid te worden en binnen 24 uur stemrecht te verkrijgen, zodat mensen zich tot op het laatste moment konden opgeven als lid om mee te kunnen stemmen in de lijsttrekkersverkiezing (de zogeheten flitsleden).⁴⁴ Monasch verweet Spekman zijn belofte van het openstellen van voorverkiezingen voor niet-leden niet na te komen, maar de statuten stonden dit eenvoudig niet toe. Spekman heeft daar als partijvoorzitter inderdaad wel steeds voor gepleit. In 2014 werd voorafgaande aan de raadsverkiezingen hiermee in drie plaatsen geëxperimenteerd. Die experimenten mislukten: van de kiesgerechtigden in deze drie gemeenten heeft slechts 0,1% à 0,2% deelgenomen.⁴⁵

Voor het niet doorgaan van open voorverkiezingen op landelijk niveau werd als argument aangevoerd dat dat technisch niet mogelijk was gebleken.⁴⁶ Zo werd uitgestraald dat open voorverkiezingen op zich wenselijk zijn, maar praktisch onmogelijk. Daarmee werd in feite het ideaal van een *ledenpartij* en *ledendemocratie* losgelaten. Het ideaal is kennelijk eerder een *kiezerspartij*, of op z'n best een leden-en-kiezerspartij. Daar kun je voor kiezen, maar je loopt dan niet alleen het risico van een 'coup' van buiten de partij,⁴⁷ maar

Een lijsttrekkersverkiezing is een strijd om de macht

ook het gevaar dat bestaande leden gedemotiveerd worden om zich nog actief in te zetten voor de partij, wanneer een van de belangrijkste besluiten van de partij in handen wordt gegeven van passanten van buiten.⁴⁸

Een lijsttrekkersverkiezing is een strijd om de macht. Goede en neutrale begeleiding door het partijbestuur is daarbij een vereiste. Dat is niet alleen in Nederland zo. In de Verenigde Staten moest partijvoorzitter Debbie Wasserman Schultz van de Democratische Partij opstappen toen uit uitgelekte e-mails bleek dat het nationale partijbestuur tijdens de voorverkiezingen in het voorjaar van 2016 te zeer voor Clinton en tegen Sanders was.⁴⁹ Bij de ledenraadpleging in de PvdA in 2016 zitten ook leermomenten op dit punt. De partijvoorzitter leek in februari dit jaar nog te suggereren een ledenraadpleging niet nodig te achten, toen hij naar aanleiding van kritiek op Samsom zei: 'Ik vind dat wij als Partij van de Arbeid te snel mensen opbranden. Ik denk dat hij alles in zich heeft om een comeback te maken.'⁵⁰ De conclusie in de media was dat hij vond dat Samsom weer lijsttrekker moest worden. Dat beeld staat haaks op de vereiste neutraliteit. Die was ook in het geding toen

het partijbestuur toestond dat Samsom op de ledenraad van 24 september in Eindhoven zijn kandidatuur voor het lijsttrekkerschap mocht toelichten. Zouden alle andere (potentiële) kandidaten een vergelijkbaar partijplatform aangeboden hebben gekregen? Juist bij een zo gevoelige kwestie als de strijd om het leiderschap, maar daar niet alleen, is 'procedurele rechtvaardigheid' van groot belang voor de legitimiteit van de uitkomst van het proces. Mensen accepteren een door hen niet gewenste uitkomst immers makkelijker wanneer zij het gevoel hebben dat de procedure fair was.⁵¹

De strijd tussen Asscher en Samsom

Uiteindelijk bleven Asscher en Samsom als kandidaten over. Aanwezigheid van Bosman of Monasch zou de strijd inhoudelijker hebben kunnen maken. Dan zouden duidelijk verschillende opvattingen over de koers van de partij zijn gepresenteerd, waardoor ook Asscher en Samsom meer kleur hadden kunnen krijgen. Nu stonden er twee kandidaten tegenover elkaar die vier jaar lang in zware tijden de verantwoordelijkheid hebben gedragen voor de samenwerking in het kabinet met de VVD dat bij grote delen van de (deels verloren) achterban nog steeds zwaar op de maag lag. Inhoudelijke verschillen tussen beiden kwamen hierdoor in de publiciteit nauwelijks uit de verf. Voor Asschers 'progressief patriotisme' was minder aandacht dan voor zijn opmerking dat het 'onverantwoordelijk' zou zijn voor de PvdA om met Samsom door te gaan. Het werd, in de woorden van Samsom, 'nasty'. De gehoopte positieve publiciteit voor de partij bleef nagenoeg uit. De ledenraadpleging zelf had geen direct effect op de peilingen.

Dat roept de vraag op of het anders had gekund. Had het partijbestuur c.q. de partijvoorzitter meer regie moeten laten zien en alles op alles moeten zetten om een strijd tussen alleen deze twee partijcoryfeeën te vermijden? Door ofwel Samsom tijdig te overreden zich niet kandidaat te stellen, of Asscher te overtuigen niet tegen Samsom in het krijt te treden,

juist omdat hun verantwoordelijkheid voor de koers van de partij gedurende de afgelopen jaren elkaar niet veel ontloopt. Dit is echt een dilemma. Een zittend politiek leider die door wil gaan werd uitgedaagd door iemand anders uit de partijtop met wie hij jarenlang goed heeft samengewerkt en dezelfde koers heeft geveren: dat is onontgonnen terrein. Ook vanuit het perspectief van de ledendemocratie is het gewenst dit dilemma te doordenken, zonder hier nu gelijk weer formele regels voor op te willen stellen. Welke keuze werd hier de leden nu precies geboden? Waar moesten leden heen die gefrustreerd zijn over het kabinetsbeleid van de afgelopen periode? Wat is hier de rol van het partijbestuur?

De winst van Asscher past in de eerder vermelde internationale trend dat bij ledenraadplegingen over het politiek leiderschap electorale overwegingen doorslaggevend zijn. Door de verloren verkiezingen in de afgelopen jaren en de voortdurend lage peilingen koesterde een meerderheid van de partijleden de hoop dat met verandering van leiderschap

de electorale kansen zouden keren. Maar het verschil tussen de scores van Samsom en Asscher was niet heel groot (45,5% en 54,5% bij een opkomst van 62%). De waardering voor Samsoms pragmatische inzet en doorzettingsvermogen legde het maar net af tegen de hoop op verandering, die de moraliserende Asscher belichaamde. Ook Asscher is als vice-premier niet echt een 'new kid on the block' en hij kan daarom ook niet opereren vanuit de oppositie. Mirakels zijn nooit uitgesloten, maar moeten ook niet worden verwacht. Op het moment van schrijven van dit artikel lijkt een halvering van het zetetal al een heel mooi resultaat. Verder herstel van de partij zal vervolgens ook in grote mate afhangen van de kracht van de partij als vereniging van leden. Door de interne checks and balances op orde te brengen, kan die ledenorganisatie de partij door moeilijke perioden loodsen. Daar is echter bezinning op de ontwikkelingen van de laatste jaren voor nodig. Asscher is een bedachtzaam man, hij wil daar ongetwijfeld aan bijdragen. Nogmaals: gefeliciteerd!

Noten

- 1 'Links' in Frankrijk bepaalt zijn keuze pas in januari; dat zal in elk geval een nieuw gezicht zijn, nu François Hollande zich heeft terugtrokken. Hollande was als Franse president zeer impopulair en dreigde zijn Parti Socialiste bij de verkiezingen in april 2017 in zijn val mee te sleuren. Het argument dat hij bij die verkiezingen verantwoording moest kunnen afleggen aan de kiezers, bleek niet doorslaggevend. Wel was enige interne druk nodig om Hollande tot zijn terugtreden te brengen: pas nadat premier Valls erop zinspeelde zich op te werpen als kandidaat, deelde Hollande zijn besluit mee. Valls zou vlak daarna inder-

- daad zijn kandidatuur stellen. Of links in Frankrijk in 2017 een herhaling van de blamage van 2002 zal weten te voorkomen, moet nog blijken. Toen verloor de linkse kandidaat Lionel Jospin de eerste ronde van de presidentsverkiezingen, zodat de tweede ronde ging tussen de rechtse zittende president Jacques Chirac en de extreem-rechtse Jean-Marie Le Pen van het Front National. Linkse kiezers stemden toen tandenknaarsend op Chirac om een overwinning van Le Pen te voorkomen.
- 2 William P. Cross & Jean Benoit Pilet (red.) (2015), *The Politics of Party Leadership. A Cross-National Perspective*, Oxford: Oxford University Press. Daarin met name hoofdstuk 4 van Ofer

- Kenig, Gideon Rahat & Or Tuttnauer, 'Competiveness of Party Leadership Selections Processes' (pp. 50-72).
- 3 Zie o.a. Anet Bleich (2008), *Joop den Uyl 1919-1987. Dromer en doordouwer*, Amsterdam: Balans, pp. 437-446.
 - 4 Menno van der Land (2003), *Tussen ideaal en illusie. De geschiedenis van D66, 1966-2003*, Den Haag: Sdu, pp. 310-312.
 - 5 Richard Katz & Peter Mair (1995), 'Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party', *Party Politics*, vol. 1(5), pp. 5-28.
 - 6 Cross & Pilet (red.), *op. cit.*, p. 170; deze bevinding is gebaseerd op het hoofdstuk in deze bundel van Laurenz Ennser-Jedenastik & Gijs Schumacher, 'Why Some Leaders Die

- Hard (and Others Don't): Party Goals, Party Institutions, and How They Interact', pp. 107-127.
- 7 Helene Helboe Pedersen & Gijs Schumacher, 'Parties, Leadership Selection, and Intra-Party Democracy', in Cross & Pilet (red.), *op. cit.*, pp. 149-164.
- 8 Ibid.
- 9 Thomas Poguntke & Paul Webb (red.) (2005), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- 10 AIPD= Assembly-based Intra-Party Democracy; PIPD= Plebiscitary Intra-Party Democracy. Termen uit Thomas Poguntke et al., 'Party rules, party resources and the politics of parliamentary democracies: How parties organize in the 21st century', in *Party Politics*, 2016, Vol. 22(6), pp. 661-678. De PVV werd, vanwege de afwezigheid van partijleden, niet in de vergelijking betrokken. Een voorstel voor een andere index van interne partijdemocratie staat in: Gideon Rahat & Assaf Shapira, 'An Intra-Party Democracy Index: Theory, Design and A Demonstration', *Parliamentary Affairs* (2016), 1-27. Voor de Nederlandse situatie, zie: Paul Lucardie & Gerrit Voerman, 'Democratie binnen partijen', in: Rudy Andeweg & Jacques Thomassen, *Democratie doorgelicht. Het functioneren van de Nederlandse democratie*, Leiden, Leiden University Press, tabel 9.1, p. 194; en Gerrit Voerman, 'Kandidaatstelling op landelijke niveau', in: Sarah de Lande et al. (red.), *Politieke partijen: overbodig of nodig?*, Den Haag, Raad voor het openbaar bestuur, 2014, pp. 45-62.
- 11 Dat juist sociaal-democratische partijen hoog scoren kan een reactie zijn op het gegeven dat hun electorale positie vrijwel overal onder druk staat (zie verderop in dit artikel); de hoop is dan dat plebisitaire vormen van interne partijdemocratie bijdragen tot herstel van de verloren band met de kiezers.
- 12 Thomas Poguntke et al., *op. cit.*
- 13 Of zoals het in de vorige noot genoemd artikel het omschrijft: 'These decisions are made by the lone party member at home on a computer screen, or via the casting of a ballot through the post or a party-run polling station' (p. 671). Het kan natuurlijk voorkomen dat een partijlid uitvoerig thuis debiteert met niet-partijleden alvorens via zijn of haar computer te stemmen, maar het gaat erom dat de mogelijkheid bestaat dat partijleden *elkaar* horen en overtuigen alvorens te stemmen. Zij vormen immers de democratische gemeenschap van de partij.
- 14 De term 'logocraten' komt van Paul Lucardie (1977), 'Een luchtkasteel voor logocraten: Nieuw Babylon en de jaren zestig in Nederland', *Sociologische Gids*, 44, no. 5/6, pp. 440-452; de term 'nieuwe vrijgestelden' is van Hans Daalder, maar bekend geworden door het boek van Herman Vuijsje, *Nieuwe vrijgestelden: de opkomst van het spijkerpakkenproletariaat*, Baarn, 1977; de term 'diplomatedemocratie' is voorgesteld door Mark Bovens, 'De diplomatedemocratie: Over de spanning tussen meritocratie en democratie', *Beleid en Maatschappij*, jrg. 33 (2006), no. 4, pp. 205-218.
- 15 Jan Teorell (1999), 'A Deliberative Defence of Intraparty Democracy', *Party Politics*, vol. 5(3), pp. 368-370; Susan Scarrow, 'Democracy within – and without – parties: Introduction', *Party Politics*, 2005, vol. 5(3), pp. 275-282. De Venice Commission van de Raad van Europa verklaarde in 2008: 'Parties are an integral part of a democracy, and their activities should ensure its good functioning. Hence, a commitment to internal democratic functioning reinforces this general function', *Code of Good Practice in the Field of Political Parties, adopted by the Venice Commission at its 77th plenary session, Venice 12-13 December 2008*, art. 17; zie ook art. 101. Daartegenover staat de opvatting dat interne partijdemocratie juist haaks staat op het goed functioneren van de algemene democratie, omdat interne democratie tot verdeeldheid zou leiden. Door die verdeeldheid wordt de kiezer geen heldere keuze geboden, wat slecht is voor het functioneren van de algemene democratie. Een bekende uitspraak van de Amerikaanse politoloog Schattschneider is: 'Democracy is no to be found in the parties but between the parties'; Elmer Schattschneider, *Party Government*, New York, Reinhart, 1942, p. 60. Zie voor een overzicht: Richard S. Katz, 'Party in Democratic Theory', in: Richard S. Katz & William Crotty (red.), *Handbook of Political Parties*, London: Sage, 2006, pp. 34-46.
- 16 Robert Michels (1925), *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*, Stuttgart (1ste ed. 1911).
- 17 Poguntke & Webb (red.), *op. cit.*
- 18 In een recente studie naar Finse partijen stelt Vesa Koskimaa dat wanneer partijbestuur en de 'public face' van de partijen (ministers, parlementsleden en de politiek leider) te veel samenvallen, interne democratie slechts een façade is voor oligarchie. Vesa Koskimaa (2016), *Towards Leadership Democracy. The changing balance of power in three Finnish political parties 1983-2012*, Tampere, Tampere University Press, p. 379.

- 19 Zie over deze ledenraadpleging en de daarmee gepaard gaande perikelen: Ruud Koole, *Mensenwerk. Herinneringen van een partijvoorzitter, 2001-2007*, Amsterdam: Bert Bakker, 2010, pp. 201-205, 213-216.
- 20 Staatsrechtelijk was het onmogelijk om te spreken van de verkiezing van de fractievoorzitter door de partijleden.
- 21 Koole, *op cit.*, p. 207.
- 22 Geciteerd in *ibid.*, p. 216.
- 23 In de wetenschappelijke literatuur spreekt men 'institutioneel isomorphisme', dat o.a. door kopieergedrag (mimetisch isomorphisme) kan ontstaan. Zie o.a.: Paul DiMaggio & Walter Powell, (1983), 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.' In: *American Sociological Review*, 48, no. 2, pp. 147-160.
- 24 Lucardie & Voerman, *op cit.*; zie ook Ruud Koole (2006), 'Lijsttrekkersverkiezingen binnen Nederlandse politieke partijen', *Beleid en Maatschappij*, 33, no. 4, pp. 253-265.
- 25 Thijs Niemantsverdriet, *De vechtpartij. De PvdA van Kok tot Samsom*, Amsterdam: Atlas/Contact, p. 188 e.v.
- 26 Erik Jurgens (21-12-1991), 'Fractiocratie aan het Binnenhof', *NRC Handelsblad*. Zie ook: Rudy B. Andeweg, 'Fractiocracy? Limits to the ascendancy of the parliamentary party', in: Knut Heidar & Ruud Koole (red.), *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political parties behind closed doors*, Londen: Routledge, 2000, pp. 89-105; Cynthia von Vonno, 2016, *Achieving Party Unity. A Sequential Approach to Why MPs Act in Concert*, Leiden: proefschrift Universiteit Leiden, 2016.
- 27 Zie hierboven; en: Poguntke & Paul Webb (red.), *op cit.*
- 28 Niemantsverdriet, *op cit.* p. 174
- 29 *NRC Handelsblad* (26-8-2016).
- 30 O.a. *NRC Handelsblad* (12-5-2013). Zie ook: Max van Weezel, 'De PvdA worstelt met de interne partijdemocratie', *Vrij Nederland*, 27 mei 2013; Sander Terphuis (2015), *De worstelaar. De Iraanse rebel met een oer-Hollandse naam*, Amsterdam: Prometheus/Bert Bakker, pp. 226-239.
- 31 Bijvoorbeeld: 'Nu houden we elkaar goed vast, zelfs met deze huidige, waardeloze peilingen. We vertrouwen elkaar, Lodewijk, Diederik, Spekman en ik', aldus Jeroen Dijsselbloem in *Het Parool* (19-12-2015).
- 32 *Tussen leden en leiders. Over de noodzaak van permanente vernieuwing van de partijdemocratie*, PvdA-rapport, 2013, p. 18.
- 33 Arie de Jong schijft daarover: 'Maar is het niet erg vrijblijvend om vanuit de luie stoel en zonder kennis te hoeven nemen van de argumenten die over en weer worden gewisseld, mee te beslissen?' in: 'Het kortzichtige ideaalbeeld van de *homo participiens*. Reactie op het rapport van de commissie-Noten', *S&D* 2013/1, pp. 61-64.
- 34 Zie o.a. Arie de Jong, *op cit.*
- 35 Waarschijnlijk voor een deel ook omdat zij daarin niet werden meegenomen. De door Joop van den Berg geformuleerde formatiewijsheid: 'formeren is elimineren' was niet toegepast (Joop van den Berg, 'Gretigheid kan PvdA opbreken', *NRC Handelsblad*, 22 januari 2007). In plaats van eerst een centrum-linkse coalitie voor te stellen, koos de partijtop direct voor een coalitie met de VVD. Wanneer op de coalitie met de VVD was uitgekomen *nadat* eerst een centrum-linkse coalitie onmogelijk was gebleken, had de achterban wellicht meer begrip getoond. Formeren is ook psychologie.
- 36 In de partijorganisatie werd overigens wel degelijk gesproken over een aanscherping van de inhoudelijke opstelling. Het partijbestuur moedigde op verschillende ledenraden de discussie aan over het door de WBS geïnitieerde Van Waarde-project. In april 2013 nam het partijcongres een Van Waarde-resolutie aan. Maar de effecten daarvan werden voor kiezers niet zichtbaar in de door de PvdA-fractie gekozen opstelling in de actuele politiek. Dit illustreert eerder de afstand tussen ledenopinionies en waargenomen beleid. Wel zichtbaar was de tegelijkertijd spelende kwetsie van de strafbaarstelling van illegalen (zie hierboven).
- 37 De dagbladadvertentie, banners op internet en radiospotjes die opriepen een stem uit te brengen in de PvdA-ledenraadpleging getuigen hiervan; bestaande leden had men gemakkelijk via de eigen partijkanalen kunnen bereiken.
- 38 *NRC Handelsblad* (13-10-2006).
- 39 Art 1.17.1. Statuten PvdA.
- 40 Zij past bovendien in een neiging tot centralistische (over)regulering die ook op andere plaatsen zichtbaar is. Waarom moeten kandidaten, zelfs zittende Kamerleden, ook nog (100!) ondersteuningsverklaringen verzamelen als er een kandidaatstelingscommissie is? Waarom wordt aan leden van de Eerste Kamerfractie de staatsrechtelijk onjuiste eis gesteld een regeerakkoord te onderschrijven, aan de opstelling waarvan zij als volksvertegenwoordigers part noch deel hebben gehad?
- 41 Een dergelijke procedure werd bijvoorbeeld toegepast bij de ledenraadpleging voor het partijvoorzitterschap in 2007, die leidde tot de verkiezing van Lianne Ploumen.
- 42 Uitspraak Hans Spekman in het tv-programma *Pauw*, 7 november 2016.

- 43 De checks and balances zitten in de bepaling dat de gekozen lijsttrekker het partijbestuur niets kan opleggen, maar wel kan adviseren. Wanneer een bepaald thema in de persoonlijke campagne van de kandidaat-lijsttrekker prominent heeft gespeeld, en deze kandidaat heeft gewonnen, dan ligt het in de rede dat het partijbestuur aan dat thema serieuze aandacht geeft in het concept-programma.
- 44 In hoeverre het bestuur van een lokale afdeling binnen dat tijdsbestek zorgvuldig kan nagaan of er geen bezwaren bestaan tegen het lidmaatschap van een bepaalde persoon (art. 1.19.2 Reglementen PvdA) is onduidelijk.
- 45 Voerman, *op. cit.* p. 54.
- 46 Inspiratiebron voor Spekman waren de open voorverkiezingen in de Franse PS. In Frankrijk kunnen partijen voor hun interne verkiezingen gebruikmaken van de inwonersadministratie van de staat. Dat kan in Nederland niet. Daar was overigens vanaf het begin voor gewaarschuwd. Daarbij komt dat open voorverkiezingen bij presidentsverkiezingen, waar een absolute meerderheid nodig is voor de winst, eerder voor de hand liggen dan bij verkiezingen voor de Tweede Kamer. Om die absolute meerderheid te behalen is doorgaans de eigen electorale achterban niet genoeg. Het openstellen van de voorverkiezingen is dan een middel om ook de electoraten van andere (linkse) partijen aan te spreken.
- 47 Voerman, *op. cit.*, p. 55. Dat een dergelijke coup niet helemaal denkbeeldig is, bleek bij de recente voorverkiezing van rechts in Frankrijk. Zie: “Bref, j’ai un peu voté comme électeur de droite”, paroles d’électeurs de gauche’, *Le Monde* (22-11-2016).
- 48 Recent onderzoek naar *open primaries* in de Italiaanse PD (partij van ex-premier Renzi) geeft dat duidelijk aan: Giulia Sandri & Antonelle Seddone (2015), *The Primary Game. Primary Elections and the Italian Democratic Party*, Novi Ligure, Edizioni Epoké, p. 150.
- 49 Zie: Ruud Koole, ‘Clinton, Sanders en de interne partijdemocratie’, *S&D* 2016/4, p. 7.
- 50 www.rtlnieuws.nl/nieuws/politiek/spekman-samsom-moet-weer-lijsttrekker-pvda-worden
- 51 Over procedurele rechtvaardigheid, zie onder meer: Tom Tyler (2006), *Why People Obey the Law*, Princeton: Princeton University Press, (2nd ed.).

Stervenshulp is een zwakgebod

Als levensmoeheid gaat gelden als een bijverschijnsel van ouderdom, zullen dan vragen over een samenleving waarin zoveel ouderen dood willen niet minder urgent worden? Sociaal-democraten moeten op hun hoede zijn als het autonome individu op het schild wordt gehesen.

BERT UMMELEN

Publicist

'De afgelopen jaren sprak ik steeds meer mensen die in de knel kwamen met de huidige wetgeving. Zij hebben een diepe wil om te sterven. Niet omdat zij eenzaam zijn, depressief, of psychische problemen hebben. Maar omdat zij vinden dat hun leven voltooid is. Voor deze mensen moet er een antwoord komen.' Zo legde Kamerlid Agnes Wolbert op de PvdA-site uit waarom de fractie het kabinetsplan steunt om stervenshulp mogelijk te maken voor ouderen die dood willen, maar omdat ze in relatief goede gezondheid zijn niet voldoen aan de voorwaarden van de euthanasiewet.

We weten natuurlijk niet met wie ze sprak, maar het waren andere mensen dan die Els van Wijngaarden ontmoette in het kader van haar recente promotieonderzoek.¹ Bij de 25 ouderen die Van Wijngaarden uitgebreid interviewde, en die allemaal zeiden uit het leven te willen stappen omdat ze er 'klaar' mee waren, vond ze niet zozeer een diepe wil als wel diepe twijfel. En ze ontdekte hoezeer hun verlangen naar de dood gevoed werd door gevoelens van eenzaamheid en overbodigheid.

Het verhaal dat Van Wijngaarden vertelt, is het verhaal dat je kan horen van professionals en vrijwilligers in de ouderenzorg. Het

beeld van 'voltooid leven' als een project waar weloverwogen een punt achter wordt gezet, klopt van geen kanten. 'Rommelig, chaotisch en vaak bijna obsessief' (Van Wijngaarden) beschrijft veel beter het mentale proces dat ouderen met een doodswens doormaken. En telkens weer duiken als je doorvraagt dezelfde uitdrukkingen van vervreemding op. Je hoort niet: 'Het is mooi geweest', je hoort dat het leven lelijk is geworden. Ouderen met een doodswens voelen zich zonder verbinding, eenzaam, gemarginaliseerd en nutteloos.

'Voltooid leven' vult een orwelliaans woordenboek aan, waarin woorden minder dienen om gedachten te bepalen dan om ze te verhinderen. 'Zelfbeschikking', 'waardig levenseinde', het zijn sjibbolets die de bokken van de schapen scheiden, de kinderen van het licht van die van het duister. De aanhoudende propaganda voor het 'vrijwillige levenseinde' heeft geleid tot een discours dat praktisch immuun is voor kritiek.

Maar hoe zit het eigenlijk met dat beschikende zelf? Wat maakt een geforceerde dood zo waardig? Waarom zou daarvoor kiezen een blijk van autonomie zijn? En waarom een dodelijk drankje het slotakkoord van de zorg-

Bert Ummelen *Stervenshulp is een zwaktebod*

zame samenleving? Het spreekt, zacht gezegd, niet vanzelf dat een maatschappijkritische en gemeenschapsgerichte politieke stroming als de sociaal-democratie zich mee laat zuigen in dit discours. Afgaande op berichten in de media is er van PvdA-kant wel enige beduchtigheid geweest om het plan voor stervenshulp voor ouderen zonder medisch probleem te omarmen, maar die was van opportunistische aard. Zouden straks in de campagne de bezuinigingen op de ouderenzorg niet op het bord komen te liggen?²

Overbodig

Is een aparte wet voor mensen die 'lijden aan het leven' wel nodig? De adviescommissie-Schnabel vond begin dit jaar van niet.³ De ervaring van 'voltooid leven' hangt vaak samen met de last van ouderdomskwalen en een 'stapeling' daarvan geldt intussen als voldoende grond voor euthanasie.⁴ De euthanasiewet is 'a work in progress'. Welbewust is indertijd gekozen voor een open norm ('uitzichtloos en ondraaglijk lijden'), zodat toepassing mee kon bewegen met opvattingen in de samenleving.⁵ En zo is het ook gegaan. Had de wetgever nog vooral patiënten met terminale kanker op het oog, de rij van gegadigden voor stervenshulp is inmiddels steeds langer geworden.

De grens van terminaliteit is allang gepasseerd. Ook mensen met psychiatrische problemen kregen toegang tot stervenshulp. En als het gaat om somatische problematiek is het anker van de medische classificeerbaarheid gaan krabben. De 'open norm' is geëvolueerd van een in de eerste plaats lichamelijk gegeven naar een steeds ruimere erkenning van subjectieve factoren als draagkracht, kunnen omgaan met emoties en persoonlijke levensloop. Niet voor niets suggereert Schnabel c.s. in 'moeilijke' gevallen een geestelijk verzorger of zingevingsconsulent in het consultatieproces te betrekken. Het is alsof we door een kiertje naar een schuivend mensbeeld kijken: mensen vallen niet samen met hun lichamelijk-

ke en cognitieve functioneren. Een 'holistisch' mensbeeld, zoals dat in de palliatieve zorg gemeengoed is, draagt meer en meer de euthanasiepraktijk, ook al valt dat niet meteen uit de wetsgetrouwe verslagen van de Regionale Toetsingscommissies te halen.

De commissie-Schnabel kwam in haar advies met een driedeling. De medische grondslag voor het verlenen van euthanasie kon 'overwegend' zijn of ontbreken, maar er waren ook 'grensgevallen': mensen van wie de doodswens een 'niet overwegende' medische grondslag had. Ook voor hen was het huidige regime volgens de commissie ruim genoeg. Het liet zich lezen als een aansporing aan artsen om niet te schroomvallig te reageren op de zelfdiagnose 'voltooid leven'. Interpretatieve ruimte komt met interpretatieve onzekerheid: goede voorlichting aan artsen over de reikwijdte van de wet was dus van groot belang.

Ouderen zijn de verliezers van de geïndividualiseerde samenleving

De groep ouderen in goede gezondheid die in aanmerking willen komen voor stervenshulp, werd maar 'klein' geacht. Het was een losse plank in een hecht doortimmerd rapport. Niemand weet over hoeveel mensen het gaat. Ook de pleitbezorgers van het recht van ouderen op stervenshulp kunnen er alleen een slag naar slaan. Zij schermen met een onderzoek van de sociologe Frederique Defesche. Die vond in 2010 dat zo'n 70.000 mensen in ons land hun leven als 'voltooid' beschouwden.⁶ Maar dat maakt ze nog niet tot kandidaten. Defesche benadrukt juist de verwevenheid van hun doodswens met aftakeling; dan gaat het dus al gauw om de 'grensgevallen' van Schnabel. Evenmin is de publieke steun

Bert Ummelen *Stervenshulp is een zwaktebod*

die het Burgerinitiatief Voltooid Leven kreeg een indicatie voor de klandizie die zo'n tweede parallelle 'euthanasiewet' zou trekken.

Zelfdoding onder ouderen, niet per se 'onwaardig' gezien de sluipwegen naar dodelijke middelen, komt zeker voor.⁷ Zelfdoding is niet strafbaar. De kwestie is, zoals een lid van de commissie-Schnabel het stelde: moet de overheid korten op haar opdracht het leven te beschermen door mensen te faciliteren bij hun doodswens?⁸

Curieus is dat de Coöperatie Laatste Wil (CLW), stoottroep van het pro-zelfbeschikingsleger, niet verwacht dat het aantal zelfdodingen onder ouderen als gevolg van de voorziene stervenshulp zal stijgen. Maar mocht dat wel zo zijn, dan 'illustreert het alleen maar de nood, niet het bezwaar', schreven haar voorlieden in een opiniestuk.⁹

Het illustreert wel een bezwaar, alleen is het niet een bezwaar dat de CLW deelt: het bezwaar dat de dood als exit-optie voor ouderen gewoon wordt. Wat wetgeving zoals voorgesteld door het kabinet bewerkstelligt, is acceptatie van doodsverlangen als een bijverschijnsel van oud worden.

'Elk debat dat zich van mensen en hun authentieke behoeften vervreemdt, diskwalificeert zichzelf', schreven ze. Maar is het omgekeerde niet het geval? Diskwalificeren deze schrijvers zichzelf niet door ouderen en hun behoeften los te snijden uit de omstandigheden waarin ze verkeren? Natuurlijk is het nogal eendimensionaal om, zoals de SP doet, over bezuinigingen in de zorg te beginnen, al is de jarenlange onderfinanciering van de verpleeghuiszorg een schande. Het gaat om iets omvattenders. Ouderen zijn de verliezers van de geïndividualiseerde kennissamenleving, waarin traditionele verbanden ontrafelen en de overdracht van ervaring niet meer telt. De advertenties van Zwitserleven gaan niet over oude mensen, maar over oude mensen die jonge mensen imiteren. Oud worden is een zaak van 'nog wel' en 'niet meer' geworden, een meelijwekkend negatief van het dynamische

leven aan de andere kant van de geraniums. Navenant is hun lot. Respect voor ouderen is in de sfeer van de caritas terechtgekomen. We moeten ze goed behandelen, al kost het natuurlijk wel wat.

Naast elkaar?

Kun je twijfels hebben over de noodzaak van nog een wet naast de euthanasiewet, het is ook de vraag of twee regimes — eentje voor zieke mensen, eentje voor ouderen die het leven zat zijn — naast elkaar kunnen bestaan. 'Terra incognita', volgens de commentator van *NRC Handelsblad*.¹⁰ Maar enige terreinverkenning kan geen kwaad. Volgens de klassiek geworden metafoor van Margo Trappenberg is de grens tussen leven en dood als een dichte haag. Daar hebben we, met brede steun en plausibele regels, een hekwerk in aangebracht: de euthanasiewet. En nu willen we er een gat naast knippen.

Waarom zou je als oudere met een doodswens naar het gezeur van je arts luisteren als je hem over kan slaan? Op naar de stervenshulpverlener! Je zegt gewoon dat je niks mankeert, dat je alleen maar het leven zat bent. Voor Schnabel c.s. stond dit effect vast. Barmhartigheid was het leidende principe van de euthanasiewet geweest. In plaats daarvan het principe van zelfbeschikking tot uitgangspunt maken betekende het openen van een domein waarin de beschermwaardigheid van het leven niet geborgd was.

Natuurlijk wordt dit weersproken door de voorstanders van het kabinetsplan. In de woorden van Wolbert: 'Deze [nieuwe] wet wordt net zo zorgvuldig opgesteld als de euthanasiewet. (...) Er komen heldere criteria, zodat zorgvuldig door professionals getoetst kan worden of euthanasie het enige antwoord is op de hulpvraag.' Ook het concept-verkiezingsprogramma van de PvdA, dat net als de fractie ruimte wil voor stervenshulp bij 'voltooid leven', stelt als voorwaarde dat 'de wens om te sterven op geen enkele andere wijze kan worden weggenomen'.¹¹

Bert Ummelen *Stervenshulp is een zwaktebod*

Het is de taal van de euthanasiewet: die eist immers ook dat het 'uitzichtloze en ondraaglijke' lijden op geen andere manier gestopt kan worden dan door levensbeëindiging. Mede daaraan dankte volgens Schnabel c.s. de arts zijn 'gekwalficeerde positie ten aanzien van de niet-strafbaarheid van levensbeëindiging'. Nu kun je zeggen dat medici geen bijzondere competentie hebben om 'lijden aan het leven' te beoordelen. Maar wat artsen, en zeker huisartsen, wel hebben is een echte rela-

Als er één wet is die geen voltooid leven heeft, dan is het wel de euthanasiewet

tie met de patiënt. Die kennen ze vaak al jaren. Het vormt de context voor beraad en in elk geval ontbreekt het vooropgezette doel van de stervenshulp. Wat dat betreft gelden dezelfde bezwaren die destijds bij de oprichting van de Levensindekliniek naar voren zijn gebracht; en wel des te sterker nu het gaat over zoiets diffuus als levensmoeheid.

'Weloverwogen, intrinsiek en duurzaam' moet volgens het concept-verkiezingsprogramma de wil zijn om niet verder te leven. Wie weet hoe moeilijk artsen het ermee hebben reflecterende gesprekken te voeren met patiënten met een doodswens, moet zijn hart wel vasthouden. En ouderenspsychiaters staan niet te trappelen om een ondersteunende rol op zich te nemen. Het doktert niet lekker als de diagnose 'geen depressie' een vrijbrief voor levensbeëindiging betekent.¹²

Vrucht van pacificatiepolitiek

De euthanasiewet is wel gevierd als een 'paars' wapenfeit. Hier zag je maar eens wat regeren zonder de confessionelen vermocht. In feite

gaat het om een vrucht van goed vaderlandse pacificatiepolitiek. James Kennedy schreef er een boek over, waarin hij ons land prijst voor de manier waarop hier van 1968 tot 1985 (rapport staatscommissie-Jeukens) het publieke debat werd gevoerd. Dat voedde weer de jurisprudentie die de basis zou leggen voor de wet.¹³

In een reactie op een bespiegeling van mij over 'de ondraaglijke lichtheid van het euthanasiedebat'¹⁴ riep Erik Jurgens de bezonnen woorden in herinnering die toenmalig PvdA-senator Fré le Poole in 2001 bij de behandeling van het wetsvoorstel sprak. Zij wees op het ethische spanningsveld waarin beginselen als recht op zelfbeschikking, beschermwaardigheid van het leven, barmhartigheid en solidariteit niet allemaal dezelfde kant op wijzen. Daarom zou het maatschappelijk debat niet met het invoeren van de wet mogen stoppen.¹⁵

Wat een contrast met de olifant die nu door de porseleinkast banjert. Als er één wet is die geen 'voltooid leven' heeft dan is het de euthanasiewet wel. Die is volop in ontwikkeling, en snel gaat het ook. Waarom 'het voortgaande maatschappelijk debat' niet afgewacht, zoals de toenmalige regering zich voornam toen in 2010 het burgerinitiatief 'Uit Vrije Wil' met 120.000 handtekeningen het recht op euthanasie voor zeventigplussers claimde? Waarom polarisatie waar consensusvorming de afgelopen decennia zo vruchtbaar is geweest?

Opiniepeiler De Hond liet al meteen weten dat het kabinetsplan op brede publieke steun kan rekenen. Verbazen kan dat nauwelijks in een tijd waarin de maakbaarheid van het leven wordt gepropageerd. Als je je carrière, het aantal kinderen dat je neemt, en de vorm en duur van je relatie kunt plannen, waarom dan ook niet je dood? Aangemoedigd door reclame, lifestylemagazines en zelfhulpboeken, proberen mensen hun leven te modelleren rond de dominante waarden van vrijheid, zelfstandigheid en zelfontplooiing. Wilsverklaringen reflecteren de gehechtheid daaraan: niets erger dan afhankelijk worden, niet meer je eigen leven kunnen 'managen', aangewezen zijn op anderen.

Bert Ummelen *Stervenshulp is een zwaktebod*

Mythe van autonomie

De Amerikaanse filosofe Margaret Urban Walker schreef over 'de destructieve mythe van de autonomie'. Autonomie is een ontoereikend begrip; het omvat niet de menselijke werkelijkheid van wederzijdse afhankelijkheid en gemeenschap. Het moet als waarde worden verbonden met andere waarden die de sociale natuur van mensen tot uitdrukking brengen.¹⁶

Dezelfde kritiek klonk door in de oratie die Anja Machielse onlangs uitsprak als bijzonder hoogleraar 'empowerment van kwetsbare ouderen' aan de Universiteit voor Humanistiek.¹⁷ Ook in het ouderenbeleid geeft het liberale mensbeeld richting aan politieke keuzes. De overgang van verzorgingsstaat naar participatiesamenleving betekende de inruil van formele voorzieningen voor hulp die bedoeld is om de zelfredzaamheid van ouderen te bevorderen door belemmeringen in hun functioneren weg te nemen. Maar dat is niet genoeg om sociale insluiting van kwetsbare ouderen te bereiken, omdat het geen recht doet aan de omstandigheden waarin zij vaak verkeren.

Hun kwaliteit van leven hangt niet alleen af van ziekten en beperkingen, maar vooral ook van de mogelijkheden die ze hebben om met moeilijke situaties in het leven om te gaan, zich aan te passen aan fysieke en mentale achteruitgang, het verlies van betekenisvolle anderen te verwerken, en pijnlijke kwesties zoals het gevoel van eindigheid te bespreken.

Voor Machielse impliceert empowerment van kwetsbare ouderen het bevorderen van hun mogelijkheden om sociaal verbonden te blijven. Niet alleen omdat het gevoerde beleid er, vaak ten onrechte, van uitgaat dat mensen over een ondersteunend netwerk beschikken, maar ook omdat sociale verbindingen het fundament vormen voor een leven dat als zinvol wordt ervaren. De ervaring van zinvolheid wordt vooral bepaald door het gevoel onderdeel te zijn van een groter sociaal verband.

Het zou zomaar uit ons beginselprogramma kunnen komen. Sociaal-democraten moeten op hun hoede zijn als het autonome individu op het schild wordt gehesen. Had Marx het niet over 'het bewustzijn' als product van 'het sociale zijn'? Wij zijn vanuit onze traditie nieuwsgierig naar de maatschappelijke omstandigheden waaronder mensen tot hun denken en doen komen. Dat zoveel ouderen het leven niet meer zien zitten, is een alarm-signaal. Je kan het alarm uitzetten, maar zo zijn we in onze partij toch niet getrouwd?

De strafbaarheid van euthanasie onderstreept een norm. Levensbeëindiging is normafwijkend gedrag. Die norm is aan het schuiven en dat gebeurt in een samenleving waarin we dagelijks te horen krijgen wat een probleem de vergrijzing wel niet vormt voor de schatkist en het competitieve vermogen van onze economie. Natuurlijk is een recht op stervenshulp voor ouderen die het leven moe zijn geen open uitnodiging. Zeventigplussers¹⁸ zullen zich straks heus niet hoeven te verantwoorden voor het feit dat ze het bijtje er niet bij neergooien, maar hun leeftijd krijgt naarmate 'uitstappen' geaccepteerd raakt impliciet de betekenis van een keuze. Alsof ze als leden van de samenleving eerder een recht *uitoefenen* dan het simpelweg te hebben.

Ouderdom is niet het toetje van het leven en dat zal het niet worden. Maar je kan ook niet zeggen dat het de levensfase is voor de kwaliteit waarvan we onze maatschappelijke energie en creativiteit mobiliseren. Het is niet een kwestie van geld alleen. Waarom niet eens natiebreed 'hackathons' op touw gezet met als inzet de vraag hoe we het leven van ouderen, in en buiten zorginstellingen, zinvoller en leuker kunnen maken?

De dood aanbieden als antwoord op vervreemding is een zwaktebod. Maar tegelijk meer dan dat. Zullen als verlangen naar de dood gaat gelden als een bijverschijnsel van ouderdom, vragen over een samenleving waarin oude mensen zich niet meer thuis voelen niet aan urgentie verliezen?

Bert Ummelen *Stervenshulp is een zwaktebod*

Noten

- 1 E. van Wijngaarden (2016), *Ready to give up on life. A study into the lived experience of older people who consider their lives to be completed and no longer worth living*, Utrecht.
- 2 Een extra bezuiniging van 500 miljoen per 2017 op o.a. de verpleeghuiszorg is gelukkig geschrapt.
- 3 P. Schnabel e.a. (2016), *Voltooid leven. Over hulp bij zelfdoding aan mensen die hun leven voltooid achten*, Den Haag.
- 4 In het jaarverslag 2015 van de Regionale Toetsingscommissies Euthanasie wordt in 183 gevallen 'stapeling van ouderdomsaandoeningen' als grond voor de verleende euthanasie genoemd.
- 5 Zie E. Paans (2006), *De normatieve grondslagen van het Nederlandse euthanasierecht*, Nijmegen.
- 6 F. Defesche (2011), *Voltooid leven in Nederland. Wat ouderen ervaren, willen en doen als zij het leven voltooid vinden*, Assen.
- 7 Over de praktijk van de 'autonome route': B. Ummelen & B. Chabot, 'Zelfeuthanasie als uitweg', *S&D* 2013/6, pp. 6-14.
- 8 M.J. Verkerk (20-10-2016) in *NRC Handelsblad*.
- 9 *NRC* (14-10-2016).
- 10 *NRC* (15/16-10-2016).
- 11 *Een verbonden samenleving*, www.pvda.nl/verkiezingen/verkiezingsprogramma/, p. 49.
- 12 *Trouw* (21-10-2016).
- 13 J. Kennedy (2002), *Een weloverwogen dood. Euthanasie in Nederland*, Amsterdam.
- 14 *S&D* 2016/1.
- 15 *S&D* 2016/2.
- 16 M. Urban Walker (1999), 'Getting out of line. Alternatives to life as a career', in: M. Urban Walker (ed.) *Mother Time: Women, Aging and Ethics*, Lanham.
- 17 De oratie van Anja Machielse is online te vinden via de website van de Universiteit voor Humanistiek: www.uvh.nl en op www.anjamachielse.nl.
- 18 In de Kamerbrief van Schippers en Van der Steur wordt geen leeftijdscriterium genoemd; 70-plus was het criterium in het wetsvoorstel van 'Uit Vrije Wil' dat min of meer model staat voor het kabinetsplan.

Stervenshulp bij ‘voltooid leven’: autonomie of mededogen?

In het voorgaande artikel betoogt Bert Ummelen dat stervenshulp een zwakgebod is. Erik Jurgens reageert hierop.

ERIK JURGENS

Oud-lid van de Tweede en van de Eerste Kamer en emeritus hoogleraar staatsrecht

Wie een rustige koers bepleit, waarin echt geluisterd wordt naar argumenten aan beide kanten, heeft het in deze tijd van flitsstandpunten moeilijk. Bert Ummelen gaat al meteen, met argumenten, in op het standpunt waarmee de regering reageert op het advies van de commissie-Schnabel over ‘Voltooid Leven’. Zijn inzet is te waarderen. Dat rapport is immers pas op 4 februari 2016 uitgebracht.¹ Acht maanden later komt de regering met een reactie daarop, die op de hoofdzaak afwijkt van het advies.² Nu al haalt Ummelen het regeringsstandpunt onderuit. Zijn haast is wellicht ingegeven door de tekst van het concept-verkiezingsprogramma van de PvdA, ‘Een verbonden samenleving’. Hij verwijst naar een bijzin daarvan, te vinden op pagina 49. Laten we de tekst als geheel te lezen:

‘Mensen die hun leven voltooid vinden, willen we het recht op stervenshulp geven. Er worden criteria vastgelegd waaronder mensen die een weloverwogen, intrinsieke en duurzame wil hebben om niet verder te leven, menswaardig kunnen sterven, waarbij geldt dat deze wens om te sterven op geen enkele andere wijze kan worden weggenomen. Stervenshulp

dient altijd in samenhang met menselijke waardigheid, goede zorg en beschermwaardigheid van het leven verleend te worden.’

Dat is een hele mondvol, omdat het zoveel voorwaarden stelt. Een weloverwogen afwijking kan op basis hiervan nog volop plaatsvinden. Na twintig jaar als medewetgever in beide Kamers weet ik bovendien hoe moeilijk het is om een dergelijke mondvol uitgangspunten om te zetten in een bruikbare wetstekst.

Wel wordt in de eerste zin de hoofdzaak geformuleerd. Die hoofdzaak is nieuw. Voltooid leven geeft recht op stervenshulp zonder een medisch getoetste aanleiding. Je kunt het daarmee eens, een beetje eens of oneens zijn. Ummelen neemt het meteen op tegen dit programmapunt. Opnieuw moet ik tegen hem zeggen: ‘Rustig aan – *Methinks thou dost protest too much*’. Ik ben namelijk van de categorie ‘een beetje eens’. Eerst wil ik alle genoemde en misschien nog te vinden voorwaarden doorakkeren. Al doende zal immers blijken of er een wetstekst met toelichting uit kan komen; een die ik kan aanvaarden, en die ik ook bruikbaar acht in de praktijk. Maar misschien ook niet.

Erik Jurgens *Stervenshulp bij 'voltooid leven': autonomie of mededogen?*

Wat zegt Ummelen?

Het is natuurlijk nuttig dat Ummelen een aantal problemen aangeeft die we gaan tegenkomen. Ik poog samen te vatten:

- a Het mentale proces van vervreemding, dat gezonde ouderen met een doodswens doormaken, maakt zelfbeschikking moeilijk (Van Wijngaarden).
- b 'Vrijwillig levenseinde' is een sjibbolet dat onvatbaar is voor kritiek.
- c Waarom heet dit waardig sterven?
- d In hoeverre is het standpunt sociaal-democratisch te noemen in een geïndividualiseerde samenleving als de onze?
- e Is het niet overbodig, zo'n nieuwe wettelijke regeling naast de Euthanasiewet (zoals het advies van de commissie-Schnabel stelt)?
- f Is er wel behoefte aan onder ouderen?
- g Kunnen niet-artsen 'lijden aan het leven' beoordelen?
- h Moeten we niet eerst 'het voortgaande maatschappelijke debat' afwachten, in 2010 door de regering aangekondigd naar aanleiding van het burgerinitiatief 'Uit vrije wil'?
- i Behoort de PvdA niet liever kwetsbare ouderen te helpen 'om sociaal verbonden te blijven' (Machielse) in plaats van autonomie voorop te stellen?

Argument a) bestrijdt de vaardigheid van gezonde oude mensen om een 'weloverwogen, intrinsieke en duurzame wil te hebben om niet verder te leven'. Dat is inderdaad een moeilijk punt, maar het geldt net zo voor mensen die wél 'terminaal en ondulzaam lijden', en dus euthanasie kunnen vragen. Diep in de mens zit de wil tot leven, het houdt ons overeind. Is het een afwijking om het tegendeel daarvan te willen? Nee, tenzij het maar een tijdelijke ingeving is. In dat geval moeten we samen proberen de doodswens te doen verdwijnen.

Als ik weloverwogen, intrinsiek (beter: vanuit mezelf) en duurzaam een wil heb om te sterven, dan moet dat vast te stellen zijn. Bij twijfel, afzien. Waarom artsen dat beter zouden kunnen dan professionele stervensbegeleiders (punt g) is niet op voorhand aan te nemen. Artsen zijn immers opgeleid om ziekteverschijnselen op te sporen. Maar we weten nog niet hoe we een stervensbegeleider moeten opleiden. Meteen maar eens beginnen, zou ik zeggen.

In argument b) wordt sjibbolet gebruikt in de zin van politiek correct geacht standpunt, zo neem ik aan. Ik ervaar dat helemaal niet in mijn omgeving. Wel dat nu eens serieus moet worden gekeken naar de mogelijkheden van een 'pil van Drion'. Niet dat over het hoofd wordt gezien welke problemen eraan vastzitten. Daarom schrijf ik dit stukje.

Wat c) waardig sterven is, zal voor verschillende mensen een andere betekenis hebben. We kennen het woord 'creperen'. Dat is het andere uiterste. Wegzinken onder invloed van morfine vinden velen ook niet waardig, omdat je afscheid wilt nemen van je dierbaren, onder ogen ziende hoe het me je is. Socrates en de gifbeker, uiterst waardig. Dat kan niet altijd. Maar bij een overtuiging een voltooid leven te hebben, kan dat wel.

Argumenten d) en i) lijken op elkaar; we zijn gemeenschapswezens. We laten kwetsbare ouderen toch niet in de steek? Probleem is hier de situatie waarin iemand zich niet meer als deel van een gemeenschap ervaart, en zijn eigen beslissing wil nemen om niet meer mee te doen. En nog wel bij iets zeer persoonlijks zoals doodgaan.

De zorg van Ummelen en van Machielse is dat de gemeenschap zich zo weinig solidair gedraagt dat een mens het gevoel krijgt opgedrongen dat hij overbodig is. Dat is inderdaad vreselijk.

Bij de Bosjesmannen in de Kalahari (nomaden die steeds verder moesten trekken op zoek naar water) gold dat iemand die niet verder kon – en daardoor de groep in gevaar

STERVENSHULP

Erik Jurgens *Stervenshulp bij 'voltooid leven': autonomie of mededogen?*

bracht – werd achtergelaten, hoog aan een boom gebonden, om de hyena's te ontgaan. Zo iemand wilde zichzelf dan dood, en was dat meestal ook binnen een etmaal. Zo mag het in een sociaal-democratische samenleving nimmer en nooit gaan (al was dat toen, daar, begrijpelijk). Als iemand die niet ziek is wel-overwogen, uit zichzelf en duurzaam de dood zoekt, dan moet inderdaad eerst worden onderzocht of dit komt door maatschappelijke druk of door verwaarlozing.

Blijven over drie punten e), f) en h), die ik nu wil meenemen in een bespreking van het Schnabel-rapport en van de regeringsbrief.

Stroomversnelling

In het euthanasiedebat, dat gelukkig nog altijd voortgaat, zijn er drie soorten randgevallen die voorwerp zijn van debat. Vooreerst: wat te doen bij gevorderde dementie, als er wel een levenstestament bestaat? Ten tweede: wat te doen voor psychiatrische patiënten die vreselijk lijden? En ten derde het bestaan van het gevoel een voltooid leven te hebben bij sommigen.

Over het derde geval vroeg, en kreeg, de regering het advies van de commissie-Schnabel. Deze adviseerde om nog even niets te doen. De regering wil, blijkens haar officiële reactie op het rapport, wel iets doen (brief van 12 oktober).

De regering heeft zich er niet vanaf gemaakt. De vraag is volgens haar 'op welke manier tegemoet kan worden gekomen aan de wens van deze groep mensen die uitzichtloos en ondraaglijk lijdt aan het leven zonder medische grondslag, om meer regie te krijgen over hun leven.'

Die woordkeus verraadt dat het gaat om erkenning van de autonomie van de mens. De zogenoemde Euthanasiewet 2002 (WTL) gaat uit van barmhartigheid van een arts tegenover een zwaar ziek mens, op grond waarvan de arts aan die wens om te sterven tegemoet mag komen, onder strikte voor-

waarden. Het recht op een voltooid leven gaat daarentegen uit van de autonomie van een op zichzelf gezond mens. Onder evenzeer strikte voorwaarden mogen derden meehelpen aan diens zelfdoding. De commissie-Schnabel acht dit niet nodig, want er zal vrijwel altijd een stapeling van medische klachten zijn op grond waarvan een verzoek om euthanasie gehonoreerd kan worden. Volgens Schnabel en volgens Ummelen (punt f) zou de bedoelde groep nauwelijks bestaan. Daartegen pleit wel het onderzoek van *NRC Handelsblad*, waar 3000 lezers aan meededen, waarvan 45% 60-plussers. Op 1 november 2016 publiceerde *NRC*

De kern van deze discussie is de autonomie van elk mens

een eerste indruk van de resultaten: 45% voelt voor het recht om zelf te beslissen. Sprekende als 81-jarige: ik hoor het ook veel in mijn 'age group'. We weten natuurlijk niet of die 45% dat ook nog vindt op het moment dat zij hun leven feitelijk voltooid achten.

De regering wil een aparte wet (punt e), omdat de grondslag (autonomie) afwijkt van de WTL (barmhartigheid). Zij wil niet onzekerheid brengen over de bestaande toepassing van de WTL. Deze functioneert immers goed, zegt de regering. Jawel, zegt Ummelen, maar het maatschappelijk debat (zijn punt h) is nog niet afgerond. Dit is echter al sinds 2010 gaande, de commissie en de regering hebben dat nu in een stroomversnelling gebracht. Immers, pas als mogelijke beleidsvoornemens bekend worden, wordt het debat concreet. De ontwerp tekst in het PvdA-verkiezingsprogramma is een wezenlijk deel van dat debat.

De kern van die discussie zal gaan over het begrip autonomie van elk mens, en over de voorwaarden waaronder aan die autonomie

Erik Jurgens *Stervenshulp bij 'voltooid leven': autonomie of mededogen?*

(beter: zelfbeschikking) gevolgen mogen worden verbonden. Een interessante bijdrage vond ik opnieuw in *NRC Handelsblad*, dat van 26 oktober. Daarin werd Willeke Stadtmann, arts bij de Levenseindekliniek, geïnterviewd. Zij schreef er een boek over.³ Zij stelt in het interview onder meer dat 'het begrip autonomie in Nederland moreel-ethisch onvoldoende is bediscussieerd'. Haar voorbeeld betreft mensen die zelf een doodswens willen uitvoeren, doch elke bijstand weigeren, en daartoe niet kunnen worden gedwongen. Moet die autonomie dan steeds worden ontzien? Opnieuw punt i) van Ummelen.

Over hoever de autonomie van de mens reikt, en over de inhoud van de voorwaarden waaronder een mens stervenshulp mag vragen bij een voltooid leven, is de discussie terecht nog gaande. Bij voorkeur vindt die nu verder plaats aan de hand van een concrete wetstekst met toelichting. Ik vind het jammer dat de uitkomst van die discussie voor Ummelen al vast lijkt te staan. Hij is het nu al oneens. Ik ben het 'een beetje eens', zoals ik schreef, omdat ik de gedachtenwisseling (met een -n!) aan de hand van een concrete wetstekst graag wil afwachten. Daartoe biedt het PvdA-verkiezingsprogramma alle ruimte.

Noten

- 1 'Voltooid Leven', Kamerstuk 32 647 nr. 51.
- 2 'Levensbeëindiging, Brief van de regering aan de Tweede Kamer, 12 oktober 2016', Kamerstuk 32 647 nr. 55, 12 pg.
- 3 *Slotakkoord, 15 misverstanden over euthanasie en hulp bij zelfdoding*, Just Publishers, 2016.

Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang

De grote vluchtelingenstromen van 2015 hebben voor veel opschudding gezorgd. Inmiddels dalen de cijfers weer, maar daarmee is nog niet alles gezegd. Juist nu zijn goed asiel- en integratiebeleid van groot belang.

HAN ENTZINGER

Emeritus hoogleraar integratie- en migratiestudies en voorzitter van het Wetenschappelijk comité van het Bureau voor de Grondrechten van de Europese Unie te Wenen

De komst van asielzoekers naar Nederland is onderhevig aan sterke schommelingen. In 2015 werden ruim 59.000 asielaanvragen ingediend.¹ Dit was een verdubbeling ten opzichte van 2014 en bijna viermaal zoveel als in 2013. Het jaar 2015 brak zelfs een record. Het vorige record lag op 52.500 en werd gevestigd in 1994, op het dieptepunt van de Joegoslaviëcrisis. Zowel in 2015 als in 1994 was sprake van een plotselinge piek gevolgd door een snelle daling; voor 2016 worden ongeveer evenveel aanvragen verwacht als in 2014. Tussen 1997 en 2001 was daarentegen sprake van een veel langere periode met hoge cijfers: het jaarlijks gemiddelde lag toen rond 40.000 aanvragen. Daarna zakte het abrupt om vervolgens een tien jaar lang (2003-2012) op 10.000 à 15.000 per jaar te blijven schommelen (zie Figuur 1).

Veel andere Europese landen hebben met ditzelfde fenomeen te maken. De asielinstream heeft hierdoor een zekere onvoorspelbaarheid, en dat beangstigt burgers, maar ook autoriteiten. Ik zal hier vooral stilstaan bij de gevolgen van zowel de asielinstream zelf de

onvoorspelbaarheid ervan. Daarbij gaat het om de gevolgen voor de asielzoekers én voor de Nederlandse samenleving.

Dilemma's

De komst van asielzoekers confronteert de samenleving en uiteraard ook de overheid met een aantal lastige dilemma's, waarop een gemakkelijk antwoord niet altijd voorhanden is. Kern van de zaak is dat asielzoekers uit eigen beweging naar Nederland komen. Weliswaar is Nederland voor velen geen bewuste keus en zijn het vaak de mensensmokkelaars die bepalen waar de reis heengaat, maar de asielzoekers komen zeker niet op uitnodiging of omdat er vraag is naar hun kwaliteiten. Ze zijn er 'opeens' en kunnen in de meeste gevallen op grond van verdragsrechtelijke verplichtingen niet worden geweigerd. Het is in de eerste periode ook niet duidelijk of ze kunnen blijven. Dit ligt anders bij de zogeheten contingentvluchtelingen, waarvan Nederland er jaarlijks enkele honderden uitnodigt en over wie wel van meet af aan duidelijkheid en zekerheid bestaat.

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

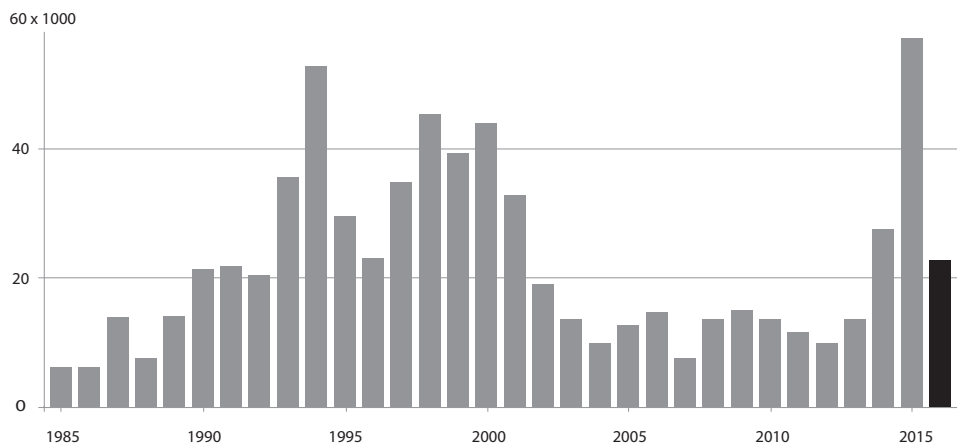
Zolang hun asielaanvraag loopt, hebben asielzoekers het recht in Nederland te blijven, maar het is dan nog onduidelijk of zij zich hier uiteindelijk langdurig of zelfs definitief kunnen vestigen. Is het verstandig dan al in hun integratie te gaan investeren? Of kan dit valse verwachtingen wekken, of zelfs de kans vergroten dat zij daadwerkelijk blijven? Sommigen menen dat van een actief integratiebeleid een aanzuigende werking kan uitgaan, maar het blijkt lastig aan te tonen of dit waar is.

Inmiddels heeft Nederland, net als veel andere Europese landen, de nodige ervaring opgebouwd met de behandeling van asielaanvragen. Jarenlang werd in Nederland ongeveer de helft daarvan gehonoreerd en de rest afgewezen of ingetrokken, bijvoorbeeld omdat de betrokkene het land inmiddels alweer had verlaten. De laatste jaren is het percentage ingewilligde asielverzoeken geleidelijk gestegen. Dit is vooral het gevolg van verschuivingen in de belangrijkste landen van herkomst. Nederland ontvangt tegenwoordig relatief veel asielzoekers uit notoir onveilige landen als Syrië en Eritrea, en hun aanvragen

worden vrijwel altijd ingewilligd. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Duitsland. Daar zijn in de afgelopen jaren veel aanvragen ingediend door mensen die uit veilig geachte landen komen, bijvoorbeeld in de westelijke Balkan, en wier motieven eerder economisch dan politiek zijn. Men kan veel begrip hebben voor hun economische nood, maar voor hen is het asielsysteem niet bedoeld. Wel vormen zij een extra belasting voor dit systeem, waardoor degenen voor wie het wel is bedoeld – in de media wel aangeduid als 'echte vluchtelingen' – vaak extra lang op een beslissing moeten wachten.

Wij zijn hier meteen al gestuit op een belangrijk dilemma: hoe zo spoedig mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over een asielaanvraag zonder daarbij afbreuk te doen aan de eisen van zorgvuldigheid? Dit is in het belang van degenen die mogen blijven, omdat die dan snel aan een integratietraject kunnen beginnen. Daarnaast is het belangrijk dat ook degenen die niet mogen blijven snel duidelijkheid hebben. De ervaring leert dat de kans op vertrek afneemt naarmate iemand langer in

Figuur 1 Totaal aantal asielaanvragen in Nederland, 1995 – oktober 2016



Bron: IND, CBS

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

een land kan blijven 'hangen'. Bovendien vormen uitgeprocedeerde asielzoekers zonder geldige verblijfspapieren een belasting voor bepaalde voorzieningen en voor de openbare orde. De recente discussies over illegaal verblijf en over 'bed-bad-broodregelingen' hebben laten zien hoe hoog de maatschappelijke en politieke emoties rond deze problematiek kunnen opblazen.

Toch is dit lang niet het enige lastige dilemma waarmee de komst van asielzoekers ons confronteert. Ik zal achtereenvolgens een aantal aangrijpingspunten voor beleid onder de loep nemen en daarbij laten zien welke dilemma's er spelen en waar mogelijke oplossingen liggen. Ik volg min of meer de stappen in het integratieproces van een vluchteling, zonder voorbij te gaan aan de manier waarop de ontvangende samenleving hierop reageert. Achtereenvolgens komen aan de orde: de eerste opvang van asielzoekers, het belang van verblijfszekerheid, inburgering, het drieluik 'huisvesting, werk en onderwijs', en ten slotte een aantal culturele aspecten. Aan het slot van dit betoog pleit ik voor een meer gerichte benadering van de integratie van vluchtelingen. In navolging van Penninx & Garcés-Mascareñas (2016: 158) versta ik hier onder 'integratie': het proces waarbij men een geaccepteerd onderdeel van een samenleving wordt.

Eerste opvang

Sinds eind jaren tachtig wordt de overgrote meerderheid der asielzoekers in Nederland centraal opgevangen. Voordien verbleven de meesten in kleine groepjes in normale woningen, maar na een aantal betreurenswaardige incidenten is toen overgegaan tot centrale opvang. Ook de groeiende aantallen en de aanhoudende schaarste aan woningen maakten dit noodzakelijk. Centrale opvang houdt in dat enkele honderden asielzoekers (meestal tussen 300 en 1000) op één locatie worden gehuisvest, totdat zij duidelijkheid hebben over hun aanvraag.

Hier loopt het echter nogal eens spaak. Een belangrijke oorzaak hiervan vormen de al genoemde fluctuaties in de toestroom en de onvoorspelbaarheid hiervan. Moet het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) in tijden van geringe toevloed toch een grote reserve opvangcapaciteit aanhouden? Dat is een kostbare zaak, waarvoor politiek de handen niet eenvoudig op elkaar zijn te krijgen. Maar het afbouwen van overcapaciteit in rustige jaren betekent dat bij een plotselinge toestroom de opvangmogelijkheden tekortschieten. Alle zeilen moeten dan worden bijgezet om nieuwe

De onvoorspelbaarheid van de toestroom van asielzoekers is problematisch voor de opvangcapaciteit

ruimte te vinden en om lokale overheden hals-overkop over te halen in te stemmen met de komst van asielzoekers. In het afgelopen jaar hebben we in plaatsen als Steenbergen, Geldermalsen en het Drentse Oranje gemerkt hoeveel tegenstand en tumult dit kan losmaken.

Het probleem van te weinig opvangcapaciteit wordt niet alleen veroorzaakt door een plotselinge hoge instroom. Een mogelijk nog belangrijker oorzaak is dat eerder gearriveerde asielzoekers in de asielzoekerscentra (azc's) blijven wonen nadat hun aanvraag is ingewilligd, omdat er te weinig woningen beschikbaar zijn waarheen ze kunnen worden 'uitgeplaatst'. Het tekort aan voldoende opvangruimte in de azc's dat hiervan het gevolg was, leidde ertoe dat een groot deel van de in 2015 toegestroomde asielzoekers aanvankelijk moest worden ondergebracht in diverse noodopvanglocaties, zoals sporthallen of tentenkampen. Dit leidde tot veel 'gesleep' met asielzoekers door het hele land; een verre

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

van ideale start voor mensen die tijdens hun vlucht dikwijls ook al veel ontberingen hebben doorstaan.

Verblijfszekerheid

Niet alleen in de opvang van asielzoekers treden bij een plotselinge grote toestroom capaciteitsproblemen op, ook bij de verwerking van de asielaanvragen zelf speelt dit in sterke mate. Elk asielverzoek moet door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) afzonderlijk in behandeling worden genomen en op zijn merites worden beoordeeld. Hoeveel tijd dit kost, hangt sterk af van het vluchtverhaal en het varieert ook per land van herkomst. Het verifiëren van een vluchtverhaal is meestal lastig en daarom tijdrovend. Toch moet dit gebeuren, omdat je alleen in aanmerking komt voor erkenning als vluchteling als je kunt aantonen dat je, zoals het Vluchtelingenverdrag (1951) het zegt, redenen hebt voor 'a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion'.

Daarnaast zijn er nog de asielzoekers die weliswaar niet persoonlijk aan een van de bovengenoemde criteria voldoen, maar wel afkomstig zijn uit een land of gebied in oorlog. Het is in strijd met de mensenrechten om iemand onder die omstandigheden terug te sturen. Ook zij komen daarom meestal in aanmerking voor een verblijfstitel. Momenteel is dit het geval met nagenoeg alle Syriërs. Deze verblijfstitel is qua rechtspositie niet exact gelijk aan het vluchtelingschap, maar de verschillen zijn beperkt. Beide categorieën samen worden ook wel aangeduid als 'statushouders'. Ik gebruik hier in principe voor beide typen statushouders de term 'vluchtelingen'.

De plotselinge grote toestroom van asielzoekers in 2015 heeft ook tot serieuze capaciteitsproblemen geleid bij de IND. Het horen van asielzoekers is tijdrovend en moet uiteraard zorgvuldig gebeuren, door medewerkers die goed voor hun taak zijn toegerust. Die zijn

niet op een termijn van enkele weken te vinden en op te leiden. Daarom liep de wachttijd in het najaar van 2015 snel op tot meer dan een halfjaar. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat ook mensen gehoord moeten worden wier aanvraag op het eerste gezicht al kansloos is. Helaas zijn er ook asielzoekers die zich uitgeven voor iemand anders, die ten onrechte claimen afkomstig te zijn uit een land in oorlog, zoals Syrië, of die zich schuldig hebben gemaakt aan oorlogsmisdaden. Zij leggen met hun aanvraag beslag op de beperkte capaciteit van het asielsysteem. De handelwijze van zulke mensen maakt het bijvoorbeeld onmogelijk alle Syriërs die naar Nederland komen meteen asiel te verlenen.

De lange duur van de asielprocedure leidt in samenleving en politiek tot tegenstrijdige reacties, net als de soms tekortschietende kwaliteit van de eerste opvang. Sommigen menen dat hiervan een zekere afschrikwekkende werking uitgaat. Hoe onaantrekkelijker die eerste periode en hoe langer de wachttijden, des te groter het aantal potentiële asielzoekers dat besluit naar een ander land te gaan of zelfs helemaal niet te komen. Voor deze opvatting is weinig empirisch bewijs te vinden. Economisch gemotiveerde migranten uit de westelijke Balkan, bijvoorbeeld, blijven komen, terwijl ze weten dat hun kans op een verblijfstitel minimaal is. Ditzelfde geldt voor veel migranten uit Afrika. Veel van deze migranten vragen trouwens nooit asiel aan, maar verdwijnen rechtstreeks in de illegaliteit.

Tegenover degenen die menen dat van een lange wachttijd een ontmoedigende werking uitgaat op nieuwe asielaanvragen, staan zij die benadrukken dat een gebrek aan verblijfszekerheid schadelijk is voor een voorspoedige integratie van de nieuwkomers die mogen blijven. Uit ervaring blijkt, zo redeneren zij, dat al vrij snel na aankomst – op enkele uitzonderingen na – duidelijk is wie wel en wie niet mogen blijven. Voor degenen die wel mogen blijven, kan het integratieproces niet vroeg genoeg beginnen. Aangezien verblijfsze-

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

kerheid blijktens onderzoek een belangrijke en noodzakelijke voorwaarde is voor succesvolle integratie, dient die zo snel mogelijk te worden gegeven.

Tegenstanders van deze opvatting redeneren dat hiervan een aanzuigende werking kan uitgaan op anderen, die daarom zullen besluiten naar Nederland te komen in plaats van naar een ander land. Zo trachten de meeste lidstaten van de EU al jarenlang de instroom te beperken door minder genereus te zijn dan hun burens. Het bezwaar van zo'n 'race to the bottom' is niet alleen dat de start van het integratieproces voor eenmaal toegelaten vluchtelingen zwaarder wordt, maar ook dat in de publieke opinie gemakkelijk

Vluchtelingen die goed Nederlands spreken, hebben twee tot drie keer meer kans op werk

het beeld ontstaat dat elke vluchteling er één te veel is. Slechts enkele landen – met name Zweden en Duitsland – zijn erin geslaagd een meer verwelkomend imago op te bouwen. Zo schreef bondskanselier Merkel geschiedenis met haar fameuze uitspraak 'Wir schaffen das' op het hoogtepunt van de vluchtelingen crisis in september 2015 – tot het moment waarop ook zij die uitspraak moest nuanceren onder druk van een grote instroom en een steeds kritischer wordende publieke opinie. Ook op dit punt liggen de dilemma's dus voor het oprapen!

Inburgering

Kennis van taal en gewoonten is onontbeerlijk voor een vlotte integratie van elke nieuwkomer in een samenleving. Voor Nederland is

onderzocht dat vluchtelingen die goed Nederlands spreken twee tot drie keer meer kans hebben op werk (Dagevos 2011). Daarom is het belangrijk zo snel mogelijk met inburgering te beginnen. De inburgeringsplicht geldt niet voor asielzoekers zolang hun aanvraag loopt. Het officiële argument hierbij is dat dan nog altijd niet zeker is of de betrokkene in Nederland kan blijven, maar in feite gaan hiermee kostbare maanden en soms zelfs jaren verloren. Weliswaar staan de meeste azc's tegenwoordig oogluikend toe dat vrijwilligers daar taalcursussen geven, maar die zijn qua opzet dikwijls vrijblijvender en minder professioneel.

In feite dient zich hier weer hetzelfde dilemma aan dat we al eerder tegenkwamen: door vooruitlopend op de statustoekenning alvast te beginnen met het werken aan integratie kan men valse verwachtingen wekken, maar door te lang te wachten raken de betrokkenen gedemotiveerd en wordt de kans kleiner dat zij snel op eigen benen kunnen staan. Verveling en ledigheid in de asielopvang zijn hiervan het gevolg; soms leiden die tot ruzies en geweld. Asielzoekers hebben vaak traumatiserende ontberingen doorstaan en zijn onzeker over hun toekomst. Juist dan zou afleiding in de vorm van arbeid of scholing welkom zijn. Echter, asielzoekers mogen maar in zeer beperkte mate werken. Ook hier bestaat weer de angst voor aanzuigende werking. Bovendien bouwen werkende asielzoekers rechten op in het socialezekerheidsstelsel, en dat kan uitzetting bemoeilijken indien de asielaanvraag wordt afgewezen. Analoge redeneringen gelden op het gebied van scholing, behalve waar het leerplichtige kinderen betreft, die een fundamenteel recht op onderwijs hebben.

Zodra asielzoekers formeel vluchteling zijn geworden, verandert alles. Zij worden dan inburgeringsplichtig, al wordt die plicht opgeschort totdat zij daadwerkelijk het azc hebben verlaten, wat soms nog lang kan duren. Inburgeringsplichtig zijn betekent dat men binnen drie jaar de inburgeringstoets

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

moet halen, en hier dienen zich opnieuw problemen aan. Terwijl tot 2013 de gemeenten een belangrijke rol speelden bij het toeleiden van nieuwkomers naar cursussen, is dit nu in beginsel hun eigen verantwoordelijkheid. Het inburgeringsbeleid van de overheid is in de afgelopen jaren systematisch ontmanteld, net als het integratiebeleid in zijn totaliteit. De gedachte is nu dat nieuwkomers zelf hun weg moeten vinden, en dit geldt ook voor vluchtelingen, al kunnen die in de praktijk nog wel vaak rekenen op enige maatschap-

verkeren, spelen organisatorische problemen een rol, zoals het gebrek aan kinderopvang en te grote niveaoverschillen tussen cursisten in één groep. Verder is er het feit dat een deel van de vluchtelingen zo laag is opgeleid dat zij aan drie jaar niet voldoende hebben om het Nederlands op het vereiste niveau onder de knie te krijgen. Het aandeel analfabeten onder de vluchtelingen, vooral die uit sommige Afrikaanse landen, is aanzienlijk. Vermoedelijk speelt ook het gebrek aan begeleiding een rol: onder het stelsel dat tot 2013 van kracht was, lag het percentage binnen de termijn geslaagde vluchtelingen enkele tientallen procentpunten hoger dan nu (62% voor het cohort 2009; Ministerie SZW 2016).

Maar 38% van de vluchtelingen haalt het inburgeringsexamen op tijd

pelijke begeleiding vanuit organisaties als VluchtelingenWerk. Niettemin blijkt het voor velen bijzonder lastig om na een moeilijke en onzekere tijd in de opvang plotseling op eigen benen te staan, een goede cursus te vinden en hiervoor een lening af te sluiten. Recente cijfers laten zien dat slechts 38% van de vluchtelingen binnen de hiervoor geldende periode van drie jaar het inburgeringsexamen haalt (Ministerie SZW 2016). Dit is aanzienlijk lager dan het percentage geslaagden onder de overige inburgeraars, dat met 62% ook niet bijzonder hoog ligt. Vluchtelingen die binnen drie jaar hun examen halen, hoeven de afgesloten lening niet terug te betalen. Het lage slagingspercentage betekent voor velen dus een extra financiële last juist in de eerste jaren van het integratieproces.

Naar de oorzaken van de slechte resultaten die vluchtelingen in de inburgering behalen is enig onderzoek verricht (o.a. Witvliet et al. 2013). Behalve de labiele psychische situatie waarin velen ook na statusverlening vaak nog

Huisvesting

Inburgering vormt een eerste belangrijke stap op weg naar integratie, maar de 'echte' integratie wordt doorgaans afgemeten aan de participatie in belangrijke maatschappelijke sectoren als huisvesting, arbeid en onderwijs. Ook hier doen zich weer tal van lastige (beleids)vragen en dilemma's voor.

Allereerst de huisvesting, een terrein waarop de overheid relatief sturend kan optreden. Zodra een asielzoeker is erkend als vluchteling, komt deze met het hele gezin (indien daarvan sprake is) in aanmerking voor 'uitplaatsing' naar een woning. Elke gemeente in Nederland heeft de verplichting een bepaald percentage van de vrijkomende sociale huurwoningen beschikbaar te stellen voor deze vluchtelingen. Het probleem is evenwel dat de doorstroming in de sociale huursector in veel gemeenten stagneert en dat er dus te weinig woningen vrijkomen, temeer omdat elke gemeente natuurlijk ook nog in andere urgente gevallen mensen aan een woning moet helpen. Hierbij komt dat de laatste jaren door verkoop en sloop de omvang van het bestand aan huurwoningen is teruggelopen. Veel gemeenten, vooral in de grote steden, kunnen daarom niet aan hun verplichtingen voldoen.

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

Het gevolg is dat vluchtelingen vaak nog lange tijd in de asielopvang moeten blijven. Niet alleen staat dit een vlotte start van het integratieproces in de bredere Nederlandse samenleving in de weg, ook worden hierdoor opvangplaatsen in beslag genomen die, zeker in de afgelopen periode, hard nodig zijn voor nieuwe asielzoekers. Van de ruim 30.000 personen die op 1 november 2016 in de asielopvang verbleven, waren ruim 13.000 statushouders. Veel asielzoekers moesten hierom uitwijken naar noodopvang.

Het lijkt dus van belang de uitstroom vanuit de azc's krachtiger te stimuleren. Maar hoe, gegeven het gebrek aan passende woonruimte? Hier doen zich wederom diverse dilemma's voor, waarvoor overigens hier en daar wel creatieve oplossingen zijn gevonden in de afgelopen periode. Zo zijn diverse leegstaande kantoorpanden omgebouwd tot

woonruimte, sommige gemeenten hebben containerwoningen geplaatst, terwijl meer dan voorheen alleenstaande vluchtelingen samen in één woning worden gehuisvest.

Bij de huisvesting van vluchtelingen doet zich naast genoemde problemen ook nog het probleem voor dat de meeste woningen logischerwijs beschikbaar zijn in gemeenten met veel leegstand. Dit gaat echter vaak samen met een zwakke economische structuur. Dikwijls betreft het gemeenten in de perifere gebieden van Nederland. Sommige van deze gemeenten staan zeer welwillend tegenover de komst van vluchtelingen – soms ook meer dan het hun toegewezen contingent – omdat dit kan betekenen dat met sluiting bedreigde voorzieningen als basisscholen, winkels of gezondheidscentra wellicht kunnen blijven bestaan.

Het nadeel echter is dat in dergelijke plaatsen de werkgelegenheid vaak beperkt is,

Tabel 1 *Indicatoren van de sociaaleconomische positie van migrantengroepen, in procenten*

	<i>Nettoparticipatie op de arbeidsmarkt (2012)</i>	<i>Personen met bijstandsuitkering (september 2013)</i>	<i>Personen in arm huishouden (2011)</i>	<i>Kinderen in arm huishouden (2011)</i>
Afghanen	42	26	32	42
Irakezen	39	37	36	45
Iraniërs	60	24	19	17
Somaliërs	26	53	53	67
Turken	52	10	20	26
Marokkanen	46	15	23	30
Surinamers	61	9	10	12
Antillianen	57	13	16	17
Allochtonen*	53	13	19	25
Autochtonen	70	2	5	7

* *Niet-Westerse allochtonen totaal*

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

evenals de mogelijkheden om in de directe nabijheid inburgeringscursussen te volgen. Bovendien woont een daar gehuisveste vluchteling vaak relatief ver weg van familieleden of vrienden die elders in het land zijn gehuisvest. De praktijk wijst uit dat een niet gering deel van deze vluchtelingen na betrekkelijk korte tijd verhuist naar een grotere plaats, vaak in de Randstad, waar men anoniemer door het leven kan gaan en zo nodig gemakkelijker kan terugvallen op landgenoten of op bepaalde voorzieningen voor de eigen groep, en waar ook meer werk en opleidingsmogelijkheden zijn. De vraag of dit al dan niet bevorderlijk is voor integratie in de bredere samenleving, is zonder nadere precisering lastig te beantwoorden.

Werk

Er bestaat nauwelijks verschil van mening over het grote belang dat vluchtelingen zo spoedig mogelijk na inwilliging van hun asielaanvraag aan het werk gaan. Hier doen zich in de praktijk echter grote problemen voor. De arbeidsparticipatie onder vluchtelingen is zeer laag, ook na vele jaren nog, en stijgt in de loop der jaren tergend langzaam (Engbersen et al. 2015). Slechts weinig vluchtelingen slagen erin werk te vinden dat een acceptabel en stabiel inkomen biedt. Dit impliceert dat velen langdurig in armoede leven en afhankelijk blijven van sociale voorzieningen (zie Tabel 1). De soms gehoorde bewering dat vluchtelingen naar Nederland of elders in West-Europa zouden komen voor de sociale zekerheid, valt lastig te onderbouwen (vgl. Spahn 2015), maar een feit is wel dat een langdurige afhankelijkheid van sociale voorzieningen de bereidheid tot acceptatie van nieuwe vluchtelingen negatief kan beïnvloeden, althans onder een deel van de bevolking.

Een belangrijk deel van de kennis die nodig is om als nieuwkomer in een samenleving te integreren, wordt via het onderwijs overgedragen. Daarom is het van groot belang dat ook

het onderwijsstelsel voldoende rekening houdt met de specifieke situatie van vluchtelingen. De dilemma's rond de inburgering en de problematiek van de waardering van buitenlandse diploma's kwamen al ter sprake. Het zijn vooral de volwassenen die hiermee te maken krijgen. Voor kinderen en jongeren zijn met name het basis- en voortgezet onderwijs van belang.

Zoals eerder vermeld, hebben asielzoekers van de leerplichtige leeftijd op grond van internationale verdragsverplichtingen recht op onderwijs. In de praktijk betekent dit voor Nederland dat vrijwel alle kinderen van de basisschoolleeftijd al enkele weken na aankomst

De arbeidsparticipatie onder vluchtelingen is zeer laag

naar school gaan. In de meeste grotere azc's wordt onderwijs gegeven in klassen met uitsluitend asielzoekerskinderen, op de kleinere locaties gaan deze kinderen doorgaans naar plaatselijke scholen.

Het zal niet verbazen dat zich ook hierbij problemen en dilemma's voordoen. Uiteraard zijn er de taalproblemen, al pakken kinderen de taal doorgaans veel sneller op dan hun ouders, zeker omdat zij op school Nederlands moeten spreken. De taal is echter niet het enige probleem. Veel kinderen zijn getraumatiseerd door de vlucht en door wat daar vaak aan voorafgegaan is. Zij hebben vanzelfsprekend forse leerachterstanden opgelopen, waardoor zij dikwijls met Nederlandse kinderen van enkele jaren jonger in eenzelfde klas belanden. Bovendien is in de asiefase nog niet duidelijk of een kind al dan niet in Nederland kan blijven. Daarnaast zijn er de zeer frequente verhuizingen van het ene naar het andere azc die kinderen de mogelijkheid ontnemen in hun nieuwe omgeving te wortelen. Vaak ontstaat pas na inwilliging van het asielverzoek wat meer rust en stabiliteit.

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

Al deze problemen vragen om leerkrachten die niet alleen toegewijd zijn, maar ook de nodige specialistische kennis in huis hebben. In Nederland is de laatste decennia veel kennis en ervaring verworven over de omgang met kinderen van niet-Nederlandstalige nieuwkomers, zij het niet primair met een vluchtelingenachtergrond.

De afschaffing van het zogeheten doelgroepenbeleid en de toegenomen *mainstreaming* in het onderwijs die daarvan het gevolg is, hebben die kennis en ervaring enigszins doen verwateren. Het dilemma dat zich nu voordoet, luidt of omgaan met multiculturaliteit toch weer prominenter op de onderwijsagenda moet komen, dan wel of moet worden vastgehouden aan de meer op aanpassing aan de dominante cultuur gerichte aanpak van de laatste jaren. Dit dilemma zou uiteraard ook spelen zonder de grote toestroom van 2015. Maar de recente komst van veel nieuwe kinderen met culturele achtergronden die sterk afwijken van de Nederlandse, en ook van elkaar, heeft deze vraag weer hoger op de maatschappelijke en politieke agenda geplaatst.

In het voortgezet onderwijs doen de hier geschetste problemen zich evenzeer voor en rijzen gelijksoortige vragen. Het probleem is hier dat veel jongeren door de oorlogssituatie waaruit zij afkomstig zijn geen stevige kennisbasis hebben en dat het daarom lastig is hen voldoende te motiveren. De schooluitval is groot en te weinig algemene en vakopleidingen zijn voldoende op dit soort situaties toegesneden. Zo dreigt een verloren generatie te ontstaan.

Ten slotte nog een kanttekening bij de positie van hoogopgeleide vluchtelingen. Er wordt wel verondersteld dat een groot deel van de recent naar Nederland gekomen asielzoekers hoogopgeleid is, met name de Syriërs en Irakezen. De gedachte hierbij is vaak dat hoogopgeleiden gemakkelijker aan de slag komen en mede daardoor sneller integreren, ook omdat zij meestal goed Engels spreken. Nader onderzoek toont aan dat dit maar in zeer beperkte mate het geval is. Bovendien is gebleken dat vluchtelingen met een in eigen land behaald hoger-onderwijsdiploma ook grote moeite hebben in Nederland werk te vinden, zeker op een niveau dat past bij hun opleiding. Alleen

Tabel 2 *Opvattingen over de komst van vluchtelingen onder de Nederlandse bevolking (18+), 2016 (in procenten)*

	zeer oneens	oneens	neutraal	eens	zeer eens	weet niet
'Nederland moet meer vluchtelingen opnemen dan het nu doet.'	26	30	26	12	4	2
'Er komen te veel vluchtelingen naar Nederland.'	3	16	23	27	27	3
'Nederland zou de grenzen moeten sluiten voor vluchtelingen.'	14	35	23	14	11	4
'Het is onze morele plicht vluchtelingen voor oorlog en vervolging toe te laten.'	5	10	20	50	13	3

Bron: Continu Bevolkingsonderzoek, SCP, 2016/2

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

vluchtelingen die in het Nederlands hoger onderwijs hun diploma hebben behaald, blijken werkzaam te zijn op hetzelfde niveau als autochtone Nederlanders met hetzelfde diploma. Zij hebben er echter wel veel langer over gedaan om een baan te vinden; de werkloosheid onder hen is dan ook aanzienlijk hoger dan onder qua opleiding vergelijkbare autochtonen (Bakker 2016).

Culturele aspecten

Hiervoor kwam het belang van de culturele factor in het integratieproces al naar voren. Participatie in belangrijke maatschappelijke instituties als huisvesting, werk en onderwijs is bijzonder belangrijk, maar elk integratieproces heeft ook een culturele dimensie. Dan gaat het om de vraag in hoeverre de nieuwkomer zich aanpast aan de dominante waarden en gedragsregels in de nieuwe samenleving, en andersom in hoeverre die samenleving bereid is de nieuwkomers te accepteren.

Wat het laatste betreft, valt op dat Nederlanders over het algemeen meer bereid zijn vluchtelingen te accepteren dan migranten die om andere redenen komen. Uit opinieonderzoek blijkt stelselmatig dat op de komst van vluchtelingen positiever wordt gereageerd dan op immigratie in het algemeen. Tegelijkertijd valt ook vast te stellen dat de komst van vluchtelingen zeker in het afgelopen jaar tot een forse polarisatie in de samenleving heeft geleid. Tabel 2 laat recente cijfers van het Sociaal en Cultureel Planbureau zien, waaruit misschien de belangrijkste conclusie is dat de categorie 'neutraal' bij elke uitspraak opvallend klein is. Doorgaans is de middenpositie bij opiniepeilingen zeer gewild, maar over deze thematiek heeft kennelijk welhaast iedereen een mening. Opmerkelijk is vooral dat een (grote) meerderheid van de Nederlandse bevolking het wel als een morele plicht beschouwt vluchtelingen toe te laten, terwijl eveneens een meerderheid vindt dat Nederland niet meer vluchtelingen moet opnemen

dan nu. De helft van de bevolking wil zelfs de grenzen voor hen sluiten. Als ergens een dilemma voor de politiek ligt, dan is het wel hier. Een draagvlak lijkt wel aanwezig, maar erg stevig is het niet.

Natuurlijk is ook de vraag relevant in hoeverre nieuwkomers, en in het bijzonder vluchtelingen, bereid zijn rekening te houden met de Nederlandse cultuur, en zich daaraan aan te passen (Entzinger 2014). Deze vraag is in Nederland onder veel migrantengroepen veelvuldig onderzocht, maar onder vluchtelingen slechts zelden. Over het algemeen lijkt de bereidheid tot aanpassing onder vluchtelingen groter dan onder andere migranten (zie bijv. CBS 2012: 155). Voorts is opvallend dat de islam, door sommigen beschouwd als een obstakel voor integratie in een westerse samenleving, onder de meeste vluchtelingengroepen uit islamitische landen veel minder wordt gepraktiseerd dan onder de Nederlanders van Turkse en zeker die van Marokkaanse herkomst (Maliapaard & Gijsberts 2012).

Conclusie

De vluchtelingen crisis van 2015 heeft wederom aangetoond hoe grillig en onvoorspelbaar de komst van asielzoekers kan zijn. Intussen is het aantal asielaanvragen in Nederland weer substantieel gedaald, maar het is verstandig ermee rekening te houden dat een plotselinge stijging zich zo weer kan voordoen. Daarom is het van belang een beleid te ontwikkelen dat weloverwogen anticipeert in plaats van paniekerig reageert.

In de eerste plaats dient de periode van onzekerheid over het al dan niet kunnen blijven voor asielzoekers zo kort mogelijk te duren. Dit betekent dat voldoende opvangcapaciteit snel voorhanden moet zijn, maar het betekent vooral dat de verwerking van de aanvragen door de IND sneller moet verlopen, uiteraard zonder hierbij concessies te doen aan de zorgvuldigheid. Hoe sneller de IND kan werken, des te minder opvangcapaciteit noodzakelijk

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

is. Dit kan onder meer worden bereikt door het aanvragen van asiel door mensen afkomstig uit veilige derde landen zoveel mogelijk te ontmoedigen, deze aanvragen nog sneller af te handelen en de betrokkenen daadwerkelijk terug te sturen. Zo blijft er meer beoordelingscapaciteit beschikbaar voor degenen die werkelijk te vreezen hebben voor vervolging in eigen land. Uiteraard zijn nog veel meer maatregelen denkbaar waarmee de vluchtelingenstroom beter kan worden gekanaliseerd, maar die liggen vooral op het terrein van internationale samenwerking, vrede en veiligheid, en een betere verdeling van taken binnen de Europese Unie. Dit artikel richt zich vooral op maatregelen die de integratie van eenmaal erkende vluchtelingen in Nederland kunnen bevorderen.

Op dit punt valt zeker het een en ander te verbeteren. Allereerst lijkt het verstandig al meteen na de allereerste selectie van aanvragers, waarbij de volstrekt kansloze asielzoekers eruit zijn gevallen, te beginnen met de eerste stappen op het pad van de integratie. De ervaring leert dat de overgrote meerderheid van degenen die na de eerste selectie nog in de procedure zitten, zal blijven, en de kans dat hiervan een aanzuigende werking op nieuwe asielzoekers uitgaat lijkt gering. Maar weinig vluchtelingen zullen voor een land kiezen omdat het integratiebeleid er zo goed is of omdat ze daar snel de taal kunnen leren. Doorslaggevende factoren zijn wel dat het er veilig is en dat de kans op honorering van asiel er groter is dan elders. Dat laatste blijkt overigens in Nederland niet het geval te zijn (Leerkes 2015). Bij dit alles zou het helpen als de asielzoekers niet van de ene naar de andere locatie worden gesleept en er in principe op kunnen rekenen dat ze, als ze daadwerkelijk mogen blijven, in de stad of regio waar ze zijn opgevangen een woning krijgen toegewezen. Enkele gemeenten zijn hiermee al aan het experimenteren, en dit lijkt zeer bevorderlijk voor een rustig verloop van de eerste periode in Nederland.

Als we vervolgens proberen een gezamenlijke noemer te ontdekken in de vele vragen en dilemma's waarvoor de integratie van vluchtelingen ons stelt, dan valt op dat tal van systemen en procedures in de Nederlandse samenleving niet of onvoldoende zijn toegesneden op de specifieke problemen die deze nieuwkomers ervaren. Dat is niet onlogisch, want ze zijn daarvoor nooit ontworpen. De in-

Inburgering veronderstelt een mate van zelfredzaamheid die men niet kan verwachten van vluchtelingen

burgering, bijvoorbeeld, veronderstelt zeker tegenwoordig een mate van zelfredzaamheid die men misschien nog wel kan verwachten van gezinsmigranten, maar niet van vluchtelingen. Gezinsmigranten komen meestal in een omgeving terecht waar veel meer kennis over de Nederlandse samenleving bestaat en brengen bovendien veel minder traumatische ervaringen mee dan vluchtelingen. Daarom valt tot op zekere hoogte te billijken dat de overheid het integratiebeleid voor nieuwkomers de afgelopen jaren sterk heeft versoerd, zo niet heeft afgeschaft. Veel recente nieuwkomers blijken inderdaad zonder steun of interventie van bovenaf hun weg wel te vinden. Hierbij speelt wellicht ook een rol dat het gemiddelde opleidingsniveau van nieuwkomers tegenwoordig aanzienlijk hoger ligt dan enkele decennia geleden. Hogeropgeleiden vinden hun eigen weg wel, mits aan enkele basisvoorwaarden is voldaan, zoals voldoende verblijfszekerheid en een effectief antidiscriminatiebeleid.

Voor vluchtelingen ligt dit allemaal anders. Zij hebben meestal niet bewust voor Nederland gekozen en Nederland heeft evenmin om

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

hen gevraagd. Op de arbeidsmarkt is niet per definitie vraag naar hun kwaliteiten en vaardigheden, en veel vaker dan andere migranten belanden zij in een situatie van afhankelijkheid van allerhande voorzieningen, of het nu gaat om gezondheidszorg, uitkeringen of woningen. Veel wetten en regels staan in de weg bij de vervulling van hun specifieke integratiebehoeften. Zo is werken of het volgen van een opleiding met – al dan niet gedeeltelijk – behoud van een uitkering niet mogelijk. Dit dwingt degene die een baan krijgt aange-

Door regels blijft veel talent onbenut

boden die baan meteen te accepteren, ook al ligt die ver onder zijn of haar niveau. Bepaalde studiefaciliteiten zijn soms gebonden aan een maximumleeftijd of aan andere beperkingen. Vluchtelingen zijn veelal ouder dan andere studenten, en doen soms ook langer over een studie; zij hebben daar dus extra veel last van. Er zijn sowieso te weinig mogelijkheden voor bij- en omscholing van vluchtelingen die een niet-erkend diploma of beroepservaring uit hun land meebrengen en ook te weinig mogelijkheden om inburgering, opleiding en werk met elkaar te combineren. Daarbij komt nog dat het huisvestingsbeleid ertoe leidt dat vluchtelingen dikwijls belanden in ‘uithoeken’ van het land, waar de mogelijkheden voor werk en opleiding beperkt zijn. De aanschaf van huisraad en het volgen van de inburgeringscursus dwingt sommige vluchtelingen hoge schulden te maken, die nog lange tijd als een molensteen om hun nek hangen.

Gelukkig is de afgelopen tijd het besef gegroeid dat vluchtelingen op hun weg naar integratie te veel structurele barrières ontmoeten. Het is verheugend te zien dat nu ook de regering erkent dat inburgering en

integratie eigenlijk moeten beginnen in de asielopvang, ook al laat de praktische toepassing van deze visie nog op zich wachten. Het is verheugend dat op het gebied van huisvesting diverse gemeenten creatieve oplossingen hebben bedacht en geïmplementeerd. En het is verheugend dat er hier en daar iets meer flexibiliteit lijkt te komen in de starre regels voor uitkeringsgerechtigden. Zulke regels zijn misschien noodzakelijk om reïntegratie van de gemiddelde Nederlandse werkloze burger te bevorderen, maar bij vluchtelingen belemmeren zij vaak een effectieve en duurzame arbeidsdeelname. Juist hierdoor blijft op termijn veel talent onbenut, en blijven vluchtelingen langer dan strikt nodig in de marge van de samenleving.

Al deze redenen bieden volgens mij voldoende legitimering om te pleiten voor herinvoering van een actiever integratiebeleid uitsluitend voor vluchtelingen. Zo'n beleid zou op rijksniveau de kaders moet bieden waarbinnen gemeenten, uitvoeringsinstanties, scholen en andere instellingen en organisaties effectief kunnen handelen. Het zou zich vooral moeten toespitsen op het bieden van meer maatschappelijke begeleiding aan vluchtelingen, op het creëren van meer en betere mogelijkheden voor her- en bijscholing, op het bevorderen van arbeidsparticipatie, met name via bedrijfsstages en door (normafwijkende) inzet van uitkeringsgelden. Ook zou het verstandig zijn vluchtelingen niet meer zelf te laten betalen voor hun inburgering en hun iets langer dan andere nieuwkomers de tijd te geven om het examen te halen.

Dit alles vraagt om aanpassing van wetten en regelgeving op diverse terreinen, zodat beter rekening kan worden gehouden met de specifieke noden en behoeften van vluchtelingen, een relatief gemakkelijk af te bakken categorie van beperkte omvang. Het tot stand brengen hiervan zal zeker de nodige overredingskracht en politieke moed vergen, maar het is de moeite waard. Uit humanitair

Han Entzinger *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang*

oogpunt: vluchtelingen verkommeren nu nog te vaak aan de rand van onze samenleving. En uit welbegrepen eigenbelang: veel vluchtelingen zijn uiterst gemotiveerd om in Nederland

een nieuw bestaan op te bouwen. Door hun nu meer kansen te bieden, kunnen we in de toekomst veel beter gebruik maken van hun talenten.

Dit artikel is een voorpublicatie van een hoofdstuk uit het boek 'Over de grens. Vluchten naar Europa', dat begin 2017 verschijnt. Redactie: René Cuperus, Annelies Pilon en Monika Sie Dhian Ho.

Noot

- 1 Dit aantal is (evenals alle andere in deze alinea en de figuur genoemde aantallen) met inbegrip van tweede en volgende aanvragen door een

asielzoeker die al eerder een aanvraag had ingediend, en met inbegrip van asielaanvragen door nareizende gezinsleden. Houdt men geen rekening met deze categorieën, dan liggen de hier genoemde

cijfers ongeveer een kwart lager. In 2015 werden bijvoorbeeld in Nederland ruim 43.000 eerste asielverzoeken ingediend.

Literatuur

Bakker, Linda (2016). *Seeking Sanctuary in the Netherlands. Opportunities and obstacles to refugee integration*. Dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam.

CBS (2012). *Jaarrapport Integratie 2012*, Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Dagevos, Jaco (2011). 'Positie op de arbeidsmarkt'; in: Edith Dourleijn & Jaco Dagevos (red.). *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*; Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, pp. 108-125, i.h.b. tabel B5.3.

Engbersen, Godfried, Jaco Dagevos, Roel Jennissen, Linda Bakker & Arjen Leerkes, m.m.v. Jeanine Klaver & Arend Odé

(2015). *Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten*, WRR-Policy Brief 4; Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Entzinger, Han (2014). *Voortgaande immigratie en nieuwe maatschappelijke scheidslijnen. Een verkenning van mogelijke ontwikkelingen*. Working Paper 1; Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Leerkes, A. (2015). *How (un)restrictive are we? 'Adjusted' and 'expected' asylum recognition rates in Europe*. Cahier 2015-10; Den Haag: WODC Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Maliepaard, Mieke & Mérove Gijsberts (2012). *Moslim in Nederland 2012*; Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Ministerie SZW (2016). *Briefinzake*

inburgering van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 11 oktober 2016. 32 824 nr. 161.

Penninx, Rinus & Blanca Garcés-Mascareñas (2016). 'Integration Policies of European Cities in Comparative Perspective: Structural Convergence and Substantial Differentiation'; *Migracijske i etničke teme* 32(2): 155-189.

Spahn, Jens (2015). *Ins Offene. Deutschland, Europa und die Flüchtlinge. Die Debatte*. Freiburg: Herder.

Witvliet, Miranda, Marja Paulussen-Hoogbeem & Arend Odé (2013). *Inburgering en participatie. De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving*; Amsterdam: Regioplan.

Het averechtse effect van het gepolariseerde integratiedebat

Recentelijk bleek dat veel Nederlanders van Turkse afkomst zich ‘nog steeds’ erg betrokken voelen bij Turkije. Dat moet wel betekenen dat zij ‘slecht geïntegreerd’ zijn. Of niet?

MARIEKE SLOOTMAN

Universitair docent migratie en integratie aan de UvA

Een focus op Turkije of op de Turkse identiteit, zo betoog ik in dit artikel, is een slechte graadmeter als het gaat om ‘integratie’ in de zin van zich Nederlands voelen. Tevens wijs ik erop dat niet etnische identificatie maar het gepolariseerde debat – waarin identificatie als Turks beschouwd wordt als ‘slecht geïntegreerd’ – een averechts effect heeft op identificatie als Nederlands. Met andere woorden: ik laat zien dat etnische identificatie niet noodzakelijkerwijs een gebrek aan integratie weerspiegelt. De veronderstelling dat dit wel zo is, heeft een uitsluitende werking en staat identificatie als Nederlands in de weg. Dit artikel bevat dus geen evaluatie van de ‘staat van integratie’ of van het integratiebeleid, maar werpt een kritisch licht op de focus op etnische identiteit binnen het debat over integratie.

Het streven van de Partij van de Arbeid naar een verbonden samenleving waarin we ‘samen één’ zijn, is gediend bij een meer ontspannen omgang met etnische identiteit. Het ‘stevig’ aanspreken van Turkse organisaties en van Nederlanders met een Turkse achtergrond omdat dat zij de Turks-islamitische identiteit zouden versterken, uit angst dat dit

de verbondenheid met Nederland in de weg staat, heeft op deze verbondenheid een schadelijk effect. Ik pleit voor een beter begrip van de betekenis van etnische identiteit voor Nederlanders met een etnische minderheidsachtergrond. Daarbij doe ik enkele suggesties die hopelijk leiden tot een minder gepolariseerd debat, afnemende gevoelens van uitsluiting en toenemende sociale cohesie.

Een averechts effect van een gepolariseerd maatschappelijk beeld

De definitie van ‘geslaagde integratie’ is de laatste decennia verschoven van sociaaleconomische naar sociaal-culturele integratie, waarmee vaak wordt bedoeld dat mensen zich identificeren als Nederlands, zich in Nederland thuis voelen en zich volledig hebben aangepast aan de zogenaamde Nederlandse cultuur (Duyvendak 2011; WRR 2007: 28). Dit vindt zijn weerslag op het politieke debat, in het integratiebeleid en in verkiezingsprogramma’s, alsmede in de rapportages van het CBS/SCP, die steeds meer gericht zijn op de sociaal-culturele ‘afstand’ tussen geselecteerde etnische minderheden en de rest van de Ne-

Marieke Slotman *Het averechtse effect van het gepolariseerde integratiedebat*

derlandse samenleving; die overigens wordt verondersteld opmerkelijk homogeen te zijn. Ook de zorg over de sterke verbondenheid van sommige Nederlanders met Turkije is een duidelijk voorbeeld van het belang dat wordt gehecht aan sociaal-culturele aanpassing.

Deze zorg is echter voornamelijk gebaseerd op de veronderstelling dat verbondenheid met Turkije verbondenheid met Nederland in de weg staat; op een *zero-sum*- of enkelvoudige notie van verbondenheid en identiteit. Hieruit komt ook de bezorgdheid over dubbele nationaliteiten voort: iemand die naast een Nederlands ook een Turks paspoort heeft zou zich niet loyaal kunnen voelen aan Nederland, zo is de gedachte.

Onderzoek laat zien dat deze veronderstelling, dat etnische en nationale identificaties elkaar uitsluiten, onterecht is. Etnische identificatie als Turks of Marokkaans kan wel degelijk samengaan met nationale identificatie als Nederlands. Mijn onderzoek, deels gebaseerd op een survey die is afgenomen in 2006 en 2007 onder duizend Turks- en Marokkaans-Nederlandse jongeren, laat zien dat een derde van deze respondenten een sterke identificatie als Marokkaans/Turks combineert met een sterke identificatie als Nederlands (zie voor meer details van deze survey: Crul & Heering 2008).

Ook de recente SCP-studie 'Werelden van verschil' (2015) laat zien dat het voor Marokkaans- en Turks-Nederlandse jongeren deels heel vanzelfsprekend is om beide identiteiten te combineren (pp. 168, 226-7). Ook vrijwel alle universitair geschoolde Turkse en Marokkaanse Nederlanders die ik heb geïnterviewd (zie de details in Slotman 2014) voelen zich zowel Nederlands als Marokkaans/Turks: zij combineren de 'Nederlandse' directheid met de 'Marokkaanse' gastvrijheid; zij dromen in het Nederlands en spreken Turks met hun ouders; zij hebben het 'Nederlandse' individualisme geïnternaliseerd en worden warm van Turkse muziek; ze vinden het fijn om op vakantie te gaan naar Marokko of Turkije, en vinden het nog fijner om na een paar weken

weer naar Nederland terug te keren; ze hebben ouders die elders zijn opgegroeid, terwijl zij hier zijn opgegroeid en hun toekomst hier is. Deze meervoudige of gelaagde identiteit is natuurlijk niet uniek voor deze respondenten; zo beschrijft Verhagen (2016) de gelaagde identificatie van Europese immigranten in Amerika, een eeuw geleden. Kortom, etnische identificatie hoeft identificatie als Nederlands niet in de weg te staan.

Etnische identificatie kan wel degelijk samengaan met nationale identificatie als Nederlands

Toch is de werkelijkheid complexer. Hoewel de geïnterviewden op een vanzelfsprekende manier beschreven waardoor zij zich zowel Nederlands als Marokkaans/Turks voelden, vonden zij het lastig deze twee identiteiten daadwerkelijk te combineren. Ze ervoeren een voortdurende druk om kleur te bekennen, om een keuze te maken of zij zich nu Nederlands óf Turks voelden; een keuze die geen recht deed aan hun ervaringen en zorgde voor geworstel. Dit geworstel werd gevolgd door een ongekende rust toen zij zich – tegen de druk in – in dubbele termen gingen identificeren. Zoals een van hen het verwoordde: 'En als je dat [die dubbele identiteit] accepteert en erkent, dan krijg je ook rust. Dan krijg je ook de mogelijkheid om na te denken: hé, wat zijn nu gewoon Nederlandse elementen en wat zijn nu Turkse elementen? Hoe kan ik daar positief mee omgaan? Dan wordt het zelfs een positief verhaal. Want je krijgt geen onderliggend verlangen meer naar een ruk naar rechts of naar links. Je bent gewoon... Ja... Ja, ik heb echt het gevoel dat ik (...) mijn balans in mijn etnische dingen terug heb gekregen.'

Marieke Slotman *Het averechtse effect van het gepolariseerde integratiedebat*

Die dubbele identiteit wordt echter vaak niet erkend door anderen. De Nederlandse identiteit wordt hun vaak ontzegd, terwijl zij de etnische identiteit krijgen opgedrukt. Zo worden ze, in lijn met de enkelvoudige gedachte van verbondenheid en identiteit, nadrukkelijk aangesproken als (slechts) Turks en Marokkaans, en krijgen ze regelmatig de vraag waar ze ‘echt’ vandaan komen – waarmee nadrukkelijk niet geïnformeerd wordt naar hun Nederlandse geboorteplaats, maar naar de buitenlandse geboorteplaats van hun ouders. Soms leidt dat ertoe dat individuen zich dan

‘Ik word negen van de tien keer niet als Nederlander aangesproken maar als Marokkaans, terwijl ik me voor mezelf een Nederlandse Marokkaan voel’

ook maar niet als Nederlands identificeren, zoals onderstaand citaat illustreert: ‘Ja, nu ik erover nadenk, ik word negen van de tien keer niet als Nederlander aangesproken maar als Marokkaans, terwijl ik me voor mezelf een Nederlandse Marokkaan voel (...), dus béide. In de Marokkaanse gemeenschap is het niet gebruikelijk dat je zegt: ik ben Nederlander. Maar dan begin je altijd van: ik ben Marokkaan. Dat heeft er heel erg mee te maken hoe de buitenwereld kijkt tegen je Marokkaan-zijn. Zie je, ik noem mezelf maar geen Nederlander, want je wordt niet als Nederlander gezien.’

Voor sommigen gaat dit nog verder. Voor hen heeft het gepolariseerde beeld niet alleen effect op hoe zij zich presenteren, maar versterkt het eenzijdige etiket ‘Marokkaans’, ‘Turks’ of ‘moslim’ dat zij continu door de buitenwereld opgeplakt krijgen een diepere

oriëntatie op deze identiteiten. Een van de geïnterviewden vertelt: ‘Nu, op een op andere manier wordt één identiteit steeds prominenter. Of je Marokkaan of moslim bent, wordt steeds prominenter (...) wat er gebeurt, bij mij, is – ik word daarin geduwd, impliciet of onbewust door mensen die mij daar vragen over stellen, of die in de krant daarover schrijven en die analyses loslaten op de tweede en derde generatie en weet ik wat allemaal, en dan wat er gebeurt is dat ik steeds meer ga nadenken over mijn identiteit van: wat is die? En dan moet ik opeens in mijn hoofd bepaalde keuzes gaan maken. Daar waar ik voorheen een identiteit had van – dat past allemaal op elkaar, enzovoorts (...) dat je je meer bewust wordt van hoe je gevormd bent en hoe je dat naar buiten toe sterker gaat articuleren (...) nu wordt het bijna een soort make or breakpoint van dat het iets is van: take it or leave it, het hoort bij me en het is iets belangrijks voor me (...) Je gaat meer nadenken over je identiteit, dus daardoor ga je jezelf meer vormen, doordat je bewuster keuzes gaat maken. En die ga je dus ook meer articuleren.’

Een andere geïnterviewde legt uit dat zij zich steeds meer richt op haar wortels en haar geloofsgenoten, doordat ze zich steeds minder geaccepteerd voelt in Nederland als moslim met Marokkaanse achtergrond. Ze licht toe dat je tenslotte een gemeenschap nodig hebt waar je je welkom voelt en waar je jezelf kan zijn.

De laatste citaten laten zien dat de nadruk op etniciteit en religie als sociale scheidslijnen zorgt voor een ‘reactieve identiteit’. Die nadruk zorgt er niet alleen voor dat individuen niet aan het label Marokkaans of Turks (of moslim) kunnen ontkomen, het zorgt er ook voor dat ze zich nadrukkelijker tot deze identiteit moeten verhouden, en dat ze zich er soms ook meer in gaan verdiepen en sterker mee gaan associëren. Oftewel, de maatschappelijke nadruk op etniciteit en religie als zogenaamd relevante scheidslijnen zorgt er juist voor dat

Marieke Slotman *Het averechtse effect van het gepolariseerde integratiedebat*

etniciteit en religie steeds helderder worden als maatschappelijke scheidslijnen; een soort *self-fulfilling prophecy*.

Deze nadruk op etniciteit en religie als maatschappelijke scheidslijnen is in de laatste jaren alleen maar verder toegenomen, zo blijkt uit 'Werelden van verschil'. De jongeren die voor dit SCP-onderzoek (2015) zijn geïnterviewd, geven talloze indringende voorbeelden van de uitsluitende en denigrerende uitingen in het maatschappelijk debat en in persoonlijke interacties. Zij voelen zich als tweedegradersburgers behandeld wanneer minister Asscher antisemitisme explicieter verwerpt dan islamofobie (p. 208), of door uitspraken zoals die van Aboutaleb: 'Rot op, wanneer je in Nederland je plek niet kunt vinden.' Zij voelen zich aangesproken, achtergesteld en voelen zich 'nooit Nederlander genoeg'. De onverminderde nadruk op hun etniciteit, in combinatie met de stigmatisering en het meten met twee maten, maakt dat velen zich steeds sterker gaan oriënteren op hun etnische identiteit, cultuur en sociale netwerk.

De pertinente nadruk op het feit dat 'allochtonen' zich thuis zouden moeten voelen in Nederland — en de argwaan die deze nadrukkelijke eis uitstraalt — heeft dus tot gevolg dat Nederlanders met een etnische minderheidsachtergrond zich juist steeds minder thuis voelen, en zich steeds minder vaak expliciet als Nederlands presenteren, of zelfs ook voelen (zie ook Slotman & Duyvendak 2015). Een averechts effect dus.

Deze conclusie, dat polarisatie identificatie als Nederlands verzwakt, wordt onderstreept door het feit dat het SCP in zijn rapport relatief veel Turkse en Marokkaanse Nederlanders rekent tot de categorie 'gematigde segregatie' (een tamelijk normatief etiket voor een groep die zich kenmerkt door frequente interacties met Nederlanders in combinatie met een relatief zwakke identificatie met Nederland) en dat deze groep een relatief sterk gevoel van achterstelling ervaart (p. 104, 109). Dus nee: identificatie is niet noodzakelijkerwijs

zero-sum, en dubbele identificatie is zeer goed mogelijk. Maar tegelijkertijd heeft het gepolariseerde debat wel tot effect dat voor velen hun identificatie met Nederland afneemt en tegelijkertijd hun etnische identificatie toeneemt.

Inzoomen op etnische identiteit

Identificatie als Turks of Marokkaans is dus deels reactief. Maar deze etnische identificatie is voor velen niet slechts reactief; er zijn ook andere redenen voor etnische identificatie. Beter begrip voor wat Turkse of Marokkaanse identiteit voor de betrokkenen zelf inhoudt, kan helpen deze niet langer als tegengesteld aan de Nederlandse identiteit te zien; wat hopelijk leidt tot een minder krampachtige en wantrouwende omgang met uitingen van deze identiteiten.

Uit de interviews met de universitair opgeleide Turkse en Marokkaanse Nederlanders kwamen verschillende aspecten naar voren die maken dat zij zich (soms) in etnische termen identificeren. Zoals we zagen is dit deels een consequentie van het feit dat deze identiteit voortdurend opgelegd wordt, waardoor deze onontkoombaar is geworden. Daarnaast is het ook een manier om het alomtegenwoordige negatieve stigma te ontcrachten. Wie zijn eigen positie wil gebruiken om te illustreren dat Turkse en Marokkaanse Nederlanders ook arts, burgemeester of consultant kunnen zijn, moet herkenbaar zijn als 'Turks' of 'Marokkaans' en dat label articuleren. Ten derde vormt articulatie van de gedeelde Marokkaanse of Turkse identiteit een manier voor de respondenten om de band met hun ouders te verstevigen en de grote kloof met de leefwereld van hun ouders te overbruggen. Ten vierde is etnische identiteit belangrijk omdat het hen op een specifieke manier gevormd heeft. Wie zij zijn en wat ze meegemaakt hebben is niet los te zien van hun jeugd als kind van hardwerkende Marokkaanse en Turkse migranten in een wereld die steeds meer de schijnwerpers is

Marieke Slootman *Het averechtse effect van het gepolariseerde integratiedebat*

gaan richten op etnische verschillen. Veel van hun ervaringen zijn dan ook gekleurd door de betekenis van Turks, Marokkaans, moslim of allochtoon in Nederland. Dit betekent voor velen: dagelijks de vraag krijgen waar je nu écht vandaan komt, en continu sociaal wenselijk gedrag willen laten zien uit angst negatieve stigma's te bevestigen. Tot slot zijn er voor veel van de geïnterviewden ook meer intrinsieke redenen om zich deels Marokkaans of Turks te voelen. De waardering voor Marokkaans eten, Turkse muziek, sociale omgangsvormen, de verbondenheid tijdens de ramadan, de religieuze inspiratie van de islam, en de erkenning van iemands wortels maken dat sommigen zich op sommige momenten (deels) identificeren als Marokkaans of Turks.

Wat nu?

Dit artikel is geen poging om achterstanden, uitsluiting en aanverwante problemen onder het tapijt te vegen. Sterker nog, ik hoop met dit artikel gedeeltelijk bij te dragen aan het oplossen van deze problemen, door de huidige focus op sociaal-culturele integratie als veronderstelde oorzaak voor maatschappelijke problemen (waarbij de gehele verantwoordelijkheid voor deze problemen bij etnische minderheden zelf wordt gelegd) te verplaatsen naar bredere maatschappelijke uitsluitingsmechanismen, zoals de rol van het debat bij identificaties en ervaringen van uitsluiting. Ik zou het wantrouwen en de nadruk op scheidslijnen tussen een Nederlandse 'wij' en een allochtone 'zij' willen vervangen door ontspannenheid ten aanzien van etnische en religieuze verschillen.

Het politieke besluit om de term 'allochtoon' in de ban te doen, is in dit licht een stap in de goede richting. Meer insluitend is het gebruik van *people-first language*: het

aanduiden van sociale categorieën (slechts wanneer relevant!) met 'burgers die...' of 'Nederlanders met...'. Deze aanduidingen stellen gemeenschappelijkheid voorop en reduceren individuen zo min mogelijk tot hun minderheidsidentiteit.

Een tweede suggestie is om op alternatieve manieren stelling te nemen tegen onwenselijke praktijken, en niet bijvoorbeeld terroristische aanslagen te duiden als aanval op 'onze Nederlandse levensstijl' (waarmee impliciet iedereen tot vijand wordt bestempeld die in eerdere discussies niet tot de 'echte' Nederlanders gerekend werd). In situaties waarin het wenselijk is 'de ander' te benoemen om uit te dragen wat de samenleving bindt, is het veel inclusiever om niet-democratische waarden af te zetten tegen democratische waarden. Extremisme zou zo beter kunnen worden geduid als een directe aanval op 'onze democratische samenleving'; een benaming waar alle Nederlandse burgers, ongeacht etnische en religieuze achtergrond, zich onderdeel van kunnen voelen.

In mijn evaluatie van de relatie tussen etnische en Nederlandse identificatie ga ik in dit artikel voorbij aan de centrale onderliggende aanname: namelijk dat verregaande sociaal-culturele aanpassing voorwaarde is om als volwaardig Nederlands burger gezien te worden. Hoewel ik niet betwist dat onderling begrip sociale cohesie bevordert, moeten we kritischer zijn ten aanzien van gelijkvormigheid als vereiste. We zouden ons, in navolging van Grunberg en Emcke (*de Volkskrant* 27 oktober 2016), nadrukkelijker moeten afvragen of culturele eenvormigheid daadwerkelijk een voorwaarde is voor een gezonde samenleving, en zelfs misschien in hoeverre wederzijds begrip nodig is om elkaar te respecteren en samen te kunnen leven.

Marieke Slootman *Het averechtse effect van het gepolariseerde integratiedebat*

Literatuur

- Crul, M., & L. Heering (2008), *The position of the Turkish and Moroccan second generation in Amsterdam and Rotterdam. The TIES study in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Duyvendak, J.W. (2011), *The politics of home. Belonging and nostalgia in Western Europe and the United States*, New York: Palgrave Macmillan.
- Scholten, P. (2011), *Framing immigrant integration: Dutch research-policy dialogues in comparative perspective*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- SCP (2015), *Werelden van verschil, Over de sociaal-culturele afstand en positie van migrantengroepen in Nederland*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Slootman, M. (2014), *Soulmates. Reinvention of ethnic identification among higher educated second generation Moroccan and Turkish Dutch*, Academisch proefschrift. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Slootman, M., & J.W. Duyvendak (2015), 'Feeling Dutch: The Culturalization and Emotionalization of Citizenship and Second-Generation Belonging in the Netherlands', In N. Foner & P. Simon (Eds.), *Fear, Anxiety, and National Identity. Immigration and Belonging in North America and Western Europe*, New York: Russell Sage Foundation, pp. 147-168.
- Verhagen, F. (2016), 'Turkse vlaggen hebben niets met slechte integratie te maken', www.nrc.nl/nieuws/2016/08/18/turkse-vlaggen-hebben-niets-met-slechte-integratie-te-maken-3822573-a1516751 (geraadpleegd op 21 november 2016).
- WRR (2007), *Identificatie met Nederland*, Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Stop de financialisering van de volkshuisvesting

De Nederlandse sociaal-democratie heeft te vaak op een eenzijdige manier nagedacht over de stimulering van het eigenwoningbezit. De gevolgen voor de vermogensverdeling worden meestal over het hoofd gezien. Een terugkeer naar het bouwen van huurwoningen, zoals bepleit in het huidige PvdA-verkiezingsprogramma, is een stap voorwaarts, maar biedt geen oplossing voor de toegenomen ongelijkheid wat betreft woonvermogen.

BAREND WIND

Promovendus sociologie

Van oudsher is het bouwen van betaalbare en kwalitatieve woningen voor de arbeidersklasse een speerpunt van sociaal-democraten (Genabeek & Rietbergen, 1991). In de gemeente Amsterdam stelde de SDAP zich voor 1914 ten doel alleen te zullen besturen als ze een absolute meerderheid zou halen. Toen dit niet mogelijk bleek, werd meebesturen alsnog aanvaardbaar geacht wanneer de partij de portefeuille volkshuisvesting toegeschoven zou krijgen. Onder de noemer van het wethouderssocialisme gebruikte Floor Wibaut zijn discretionaire ruimte om duizenden huurwoningen voor arbeiders te laten bouwen door woningbouwverenigingen.

Na de Tweede Wereldoorlog heeft de PvdA zich op rijksniveau ingezet voor de bouw van betaalbare en goede huurwoningen in het kader van de wederopbouw (Cammen & Klerk, 2003). Door de toenemende welvaart vanaf de jaren zeventig is de eenzijdige focus

op de productie van meergezinswoningen in de huursector verschoven naar eengezinswoningen in de koopsector. Binnen de PvdA is men pragmatisch met deze verschuiving omgegaan. Zowel op lokaal als op rijksniveau heeft men geprobeerd door te gaan met het realiseren van betaalbare woningbouw, ongeacht de eigendomsvorm.

De gevolgen van de stimulering van het eigenwoningbezit via de gedereguleerde hypotheekmarkt komen nu pas aan het licht: de vermogensongelijkheid is sinds de jaren tachtig enorm toegenomen (Piketty, 2014). Hierin schuilt de ironie. De sociaal-democratie is van oudsher gericht op de opbouw van een welvaartsstaat die via collectieve actie inkomensverschillen beperkt houdt om levenskansen voor iedereen te maximaliseren.

Nu levenskansen meer en meer bepaald worden door vermogen, neemt het belang van de klassieke sociaal-democratische

Barend Wind *Stop de financialisering van de volkshuisvesting*

middelen om gelijke levenskansen te bewerkstelligen af. Bovendien is de PvdA medeverantwoordelijk voor 'gesleutel' aan het volkshuisvestingsstelsel, dat de bouw van betaalbare koopwoningen mogelijk heeft gemaakt en uiteindelijk tot een toename van de vermogensongelijkheid geleid heeft. In het huidige verkiezingsprogramma (2017) wordt de huursector weer centraal geplaatst. Het is een terugkeer naar sociaal-democratische uitgangspunten als betaalbaarheid, toegankelijkheid en zeggenschap. De koopsector komt er echter bekaaid vanaf, terwijl een aanpak van dit woningmarktsegment de context vormt voor het slagen van alle andere beleidsmaatregelen.

In dit artikel beschrijf ik de manier waarop verschillende Europese landen sinds de Tweede Wereldoorlog hebben getracht betaalbare huur- en koopwoningen te realiseren. Hierbij zal ik vooral ingaan op de rol en houding van sociaal-democratische partijen. Op basis van gegevens over andere landen beschrijf ik de mechanismen die de vermogensverdeling in Nederland vormgeven. Dit artikel volgt een holistische benadering waarbij zowel inkomenspolitiek als ruimtelijke politiek en woonpolitiek in ogenschouw worden genomen.

Betaalbaar wonen in Europa

In de Noordwest-Europa zijn grofweg drie groepen landen aan te wijzen (waarvan het politieke en economische bestel niet veel verschilt van Nederland) die in de decennia na de Tweede Wereldoorlog op verschillende manieren met volkshuisvestingsvragen zijn omgegaan. Ten eerste de Duitstalige landen, waar het voor de meeste huishoudens voordeliger is om te huren dan te kopen. In deze landen is een koopwoning minder toegankelijk, omdat meer 'eigen geld' meegebracht moet worden om een hypotheek af te kunnen sluiten. De overheid faciliteert de opbouw van vermogen onder huurders fiscaal via *Bauspar*-regelingen zodat huurders de stap naar een koopwoning

kunnen zetten (Donner, 2000). Het bestaan van een grote huursector met grotendeels gereguleerde huren maakt deze eigendomsvorm erg aantrekkelijk.

Ten tweede de Scandinavische landen waar zowel het eigenwoningbezit als de huursector van overheidswege werd gestimuleerd. In deze landen, waar de sociaal-democraten sinds de Tweede Wereldoorlog lange tijd aan

De PvdA is medeverantwoordelijk voor het gesleutel aan het volkshuisvestingsstelsel

de macht zijn geweest, is een grote huursector ontstaan met gereguleerde huren en een coöperatieve eigendomssector. Dit heeft geleid tot de bouw van betaalbare rijtjeshuizen voor de 'betere arbeider', vergelijkbaar met de bloemkoolwijken in Nederland.

Ten derde zijn er landen die vooral het eigen woningbezit hebben gestimuleerd, zoals België en Frankrijk. Groot-Brittannië was tot de jaren zeventig te vergelijken met de Scandinavische landen, maar na de grootschalige verkoop van corporatiewoningen onder de regering-Thatcher heeft het land vooral ingezet op de promotie van koopwoningen. In de landen die vooral het eigenwoningbezit hebben gestimuleerd, is de huursector klein en gestigmatiseerd. Bovendien hebben overheden in deze landengroep getracht de transitie van huur naar koop te faciliteren met koopsubsidies voor de lage inkomensgroepen of met gerichte hypotheeksubsidies (Donner, 2000).

Sinds de jaren tachtig heeft de deregulering van de financiële markten voet aan de grond gekregen in Europa. De hypotheekmarkt is tamelijk conservatief gebleven in de Duitstalige landen, maar vrijwel volledig gede-

Barend Wind *Stop de financialisering van de volkshuisvesting*

reguleerd in de Scandinavische landen, Groot-Brittannië en Nederland. België en Frankrijk nemen een middenpositie in. Gedurende de jaren negentig heeft de PvdA de deregulering van de hypotheekmarkt toegejuicht, omdat huishoudens met een beperkt inkomen op deze manier gemakkelijker de stap naar een betaalbare koopwoning konden zetten. Tegelijkertijd heeft het in de meeste landen de woningprijzen opgedreven, omdat dezelfde mensen met een hogere leencapaciteit op dezelfde woningen bieden (OESO, 2014b). Angelini et al. (2013) laten zien dat de deregulering van de hypotheekmarkt ertoe heeft geleid dat mensen op jongere leeftijd de stap naar een koopwoning hebben kunnen maken, en het eigenwoningbezit dientengevolge is gestegen. Van der Heijden toont aan dat de deregulering van de hypotheekmarkt de dynamiek op de woningmarkt heeft veranderd. In landen met een conservatief hypotheekstelsel kopen mensen over het algemeen een woning voor het leven, terwijl mensen in landen met een liberaal hypotheekstelsel vaker van huis wisselen met een speculatief motief. Op basis van cijfers van de OESO kan geconcludeerd worden dat de woningprijzen in Duitsland de inflatie gevolgd hebben, terwijl ze tussen 1980 en 2007 in Nederland verviervoudigd zijn (OESO, 2014b).

De deregulering van de hypotheekmarkt heeft de woningprijzen opgedreven, terwijl de maandlasten voor eigenwoningbezitters gelijk konden blijven. Bovendien heeft het de pieken en dalen in de woningprijscyclus extremer gemaakt, omdat de markt makkelijker oververhit en onderkoeld raakt (Hamnett, 1999). Terwijl zij die zich lange tijd geleden hebben ingekocht in de woningmarkt profiteren van de prijsstijgingen, ervaren jongeren en laaggeschoolden grote problemen. Studies uit verschillende Europese steden laten zien dat starters grote moeite hebben bij het verkrijgen van een koopwoning door de opgeblazen woningprijzen en de enorme groei van het aantal flexibele arbeidscontracten

(Hochstenbach & Boterman, 2015; OESO, 2014a). In het Verenigd Koninkrijk vreest men voor het ontstaan van een *generation rent*, waarvoor huren het enige alternatief is voor de hypotheek die de bank hun niet wil verstrekken (Lund, 2013). Dewilde en De Decker (2016) laten bovendien zien dat de deregulering van de hypotheekmarkt samenvalt met betaalbaarheidsproblemen voor lage inkomensgroepen in de (private) huursector. Terwijl de huurquote (percentage van het inkomen uitgegeven aan huur) is gestegen, krijgt men er niet meer woonkwaliteit voor terug.

De dynamiek op de woningmarkt is fundamenteel veranderd door een nieuwe urbanisatiegolf

De dynamiek op de woningmarkt is fundamenteel veranderd door een nieuwe urbanisatiegolf, die (nog steeds) plaatsvindt als gevolg van de omslag van een industriële naar een postindustriële economie. Banen zijn in toenemende mate te vinden in grote en economisch dynamische steden, waar gemakkelijk overdracht van kennis plaatsvindt (Bathelt, Malmberg & Maskell, 2004). Bovendien is het voor mensen steeds belangrijker geworden om hun culturele identiteit te onderstrepen met hun woonplaats. Hierdoor zijn bepaalde wijken met een centrale locatie en het juiste culturele klimaat steeds meer in zwang geraakt. In Amsterdam zijn vrijwel alle wijken binnen de ringweg A10 nu het domein geworden van de stedelijke bovenklasse, en van hipsters die minder te besteden hebben maar bereid zijn (of zich gedwongen voelen) om meer dan de helft van hun inkomen aan huur betalen.

Barend Wind *Stop de financialisering van de volkshuisvesting*

Ongelijk woonvermogen

In het publieke debat wordt gevreesd voor een terugkeer van een negentiende-eeuws niveau van ongelijkheid. Wie de woningmarkt in ogenschouw neemt, realiseert zich dat er meer aan de hand is. Piketty's (2014) cijfers laten zien dat de vermogensgroei met name gebaseerd is op de groei van het woonvermogen. Het woonvermogen omvat de waarde van de koopwoning minus uitstaande hypotheekschulden. De groei van het totale vermogen is daardoor een direct gevolg van overheidsbeleid gericht op een uitbreiding van het eigenwoningbezit.

Woonvermogen is zelden afzonderlijk onderzocht. Uit onderzoek verricht in enkele landen blijkt dat woonvermogen gelijker verdeeld is dan financieel vermogen (spaargelden, beleggingen en obligaties), maar ongelijker dan het inkomen. Met andere woorden: door overheidsinterventies gericht op de uitbreiding van het eigenwoningbezit en deregulering van de hypotheekmarkt is woonvermogen doorgedrongen tot de (lagere) middenklasse, terwijl financieel vermogen (los van kleine spaarpotjes) een zaak is van de hogere inkomensgroepen (Cowell et al., 2012; Hills et al., 2013), Ludovica Obolenskaya, Polina, *Winners and Losers in the Crisis: The changing anatomy of economic inequality in the UK 2007-2010*, 2013.

Wind et al. (2015) hebben in kaart gebracht hoe de uitbreiding van het eigenwoningbezit in verschillende landen heeft uitgepakt. De meest gelijke verdeling van woonvermogen vinden zij onder de oudere generatie (geboren tussen 1930 en 1949) in de Scandinavische landen en Nederland. Deze generatie heeft kunnen profiteren van bouwsubsidies, een sterk gereguleerde woning- en grondmarkt en een ruim woningaanbod door de grote hoeveelheid nieuwbouw.

In de Duitstalige landen vinden ze relatief kleine verschillen tussen de lagere en hogere klasse wat betreft woonvermogen. Dit komt

doordat eigenwoningbezit onder de lagere klasse ongebruikelijk is, en zij die tóch de stap naar een koopwoning hebben gemaakt, doen dat met hulp van familie (zelfbouw, erfenissen, giften).

In België en Frankrijk, waar van oudsher een groter gedeelte van de bevolking in een koopwoning woont, zijn de verschillen tussen de lagere en hogere klasse wat betreft woonvermogen het grootst. Hier loopt de weg naar een koopwoning vrijwel altijd via een hypotheek, en vertaalt de inkomensongelijkheid zich via het maximale leenbedrag in woonvermogensongelijkheid. Wanneer de ontwikkeling door de tijd in ogenschouw genomen wordt, blijkt de woonvermogensongelijkheid vooral te zijn toegenomen in landen waar de hypotheekmarkt het meest gedereguleerd is. In Nederland, Zweden en Duitsland is het woonvermogen van de arbeidersklasse geboren in een jonger cohort (1950-1962) veel lager dan het woonvermogen van die uit een ouder cohort (1930-1949), omdat zij zich dieper in de schulden gestoken hebben en er langer over doen om deze af te lossen.

Op basis van registergegevens uit Zweden hebben Wind & Hedman (2016) de diepere oorzaken van woonvermogensongelijkheid tussen lagere en hogere inkomensgroepen blootgelegd. Het is waarschijnlijk dat de Zweedse context erg lijkt op de Nederlandse omdat de recente stimulering van eigenwoningbezit (deregulering van de hypotheekmarkt, verkoop van sociale huurwoningen) op een vergelijkbare manier is verlopen. Uit deze studie blijkt dat lagere inkomensgroepen niet alleen goedkopere woningen kopen, en meer moeite hebben met het afbetalen van hun hypotheek, maar ook nog eens minder verdienen op iedere Zweedse kroon die ze in hun woning investeren. Als verklaring dragen de auteurs aan dat de wooncarrières van lagere en hogere inkomensgroepen van elkaar verschillen. Sinds de jaren negentig is de ruimtelijke segregatie van sociale klassen in Zweden steeds verder toegenomen (Andersson & Kahrik,

Barend Wind *Stop de financialisering van de volkshuisvesting*

2015). Er zijn redenen om aan te nemen dat dit in Nederland niet anders is. Wanneer de status van de 'slechte buurten' afneemt en de status van de 'betere buurten' toeneemt, vertaalt dit zich in een polarisatie van de woningprijzen. Hierdoor kunnen hogere inkomensgroepen een hoger rendement op de woningmarkt behalen dan lagere inkomensgroepen.

Woonvermogen en welvaartsstaat verzoend?

De volkshuisvesting is lange tijd beschouwd als de 'wiebelige pilaar' van de welvaartsstaat, omdat de markt een belangrijker allocatiemechanisme is dan bijvoorbeeld de zorg, het onderwijs of de sociale zekerheid (Torgersen, 1987). In de jaren tachtig leek de relatie tussen de welvaartsstaat en eigenwoningbezit tamelijk beperkt (en simpel): landen met veel eigenwoningbezitters hadden een kleinere welvaartsstaat. Wanneer eigenwoningbezitters hun hypotheek afbetalen, zijn ze (door hun hoge maandlasten en verminderde risico op armoede na hun pensionering) minder geneigd om een uitgebreid sociale-zekerheidsstelsel met hoge maandelijkse premies te steunen. De huidige situatie is complexer. Schwartz (2012) beargumenteert dat landen waarin een meerderheid van de eigenwoningbezitters een grote hypotheek nodig heeft om de aankoop te financieren, ook een uitgebreid (collectief) pensioensysteem hebben, omdat zij investeringen met een laag risico en een lange looptijd nodig hebben om waardeverste pensioenen te kunnen uitkeren.

Vanuit de Angelsaksische wereld zijn er, vooral vóór de economische crisis van 2008, stemmen opgegaan om de eigen woning op een veel directere manier aan de welvaartsstaat te verbinden. In de meeste contexten is de (afbetaalde) koopwoning een soort spaarpot die pas gebruikt kan worden op het moment dat deze verkocht wordt. Het idee van *asset-based welfare* is dat het vermogen dat opgesloten ligt in de stenen van de eigen woning,

aangesproken kan worden om te voorzien in financiële zekerheid in tijden van ziekte, werkloosheid of ouderdom. Doling & Ronald (2010) beschrijven hoe *asset-based welfare* bijdraagt aan een verdere individualisering van het sociale-zekerheidssysteem. In plaats van collectieve arrangementen wordt het individu binnen een dergelijk systeem gedwongen zelf een 'stenen spaarpot' te vullen. Voor overheden is de strategie aantrekkelijk, omdat de kosten voor de sociale zekerheid onder druk van de vergrijzing dreigen toe te nemen.

De studies naar de verdeling van woonvermogen laten zien waarom *asset-based welfare* geen aantrekkelijke strategie is voor sociaaldemocraten. Ten eerste blijken huishoudens in de lagere inkomensgroepen weinig woonvermogen op te bouwen. In landen met een liberaal hypotheekstelsel is dit zelfs nog minder, omdat hypotheeklenemers vaak nog niet volledig zijn afgelost wanneer mensen de pensioengerechtigde leeftijd bereiken. Ten tweede is het onrechtvaardig omdat de dynamiek op de woningmarkt de hogere inkomensgroepen een duw in de rug geeft en zij daardoor meer sociale zekerheid kunnen vergaren zonder meer te hoeven investeren. Ten derde verschilt de dynamiek op de woningmarkt enorm tussen verschillende periodes, regio's en wijken. De sociale zekerheid die opgezet is om verschillen tussen arm en rijk te verkleinen, zal deze verschillen juist vergroten wanneer ze wordt omgevormd tot een systeem gebaseerd op woonvermogen.

Sociaal-democratisch perspectief

Niet de groei van het eigenwoningbezit op zich, maar de manier waarop het eigenwoningbezit in Nederland is gestimuleerd, heeft geleid tot (1) betaalbaarheidsproblemen en (2) een ongelijke verdeling van woonvermogen. Het betaalbaarheidsprobleem wordt herkend in het verkiezingsprogramma voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2017. Het programma doet visionaire voorstellen om huren betaal-

Barend Wind *Stop de financialisering van de volkshuisvesting*

baar te maken: regionale quota voor betaalbare huurwoningen, inkomensafhankelijke huren, een rijksfonds voor stads- en dorpsvernieuwing en nieuwbouw van 700.000 woningen tot 2040. Over het eigenwoningbezit (meer dan 60% van de totale woningvoorraad) is het programma stil. Er wordt alleen voorgesteld dat projectontwikkelaars 15 jaar garantie op een koopwoning moeten geven. Het tegengaan van woonvermogensongelijkheid zou veel centraler moeten staan in onze sociaal-democratische ideologie, omdat het steeds

Het tegengaan van woonvermogensongelijkheid moet veel centraler staan in de sociaal-democratische ideologie

meer de levenskansen van mensen bepaalt. Dit vergt echter een omwenteling in het sociaaleconomische, ruimtelijke en woonbeleid.

De huidige situatie op de arbeidsmarkt verergert de problemen op de woningmarkt. De inkomensongelijkheid is vanaf de jaren tachtig behoorlijk toegenomen onder invloed van veranderingen in de welvaartsstaat en de toegenomen mondialisering. Dit heeft geleid tot een toename van de lonen aan de bovenkant, en een afname aan de onderkant (Alderson & Nielsen, 2002). Barbieri (2009) laat zien dat vooral landen met een lage tolerantie ten opzichte van inkomensongelijkheid in een lastige paradox terechtgekomen zijn. Onder het strenge regime van arbeidsvoorwaarden is een gedeelte van de bevolking in het postindustriële tijdperk nauwelijks aan een baan te helpen.

Als reactie hierop is in deze landen vaak een grote schil van flexibele werkgelegenheid gecreëerd: tijdelijke banen met weinig sociale zekerheid. Hierdoor kunnen bedrijven gemak-

kelijker hun aantal werknemers, hun salarissen, het aantal te werken uren en de inhoud van het werk aanpassen. Onder jongeren, migranten en laaggeschoolden is flexibele werkgelegenheid in Nederland op dit moment al de norm. Wat betreft het aantal zelfstandigen zonder personeel (zzp'ers) loopt Nederland voorop in Europa.

Dit heeft een grote impact op de woningmarkt, omdat de inkomensschommelingen en de onvoorspelbaarheid van het inkomen het moeilijk maken voor mensen om een hypotheek af te sluiten. De politiek zou hypotheekverstrekking kunnen stimuleren om hypotheekaanvragers te verzekeren. Echter, dit zal de onzekerheid in het systeem alleen maar doen toenemen. Een deel van het toegankelijkheids- en betaalbaarheidsprobleem op de woningmarkt moet gezien worden als een uitwas van een gedereguleerde arbeidsmarkt. Het ligt daarom voor de hand om verder in te zetten op het terugdringen van ongewenst flexwerk en schijnconstructies voor zzp'ers. Het verkiezingsprogramma geeft hiertoe een goede voorzet. Het is essentieel ook de positieve gevolgen hiervan voor de woningmarkt te benadrukken.

De krappe situatie op de Randstedelijke woningmarkten is deels het resultaat van een steeds verdere concentratie van werkgelegenheid in dit gebied. Ruimtelijke-ordeningsbeleid van de rijksoverheid heeft actief aangestuurd op het versterken van de economische kracht van de Randstad om de internationale concurrentie aan te kunnen. Dat is gelukt: de steden in de Randstad scoren hoog op allerlei internationale *city rankings*. Het gevolg is echter wel dat afgestudeerden uit Maastricht en masse naar het westen trekken bij gebrek aan hoogwaardige werkgelegenheid in de eigen regio.

Deze trend heeft een wig gedreven in de woningprijzontwikkeling tussen de Randstad en de overige middelgrote steden. De Amsterdamse planoloog Zef Hemel (2016) pleit voor een verdere versterking van de positie

Barend Wind *Stop de financialisering van de volkshuisvesting*

van de hoofdstad om innovatie en groei te bevorderen. Het PvdA-verkiezingsprogramma lijkt hem hierin te steunen en stelt dat steden de ruimte moeten krijgen om zich verder te ontwikkelen. Er wordt echter niet uitgewerkt of de 700.000 woningen die tot 2040 voorzien zijn, in steden als Utrecht of steden als Helmond moeten worden gerealiseerd. Om de verschillen in woningprijsontwikkeling tussen de Randstad en de rest van het land recht te strijken, is het zaak om meer te investeren in de werkgelegenheid en ruimtelijke kwaliteit in middelgrote steden en randgemeenten van de grote steden (zoals Zoetermeer en Almere), die steeds meer het domein van een nieuw precariaat dreigen te worden. De verbetering van het openbaar vervoer (vooral 's nachts) kan de mentale afstand tussen centrum- en randgemeente verkleinen.

Lokaal beleid in de Randstad, gericht op een verbetering van het vestigingsklimaat, heeft ruim baan gegeven aan een tweedeling van de stad. De verkoop van corporatiewoningen op aantrekkelijke locaties heeft geresulteerd in een concentratie van hogeropgeleide, goed verdienende huishoudens in de stadscentra. Waar wijkverbetering – vaak ingezet vanuit een sociaal-democratisch ideaal – eerst nog leidde tot inkomensmenging en een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, gaat het proces nu sneller en is een uitstroom van lage inkomensgroepen een gebruikelijke uitkomst geworden.

Wanneer de druk op de centrale woningmarkten vermindert, kan de tweedeling van deze steden gemakkelijker een halt toegeroepen worden, omdat het realiseren en uitbaten van betaalbare huurwoningen goedkoper wordt. Bovendien is het nodig om gericht te investeren in buurten met een lage sociale status. Het stadsvernieuwingsfonds dat het PvdA-verkiezingsprogramma voorstelt is hiertoe een mogelijk instrument. Bovendien is het goed dat de PvdA zich krachtig blijft uitspreken voor de menging van verschillende sociale groepen. Het aantrekken van

kapitaalkrachtigere bewoners is hiervoor een beproefde strategie. We moeten er echter voor waken dat de sociale mix niet doorslaat. Dit kan bewerkstelligd worden door vast te houden aan een grote sociale huursector. In het bijzonder het vasthouden van sociale huurwoningen in buurten met een hoge sociale status is hiervoor essentieel. In het huidige PvdA-verkiezingsprogramma wordt een sociale mix gepropageerd, omdat dit het contact tussen bevolkingsgroepen stimuleert. Ik wil hier graag aan toevoegen dat het bovendien essentieel is om de vermogensongelijkheid te beperken.

De ongelijkheid tussen lage en hoge inkomensgroepen is mede veroorzaakt door het liberale hypotheekstelsel

De grote ongelijkheid tussen lage en hoge inkomensgroepen wat betreft woonvermogen is mede veroorzaakt door het liberale hypotheekstelsel. Dit stelsel heeft woningprijzen opgeblazen zonder er een toename van woonkwaliteit tegenover te zetten. Het PvdA-verkiezingsprogramma ziet dit over het hoofd door de nadruk te leggen op het oplossen van betaalbaarheidsproblemen in de huursector. Een verscherping van de leencriteria, zoals een verlaging van het hypotheekbedrag ten opzichte van de woningwaarde en het inkomen, zal de woningmarkt kalmeren. Dit heeft als gevolg dat huishoudens meer moeten sparen voordat zij de stap naar een koopwoning maken. Op den duur zal het de betaalbaarheid van het eigenwoningbezit ten goede komen.

In zo'n stelsel is een grote betaalbare huursector onontbeerlijk. Regulering van de huursector, zoals het geval is in Duitsland of Zweden, biedt de middenklasse een fatsoen-

Barend Wind *Stop de financialisering van de volkshuisvesting*

lijke woning voor een redelijke prijs, terwijl de marges voor ontwikkelaars voldoende zijn om te blijven bouwen. Gelukkig voorziet het PvdA-verkiezingsprogramma in dat opzicht in een breed scala aan oplossingen. We moeten ons realiseren dat eigenwoningbezit, net als huren, een sociaal-democratisch antwoord op volkshuisvestingsvraagstukken kan zijn, mits de woning een bescherming vormt tegen de grillen van de markt. In het geval van huurders kan dit door de hoogte van de huren en de kwaliteit te reguleren. Voor kopers is dit mogelijk door de hypotheekschuld – die mensen koppelt aan de financiële markt – te verkleinen.

Conclusie

Woonvermogensongelijkheid is als woningmarktprobleem door sociaal-democraten te lang over het hoofd gezien. Betaalbaarheid van zowel kopen als huren stond lange tijd centraal en het aantal 'knoppen' waaraan gedraaid kan worden, lijkt beperkt: de hoogte van de hypotheekrenteaf trek en huurtoeslag, de doelgroep van de sociale huur en de inslag van het woningwaarderingssysteem. Het PvdA-verkiezingsprogramma voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 doet een aantal visionaire voorstellen om de betaalbaarheid in de huursector te garanderen, maar ziet het eigenwoningbezit over het hoofd. Het is verleidelijk om toekomstige betaalbaarheidsproblemen in de koopsector op te lossen, hypotheek te laten verstrekken aan mensen met flexibele arbeidscontracten of toe te staan dat de woning als pensioen gebruikt wordt. Deze oplossingen zullen de reeds bestaande woonvermogensongelijkheid tussen lagere en

hogere inkomensgroepen echter alleen maar doen toenemen en bovendien resulteren in een vermindering van levenskansen voor huishoudens met een beperkt inkomen.

We moeten beseffen dat niet alleen woonbeleid, maar ook een interactie tussen inkomenspolitiek, ruimtelijke politiek en woonpolitiek een oplossing kan bieden voor zowel het probleem van betaalbaarheid als van woonvermogensongelijkheid op de Nederlandse woningmarkt. Dit betekent dat het aantal flexibele contracten wordt tegengegaan, dat we investeren in de ruimtelijke kwaliteit, bereikbaarheid en werkgelegenheid in economisch zwakkere steden en randgemeenten, en dat we geld opzietten om in moeilijke tijden te investeren in buurten met een lage sociaaleconomische status. Bovendien betekent dit dat de verstrekking van hypotheek verder aan banden wordt gelegd (afschaffing van de hypotheekrenteaf trek en een verlaging van het maximale hypotheekbedrag). We moeten de huren reguleren en de sociale huursector in buurten met een hoge sociaaleconomische status beschermen.

Over de woningnood aan het begin van de twintigste eeuw stellen Genabeek & Rietbergen (1990) dat de 'slechte volkshuisvesting werd gezien als een zwakke plek van de te bestormen vesting; de kapitalistische maatschappij' (p. 28). Dat is nu niet anders. In toenemende mate verbindt de woning het individu met de financiële markten, met economische en psychische onzekerheid als gevolg. Sociaal-democratisch woonbeleid kan van zowel de huurwoning als de koopwoning een bescherming maken tegen de grillen van de markt. Het terugdringen van de financialisering van de volkshuisvesting is daartoe een eerste stap.

Literatuur

- Aalbers, M. (2008). The financialization of home and the mortgage market crisis. *Competition & change*, 12(2), 148-166.
- Alderson, A.S. & Nielsen, F. (2002). *Globalization and the great U-turn: Income inequality trends in 16 OESO countries*.
- Andersson, R. & Kahrik, A. (2015). Segregation dynamics during two decades of economic and institutional change in Stockholm. In T. Tammaru, S. Mar-

Barend Wind *Stop de financialisering van de volkshuisvesting*

- cinczak, M. van der Ham & S. Musterd (eds.), *Socio-economic segregation in European capital cities: East meets west*. Londen: Routledge.
- Angelini, V., Laferrère, A. & Weber, G. (2013). Home-ownership in Europe: How did it happen? *Advances in Life Course Research*, 18(1), 83-90.
- Barbieri, P. (2009). Flexible employment and inequality in Europe. *European Sociological Review*, jcp020.
- Bathelt, H., Malmberg, A. & Maskell, P. (2004). Clusters and knowledge: local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation. *Progress in human geography*, 28(1), 31-56.
- Bourassa, S.C. & Hoesli, M. (2010). Why do the Swiss rent? *The Journal of Real Estate Finance and Economics*, 40(3), 286-309.
- Cammen, H. & Klerk, L.A. (2003). *Ruimtelijke ordening: van grachtengordel tot Vinex-wijk*: Het Spectrum.
- Castles, F.G. (1998). The really big trade-off: Home ownership and the welfare state in the new world and the old. *Acta Politica*, 33, 5-19.
- Cowell, F., Karagiannaki, E. & McKnight, A. (2012). *Mapping and measuring the distribution of household wealth: A cross-country analysis*.
- Dewilde, C. & De Decker, P. (2016). Changing Inequalities in Housing Outcomes across Western Europe. *Housing, Theory and society*, 33(2), 121-161.
- Doling, J. & Ronald, R. (2010). Home ownership and asset-based welfare. *Journal of housing and the built environment*, 25(2), 165-173.
- Donner, C. (2000). *Housing policies in the European Union: theory and practice*: Donner.
- Freeman, L. (2011). *There goes the hood: Views of gentrification from the ground up*: Temple University Press.
- Genabeek, J. & Rietbergen, L. (1991). *De SDAP en de volkshuisvesting: inhoud en resultaten van het sociaaldemocratische volkshuisvestingsbeleid in Nederland (1894-1940)*. Utrecht: Genabeek & Rietbergen.
- Hamnett, C. (1999). *Winners and Losers: The Housing Market in Modern Britain*. Londen: UCL Press.
- Hay, C. (2009). Good inflation, bad inflation: The housing boom, economic growth and the disaggregation of inflationary preferences in the UK and Ireland. *The British Journal of Politics & International Relations*, 11(3), 461-478.
- Hemel, Z. (2016). *De toekomst van de stad: een pleidooi voor de metropool*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hills, J., Cunliffe, J., Gambaro, L. & Obolenskaya, P. (2013). *Winners and Losers in the Crisis: The changing anatomy of economic inequality in the UK 2007-2010*.
- Hochstenbach, C. & Boterman, W.R. (2015). Navigating the field of housing: housing pathways of young people in Amsterdam. *Journal of housing and the built environment*, 30(2), 257-274.
- Kemeny, J. (1981). *The myth of home-ownership: Private versus public choices in housing tenure*. Londen: Routledge & Kegan Paul.
- Lund, B. (2013). A 'Property Owning Democracy' or 'Generation Rent'? *The Political Quarterly*, 84(1), 53-60.
- Matznetter, W. (2002). Social housing policy in a conservative welfare state: Austria as an example. *Urban studies*, 39(2), 265-282.
- OESO (2014a). *Directorate for Employment, Labour and Social Affairs — Benefits and wages: Statistics*. www.oecd.org/els/benefitsandwagesstatistics.htm.
- OESO (2014b). *Economic outlook analysis and forecasts: Focus on house prices*. www.oecd.org/eco/outlook/focuson-houseprices.htm.
- Ronald, R. & Doling, J. (2010). Shifting East Asian approaches to home ownership and the housing welfare pillar. *European Journal of Housing Policy*, 10(3), 233-254.
- Paton, K. (2016). Gentrification: a working-class perspective: Routledge.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, MA, Londen.
- Schwartz, H. (2012). Housing, the Welfare State, and the Global Financial Crisis What is the Connection? *Politics & Society*, 40(1), 35-58.
- Schwartz, H. & Seabrooke, L. (2008). Varieties of residential capitalism in the international political economy: Old welfare states and the new politics of housing. *Comparative European Politics*, 6(3), 237-261.
- Torgersen, U. (1987). Housing: the wobbly pillar under the welfare state. Between State and Market: Housing in the Post-industrial Era, 116-127.
- Watson, M. (2009). Planning for a future of asset-based welfare? New Labour, financialized economic agency and the housing market. *Planning, Practice & Research*, 24(1), 41-56.
- Wind, B.J. & Hedman, L. (2016). Housing pathways and capital gains on the Swedish housing market between 1995 and 2010. HOWCOME working paper no. 16.
- Wind, B.J., Lersch, P.M. & Dewilde, C. (2015). Housing wealth inequalities across occupational classes: a comparison of European housing wealth accumulation regimes. Howcome working paper no. 9.

Minder eigenwoningbezit door flexibilisering van de arbeidsmarkt

Flexibilisering van arbeidscontracten en het bevorderen van het eigenwoningbezit zijn twee beleidsdoelen die met elkaar lijken te conflicteren. Hypotheekverstrekkers prefereren juist een vast inkomen als basis voor de hypotheek. Zeker ten tijde van een crisis, wanneer financiële instellingen hun criteria voor hypotheekverstrekking aanscherpen, wordt de drempel tot de koopsector nog hoger voor flexwerkers.

HARRY BOUMEESTER & KEES DOL

Universitair docent & onderzoeker aan de faculteit Bouwkunde van de TU Delft

Nederlandse 'flexwerkers' blijken minder vaak naar een koopwoning te verhuizen dan vergelijkbare huishoudens met een vast arbeidscontract.¹ Dit hangt deels samen met een geringere voorkeur voor een eigen woning onder flexwerkers. Maar de analysesresultaten lijken ook te wijzen op een beperktere toegankelijkheid van het eigenwoningbezit voor flexwerkers. De oorzaak kan daarbij op de hypotheekmarkt liggen; de toekomstige oplossingen wellicht ook. De PvdA is in het concept-verkiezingsprogramma voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 positief over de meer dynamische arbeidsmarkt, maar wil de schaduwzijden (onvrijwillige keuze voor flexwerken en onzekerheden) ervan bestrijden. Bieden de politieke voornemens van de partij voor de komende jaren ten aanzien van het

thema wonen voldoende aanknop punten voor deze flexwerkers?

Nederland is een van de koplopers in West-Europa met betrekking tot de flexibilisering van de arbeidsmarkt. In de eerste helft van de jaren tachtig zijn de overheid, werkgevers en vakbonden overeengekomen om partitiewerk en tijdelijke arbeidscontracten te stimuleren als reactie op de toenmalige grote werkloosheid.² Sinds 1995 is het aandeel van werknemers met een tijdelijk contract binnen de beroepsbevolking verdubbeld van ruim 10% tot ruim 20% in 2013, zo blijkt uit gegevens van Eurostat in 2015. Tot de groep flexwerkers behoren personen met een tijdelijk arbeidscontract én personen met zogenoemde flexibele of nulurencontracten. Bij de tweede subgroep varieert het aantal arbeidsuren per

Harry Boumeester & Kees Dol *Minder eigenwoningbezit door flexibilisering van de arbeidsmarkt*

week of zelfs per dag, waardoor er ook geen sprake is van een vaste inkomstenstroom.

Zijn flexibele arbeidscontracten van invloed op de keuze voor het eigenwoningbezit? Dit thema is zo'n 15 jaar geleden voor het eerst opgepakt in het Verenigd Koninkrijk, waar een toenemende flexibilisering van de arbeidsmarkt leidde tot onderzoek naar de ideologisch sterk omarmde 'home-ownership society'.³ Hypotheekverstrekkers eisen normaal gesproken namelijk een vast en stabiel inkomen uit een zekere en ononderbroken arbeidsbetrekking als voorwaarde voor een hypotheek. Meer recentelijk heeft de snelle groei van het aantal flexwerkers ook in Nederland geleid tot de vraag wat het effect kan zijn op de omvang van het eigenwoningbezit wanneer steeds meer werknemers een niet-constante en variabele inkomstenstroom zouden krijgen.⁴

Internationaal onderzoek toont aan dat demografische en sociaaleconomische factoren een belangrijke rol spelen in de keuze voor eigenwoningbezit

In tegenstelling tot werknemers in loondienst en met een vast arbeidscontract, bouwen flexwerkers minder pensioen op via een verplichte collectieve afdracht aan een pensioenfonds. Een (hypotheekvrije) eigen woning kan dan, als een kosteloos dak boven het hoofd, een belangrijke bijdrage vormen in de financiële huishouding van gepensioneerden.⁵ De toegankelijkheid van het eigenwoningbezit heeft in deze zin nog een extra dimensie voor flexwerkers in vergelijking met huishoudens met een vaste werkbetrekking.

In dit artikel willen we meer empirisch inzicht geven in de relatie tussen flexibele arbeidscontracten en het eigenwoningbezit. Daarbij trachten we antwoord te geven op de onderzoeksvragen: verschillen flexwerkers van werknemers met een vast arbeidscontract voor wat betreft hun preferenties ten aanzien van eigenwoningbezit en de feitelijk gekozen eigendomsverhouding van de woning? En zo ja, spelen restricties bij het verkrijgen van een hypotheek voor woonconsumenten zonder vast arbeidscontract hierbij een rol?

Stabiele huishoudenssituatie belangrijke voorwaarde voor eigenwoningbezit

Er is inmiddels een grote hoeveelheid (inter)nationaal onderzoek over een langere periode beschikbaar, waarin is vastgesteld dat diverse demografische en sociaaleconomische kenmerken van het huishouden een sterke samenhang hebben met de keuze voor eigenwoningbezit.⁶ Daarnaast wordt in meerdere studies de relatie gelegd tussen de actuele woningmarktpositie en het (lokaal of regionaal) beschikbare woningaanbod.⁷ Een vergelijking tussen de eigendomsvoorkeur van flexwerkers en werknemers met een vast arbeidscontract is daarom alleen zinvol als ook deze andere kenmerken van het huishouden in de analyses worden betrokken. Gecorrigeerd voor die kenmerken kunnen eventuele specifieke voorkeuren of keuzes van flexwerkers ten aanzien van het eigenwoningbezit worden vastgesteld.

De aankoop van een eerste koopwoning correleert sterk met een meer stabiele levensfase van het huishouden. De leeftijd van het huishouden is hiermee ook een verklarende factor.⁸ In een meer dynamische levensfase, bijvoorbeeld als jongere alleenstaande, is een hogere mate van mobiliteit op de woningmarkt van belang. De huursector leent zich hier beter voor dan de koopsector.⁹

Daarnaast zijn een middelhoog tot hoog inkomen en een hogere opleiding (als indicator voor het inkomensperspectief van het huis-

Harry Boumeester & Kees Dol *Minder eigenwoningbezit door flexibilisering van de arbeidsmarkt*

houden) belangrijke voorwaarden om in te stromen in de koopsector. De koopwoningen in de woningvoorraad hebben over het algemeen een hogere kwaliteit en daardoor ook hogere prijzen (lees: woonkosten). Bovendien vormt een hoger inkomen een buffer bij het tijdelijk wegvallen van inkomen, waardoor betalingsrisico's beperkt worden.¹⁰ Omdat het inkomen van een huishouden veelal stijgt naarmate de kostwinner ouder is, speelt leeftijd van het huishouden ook hier een rol in de keuze voor het eigenwoningbezit.

De uiteindelijke woningkeuze en waarschijnlijk ook de voorkeur ten aanzien van de eigendomsverhouding hangen niet alleen af van de kenmerken van het huishouden. De huidige woningmarktpositie beïnvloedt deze keuze eveneens. Verhuizingen vanuit de koopsector naar een huurwoning zijn in Nederland vooral te koppelen aan een latere levensfase van het huishouden of aan ingrijpende wijzigingen in de huishoudenssituatie (echtscheiding) of de positie op de arbeidsmarkt (langdurige werkloosheid, arbeidsongeschiktheid).¹¹

Daarnaast spelen de regionale verschillen in de beschikbare woningvoorraad een belangrijke rol in de keuze voor eigenwoningbezit. In Nederland is het aanbod van koopwoningen in de stedelijke woongebieden relatief geringer dan in meer landelijke gebieden. Gegeven de grotere vraagdruk in de stedelijke woongebieden leidt dit ook tot verschillende regionale prijs/kwaliteitsverhoudingen in de koopsector, waarmee vergelijkbare huishoudens toch tot verschillende woningkeuzes zullen komen.

Flexwerkers zijn veelal jonger dan 35 jaar en alleenstaand, en hun inkomen bedraagt gemiddeld circa 60% van dat van huishoudens met een vast werkverband. Hun opleidingsniveau is iets hoger dan onder werknemers met een vast contract.¹² Het is dan ook niet verrassend dat het eigenwoningbezit onder de flexwerkers relatief minder vaak voorkomt. Daarnaast kan er ook een autonoom effect van tijdelijke dienstverbanden bestaan op

de keuze voor een eigen woning. Hypotheekverstrekkers stemmen hun kredietverlening namelijk veelal af op aanvragers met een vaste inkomensstroom. Huishoudens met een variabel inkomen kunnen te maken krijgen met aanvullende eisen, waaronder een (hogere) aanbetalings, risico-opslagen op de rente en een verplichte woonlasten- of werkloosheidsverzekering. De Nationale Hypotheek Garantie (NHG) kan ook meer zekerheid bieden aan de geldverstrekker, maar deze garantie wordt eveneens afgegeven onder bepaalde voorwaarden, waaronder een inkomenstoets over de afgelopen drie jaar.

Daarnaast speelt de conjunctuur vaak een rol in de risicoperceptie van banken. Zo leren internationale studies dat tijdens een opgaande woningmarkt de voorwaarden veelal losser worden, terwijl de teugels worden aangetrokken zodra de markt omslaat.¹³ Ook in Nederland zijn de voorwaarden sinds de start van de crisis in 2008 generiek aangescherpt.

Flexwerkers hebben minder toegang tot eigenwoningbezit

We hebben onze analyses uitgevoerd op de data uit de bestanden van Woononderzoek Nederland (WoON) van 2006 en 2012, verrijkt met gegevens over het 'type arbeidscontract' uit het registratiebestand over de arbeidsmarkt van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het databestand van WoON is gebaseerd op een landelijk dekkende enquête naar kenmerken van het huishouden, de woonsituatie en (gewenst) verhuisgedrag. Aan huishoudens die aangeven binnen twee jaar te willen verhuizen, is ook naar de gewenste woonsituatie gevraagd. Van de huishoudens die in de twee jaar voorafgaand aan de enquête zijn verhuisd (recente verhuizers), is tevens de vorige woonsituatie bevraagd.

In de databestanden van WoON is alleen gedetailleerde informatie beschikbaar over de inkomens van bestaande huishoudens op basis van de registratiegegevens van de

Harry Boumeester & Kees Dol *Minder eigenwoningbezit door flexibilisering van de arbeidsmarkt*

Belastingdienst. De inkomensgegevens van onder andere inwonende potentiële starters zijn hiermee evenwel niet goed vergelijkbaar. Daarom hebben we (potentiële) starters buiten de analyses gelaten.

We hebben logistische regressiemodellen geschat voor de voorkeur naar eigendomsverhouding onder de verhuiscandidate huishoudens en voor de feitelijke woningkeuze naar eigendomsverhouding van de recent verhuisde huishoudens op basis van WoON 2006 (peildatum januari 2006). Daarnaast hebben we ook twee vergelijkbare modellen geschat op basis van WoON 2012 (peildatum januari 2012). Door de beperking tot de groepen verhuiscandidate huishoudens en recent verhuisde huishoudens, kan de keuze voor een koop- of huurwoning beter gekoppeld worden aan de actuele arbeidsmarktpositie van de huishoudens. Beide groepen zijn ruim voldoende vertegenwoordigd in het databestand om betrouwbare analyses uit te voeren. De resultaten van deze analyses worden nog uitgebreid gerapporteerd;¹⁴ op deze plaats geven we een korte samenvatting van de resultaten.

In het verklaren van het feitelijk verhuisgedrag naar woningen in de koopsector van doorstromers op de Nederlandse woningmarkt, blijken huishoudenssamenstelling, leeftijd, inkomen en opleidingsniveau alle een significante rol te spelen in 2006. Hetzelfde kan vastgesteld worden met betrekking tot de vorige woningmarktpositie en de mate van stedelijkheid. Daarbij komt de richting van het verband tussen deze verklarende variabelen en de keuze voor een koopwoning over het algemeen overeen met de verwachtingen op basis van de literatuur. Gecontroleerd voor bovengenoemde variabelen, blijkt het toevoegen van de variabele 'arbeidsmarktpositie' de verklaringskracht van het model nog significant te verbeteren. Verhuisde huishoudens met een flexibel arbeidscontract blijken een duidelijk kleinere relatieve kans ($OR=0,412$) te hebben om een koopwoning te betrekken dan huishoudens met een vast arbeidscontract (de

referentiegroep in de modellen; heeft per definitie een $OR=1,0$). Het hebben van een flexibel contract verlaagt dus de kans met zo'n 60%.

Voor een deel hangt dit verschil natuurlijk samen met de voorkeuren van deze flexwerkers; de onzekere arbeidsbetrekking, waardoor inkomensterugval en tijdelijke werkloosheid reële mogelijkheden zijn, vraagt ook om meer flexibiliteit in de woonsituatie en leidt tot meer risicomijding bij de gewenste eigendomsverhouding. Maar de relatieve kans op het willen verhuizen naar een koopwoning is voor flexwerkers ($OR=0,709$) slechts circa 30%

Tijdens een crisis verhuizen flexwerkers nog minder dan huishoudens met een vast arbeidscontract

kleiner dan voor vergelijkbare huishoudens met een vast arbeidscontract, zo blijkt uit het verklaringsmodel voor de voorkeur naar eigendomsverhouding onder de verhuiscandidate huishoudens. Het eigenwoningbezit is in de eerste jaren van deze eeuw dus minder toegankelijk met een tijdelijk arbeidscontract dan met een vast contract. Dat de flexwerkers tegen restricties aanlopen bij het verkrijgen van een hypotheek, hebben we niet expliciet onderzocht. Maar op basis van onze bevindingen lijkt een dergelijke conclusie niet zo gewaagd.

Tijdens de crisisjaren blijven de hiervoor beschreven verschillen grotendeels bestaan. Natuurlijk wordt er over het algemeen minder verhuisd en zeker minder naar een woning in de koopsector, waardoor de gemiddelde kans op het betrekken van een koopwoning kleiner is dan in de voorliggende jaren.¹⁵ De relatieve kans op het daadwerkelijk verhuizen naar een koopwoning wordt daarbij voor flexwerkers ($OR=0,364$) nog wel iets geringer

Harry Boumeester & Kees Dol *Minder eigenwoningbezit door flexibilisering van de arbeidsmarkt*

ten opzichte van huishoudens met een vast arbeidscontract. In combinatie met een iets hogere relatieve kans voor verhuiscapabele flexwerkers (OR=0,789) om naar een eigen woning te willen verhuizen, wijst dit toch op een verdere verslechtering van de toegankelijkheid van het eigenwoningbezit voor huishoudens met een flexibel arbeidscontract. De koopwoningen zijn door de prijsdalingen wel beter betaalbaar geworden, maar dus niet toegankelijker door een meer kritische houding van de hypotheekverstrekkers tijdens de economische laagconjunctuur en aangescherpte normering bij de hypotheekverstrekking.

Flexibiliteit arbeidsmarkt vraagt om voldoende huurwoningen en innovatie op hypotheekmarkt

In de huidige context blijken flexwerken en eigenwoningbezit inderdaad minder goed samen te gaan in Nederland. Dit terwijl het eigenwoningbezit in de laatste decennia sterk is gestegen naar bijna 60% van de totale woningvoorraad, en Nederland in Europa koploper is in het aandeel flexwerkers met tijdelijke arbeidscontracten en met variabele contracturen. De twee beleidsdoelstellingen van de overheid – flexibilisering van de arbeidsmarkt en bevordering van het eigenwoningbezit – lijken dus met elkaar te conflicteren. Dit is een situatie om even bij stil te staan; zeker omdat zo'n 20% van alle potentiële en feitelijke doorstromers op de Nederlandse woningmarkt uit flexwerkers bestaat.

Een deel van de flexwerkers heeft zelf geen voorkeur voor een koopwoning als gevolg van het (betalings)risico dat hieraan verbonden zit. Flexwerkers hebben namelijk een grotere kans om geconfronteerd te worden met inkomensfluctuaties. Periodes met een lager inkomen zijn dan in de huursector eenvoudiger op te vangen, doordat een beroep kan worden gedaan op de bestaande huurtoeslag. Voor deze groep woonconsumenten met een lager inkomen is een (blijvend) voldoende

aanbod aan gereguleerde huurwoningen dus van belang, alsmede een flexibelere uitvoering van de huurtoeslag op basis van actuele informatie over het inkomen. Om de betaalbaarheid van het wonen in de huursector te bevorderen, wordt in het concept-verkiezingsprogramma van de PvdA voorgesteld om inkomensafhankelijke huurprijzen in te voeren. Inkomensfluctuaties van flexwerkers kunnen binnen een dergelijk stelsel sneller verwerkt worden tot meer constante netto huurquotes voor deze groep huishoudens.

Een ander deel van de jongere flexwerkers, ook met een hoger inkomen, zal bovendien mobieler willen blijven op de woningmarkt en daarom eerder kiezen voor de huursector. Zij zullen vaker wisselen van werkgever, waardoor ook de gewenste woonplaats minder vast komt te liggen. Een voldoende voorraad aan goed toegankelijke huurwoningen in het midden- en hogere prijssegment is een belangrijke voorwaarde voor deze groep woonconsumenten om de arbeidscarrière vorm te geven. Een door de PvdA voorgesteld Rijksfonds voor het Wonen, dat onder andere waar nodig ingezet kan worden als een aanjager voor de bouw van middeldure huurwoningen met een huur tot maximaal € 900 per maand, zou kunnen bijdragen aan een voldoende woningaanbod voor deze groep flexwerkers. Daarnaast kan het voorstel om alle mensen met werk mee te laten sparen in het pensioenstelsel tot minimaal de sociale-premiegrens, de noodzaak voor jongere flexwerkers verminderen om vermogen in de eigen woning op te bouwen.

De periode van opeenvolgende flexibele arbeidscontracten zal echter in toenemende mate langer worden; dus ook in de meer stabiele levensfase van het huishouden. Een eigen (grotere) woning zal dan toch wel op het verlanglijstje komen te staan van woningzoekende flexwerkers. De onzekerheid over de stabiliteit van het inkomen kan dan een complicerende factor vormen onder de huidige criteria van hypotheekverstrekkers. Een vast inkomen wordt namelijk nog steeds door veel

Harry Boumeester & Kees Dol *Minder eigenwoningbezit door flexibilisering van de arbeidsmarkt*

hypotheekverstrekkers als een belangrijke voorwaarde beschouwd om in aanmerking te komen voor een hypotheek. Voor deze in omvang groeiende groep zijn vormen van ondersteuning of aanpassingen in de huidige hypotheekverstrekking gewenst.

Het ministerie van BZK start dan ook het Platform Maatwerk, waarin samen met het ministerie van Financiën, toezichthouders en marktpartijen de mogelijke knelpunten rond maatwerkhypotheek in kaart worden gebracht. Het Waarborgfonds Eigen Woningen heeft recentelijk gemeld op korte termijn met een NHG voor zzp'ers (en flexwerkers?) op de markt te komen, waarbij het toetsinkomen op basis van de inkomensgegevens uit de afgelopen drie jaar wordt berekend. En het is niet ondenkbaar dat de SVn (Stimuleringsfonds Volkshuisvesting Nederland) naast de huidige zeven specifieke leningen ook een flexwerkerslening zou introduceren, mits dit door de participerende gemeenten wordt ondersteund. Dergelijke garanties verlagen op de korte termijn het risicoprofiel van flexwerkers voor de hypotheekverstrekkers.

Op de wat langere termijn zal deze mismatch tussen de arbeidscarrière en de wooncarrière van huishoudens toch echt opgelost moeten worden door de financiële markt zelf. Hierbij zien wij een parallel met de toename van het tweeverdienersschap in de jaren tachtig, wat uiteindelijk heeft geleid tot de invoering van de tweeverdieners hypotheek in de jaren negentig. Het is te verwachten dat de banken en andere hypotheekverstrekkers deze structurele verschuiving op de arbeidsmarkt (deze nieuwe werkelijkheid) gaan institutionaliseren in hun beleid ten aanzien van het verstrekken van nieuwe hypotheek. De Arbeidsmarktscan van de Hypotheekshop (gericht op competenties, opleiding en werkervaring van flexwerkers en zzp'ers) zou hierin een pioniersrol kunnen spelen. Hetzelfde geldt voor de Perspectiefverklaring van Randstad met betrekking tot de uitzendkrachten op de arbeidsmarkt. In onderling overleg zal die

toekomstverwachting over het huishouden afgestemd moeten worden tussen hypotheekverstrekker en klant. Een LTI-ratio ('loan-to-income'), eventueel met een periodieke (bijvoorbeeld vijfjaars) evaluatie. De langdurige flexwerker zal als consument zelf namelijk ook meer 'flexibel' gaan denken over zijn bestedingspatroon van het huishoudinkomen. Daarbij zullen de variabele uitgaven (zoals vakanties, luxegoederen, ontspanning en kleding) nog meer als sluitpost gaan dienen. Tegelijkertijd past een minder gelijkmatige spreiding van de hypotheekkosten in de tijd ook in het 'flexibele denken' over bestedingspatronen door flexwerkers. Een bijbehorende Flex-hypotheek moet door partijen op de financiële markt uiteindelijk wel ontwikkeld kunnen worden.

De PvdA besteedt in het verkiezingsprogramma geen aandacht aan maatwerk bij het financieren van een eigen woning

Terwijl in het concept-verkiezingsprogramma wel wordt gewezen op de weerbaarheid van de huurtoeslag en gepleit wordt voor meer maatwerk in het huurprijsbeleid op huishoudensniveau, besteedt de PvdA voornamelijk geen aandacht aan maatwerk bij het financieren van de eigen woning. Wel wordt de noodzaak van een forse uitbreiding van de totale Nederlandse woningvoorraad en een voldoende aanbod en beschikbaarheid van sociale koopwoningen op gemeentelijk niveau genoemd. De vraag of het eigenwoningbezit in de toekomst ook voor de flexwerkers in een stabielere levensfase toegankelijk moet zijn, en zo ja, of de overheid de toegankelijkheid tot deze markt moet garanderen, blijft in het con-

Harry Boumeester & Kees Dol *Minder eigenwoningbezit door flexibilisering van de arbeidsmarkt*

cept-verkiezingsprogramma onbeantwoord.
Valt dit thema ook onder het bestrijden van

de schaduwzijde van de meer dynamische arbeidsmarkt door de partij?

Noten

- 1 Dit artikel is deels gebaseerd op eerder werk van beide auteurs: Dol, C.P. & H.J.F.M. Boumeester, 2015, 'Home ownership under changing labour and flex workers – and housing market conditions: Tenure preferences and outcomes among freelancers in the Netherlands', in *EHNHR*, 2015, *Housing and Cities in a time of change: are we focusing on People?*, pp. 1-15.; Boumeester, H. & K. Dol (2016), 'Eigenwoningbezit en flexibilisering van de arbeidsmarkt', *Real Estate Research Quarterly*, Vol. 15, pp. 16-30. De kwantitatieve analyses zijn echter verder verfijnd ten opzichte van de genoemde publicaties met het oog op verdere internationale publicaties.
- 2 Remery, C., A. van Doorne-Huiskes & J. Schippers (2002), 'Labour market flexibility in the Netherlands: looking for winners and losers', *Work, Employment and Society*, 16 (3), pp. 477-495.
- 3 Ford, J. & S. Wilcox (1998), 'Owner occupation, employment and welfare: The impact of changing relations on sustainable home ownership', *Housing Studies* 13:5, pp. 623-638; Munro, M. (2000) 'Labour market insecurity and risk in the owner-occupied housing market', *Environment and Planning A*, 32, pp. 1375-1389.
- 4 Dol, K., H. Boumeester & G. Mariën (2014), *De positie van flexwerkers en ZZP-ers op de woningmarkt*, Delft, OTB Research for the Built Environment.
- 5 Doling, J. & M. Elsinga (2013), *Demographic change and housing wealth: homeowners, pensions and asset-based welfare in Europe*, Dordrecht, Springer.
- 6 Mulder, C. & T. Wagner (2001), 'The connections between family formation and first-time home ownership in the contexts of West Germany and the Netherlands', *European Journal of Population*, 17, pp. 137-164; Boumeester, H. (2004), *Duurdere koopwoning en wooncarrière. Een modelmatige analyse van de vraagontwikkeling aan de bovenkant van de Nederlandse koopwoningmarkt*, Delft, DUP Science;
- Beer, A. & D. Faulkner (2011), *Housing transitions through the life course: Aspirations, needs and policy*, Bristol, Policy Press.
- 7 Boumeester, H. (2004), *Duurdere koopwoning en wooncarrière. Een modelmatige analyse van de vraagontwikkeling aan de bovenkant van de Nederlandse koopwoningmarkt*, Delft, DUP Science;
- Helderman (2007), 'Once a homeowner, always a homeowner? An analysis of moves out of owner-occupation', *Journal of Housing and the Built Environment*, 22, pp. 239-261.
- 8 Feijten, P. & C. Mulder (2002), 'The timing of household events and housing events in the Netherlands: a longitudinal perspective', *Housing Studies*, 17, pp. 773-792.
- 9 Beer & Faulkner, *Housing transitions through the life course*.
- 10 Companen (2012), *Koopstarters op de woningmarkt*, Arnhem, Companen Advies voor woningmarkt en leefomgeving.
- 11 Zie noot 6 en 8.
- 12 Zie noot 3.
- 13 Geanakoplos, J. (2012), 'The leverage cycle', *National Bureau of Economic Research Macroeconomics Annual 2009*, 24; Scanlon, K., J. Lunde & C. Whitehead (2011), 'Responding to the Housing and Financial Crises: Mortgage Lending, Mortgage products and Government Policies', *International Journal of Housing Policy*, 11:1, pp. 23-49.
- 14 Dol, K. & H. Boumeester (nog te verschijnen), *Home ownership under changing labour- and housing market conditions: Tenure preferences and outcomes among freelancers and flex workers in the Netherlands*.
- 15 Boumeester, H., K. Dol & G. Mariën (2015), *Verhuiscriteria en feitelijk gedrag op de Nederlandse woningmarkt 2006-2011. Verhuis- en slaagratio's op basis van Verhuismodule WoON 2006 en 2009*, Delft, OTB Research for the Built Environment.

Column

De PvdA en het volkshuisvestingdossier

Door **Anita Engbers**

Voorzitter Werkgroep Huurders van de PvdA

In juni 2012 is de Werkgroep Huurders van de PvdA van start gegaan om te bewerkstelligen dat de belangen van huurders sterker zouden gaan doorklinken in de partijstandpunten. Dat viel nog niet mee, maar na vier jaren van rampspoed voor huurders gloort er eindelijk hoop.

Van meet af aan hebben we ons fel verzet tegen het toenmalige PvdA verkiezingsprogramma en het regeerakkoord. We waren vierkant tegen het voorstel om de liberalisatiegrens te bevroren, omdat het de sociale huursector laat krimpen. Wij zijn als sociaal-democratische huurders juist vóór een brede sociale huursector voor lage- en middeninkomens, met de gemengde wijken.

Ons verzet was tevergeefs. Jacques Monasch kreeg van de fractie ruim baan om de bevrizing voor elkaar te krijgen. Met lede ogen zagen wij toen dat zelfs de professionals in de sociale huursector afhaakten bij de Partij van de Arbeid. De huurders hadden dat in 2013 al gedaan vanwege het Sociaal Woonakkoord. Vastgoed Belang, de brancheorganisatie voor commerciële verhuurders, hing intussen de vlag uit.

Natuurlijk zijn er goede dingen gebeurd. De corporatiesector moet zich weer beperken tot de kerntaak. Verder moeten zij over de prestaties die zij willen leveren afspraken maken met de gemeente én met de huurdersorganisatie. Dat brengt een verdere professionalisering en uitbouw van de huurdersparticipatie teweeg. Maar per saldo is deze regeerperiode een verschrikking geweest voor huurders en ook een zwarte bladzijde in de geschiedenis van de sociaal-democratie.

Er is een uitverkoop in gang gezet van sociale huurwoningen aan commerciële ver-

huurders. De huurprijbscherming en de juridische huurbescherming zijn allebei zwaar aangetast. Dat maakt het voor een volgende, rechtse regering makkelijker om de sociale huursector versneld uit te dunnen en alleen nog maar te reserveren voor de allerarmsten, statushouders, etc.

Huurders die niet meer in de sociale huursector terecht kunnen, zullen door de flexibilisering van het huren geen uitzicht meer hebben op een stabiele woonsituatie. Bovendien heeft de PvdA toegestaan dat commerciële verhuurders nog steeds de huren fors harder mogen laten stijgen dan inflatie, terwijl de verhouding tussen prijs en kwaliteit er nu al beduidend slechter is dan in de sociale huursector. Sparen voor een eigen woning is er voor veel jongeren niet meer bij.

We zien 'scheefwonen' vaak als scheldwoord. Wrang genoeg is het aantal mensen, dat te goedkoop zou wonen, de afgelopen jaren meer afgenomen door inkomensachteruitgang dan door verhuizing. De huurtoeslag biedt lage inkomens onvoldoende compensatie. Een huur van zevenhonderd tot duizend euro is voor middeninkomens veel te hoog.

Het moet écht anders. Gelukkig biedt ons huidige verkiezingsprogramma perspectief. Woningnood wordt weer vertaald in een bouwopdracht. De betaalbaarheid van het huren willen we opnieuw definiëren met behulp van het Nibud. De gehate verhuurdersheffing verdwijnt. De hypotheekrenteaf trek wordt afgetopt op € 500.000 per huishouden; dat drukt ook de huurprijzen (en is goed voor de schatkist).

Woonzekerheid, behoud van gemengde wijken en meer nieuwbouw, huurverlaging en snellere verduurzaming van de bestaande woningvoorraad. We willen weer ellende wenden. Dat werd tijd.

Trump verklaard

Coen Pustjens was de laatste twee weken voor de Amerikaanse verkiezingen in de VS voor een studiemissie. Hij sprak daar met campagne-experts van Democratische en Republikeinse zijde, voerde campagne voor Hillary Clinton in de straten van Philadelphia en verdiepte zich in de verkiezingsresultaten.

COEN PUSTJENS

Internationale Politieke Consultant

Wat iedereen lange tijd voor onmogelijk hield, is gebeurd: Donald Trump is verkozen tot de 45ste president van de Verenigde Staten. Bijna alle experts hadden het bij het verkeerde eind: de media, opiniepeilers, commentatoren en het politieke establishment. Als we niet willen dat vergelijkbare ontwikkelingen zich ook in Europa door blijven zetten, is het essentieel dat Europese sociaal-democraten lessen trekken uit de overwinning van Trump. Ik noem er vier:

Verwaarloos de witte middenklasse niet

Net als in Amerika hebben veel sociaal-democratische partijen de ontevredenheid van de (lagere) middenklasse te lang genegeerd en hen gekleineerd. Hun verzet tegen het toenemende multiculturalisme, migratie en de verworven rechten van de LHBT-gemeenschap, en hun sociaaleconomische achteruitgang zijn door veel sociaal-democratische politieke partijen afgedaan als onbenullige en achterhaalde opvattingen. Zoals Diederik Samsom onlangs terecht zei: 'Dat mensen als Trump een kans krijgen is niet hun verdienste, maar onze tekortkoming.'

Laat duidelijk zijn: dit is geen pleidooi voor sociaal-democraten om achterhaalde of open-

lijk racistische opvattingen te legitimeren. Verre van dat. Maar de analyse van veel Nederlandse politici en media, dat de overwinning van Trump de overwinning van de boodschap van verdeeldheid is, is te kort door de bocht. Data suggereren juist dat Trump op de belangrijkste plekken niet dankzij maar ondanks zijn racistische opvattingen won. Clinton leed haar grootste verlies op de plekken waar eerder grote groepen blanke arbeiders op Obama stemden. Deze groep kiezers zijn veel sociaal-democratische partijen in Europa al jaren geleden verloren.

De winst voor sociaal-democratische partijen ligt in het bestuderen van de Trump-kiezers die normaliter Democratisch stemmen, maar dat nu niet deden. Daar zijn verschillende voorbeelden van. Ten eerste won Trump 10% van de kiezers die het presidentschap van Obama steunen en 23% van de kiezers die vinden dat de volgende president progressiever zou moeten zijn dan Obama. Daarnaast laten exitpolls zien dat Clinton 8%-punt meer kiezers had onder vakbondsleden dan Trump (51% tegen 43%). Obama had in 2012 echter nog 16% meer kiezers onder vakbondsleden dan Romney. Clinton deed het dus bijna twee keer zo slecht. Trump deed het ook 16% beter onder

kiezers uit huishoudens met een inkomen lager dan 30.000 dollar dan Romney. Tot slot is er ook een grote groep Sanders-supporters die voor Trump en niet voor Clinton koos. Dit zijn stuk voor stuk Trump-Democraten, kiezers die normaliter de Democraten steunen maar nu voor Trump stemden. Deze stemmen zijn vergelijkbaar met de kiezers die ook veel sociaal-democraten in Europa zijn kwijtgeraakt aan rechtse populistische of aan andere, linkere partijen.

Sterker nog: iedere sociaal-democraat in Europa zou de onderstaande afbeelding moeten uitvergrooten en boven zijn bureau moeten hangen (zie figuur 1). Hierop is te zien welke kiezers sinds de laatste verkiezingen van partij zijn veranderd.

De pijlen naar rechts zijn kiezers die in 2012 op Obama stemden en nu op Trump. De pijlen naar links zijn kiezers die in 2012 voor Romney kozen, maar nu voor Clinton. De trend is glashelder: in de 'Rust Belt', het noordoosten van Amerika, heeft een groot-

schalige migratie van Democratische naar Republikeinse kiezers plaatsgevonden. Deze staten – Ohio, Michigan, Pennsylvania, Wisconsin, Iowa – vormen het gebied waar de zware industrie gevestigd is: de staalindustrie (Pittsburgh), havens (Cleveland), treinsporen (Chicago) en auto-industrie (Detroit). Met uitzondering van Michigan kozen deze staten in 2012 nog allemaal voor Obama. Wisconsin werd voor het laatst in 1984 door een Republikein gewonnen, Pennsylvania en Michigan niet sinds 1988. Nu won Trump er. En het zijn exact deze staten die Trump het presidentschap opleverden en veelzeggend zijn voor het verlies van de Democraten. Juist omdat dit de arbeiders van weleer zijn, die sociaal-democraten al decennia aan het kwijtraken zijn.

Daar komt nog bij dat racisme en xenofobie een sterke correlatie met economische achteruitgang lijken te hebben. Onderzoek van economen Rob Johnson en Arjun Jayadev, die economische achteruitgang tussen 1979

Figuur 1 Kiezers die van stem veranderden tussen de verkiezingen van 2012 en 2016



en 2014 bestudeerden, toont een sterke correlatie tussen werkloosheid en racisme. Hoe hoger de werkloosheid, hoe meer racisme er tegen minderheden is. Een andere studie van de Universiteit van New York uit 2014, van Amy Krosch en David Amodio, laat zien dat raciale animositeit toeneemt in tijden van economische schaarste. En vorig jaar toonden de Duitse wetenschappers Manuel Funke, Moritz Schularick en Christoph Trebesch aan dat rechts-extremistische partijen meer steun en stemmen krijgen in tijden van financiële crisis. Dat betekent niet dat economische achteruitgang racisme kan verklaren, maar laat wel zien dat het een oorzaak is die bijdraagt aan meer racisme.

Als de Democraten de denkbeelden willen uitroeien die president Trump mogelijk hebben gemaakt, dan doen zij er goed aan economische emancipatie voor arbeiders weer centraal te stellen, zoals ze dat vroeger deden. Een dergelijke vernauwing van prioriteiten zou ook voor sociaal-democraten in Europa nuttig zijn. Clinton zei voor de verkiezingen in een interview met *The New Yorker*: 'We have been fighting out elections in general on a lot of noneconomic issues over the past thirty years [...] but we haven't had a coherent, compelling economic case in a while'. Ze had de voorwaarden voor haar eigen electorale ondergang niet beter kunnen schetsen. Met andere woorden: het recht van transgenders om de wc te gebruiken die ze willen (een belangrijk gespreks-onderwerp in de VS) is belangrijk, maar niet van groot belang voor de levens van witte middenklasse in de Rust Belt.

Het verlies van de Democratische partij heeft te maken met de telleurstelling van deze groep kiezers over de economische achteruitgang, de onrechtvaardigheid van het systeem (banken worden gered met hun belastinggeld, terwijl zij hun baan verliezen), de nadelige gevolgen van vrijhandel en globalisering en het gebrek aan kansen. Onderzoek van MIT-economen David Autor, David Dorn en Gordon Hanson laat zien welk effect de Chinese import heeft op Amerikaanse indus-

trie. Hun onderzoek wijst uit dat handel met China tussen 1999 en 2011 twee miljoen Amerikaanse banen heeft gekost. Nog belangrijker is dat de industrieën die hierdoor het hardst geraakt zijn, demografisch sterk geconcentreerd zijn rondom één gebied. U raadt het al: de Rust Belt.

Dezelfde onderzoekers laten in een ander onderzoek zien dat juist deze gebieden vatbaar zijn voor toenemende polarisatie. Kiezers in deze gemeenschappen zijn door de jaren heen conservatiever of juist progressiever gaan stemmen. Kortom, globalisering en de economische consequenties daarvan voor arbeiders spelen een rol in hun politieke voorkeur. Als je China vervangt door de invloed van Brussel en immigratie, zie je in Europa al snel de overeenkomsten met Amerika.

De kiezers van Trump gaven weinig om zijn beleidsvoorstellen

Die conclusies worden door de uitkomst van de verkiezing bevestigd. De helft van de kiezers in Michigan vindt dat internationale handel banen vernietigt, en van hen steunde 57% Trump en slechts 36% Clinton. Van de 31% kiezers die vinden dat internationale handel banen oplevert, stemde 65% op Clinton en maar 31% op Trump. Voor Ohio en Pennsylvania geldt hetzelfde: kiezers die kritisch zijn over handel steunden voor twee derde Trump, terwijl diegenen die er positief over zijn voor twee derde Clinton steunden.

Een stem op Trump is dus de ultieme straf van het gebrek aan perspectief dat deze kiezers door de Democratische partij geboden is. Het is de electorale wraak van de vergeten middenklasse. Als de Democraten hun belofte van sociaal opwaartse mobiliteit hadden ingewilligd of niet afgeleid waren

door het beslechten van sociaal-culturele tegenstellingen, dan was er voor deze groep geen reden geweest om Trump te steunen. Sociaal-democraten moeten een antwoord vinden om dat ongenoegen aan te spreken en met voorstellen komen die de sociaaleconomische emancipatie van die groep opnieuw centraal zet. Deze groepen opnieuw perspectief bieden.

Laat zien voor welke waarden je als partij staat

De Clinton-campagne was een geoliede machine. Veel campagneveteranen van Obama vervulden belangrijke posten in een enorme organisatie. Er werden honderden miljoenen meer opgehaald dan bij Trump. De campagne werd vormgegeven op basis van geavanceerde, data-gedreven kiezersidentificatie en mobilisering. En de communicatie bestond geheel uit uitgekiesde boodschappen die tot het de bot waren onderzocht door opinieonderzoek, focusgroepen en consultants.

Dat werkte echter precies het profiel in de hand dat kiezers al van Clinton hadden, namelijk een politieke 'insider' die al decennialang onderdeel van het systeem was en ieder woord dat ze uitsprak voorzichtig woog. Daartegenover stond een man die zonder schroom 'zei wat hij dacht' en die beloofde het systeem, waar zoveel mensen met afkeer naar waren gaan kijken, op te blazen.

Een zelfbenoemde populistische held die de frustratie van het gewone volk begrijpt en in klinkklare taal met hen communiceert, net als een gezin aan de keukentafel zou doen. Trump vertelde kiezers met een onbeschaamd pragmatisme wat ze wilde horen; dat de snel veranderende samenleving waar ze in leefden teruggedrongen kon worden tot het nostalgische verleden van Amerika, waarin blanken het voor het zeggen hadden, vrouwen en mannen hun positie kenden, economische groei aan iedereen een baan bood, kleine gemeenschappen overzichtelijk waren en de overheid klein was. Kortom, een verleden dat nooit bestaan heeft.

De tegenstander van Trump was niet Clinton, maar de politieke elite van Amerika, die het gewone volk al lang niet meer begreep noch vertegenwoordigde. Zijn kandidatuur werd een opstand van het volk tegen alle instellingen die hen in de steek hadden gelaten: politici, politieke partijen, het establishment in Washington, Wall Street, de media, Hollywood en academici. Net zoals Brexit een referendum over het ongenoegen rondom immigratie en de Engelse politiek werd.

Het verzet van het Democratische en Republikeinse establishment tegen de kandidatuur en de ongepolijste meningen van Trump bekrachtigde het imago van de politieke buitenstaander alleen maar. Trump werd in de ogen van de Amerikaanse kiezer de 'blauweboordenmiljardair' die de klassieke tegenstelling van wij (het volk) tegen zij (degenen die hen onderdrukken) uitdroeg, net als de meeste populistten dat succesvol in Europa doen. Trump was de Obama van 2016, de 'change'-kandidaat. Van de kiezers die verandering wilden, had maar liefst 83% van de kiezers een voorkeur voor Trump.

Dat is ook de reden dat de kiezers van Trump weinig gaven om zijn 'beleidsvoorstellen'. Sterker nog: veel van zijn voorstellen worden door zijn eigen kiezers als onrealistisch en/of onwenselijk gezien. De muur met Mexico, het meest genoemde beleidsvoorstel, wordt door 59% van Amerikanen afgekeurd, en 70% van de Amerikanen vindt dat immigranten de kans moeten krijgen Amerikaans burger te worden. Slechts 25% van Amerikanen steunt de deportatie van illegalen. Op de verkiezingsdag vond 63% van de kiezers dat Trump de kwalificaties noch het temperament heeft om president te zijn. Al deze zaken deden echter niet ter zake, omdat Trump zich positioneerde tegen de politieke elite. Het profiel en de waarden die hij voorstond waren voor zijn kiezers belangrijker dan de concrete beleidsvoorstellen die hij had.

Clinton wist door kiezersonderzoek maar al te goed dat zij niet populair was, dus richtte zij haar pijlen op Trump. Een stem op haar was

een stem tegen Trump, niet zozeer voor haar. Dat bleek uiteindelijk een funeste fout, omdat ze de Amerikaanse middenklasse geen inhoudelijk en emotioneel alternatief bood tegen Trump. Juist omdat ze zich op de boodschap richtte waarom kiezers niet op Trump moest stemmen, vergat ze te vertellen waarom ze wel op haar moesten stemmen. Kortom, ze vergat de belangrijkste les van de politiek, namelijk dat je een verhaal moet vertellen, laten zien voor welke waarden je staat en waarom jij de persoon bent om voor die waarden te vechten. Dat is misschien wel de belangrijkste les voor sociaal-democraten in Europa, aangezien ook zij al jaren hun verhaal en waarden kwijt lijken te zijn.

Het gevaar van de politieke stolp

Op verkiezingsdag en tijdens de daaropvolgende dagen was ik in Washington, voor 92% Democratisch. Net als in veel andere Democratische bolwerken werd daar met ongelooft gereageerd op de uitslag. Veel mensen die ik sprak, vroegen zich hardop af wie de kiezers van Trump waren en in wat voor land ze leefden. Ze kenden niemand die ook maar enigszins overwoogen had op hem te stemmen. Ik herkende dit uit mijn eigen tijd toen ik voor politici werkte. Men verliest dan al snel uit het oog dat politiek er voor de meeste mensen niet toe doet en dat ze er niet mee bezig zijn.

De winst van Trump legde echter een dieper probleem bloot: het totale gebrek aan inzicht van de Democraten over de situatie van een deel van hun kiezers. Clinton bezocht Wisconsin tijdens haar campagne geen enkele keer, ze verloor die staat met minder dan 1%. Democraten namen aan dat staten als Wisconsin, Pennsylvania en Michigan net als in het verleden Democratisch zouden kiezen. Er werd daarentegen wel tijd en geld geïnvesteerd in Arkansas, North Carolina en Iowa, die Clinton dacht te kunnen winnen. Ze verloor in alle drie ruim. Dat de Democratische partij het diepgewortelde ongenoegen onder hun kiezers in de Rust Belt niet zag en begreep is kwalijk.

Het doet denken aan de ontkenning van het multiculturele drama dat sociaal-democraten pas onderkenden na de opkomst van Fortuyn en andere Europese populistten. Politiek gaat over het vertegenwoordigen van de mensen voor wie je zegt op te komen. Het verlies van de Democratische partij in de Rust Belt laat zien dat ze geen enkel benul hadden van wat er in de hoofden van hun kiezers omging.

Er is maar één manier om daarachter te komen, namelijk door met mensen in gesprek te gaan, ze aan te horen en oplossingen te bieden voor hun problemen. Ik heb dezelfde neiging gezien in Nederland. In 2014 was ik betrokken bij de PvdA-gemeenteraadsverkiezingen in Amsterdam. Om de opkomst onder onze kiezers te verhogen ging de campagne de wijken in. Veel kiezers wonen in Noord,

Voor het eerst in de Amerikaanse politieke geschiedenis is sprake van een dubbele fragmentatie

Nieuw-West en Amsterdam Zuidoost. Veelal zogenaamde Vogelaar-wijken met sociaaleconomische achterstand en hoge percentages niet-westerse allochtonen. Wat mij trof, is dat ontzettend veel mensen die betrokken waren bij de campagne bijna nooit in die wijken kwamen. Maar het kan niet zo zijn dat je als partij slechts in bepaalde wijken komt als de verkiezingen eraan komen. De overwinning van Trump laat opnieuw zien hoe belangrijk het is dat sociaal-democratische partijen zich niet opsluiten in de politieke realiteit van een stadhuis of parlement. Er moet een blijvende dialoog zijn met kiezers, om te begrijpen wat hen bezighoudt en welke problemen ze ervaren. Niet uit verkiezingsonderzoek, maar door het gesprek aan te gaan. En niet alleen tijdens verkiezingen.

Overbrug de verschillen

Misschien wel de meest waardevolle en meest zorgelijke les uit de verkiezing van Donald Trump is de diepe verdeeldheid van het land. Op bijna alle terreinen zijn de tegenstellingen gegroeid en diepgeworteld: etniciteit, geslacht, opleiding, leeftijd. Vrouwen stemden anders dan mannen, hoogopgeleiden anders dan laagopgeleiden, allochtonen anders dan autochtonen, jongeren anders dan ouderen, kiezers in steden anders dan zij die in dorpen of op het platteland wonen. Kortom, de Amerikaanse samenleving is op vrijwel alle vlakken gepolariseerd.

Trump won de stem van blanke autochtone kiezers overweldigend, met name in landelijke gebieden en onder mannen. In totaal kreeg Trump 22% meer stemmen van blanke kiezers dan Clinton, 59% van hen koos voor Trump tegen 37% voor Clinton. Onder blanke mannen won Trump de stem van 63% en onder blanke vrouwen 53%. Maar ook binnen de groep blanke kiezers bestaan grote verschillen (zie tabel 1).

Dit verschil is nog groter wanneer we kijken naar leeftijd. Van de jongeren onder 29 jaar koos 55% voor Clinton en 37% voor Trump. Kiezers tussen 30 en 44 jaar kozen voor 50% Clinton en 42% Trump. Trump won meer stemmen in gebieden waar de gemiddelde leeftijd hoger was.

Latijn-Amerikaanse en Aziatische kiezers stemden voor 65% op Clinton en 29% op Trump. Afro-Amerikanen stemden zelfs voor 88% op Clinton en 8% op Trump, een verschil van maar liefst 80%. In gebieden waar minder Latino's en Afro-Amerikanen wonen, deed Trump het beter. Hoe lager het percentage minderheden in gemeenschappen, hoe meer steun hij kreeg. Anders gezegd: hoe blanker de gemeenschap, hoe groter de steun voor Trump. En ook in gebieden waar de laatste 15 jaar veel nieuwe allochtonen zijn komen wonen, maar waar blanken nog steeds in de meerderheid zijn, kon Trump op grotere steun rekenen.

De electorale tweedeling is zelfs duidelijk onder religies. Trump kreeg een meerderheid van de stemmen onder protestanten, katholieken (met uitzondering van Latino's), mormonen en evangelische christenen. Terwijl Clinton de meerderheid van de stemmen onder joden, moslims, hindoes en atheïsten kreeg.

Voor opleiding zien we vergelijkbare cijfers. In gebieden waar meer kiezers hoger opgeleid zijn, kreeg Trump aanzienlijk minder stemmen. Dit is het grootste verschil tussen kiezers met verschillende opleidingen sinds 1980. Ook het verschil in keuze tussen de seksen was sinds 1976 nog nooit zo groot. In stedelijke gebieden won Clinton met 59% van de stemmen, tegen 35% kiezers die voor Trump stemde. In landelijke gebieden koos 62% voor

Tabel 1 Kiesgedrag onder blanke kiezers

	Trump in%	Clinton in%	Marge
Lager opgeleide blanke mannen	72	23	T + 49
Lager opgeleide blanke vrouwen	62	34	T + 28
Hoger opgeleide blanke mannen	54	39	T + 15
Hoger opgeleide blanke vrouwen	45	51	C + 6

Data gebaseerd op resultaten van drie voorlopige exitpolls.

Bron: ABC NEWS

Trump en slechts 34% voor Clinton. Nog een treffend voorbeeld van de verdeeldheid van het land.

Kortom, Clinton won overwegend stemmen van hoogopgeleide, vrouwelijke, stedelijke, jonge en autochtonen kiezers en Trump stemmen van (overwegend mannelijke) lager opgeleide, blanke, oudere, religieuze en provinciale kiezers. En alsof dat nog niet zorgelijk genoeg is, is er voor het eerst in de Amerikaanse geschiedenis een dubbele fragmentatie zichtbaar. Een die niet alleen de verschillen tussen partijen vergroot, maar ook daarbinnen. Er is binnen de Republikeinse partij een breuk tussen de populistische Trump-supporters plus de conservatieve Tea-party beweging, versus de ideologische conservatieve elite die de partij lang geleid heeft. Tegelijkertijd is er binnen de Democratische partij een strijd gaande tussen de gematigde New Democrats, die economisch conservatiever zijn en naar het politieke midden willen opschuiven, en de linkse kerk van Bernie Sanders en Elizabeth Warren, die een duidelijk links profiel voor de partij willen en die in de voorverkiezingen 12 miljoen stemmen kregen. Al met al een tot op het bot verdeelde samenleving.

Hoewel sommige politieke en maatschappelijke tegenstellingen tussen groepen in Europa gelukkig niet zo diep zijn als in de Verenigde Staten, is de polarisatie tussen verschillende groepen ook hier al jaren zichtbaar. Sociaal-democratische partijen spelen traditiegetrouw een belangrijke rol in het verbinden van verschillende groepen mensen. Dit geldt zowel voor het soort kiezers dat ze aanspreken, als het politieke belang dat zij hechten aan het verbinden van verschillende groepen. De situatie in Amerika bewijst eens te meer hoe belangrijk die functie in een samenleving is.

Een nieuwe aanvalsgenda om solidariteit te bekrachtigen en verschillende groepen met elkaar te verbinden is essentieel om te voorkomen dat mensen zich verder van elkaar verwijderen. Als mensen van verschillende etnische achtergronden, inkomensklassen, leeftijden, religies en geslachten elkaar niet

spreken, niet zien en niet tegenkomen, zullen de tegenstellingen alleen maar toenemen, zoals dat in Amerika het geval is. Dat is een ideale voedingsbodem voor populistische Trump, Le Pen, Wilders, Pegida en UKIP om mensen verder tegen elkaar uit te spelen. Met alle gevolgen van dien.

Initiatieven om wijken door sociale woningbouw gemengd te houden, gemengde scholen en klassen te creëren, quota voor vrouwen in het bedrijfsleven en de overheid te introduceren, discriminatie op de arbeidsmarkt tegen te gaan, inkomensverschillen te verkleinen en andere manieren om groepen elkaar te laten ontmoeten, zijn essentieel om hen blijvend met elkaar te verbinden. Die creëren de voorwaarden voor een gemeenschap. Bobby Kennedy zei daarover ooit: 'Als wij onze

De Amerikaanse situatie bewijst weer eens het belang van de verbindende positie van sociaal-democratische partijen in de samenleving

medeburgers uitsluitend als vreemdelingen gaan zien, zullen wij slechts een stad of land met elkaar delen, maar nooit een gemeenschap.' En als sociaal-democratische partijen in Europa die rol niet op zich nemen, zal waarschijnlijk niemand dat doen. Terwijl juist die verbinding nu belangrijker dan ooit blijkt.

De verrassende overwinning van Trump zal nog lang bestudeerd worden. En er zal nog meer over geschreven worden. Maar met verkiezingen in Nederland, Duitsland en Frankrijk in het vooruitzicht is het zaak dat sociaal-democraten deze en andere inzichten zo snel mogelijk leren. Anders hebben wij binnenkort in Europa onze eigen Trumps die de dienst uitmaken.

Links en de zorg

De marktlogica in de zorg werkt niet langer. Daarom moeten we op zoek naar een nieuwe logica: meer samenwerking. Niet langer de logica van de choice, maar van de voice.

DIRK ACHTERBERGH & NICO BERNTS

Ex-voorzitter & voorzitter van de PvdA Werkgroep Patiënt Centraal

In Nederland zijn we er bepaald niet massaal van overtuigd dat we met de gereguleerde marktwerking in gezondheidszorg de goede richting zijn ingeslagen. Met name over de rol van de zorgverzekeraars bestaat veel onbehagen.

Zowel PvdA als CDA wil minder marktwerking in de zorg, zo is in hun verkiezingsprogramma's te lezen. Het CDA wil minder verschillende polissen. De PvdA wil onderlinge concurrentie verminderen en patiënten en burgers meer invloed geven. De SP heeft het idee van een nationaal zorgfonds gelanceerd, waarbij de zelfstandige positie van verzekeraars als contractpartner wordt afgeschaft. Hun rol wordt gereduceerd tot regionaal administratie- en betaalkantoor. Veel is in deze voorstellen nog niet uitgewerkt. Dat leverde kritiek op van zorggeconomen.¹

In de Tweede Kamer had Diederik Samsom kritiek op de SP, omdat er voor het zorgfonds geen financiële dekking zou zijn. Tegelijkertijd staan ook in het PvdA-programma verregaande voorstellen. Zo worden de ziektekostenverzekeraars tot publieke uitvoeringsorganisaties uitgeroepen. Dat heeft veel overeenkomsten met het voorgestelde nationaal zorgfonds, maar verdere uitwerking hiervan ontbreekt in het PvdA-programma.

Hoe dan ook: het is gemakkelijk de linkse voorstellen te bekritisieren, omdat ze nog te

weinig onderbouwd en doordacht zijn. Maar daarmee wordt het signaal van een breed levend onbehagen niet opgepikt. Waar kennen we dit patroon toch van?

In dit artikel gaan we verder in op de rol van verzekeraars in het stelsel van gereguleerde marktwerking. Er wordt veel kritiek geleverd op de machtspositie van verzekeraars. Wij zullen betogen dat hun rol eigenlijk eerder marginaal dan sturend is. Zij hebben weliswaar formele macht, maar weinig echte invloed. Zorgverleners en hun instellingen kunnen best wat meer *countervailing power* gebruiken, maar dan moeten we wel een andere richting inslaan.

Zorgverzekeraars als kwade pier

Zorgverzekeraars kunnen zich niet verheugen in grote populariteit. In 2014 schreef de Raad voor de Volksgezondheid dat het de zorgverzekeraars aan legitimiteit ontbreekt.² In 2016 kwam Wim Groot, hoogleraar economie, in een beschouwing over tien jaar Zorgverzekeringswet tot dezelfde conclusie.³

Waarom doen ze wat ze doen? Welk belang streven ze na? Zijn ze vooral uit op het versterken van de eigen positie, in concurrentie met andere verzekeraars? Dat zijn vragen die bij burgers en zorgverleners leven. Elk jaar is het met Kerstmis weer kiezen geblazen, dan

kan er gewisseld worden van verzekeraar. Met mooie beloftes en dure campagnes worden nieuwe klanten gelokt, maar wordt de zorg daar beter van? Er is ondertussen een woud van polissen ontstaan waar menig burger geen wijs meer uit kan. En aanbieders klagen over al het werk dat het sluiten van contracten met verschillende zorgverzekeraars oplevert. Allerlei zinloze invuloefeningen worden vereist, maar een gesprek over de essentie van de geleverde zorg blijft achterwege. Zorgverzekeraars werken in de ogen van zorgverleners bureaucratisch, en dienen vooral hun eigen belang. In feite worden ze niet vertrouwd.

Wikken en wegen

Wim van de Meren, bestuursvoorzitter van CZ, zei het nog zo mooi: 'We gaan niet inkopen [contracteren] wat aantoonbaar niet goed genoeg, te duur en overbodig is'.⁴ Eigenlijk is dit een volstrekt logische gedachte. Iedereen wil toch, in welk stelsel dan ook, een samenhangend geheel van zorgvoorzieningen: niet te veel, niet te weinig, niet te duur en up-to-date. Dat is geen gemakkelijke opgave. De zorg is een dynamische en telkens veranderende sector. Aan de basis daarvan staat de intrinsieke groei van wetenschappelijke kennis. Hiermee hangt een proces van voortgaande specialisatie en arbeidsdeling samen.

In een dergelijke situatie kan zorg snel overbodig worden als verouderde routines blijven bestaan naast verbeterde methoden. De ontwikkeling van technologie en wetenschap maakt het onvermijdelijk dat we selecteren, aanpassen en veranderen. Wat overigens niet wil zeggen dat alles voortdurend op de schop moet. Er bestaan vele beproefde en waardevolle praktijken in de zorg die vooral niet veranderd moeten worden. Zo kan zorg te duur worden als te snel een nieuwe of specialistische benadering wordt gekozen waar eenvoudiger en beproefde routines nog prima werken. Wat nodig is, in welk zorgstelsel dan ook, is een proces van wikken en wegen,

waarin uiteindelijk een wijs besluit wordt genomen om te vernieuwen waar nodig en te behouden wat waardevol is.

Wie neemt besluiten?

In zo'n proces van wikken en wegen spelen niet alleen wetenschappelijke overwegingen en het streven naar optimale zorg een rol. Hier komen ook institutionele belangen bij kijken. Zorgverleners en instellingen zijn geen engelen die hun eigen belang te allen tijde uit eigen beweging ondergeschikt maken aan het algemeen belang. Veranderen doet soms pijn en gaat ten koste van de eigen positie. Tegenhouden in plaats van verbeteren kan dan het gevolg zijn. En omgekeerd lijken voorgestelde veranderingen soms verdacht veel in het voordeel van een enkele belanghebbende partij.

De grote vraag is nu: kunnen we deze besluitvorming volledig aan de zorgverleners zelf toevertrouwen? En kan dan de rol van verzekeraar, zorgfonds, overheid of marktpartij (welke gedaante de geldverstrekker ook aanneemt) beperkt blijven tot die van betaalkantoor aan zorgverleners en instellingen? Wij menen van niet. Veel kan aan de zorgaanbieders worden overgelaten. Zij zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor kwaliteit. In de zorg is veel creativiteit en kennis aanwezig, gebaseerd op langdurige ervaring. Vaak gaat het goed, maar soms ook niet.

Een wakend oog van buiten blijft nodig. Soms is tegendruk geboden om de stem van de patiënt, van het publieke belang en van het wetenschappelijke inzicht te vertegenwoordigen wanneer institutionele belangen van instellingen en beroepsbeoefenaren daarmee niet in overeenstemming zijn.

Verwachtingen

Deze rol van *countervailing power* is in het huidige stelsel aan de zorgverzekeraars toevertrouwd.⁵ Bij de invoering van de Zorgverzekeringswet in 2006 werd van hen uitdrukkelijk een regierol verwacht. Zij dienden te zorgen

voor een goede prijs, goede kwaliteit en een samenhangend pakket aan zorg. Na tien jaar Zorgverzekeringswet en Wet marktordening gezondheidszorg kan men zich de vraag stellen: hebben zorgverzekeraars die verwachtingen waargemaakt?

Prijs

Beheersing van de zorgkosten was een van de doelstellingen. Al snel bleek echter dat het systeem niet op eigen kracht in staat is tot die kostenbeheersing. De stijging van de kosten in de zorg ging aanvankelijk gewoon door. Dat is ook niet vreemd. In de aanloop naar de stelselherziening werd het stukloon geïntroduceerd: financiering per verrichting. Deze wijze van betalen in het domein van de zorg, waar de vraag oneindig is, maakte kostenbeheersing zonder aanvullende maatregelen onmogelijk.

In 2011 sloot minister Schippers het Bestuurlijk Hoofdlijnenakkoord met de zorgaanbieders, ziekenhuizen en de verzekeraars. Daarbij werd afgesproken dat de kostenstijging in de ziekenhuissector tot 2015 niet meer dan 2,5% per jaar mocht zijn. In 2013 werd dit Hoofdlijnenakkoord vernieuwd; nu met de afspraak dat de kostenstijging tot en met 2017 niet meer dan 1% mocht zijn. In 2013 werd ook het Bestuurlijk Akkoord Huisartsenzorg gesloten.

Daarmee zijn we materieel weer teruggekeerd naar een vorm van budgettering. Alleen heette het nu afspraken met resultaatverantwoordelijkheid. De metro gaat, de ondergrondse railverbinding komt! Pas door een nationaal akkoord, hetgeen niet bepaald een marktinstrument is, ontstond een afvlakking van de kostenstijging. De feitelijke invloed van de verzekeraar werd daarmee gerelativeerd.

Kwaliteit

Een tweede doelstelling was verhoging van de kwaliteit. Verzekeraars zouden zich van elkaar gaan onderscheiden door betere kwaliteit dan hun concurrenten. Het probleem is echter dat dit niet past bij de Nederlandse traditie.

De basis voor de kwaliteitsnormen zijn de professionele standaarden. Dus goede zorg is wat de beroepsgroepen als goede zorg omschrijven. Deze omschrijving geldt voor alle beroepsbeoefenaren, en dus voor alle patiënten. Als een hulpverlener een contract heeft met een verzekeraar vanwege de hoge kwaliteit die hij levert, zal hij die kwaliteit ook bieden aan de patiënten van een andere verzekeraar. Bovendien is het streven van de beroepsgroep erop gericht om zo snel mogelijk alle beroepsbeoefenaren dezelfde kwaliteit te laten leveren.

Er is dus geen concurrentievoordeel te behalen voor de verzekeraar. Daarom is de stimulans tot selectieve contractering op basis van kwaliteitsverschillen een doodlopende weg. Immers, de uitkomst daarvan zal moeten zijn dat de verzekeraars allemaal dezelfde aanbieders contracteren of afwijzen. Zo niet, dan contracteert de een slechte zorg, die door een ander als goede zorg wordt bestempeld en omgekeerd. Variatie hierin tussen verzekeraars holt de geloofwaardigheid van het selectief contracteren snel uit, zowel voor de burger als voor de zorgverlener. De verzekeraars zullen dan verdacht worden van incompetentie bij de beoordeling van kwaliteit.

Paradox

Hier stuiten we op een paradox in het systeem. Het principe op basis waarvan verzekeraars zouden moeten werken, zo was de gedachte bij de stelselwijziging in 2006, was onderlinge concurrentie om de gunst van de verzekerden. De aanname was dat verzekeraars uit concurrentieoverwegingen zich wel zouden moeten onderscheiden bij het contracteren van kwaliteit. Maar in feite werkt het net andersom. Ze moeten juist allemaal tot dezelfde uitkomst komen op straffe van ongeloofwaardigheid.

Bovendien is er een brede consensus in Nederland dat de keuze van de burger voor een verzekeraar geen invloed mag hebben op de kwaliteit van de verleende zorg. De medische indicatie moet leidend zijn, niet de verzekeraar. De kern van het probleem zit in

het gegeven dat de marktlogica niet werkt bij de beheersing van de kosten. En bij de concurrentie op basis van kwaliteitsverschil willen we niet dat die werkt.

Afslanken en schaalvergroting

Als concurrentie op prijs en kwaliteit niet lukt, zoeken verzekeraars naar andere wegen. Een daarvan is het zo goedkoop mogelijk maken van het eigen apparaat. Een goed toegeruste zorginhoudelijke staf loont niet. Daardoor functioneert de verzekeraar onvoldoende als inspirerende gesprekspartner van zorgverleners en hun instellingen, laat staan als autoriteit die gezag inboezemt. Bij gebrek aan inzicht in de zorg klampt men zich vast aan oppervlakkige indicatoren en keurmerken, de beruchte vakjes en vinkjes. Dat kan af en toe goed uitpakken, maar vaak is de zorg niet te vangen in eenduidige en meetbare indicatoren.

Verzekeraars bewandelen nog een andere weg. Zo pogen zij het risico dat zij lopen over de zorgkosten te verminderen door dit te delen. Dit heeft geleid tot een snelle fusiegolf. In veel delen van het land is zelfs sprake van een situatie die verdacht veel lijkt op een regionaal monopolie. Met deze grootschaligheid proberen verzekeraars bij aanbieders zoveel mogelijk af te dingen op de prijs. Daarmee riepen ze hun eigen spiegelbeeld op: ook zorgverleners en instellingen zijn gaan fuseren, waarbij niet de verbetering van de zorg leidend is, maar machtsvorming richting verzekeraars. Met als resultaat grote ziekenhuiscombinaties en megamaatschappen, waardoor de zorg niet goedkoper en beter wordt.⁶ Naar kleinere aanbieders zoals huisartsen en paramedici, die geen affiniteit hebben met grootschaligheid, ontstond een verschil in machtsverhoudingen dat groteske vormen heeft aangenomen en tot verstoring van de relatie heeft geleid.

Schrale relaties

Men zou de huidige relatie tussen zorgverzekeraars en zorgaanbieders kunnen omschrij-

ven als schraal. Verzekeraars handelen als inkopers, gefocust op de prijs van afzonderlijke 'zorgproducten'. Met de verzekerden, in marktjargon ook wel klanten genoemd, is de relatie al even schraal. Ze worden bestookt en verleid met een woud aan polissen waaruit gekozen zou moeten worden. Meestal gaat het om keuzes in bijzaken. Soms gaat het zelfs om niet-toegestane risicoselectie: het werven van 'goedkope' verzekerden.

De enige band met de verzekeraar is die van de klant met de verkoper van de polis: het contact loopt via de anonieme helpdesk en de mooie kleurenfolder, Wie voelt zich nog verbonden met zijn of haar zorgverzekeraar? Zij zijn zo zelf gereduceerd tot producten op een markt waar de klant vrijelijk uit kan kiezen: volgend jaar voor u een ander.

Regionale regie blijft achter

Ziektekostenverzekeraars spelen dus een marginale rol. De borging van de professionele kwaliteit en de bewaking van de kosten is bij anderen belegd: de overheid met nationale akkoorden, de Nederlandse Zorgautoriteit (NZA) met tariefstelling, en beroepsgroepen met hun kwaliteitssysteem onder toezicht oog van Inspectie en Zorginstituut. Er is echter een domein waar een productieve bijdrage van verzekeraars wordt gemist: de regierol in de regio. Deze zou zich moeten richten op de vraag hoe de zorg geleverd moet worden en vooral hoe de afzonderlijke delen op elkaar kunnen worden afgestemd.

Deze afstemming is een belangrijke pijler van de zorgkwaliteit. Voor de meeste patiënten is de kwaliteit van meerdere zorgonderdelen relevant (huisarts, wijkverpleegkundige, ziekenhuis, GGZ). De wijze waarop die onderdelen op elkaar zijn afgestemd, is voor hen bepalend voor de kwaliteit van het zorgproces. Fragmentatie is een van de grote risicofactoren in de zorg. Dit leidt makkelijk tot ondoelmatigheid en overcapaciteit op sommige onderdelen en ondercapaciteit op weer andere onderdelen. Marcel Levi consta-

teert hetzelfde fenomeen en concludeert dat er regionale herijking nodig is: concentratie van complexe zorg, versterking van de eerste lijnszorg.⁷

Zonder ons op dit moment precies vast te willen leggen op een schaalgrootte, zien wij een 'regio' als het gebied waarop die samenhang het best vorm kan krijgen. Groot genoeg om voldoende voorzieningen te herbergen om de basiszorg te bieden; klein genoeg voor overzichtelijkheid, herkenbaarheid en voor zorgaanbieders om zich verantwoordelijk te voelen voor de optimale zorg voor die populatie.

Op dit terrein laten verzekeraars meer na dan dat ze iets verkeerd doen. Verzekeraars hebben zich ontwikkeld tot inkooporganisaties van zorgproducten. Ze hebben niet geïnvesteerd in het betrekken van hun verzekerden bij de besluitvorming over de regionale zorg. Ook hebben ze onvoldoende kennis in huis om een volwaardige gesprekspartner te kunnen zijn voor lokale zorgaanbieders. Ze missen legitimatie bij de bevolking en gezag bij de zorgverleners, twee voorwaarden om iets gedaan te krijgen in de gezondheidszorg. In de zorg is geen sprake van een zakelijke transactie tussen producent en consument. Zorgverlening is omgeven met morele waarden. Bovendien zijn degenen die in de zorg werken ook nog eens hoogopgeleid, en niet a priori geneigd om zich ondergeschikt te maken aan instanties buiten hun eigen professie. Kortom: zonder brede legitimatie door burgers en patiënten en zonder gezag op het gebied van zorg en geneeskunde komt men niet ver.

Zo is er een vacature ontstaan die tot nu toe door niemand is ingevuld. Gezocht: een gezaghebbende instantie die zich bemoeit met de regionale samenwerking en samenhang, spreiding en beschikbaarheid van voorzieningen, met een goed zicht op de regionale zorgvraag. Zonder invulling van deze vacature blijft er te veel onevenwichtigheid in de zorg bestaan: duurder dan nodig en minder goed dan mogelijk.

Kiezende klant heeft niets te zeggen

Een vleugellamme verzekeraar met een kleine gereedschapskist leidt tot een suboptimaal functionerende zorg. Maar grote pretenties en hoge verwachtingen leiden ook tot verwarring en frustratie bij de burgers. Enerzijds wordt aan burgers voorgespiegeld dat zij de klant zijn, dat zij moeten en kunnen kiezen, dat zij centraal staan. Tegelijkertijd wordt diezelfde burger geconfronteerd met zaken die voor hem volstrekt ondoorzichtig zijn. Ziekenhuisafdelingen en poliklinieken worden gesloten of verplaatst, bekende medicijnen zijn ineens niet meer leverbaar, de vrije artskenkeuze wordt beperkt. Kortom, continuïteit en betrouwbaarheid staan onder druk zonder dat de burger of verzekerde daar enige invloed op heeft.

Veranderingen in de zorg zijn te vergelijken met de Europese Unie of met migratie: het zijn processen waarbij de burger zich verweesd voelt. Ze lijken zich aan iedere controle te onttrekken. Verlies van controle en inzicht, geen betrokkenheid meer en instanties die er makkelijk van verdacht kunnen worden vooral uit te zijn op eigen gewin, dragen bij aan een voedingsbodem voor een gevaarlijk populistisch klimaat. Al met al komen wij tot de conclusie dat verzekeraars de verwachtingen uit 2006 niet hebben waargemaakt en ook niet konden waarmaken, omdat ze zijn opgepadeld met een logica die niet werkt of niet mag werken.

Logica van de voice

We zullen op zoek moeten naar een andere logica. Waar de marktlogica de keus, 'choice', als uitgangspunt heeft, is er een andere logica die juist de gezamenlijke, openbare beraadslaging en beïnvloedbare besluitvorming benadrukt. We noemen deze de logica van 'voice'.⁸

In de voice-logica vindt openbare deliberatie met belanghebbenden plaats, het proces van het afwegen van belangen en het uitwisselen van inzichten is beïnvloedbaar, en er

is sprake van inspraak en tegenspraak. De uiteindelijke besluitvorming is voor iedereen helder.

Toegepast op de zorgsector: de belangen van zorgverleners en instellingen, de belangen van patiënten en de publieke belangen moeten in het openbaar tegen elkaar worden afgewogen. Tegelijkertijd moet dit proces gevoed worden door zorginhoudelijke expertise en wetenschappelijke kennis.

Verlies aan controle door veranderingen in de zorg maakt burgers vatbaar voor populisme

Zoals boven betoogd laat de zorg zich niet aansturen door simpele marktlogica waar per 'product' naar de beste kwaliteit tegen de laagste kosten wordt gezocht. Toch wordt ons voorgeloude dat alleen marktlogica tot effectief handelen kan leiden. Tegenover de dynamische markt wordt dan een log en bureaucratisch publiek stelsel gezet. Maar dat is natuurlijk niet zo. Zaken zoals selectief contracteren van zorgverleners, het vasthouden aan financiële kaders, het met elkaar vergelijken van resultaten van zorgverleners en daar gevolgen aan verbinden, kunnen zelfs beter in de logica van de voice plaatsvinden. Het verschil zit hem in de manier waarop daarover besloten wordt: door individuele keuzes en concurrentie of door gezamenlijke besluitvorming en de binding van betrokkenen daaraan.

Links moet vooral richting aangeven

Met een verandering van de logica alleen zijn we er nog niet, deze moet ook worden vormgegeven. Duidelijk is wel dat de huidige, 'schrale' verzekeraars niet zijn toegerust om te werken

met de logica van de voice. Moet nu het hele stelsel op de schop? Dat is zoiets als het raken aan een open zenuw. Menigeen ziet met angst en beven een zich jarenlang voortslepende discussie voor zich tussen politici en juristen over 'het stelsel', waarbij de zorg het kind van de rekening wordt.

Een complete stelselwijziging vinden wij niet nodig, en ook niet zinvol. Veranderingen kunnen beter 'al werkende weg' doorgevoerd worden. In Nederland hebben we de gewoonte van paradigmashift naar paradigmashift te (willen) gaan. Als er een idee is om te veranderen moet dat alomvattend zijn en moet het radicaal worden ingevoerd. Een experimentele benadering, al werkende weg, is nodig omdat de zorg zo'n complex en groot domein is dat we nooit in één keer een ingrijpende verandering kunnen aanbrengen. Hier geldt de analogie met het waterbed: steeds als je ergens op drukt gebeurt elders iets wat je niet had verwacht of niet had gehoopt.

Bovendien heeft het systeem van de zorg niet één cockpit; er wordt op meerdere plekken en op verschillende manieren gestuurd. De zorg is geen markt, maar evenmin ontwikkeld door beleidsinitiatieven van overheidsorganen. Voor het grootste deel is de zorg ontstaan – en ontstaan nieuwe zorgverlenende instellingen nog steeds – door een mix van professionele ambitie en initiatieven vanuit de gemeenschap. Gemeenschap, professie, overheid en markt maken de zorg zoals die is, in een ingewikkeld samenspel.

En tot slot staan basiswaarden in de gezondheidszorg, te weten snelle en gelijke toegang tot de zorg, betaalbaarheid en goede kwaliteit, regelmatig op gespannen voet met elkaar en is het zaak om deze met elkaar in een goed evenwicht te houden. Dit alles vraagt dus bij veranderingsprocessen om continue evaluatie, discussie en bijstelling. En het betekent ook dat men (op onderdelen) terug moet durven keren. Net als bij de besturing van de zorg zelf, is wiken en wegen hier de aangewezen werkwijze.

Het huidige stelsel van 'gereguleerde marktwerking' is daarbij flexibel genoeg om

veranderingen aan te brengen zonder dat alles op de schop hoeft. Minstens zo belangrijk hierbij is ons uitgangspunt dat knutselen aan het stelsel (alleen draaien aan bestuurlijke, financiële of juridische knopjes) ons niet gaan helpen. Zonder de keuze voor een andere logica en het organiseren van een draagvlak daarvoor komen we niet verder dan technische aanpassingen.

Zorgpolitiek is niet te reduceren tot management of bestuurlijke maatregelen, het is een ideologisch vraagstuk. Dat heeft rechts goed begrepen toen de logica van de choice werd geïntroduceerd. De invloed van deze logica is nog steeds groot. Links heeft zich tot nu toe te veel beperkt tot het annoteren hiervan zonder daar een andere logica tegenover te zetten. Juist de keuze voor die andere logica en het vinden van draagvlak daarvoor maakt het mogelijk om de richting te bepalen waarin we het huidige stelsel zouden moeten aanpassen.

Want links zal moeten leren leven met het gegeven dat niet meteen de exacte bestuurlijke en juridische vormgeving voorhanden kan zijn. Zonder een helder idee over de bestemming en een duidelijk gevoel over de richting wordt het boven beschreven noodzakelijke wikken en wegen, het onvermijdelijke vallen en opstaan, onmogelijk. Immers: alles wat zich onverwacht voordoet, wordt dan een politiek incident dat weer het begin is van een ander concept of andere oplossingsrichting. Zo lijkt alles in beweging, maar komen we niet vooruit.

Regionale zorgregisseur

De regionale zorgregisseur is de instantie die verantwoordelijk is voor regionale samenwerking en samenhang, de spreiding en de beschikbaarheid van voorzieningen, met een goed zicht op de regionale zorgvraag. Zorgverleners en instellingen die niet voldoen aan de kwaliteitseisen van de beroepsgroep of branche worden niet gecontracteerd. Hetzelfde geldt voor hen die overbodig zijn in het palet van regionale zorgvoorzieningen.

In het eerdergenoemde NRC-artikel (zie noot 6) stelt T. Kliphuis, bestuursvoorzitter van een van de grootste verzekeraars, dat hij niet meer dé regisseur, maar een regisseur wil zijn. 'Wij zijn niet de baas van de zorg, dat moeten we ook niet pretenderen. Nederland wil dat niet, we moeten meer samenwerking met de artsen zoeken.' In feite zegt hij dat formele hiërarchie alleen niet werkt in de zorg. Dat is precies wat wij ook betogen. De regierol vereist in de eerste plaats inhoudelijk gezag gecombineerd met democratische legitimatie. Samenwerking met zorgaanbieders, burgers en patiënten is dan de *modus operandi*. En mocht er geen overeenstemming tot stand komen, dan moet een verstandige regisseur wel een knoop kunnen doorhakken.

In deze opzet kunnen er niet meerdere, met elkaar concurrerende, regisseurs zijn. Er moet sprake zijn van één basispolis voor iedere burger in de regio en één contract per zorgaanbieder. Het vaststellen van het basispakket en het financieel kader blijft de verantwoordelijkheid van regering en parlement. Die stellen ook de bandbreedte van de premie vast.

De huidige verzekeraars vormen zich om tot sociale verzekeraars die vooral georiënteerd zijn op de regio. Veel verzekeraars komen uit een traditie van regionale coöperaties. Deze traditie zou de basis kunnen zijn voor een beweging in de richting van de voice-logica. Daarvoor moeten in ieder geval wettelijke beletsels voor samenwerking worden weggenomen. Verschillende zorgverzekeraars kunnen een regionaal consortium vormen. Zij kunnen landelijk samenwerken als het gaat om bovenregionale zorg. Als concurrentie op premie ophoudt te bestaan, kan ook het dure rondpompen van geld in de vorm van zorgtoeslag worden stopgezet. De ratio voor de nominale premie vervalt dan immers. Deze nominale premie was het noodzakelijke vehikel om concurrentie op prijs mogelijk te maken.

Gezegd moet worden dat de huidige verzekeraars er wonderwel in geslaagd zijn om hun eigen coöperatieve tradities verborgen

te houden en onder te dompelen in de taal van de marktlogica. Zodoende hebben ze zelf bijgedragen aan het ontbreken van legitimatie. De omvorming in de richting van een sociale, regionale verzekeraar zal niet zomaar bij toverslag tot stand komen, omdat linkse partijen dit in hun verkiezingsprogramma opschrijven. Daar is maatschappelijk debat en druk vanuit de samenleving voor nodig. Mocht blijken dat verzekeraars onder invloed hiervan niet gaan bewegen en dus vast blijven houden aan hun huidige schrale positie van zorginkoper, dan zal naar andere vormgeving van de voice moeten worden gezocht. Dan kan gedacht dan worden aan het tot stand brengen van regionale zorgcolleges, die op basis van bovenbeschreven voice-principes werken. De overheid stelt dan naast een nationaal budget (financieel kader) ook regionale budgetten vast, waaruit onder leiding van zo'n regionaal zorgcollege de zorg wordt bekostigd. De verzekeraar zou dan de positie van administratie- en betaalkantoor in kunnen nemen.

Tot slot

Laat de voorstellen in de verkiezingsprogramma's van PvdA en SP het begin zijn van een serieuze zoektocht van links naar de mogelijk-

heid om in de zorg het primaat van kiezen en concurrentie om te zetten in het primaat van delen en samenwerken. Hoe komen we van de kiezende klant naar de medeverantwoordelijke burger?

De halfbakken marktwerking brengt ons niet verder

De halfbakken marktwerking brengt ons niet verder. Een regionaal samenwerkings- en samenbeslismodel met bindende afspraken zou ons bevrijden van een boel bureaucratie en de mogelijkheid bieden om door een krachtige regionale regie betere zorg te bewerkstelligen. Elkaar verwijten dat ideeën onvoldragen zijn, helpt ons ook niet verder. Niemand heeft de wijsheid in pacht. Ook is het louter proclameren van stelselveranderingen vanuit Kamerfractie, partijbureau of programmacommissie onvoldoende. Het aangeven van de richting, het uitwisselen van ideeën en het zoeken van draagvlak met burgers en betrokkenen in de zorg verdient nu de hoogste prioriteit.

Noten

- 1 Groot, W. & H. Maassen van den Brink (31-8-2016), 'Nationaal Zorgfonds is dure grap', *Zorgvisie*; Marcel Canoy (15-8-2016), 'De fantasie van een nationaal Zorgfonds', *Medisch Contact*.
- 2 Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2014), *De stem van Verzekerden*.
- 3 W. Groot (22-1-2016), 'De Zorgverzekeringwet laat zwakke plekken zien', *Zorgvisie*.
- 4 CZ Maatschappelijk Verslag 2014.
- 5 In het huidige stelsel zijn niet alleen zorgverzekeraars te kenschetsen als *countervailing power*. Instituties als ZIN (pakketbeheer), IGZ (inspectie) en NZA (vaststellen van maximum tarieven) kan men tot deze categorie rekenen, op nationaal niveau. In het kader van dit artikel gaan we niet op hun rol in.
- 6 T. Kliphuis, bestuursvoorzitter VGZ (14-5-2016), *NRC*.
- 7 Marcel Levi, 'Tien jaar zorgverzekeringwet, dit kan (en moet) beter', *S&D 2016/3*.
- 8 Evelien Tonkens (2003), 'Mondige burgers, getemde professionals', *NIZW*.

A.L. Snijders

Met een boek in de trein

Als ik in de trein zit, kijk ik naar buiten. Ik zie de binnenkant van het land, vanuit de trein zie ik geen overbevolking. Maar op dit moment rijden we in de mist, dus kijk ik naar de reizigers. Tegenover me zitten een man en een vrouw, uitgeblust. Ik voel me gegeneerd, ik ben bang dat ze mijn gedachten lezen. Ik pak het dagboek van Jules Renard uit mijn tas. Ik sla het open op een willekeurige pagina.

‘Het is altijd verbazend een man en een vrouw lange tijd zij aan zij te zien, zwijgend en kil. Je vergeet dat ze misschien met elkaar slapen.’

Ik voel me betrappt, ik ben ongevraagd in handen van het goedkope toeval geraakt, ik blader verder in het dagboek, ik zoek verlossing.

‘Er wordt een paar schoenen bij hem afgegeven dat moet worden verzoold.
“Komt in orde, mevrouw,” zegt hij. “Ik zal mijn personeel meteen aan het werk zetten.”
De stumper is alleen.’

In Lochem is een schoenmaker die ook sleutels verkoopt. Ik laat er sleutels kopiëren, terwijl ik geen dief ben, en ik breng er mijn schoenen ter reparatie. Ze zijn soms wel veertig jaar oud, ik weet niet of het zuinigheid is of hang naar een parallelle wereld. Ik praat er met niemand over.

‘Voltaire was een uiterst bekwaam zakenman, wat verklaart dat de dichter die hij meende te zijn de tand des tijds niet heeft doorstaan.’

Ik zou graag dichter geweest zijn. Ik had een vriend op het Spinoza Lyceum die op zestienjarige leeftijd prachtige gedichten inleverde bij literaire bladen. Wat is er van hem geworden? Is hij geëmigreerd en heeft hij een lui, tropisch leven geleid in het oerwoud van Brazilië?

‘Men moet niet denken dat uit luiheid niets voorkomt. Wanneer men lui is, leeft men intens, als een haas die luistert. Men zwemt in luiheid als in het water, maar men voelt de lichte aanraking van de planten van het berouw.’

Jules Renard was socialist.

‘De meevallers die ik heb gehad, zijn me bijna altijd door onhandigheid ten deel gevallen.’

‘Het gevaar van succes is dat we er de schrikbarende onrechtvaardigheid van de wereld door vergeten.’

Register S&D 2016

Vetgedrukte cijfers verwijzen naar het editienummer van deze jaargang.

Thema's

- Vijf recepten voor beter werk 1
- Oekraïne, het referendum & de onderbuik 1
- Sociaal-democratie: doen de burens het beter? 2
- Ideeën voor de verkiezingen 3
- Brexit: tussen hoop, verbazing & ontluistering 4

Columns

- Beer, Paul de, *Het einde van de nationale politiek* 1-4
- Linthorst, Marijke, *Second best* 2-4
- Bokhorst, Meike, *Meer zeggenschap van burgers over regelgeving* 3-4
- Hurenkamp, Menno, *Onafhankelijk?* 4-4
- Eijsbouts, Tom, *Referendum: geniet, maar met mate* 5-4
- Tang, Paul, *Fort Europa* 6-4
- Engbers, Anita, *De PvdA en het volkshuisvestingdossier* 6-66

Interventie

- Oulahsen, Faiza
- *Internationale samenwerking voor een betere wereld, niet voor het bedrijfsleven* 3-78
- Poppe, Frank
- *Lijsttrekkersverkiezingen: geen ordinaire loterij* 3-79
- Trompetter, Cor
- *Decentraliseren, maar dan hoe het wél moet* 3-80

Artikelen

- Abdillahi, Ahmed
- *'Je bent een machine die aan en uit wordt gezet'* 2-81

Achterbergh, Dirk

- *Links en de zorg* 6-74 (zie ook: Bernts, Nico)
- Amerongen, Job van
- *Verzorgingsstaat: einde of nieuw begin?* 5-53 (zie ook: Fransman, Jurriaan)

Barentsen, Barend

- *De publieke sector, de vakbonden en het recht* 2-19

Beer, Paul de

- *Toekomst voor de cao — cao van de toekomst* 2-11
- *Een arbeidsmarkt die echt werkt* 3-28
- *Behoud ons pensioenstelsel, maar democratiseer de besluitvorming* 5-6

Bernts, Nico

- *Links en de zorg* 6-74 (zie ook: Achterbergh, Dirk)

Beukema, Leni

- *Toekomst voor de cao — cao van de toekomst (deel 2)* 4-57 (zie ook: Kuijpers, Ivo)

Bieckmann, Frans

- *Europa zonder technocratie* 3-40 (zie ook: Sie Dhian Ho, Monika)

Blickman, Tom

- *Nederland is klaar om te reguleren; nu de landelijke politiek nog* 4-66

Boer, Nik de

- *Trias politica niet opofferen voor ambitieuze klimaatpolitiek* 1-40
- *Uit de puinhopen van de Brexit een sociaal Europa* 4-36

Bolhuis, Wimar

- *Sterft, gij oude vormen en gedachten!* 3-60

Bordewijk, Paul

- *Een tandje minder populisme graag* 5-17

Bos, Maarten van den

- *Om de gaafheid van het politieke ethos* 3-66

Bosscher, Doeko

- *'Socialisme' is in de Verenigde Staten geen vies woord meer, met dank aan Bernie Sanders* 5-28

- Bouwens, Willem
– *Een jaar WWZ: de tussenstand* 4-25
- Bouwmeester, Harry
– *Minder eigenwoningbezit door flexibilisering van de arbeidsmarkt* 6-59 (zie ook: Dol, Kees)
- Casteleijn, Lo
– *Europa biedt houvast in een wankele wereld* 3-43 (zie ook: Krop, Marnix & Wiersema, Jan Marinus)
- Coninck, Heleen de
– *Parijs: een mooi maar boterzacht akkoord* 1-49
– *Overheid aan zet bij vergroening* 3-56
- Crum, Ben
– *Een stapje terug: Europa, de euro- en de vluchtelingencrisis* 1-5
– *Brexit dwingt tot herbezinning op de interne markt* 5-33
- Cuperus, René
– *De SPD: de krakende bijwagen van Angela Merkel* 2-35
- Damen, Marleen
– *'Ik ken de SW-bingo als geen ander'* 2-67
- Dagevos, Jaco
– *Gemeenten volop aan de slag met integratie statushouders* 4-12 (zie ook: Odé, Arend)
- Dekker, Fabian
– *Flexibilisering: geen tijd te verliezen* 4-20
- Dol, Kees
– *Minder eigenwoningbezit door flexibilisering van de arbeidsmarkt* 6-59 (zie ook: Bouwmeester, Harry)
- Dronkers, Jaap
– *Groeiende ongelijkheid vraagt om ingrijpen* 2-48 (zie ook: Elffers, Louise; Karsten, Sjoerd; Velden, Rolf van der & Werfhorst, Herman van de)
- Drooge, Bas van
– *'Dat gesubsidieerde banen alleen maar geld kosten is onzin'* 2-72
– *'Ik heb werk!'* 5-47
- Duyvendak, Jan Willem
– *Zijn we dan niet altijd al modern geweest? Over collectief geheugenverlies in Nederland en de overwinning van de jaren zestig* 1-13
- Eijsbouts, Tom
– *Associatieverdrag is meer dan een tekst, het is een politieke handeling* 1-33
– *Stemmen en regeren in de westerse storm* 4-45
- Elchardus, Mark
– *Solidaire gemeenschappen* 3-33 (zie ook: Sie Dhian Ho, Monika)
- Elffers, Louise
– *Groeiende ongelijkheid vraagt om ingrijpen* 2-48 (zie ook: Dronkers, Jaap; Karsten, Sjoerd; Velden, Rolf van der & Werfhorst, Herman van de)
- Entzinger, Han
– *Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang* 6-31
- Jurriaan Fransman
– *Verzorgingsstaat: einde of nieuw begin?* 5-53 (zie ook: Amerongen, Job van)
- Heijden, Kitty van der
– *Van vrome voornemens naar duurzame daadkracht* 3-57
- Jansen, Marc
– *Oekraïne: verdeeld, maar niet verscheurd* 1-27
- Jong, Arie de
– *Het schijnhuwelijk tussen decentralisaties en de sociaal-democratie* 4-52
- Jurgens, Erik
– *Stervenshulp bij 'voltooid leven': autonomie of mededogen?* 6-27
- Kam, Flip de
– *Belastingparadijs Nederland: de weg naar het einde* 3-5
- Karsten, Sjoerd
– *Groeiende ongelijkheid vraagt om ingrijpen* 2-48 (zie ook: Dronkers, Jaap; Elffers, Louise; Velden, Rolf van der & Werfhorst, Herman van de)
- Knoope, Peter
– *Religie als uitweg – Waarom jongeren in Afrika, Azië en de banlieues zich afkeren van de moderniteitsgedachte* 2-54
- Koole, Ruud
– *Toekomst voor de sociaal-democratie* 1-58
– *Clinton, Sanders & de interne partijdemocratie* 4-5
– *Lessen voor de ledendemocratie uit de lijsttrekkersverkiezing* 6-5

- Kraaijeveld, Kees
– *De Nederlandse arbeidsmarkt snakt naar uniformering* 3-30
- Kruyt, Michiel
– *Hoe je de rechtsstaat in Europa wel beschermt* 2-25 (zie ook Piri, Kati & Steutel, Sarah)
- Kuijpers, Ivo
– *Toekomst voor de cao – cao van de toekomst (deel 2)* 4-57 (zie ook: Beukema, Leni)
- Krop, Marnix
– *Europa biedt houvast in een wankele wereld* 3-43 (zie ook: Casteleijn, Lo & Wiersema, Jan Marinus)
- Levi, Marcel
– *Tien jaar zorgverzekeringswet: dit kan (en moet) beter* 3-48
- Linthorst, Marijke
– *Het onderwijs schreeuwt om differentiatie* 3-13
– *De noodzaak van een Europa van waarden* 4-41
- Maij, Marit
– *Turkije: niet wegstijgen maar confronteren* 3-75
- Meer, Tom van der
– *Red het referendum* 3-70
- Meijer, Erik
– *Opnieuw winnen door links regeren* 5-39
- Moorman, Marjolein
– *Het ideaal van Theo Thijssen raakt steeds verder uit zicht* 3-18
- Nierop, Annemarieke
– *Een actieonderzoek in de reformistische traditie van de sociaal-democratie* 2-62 (zie ook: Sie Dhian Ho, Monika)
- Odé, Arend
– *Gemeenten volop aan de slag met integratie statushouders* 4-12 (zie ook: Dagevos, Jaco)
- Oudejans, Nanda
– *Vluchtelingenbescherming behelst meer dan het opzetten van wat tenten in de regio* 1-20
- Oulahsen, Faiza
– *Internationale samenwerking voor een betere wereld, niet voor het bedrijfsleven* 3-78
- Piri, Kati,
– *Hoe je de rechtsstaat in Europa wel beschermt* 2-25 (zie ook: Kruyt, Michiel & Steutel, Sarah)
- Poppe, Frank
– *Lijsttrekkersverkiezingen: geen ordinare loterij* 3-79
- Pustjens, Coen
– *Trump verklaard* 6-66
- Rijk, Mirjam de
– *Wat te doen met de werklust van 2,1 miljoen?* 2-5
- Rottenberg, Felix
– *Radicale analyse – en gematigde oplossingen?* 2-43
- Sie Dhian Ho, Monika
– *Techxit – Europa zonder technocratie* 3-40 (zie ook: Bieckmann, Frans)
– *Solidaire gemeenschappen* 3-33 (zie ook: Elchardus, Mark)
– *Een actieonderzoek in de reformistische traditie van de sociaal-democratie* 2-62 (zie ook: Nierop, Annemarieke)
- Slootman, Marieke
– *Het averechtse effect van het gepolariseerde integratiedebat* 6-44
- Steutel, Sarah
– *Hoe je de rechtsstaat in Europa wel beschermt* 2-25 (zie ook Piri, Kati & Kruyt, Michiel)
- Tabarki, Farid
– *Benut talent beter en neem afscheid van het hokjesdenken* 3-51
- Tonkens, Evelien
– *Bevrijd de zorg uit handen van het markt-denken* 3-46
- Trompetter, Cor
– *Decentraliseren, maar dan hoe het wél moet* 3-80
- Ummelen, Bert
– *Stervenshulp: klaar met liberalisme* 1-36
– *Stervenshulp is een zwaktebod* 6-21
- Velde, Henk te
– *Er is zoveel meer dan het verleden* 1-54
- Velden, Rolf van der
– *Groeiende ongelijkheid vraagt om ingrijpen* 2-48 (zie ook: Dronkers, Jaap; Elffers, Louise; Karsten, Sjoerd & Werfhorst, Herman van de)
- Vermaas, Peter
– *Frankrijk: partij mokt over hervormende voorhoede* 2-30

Werfhorst, Herman van de

- *Waarom de politiek zich druk moet maken om gelijke kansen* 3-53
- *Groeiende ongelijkheid vraagt om ingrijpen* 2-48 (zie ook: Dronkers, Jaap; Elffers, Louise; Karsten, Sjoerd & Velden, Rolf van der)

Westerhoven, Willem

- *Toch nog aan het werk* 2-79

Wiersma, Jan Marinus

- *Europa biedt houvast in een wankele wereld* 3-43 (zie ook: Casteleijn, Lo & Krop, Marnix)

Wind, Barend

- *Stop de financialisering van volkshuisvesting* 6-50

Wijnkoop, Myrthe

- *Vluchtelingenbescherming: 'The decent thing to do'* 3-37

A.L. Snijders

- *Facel Vega* 1
- *Politiek* 2
- *Citaten* 3
- *Kiloknaller* 4
- *Bedelaars* 5
- *Met een boek in de trein* 6