

Globalisering: waar blijft de moraal? (deel 2)



NIK DE BOER Globalisering voor sociaal-democraten: drie lessen

RUBEN ZANDVLIET Het draait om de regels, en die kun je wijzigen

ERIK HORMES &
PAUL TANG

De markt mag niet
groter zijn dan de
democratie

KLARA BOONSTRA

De wonderbaarlijke
vermenigvuldiging
van het werkgeverschap

CASPER GELDERBLOM
& AGNES JONGERIUS

Een vuist maken
over de grenzen
heen

EN BIJDRAGEN VAN Ingo Venzke & Marija Bartl

- 3 *Redactioneel* Emoties
- 4 *Column* **Ruud Koole** Etnische ontzuiling
-
- 5 **Menno Hurenkamp** De koude kant van gelijkheid
- 12 **Meike Bokhorst** Van Bezuidenhout tot Bouwlust
- 22 **Twan van Lieshout** Weg van het redelijke midden
- 26 **Jeroen Recourt** Maak van de rechter een tweedelijnsvoorziening
-
- Globalisering: waar blijft de moraal? (deel 2)*
- 34 **Nik de Boer** Globalisering voor sociaal-democraten: drie lessen
- 38 **Erik Hormes & Paul Tang** De markt mag niet groter zijn dan de democratie
- 44 **Klara Boonstra** De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgeverschap
- 54 **Casper Gelderblom & Agnes Jongerius** Een vuist maken over de grenzen heen
- 62 **Ruben Zandvliet** Het draait om de regels, en die kun je wijzigen
- 74 **Ingo Venzke** Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd
- 87 **Marija Bartl** Voor internationale samenwerking, tegen handelsakkoorden

Redactioneel

Emoties

Politiek bedrijven gaat niet zonder emotie, en juist daarom moeten we zakelijk met die emotie omgaan, betoogt Menno Hurenkamp in het openingsartikel van dit nummer. Hoed u voor pedanterie en sentimentaliteit en weet: ‘wanneer minderheden wat te zeggen krijgen over wat meerderheden mooi vinden, is het beschaving, ook al voelt het niet zo’.

Angst voor onredelijkheid is ook het thema van het artikel waarmee Twan van Lieshout de Banningprijs 2018 won, en dat traditiegetrouw wordt afgedrukt in *S&D*. Hij pleit voor meer politieke hartstocht, niet alleen in woorden maar ook in daden.

Ook in de rechtspraak spelen emoties een grote rol, maar krijgen ze ten onrechte geen plaats, laat Jeroen Recourt zien. Wordt een probleem juridisch, dan nemen jargon en regels het over. Conflicten worden daardoor groter in plaats van kleiner.

Emoties, maar dan van een heel andere orde, waren er natuurlijk ook na de gemeenteraadsverkiezingen van maart. Niet onverwacht, maar toch ligt de uitslag veel PvdA-afdelingen zwaar op de maag. Meike Bokhorst maakte een persoonlijke reportage over vier maanden intensief campagne voeren in Den Haag. De partij zal zichzelf als volksvertegenwoordiging en ledenvereniging opnieuw moeten uitvinden, stelt ze. Lokale afdelingen en wijkteams doen hun best, maar hebben behoefte aan richtinggevende initiatieven vanuit de landelijke partijtop.

Ten slotte is er dit nummer het vervolg op de artikelenreeks over globalisering, met bijdragen van Nik de Boer, Erik Hormes & Paul Tang, Klara Boonstra, Casper Gelderblom & Agnes Jongerius, Ruben Zandvliet, Ingo Venzke en Marija Bartl. Deze bijdragen kunnen gelezen worden als input voor de verkiezingen voor het Europees Parlement, volgend jaar. Veel aandacht is er voor het verbeteren van de positie van werkenden, die onder druk staat door de ratio van internationale ondernemingen. Veel aandacht ook voor het politiseren van ogenschijnlijk niet-politieke regelingen en besluiten. Als politiek emotie is, dan vormen deze bijdragen een pleidooi daar meer ruimte voor te maken in de internationale politiek.

Etnische ontzuiling?

Door **Ruud Koole**

Voorzitter WBS-werkgroep *Partijpolitieke Processen*
en hoogleraar *politieke wetenschappen in Leiden*

Na de raadsverkiezingen in 2014 opende *NRC Handelsblad* met 'Historische val van de PvdA'. Het commentaar zag, vooral in de steden, een structurele oorzaak: 'Overall verliest de PvdA aanhang onder de kiezersblokken die ze vroeger wel wist te mobiliseren. Dat afhaken is op te vatten als een vorm van etnische ontzuiling. Links heeft niet meer het monopolie op emancipatie.' VVD en D66 zouden daarvan kunnen profiteren, aldus de krant toen.

Het verlies van de PvdA zette door: van 15,3% in 2010, via 10,2% in 2014, naar 7,4% in 2018. De nederlaag van vorig jaar bij de Tweede Kamerverkiezingen dreunde bij de PvdA dit jaar nog door, ook al waren er her en der lichtpuntjes. Ondanks concurrentie van lokale partijen en van andere landelijke partijen die in een gemeente voor het eerst meededen, steeg het percentage iets ten opzichte van de Tweede Kamerverkiezingen in 2017 (5,7%). Maar het hielp niet dat 2018 begon met de kwesties Moorlag en Barth. Het hielp evenmin dat de raadsverkiezingen samenvielen met het referendum over de wet op de inlichtingendiensten (WIV). In het parlement had de PvdA voor de WIV gestemd, maar zij onthield zich van een actieve campagne vóór de wet. De achterban zou uiteindelijk voor de helft vóór en voor de helft tegen stemmen. GroenLinks kon voluit tegen de wet campagne voeren, conform het stemgedrag in de Kamer. Dat droeg bij aan de zichtbaarheid.

Wellicht belangrijker was de omstandigheid dat bij de raadsverkiezingen van 2018

sociaaleconomische kwesties niet domineerden (alleen huisvesting kreeg relatief veel aandacht). In de grote steden speelden eerder discussies over 'identiteit' een rol, zeker waar een partij als Denk aan de verkiezingen deelnam. Voor de PvdA is het goed dat conservatieve kiezers met een migratieachtergrond steeds vaker op een conservatieve partij stemmen, ook al kost dit de PvdA stemmen. Maar wanneer kiezers door een partij als Denk – of het Rotterdamse Nida of de Amsterdamse BIJ1 – sterk worden aangesproken op hun religie of land van herkomst (van hun ouders), dan is er eerder sprake van etnische verzuiling dan ontzuiling.

Voor de PvdA leidt dat soms tot een lastig dilemma. Je mengen in de identiteitsdiscussie die PVV, FvD en Denk voeren, dient alleen maar hun agenda. Het is zaak daar zoveel mogelijk bij weg te blijven. Natuurlijk: bij zeer laakbare uitlatingen moet de PvdA de publiciteit zoeken en een krachtig afkeurend geluid laten horen. Zoals toen Denk Tweede Kamerleden met een Turkse achtergrond die anders denken over de Armeense genocide, wegzette als landverraders.

Zoveel mogelijk wegblijven bij de identiteitsdiscussie à la Denk en PVV mag er echter niet toe leiden dat (jonge) mensen met een migratieachtergrond de PvdA en andere linkse partijen niet herkennen als partijen die voor hen opkomen bij discriminatie op de woningmarkt, de arbeidsmarkt of in het uitgaansleven. Geen identiteitsdiscussie dus, maar wel opkomen voor ieders gelijke rechten en gelijke kansen in de Nederlandse rechtsstaat. Voor emancipatie in de praktijk moeten zij juist op de PvdA kunnen rekenen. Niemand aan de kant!

De koude kant van gelijkheid

We ruziën over identiteit en emotie. Het is verleidelijk om te zeggen dat het zakelijker moet, maar zonder passie gaat dat niet.

MENNO HURENKAMP

Redacteur van S&D en politicoloog aan de UvA

Begin dit jaar zei de directeur van de Jan Pieterszoon Coenschool in Amsterdam een andere naam voor haar school te willen.¹ Dit omdat vanuit het perspectief van de Amsterdamse wijk waar de school staat, de bijdrage van kolonisator Coen aan de Nederlandse identiteit ambigu was. Dat bleef niet zonder gevolgen. *De Telegraaf* sprak van een 'beeldenstorm'. 'Dadelijk veranderen we zeker ook de naam van de Coentunnel', was de voorspelbare retoriek die vanuit de populistische hoek oprees, waarbij men eraan voorbijging dat die bron van files amper een trots bezit is.

Er zou verder weinig aan de hand zijn geweest als Mark Rutte zich niet ook vergaloppeerd had, door daags na het Coengekibbel te ageren tegen het verwijderen van de buste van een andere echte Hollandse wereldveroveraar, Maurits.² Wat een onzinverhaal bleek. Maar de premier van alle Nederlanders gaf een duidelijk signaal af, namelijk dat-ie feiten minder belangrijk vond dan concurrentie met Geert Wilders en Thierry Baudet.

Geen beeldenstormpje in een glas water dus, maar een enorm verhit debat waarin veel mensen zich gekwetst of bedreigd voelen. Linkse mensen willen dat rechtse partijen verboden worden. Ze demonstreren in Amsterdam tegen het Forum voor Democratie. Rechtse mensen willen dat geloof verboden wordt of dat ministers vervolgd worden. Zowel linkse als rechtse mensen willen dat het identiteitsdebat op-

houdt, ofwel omdat het grootkapitaal de tegenstander moet zijn, ofwel omdat het afgelopen moet zijn met al die rare eisen van transgenders en wat niet al. Zo is er bijvoorbeeld een voetbalcommentator van RTL gekwetst dat hij geen andere mensen mag kwetsen. Al met al heeft het Nederlandse publieke debat tegenwoordig veel weg van het 'wereldkampioenschap slachtoffertje spelen', waarbij de echte winnaar natuurlijk zorgt dat-ie zilver haalt zodat-ie kan zeuren dat-ie geen goud heeft.

Omdat dit debat met een schoolnaam begon, bracht me dat in herinnering dat de school waarop ik vroeger zat ook van naam veranderde omdat deze niet deugde. Eind jaren zeventig werd mijn lagere school vernoemd naar een diertje dat leefde in het gebied waar de school en de nieuwbouwwijk gezamenlijk verrezen. Die wijk heette het Hooiland en in hooiland wonen sprinkhanen. Men vond het dus raadzaam de school 'De Hooiwipper' te noemen. Was het anarchie dat men zo'n seksueel geladen naam koos? Hoe dan ook was de staf het begin jaren negentig beu zich te moeten introduceren als leraar van wat klonk als 'De Grasneuker'. En door te kiezen voor 'Het Hof' voegde men zich, zonder dat iemand zich roerde, in de lange rij van scholen die je met een snackbar kunt verwarren - Driehoek, Kruispunt, Schakel, Regenboog. Het geruisloze afscheid van die jaren-

zeventignaïviteit onderstreept nog eens hoe verhit we nu tegenover elkaar staan.

Geen burgeroorlog

Dit debat krijgt nog net wat meer betekenis tegen de achtergrond dat een jaar geleden er een enorme paniek leek te heersen, althans als je de kranten las. Populisten zouden de macht grijpen in Nederland, Duitsland, Frankrijk en Engeland. In verkiezingen over het hele continent zouden 'gewone mensen' de 'elite' aan de kant schuiven en zich bevrijden van dictatuur. Er zou, volgens de journalist Joost Niemöller op 4 februari 2017, een burgeroorlog uitbreken wanneer Geert Wilders geen minister-president werd.³

Er zou een burgeroorlog uitbreken wanneer Geert Wilders geen minister-president werd

Heel opiniemakend Nederland buitelde over elkaar heen om te ontdekken wat 'de gewone man' wilde voor het te laat was. En dat dreigen met een burgeroorlog was geen reden om deze Niemöller op kosten van de publieke zaak op vakantie naar de Malediven te sturen, maar een thema om hem in het *Algemeen Dagblad* over te interviewen.

Wilders verloor, natuurlijk ook omdat hij een concurrent had gekregen in Baudet. En wie nu de kranten leest, ziet dat er een Duitse regering van middenpartijen is gekomen, dat de Britten spijt hebben van hun beslissing om Europa te verlaten, dat de Franse president Macron het racistische Front National voorlopig weer naar de marge drukte. Natuurlijk is er nog altijd Donald Trump, is de sociaal-democratie een ijsschots op weg naar

de zomer, en staat het vast dat Nederland flink naar rechts opschoof onder druk van die dreiging van het populisme. Maar: de politiek maakt plannen, onderhandelt, schiet plannen af en maakt weer nieuwe - kortom, men doet wat beschaafde mensen doen. Niks geen burgeroorlog.

Het is tegen die achtergrond dat de vraag rijst of er niet wat te veel emotie in de politiek is. Mijn opzet was dat te onderzoeken aan de hand van de Amerikaanse filosoof Michael Walzer, die goed is in uitleggen dat het niet veel zin heeft om tegenstellingen langdurig op de spits te drijven. Maar de tekst van Walzer die ik nodig had, stond in een boek dat ik ooit tweedehands bestelde en dat eigendom bleek te zijn geweest van de Groningse filosoof Lolle Nauta. Nauta, die overleed in 2006, was een gezaghebbend man. Een boek van hem hebben, is dat niet zoiets als voetballen met de schoenen van Crujff aan je voeten? Je denkt dat iets van de brillen van de ster op je overgaat. Nauta schreef bijvoorbeeld het werkelijk razend linkse beginselprogramma van de PvdA uit 1977. Dat was een ongelukkige tekst. Niet alleen omdat deze een tweede kabinet-Den Uyl hielp voorkomen. Vooral ook omdat deze de sociaal-democraten de jaren tachtig inleidde met een beeld van de jaren zeventig, zonder een hedendaags verhaal over de verzorgingsstaat.⁴ Naar omvang en functie doet die verzorgingsstaat het nog altijd redelijk, maar het voelt allang niet meer zo en dat komt mede doordat linkse mensen al decennia remmen en nog maar zelden sturen. Een van de verklaringen is dat links mede dankzij dat veel te radicale plan van Nauta niet uit de voeten kon met de rechtse kritiek op de verzorgingsstaat. Misschien moet ik het toevallige bezit van een boek uit diens boekenkast eerder vergelijken met het hebben van de schoenen van Clarence Seedorf, een heel erg goede voetballer die nog weleens een penalty miste.

Het relevante punt is dat ik Nauta eens interviewde en hij toen vertelde over zijn leermeester Helmuth Plessner. De Duitse filosoof Plessner maakte naam in Duitsland tot hij in

1933 vanwege de rassenwetten moest maken dat hij wegkwam. Plessner belandde daarop met hulp van de Nederlandse psycholoog Buitendijk in Groningen. Maar, zo vertelde Nauta, er was geen geld hem een fatsoenlijke leerstoel te bieden. Toch was redding in zicht. Buitendijk had net geld van de Universiteit Groningen gekregen om twee gorilla's te huisvesten, en hij stelde daarop de universiteit voor om het budget van een van die gorilla's te besteden aan de aanstelling van de gevluchte Duitser. Het is een vorm van internationalisering die je tegenwoordig minder treft. Een van de kernthema's uit een beroemd boek van Plessner is: pas op met het verlangen naar de intimiteit van de gemeenschap, koester de anonieme maatschappij.⁵ Hij betrok die stelling contra het op dat moment furore makende boek van de socioloog Ferdinand Tönnies, *Gemeinschaft und Gesellschaft*. Daarin zet Tönnies uiteen dat de vooruitgang misschien welvaart opleverde (*Gesellschaft*) maar daarmee nog geen warmte (*Gemeinschaft*). Plessner vond die analyse niks. Hij maakte zich zorgen om de Duitse jeugd, die zich uitleverde aan anti-individualistische bewegingen.

In zijn tijd waren dat fascisme en communisme, bewegingen waarin men de mens definieert aan de hand van één kenmerk – bloed of bezit – en waarin de gedachte sterk is dat er ooit een tijd was waarin de perfecte gemeenschap daadwerkelijk bestond, toen er nog geen machines waren en niemand zelf dacht. Plessner gebruikt daarvoor nogal abstracte taal over de mens als 'afstand nemend wezen'. Het radicalisme dat hij op het oog had, komt mooi naar voren in *De man zonder eigenschappen* van Robert Musil, dat oorspronkelijk in 1930 verscheen. Hoofdpersoon Ulrich treft daarin regelmatig Hans Sepp, die met zijn jeugdbeweging streeft naar een 'gemeenschap van volmaakt ik-lozen' waarin burgerlijkheden als volwassenheid en huwelijk zijn uitgebannen en 'het Germaanse bloed' uiteindelijk zegeviert.⁶ Plessner zegt daarom, contra de nostalgie: wég met de gemeenschap, alleen in de maatschappij heb je de ruimte om indi-

vidu te worden. In een gemeenschap kun je nooit iets worden, want de groep bepaalt wat je moet zijn. Mensen houden van afstand, zei Plessner, van eenzaamheid desnoods, als ze maar niet permanent onder zogenaamd gelijken hoeven te zijn. Een beetje gemeenschap is goed, maar het is al snel te veel.

Wat de voor een gorilla ingeruilde Duitse geleerde laat zien is dat jezelf worden onder vreemden niet makkelijk is maar wel fijn. Onder mensen die je niet kent, uit de grote stad, uit de moderne maatschappij, loop je de kans belachelijk gemaakt te worden, om je geloof of je huidskleur of je kleren of je taal. Je moet dus je best doen om je waardigheid te bewaren, je moet erover nadenken hoe je je presenteert en hoe anderen jou benaderen. Zonder geweld te gebruiken moet je ruimte scheppen om je inkomen te verdienen zoals je dat het liefste zou doen, te wonen zoals je dat het liefste zou, de partner te vinden die je het liefst wilt hebben. Het ontbindt je en dat maakt je mens, of burger.

Ontbinding is een – niet dé – manier van kijken naar politiek. Politiek gaat ook om de strijd tussen partijen, om macht, om het gevecht tussen elites of om de strijd om gelijkheid. Maar dat is voor een andere keer. De politiek heeft een warme of emotionele kant en een koude of rationele kant en goed burgerschap is dan de thermostaat. Het is behaaglijk warm om je eigen clubje op te zoeken, te loven en te prijzen: eigen volk eerst. Als het te warm onder je voeten wordt, omdat soortgenoten je muzieksmaak of je seksuele voorkeur afwijzen of je een huwelijkspartner opdringen, dan word je een cliché van je gemeenschap. Dan moet je dus je verstand laten spreken en de intimiteit van het dorp verruilen voor de anonimiteit van de grote stad.

Beschaving is op die manier te begrijpen als afkoeling: naarmate de hitte van de menselijke nabijheid afneemt kunnen mensen meer eigen afwegingen maken, en is er dus meer ruimte voor creativiteit en vooruitgang. Minimaliseren van het gevoel was de essentie van de verzorgingsstaat en de wet was het middel.

Schaamte niet voelen, was wat de zeer veel nagevolgde Engelse socioloog Thomas Marshall centraal stelde.⁷ Uitbanning van vernedering was cruciaal: niet meer je hand op hoeven houden wanneer je pech had door werkloosheid of ziekte. De priesters zaten al in het hok, en nu moest de markt erachteraan.

Onderwijs, huurwoningen, bijstand en ouderdomspensioen waren het middel om die uitbanning van vernedering te bereiken. Minder gevoel over je arme of rijke ouders, minder gevoel over je dorp of je afkomst: de regels moesten uitmaken wie erbij hoorde. Voorzieningen, wetten, internationale afspraken moesten zorgen dat dit geregeld werd, ambtenaren moesten ze verzinnen, politici moesten ze goedkeuren, rechters moesten ze controleren en journalisten moesten er lastig over doen. Die afkoeling werkte bevrijdend, in de hele twintigste eeuw konden veel meer mensen op veel meer manieren veel meer hun eigen gang gaan, zichzelf worden onder vreemden.

Weg met het gevoel, dat voelt goed. Het is nog niet makkelijk met die kennis evenwichtig om te gaan. Sentimentaliteit en pedanterie liggen permanent op de loer.

Op je klompen

In de overtuiging dat de burgers het te koud hebben gekregen, pogen politici tegenwoordig de stalwarmte van de natie flink op te schroeven. Dat zijn veelal nogal sentimentele pogingen en dat komt omdat men zich gedraagt als dominee voor de kudde. De politicus meent de gemeenschap te verzinnebeelden en wil niet dat anderen zich onder zijn gezag uit worstelen. Want ieder moet aanvoelen dat luisteren geboden is – de samenleving staat op het spel. Er zijn de makkelijke voorbeelden. Wilders en Baudet die telkens naar het politiebureau rennen voor aangifte, die hun eigen partijgelederen telkens reinigen. Mark Rutte, die tijdens een economische crisis zegt: 'Laat mij mijn werk doen en koopt u gewoon die auto', en die tijdens de verkiezingscampagne zegt:

'Doe normaal of ga weg'. Buma die wil dat we het volkslied zingen.

Wanneer minderheden wat te zeggen krijgen over wat meerderheden mooi vinden, is het beschaving, ook al voelt het niet zo

Het sentimentele schemerde bijvoorbeeld ook door in de manier waarop ook wij, fatsoenlijke mensen, spraken over het schilderij 'Hylas en de nimfen' van John William Waterhouse, dat in het kader van een actie verwijderd werd uit de Manchester Art Gallery. Wie was er niet verontwaardigd dat het schilderij met blote meisjes uit een museum werd gehaald? Wie had er niet het idee dat het nu weleens genoeg was? Want dit rook toch wel erg naar een actie van doorgedraaide feministen die samenzweren met radicale moslims. 'Despotisch', in de woorden van Afshin Ellian, maar die schrijft in *Elsevier*, misschien dus minder verrassend.⁸ Maar ook Labour-huiskrant *The Guardian* brak er de staf over, en noemde het autoritarisme.⁹ Het is, excuus, sentimenteel gezeur van oude mannen die vasthouden aan een wereld die voorbijgaat. Wanneer minderheden wat te zeggen krijgen over wat meerderheden mooi vinden, is het beschaving, ook al voelt het niet zo. Sterker, juist omdat het niet zo voelt. En dat schilderij hangt weer waar het hing.

De kunst is vooral de sentimentaliteit in eigen kring te betrappen. Als het verplichten van het Wilhelmus voor het CDA de manier is om te zeggen: luister naar mij in plaats van me tegen te spreken, dan is de zwakke poging tot modernisering van de arbeidsmarkt dat misschien wel voor de PvdA op een economische manier. 'Ons soort mensen' zegt graag: wat nou trots op Nederland, we zijn trots op

onzelf. Maar, het is in het verlengde van de studie van Arlie Hochschild al vaak gezegd, er zijn ook mensen die wat minder met hun carrière bezig zijn en die trots zijn op een leven in regelmaat.¹⁰ Uit angst dat de economie het begeeft wordt tamelijk behoedzaam omgesprongen met multinationals en krijgen bijvoorbeeld mensen in de sociale werkvoorzieningen te horen dat ze eigenlijk een échte baan moeten willen. Waarbij er de afgelopen jaren amper omheen gedraaid is dat het anders te duur wordt, lees: dat de onderkant er een beetje gevoel voor moet hebben dat de samenleving anders grote risico's loopt. Stel je voor dat er een conflict komt, met werkgevers en grote ondernemers, die misschien hun gedrag moeten aanpassen. Dan zijn de gevolgen niet te overzien, dat voel je op je klompen aan.

Pedant

We hebben, zo schrijft Michael Walzer in het eerdergenoemde stuk dat ik van de weeromstuit bijna vergat, onszelf nagenoeg afgeleerd om emotie in de politiek als iets waardevols te zien.¹¹ We slaan scepsis en ironie hoger aan dan dogmatiek en orthodoxie, uit angst in de greep van retoriek en geweld te raken. Maar wat we de juiste verhouding tussen de twee vinden, is een product van de tijd. Het gevoel of de emotie waar we nu mee worstelen, dat was drie eeuwen geleden het domein van de aristocratie, die op zoek naar 'eer' en 'glorie' het land verdedigde terwijl de burgers zich 'vrij voelden' en dat vertaalden naar lekker centjes tellen. Maar halverwege de negentiende eeuw ziet het beeld er heel anders uit, dan is het vooral 'rationeel' hoe de arbeidersbeweging haar belangen verdedigde, en 'passie', 'emotie' en religie vooral iets voor het lompenproletariaat, het plebs.

Elke opstand waarvan we de resultaten nu redelijk vinden, van slaven tot vrouwen tot arbeiders, had in de ogen van tijdgenoten iets onzindelijk, iets emotioneel. Het rationele van de socialistische beweging bracht ook concentratiekampen, zoals de emotioneel

gedreven identiteitsclaims van vrouwen of etnische minderheden de moraal behoorlijk verzakelijkten. Het zijn allemaal omkeringen van jewelste. De moraal dáárvan is dat je zake-lijk om moet gaan met emotie, want het is een reuze productief en vooral ook niet te vermijden ding.

Dat is nog niet zo makkelijk. Veel van wat verstandig bedoeld is om 'boze burgers' blij te krijgen, pakt nogal pedant uit. Pedant betekent: zo slim dat anderen het er benauwd van krijgen. De oorzaak van de politieke spanning wordt dan niet bij burgers zelf gezocht, maar bij de commercie, internet of geloof, dat zijn allemaal oorzaken van domheid. Waarop het zeer rationele, stevast met zeer gezaghebbende cijfers onderbouwde advies is: beperk de hoeveelheid televisie of op zijn minst de commerciële televisie, leg Facebook aan banden, tem de islam en als dat allemaal niet lukt, laat dan de scholen onderwijzen dat tv, internet en geloof je dom maken. Zodat de mensen slimmer worden, en uiteindelijk gaan zien dat wij het beste met ze voor hebben.

Dit soort denken is natuurlijk sterk bij de PvdA, maar ook bij zelfbenoemde erfopvolgers van Drees die problemen, oorzaken en oplossingen graag bij de islam zoeken, zoals Wierd Duk of Eddy Terstall of Martin Bosma. Of neem de hautaine manier waarop Hillary Clinton sprak over de achterban van Donald Trump als 'a basket of deplorables'.¹² Minister van Binnenlandse Zaken Kaja Ollongren gebruikte niet de woorden van Clinton om de afschaffing van het referendum te verdedigen, maar wel haar sfeer: sommige mensen verdienen gewoon niet beter. Men wéét dingen over 'de gewone man' die anderen niet weten, en kan zich er niet bij neerleggen dat die gewone man de verkéerde dingen eet of doet of zegt of gelooft. Wat er hier sluimert is het idee dat Marx toch gelijk had met zijn analyse over vals bewustzijn: mensen zien hun échte belangen niet, gelijkheid komt pas in beeld wanneer de massa wordt wakker geschud, en dan laat men hoofddoek en hamburger wel staan en is het referendum niet nodig. Maar eerst

even luisteren naar de meester, want die heeft ervoor geleerd.

Promovendum

Verstandig zijn, afkoeling brengen, kan ook zonder vals bewustzijn, dus met geloof in de individuele kracht van mensen. Maar dan is het dus een keuze om boos te zijn, waardoor het niet makkelijker wordt mensen serieus te nemen. Sommige politici ontpoppen zich met deze gedachte als een soort 'Promovendum'-pedanten: wie dom is betaalt meer premie. Wie elke dag McDonalds eet, moet zijn maagverkleining zelf betalen en verder zijn mond houden. In de beste van alle werelden vond je deze mensen bij de VVD, maar de ontwikkeling van bijvoorbeeld het inburgeringsbeleid door de jaren heen laat zien dat ook de PvdA er niet vies van is: wie niet toegeeft dat wij het beste land van de wereld hebben, komt er niet in.

Of neem het 1015-Groen-D66-Links-achtig idee dat de dialoog de hoogste vorm van samenleven is en dat na een goed gesprek iedereen het altijd eens wordt. Het antwoord op de moeizame verhouding tussen maatschappij en politiek is in het perspectief van deze mensen veelal: méér politiek. Burgertoppen, burgerinitiatieven, G1000s, inspraak, referenda, deliberatie en andere vormen van permanente dialoog moeten wat er ook leeft aan onvrede temmen. Zaaltsjes in, zaaltsjes uit, praten met de mensen. Maar niet iedereen houdt van 'politiekje spelen', omdat ze geld verdienen of

sporten of televisiekijken leuker vinden, en daarom was er de representatieve democratie. Dat er grote maatschappelijke problemen zijn waar mensen boos over zijn zoals de Europese Unie die maar doordendert en waar je geen zier aan doet op deze manier, maakt hier geen indruk. Dat iedere vorm van gesprek intimiderend is voor mensen die niet zo van praten houden of er niet goed in zijn, tja. Jacques Wallage legt ze nog wel een keertje uit dat ze het verkeerd zien, dat ze hun belangen uit het oog verliezen.¹³

Te voorspellen valt dat in het kader van de verdere opwarming van de politiek Thierry Baudet binnenkort van de Jac. P. Thijsse-school eist dat deze van naam verandert. Want zo'n milieuactivist mag toch niet het straatbeeld bezoedelen? Het afkoelende antwoord is dan allicht dat er scholen zijn die achterstand reproduceren en scholen die voorsprong reproduceren, die van de titel ROC of vmbo af willen omdat daar een stigma aan kleeft, en dat je daar amper iemand boos over hoort. Belangrijker is te zien dat er inderdaad een behoorlijk koude kant aan vrijheid en gelijkheid zit. Sterker, dat dit goed is en dat dit met passie verdedigd moet worden, omdat pedanterie en sentimentaliteit permanent op de loer liggen. Waar wil je ruzie over zoeken, en welk conflict laat je liever rechts liggen? Of anders gezegd, aan het gymnasium kleeft helemaal geen stigma, integendeel – dus waarom niet alle middelbare schooltypen gewoon gymnasium niveau 1, 2, 3 en 4 genoemd?¹⁴

Noten

- 1 Dit is een bewerking van een lezing die Menno Hurenkamp op 18 februari 2018 hield voor de 'Bilthovense Kring voor Wijsbegeerte en Psychologie'.
- 2 Zie onder meer *Het Parool*, nieuwsberichten en achtergrondinterviews van 15, 16, 17 januari en *De Telegraaf* van 17

- en 18 januari, allemaal via de website; Mark Rutte in het radioprogramma *Oog op Morgen* van 19 januari; de vermeldingen op het Twitter-account van PVV-Kamerlid Martin Bosma rond deze tijd.
- 3 *Algemeen Dagblad*, 4 februari 2017, 'Onvrede die kan omslaan in haat', terug te vinden via de website.

- 4 Mede-auteur Wouter Gortzak draait er niet echt omheen dat het programma de plank missloeg. Vgl. Wouter Gortzak, 'De politieke lading van beginselen. Een terugblik op 1977 zonder gene', in: *S&D* 2001/2, pp. 44-48. Ook Bart Tromp breekt er fors de staf over, maar geeft zich ook bloot als iemand die het erg

- leuk vindt om eeuwig te twisten door Nauta te prijzen dat hij als enige het vermaledijde programma wél is blijven verdedigen. Vgl. Bart Tromp, *Het sociaal-democratisch programma. De beginselprogramma's van SDB, SDAP en PvdA 1878-1977*, Bert Bakker, Amsterdam 2002, p. 399.
- 5 Plessner, H., *The limits of community: A Critique of social radicalism*, Humanity Books 1999 (Vertaling van Plessner, H. [1924]. Grenzen der Gemeinschaft. F. Cohen).
- 6 Robert Musil, *De man zonder eigenschappen*, Meulenhoff, 1988, pp. 719-724. Vertaald door Ingeborg Lesener.
- 7 Thomas Marshall, *Citizenship and social class*, Cambridge University Press, Londen 1963; Menno Hurenkamp, *Met opgeheven hoofd. Sociaal burgerschap aan het begin van de 21e eeuw*, Van Gennep, Amsterdam 2017.
- 8 Afshin Ellian schreef in *Elsevier*, 7 februari 2018: 'Het nieuwe reactionaire conformisme verzamelt diverse -ismen om de geschiedenis te herschrijven. We hebben het hier dus niet alleen over het feminisme. Ook het egalitarisme is in het geding. Alle boeken, schilderijen, naamboorden [*sic*], standbeelden, films, muziek en artiesten moeten langs de meetlat van dit conformisme worden gelegd.'
- 9 Jonathan Jones schreef in *The Guardian* op 31 januari 2018: 'Creativity has never been morally pure. Not so long ago, in the 90s, art was deliberately shocking and some were duly shocked to visit galleries and be shown Myra Hindley, unmade beds and toy Nazis. Now the tables have turned, and it's cool to be appalled by – in this case – art made over a century ago. I can't pretend to respect such authoritarianism. It is just the spectre of an oppressive past wearing new clothes – and if we fall for the disguise we sign away every liberal value.'
- 10 Arlie Hochschild, *Strangers in the Land: Anger and Mourning on the American Right, a Journey to the Heart of Our Political Divide*, The New Press, New York 2016.
- 11 Michael Walzer, *Politics and Passion*, Yale University Press, New Haven 2004.
- 12 Hillary Clinton zei op 9 september 2016: 'You know, to just be grossly generalistic, you could put half of Trump's supporters into what I call the basket of deplorables. Right? They're racist, sexist, homophobic, xenophobic – Islamophobic – you name it. And unfortunately, there are people like that. And he has lifted them up. He has given voice to their websites that used to only have 11,000 people – now have 11 million. He tweets and retweets their offensive hateful mean-spirited rhetoric. Now, some of those folks – they are irredeemable, but thankfully, they are not America. But the "other" basket – the other basket – and I know because I see friends from all over America here – I see friends from Florida and Georgia and South Carolina and Texas – as well as, you know, New York and California – but that "other" basket of people are people who feel the government has let them down, the economy has let them down, nobody cares about them, nobody worries about what happens to their lives and their futures; and they're just desperate for change. It doesn't really even matter where it comes from. They don't buy everything he says, but – he seems to hold out some hope that their lives will be different. They won't wake up and see their jobs disappear, lose a kid to heroin, feel like they're in a dead-end. Those are people we have to understand and empathize with as well.'
- 13 Jacques Wallage, 'De politiek kan het niet alleen', *S&D* 2017/6.
- 14 Ik meen dat het voorbeeld van voormalig voorzitter van de MBO-raad Jan van Zijl komt.

Van Bezuidenhout tot Bouwlust

Meike Bokhorst stond achttiende op de kandidatenlijst voor de PvdA Den Haag bij de gemeenteraadsverkiezingen in maart. Ze overwon haar schroom, belde samen met partijgenoten aan bij talloze deuren en bestookte vrienden via Facebook met campagneboodschappen. Een persoonlijke reportage over vier maanden campagne voeren en verbinding zoeken in een stad van gescheiden werelden.

MEIKE BOKHORST

Redacteur van S&D en werkzaam bij de WRR en de Universiteit Utrecht

In Den Haag is de PvdA gehalveerd van 6 naar 3 zetels.¹ In 2010 haalde de PvdA er nog 10 zetels en in 2006 15.² De lokale partij Groep de Mos is de grootste geworden met 8 van de 45 raadszetels en ook VVD en GroenLinks wonnen stemmen. De PvdA haalde in Den Haag 6,4% van de stemmen, tegenover 9,6% in Rotterdam, 10,6% in Amsterdam en 6,2% in Utrecht. Landelijk haalde de PvdA 7,4% van de stemmen.

Met de andere kandidaten en actieve leden trok ik vier maanden lang door de straten, buurthuizen en zalen. Ondanks de intensieve en grootschalige campagne bleek het moeilijk om mensen te overtuigen te gaan stemmen en voor de PvdA te kiezen. Waarom stemmen steeds minder mensen op de PvdA? En wat leren al die gesprekken op straat en de ervaringen in uiteenlopende wijken over de toekomst van de PvdA als brede, verbindende volkspartij?

Kleur bekennen over hoogbouw in Bezuidenhout

In het welvarende Bezuidenhout draaien de hoogopgeleide bewoners de rolverdeling met de politiek om. De bewonersorganisatie heeft de politici uitgenodigd om in winkels te reageren op de standpunten die voortkomen uit een enquête onder de bewoners. Aan het einde van de middag is er een slotdebat met de lijsttrekkers over alle stellingen en reacties. Er komen tientallen politici van alle partijen op af.

De VVD deelt gratis koffie uit en de bus van Groep de Mos schalt door de luidspreker: 'Hallo allemaal, wat fijn dat je er bent!' Er zijn maar een paar bewoners in de winkels en het buurtcentrum. Mensen blijken op straat niet makkelijk te enthousiasmeren voor de gemeenteraadsverkiezingen. Daar lopen alle partijen tegenaan.

De gemeente heeft plannen voor hoogbouw, vooral aan de randen van de wijk. De vertegenwoordigers van de bewonersorganisatie vertrouwen de verkiezingsbeloftes van de politieke partijen niet en willen voor de verkiezingen duidelijke afspraken maken over een hoog-laagbouwakkoord met de gemeente. Alleen de PvdA stemt tegen, want er moeten in de gemeente 40.000 nieuwe woningen bij. Dat betekent misschien wel op meer plekken de hoogte in bouwen, als dat de leefbaarheid en het groen niet schaadt. Dat is een eerlijk verhaal en de PvdA reserveert er ook als enige partij een miljard euro voor. Maar dat levert bij de huidige bewoners niet heel veel stemmen op. De PvdA haalt hier 7% van de stemmen, tegenover 20% voor D66, 17% voor de VVD en 15% voor GroenLinks.

Onderzoek doen onder tevreden bewoners in het Zeeheldenkwartier

In het Zeeheldenkwartier wonen – op het centrum na – de meeste kandidaten van alle politieke partijen, maar zijn de problemen ook het meest overzichtelijk. Bij onderzoek in de buurt klagen mensen over hondenpoep, parkeeroverlast en hard rijdende auto's die 's avonds van de coffeeshops weggrijden. Met wat meer ondergrondse containers, parkeerplaatsen en drempels zouden de bewoners geholpen zijn. Verder zijn de bewoners tevreden en hebben ze weinig nodig van de politiek. In ieder geval niet van de PvdA, al waarderen mensen dat we langskomen. D66, GroenLinks en VVD zijn ook hier favoriet.

Bloemkool eten met vluchtelingen en ouderen bij Resto VanHarte in Mariahoeve

Wij trekken vooral naar de lastige wijken en de moeilijk te bereiken doelgroepen. In Mariahoeve doneren we bij Resto VanHarte voor veertig buurtbewoners een diner met soep, bloemkool, gehaktbal en aardappelkroketjes. De bewonersorganisatie is blij met de hoge

opkomst en de actieve betrokkenheid van het PvdA-wijkteam Haagse Hout.

De Syrische, Iraakse, Eritrese en Algerijnse vrouwen aan tafel kunnen de Hollandse pot niet echt waarderen. Ze zijn vooral druk met elkaar en met het maken van groepselfies waarbij iedereen een digitale bloemenkrans om zijn hoofd gefotoshopt krijgt. De Syrische geschiedenislerares is bijna twee jaar in Nederland met man en kinderen. Ze vindt de Nederlandse taal erg moeilijk, werkt niet en wil graag terug naar huis. De Griekse scholiere Agapi is ook bijna twee jaar in Nederland en spreekt vlekkeloos Nederlands. Ze ging van de schakelklas naar drie vwo en heeft zelfs nog tijd over voor vrijwilligerswerk bij Resto VanHarte. Aan een andere tafel vertellen vier dames met een Turkse achtergrond over hun project om vrouwen uit hun isolement te halen en heeft een dame een wijk-Facebook opgezet.

Een tafel verderop zit een man van 93 jaar die tot voor kort nog actief was in de huurderscommissie van de woningcorporatie. Hij heeft zijn wijk achteruit zien gaan door 'de komst van die bruinen'. Hij heeft de problemen vaak op de agenda gezet, maar de corporatie en de politiek hebben er te weinig aan gedaan. En nu kan hij met niemand meer praten in zijn portiek. De Turkse buurvrouw zegt nauwelijks gedag. Zijn zoon was tot voor kort PvdA-burgemeester, maar zelf zal hij nooit op die partij stemmen. Een andere oude meneer die we in de wijk al meermalen hebben gesproken, gaat helemaal niet stemmen: 'Ik ken niemand van de kandidaten voor de gemeenteraad.'

Twijfelen tussen PVV en D66 met een Turkse kiezer op de Haagse markt

Op de Haagse markt delen de jongeren van NIDA cake uit en zet de PvdA geregeld veel flyers weg. Een marktkoopman roept dat de mensen die flyers toch niet kunnen lezen, omdat ze analfabeet of buitenlands zijn. Een blanke man roept boos dat de PvdA alleen aan migranten flyers geeft. Een Engelstalige man

prijst ons juist dat we hier campagne voeren. Hij adviseert om echt met de mensen in gesprek te gaan in de wijkcentra waar ze hun activiteiten organiseren.

Soms blijven mensen staan om te praten. Velen geven aan de PvdA niet meer te vertrouwen als gevolg van het kabinetsbeleid. Een Turkse man vertelt dat hij zeker geen PvdA stemt vanwege alle bezuinigingen op de sociale voorzieningen. Het liefst wil hij helemaal weg uit Nederland. In Turkije zijn de publieke voorzieningen voor zorg, onderwijs en wonen veel goedkoper en beter. Of hij vertrekt naar China met zijn Chinese vrouw. Hij vindt dat er te veel buitenlanders zijn in Den Haag en wil PVV stemmen. Maar hij twijfelt ook nog over D66.

Langs zwaar vergrendelde deuren van een nieuwbouwstraat in Transvaal

In de buurt achter de Haagse markt doet achter elke deur iemand van een andere nationaliteit open. Mensen klagen over parkeeroverlast in de straat, terwijl de private parkeergarage bij de markt vrijwel leeg staat. Bewoners van een nieuwbouwstraat kijken 's avonds wantrouwend door de ruit en moeten eerst een heleboel sloten openen voordat ze met ons kunnen praten. Er wordt veel ingebroken in auto's en huizen. En er is overlast van Marokkaanse jongeren op het pleintje, waardoor kleine kinderen niet veilig kunnen spelen.



Meike Bokhorst tijdens het flyeren.

Een mevrouw die mantelzorg verricht en in het ziekenhuis op de operatiekamer werkt, vertelt dat veel mensen de zorgkosten niet kunnen betalen, dat ze veel problemen tegelijk hebben en zichzelf verwaarlozen. De zorgverzekering vinden mensen te duur en van de gemeentelijke voorzieningen hebben ze geen weet. De politiek moet daar wat aan doen en ze is blij dat wij komen luisteren.

We vertellen dat we voor mensen met lage inkomens een gemeentelijke zorgverzekering hebben ingesteld waarvoor geen eigen risico geldt. Dat heeft de PvdA deze periode geregeld. Zulke gesprekken zijn effectief, maar meer dan vier of vijf mensen per uur spreken we niet. De PvdA doet deze gesprekken daarom het hele jaar door. Het doel is om informatie te vergaren over woonomstandigheden en zicht te krijgen op problemen zoals leefbaarheid en laaggeletterdheid.

Bij een avondactie voor nog meer beschutte arbeidsplaatsen (stipbanen) bij zorginstellingen, bibliotheken en wijkcentra is het erg rustig op straat. Overal staan nieuw gebouwde scholen en wijkvoorzieningen. Er is afgelopen jaren zichtbaar geïnvesteerd in publieke voorzieningen en de PvdA-wethouder heeft veel mensen in onder andere deze wijk aan het werk geholpen. De jeugdwerkloosheid is meer dan gehalveerd. Dat lijkt zich nog niet te vertalen in veel steun. Op het adres van de bewonersorganisatie hangt in de etalage een poster van de Islam Democraten. Deze partij haalt in Transvaalkwartier ook de meeste stemmen (28,7%).

Een Haags bakkie doen in de koffietent in Laakkwartier

Ook in de meest diverse wijk van Den Haag, het Laakkwartier, zijn veiligheid, zorg en identiteit een thema. Er zitten veel stickers op de deuren over camerabewaking en waakzame honden. Een hondensticker waarschuwt de onwelkome bezoeker: 'Ik ben in drie seconde bij de deur, hopelijk rent u harder dan ik.' Op een andere deur staat zelfs een pistool afgebeeld: 'Attentie inbre-

kers, zorg dat u uw I.D. bewijs bij u draagt zodat wij uw nabestaanden kunnen informeren.'

Een Surinaamse meneer gaat niet stemmen, omdat hij al zo lang op de wachtlijst staat voor een seniorenwoning en er geen goedkope huisvesting is voor zijn inwonende zoon. Wij leggen uit dat de PvdA veel betaalbare woningen wil gaan bouwen in de stad. Wanneer we verder willen lopen, komt de armlastige zoon de straat in rijden in een glimmende sportauto. Een Nederlandse meneer wil geen PvdA-flyer, want hij heeft geen enkel vertrouwen in de politiek. Zijn arbeidsongeschiktheidsuitkering is van het ene op het andere moment met honderden euro's per maand achteruitgegaan en daarom vindt hij de PvdA onbetrouwbaar. Bij het debat over het Nationale Zorgfonds heeft hij toenmalig minister Asscher daar nog persoonlijk op aangesproken. Die zei dat het kabinet er niets aan ging veranderen. Hij wil uiteindelijk toch een flyer en geeft nog een advies: 'Je moet echt niet voor de PvdA gaan flyeren!'

Tussen het folderen door warmen we even op in de koffietent. Onze lijsttrekker Martijn Balster gaat onvermoeid in discussie met zijn oude glazenwasser die op Forum voor Democratie stemt. Foto's hangen aan de muur van eerdere bezoeken van politici, zoals Wouter Bos. Maar nog meer van Geert Wilders, Richard de Mos en zijn lijstduwer Raymond van Barneveld. Groep de Mos wordt hier de grootste met 16% van de stemmen.

Feesten op een massameeting met de Hindoestaanse gemeenschap

Na twaalf jaar wethouderschap organiseert Rabin Baldewsingh nog een massameeting annex campagnebijeenkomst. Hij motiveert de Hindoestaanse gemeenschap om toch voor zijn partij te blijven stemmen, ook al heeft zijn partij hem niet herkozen in de interne lijsttrekkersverkiezing. Hij vraagt alle kandidaten naar voren en geeft aan dat hij op het jonge Hindoestaanse talent op de lijst zal stemmen. Die haalt 982 voorkeurstemmen.



Toch is het dilemma voelbaar. Jongeren van de tweede generatie willen op hun eigen kwaliteiten beoordeeld worden, hun etniciteit ontstijgen en niet een vertegenwoordiger worden van één doelgroep. Emancipatie betekent volgens de wethouder ook dat je vrij bent om te kiezen en niet hoeft te stemmen op wat je ouders of de voorgangers in de gemeenschap stemmen. Hij wil vooral een gezellige avond en heeft voor honderden mensen nasi gekookt. Hij gelooft in de verbinding tussen groepen ongeacht afkomst, geloof of klasse. In de beslotenheid van de zaal lukt dat met de wethouder als middelpunt. In de stad is dat een steeds grotere opgave.

Voorlichting geven aan de expats in het centrum

Die gescheiden werelden tussen verschillende bevolkingsgroepen zijn ook goed zichtbaar in het stadhuis. Het ene weekend wordt in de raadzaal een toneelstuk opgevoerd over de relatie tussen politiek en burgers, waarbij de zaal vol blanke Nederlanders zich bij de nazit beklaagt over politici die niet luisteren. Het andere weekend is er in het stadhuis een diversiteitsfeest met vooral de klassieke Turkse, Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse migrantengroepen, die massaal voor de stelling stemmen dat het prima is als iedereen in zijn culturele hokje blijft.

En weer een ander weekend is het stadhuis omgetoverd in een grote markthal voor de 'Feel at home international community fair'. Daar komen vooral de hoogopgeleide Fransen, Scandinaviërs, Canadezen, Britten, Pakistanen, Indiërs et cetera op af. Voor de 'expats' wordt zelfs een Engelstalig 'municipal elections debate for The Hague city council' georganiseerd in het gemeentemuseum. Samen met de kandidaten van D66 leggen we uit dat genaturaliseerde migranten na vijf jaar voor de gemeenteraad mogen stemmen of zelfs direct als ze EU-burger zijn. Velen hebben daar geen weet van. Een Poolse man die net als wij een rode jas draagt, is blij

met de informatie: 'Dan ga ik op Mark Rutte stemmen!'

Laveren tussen bierdrinkers en hoerenlopers in de Stationsbuurt

De Midden- en Oost-Europese arbeidsmigranten wonen in wijken met veel private verhuur, zoals de Stationsbuurt tussen Den Haag Centraal en Hollands Spoor. Deze buurt heeft strakke, gerenoveerde straten en pleinen, maar ook veel oude huizen, verloederde straatjes en rommelige plekken. De hoerenlopers in het red light district kijken argwanend naar onze rode outfits. Op de trappen in het donker zitten soms blowende jongeren en drinkende arbeidsmigranten die niet gestoord willen worden. In de overdekte portieken blijven je voeten aan de treden plakken van alle omgevallen bierblikjes.

De hoerenlopers in het red light district kijken argwanend naar onze rode outfits

De stappenteller tikt na een paar uurtjes flyeren al snel op meer dan honderd verdiepingen. Als we eenmaal boven in het portiek aankomen en we treffen alleen maar nee-nee-stickers, ontglipt ons weleens een vloek. Of een verzuchting dat wij onze doelgroep zo nooit bereiken. Want hebben niet alle progressieve, milieubewuste kiezers zo'n sticker op de deur? Hoe moeten zij dan weten dat in Den Haag de PvdA de initiator van het klimaatpact was? Of bereiken al onze Facebook-filmpjes en tweets wel de mensen buiten onze bubbel? Hoe kan het dan dat progressieve jongeren massaal naar D66 en GroenLinks gaan?

In gesprek met twintig Schilderswijk Moeders

In het kader van de permanente campagne en ombudswerk gaan we zoveel mogelijk in gesprek met mensen en leggen we duurzame relaties met organisaties. In buurthuis De Mussen bezoeken we opnieuw de Schilderswijk Moeders. De achttien vrijwillige moeders helpen zo'n driehonderd gezinnen. Gezinnen met een migratieachtergrond maken relatief weinig gebruik van hulpverlening. Er is veel wantrouwen jegens instanties en onwetendheid bij hulpverleners. De Schilderswijk Moeders helpen geïsoleerde vrouwen om contact te leggen met professio-

nele hulpverleners. Deze preventieve aanpak met vrijwilligers bespaart ook een hoop kosten, zo blijkt uit de verkenning *Bereikt en geholpen* van het Kennisplatform Integratie & Samenleving.³ De moeders zijn blij met ons bezoek en wij spreken onze waardering uit voor hun werk.

Vrouwen weten via de Schilderswijk Moeders de schuldhulpverlening of jeugdzorg beter te vinden. Ze zijn zelfbewuster geworden en zijn ook beter geïnformeerd om keuzes te maken op het gebied van onderwijs, hulp of zorg. De vrijwilligers zijn het eerste aanspreekpunt en bieden een luisterend oor. Ze kunnen de problemen niet oplossen maar mensen wel doorverwijzen.



Ze hebben ook meer tijd om een vertrouwensband op te bouwen dan professionele hulpverleners. De politiek moet zorgen voor structurele subsidie voor het buurthuis om informatietekort, communicatieproblemen en taalbarrières in de Schilderswijk te slechten. De directeur van De Mussen is erg blij met de door de gemeente gesubsidieerde stipbanen en de wijkaanpak van de PvdA. De Schilderswijkmoeders vinden dat er ook Schilderswijkvaders zouden moeten zijn, maar zo'n initiatief komt hier niet van de grond.

Vrijwilligerswerk doen in het Vadercentrum Adam Laakkwartier

De vaders kunnen in het Laakkwartier wel naar het Vadercentrum Adam voor veel verschillende activiteiten. Er is een ontmoetingsruimte, werkplaats, kleermakerslokaal, keuken en cursuslokaal met computers voor taallessen, EHBO-cursussen, voorlichting en andere activiteiten. Het Vadercentrum biedt mannen in achterstandssituaties tal van mogelijkheden zich te ontwikkelen en hun maatschappelijke positie te versterken. Voor de vrijwilligersactie *NL Doet* interviewen wij met tien kandidaten de vrijwillige medewerkers van het vadercentrum.

De honderdvijftig vrijwilligers begeleiden allerlei type mensen, van ex-gedetineerden tot vluchtelingen. Die melden zich bijvoorbeeld bij de weggeefwinkel, omdat ze spullen nodig hebben. Mensen krijgen een gesprek waarom ze hulp nodig hebben en worden begeleid naar trainingen en activiteiten. De weggeefwinkel is geen doel, maar een middel om kwetsbare mensen met veel problemen te bereiken. Vrijwilligers maken mensen wegwijs naar instanties van de gemeente, verslavingszorg en schuldhulpverlening.

Twee vrijwilligers vertellen dat ze ooit zelf bij het vadercentrum terecht zijn gekomen omdat ze hulp nodig hadden. Zij kunnen zich goed verplaatsen in de problemen van de doelgroep. Door het werk in het vadercentrum leren vrijwilligers allerlei nieuwe vaar-

digheden en krijgen ze meer contacten. De burgemeester, wethouders en raadsleden bezoeken het centrum regelmatig. De coördinator van het centrum heeft een groot netwerk in de buurt en is kandidaat-raadslid voor GroenLinks, waar hij 695 stemmen voor binnenhaalt en die hij tot tweede partij maakt van Laak.

Met de rode dubbeldekbuss rijden door Morgenstond, Moerwijk en Bouwlust

Voor de grootschalige flyeroffensieven trekken wij in de weekenden met de rode dubbeldekbuss met tientallen leden door de flatwijken van Escamp. Tot vier keer toe flyeren we dezelfde straten in Morgenstond. In Moerwijk en Bouwlust wapperen de groengele flyers van Groep de Mos / Hart voor Den Haag uit alle brievenbussen. Ook bij de brievenbussen met de nee-nee-stickers.

Groep de Mos heeft veel kandidaten en wijkvertegenwoordigers in deze wijken wonen. Elke fractievergadering bespreekt Richard de Mos de reacties uit de wijken en 'de mails uit de burgerij'. Dat is ook het verschil met de PVV. Of in de klare taal van De Mos: 'Geert Wilders komt een keer in de vier jaar een hondje aaien in Loosduinen, wij zijn er elke week.'⁴ Het bedienen van burgers en ondernemers en de zichtbaarheid op straat en in de media leveren zijn partij in Escamp 24% en in Loosduinen 28% van alle stemmen op.

Wij hebben in deze wijken niet of nauwelijks kandidaten wonen en het is lastig om er vrijwilligers te vinden. Het is dus soms folderen tegen de klippen op. Ook tegen een negatief landelijk beeld valt niet op te folderen. Eén meneer komt de PvdA-flyer zelfs terugbrengen, want die hoeft hij echt niet. We voeren veel gesprekken in de winkelcentra en delen rozen uit. De PvdA leverde afgelopen periode de wijkwethouder voor Escamp, is er veel geweest en heeft veel in de wijk gedaan. Maar meer dan 7,3% van de stemmen levert dat niet op. Toch stappen de leden met toemalige energie de rode bus in en uit. Als het

niet voor deze keer is, dan alvast voor de volgende keer. Maar voor welke opgave staat de PvdA en wat valt er te leren van de situatie in Den Haag?

Vierendeling

De PvdA heeft geen natuurlijke achterban meer en wordt als het ware gevierendeeld. De traditionele arbeiders- en middenklassen trekken naar leefbaarheids- of identiteitspartijen, zoals Groep de Mos (van 3 naar 8) of de PVV (van 7 naar 2). In zuidwest-Den Haag is dat een kwart van de stemmen. De mensen met een migratieachtergrond gaan naar etnisch geprofileerde partijen, zoals Islam Democraten, Partij van de Eenheid, NIDA (elk een zetel) of bij landelijke verkiezingen naar Denk (ruim 7%). In de Schildersbuurt is dat bijna de helft van de stemmen. De hoogopgeleide pragmatisten gaan naar D66 (van 8 naar 6 zetels) en de klimaatbewuste progressieven gaan naar GroenLinks (van 2 naar 5 zetels).

De PvdA krijgt steeds meer concurrentie en de kiezers krijgen steeds meer keuze. De PvdA heeft ombudsteams, wijkteams, doet veel werkbezoeken en intensieve wijkonderzoeken. Maar bij lokale partijen is de individuele belangenbehartiging en identificatie sterker ontwikkeld. De PvdA heeft #1 Den Haag tot inzet van de verkiezingen gemaakt, maar mensen die zich achtergesteld en gediscrimineerd voelen, gaan voor eigen etnische partijen.

D66 is tegenwoordig ook gehuisvest in de Schilderswijk en is in trek bij jongeren van de tweede generatie. De PvdA heeft het Haagse klimaatpact geïnitieerd, maar GroenLinks heeft groen als identiteit. En dan is er nog de grootste en lastigste groep van afgehaakte, onverschillige of onbenaderbare burgers. Meer dan de helft van de kiezers blijft thuis. En in de wijken waar de PvdA haar campagne op richt stemmen nog minder mensen, zoals Bouwlust (34%) en Morgenstond (39%). De vierdeling van de PvdA roept de vraag op of het nog mogelijk is om verschillende groepen te verenigen in een progressieve volkspartij.

Lokale ontworteling van progressieve 'kosmopolitici'

De PvdA Den Haag heeft een zeer diverse kandidatenlijst naar geslacht en herkomst, met veel jonge talentvolle professionals. Dat zijn ook vaak hoogopgeleide 'kosmopolitici', die na hun studie in Den Haag bij de overheid zijn komen werken. Er zijn relatief weinig geboren en getogen Haagse volksvertegenwoordigers en vrijwilligers met wortels en woningen in de volkswijken.

De tweede en derde generatie arbeiderskinderen maken van de PvdA ook elders in het land een partij van hoog- en middelbaar opgeleiden. De partij gaat in zekere zin aan het eigen succes ten onder. De praktijkgeschoolden gaan naar andere partijen met sociaal-cultureel meer behoudende opvattingen, zoals de SP, PVV of de lokale leefbaarheidspartijen. Mensen stemmen op mensen die op hen lijken of waarmee ze zich kunnen identificeren.

Als we met bussen, auto's en trams kilometers van de ene naar de andere kant van de stad moeten rijden om mensen die we in het dagelijks leven niet tegenkomen te overtuigen op ons te stemmen, dan is dat lastig. De keerzijde van deze diplomademocratie⁵ en dit gebrek aan lokale wortels geldt evenzeer voor andere progressieve partijen, zoals GroenLinks en D66. Het roept de vraag op hoeveel solidariteit er is op te brengen tussen hoogopgeleide kosmopolieten en praktijkgeschoolde lokalisten.

De opkomst van belangenpartijen, leefbaren en lokalen laat zien dat mensen zich bij hun stemgedrag steeds meer laten leiden door individuele belangen en lokale voorkeuren. Dat is een teken van emancipatie van burgers en zelfbeschikkingsrecht van bewoners, maar het leidt ook tot versnippering van volkspartijen en tot fragmentatie in de gemeenteraad met vijftien partijen.

De PvdA heeft bij sommigen nog het imago van een bestuurderspartij van de grote infrastructuurwerken en bouwprojecten voor de lange termijn. Nu het tijdperk van het wethouderssocialisme voorbij lijkt en de navelstreng

met het gemeentebestuur op veel plekken doorgeknipt is, dient de partij zichzelf als volksvertegenwoordiging en ledenvereniging opnieuw uit te vinden. Lokale afdelingen en wijkteams doen kleinschalige pogingen van onderop. Maar het organiseren van verbindende gesprekken en activiteiten vraagt ook om nieuwe initiatieven vanuit de landelijke partijtop.

Versnippering van een volkspartij in gescheiden werelden

De grote afstand die veel kiezers voelen tot de politiek in het algemeen en de PvdA in het bijzonder valt niet makkelijk te overbruggen. Sommige deuren blijven gesloten, al zijn er ook mensen die wel met ons willen praten. Wat valt er van de situatie in Den Haag te leren over de toekomst van de PvdA als brede, verbindende volkspartij? Den Haag is een stad die net als Amsterdam en Rotterdam voor de meerderheid uit minderheden bestaat. Van de jongeren heeft zelfs 60% een migratieachtergrond. De kans dat je iemand van een andere herkomstgroep tegenkomt, is statistisch gezien nergens zo groot als in Den

Haag. In de praktijk is Den Haag een stad van gescheiden werelden, van het zand en het veen.⁶

Hoe kan de PvdA samen met andere progressieve en lokale partijen de gescheiden werelden bij elkaar brengen met een verbindend verhaal? De diversiteit van de stad is niet zonder meer een verrijking en het gaat niet vanzelf goed. De diversiteit naar herkomst zet de sociale cohesie onder druk en gaat gepaard met gevoelens van onveiligheid en verlies. Mede dankzij de PvdA heeft het stadsbestuur flink geïnvesteerd in de renovatie van woonwijken, publieke voorzieningen en banen. Wij hebben geen getto's of banlieues en geen grote werkloze onderklasse of kansloze generatie. Maar sociale bindingen tussen mensen met een migratieachtergrond en mensen met een sterk doorleefde Nederlandse identiteit zijn minder maakbaar.

In een stad met zoveel nieuwkomers en passanten zijn sociale waarden en verbindende volksvertegenwoordigers belangrijker dan ooit. Juist dan is de sociaal-democratische ambitie van Joop den Uyl urgent om 'de boel bij elkaar te houden'.

Noten

1 Meike Bokhorst is redacteur van *S&D*. Zij dankt kritische meelezer voor commentaar op eerdere versies. In het bijzonder Godfried Engbersen, Ruud Koole, Martijn Balster, Wimar Bolhuis, Paulien van der Hoeven, Jacques Wallage en Lobke Zandstra. De verantwoordelijkheid voor de tekst ligt bij de auteur.

2 Zie ook Wimar Bolhuis, 'Hoe de PvdA Den Haag verloor', *S&D* 2014/2.

3 Zie www.kis.nl/artikel/het-rendement-van-de-schilders-wijk-moeders.

4 Zie www.volkskrant.nl/opinie/een-wandeling-met-richard-de-mos-voor-wie-populist-geen-scheldwoord-is~a4580263/.

5 Mark Bovens & Anchrit Wille, *Diplomademocratie: Over de spanning tussen meritocratie*

en democratie, Bert Bakker, Amsterdam 2011.

6 Zie ook: Jennissen, Engbersen, Bokhorst & Bovens, *De nieuwe verscheidenheid. Toenemende diversiteit naar herkomst in Nederland*, WRR, Den Haag (verwacht); Bovens, Dekker & Tiemeijer (red.), *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*, SCP en WRR, Den Haag 2014.

Weg van het redelijke midden

De sociaal-democratie heeft geen nieuwe waarden nodig. Ze hoeft er slechts twee te laten vallen: redelijkheid en spaarzaamheid.

TWAN VAN LIESHOUT

Freelancejournalist te Madrid

‘Veel beloven en weinig geven doet de gekken in vreugde leven.’ Niet alleen het favoriete spreekwoord van wijlen mijn grootmoeder, maar ook een verwijt van Wouter Bos aan Jan-Peter Balkenende tijdens de Algemene Beschouwingen in 2005. Balkenende sprak namelijk veel over waarden, maar gaf hier - in navolging van zijn leermeester Amitai Etzioni - geen invulling aan. Nu, een klein decennium later, kan de PvdA deze woorden beter zelf ter harte nemen.

De PvdA verkeert al een aantal jaren in crisis. Naast de traditionele stapel verkiezingsnederlaagrapporten was het *Van Waarde*-rapport symptomatisch. Hoe kun je iemand om steun vragen als je zelf niet meer kunt uitleggen waarom hij of zij op je moet stemmen?

Hoe duidelijker de waarden van een partij, hoe sneller kiezers haar hun steun zullen geven. Minder belasting betalen, minder regels en een liberale samenleving bij de VVD, vergroening van de economie en duurzaamheid bij GroenLinks. Waarden die appelleren aan wat burgers in hun dagelijkse leven belangrijk vinden. De waarden die bij de sociaal-democratie horen, hebben in elk decennium hun eigen terminologie gehad (van de socialisatie van de samenleving tot de boel bij elkaar houden), maar zijn toch altijd dezelfde geweest: solidariteit, het helpen van de zwakkeren, het structureel verbeteren van de kwaliteit van leven van de minderbedeelden, het democrati-

seren en verspreiden van kennis, het bieden van gelijke kansen.

Sociaal-democratische waarden zijn vaak universeel. Zelfs een geharnaste rechts-liberaal vindt dat er voor de allerarmsten een vangnet moet zijn. Het idee dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen, is algemeen aanvaard. Het zijn dan ook niet de waarden van de sociaal-democratie waar het misgaat. Het is de geloofwaardigheid, het zijn de uitkomsten wanneer er gekozen moet worden tussen waarden, het zijn de oplossingen of het beleid dat niet correspondeert met de waarden.

Ook het *Van Waarde*-rapport kwam ongeveer op dezelfde bovenstaande waarden uit, en muntte vier kernachtige formuleringen: bestaanszekerheid, verheffing, goed werk en binding. Geen wonder dat het rapport veel steun kreeg. Het was letterlijk ‘herbronnen’. Niet zozeer tot iets nieuws komen, wel werd in *Van Waarde* de missie van de sociaal-democratie op een heldere manier opnieuw beschreven.

Het probleem is echter dat deze waarden weliswaar een warm hart worden toegedragen, van verkiezingsprogramma's tot Dreeslezingen, maar dat er beleid volgt dat diametraal op deze waarden staat. De partijtop omarmde in 2014 het rapport, Samsom noemde het ‘geen koerswijziging’. Sterker nog, het zou zogenaamd een steuntje in de rug zijn. Men zou vaker ‘nee’ gaan zeggen in het kabinet, was even de slogan, maar daar werd verder weinig meer van gemerkt. De

rit uitzitten was het doel, de grote akkoorden die al gesloten waren werden verdedigd. En dat leverde beleid op dat haaks stond op het fraaie rapport.

Zonder uitpuittend te willen zijn: van binding naar de participatiemaatschappij van vaandeldragers Klijnsma en Van Rijn, een koers die veel mensen als een kille bezuinigingsslag in zorg- en welzijnsbeleid hebben ervaren. Als Haags inwoner mocht ik meemaken dat de PvdA de bibliotheek van de Schilderswijk probeerde te sluiten: weinig verheffend. Van goed werk naar het afschaffen van het derde WW-jaar en het verhogen van de pensioenleeftijd zonder de groep oudere werklozen enig perspectief te geven. Van bestaanszekerheid naar het verkleinen van de toegang tot de verzorgingsstaat voor arbeidsongeschikten, een rap groeiende flexibilisering van de arbeidsmarkt en ongewenste zzp-constructies. De PvdA heeft vijf jaar het ministerie van Sociale Zaken gerund, maar dan weegt het verlengd vaderschapsverlof voor onze achterban niet op tegen het wegvallen van elke zekerheid op de arbeidsmarkt. ‘Tussen droom en daad staan wetten in de weg, en praktische bezwaren’, dichte Elsschot eens, maar bij de PvdA lijken deze voor veel kiezers gestold te zijn in het partij-DNA.

Hoe komt dit toch? De partij zit immers, ook aan de top, vol met mensen met het hart op de goede plaats. Politici die zich al jaren het vuur uit de sloffen lopen om de samenleving te verbeteren, het hele land door reizen naar soms grauwe zaaltjes om daar weer ontevreden verwijten te horen. Het is niet hun hart voor de zaak waar het misgaat, maar een conflict tussen de typische PvdA-waarden en andere waarden of eigenschappen. Namelijk redelijkheid, spaarzaamheid, onzekerheid of het ontbreken van (intellectueel) lef.

Redelijkheid, compromis, overleg. De hele Nederlandse samenleving is ervan doordrenkt. Redelijkheid is zo aantrekkelijk dat D66 in 1977 ‘Het redelijk alternatief’ koos als titel voor haar verkiezingsprogramma. Niets zo prettig voor een Nederlander als redelijk zijn, niets zo des-

tructief als een ander wegzetten als onredelijk. Dijsselbloem koos het eens als zwaarste diskwalificatie, toen een bankbestuurder er met een ontslagvergoeding van €5,4 mln van door ging: ‘niet redelijk’. De ultieme diskwalificatie: ‘Niemand is gevraagd het onmogelijke te doen, ook zijn we niet verleid tot het onredelijke’, aldus Pechtold na de mislukte formatie in 2017, aangevend dat GroenLinks de partij was die buiten de lijntjes zou hebben willen kleuren.

De redelijke partij haalt onderhandelingstechnisch gezien nooit haar inzet binnen

Ook de Partij van de Arbeid heeft een lange historie van redelijkheid. Compromissen zoeken. Of zoals Samsom het verwoordde toen de inkomensafhankelijke zorgpremie weer werd weggegeven na wat VVD-commotie in 2012: ‘In een samenwerking houd je niet stoïcijns vast aan een maatregel als een van de twee partijen die niet kan dragen, dan zoek je naar een alternatief dat voor beide acceptabel is.’ Besturen is inschikken, de PvdA als vleesgeworden redelijkheid. Links, jawel, maar wel redelijk links (‘geen SP-light’). En dáár moeten van af. Omdat het verlamt. De redelijke partij haalt onderhandelingstechnisch gezien nooit haar inzet binnen.

In mijn tijd als onderhandelaar bij de FNV heb ik vele onderhandelingen meegemaakt. Binnen onderhandelingsituaties hebben beide partijen een eigen ideaal (de waarden), beleid of maatregelen die dat ideaal dichterbij brengen, en een (door de achterban goedgekeurde) onderhandelingsinzet. Op basis van onderhandelingsvaardigheden, numerieke krachtsverschillen (bijvoorbeeld Kamerzetels),

(on)misbaarheid (is er zonder de PvdA een regering te vormen?) of alternatieve vormen van macht (publieke opinie, actiebereidheid) volgt een resultaat. Dat resultaat dient weer voorgelegd te worden aan de achterban. Liefst met meer dan één uur bedenktijd voor een coalitieakkoord.

Het probleem van de PvdA is dat ze haar idealen niet ten volle door durft te vertalen in beleid. Dit vertaalt zich stevast in een te gematigde onderhandelingsinzet. We zijn voor bestaanszekerheid, en willen het liefst dat mensen dit invullen via werk, maar komen niet met oplossingen die bijdragen aan de werkgelegenheid. We durven er zelfs, op een groep symbolische schoonmakers na, niet voor te kiezen dat de overheid bij het falen van de markt een deel van deze werkgelegenheid weer zelf gaat invullen, waarbij bovendien het welzijn van de Nederlandse burgers op tal van gebieden (zorg, onderwijs, veiligheid) versterkt kan worden.

Sterker nog, op het moment dat de PvdA moet kiezen tussen enerzijds het versterken van de publieke sector en werkgelegenheid, en anderzijds een zogenoemd evenwichtig begrotingsbeleid, kiest ze voor het laatste. Dit zorgt ervoor dat de Nederlandse sociaal-democratie automatisch verdediger is van de status quo. Ze komt niet met offensieve plannen waarbij de veldslag op rechts-liberale grond plaatsvindt, maar is enkel bezig de pijn te verzachten en schade te voorkomen op eigen terrein.

Cru is dat dit niet per se een afgeleide is van de tijdgeest, de economische omstandigheden of welke externe factor dan ook. Het is een eigen keuze. De partij kan zelf haar inzet bepalen, gaat zelf over wat een acceptabel onderhandelingsresultaat is, kan zelf nieuw beleid initiëren en daarvoor de Bühne op gaan. Maar ze doet het niet, uit angst om als onredelijk weggezet te worden.

Nergens is dit de afgelopen vijf jaar zo duidelijk geweest als binnen de financiële kaders. Normaal gesproken zou een sociaal-democraat de begrotingsregels als middel beschouwen ten bate van ons doel, namelijk

onze waarden als een eerlijke verdeling van kennis, macht en inkomen. Maar inmiddels is het financiële kader een doel op zich geworden dat bovendien vanwege zijn aard de andere waarden langzaam maar zeker ondergeschikt maakt en wurgt. Het kabinet-Rutte-Asscher, zoals de PvdA het kabinet in het begin graag wenste te noemen, had twee pijlers: bezuinigingen zodat er een structureel evenwicht op de begroting zou ontstaan, en de pijn die hierdoor (en door de economische crisis) werd veroorzaakt eerlijk te delen.

Waar tijdens het fameuze kwartetspel van Wouter Bos het eerste punt een VVD-kaart zou zijn geweest, en het tweede een PvdA-kaart, lijkt een bestudering van het verkiezingsprogramma *Nederland sterker en socialer* van 2012 een genuanceerder beeld te geven. 'De overheidsfinanciën dienen op orde te worden gebracht. Dit betekent dat er de komende jaren grote besparingen moeten worden gerealiseerd en hervormingen in gang moeten worden gezet. Daarmee maken we vanaf 2013 een begin. Aan het einde van deze kabinetsperiode zal er weer zicht zijn op een structureel evenwicht op de begroting', valt te lezen. Dat is interessant, want het programma erkent dat dit bezuinigingsprogramma de koopkracht een slag kan toebrengen en 'de laatste lucht uit de economie kan persen'.

Voor Europa hoopte het programma: 'Weg van de chagrijnige aaneenschakeling van top-overleggen met nieuwe bezuinigingsafspraken, maar gericht op perspectief, op groei en op bestrijding van de werkloosheid.'

Vervolgens is Jeroen Dijsselbloem vijf jaar bij uitstek het symbool geworden van de kille bezuinigingspolitiek die met name Griekenland in een deplorabele staat heeft achtergelaten.

Van Waarde, het rapport dat vooral een ruggensteun zou zijn, schetst een opmerkelijk ander beeld dan het idee van een 'evenwichtige begroting' van Dijsselbloem cum suis. 'Meer anticyclisch beleid in magere jaren: de politieke impasse van de afgelopen tien jaar, waarin grote hervormingen geschuwd werden, vraagt momenteel heftige inspanningen in tijden die

daarvoor eigenlijk niet in aanmerking komen. Juist in economisch heftige tijden is het de taak van de sociaal-democratie de effecten van economische neergang te verkleinen en niet te vergroten. In goede jaren mogen noodzakelijke hervormingen juist niet geschuwd worden. Op die weg dient onze beweging zo spoedig mogelijk terug te keren.' (Resolutie *Van Waarde*, p.10).

Terecht constateert het rapport dat de PvdA terug moet naar anticyclisch beleid. Keynesiaans begrotingsbeleid (waar tijdens de crisisjaren de overheid juist de bestedingen op peil houdt om tijdens goede jaren de uitgaven te beperken of de lasten te verhogen om oververhitting van de economie tegen te gaan) heeft de sociaal-democratie decennialang uitstekend gediend. Niet alleen economisch verstandig, maar ook volledig in lijn met de werkelijke doelen van de sociaal-democratie: het welzijn van alle burgers vergroten, wat vaak alleen mogelijk is met een sterke, niet voortdurend uitgeholde en gesnoeide overheid.

De PvdA gaat al te lang mee in de valse analogie van het huishoudboekje dat op orde dient te worden gebracht, alsof macro-economie net zoiets is als het huishouden van de huismoeke die vlijtig eerst spaart voordat er een aankoopje wordt gedaan. Juist die ontijdige spaarzaamheid als waarde kan de PvdA missen als kiespijn.

Binnen de sociaal-democratie sluimeren deze gedachten al langer, en wordt er door

velen al langer gehoopt op en gedacht over een echt linkse agenda. Een agenda van werkelijke herverdeling, echte gelijke kansen, mogelijkheden voor oudere mensen die hun werk zijn kwijtgeraakt, een publieke sector die haar burgers weer dient in plaats van hen te wantrouwen. Veel zal afhangen van de vraag of de sociaal-democratie deze idealen gratis in een lezing of een talkshow lippendienst bewijst, of dat ze haar waarden stut met werkelijke voorstellen en flankerend economisch beleid. En dat zal gaan schuren, het zal een intellectuele tour de force worden. Want anticyclisch beleid is veelal niet uitvoerbaar binnen de monetair-economische EU-politiek en vergt een nieuwe, kritischere houding ten opzichte van het liberaal automatisme van de muntunie.

Ongetwijfeld zal in rechtsdenkend Nederland een orkaan van verontwaardiging opsteken als links zoals vanouds de publieke sector gaat verdedigen en herstellen. Dus dat gaat naast een doordachte nieuwe economische analyse bovenal (intellectuele) moed vergen. Ja, moed, het geloven in de juistheid van onze waarden, zal misschien de meest doorslaggevende waarde van alle zijn. Opdat we het volk niet langer beschouwen als gekken die je gemakkelijk in vreugde kunt laten leven.

Twan van Lieshout won met dit essay de Banningprijs 2018.

Maak van de rechter een tweedelijnsvoorziening

Juridische procedures helpen vaak helemaal niet om conflicten op te lossen. Wordt een probleem juridisch, dan nemen jargon en regels het over en is de menselijke maat zoek. Voor een betere oplossing van conflicten moet ons juridisch model op de schop, zodat er veel meer ruimte komt voor andere disciplines zoals de gedragswetenschappen, maar vooral voor mensen zelf.

JEROEN RECOURT

Voorzitter van het Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg te Amsterdam, mediator bij Schonewille en Schonewille, rechter-plaatsvervanger bij de Rechtbank Amsterdam, oud-rechter en van 2010 tot 2018 lid van de Tweede Kamer voor de PvdA

Ons juridische model van conflictoplossing voldoet al een hele tijd niet meer. Echtscheidingen escaleren onder de rechter, daders recidiveren op grote schaal, burenruzies etteren na een vonnis gewoon door. De overheid kan haar pretentie van conflictoplosser voor de ergste normovertredingen bij lange na niet waarmaken.

Het begint al met het kleine aantal zaken dat wordt opgespoord, het nog veel kleinere aantal dat wordt vervolgd en het minieme aantal dat wordt berecht.¹ Hierin schuilt een grote mate van willekeur. Die willekeur is er soms zelfs al bij de vraag wie dader is en wie slachtoffer. Na een vechtpartij tussen twee jonge mannen in een buurt kan die vaststelling bijvoorbeeld afhangen van wie er het eerste bij het politiebureau is om aangifte te doen. Het verschil is echter van wezenlijk belang: het slachtoffer wordt vriendelijk bedankt voor de aangifte en kan verder niets anders doen

dan passief en eendimensionaal slachtoffer zijn. De dader is het voorwerp van berechting en wordt ook gereduceerd tot dit deel van zijn handelen.

Voor geen van de partijen is dat bevredigend, maar in het huidige juridische model is er simpelweg geen andere mogelijkheid. Als er straf volgt, herstelt dit niet de gevoelens van onveiligheid in de buurt, worden buurtbewoners, vrienden of familie niet bij de oplossing betrokken en geeft de procedure geen inzicht om de volgende keer voor een andere oplossing te kiezen.

De problemen met onze modellen van conflictbeslechting worden vrij algemeen onderkend en toch gaan we door op de huidige weg. Met bijvoorbeeld het spreekrecht voor slachtoffers² wordt door juristen geschaafd en geschuurd aan het systeem, maar er wordt geen stapje teruggezet of naar alternatieven gekeken.

Doorbreek het monopolie van juristen

Er zijn alternatieven. Echte alternatieven. Maar daarvoor moet de deur open en het monopolie van juristen op conflictbeslechting worden doorbroken. Verdere aanpassing van het bestaande door juristen gedomineerde systeem is niet de oplossing. Voor zo'n systeemwijziging heb je meerdere disciplines nodig. Ik ben er inmiddels van overtuigd dat gedragswetenschappers minstens zoveel weten van het oplossen van conflicten als juristen. Een relatie-therapeut kan stellen vaak beter begeleiden bij hun echtscheiding dan een advocaat. Ook economen kunnen ons veel leren over menselijk gedrag. Juristen laten deze kennis maar mondjesmaat toe in hun procedures.

Een relatietherapeut kan stellen vaak beter begeleiden bij hun echtscheiding dan een advocaat

Ons systeem van conflictbeslechting zou op een goede manier aangepast kunnen worden als we van de rechter een tweedelijnsvoorziening maken. Analoog aan de gezondheidszorg, waar de huisarts de eerstelijnszorg biedt en de specialist de tweedelijns. De toegang tot de rechter moet en mag niet worden geblokkeerd.³ Wel kan de weg ernaartoe met financiële prikkels en gewijzigde regelgeving worden verlegd door eerst uit te zoeken of alternatieven voor de rechter passerend zijn.⁴

Neem het strafrecht als minst voor de hand liggend en toch heel geschikt rechtsgebied. Het is evident dat je twee partijen nodig hebt om een conflict op te lossen. Toch is dit uitgangspunt al lang geleden in ons strafrecht losgelaten. De overheid heeft met succes de praktijk van particuliere vergelding teruggedrongen

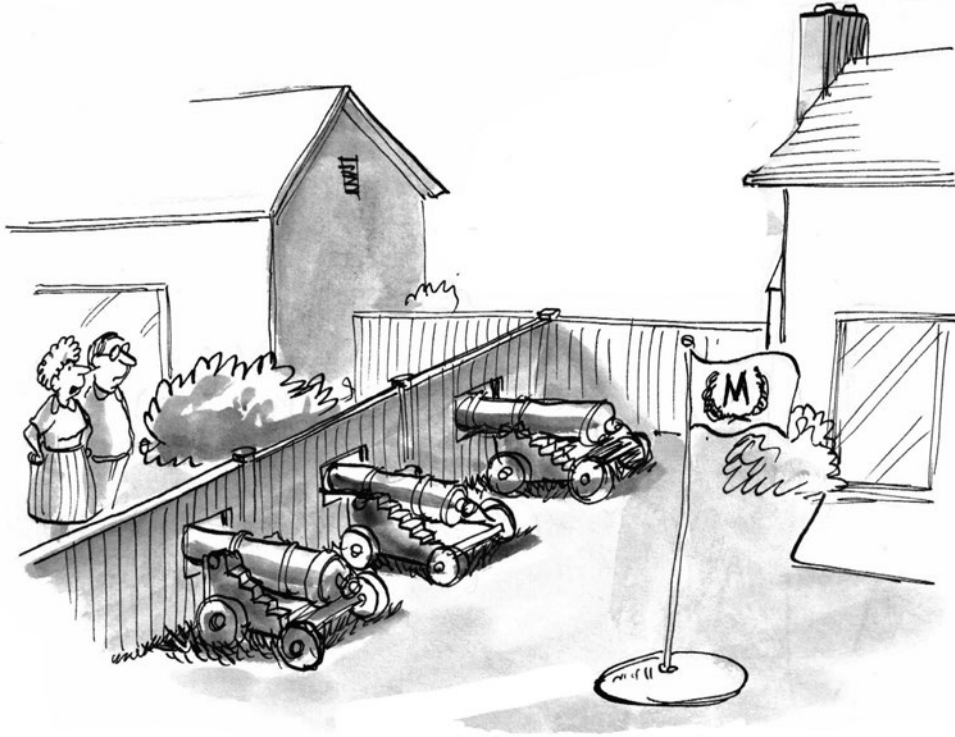
door het slachtoffer uit de procedure te duwen. Het heeft geleid tot een procedure waar veel slachtoffers niet tevreden over zijn, veel daders onbestraft blijven of recidiveren en de samenleving door de jaren heen met grote gevoelens van onrechtvaardigheid en onveiligheid achterblijft.⁵

Het strafrecht kent van oudsher drie doelen. Vergelding, generale preventie en specifieke preventie. Een evident vierde element ontbreekt en dat is herstel. De rechter⁶ is onmisbaar als het om vergelding gaat, maar de andere drie doelen kunnen beter worden gediend door dader en slachtoffer zelf. Of door een psycholoog, door de gemeentelijke afdeling wegbeheer na een ernstig ongeval, door familie en vrienden, opa en oma enzovoorts. Creëer voorafgaand aan de rechter een eerste lijn in de vorm van een loket waar gekeken wordt wat de beste oplossing voor een specifieke zaak is. Dat is lang niet altijd de directe route naar de rechter.

In de praktijk bestaat nu al de zogenoemde ZSM-tafel: een methode om zo snel, slim, selectief, simpel, samen en samenlevingsgericht mogelijk binnen de strafrechtketen strafrechtelijke zaken af te doen.⁷ In aanloop naar de rechter kijken partijen zoals de officier van justitie, reclassering en slachtofferhulp wat de beste oplossing is voor een strafzaak. Dit instrument zou kunnen worden uitgebouwd naar een loket waar de hoofdroute niet automatisch richting de rechter loopt, het slachtoffer wel automatisch als relevante partij wordt gezien en reële alternatieven buiten de gebaande juridische paden beschikbaar zijn. De rechter kan ook altijd later nog worden ingeschakeld om een onderdeel op te lossen, zoals het opleggen van een (rest)straf of het doorhakken van knopen in deelgeschillen.

Mediation helpt

Een andere vorm van conflictbeslechting is mediation in het strafrecht. Rechtbanken experimenteren hier op beperkte schaal al mee.⁸ De strafzaken die door mediation zijn afge-



daan kennen een succespercentage van 80%.⁹ In deze gevallen eindigt de mediation met een overeenkomst tussen dader en slachtoffer die ter beoordeling aan de rechter of officier van justitie wordt voorgelegd.

De winst in deze zaken is groot. Voor dader én slachtoffer omdat beiden kunnen laten zien dat ze meer zijn dan een eendimensionale partij. Omdat ze verantwoordelijkheid kunnen nemen voor de oplossing. Omdat een oplossing die zelf gevonden is veel beter wordt uitgevoerd. Omdat de angst voor een nieuwe confrontatie met de dader (deels) verdwijnt. Omdat het helend kan zijn om te zeggen wat de impact is geweest van een delict en helpend kan zijn om van het slachtoffer te horen wat het met hem of haar heeft gedaan. Omdat de omgeving zich ook makkelijker kan verzoenen met de oplossing. Omdat het langslappende conflicten kan beëindigen.

Wie de magie van een geslaagde strafrechtelijke mediation heeft meegemaakt, snapt en voelt vooral dat hier een conflict op een veel duurzamer en herstellende wijze wordt opgelost dan de overheid ooit vermag met de huidige strafrechtelijke procedures. Alle reden dus om in iedere strafzaak in een vroeg stadium, bijvoorbeeld aan de ZSM-tafel, te kijken of

Laat de meest voorkomende criminaliteit, die in en rond het huis en in de buurt, zoveel mogelijk duurzaam oplossen door mediation

vrijwillige mediation een geschikt middel is.¹⁰ Dat is uiteraard lang niet altijd het geval.

Voor de Holleeder-zaak is mediation niet geschikt. De georganiseerde criminaliteit laat zich niet met mediation bestrijden. De meeste ontkenkende verdachten: niet geschikt. Laat de opsporings- en vervolgingscapaciteit van justitie zich vooral op dit soort zaken richten. Schroef de pakkans hier drastisch op. Maar laat de meest voorkomende en meest gevoelde criminaliteit, die in en rond het huis en in de buurt, zoveel mogelijk duurzaam oplossen door mediation. Hier is vaker ruimte voor dan gedacht, mits uitgevoerd door een professionele en gecertificeerde mediator – of beter nog: twee mediators. De kwaliteit van mediation bepaalt in belangrijke mate het succes ervan. Mediation is een ambacht gelijk aan dat van de rechter of de advocaat. De inzet van professionele mediators en de toets na afloop door de rechter of officier van justitie moeten machtsmisbruik voorkomen.

Kleinere rol voor de rechter

Ook bij het civiele recht en het bestuursrecht kan de rechter het beste in de tweede lijn opereren. Kijk naar de manier waarop we in Nederland in zijn algemeenheid bestuursrechtelijke en civiele conflicten oplossen. Dat doen we met lange en ingewikkelde gerechtelijke procedures, waarbij juridische bijstand altijd verstandig is, en soms zelfs verplicht. Juristen hebben hiervoor een manier van denken met bijbehorend jargon ontwikkeld die buitenstaanders ook echt buitenhoudt. De opleiding tot jurist leert dat er maar één weg is naar conflictoplossing: de bestaande weg die alleen de jurist kent.

Stel, u heeft een (civielrechtelijk) conflict met uw buurman over geluidsoverlast. Als de juridische weg naar conflictoplossing eenmaal is ingeslagen, wordt uw conflict in een juridische mal gegoten. Standpunten worden geherformuleerd en uitvergroet, juridische dreigementen worden geuit, dwangmiddelen toegepast. Vervolgens is het aan de rechter om

in die berg vervormde informatie de ‘feiten’ vast te stellen en hierin de ‘waarheid’ of het ‘recht’ te vinden. Vaak herkent u uw eigen conflict niet meer. Dat subjectieve belevingen, context en emoties een grote rol spelen bij het ontstaan van conflicten en zeker ook bij het duurzaam oplossen van conflicten, wordt in het huidige systeem volledig ontkend.

Dit alles natuurlijk als u het geluk hebt dat u een procedure kunt betalen en deze tot het bittere einde kunt volhouden. Het vraagt immers een stevige financiële investering en een nog groter financieel risico om ‘je recht’ te halen. Degene met de dikste portemonnee en de meeste tijd komt het verst en heeft dus baat bij doorprocederen. Een bekend voorbeeld is de verzekeraar tegen de patiënt met letselschade. De procedure werkt dus in het voordeel van de gevestigde belangen en – verrassend genoeg – ook van degene die vanwege minvermogenheid op toevoeging procedeert tegen iemand die dit zelf moet betalen. De zelfbetaler moet met regelmaat wegens geldgebrek afhaken. De echtscheidingspraktijk kent hiervan schrijnende voorbeelden.

En zelfs als je de procedure wint, kun je de strijd nog verliezen. Dan is de rechter het bijvoorbeeld met je eens dat de tegenpartij je nog geld is verschuldigd, maar helpt dat je niet omdat je het geld niet geïncasseerd krijgt. Of denk aan vechtscheidingen waarin partijen elkaar en hun kinderen om emotionele redenen kapot procederen, waarbij de rechtsbijstand vaak nog gefinancierd wordt door de overheid.

Steeds meer mensen erkennen de problemen rond de bestaande procedures van geschilbeslechting.¹¹ Maar de oplossingen die worden bedacht, zijn bijna allemaal oplossingen die het bestaande systeem alleen een beetje aanpassen. De problemen worden ten onrechte niet herkend als systeemfalen.

Ook ik ben opgeleid in de gedachte dat problemen binnen ons systeem moeten worden opgelost. Ook ik nam aan dat de oplossingen door juristen gegeven moesten worden. En met die gedachte worden nog steeds

vele duizenden rechtenstudenten per jaar klaargestoomd voor de praktijk. In plaats van de rol van de rechter kleiner te maken, worden er voorstellen gedaan om diens rol juist te vergroten. Invoering van de buurtrechter – met de rechter in een soort laagdrempelige bemiddelende, vrede-stichtende rol – is het meest recente voorstel in dit rijtje. De tendens dat de rechter steeds meer een bemiddelende rol op zich neemt, ontkent echter de kern van zijn taak: de knoop doorhakken waar dat moet en dat is lang niet altijd in het midden.

Rechters en rechtsbijstandsverleners zijn en blijven nodig. Iemand moet de knoop doorhakken als partijen er niet zelf uitkomen. Iemand moet gezaghebbend kunnen zeggen dat het nu klaar is. Kennis van het recht is nodig om je juridische positie te kennen en partijen tot een akkoord te laten komen dat ook uitvoerbaar is als bijvoorbeeld de fiscus langskomt. Kortom, juristen hebben een zinvolle en onmisbare taak, maar alleen als we hun positie zuiver houden en hun monopolie doorbreken door het systeem van conflictoplossing te wijzigen.

In de eerste lijn moet gekeken worden of partijen er met professionele hulp zelf uit kunnen komen, voordat het geschil ze uit handen wordt genomen en wordt verengd tot een juridisch geschil. De rechter kan dan in de tweede lijn worden ingezet op punten waar partijen er zelf niet uitkomen.

Deze vorm van conflictoplossing is voor bijna iedereen geschikt. Je hoeft niet gestudeerd te hebben om je belangen en emoties te verwoorden. Mensen zijn hier over het al-

gemeen vrij goed toe in staat. Mits goed begeleid en met input van deskundige kennis over de materie en eventueel bijgestaan door een (rechts)hulpverlener kan bijna iedereen zelf zijn of haar problemen oplossen. Dit is een ervaring die mensen kracht geeft en vormt een voorbeeld voor de hele omgeving hoe met toekomstige problemen om te gaan. Intervisie, visitatie, publicatie van overeenkomsten en media-aandacht voor de uitkomst zorgen voor de nodige transparantie en controle.

Er is nu politieke ruimte voor verandering. Dat blijkt uit de ambitie in het regeerakkoord om te experimenteren met vernieuwingen in de rechtspleging. Dat blijkt ook uit initiatieven als *Divorce Challenge*,¹² waarin op verzoek van de Tweede Kamer juist buiten het bestaande juridische circuit is gezocht naar oplossingen om vechtscheidingen tegen te gaan. Het blijkt uit het vervolg hierop in de vorm van de aanbevelingen van de commissie-Rouvoet.

Vanuit de wetenschap komen eveneens initiatieven. Professor Scheltema heeft een alternatieve visie neergelegd voor geschilbeslechting in het sociale domein.¹³ Een werkgroep onder leiding van HiiL en de NVVR heeft een alternatieve procedure bedacht voor de afhandeling van ernstige verkeersdelicten.¹⁴ Er is een digitale tool die echtparen bij hun scheiding helpt overeenkomsten in plaats van verschillen te vinden.¹⁵ In het medisch tuchtrecht wordt gekeken naar alternatieven voor de huidige onbevredigende juridische procedure. De aanzetten zijn er, het inzicht is er. Het is nu tijd om deze ruimte te benutten, de volgende stap te zetten en er echt werk van te maken.

Noten

- 1 Factsheet strafrechtketen-monitor 2016 (juni 2017, strafrechtketen.nl).
- 2 *Ars Aequi* (code: AA20160665) 1-9-2016 uitbreiding spreekrecht slachtoffers, I.M. Abels.
- 3 Artikel 6 EVRM.
- 4 Denk aan het toewijzen van één (rechts)hulpverlener aan beide partijen, het altijd gemotiveerd beproeven van de mogelijkheid tot mediation,
- 5 Recidivebericht 2015 WODC, *Veiligheidsmonitor 2016*, CBS.
- 6 Waar 'rechter' staat, is in het strafrecht in een toenemend aantal gevallen ook de offi-

- cier van justitie verantwoordelijk voor strafrechtelijke eindbeslissingen met een vergeldend karakter.
- 7 Openbaar Ministerie, *Landelijke invoering van de ZSM werkwijze*, 2012.
- 8 Argentinië en Nieuw-Zeeland hebben mediation in het strafrecht al op grote schaal ingevoerd. België en Duitsland zijn ook al verder dan Nederland met de invoering. Zie ook: Amendement Recourt c.s. over mediation in het strafrecht – Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2017.
- Kamernummer KST34550VI16.
- 9 Mediation in strafzaken, Infoblad 2, november 2017 (rechtspraak.nl).
- 10 Mediation is naar haar aard vrijwillig. Gedwongen mediation bestaat niet. Dit neemt niet weg dat de vrijwilligheid wel gestimuleerd kan worden met voorlichting en voordelen.
- 11 Barendrecht, M., Van Beek, K. & Muller, S., *Menselijk en rechtvaardig. Is de rechtsstaat er voor de burger?* (hiil.org).
- 12 'Motie Recourt over het uitschrijven van een divorce challenge – Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2016'. Kamernummer KST-34300VI140 en brief aan Tweede Kamer van platform Scheiden Zonder Schade van 22 februari 2018.
- 13 Advies Scheltema over integrale geschilbeslechting sociaal domein (Rijksoverheid.nl).
- 14 Ik ben zelf deelnemer aan die werkgroep.
- 15 Rechtswijzer.nl heeft al een poosje met succes gedraaid, maar kreeg de financiering niet rond. Het initiatief is nu bezig met een voorzichtige doorstart.




UBER
EATS

GLOBALISERING: WAAR BLIJFT DE MORAAAL? (DEEL 2)

Globalisering heet de grootste politieke uitdaging van deze tijd te zijn voor linkse partijen, maar een politiek aanvalsplaan - wat te doen aan de negatieve gevolgen van globalisering - ontbreekt. Dit nummer vervolgen we onze zoektocht naar antwoorden, die we het vorige nummer begonnen.

Bijdragen komen van **ERIK HORMES & PAUL TANG** (pak financiële globalisering Europees aan, maar organiseer de bescherming van burgers op nationaal niveau), **KLARA BOONSTRA** (zorg dat internationale bedrijven als Uber en Deliveroo zich aan de lokale mores houden op de arbeidsmarkt), **CASPER GELDERBLOM & AGNES JONGERIUS** (laat werkenden een vuist maken over de grenzen heen, te beginnen bij de Europese Ondernemingsraad), **RUBEN ZANDVLIET** (reguleer niet de import, maar de importeur), **INGO VENZKE** (maak internationale juridische keuzes weer politiek) en **MARIJA BARTL** (intensiveer de internationale samenwerking, maar niet via handelsakkoorden als TTIP).

Globalisering voor sociaal-democraten: drie lessen

De redactie van *S&D* vroeg deskundigen vanuit verschillende disciplines hun licht te laten schijnen op de ontwikkeling van ‘globalisering’ – een fenomeen dat makkelijk wordt gezien als onomkeerbaar en onbestuurbaar. Het resultaat is een reeks analyses en aanbevelingen, in het vorige en het huidige nummer van *S&D*.

NIK DE BOER

Redactielid S&D en onderzoeker EU-recht en financieel recht aan de Universiteit van Amsterdam, verdedigt op 4 mei aanstaande zijn proefschrift 'Judging European Democracy' aan diezelfde universiteit

Het doel van twee *S&D*-nummers over globalisering is niet alleen om kennis te vergaren waarmee we de grote ontwikkelingen in de wereld kunnen begrijpen en duiden. We vroegen de auteurs die we benaderden voor dit onderwerp ook om een stapje verder te gaan: ‘Stel je voor dat iemand die ergens aan de knoppen zit met jouw kennis aan de slag zou moeten gaan, wat zou diegene dan moeten doen?’ En omdat de WBS dit vraagt, zal dat iemand aan de linkerkant van het politieke spectrum zijn. Kun je dan die fenomenaal grote, en daardoor ook wel ontmoedigende discussie over globalisering in meer behapbare stukken hakken, om vervolgens tot een samenhangende agenda te komen?

Wat moeten we doen aan de macht van het internationale bedrijfsleven? Hoe maken we financiële markten rechtvaardiger? Wat kunnen we doen aan de ellendige arbeidsvoorwaarden binnen de productieketen? Hoe zorgen we voor een eerlijke verdeling tussen

de winnaars en verliezers van globalisering? De artikelen bieden een keur aan antwoorden waar sociaal-democraten op allerlei plekken mee aan de slag kunnen. Drie algemene lessen zijn eruit te destilleren.

Les één: het is politiek dus maak het politiek

Een eerste cruciale les is dat de huidige vorm van globalisering geen van God gegeven noodzakelijkheid is waar je geen invloed op zou kunnen uitoefenen. De wereldwijde economische verhoudingen zijn het resultaat van politieke keuzes en juridische constructies. Dat lijkt evident, maar is het gek genoeg niet. Te lang hebben linkse politici zich neergelegd bij het idee dat de huidige inrichting van de mondiale economie de enig mogelijke is. Alsof er geen alternatief zou zijn.

Die boodschap kwam in meerdere bijdragen naar voren, maar wellicht het sterkst in

Nik de Boer *Globalisering voor sociaal-democraten: drie lessen*

die van Robert Went¹ en Ingo Venzke². Went bestrijdt het fatalisme en laat zien dat globalisering geen natuurfenomeen is. Ingo Venzke stelt dat verandering pas mogelijk is als we inzien dat de huidige vorm van globalisering het resultaat is van politieke keuzes. Venzke laat zien hoe de structuur van het internationaal economisch recht depolitisering in de hand werkt: besluitvormingsprocessen zijn op afstand geplaatst van de politiek en belangrijke keuzes worden gemaakt door rechters.

Bart Stellinga³ signaleert in de financiële sector eenzelfde probleem: veel beleid wordt overgelaten aan experts en het bedrijfsleven zelf heeft een dikke vinger in de pap bij hoe dat beleid eruitziet. Christiaan Vos⁴ legt bloot hoe het juridische DNA van de EU en de rechtspraak van het Hof van Justitie het lidstaten bijna onmogelijk maken om belastingontwikkeling effectief aan te pakken. En Marija Bartl⁵ schetst hoe Europese 'supra-regionale' handelsovereenkomsten als TTIP (met de Verenigde Staten), CETA (met Canada) of JEFTA (met Japan) belangrijke politieke kwesties buiten de beslissingsmacht van democratische instituties zetten.

Een eerste stap in het veranderen van de mondiale economische verhoudingen is te beseffen en te erkennen dat die verhoudingen het resultaat zijn van politieke keuzes. Er zijn alternatieven. Wie nalaat die politieke dimensie te erkennen, geeft populistten vrij spel en geeft de hoop op een sociaal rechtvaardigere wereld op. Een volgende stap is om bij het vormgeven van internationale instituties ruimte te scheppen voor politiek conflict en de vertegenwoordiging van verschillende belangen.

Les twee: tem het kapitaal, versterk de factor arbeid

Een belangrijke les uit deze reeks artikelen over globalisering is dat de factor arbeid een sterkere positie moet krijgen als tegenwicht tegen de dominante factor kapitaal. De factor

kapitaal is de grote winnaar van globalisering, met een grotere ongelijkheid tussen kapitaalbezitters en werkenden tot gevolg (Went). Verandering is mogelijk door bijvoorbeeld de positie van vakbonden in handelsverdragen te versterken en internationale arbeidsnormen afdwingbaar te maken. Een pleidooi dat we ook vinden bij Ruben Zandvliet⁶, die ingaat op de juridisch-technische mogelijkheden die daarvoor bestaan en verder toegepast kunnen worden. Zo zouden er veel betere mechanismen moeten komen om arbeidsnormen te handhaven. De stem van werkenden in arbeidsorganisaties moet gehoord worden.

Casper Gelderblom en Agnes Jongerius⁷ laten zien dat de Europese ondernemingsraad potentieel de werknemersbelangen nog veel beter kan behartigen. De bevoegdheden van de Europese ondernemingsraad zouden daarvoor moeten worden uitgebreid en de rol van vakbonden zou bij wet gegarandeerd moeten worden. Deze vorm van medezeggenschap zou ook moeten leiden tot een Europees wettelijk raamwerk van grensoverschrijdende collectieve arbeidsovereenkomsten. Dat kan alleen als ook onze politici hun nationale focus deels laten varen en hun blikveld verbreden naar de potentie van dit soort transnationale strategieën.

Volgens Bart Stellinga moeten we ook anders gaan kijken naar het vrij verkeer van kapitaal. Grensoverschrijdende financiële stromen speelden een belangrijke rol bij het veroorzaken en verergeren van de crises. Het waarborgen van financiële stabiliteit en het beter verankeren van de financiële sector in de economie vereist een herbezinning op die bewegingsvrijheid van kapitaal. Erik Hormes en Paul Tang⁸ stellen dan ook dat financiële markten stevig moeten worden gereguleerd op Europees niveau. Samen met Christiaan Vos bepleiten zij daarnaast dat de winstbelastingtarieven binnen de EU verder geharmoniseerd moeten worden om een *race to the bottom* tegen te gaan.

Nik de Boer *Globalisering voor sociaal-democraten: drie lessen*

Tegelijkertijd biedt het nationale recht veel mogelijkheden om de positie van arbeid te verbeteren. Door flexibilisering van arbeid worden arbeidsorganisaties steeds meer netwerken van ondernemingen. Ook die ontwikkeling staat niet los van globalisering. Overal worden bedrijven gesplitst, waardoor werkgeversverantwoordelijkheden zoekraken. Een extreem voorbeeld van onthechting vormt een platform als Uber. Toch is ook hier arbeidsbescherming mogelijk: zorg ervoor dat de leidende onderneming verantwoordelijk wordt voor de arbeidsvoorwaarden in de hele keten en pas de wetgeving daarop aan, stelt Klara Boonstra⁹. Om te bewijzen dat dit kan, analyseert ze gerechtelijke uitspraken uit – verrassend – het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten.

Sowieso moet de moraal een centrale plek krijgen in deze discussie. Bart Stellinga stelt dat financiële instellingen zelf in woord maar vooral in daad moeten uitdragen dat zij onderdeel zijn van de samenleving. Ook al zijn veel banken formeel private instellingen, zij hebben wel een publieke taak. Daar past maatschappelijk verantwoord gedrag bij: een veel grotere focus op de bijdrage aan houdbare economische ontwikkeling en minder op kortetermijnwinst. Dat vereist verdere aanpassingen van sociaaleconomisch beleid; het beleid bij uitstek waar de nationale politiek invloed op heeft.

Christiaan Vos laat zien dat een nieuwe belastingmoraliteit nodig is, niet alleen bij bedrijven, maar ook bij overheden, onder academici, in de media en bij fiscalisten. We moeten af van het idee dat 'regelconcurrentie' goede concurrentie is: 'Met onze belastingen bepalen we wat voor land we willen zijn.' Voor individuele werknemers bepleit hij om in het arbeidsrecht het recht op een integere werkgever op te nemen. Daarmee maak je werk-

nemers duidelijk dat het goed is als zij hun morele kompas gebruiken tijdens het werk en dat ze het recht hebben een moreel oordeel te vellen.

Les drie: ga niet mee in rechtse oplossingen, maar ontwikkel linkse alternatieven

Tot slot: het is niet de taak van linkse politiek om de scherpe randjes van rechts beleid af te halen. Links zou zich moeten inzetten voor progressieve internationale initiatieven om zo een rechtvaardigere wereld mogelijk te maken. Nu wordt de globaliseringsagenda gedomineerd door rechtse ideeën. Het artikel van Ingo Venzke biedt inspiratie voor die andere agenda: wie kijkt naar het verleden leert dat de wereld er heel anders uit had kunnen zien.

Van nieuwe handelsverdragen als TTIP en CETA wordt de wereld niet beter. Marija Bartl toont aan dat de economische voordelen van zulke verdragen hoogst onzeker en beperkt zijn, terwijl ze de ongelijkheid vergroten en belangrijke politieke kwesties buiten de democratische politiek plaatsen. Tal van redenen voor linkse politici om zich tegen de totstandkoming van zulke verdragen te verzetten, zou je zeggen. Toch was het Donald Trump die het einde van TTIP inluidde, niet de Europese sociaal-democraten.

Tekenend is de ideeënarmoede op links voor een rechtvaardigere wereld. Links zou ambitieuze nieuwe voorstellen kunnen ontwikkelen die bijdragen aan het oplossen van prangende sociale problemen, in plaats van te proberen rechtse vrijhandelsinitiatieven sociaal te maken. Bartl stelt terecht dat een internationale agenda op tal van onderwerpen hoognodig is: op het gebied van klimaat, migratie en belastingen. Werk aan de winkel dus.

Nik de Boer *Globalisering voor sociaal-democraten: drie lessen*

Noten

- 1 Robert Went, 'Bijsturen kan en gebeurt ook', *S&D* 2018/1.
- 2 Ingo Venzke, 'Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd', *S&D* 2018/2.
- 3 Bart Stellinga, 'De financiële sector: van dominant naar dienstbaar', *S&D* 2018/1.
- 4 Christiaan Vos, 'Belastingvlucht, dat zijn wij', *S&D* 2018/1.
- 5 Marija Bartl, 'Voor internationale samenwerking, tegen handelsakkoorden', *S&D* 2018/2.
- 6 Ruben Zandvliet, 'Het draait om de regels, en die kun je wijzigen', *S&D* 2018/2.
- 7 Casper Gelderblom & Agnes Jongerius, 'Een vuist maken over de grenzen heen', *S&D* 2018/2.
- 8 Erik Hormes & Paul Tang, 'De markt mag niet groter zijn dan de democratie', *S&D* 2018/2.
- 9 Klara Boonstra, 'De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgeverschap', *S&D* 2018/2.

De markt mag niet groter zijn dan de democratie

De globalisering van kapitaal is van een heel andere orde dan de globalisering van arbeid en productie. Het politieke antwoord erop moet dus ook verschillen. Financiële globalisering kan alleen Europees of wereldwijd hard worden aangepakt. De bescherming van werkenden tegen de gevolgen van de globalisering van arbeid moet juist nationaal worden gezocht.

ERIK HORMES & PAUL TANG

Medewerker PvdA-eurodelegatie & lid van het Europees Parlement voor de PvdA

De globalisering van journalist Thomas Friedman is als een wals: als de wereld al niet plat is, dan wordt zij het wel. Om mee te gaan in de mondiale concurrentie en te profiteren van economische voorspoed zullen landen zich moeten aanpassen. Ook als ze zouden willen, kunnen ze zich niet ontworstelen aan de eisen van internationale markten, aan de 'golden straightjacket' zoals Friedman het noemde, de gouden kooi.

Maar Friedman is uit de mode. In de Verenigde Staten heeft president Donald Trump als slogan 'America first', beschermt hij de staalindustrie met importtarieven en biedt hij de multinationals een beduidend lagere winstbelasting, terwijl in het Verenigd Koninkrijk de Brexiteers 'take back control' roepen en erop koersen de interne markt en zelfs de douane-unie te verlaten. Uitgerend deze twee landen hebben jarenlang gepleit voor mondiale marktordening, in combinatie met nationale democratie en rechtsstaat. Zij breken nu uit de dwangbuis

van geïntegreerde markten en kiezen voor een nationale koers.

Na de wending van de Angelsaksische landen zullen ook de Europese landen een eigen koers moeten bepalen. Ook hier hebben burgers het gevoel de greep te verliezen: de nadruk op economie ten koste van milieu en klimaat, de uitbundige winsten van multinationals tegenover de bescheiden lonen voor werkenden, de dominantie van mondiale markten tegenover de machteloosheid van nationale democratieën. Daar moet een beschermende overheid tegenover staan. Een overheid die alternatieven biedt voor het populistische antwoord dat geen gemeenschappelijk belang maar alleen eigenbelang ziet, en daarom grenzen dichtgooit.

Europa is onderdeel van dat alternatief, juist als het zich ontworstelt aan de door Friedman beschreven gouden kooi. De politiek moet de markt inbinden, en niet andersom. De democratie moet dus altijd groter zijn dan de markt. Het keurslijf van Friedman staat voor een po-

Erik Hormes & Paul Tang *De markt mag niet groter zijn dan de democratie*

litiek van 'There Is No Alternative'. Daar hebben populistische partijen garen bij gesponnen. De traditionele politieke partijen lijken één pot nat te zijn als politieke beslissingen worden afgedwongen door economische omstandigheden, als de marges van de democratie te smal worden.

De econoom Dani Rodrik stelt dat er andere, democratischer vormen van globalisering mogelijk zijn dan we nu meemaken. Hij schetst het trilemma van diepe economische integratie, de autonome natiestaat en de politieke democratie (zie ook het artikel van Robert Went in het vorige nummer van *S&D*). Het is mogelijk twee van de drie te combineren, maar niet alle drie.

De integratie van kapitaalmarkten is vele malen sneller verlopen dan die van de goederen- en dienstenmarkten en zeker dan die van arbeidsmarkten

Logischerwijs is in het trilemma aan de gouden kooi te ontsnappen door economische integratie gepaard te laten gaan met politieke integratie. Maar de huidige scepsis over de Europese samenwerking maakt dat een democratie op bovenstatelijk niveau geen makkelijke optie is. Toch is het wel degelijk een haalbare optie. Rodrik verzuimt namelijk erbij te vertellen dat de globalisering scheef is geweest. De integratie van kapitaalmarkten is vele malen sneller verlopen dan die van de goederen- en dienstenmarkten en zeker dan die van arbeidsmarkten. Dit proces is gepaard gegaan met het fenomeen van belastingont-

wijking, instabiliteit van financiële markten, een toegenomen macht van aandeelhouders, met nadruk op een zeer korte tijdshorizon. Nationale democratieën hebben die ontwikkelingen niet kunnen keren. Het is juist tegen de almacht van kapitaal dat we een beschermend Europa nodig hebben.

De onmacht van de nationale democratie is niet alleen aan globalisering toe te schrijven maar is ook van eigen makelij. Veel politieke partijen hebben de 'golden straightjacket' maar al te graag aangetrokken of zich gemakkelijk laten aanpraten. De maakbare samenleving is losgelaten en het idee van een actiever overheid is beschimpt. Het is geen wonder dat veel kiezers zich door traditionele partijen, in het bijzonder de sociaal-democratische, in de steek gelaten voelen. Zij hebben niets dan het optimisme van 'de rokende schoorsteen' te bieden.

Dat nationale staten in een gemondialiseerde economie niet machteloos zijn en dat politieke keuzes ertoe doen, blijkt onder meer uit de verschillen in ongelijkheid. Met dezelfde mondiale trends laten landen verschillende ontwikkelingen in ongelijkheid zien. Met name de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk hebben sinds Ronald Reagan en Margaret Thatcher de rijken rijker zien worden. Daarentegen zijn de beste voorbeelden in de wereld nog steeds in continentaal Europa te vinden, waar landen een hoge productiviteit weten te combineren met een hoge arbeidsparticipatie en gematigde ongelijkheid.

In een Europese zienswijze op globalisering zou democratie boven markt moet prevaleren. Daarbij vergen verschillende typen globalisering verschillende beleidsantwoorden.

Scheve globalisering

Voor Rodrik lijkt het alsof het grensoverschrijdende verkeer in kapitaal, de internationale handel in goederen en de migratie van werkkenden in gelijke mate onderdeel zijn van economische integratie. Dat is niet het geval. De

Erik Hormes & Paul Tang *De markt mag niet groter zijn dan de democratie*

opbouw van kapitaal, zoals historisch beschreven door Piketty¹, is moeilijk los te zien van de liberalisering van financiële markten. Juist de financiële markten zijn sneller en beter geïntegreerd dan andere, terwijl tegelijk het Angelsaksische aandeelhouderskapitalisme werd omarmd. Dit werd in 2008 nog bejubeld door de economen Lans Bovenberg en Coen Teulings in een artikel met de titel *'Rhineland Exit?'*² In datzelfde jaar zagen we de wrange keerzijde van hun verhaal.

Het probleem bij financiële integratie is dat landen tegen elkaar worden uitgespeeld. Twee voorbeelden. In de aanloop naar de kredietcrisis is toegestaan dat banken onder nationaal toezicht hun buffers hebben verlaagd, dat ze complexe, giftige producten op hun balans zetten, dat ze onhanteerbaar groot zijn gegroeid, enz. Dit is geschied onder verwijzing naar internationale concurrentie waarbij financiering overal ter wereld kon plaatsvinden. Landen hadden het idee dat ze geen keuze hadden en zijn meegegaan in de wedloop van renderende, complexe, grote banken, zonder er rekening mee te houden dat de instabiliteit van het systeem weleens verstrekkende gevolgen voor de samenleving kon hebben.

Tweede voorbeeld. In de loop van de tijd zijn landen beland in een wedloop van steeds lagere winstbelasting. Ze hebben belastingconstructies toegestaan en verlagingen van de statutaire tarieven doorgevoerd. De wedloop omlaag was bij uitstek mogelijk in de Europese Unie, waar de economische integratie groot is maar standaarden voor belastingheffing ontbreken. Multinationale ondernemingen kunnen via financieringsmaatschappijen en via intellectuele eigendom hun winsten verplaatsen naar het meest paradijselijke belastingregime. Dit is vooral in het nadeel van landen met hoge statutaire tarieven, waardoor de neerwaartse druk op die tarieven toeneemt.³ Het zijn de kleine landen die schimmige constructies hebben toegestaan en die hebben gemikt op lage tarieven. Inmiddels zijn landen als Luxemburg en Nederland buitengewoon groot in de in-

dustrie van belastingontwijking. Gezamenlijk hebben zij meer ingaande buitenlandse investeringen dan de Verenigde Staten.

Het tij is alleen te keren als landen gezamenlijk optreden en komen tot bindende Europese en internationale afspraken. De eurocrisis heeft de lidstaten met hun neus op het feit gedrukt dat hun lot sterk met elkaar verbonden is. Financiële stabiliteit vraagt om gezamenlijk optreden. Dat is na de crisis gebeurd, maar verre van volledig. Krampachtig nationalisme blijft present, voortkomend uit de misvatting dat wat goed is voor nationale bankiers ook goed is voor de nationale economie. Nog steeds hebben met name Europese banken lage buffers, staan er giftige producten op (zuidelijke) bankbalansen en is er geen gezamenlijke garantie van spaartegoeden in de eurozone.

Bedrijven kunnen bepalen waar ze winsten maken en waar ze winstbelasting betalen – het zou andersom moeten zijn: landen zouden dat moeten bepalen

Evenzo komt aan de race naar de bodem bij de winstbelasting geen einde zolang landen niet wezenlijk andere regels afspreken. Bedrijven kunnen bepalen waar ze winsten maken en waar ze winstbelasting betalen. Het zou andersom moeten zijn: landen zouden dat moeten bepalen. Pas dan wordt de perverse prikkel tot oneerlijke concurrentie tussen landen weggenomen. Een voorstel voor de Europese winstbelasting(grondslag) beoogt juist dat. Maar de steun hiervoor is nog verre van breed. Zeker de Europese belastingparadijzen – Nederland,

Erik Hormes & Paul Tang *De markt mag niet groter zijn dan de democratie*

Malta, Ierland, Luxemburg – zien dit voorstel niet graag. Zij schermen met soevereiniteit. Maar dat is een holle frase. Dat een land het tarief van de vennootschapsbelasting heeft weten te verhogen ligt in het verre verleden. Een handvol lidstaten, waaronder Nederland, heeft opnieuw verlaging op de agenda staan.

Het probleem bij financiële integratie is tevens dat de 'tucht' van de financiële markten is versterkt en dat deze aanzet tot kortzichtigheid, door nadruk op meetbare maatstaven als winst en aandeelhouderswaarde. Die frasen stonden in 1992 in 13% van de jaarverslagen van grote Nederlandse ondernemingen; in 2006 was dit in maar liefst 75% van de jaarverslagen het geval.⁴

Het Unilever van Paul Polman is een voorbeeld van een bedrijf dat tegen de heersende opvatting van beleggers in duurzaamheid op lange termijn centraal zet. Een overnamepoging vorig jaar door Heinz Kraft is mislukt, maar heeft de nadruk op winst wel degelijk vergroot. De gang van zaken onderstreep nog eens de gegroeide macht van aandeelhouders en het verloren terrein van het Rijnlandse model waarin een onderneming de belangen van alle betrokkenen probeert te behartigen. Het gevolg is dat werknemers niet langer als kapitaal maar als kostenpost worden gezien en dat van hen vooral flexibiliteit wordt gevraagd, in de vorm van bescheiden lonen, tijdelijke contracten en flexwerk. De logica die werkt voor markten en aandeelhouders, werkt dus niet voor werkenden.

De 'tucht' door nationale overheden is weg en is overgenomen door een Europees raamwerk van budgettaire regels. Daarbij ligt echter nog steeds de nadruk op het voorkomen van tekorten op de korte termijn. Publieke investeringen hebben hieronder geleden en in economisch slechte tijden is de economische neergang versterkt door harde bezuinigingen. Remmen voor groen en gas geven voor rood: Nederland is daar helaas ook een voorbeeld van. Rutte II, met daarin ook de PvdA, heeft gezwabberd met €6 miljard extra bezuinigingen

in 2014 en €5 miljard aan generiek lagere lasten in 2016, en Rutte III gaat door met een combinatie van €8 miljard meer uitgaven en €6 miljard minder lasten.

De financiële sector is geliberaliseerd, de aandeelhouders zijn oppermachtig en de overheid is lamgelegd. Geen wonder dat de positie van arbeid verzwakt is. De sinds de jaren tachtig dalende arbeidsinkomensquote is daar een graadmeter voor. Het laat zien dat de kapitaal-eigenaren garen hebben gesponnen bij de liberalisering en mondialisering van financiële markten.⁵

Het uitgangspunt is dat de markt nooit groter mag zijn dan de democratie. Er zijn twee manieren om dat uitgangspunt invulling te geven: een grotere democratie of kleinere (financiële) markten. Beide vragen om een ingreep op bovenstatelijk niveau: ideaal gezien op wereldniveau maar praktisch gezien ligt het Europees niveau voor de hand. Een manier om het kapitaal te breidelen is een gezamenlijke belastinggrondslag voor bedrijven. Een andere manier is een sterke regulering van banken en financiële instellingen op Europees niveau, zodat een zwakke bank in het ene land niet belastingbetalers in een ander land raakt. Ten slotte moet controle worden teruggenomen over het budgettaire beleid door de Europese begrotingsregels om te ruilen voor een daadwerkelijk Europese begrotingspolitiek waar democratische keuzes en verantwoording centraal staan.

Globalisering van arbeid, goederen en diensten

In vergelijking met financieel kapitaal is arbeid nauwelijks mobiel. Het is zeker niet zo dat mensen huis en haard verlaten omdat ze de publieke voorzieningen elders beter vinden of, omgekeerd, omdat ze kiezen voor lagere lasten. De (vermogende) Nederlanders in Brasschaat zijn de uitzondering op de regel, en die uitzondering bestaat alleen omdat België op steenworp afstand ligt.

Erik Hormes & Paul Tang *De markt mag niet groter zijn dan de democratie*

De manier om arbeid te beschermen tegen de gevolgen van globalisering moet allereerst nationaal worden gezocht: in een sterke democratie en een sterke natiestaat. Arbeid kan wel mobiel zijn (denk aan de Pool die in een Gronings bouwbedrijf gaat werken), en daarvoor zijn Europese regels nodig, maar dan hebben we het maar over een fractie van de totale beroepsbevolking. De rol van de EU kan verder beperkt blijven tot het ondersteunen van de welvaartsstaten met standaarden, bijvoorbeeld door de doelstelling van volledige werkgelegenheid te verankeren in het Europese monetaire en budgettaire beleid. Hiermee moet de nadruk naar buffers verschuiven bij onder meer overheden en banken, om te voorkomen dat in slechte tijden gewone mensen de rekening moeten betalen.⁶

Het is geen toeval dat kleine, open economieën vaak een grote verzorgingsstaat hebben. Dat is voor landen als Nederland, Zweden en Denemarken een winnend recept geweest om zich te wapenen tegen de uitdagingen van een open economie: verhevigde concurrentie, uitbesteding van banen, de vaststelling dat een industrie die verdwijnt niet meer terugkomt. Het Rijnlandse model blijkt daarin effectiever dan het Angelsaksische model. De Amerikaanse *Rust Belt* is een voorbeeld van wat er gebeurt als een dergelijk absorptiemechanisme ontbreekt. Een actieve overheid kan de werknemers die het slachtoffer zijn van verplaatsing van een industrie een vangnet bieden of omscholen. Zo kan de open economie behouden blijven zonder dat de keerzijden ervan voor werkenden en burgers overheersen.

Niemand zegt dat dit eenvoudig is. En net als Rodrik onderschrijven wij dat protectionisme soms, voor bepaalde sectoren, wél een antwoord kan zijn, met name in opkomende economieën. Maar de impact die de globalisering van werkgelegenheid en productie op een land heeft, is een beleidskeuze. Een keuze die we, in tegenstelling tot financiële globalisering, vanuit onze nationale soevereiniteit kunnen maken. Kijk alleen al hoe verschillend

Nederland, Denemarken en Zweden hun verzorgingsstaat invullen.

Hard op kapitaal, zacht op arbeid

De vergaande integratie van het wereldwijde kapitaal is niet beantwoord met vergaande regels, waardoor het snelle geld zijn eigen regels maakt; gericht op de korte termijn en op winst, in dienst van machtige aandeelhouders. Verschillende vormen van globalisering vergen verschillende antwoorden. Voor financiële globalisering moet gelden: hard op kapitaal. Dat betekent een adequate regulering van banken en van de financiële sector, een einde aan belastingontwijking doordat lidstaten samen optrekken in het belasten van multinationals, en een verscherpte controle op geldstromen die de Unie in- en uitgaan.

Het spiegelbeeld daarvan is 'zacht op arbeid'. Globalisering kan alleen een goedaardige kracht zijn als iedereen ervan profiteert. Een actieve overheid kan markten corrigeren wanneer werkenden als gevolg van globalisering buiten de boot vallen en kan via een uitgebreid stelsel van sociale en publieke voorzieningen de ontstane extra welvaart herverdelen.

Wij hebben daarom een unie van welvaartsstaten voor ogen. Een Europese Unie die erkent dat het bieden van een sociaal vangnet in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van nationale lidstaten is en die tegelijkertijd dienend is om dat vangnet in stand te houden. Dat kan bijvoorbeeld door het tegengaan van oneigenlijke concurrentie op de arbeidsmarkt en door te zorgen voor een stabiliserend economisch beleid. Bovendien heeft de EU de opdracht de landen te ondersteunen, door te helpen met investeringen en veranderingen om de weg naar boven te vinden.

Er is dus niet één antwoord op globalisering. Een binair verhaal mag politiek aanlokkelijk zijn maar leidt uiteindelijk slechts tot het omarmen van extremen. Ons ideaal is een sterk Europa en een sociaal Nederland. Beide kunnen niet zonder elkaar.

Erik Hormes & Paul Tang *De markt mag niet groter zijn dan de democratie*

Noten

- 1 Thomas Piketty, *Kapitaal in de 21ste eeuw*, De Bezige Bij, Amsterdam 2014.
- 2 Lans Bovenberg & Coen Teulings, *Rhineland Exit?*, discussion paper 03/2008 - 055, Netspar 2008 (<http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=93156>).
- 3 Peter Egger, Sergey Nigai & Nora Strecker, *The impact of globalisation on tax structures in OECD countries*, VOX CEPR's Policy Portal 2016 (<https://voxeu.org/article/too-much-globalisation-can-be-taxing>).
- 4 Jack Burgers & Johan Heilbron, *De zaak Organon*, Prometheus, Amsterdam 2018.
- 5 Julia Tanndal & Daniel Waldenström, *Big Bang financial deregulation and income inequality: Evidence from UK and Japan*, VOX CEPR's Policy Portal 2016 (<http://voxeu.org/article/financial-deregulation-and-income-inequality>).
- 6 Henk Nijboer & Paul Tang, 'Nederland moet bij vormgeving nieuwe muntunie richting mee helpen bepalen', *de Volkskrant* 14 februari 2018.

De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgeverschap

Uber en Deliveroo maken winst door hun verantwoordelijkheid voor degenen die voor hen werken van zich af te organiseren. Als je het businessmodel van dit soort bedrijven eenmaal doorgrondt, is het ook mogelijk ze aan te pakken.

KLARA BOONSTRA

Directeur Wiardi Beckman Stichting

Multinationals werken al decennia met grensoverschrijdende productieketens, waarbinnen ze zich nooit bijzonder bekommeren over de werknemersbelangen. In die zin is globalisering niets nieuws. De laatste jaren is daarbij echter een betrekkelijk nieuw verschijnsel waarneembaar. Internationaal georganiseerde ondernemingen die meer grip proberen te krijgen op hun productieketen, trachten vaak in de gehele keten hun werkgeversverplichtingen af te splitsen door de werkenden juridisch elders onder te brengen. Dat beïnvloedt de arbeidsverhoudingen in die internationale productieketens in belangrijke mate negatief: werkenden krijgen minder loon, hun werk is onzekerder, hun uren zijn vaak flexibel.

Waar ondernemingen voorheen verschillende kernactiviteiten en ondersteunende activiteiten herbergden en alle werkzaamheden door eigen werknemers lieten uitvoeren, is een 'gesplitst' ('fissured') productiemodel gemeengoed geworden.¹ Een dienst

of product wordt niet langer door één onderneming, maar door een netwerk van ondernemingen geproduceerd. Die ontwikkeling is zowel nationaal als mondiaal en strekt zich uit over vrijwel elke economische activiteit.² De gehanteerde splitsingsmethodes, zoals uitbesteding, aanbesteding, (onder)aanneming en meerpartijen-arbeidscontracten, leiden tot het uiteenspelen en onderlinge concurrentie van werkenden. Vakbonden, die de belangen van alle werkenden willen behartigen, zijn op deze manier onder grote druk komen te staan.

De ontwikkeling is ideologisch sterk neoliberal gekleurd en wordt in veel landen gefaciliteerd door aanpassingen in het arbeidsrecht, een gebrekkige handhaving van het fiscaal recht door de overheid en perverse prikkels van schuldenfinanciering bij overnames. Ondernemingen met grensoverschrijdende productieketens spelen landen tegen elkaar uit.

Klara Boonstra *De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgeverschap*

Focus van werkgever naar ondernemer

In *De gelukkige onderneming*, het boek over arbeidsverhoudingen dat de Wiardi Beckman Stichting in 2014 uitbracht, schetste ik (zonder die term of Weil op dat moment te kennen) een aantal voorbeelden van zulke gesplitste ondernemingen in Nederland. Ik noemde ze gefragmenteerde ondernemingen en benaderde ze vanuit het arbeidsrecht. Dat wil zeggen, vanuit de optiek van werkgevers die onder de plichten van het arbeidsrecht uit willen en daar ook in slagen door een deel van de arbeid juridisch af te stoten. Het zijn werkplekken waar werknemers van soms zeer veel verschillende werkgevers gezamenlijk aan een dienst of product werken.

Tot laat in de jaren tachtig was in de meeste ondernemingen van enige omvang al het personeel nog in dienst bij die ene werkgever. Dat is niet langer het geval. Vrijwel iedereen die werkt herkent de huidige situatie, waarin veel ondernemingen een flexibele schil van werknemers hebben. Dat zijn voor een deel werknemers die op een of ander flexibel arbeidscontract bij de werkgever werkzaam zijn, maar voor een deel zijn het ook werknemers van een andere werkgever. Niet alleen beveiliging, catering en schoonmaak zijn afgesplitst, ook zijn soms delen van het primaire productieproces ondergebracht bij een andere werkgever, bijvoorbeeld een uitzendbureau of onderaannemer. Daarnaast zijn delen van het productieproces gesplitst, zoals de distributiebedrijven van de supermarktconcerns en de infrastructuur- en leveringsonderdelen van energiebedrijven.

Als arbeidsjurist werkzaam bij de FNV bedacht ik strategieën om de voor werknemers optredende nadelige gevolgen van de splitsing van ondernemingen en productieprocessen te ondervangen. Het splitsen heeft over het algemeen namelijk een neerwaarts effect op het niveau van de arbeidsvoorwaarden bij het afgesplitste deel. In cao's worden afspraken gemaakt die gelijke behandeling beogen tus-

sen vast, flex en extern personeel in één en hetzelfde productieproces. Juridische procedures worden gevoerd met als doel naleving van de gelijke loonbepalingen in cao's. We probeerden het wetgevingsproces te beïnvloeden door het Sociaal Akkoord van 2013. Daaruit vloeide wetgeving voort zoals de Wet aanpak schijnconstructies, die in ketens de verschillende werkgevers aansprakelijk maakt voor de betaling van het loon. Een wet die ook grensoverschrijdende effecten zou moeten krijgen, bijvoorbeeld voor internationaal opererende uitzendbureaus of aannemers. Ook bevatte het akkoord het uitgangspunt dat in ondernemingen de arbeidskosten voor vast en flexibel personeel en die voor zzp'ers moesten worden gelijkgetrokken. Alles om de prikkels tot afsplitsing en dus onderlinge concurrentie op arbeidskosten tegen te gaan.

In de wetgeving zijn tal van bepalingen opgenomen die als het ware arbeidsrechtelijk moeten repareren wat door de splitsing van de onderneming aan werkgeversverantwoordelijkheden onthecht is geraakt. Uit alle macht proberen we door toepassing van het arbeidsrecht de splitsing van productieprocessen die de bron zijn van die ongelijke beloning, tegen te houden – met als argument gelijkheid tussen werkenden.

Splitsingsmotieven van multinationale ondernemingen

Globalisering laat zich op de arbeidsmarkt goed voelen. In de hele westerse wereld zijn vakbonden en politieke partijen ter linkerzijde bezig om de geest van de gesplitste ondernemingen weer in de fles te krijgen. Met incidenteel een succesje, maar over het algemeen houden de resultaten niet over. Eigenlijk zijn we allen Galliërs die in hun kleine dorpje de arbeidsverhoudingen willen repareren. Maar de macht van het geglobaliseerde internationale bedrijfsleven is te sterk en nationale overheden kunnen of willen hier niet op ingrijpen.

De macht van ondernemers en hun aandeel-

Department of the City and County of San Francisco



UBER



Hoofdkantoor van Uber in San Francisco. De constructie van het Uber-imperium is vanuit hier opgezet en de opbrengsten van Uber-bedrijven overal in de wereld komen grotendeels hier terecht.

Klara Boonstra *De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgeverschap*

houders is zo groot dat verbetering en toepassing van het arbeidsrecht er niet tegen kan opboksen. Dat is een goede reden om ons te verdiepen in de motivatie voor het splitsen van een onderneming en in de werkgeversrol. Hoewel werkgever en ondernemer in feite dezelfde (rechts)persoon zijn, heeft elk van deze rollen een heel eigen ratio. Misschien biedt het een aanknopingspunt voor een effectievere manier om met deze ontwikkelingen om te gaan.

Ooit hoorde ik op een conferentie iemand stellen dat op de businessschools wordt gepropageerd dat optimale bedrijfsvoering een flexibele schil van ten minste een derde van de werknemers vereist. Tot nu toe is het me nog niet gelukt dat te verifiëren, maar Weil biedt inzicht in motieven aan ondernemerszijde die een dergelijk standpunt zouden kunnen verklaren. Het is van belang die te kennen, want het bestrijden van zaken gaat over het algemeen beter als het motief van de opponent bekend is.

In grote ondernemingen zijn de arbeidsvoorwaarden over de hele linie beter, daarom willen aandeelhouders deze vaak opsplitsen

Weil verklaart het splitsen van ondernemingen door interne bedrijfseconomische redenen. Uiteraard noemt hij hierbij het ontlopen van aan de arbeidsovereenkomst gekoppelde sociale risico's en waar mogelijk het betalen van lagere lonen. Dat zijn op zich voor de hand liggende motieven. Maar hij legt ook uit hoe dat werkt. In grote ondernemingen tenderen de arbeidskosten naar de bovenkant van de

organisatie. Hoewel de primaire en met name de secundaire arbeidsvoorwaarden verschillen in de onderneming per werknemerscategorie, is er ook een noodzaak tot consistentie in personeels- en beloningsbeleid. Dat leidt er over het algemeen toe dat in grote ondernemingen de arbeidsvoorwaarden van het lagere personeel tenderen naar het personeel in de middelste salarisschalen, dat op zijn beurt neigt naar het hogere personeel. Zo komt het dat arbeidsvoorwaarden in grote ondernemingen over de hele linie hoger zijn; ze zijn als het ware gekoppeld aan die van het hogere personeel, dat de identiteit van de onderneming bepaalt. Het merk of eindproduct van de onderneming wordt daarmee geassocieerd.

Als een deel van het personeel aan de onderkant of in het middenkader wordt afgesplitst en als aparte onderneming verdergaat, zal de arbeidsvoorwaardenvorming los komen te staan. De koppeling met het duurdere personeel vervalt dan over het algemeen. Het aan de onderkant van de salarisschalen afgesplitste deel van de onderneming kan daarbij passend beleid gaan voeren dat leidt tot een lagere loonsom. Dat kan het makkelijkst in een aparte onderneming. Het bestuur van de onderneming zal zelf op deze manier onderzoeken hoe op loonkosten kan worden bespaard, maar nog vaker zien we aandeelhouders aandringen op splitsing van ondernemingen met als doel de aandeelhouderswaarde te vergroten. Dat geldt nog sterker als een bedrijf met schulden is gefinancierd, bijvoorbeeld na een overname. Niet zelden dringen activistische aandeelhouders erop aan dat delen van de onderneming van de hand worden gedaan om de bij de overname gemaakte schulden af te kunnen lossen.

Het is niet moeilijk te zien waarom vakbonden in deze context een deel van hun macht verliezen. Ook voor hen vervalt de mogelijkheid om als inzet collectief de lonen aan de onderkant te laten aansluiten in een loongebouw dat hoog en laag bestrijkt. Zij onderhandelen bijvoorbeeld niet langer voor heel Ahold, maar apart voor het personeel op het

Klara Boonstra *De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgeverschap*

kantoor van de holding, het personeel in de supermarkten van Albert Heijn en het personeel in de distributiebedrijven. Dat heeft gevolgen voor de vuist die kan worden gemaakt.

Dat afsplitsen van delen van het productieproces schept echter ook risico's voor de onderneming die diensten of producten op de markt brengt. De ervaring leert namelijk dat niet alleen sprake is van slechtere arbeidsvoorwaarden zoals lagere lonen, maar ook vaker van regelrechte ontduiking van het arbeidsrecht en slechte arbeidsomstandigheden. De onderneming die de producten en diensten uiteindelijk op de markt brengt, loopt het risico dat er slechter werk wordt geleverd en dat dit haar wordt aangerekend. De consument kan immers niet onderscheiden dat sprake is van verschillende ondernemingen.

Mogelijk houdt ook de overheid de leidende onderneming verantwoordelijk voor de omstandigheden in de afgesplitste onderneming. Dat levert het vlaggenschip een dilemma op. Vanwege reputatie, de kwaliteit van de producten of diensten, continuïteit in de productie of eisen van een consistente productieketen moet de onderneming wel voldoende controle houden over de afgesplitste ondernemingen. Dat heeft een paradoxaal gevolg; een onderdeel van de onderneming wordt weliswaar afgesplitst, maar de leidende onderneming verbindt vervolgens zodanig strenge voorwaarden aan de kwaliteit van de productie dat zij in feite nog steeds de lakens uitdeelt. Wellicht biedt dat een aanknopingspunt voor de hechting van werkgeversverantwoordelijkheden.

Weil vraagt zich af of het 'moederschap' dat het merk van de producten of diensten voert wel eisen kan stellen aan de afgesplitste deelactiviteiten (de 'satellieten'), terwijl het zich vervolgens op geen enkele manier verantwoordelijk acht voor de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden. Wie is eigenlijk de eigenaar van de verantwoordelijkheden op de gesplitste werkplek? Want uit allerlei onderzoek blijkt dat het met arbeidsomstandig-

heden en arbeidsvoorwaarden in die afgesplitste delen over het algemeen slecht is gesteld.

De rijkoverheid en gemeenten moeten hun goederen en diensten inkopen bij ondernemingen die een inclusief personeelsbeleid voeren

Weils opmerkingen slaan op de Verenigde Staten, maar ook bij ons is van deze praktijk sprake, zo blijkt uit onderzoek van de Inspectie SZW.³ Weil stelt dat overheidsbeleid flagrante vormen van afsplitsing moet tegengaan die er enkel op gericht zijn om arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden te verslechteren of de toepassing van het arbeidsrecht te bemoeilijken of ondermijnen. Daarmee hoeven we niet alleen te denken aan betere wetgeving. De overheid kan bijvoorbeeld ook het schoonmaakpersoneel opnieuw aannemen en kan ervoor kiezen alleen goederen en diensten in te kopen bij ondernemingen die een inclusief personeelsbeleid voeren. Niet alleen op rijksniveau, maar ook bij gemeenten en in de semi-publieke sector (scholen, zorgverleners). Wat betreft het bedrijfsleven is duidelijk dat een veel dwingender instrument nodig is om de nadelige gevolgen van deze ontwikkeling werkelijk van een remedie te voorzien. Ook in Nederland.

Onthecht werkgeverschap

Extreme vormen van splitsing van verantwoordelijkheden zien we in wat de platformeconomie of ook wel 'gig economy' wordt genoemd,

Klara Boonstra *De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgeverschap*

en bij een ondernemingsvorm die in Nederland 'contracting' wordt genoemd. Twee voorbeelden van multinationals die ook bij ons actief zijn: taxi(bemiddelings)bedrijf Uber en afvalverwerker BFI⁴. Nederland is koploper flexarbeid en de modellen van deze bedrijven vallen hier in vruchtbare ondernemersaarde. We zien dat beide concerns constructies gebruiken die, anders dan in andere landen, in Nederland nauwelijks worden bestreden, juridisch of op andere wijze.

Het was lange tijd lastig om het businessmodel van Uber precies te doorgronden, maar door een aantal rechtszaken in met name de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk is de modus operandi van het bedrijf transparant geworden. Overigens blijkt die van land tot land te verschillen, al naargelang de kaders van de betreffende wet- en regelgeving.

Uber beschouwt zichzelf als een internet-onderneming die als agent bemiddelt tussen taxichauffeurs en passagiers en ontkent nadrukkelijk dat ze een werkgeversrol ten opzichte van de chauffeurs vervult. Volgens haar levert zij door middel van de Uber-app slechts een elektronische bemiddelingsdienst die de taxichauffeur of -onderneming in staat stelt passagiers te werven en de betaling te regelen. Nadrukkelijk stelt Uber in al haar juridische papieren niet te voorzien in transportdiensten, noch te functioneren als transportbedrijf of -agent. In de overeenkomst die zij sluit met de chauffeurs wordt elk bestaan van een arbeidsrelatie uitgesloten. Uber gaat ervan uit dat de chauffeurs zelfstandig zijn.

De betrekking met de chauffeurs valt volgens Uber onder de wettelijke definitie van de agentuurovereenkomst. Dat is de overeenkomst waarbij de ene partij, de principaal, aan de andere partij, de handelsagent, opdraagt, en deze zich verbindt, voor een bepaalde of een onbepaalde tijd en tegen beloning, bij de totstandkoming van overeenkomsten bemiddeling te verlenen, en deze eventueel op naam en voor rekening van de principaal te sluiten zonder aan deze ondergeschikt te zijn.

Tot wie richt de potentiële passagier zich als hij 'een Uber appt'? Ik neem de casus zoals die in het Verenigd Koninkrijk speelde, omdat die het best is gedocumenteerd. Onder de app op de smartphone zitten drie ondernemingen – rechtspersonen in juridische termen. Allereerst Uber BV, de Nederlandse moederonderneming in Europa die de juridische rechten van de app bezit.⁵ Die moeder heeft twee dochters in het Verenigd Koninkrijk: Uber London Limited, een aldaar geregistreerde onderneming die vergunninghouder is in Londen en onder de Londense taxiwetgeving valt. En Uber Britannia Limited, een bedrijf dat diverse vergunningen buiten Londen heeft.

Deze Uber-familie van ondernemingen presenteert zich op twee heel verschillende manieren aan de wereld. Uber beschouwt de taxichauffeur als haar klant en definieert de passagiers als gebruikers. Aan de potentiële passagier presenteert Uber zich echter anders. Op de website biedt zij zich aan als leverancier van verschillende taxidiensten die door middel van de app op de smartphone, mits verbonden aan een creditcard, kunnen worden besteld.

Op het eerste gezicht lijkt de Uber-app te functioneren als elke taxicentrale waarbij chauffeurs, individueel of als onderneming, zijn aangesloten. Het lijkt alsof de telefonist enkel is vervangen door de app. In werkelijkheid is daarvan echter in het geheel geen sprake. De taxichauffeur heeft zelf namelijk niet zo heel veel ruimte om als zelfstandig ondernemer beslissingen te nemen. Op het moment dat hij de app aanzet is hij geheel ondergeschikt.

De chauffeur krijgt de beschikking over de app en het bijbehorende navigatiesysteem nadat hij zelf de benodigde papieren heeft aangeleverd. Hij moet zelf voorzien in een auto en mag de app alleen zelf gebruiken en niet iemand anders laten rijden. Bij de werving krijg hij een bepaald gebied aangewezen waarbinnen hij de app kan aanzetten. Als de app aanstaat en een klant meldt zich, heeft de chauffeur tien seconden om een rit te aanvaarden. Als hij niet binnen die tijd reageert, gaat de rit aan

Klara Boonstra *De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgeverschap*

hem voorbij. De chauffeur mag niet de bestemming, de achternaam of het telefoonnummer van de passagier vragen. Hij mag ook niet onderhandelen over de prijs van de rit en het aannemen van fooien wordt ontmoedigd. De prijs wordt door het navigatiesysteem bepaald, niet door de werkelijk gereden afstand als deze daarvan afwijkt. De chauffeur ontvangt eenmaal per week zijn verdiensten, waarvan Uber 25% inhoudt. Als een chauffeur de app aan heeft staan en tweemaal toch niet tijdig op een aanvraag van een rit reageert, wordt een sanctie toegepast. Hij kan de app dan gedurende tien minuten niet gebruiken. Uber vraagt aan passagiers om de chauffeurs te evalueren. Na negatieve 'ratings' kunnen sancties volgen. Uber wentelt op deze manier alle lasten af op de werkenden en houdt zelf de lusten van de overeenkomst.

Een lokale vorm van dienstverlening, taxidiensten, is in korte tijd een internationale digitale business geworden

Als we de constructie duiden in de discussie over globalisering, valt op dat een uitermate lokale vorm van dienstverlening, taxidiensten, in korte tijd een internationale digitale business is geworden. Al lijkt dit productiekentje van diensten kort, van Uber Europe in Amsterdam tot de binnenstad van Londen, wij weten dat in feite de hele constructie vanuit het hoofdkantoor in San Francisco is opgezet en dat de rekenen daar ook grotendeels terecht komen. Het businessmodel van Uber wordt gekenmerkt door een extreme splitsing van alle ondernemers- en werkgeversrollen.

In het Verenigd Koninkrijk stelde het Em-

ployment Appeal Tribunal (een semi-rechterlijk college) de vraag van Weil: moet het Uber wel worden toegestaan eisen te stellen aan de afgesplitste deelactiviteiten (de chauffeurs) om zich dan vervolgens op geen enkele manier verantwoordelijk te achten voor de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden? De taxichauffeurs die een zaak hadden aangespannen tegen Uber vanwege de tekortkomingen in de toepassing van het arbeidsrecht kregen een gunstige uitspraak van het tribunaal.⁶ Dit oordeelde dat Uber's opvatting dat zij slechts een internetdienstverlener is niet juist is en dat Uber een transportbedrijf is.⁷ Vanwege de vergaande controle die Uber uitoefent op de chauffeurs kwalificeerde het tribunaal hen als 'workers'. Een categorie werkenden die wij in Nederland in juridische zin niet kennen, maar die zoiets betekent als 'afhankelijke zelfstandigen'. Op grond daarvan zijn delen van het arbeidsrecht van toepassing, onder meer de minimumloonwetgeving en arbeidstijdenregulering.

De juridische sluier die suggereert dat sprake is van verschillende ondernemingen en dus van een splitsing van verantwoordelijkheden, is hier doorgeprikt. Niet de schijnwerkelijkheid maar de echte werkelijkheid wordt onderzocht en doorslaggevend geacht. Uber is werkgever en waar verantwoordelijkheden waren gesplitst, hecht de rechter deze weer aan elkaar. Zo ook in de Amerikaanse zaak van BFI.

BFI

BFI Newby Island Recyclery⁸ in Californië verwerkt per dag 1200 ton afval. Dat betekent sorteren en selecteren welk afval kan worden gerecycled. BFI heeft ongeveer zestig werknemers in dienst als procesoperator, heftruckchauffeur en ander, merendeels hooggekwalificeerd technisch personeel. In een grote hal staan vier lopende banden opgesteld waarop het afval ligt. Degenen die langs die lopende banden werken, zijn niet in dienst bij BFI maar

Klara Boonstra *De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgeverschap*

bij Leadpoint. Hun arbeidsovereenkomsten zijn veel slechter dan die van de werknemers van BFI. Leadpoint heeft op de werkplek een manager die toezicht houdt op de werknemers van die onderneming. Maar dat doet hij op een manier die totaal is geïntegreerd in het productieproces van BFI.

In de overeenkomst die BFI met Leadpoint heeft zijn verregaande bevoegdheden opgenomen ten aanzien van de werknemers van Leadpoint. Zo doet BFI in feite de werving en bepaalt BFI welke werknemers drugstesten moeten ondergaan. Ook de snelheid van de productie, dus van de lopende band, wordt eenzijdig door BFI bepaald, net als het aantal werkenden op een bepaalde werkplek. Met andere woorden: de 'targets' worden door BFI bepaald, net als de consequenties als ze niet worden gehaald. Die worden niet op Leadpoint, maar op de werkende verhaald.

De vakbond legde aan de National Labor Relations Board de vraag voor of BFI en Leadpoint moesten worden beschouwd als 'joint employers' in de zin van de National Labor Relations Act (NLRA). Dat begrip is niet ontwikkeld om in individuele arbeidsrelaties vast te stellen of sprake is van een arbeidsovereenkomst of met wie deze is overeengekomen; het dient om vast te stellen welke vakbond het recht heeft om met een werkgever te onderhandelen. Een dergelijk recht kennen wij niet in onze wet, hier is dat grotendeels afhankelijk van de machtsverhoudingen tussen en binnen de partijen aan weerszijde van de onderhandelingstafel. In de Verenigde Staten wordt eigenlijk alleen in ondernemingen en niet in hele sectoren collectief onderhandeld; welke vakbond het recht krijgt te onderhandelen wordt door middel van stemmingen onder de werknemers bepaald.

In het licht van de aan het begin van dit artikel beschreven gevolgen van 'gespleten onderhandelen' is wel duidelijk waarom de vakbond met BFI en Leadpoint wil onderhandelen als 'gezamenlijke werkgevers'. Met Leadpoint apart onderhandelen betekent met

een onmachtige partij onderhandelen, omdat BFI feitelijk de partij is die gaat over de arbeidsvoorwaarden. De Board geeft de vakbond gelijk en oordeelt: 'Indeed, given BFI's "ultimate Control" over these matters, it is difficult to see how Leadpoint alone could bargain meaningfully about such fundamental working conditions as break times, safety, the speed of work, and the need for overtime imposed by BFI's productivity standards.' BFI en Leadpoint zijn 'gezamenlijke werkgevers'. Bij de onderhandelingen moeten de belangen van beide groepen werknemers tezamen worden behartigd.

Ook hier is weer sprake van wat we in het ondernemingsrecht noemen het doorprikken van de sluier van de onderneming ('piercing the corporate veil'). Wij kennen die doctrine wel in het Nederlands recht, maar die wordt alleen gebruikt om de aansprakelijkheid van moederondernemingen voor de dochters vast te stellen in de financiële verhoudingen, bijvoorbeeld ten opzichte van aandeelhouders of de fiscus. Als een moeder veel zeggenschap heeft over een dochter, dan worden de handelingen van de dochter de moeder aangerekend.

Gek eigenlijk dat dat leerstuk wel in het ondernemingsrecht heeft postgevat en veel minder in het arbeidsrecht. Wij kennen immers ook zeer veel 'contracting'-situaties die gelijk zijn aan de BFI-casus. Bijvoorbeeld op de bloemenveilig van Aalsmeer, waar het binden van bloemen, voorheen gedaan door de eigen werknemers, is afgesplitst. De werknemers (meestal vrouwen) die er vaak al heel lang werkten, werden door het 'nieuwe' bedrijf vervangen door goedkope tijdelijke buitenlandse arbeidskrachten. Terwijl de werkzaamheden op dezelfde werkplek onveranderd voortgingen.

Lessen trekken: wie bepaalt betaalt

Deze deels buitenlandse voorbeelden laten zien dat niet alleen productieketens zijn geïntegreerd, maar ook de wijze waarop met

Klara Boonstra *De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgeverschap*

arbeid wordt omgegaan. Multinationale ondernemingen zijn over het algemeen alleen verantwoordelijk verschuldigd aan het financiële systeem, dat onophoudelijk één eis stelt: houd de aandelenkoers zo hoog mogelijk door kortetermijnwinst te maximaliseren.

Een manier om dat voor elkaar te krijgen is het afwentelen van een zo groot mogelijk deel van de operationele kosten van de onderneming op de gemeenschap. Het doel is het externaliseren van de kosten en het privatiseren van de winst. Arbeid is in dat licht een productiemiddel dat zo goedkoop mogelijk in het productieproces moet worden ingepast, door een verdeel-en-heersmethode die werknemersbelangen afsplitst en verzwakt.

Nederland als kampioen flexwerken kan daarin worden gezien als voorloper die ondernemingen optimaal bedient. In zekere zin is het bijzonder dat we voor remedies tegen het ongebreideld splitsen van ondernemingen, waardoor werkgeversverplichtingen gefragmenteerd raken, moeten kijken naar Angelsaksische voorbeelden. Over het algemeen wordt het Angelsaksische ondernemingsmodel met bijbehorend laag niveau van arbeidsbescherming geplaatst tegenover ons 'Rijnlandse model', gekenmerkt door een hoog niveau van bescherming van werknemers. Geen wonder dat we aanvallen op die werknemersbescherming ook altijd met arbeidsrecht hebben trachten te weerstaan. Bij elke nieuwe flexvariant – in de jaren negentig de uitzendconstructie, de laatste tien jaar payroll, onderaanneming,

contracting en inhuur van zzp'ers – is de eerste reflex om die werkenden onder te brengen als arbeidscontractant in de onderneming. Het gevolg daarvan is de hierboven beschreven wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgevers- en ondernemersbegrip.

Daarom moeten we onze focus verleggen naar de onderneming die in de vorm van een netwerk met andere ondernemingen een dienst of product levert. We moeten de arbeidsbescherming net zo globaliseren als productieketens. In plaats van splitsen moet worden gewerkt aan hechten. Het motto daarbij moet zijn: wie bepaalt betaalt. Dat wil zeggen dat de leidende onderneming verantwoordelijk gesteld moet worden voor de arbeidsvoorwaarden in de hele keten. Als zij die niet zelf wil dragen, moet ze belast worden, zodat de kosten van de arbeidsbescherming toch zijn gedekt. Uiteraard moet worden verzekerd dat de baten bij de betreffende werkenden terechtkomen. Een eerste stap is de redeneringen van de hier aangehaalde rechtscolleges toepassen op de productieketens van Nederlandse multinationals.

Ons antwoord op de vraag van Weil is duidelijk. Het kan niet zo zijn dat de leidende onderneming wel eisen kan stellen aan de afgesplitste deelondernemingen, zonder vervolgens op enige manier verantwoordelijk te zijn voor de arbeidsomstandigheden en -voorwaarden. Het businessmodel van Uber kunnen we in Nederland op dezelfde manier ontmantelen als in het Verenigd Koninkrijk. Tegen Deliveroo, dat vergelijkbare argumenten hanteert als Uber, is in januari een rechtszaak gestart. Als de rechter in die zaak stelt dat de huidige constructie conform de wet is, dan moet de wet worden gewijzigd in de zin van de Uber-uitspraak. Ook het Amerikaanse idee van gezamenlijk werkgeverschap moet een plaats krijgen in ons systeem. Initiatiefmogelijkheden te over. Werk aan de winkel voor de wetgever!

We moeten de
arbeidsbescherming
net zo globaliseren als
de productieketens

Klara Boonstra *De wonderbaarlijke vermenigvuldiging van het werkgeverschap*

Noten

- 1 Weil David, *The Fissured Workplace: Why work became so bad for so many and what can be done to improve it*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2014. David Weil was ook directeur van de arbeidsinspectie op het Department of Labor onder President Obama.
- 2 Ook multinationale ondernemingen kennen gesplitste, vaak grensoverschrijdende productieprocessen, Ruben Zandvliet schijft daarover in dit nummer van *S&D*, 'Het draait om de regels, en die kun je wijzigen'. In de grandioze documentaire *Inequality for all* vertelt Harvard-hoogleraar Robert Reich (die ook minister van Sociale Zaken onder Bill Clinton was) uit hoeveel schakels de productieketen van de iPhone bestaat en waar de rekenen van deze smartphone terecht komen. Het antwoord is verrassend, zie <https://www.youtube.com/watch?v=UxADtyzvjJk>.
- 3 Zie *Staat van eerlijk werken. Loon naar werken?*, rapport Inspectie SZW.
- 4 Tot 1998 was BFI ook in Nederland actief, in dat jaar werd de onderneming overgenomen door SITA.
- 5 De belasting wordt waarschijnlijk door een zogenaamde rulling naar Nederland geleid. 'Uber ontwijkt omzetbelasting via Nederland' (tv-programma Zembla), 29 november 2017, www.accountant.nl/nieuws/2017/11/uber-ontwijkt-omzetbelasting-via-nederland/.
- 6 Employment Appeal Tribunal, Appeal No. UKEAT/0056/17/DA, 27&28 September 2017, Judgment handed down on 10 November 2017.
- 7 Inmiddels heft ook het Europese Hof van Justitie geoordeeld dat Uber een dienst is op vervoersgebied en geen informatiedienst. Zie EU-Hof van Justitie 20 december 2017, zaak C-434/15, 'Asociación Profesional Elite Taxi vs. Uber Systems Spain SL'.
- 8 *Browning-Ferris Industries of California, Inc., d/b/a BFI Newby Island Recyclery, and FPR-II, LLC d/b/a Leadpoint Business Services, and Sanitary Truck drivers and Helpers Local 350, International Brotherhood of Teamsters, Petitioner. Case 32-RC-109684.*

Een vuist maken over de grenzen heen

Werknemers van multinationals lukt het zelden gezamenlijk tegenwicht te bieden aan hun werkgever als deze banen wil schrappen of vestigingen wil sluiten. Het instrument van de Europese ondernemingsraad zou in potentie veel meer voor hen kunnen betekenen, maar dan moet deze wel tanden krijgen door verbetering van de Europese Richtlijn en moet worden samengewerkt met de vakbeweging.

CASPER GELDERBLOM & AGNES JONGERIUS

Lid van het Europees Vakverbond Jongerencomité voor FNV Jong, respectievelijk lid van het Europees Parlement

'Arbeiders aller landen, verenigt u!' In een tijd waarin werknemers overal ter wereld schijnbaar machteloos moeten toezien hoe een door globalisering gevoede *race to the bottom* lonen laag en werkomstandigheden slecht houdt, klinkt deze linkse oerkreet ten onrechte optimistisch over de potentie van samenwerking tussen arbeiders over de landsgrenzen heen. Terwijl management-structuren sterk zijn geïnternationaliseerd en multinationals in algemene zin wel varen bij deze globaliseringsdynamiek, is het voor de nog grotendeels nationaal georiënteerde arbeidersbeweging en haar sociaal-democratische bondgenoten in de politieke arena uitermate moeilijk gebleken om werknemersbelangen en werknemersvertegenwoordiging effectief op een grensoverschrijdende manier te organiseren.¹

Dat betekent niet dat de arbeidersbewe-

ging zich een passieve houding heeft aangemeten tegenover globalisering, noch dat ze gedoemd is het onderspit te delven. Werknemersvertegenwoordigers en sociaal-democraten over de hele wereld erkennen de noodzaak om oude vormen en gedachten te laten varen en zijn op zoek naar nieuwe strategieën van belangenbehartiging. Met dit artikel beogen wij een bijdrage te leveren aan die zoektocht.

Op korte termijn zien we vooral kansen in het versterken van de positie en bevoegdheden van de Europese ondernemingsraad. Voordat we uiteenzetten hoe dat gerealiseerd zou kunnen worden, en wat die ondernemingsraad op dit moment voor rol speelt, geven we een overzicht van de bestaande strategieën en middelen die kunnen worden ingezet om tegenwicht te bieden aan de macht van internationaal opererende ondernemingen.

Casper Gelderblom & Agnes Jongerius *Een vuist maken over de grenzen heen*

Veel richtlijnen en veel vrijblijvendheid

Zowel in de publieke als in de private sfeer bestaat een breed scala aan handvatten om de effecten van globalisering op arbeidsverhoudingen bij te sturen. Op zichzelf kennen deze allemaal hun beperking, maar tezamen vormen ze een netwerk dat soms wel degelijk voor verandering kan zorgen.²

Op internationaal bestuurlijk niveau hebben de Verenigde Naties, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) wereldwijde richtlijnen opgesteld waar kwalitatief goed werk aan moet voldoen. De Verenigde Naties benadrukken het belang van goed werk en moedigen met hun *United Nations Global Compact* bedrijven aan om zich aan de duurzame ontwikkelingsdoelen te committeren.³ De OESO en de IAO proberen op nationaal overheidsbeleid gerichte standaarden voor goed werk te bevorderen. Voor zowel de initiatieven van de VN als die van de OESO en IAO geldt echter dat de opgestelde richtlijnen door gebrek aan directe handhavingsmechanismen slagkracht ontberen. Doordat de standaarden vrijblijvend zijn, zijn ze weinig effectief.⁴

In Europa hebben beleidsinspanningen om te komen tot standaarden voor sociaal beleid ook concretere gevolgen gehad, hoewel ook hier de effectiviteit te wensen overlaat. Veel van dat soort inspanningen passen binnen het kader van het Europese Sociale Model, dat in de jaren tachtig door Commissievoorzitter Jacques Delors werd ontwikkeld als conceptueel antwoord op het Angelsaksische kapitalisme. Het Europese Sociale Model heeft tot doel een 'balans tussen economische welvaart en sociale rechtvaardigheid' te bewerkstelligen door middel van supranationaal ingestoken harmonisering van nationale welvaartstelsels en sociale beleidsagenda's.⁵ Een concreet voorbeeld hiervan is het streven naar een Europese zorgpas, waarmee EU-burgers in de hele Unie toegang zouden hebben tot medische zorg. Hoewel het sociale model, zeker

aanvankelijk, heeft geleid tot een productieve kruisbestuiving tussen EU-lidstaten wat betreft hun sociale beleid, lijkt het politieke momentum voor harmonisering al langere tijd tanende.⁶

Daar staat tegenover dat verschillende Europese landen, vaak met sociaal-democraten aan het roer, via nationale wetgeving met succes multinationals hebben verplicht verantwoordelijkheid af te leggen over hun personeelsbeleid. De Franse 'Bilan social'-wetgeving uit 1977 was hier een vroeg voorbeeld van, en landen als Duitsland, Oostenrijk en Denemarken hebben sindsdien het Franse voorbeeld gevolgd.⁷ Hoewel dit type wetgeving bemoedigend is, is het beleid van deze landen internationaal gezien eerder uitzondering dan norm.

Een hoopvolle ontwikkeling is daarnaast de groeiende invloed van maatschappelijke bewegingen. Steeds vaker mobiliseren zij met succes de publieke opinie om verbetering van de arbeidsomstandigheden af te dwingen.⁸ Neem de Schone Kleren Campagne, die op basis van consumentenactivisme en bewustwordingscampagnes heeft bijgedragen aan de totstandkoming van nieuwe gedragscodes in de mode-industrie.⁹

Steeds meer multinationals doen aan maatschappelijk verantwoord ondernemen, maar een formele handhaving van de afspraken ontbreekt; het blijft vrijblijvend

Verder verdient het concept van 'corporate social responsibility' (CSR), in het Nederlands vaak aangeduid als maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO), aandacht. MVO is

Casper Gelderblom & Agnes Jongerius *Een vuist maken over de grenzen heen*

gebaseerd op het idee dat bedrijven behalve een economische verantwoordelijkheid (winst maken) ook een sociale verantwoordelijkheid hebben (ervoor zorgen dat hun bezigheden geen schade toebrengen aan consumenten, werknemers, de gemeenschap en het milieu). Het aantal multinationals dat MVO-beleid voert is de afgelopen decennia enorm toegenomen: van 50 in 1992 naar 14.000 in 2017.¹⁰ MVO-beleid kan leiden tot een productieve samenwerking tussen niet-gouvernementele organisaties en multinationals om arbeidsomstandigheden in productieketens te verbeteren.¹¹ Tegelijkertijd lijkt de potentie van MVO beperkt te zijn zolang er geen formele handhavingsmechanismen worden opge-
tuigd.¹² Het blijft te vrijblijvend.

De traditionele beschermer van arbeiders wereldwijd is uiteraard de vakbeweging. Het Internationaal Verbond van Vrije Vakverenigingen (IVVV) verklaarde globalisering al in 1996 tot de grootste uitdaging van de eenentwintigste eeuw voor de vakbonden.¹³ Ondanks dit bewustzijn zijn de vakbonden nog steeds sterk nationaal georiënteerd, net als de raamwerken waarin werknemers en (steeds internationaler opererende) werkgevers hun conflicten beslechten.¹⁴ Toch is er ook sprake van bemoedigende bewegingen richting transnationale en mondiale samenwerking binnen de wereldwijde vakbeweging. Een voorbeeld hiervan is de fusie van IVVV en het Wereldverbond van de Arbeid in 2006 (tot Internationale Vakverbond, IVV).¹⁵

De meest belangwekkende ontwikkeling in dit kader is de bijdrage van Europese en internationale vakbondsfederaties (koepelorganisaties van vakbonden en vakcentrales die de belangen van werknemers in een bepaalde sector wereldwijd behartigen) aan de opkomst van de zogeheten International Framework Agreements (IFA's).¹⁶ IFA's zijn bedrijfsgebonden standaarden voor het sociale en personeelsbeleid van de multinational in kwestie. Deze overeenkomsten worden gesloten door de leiding van een multinational enerzijds en,

meestal, vakbondsfederaties anderzijds. Ze verplichten een multinational om in alle landen waar ze actief is toe te zien op de naleving en handhaving van de overeengekomen standaarden op het gebied van onder meer werknemersvertegenwoordiging of veiligheid op de werkvloer.¹⁷

Deze opkomende transnationale vakbondsstructuren lijken echter (nog) niet in staat in de arena van transnationale arbeidsverhoudingen effectief tegenwicht te bieden aan multinationals. Zowel het Internationale Vakverbond als Europese en globale vakbondsfederaties worden door velen beoordeeld als weinig coherent en zeer beperkt in hun slagkracht vanwege een chronisch tekort aan middelen – wat deels verklaard kan worden door de sterke nationale oriëntatie van de meeste vakbonden.¹⁸

Europese ondernemingsraad

Een beloftevol handvat om de effecten van globalisering op werkenden in te dammen is ten slotte het instituut van de Europese ondernemingsraad (EOR). Elk EU-land is verplicht wetgeving te formuleren op het gebied van medezeggenschap op Europees niveau.¹⁹ De Europese ondernemingsraden die uit deze wetgeving voortkomen, bieden een platform voor de werknemers van een multinational uit verschillende landen om gezamenlijk problemen te bespreken met het topbestuur. Ondernemingen of concerns die actief zijn in de Europese Unie en daar ten minste duizend werknemers hebben, en die in twee lidstaten in elk geval 150 werknemers hebben, vallen onder deze wetgeving.

Op dit moment zijn er meer dan 1000 Europese ondernemingsraden, die samen ruim 17 miljoen werknemers in heel Europa vertegenwoordigen. Deze ondernemingsraden maken onderdeel uit van de interne structuur van een multinational. De bevoegdheid van de werknemersvertegenwoordigers uit deze Europese ondernemingsraden is doorgaans beperkt tot het recht geïnformeerd en

Casper Gelderblom & Agnes Jongerius *Een vuist maken over de grenzen heen*

geconsulteerd te worden door het management van hun concern over onderwerpen die op Europees niveau spelen – waaronder werkgelegenheid en arbeidsomstandigheden.²⁰

Voor een goed beeld van de waarde en potentie van het instrument van de Europese ondernemingsraad is het nuttig naar de ontstaansgeschiedenis ervan te kijken. Hoewel bedrijven sinds de tweede helft van de twintigste eeuw steeds minder binnen nationale grenzen gingen denken, plannen en handelen, was werknemersvertegenwoordiging tot ver in de jaren negentig formeel alleen op nationaal niveau geïnstitutionaliseerd. Bij gebrek aan transnationale instrumenten leek de behartiging van werknemersbelangen binnen multinationals daardoor steeds meer op verwoede pogingen een lawine te stoppen aan de voet van een berg. Binnen sommige Franse multinationals werd deze scheefgroei al in de jaren tachtig opgemerkt, en werden transnationale medezeggenschapsorganen opgericht, de zogenaamde *comités de groupe*.

De Europese ondernemingsraad, waarvan de eerste wettelijke kaders in 1994 werden opgericht, zijn gebaseerd op deze *comités de groupe*. Het formele doel van de EOR is om werknemersvertegenwoordigers uit verschillende Europese landen waar een multinational actief is, samen te brengen om hen te informeren en te raadplegen over zaken die grensoverschrijdend van aard zijn en betrekking hebben op werknemers.

Dat deze Europese wetgeving broodnodig was, werd al snel duidelijk. In februari 1997 kondigde Renault onverwachts aan zijn fabriek in het Belgische Vilvoorde te sluiten, waardoor zo'n 4100 banen op de tocht kwamen te staan. Ook in Frankrijk zouden 3000 Renault-banen verdwijnen. Renault had het niet nodig geacht de Belgische en Franse vakbonden te raadplegen; de beslissingen waren immers op supranationaal niveau genomen. Tijdens de rechtszaken die in beide landen op deze aankondigingen volgden, werd duidelijk dat Renault weliswaar in strikt juridische zin

niets te verwijten viel wat betreft zijn houding tegenover de bonden, maar dat zijn beslissing om EOR niet te informeren en te raadplegen indruiste tegen de kersverse Europese richtlijn. De sluitingen in zowel België als Frankrijk gingen op grond van dit oordeel niet door. In maart 1998 kwam Renault met Franse, Belgische en Spaanse bonden overeen dat vergelijkbare beslissingen in de toekomst pas genomen zouden mogen worden nadat het management in dialoog was getreden met de werknemersvertegenwoordigers van de Europese ondernemingsraad van het bedrijf.

Ook bij General Motors Europe heeft de Europese ondernemingsraad sinds 2000 meerdere keren een sleutelrol gespeeld bij de strijd van werknemers tegen locatiesluitingen en massaontslag. Op Europees niveau lukte het werknemersvertegenwoordigers direct met het management te onderhandelen, met als resultaat dat General Motors toezegde dat een aanzienlijk deel van de werknemers die hun baan zouden verliezen als gevolg van de sluiting van een locatie in het Britse Luton overgeplaatst zou worden naar een andere locatie. Bovendien slaagden de onderhandelaars erin General Motors zich te laten committeren aan duidelijke voorwaarden voor verdere ontslagen. In 2001 besloot de ondernemingsraad verdere klappen gezamenlijk op te vangen: de leden kwamen overeen dat een in 2001 aangekondigde reorganisatie niet mocht leiden tot het verdwijnen van een groot aantal banen in een klein aantal locaties, maar omgezet moest worden in het verlies van een klein aantal banen in een groot aantal locaties.²¹ Dit voorbeeld laat niet alleen zien dat de Europese ondernemingsraad een krachtige tegenspeler van de managers van multinationals kan zijn, maar ook dat zijn transnationale samenstelling en perspectief solidariteit en coördinatie tussen Europese werknemers kan bevorderen.

In een beperkt aantal gevallen slaagden Europese ondernemingsraden erin met het management van een multinational Transnational Company Agreements (transnatio-

Casper Gelderblom & Agnes Jongerius *Een vuist maken over de grenzen heen*

nale bedrijfsovereenkomsten, TCA's) te sluiten. TCA's zijn overeenkomsten waarin zaken als arbeidsvoorwaarden, werkomstandigheden, werknemersvertegenwoordiging en arbeidsrelaties op transnationaal, bedrijfsbreed niveau worden vastgelegd. TCA's vormen een instrument om multinationals tot een socialer koers te bewegen. De Europese ondernemingsraad is, vanwege zijn transnationale opzet, bij uitstek een geschikt platform om over TCA's te onderhandelen en kan op die manier substantiële invloed uitoefenen op de koers van de multinational.²² Wel moet opgemerkt worden dat de basis van transnationale bedrijfsovereenkomsten op dit moment (nog) berust op vrijwilligheid – dat beperkt de effectiviteit ervan helaas enorm.

De potentie van de Europese ondernemingsraad behelst méér dan alleen het versterken van de onderhandelingspositie van werknemers. De Europese ondernemingsraad kan ook fungeren als katalysator van transnationale vakbondsactie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de casus van ABB en Alstom, twee grote energiebedrijven die rond de eeuwwisseling aankondigden te willen fuseren. Toen duidelijk werd dat de fusie gepaard zou gaan met het verdwijnen van een groot aantal banen, sloegen de betrokken bonden en de Europese ondernemingsraden van beide bedrijven de handen ineen en begonnen een gezamenlijke campagne om massaontslagen te voorkomen. De Europese ondernemingsraden fungeerden hierbij als coördinatiecentra. Uiteindelijk kwam er een grote manifestatie met deelnemers uit de hele Europese Unie, werd de fusie een onderwerp in de politieke arena's in de diverse lidstaten en vielen er aanzienlijk minder ontslagen dan aanvankelijk bedacht.

Het instrument van de Europese ondernemingsraad heeft dus veel potentie, maar een echt effectief machtsmiddel is het nog niet. Ten eerste lijkt onderlinge verdeeldheid tussen leden uit verschillende landen van dezelfde Europese ondernemingsraad soms onvermijdelijk. Als in Frankrijk een fabriek moet

sluiten, kan dat immers banenwinst betekenen voor de Poolse tak van hetzelfde bedrijf. Bovendien kunnen taalbarrières en verschillen in nationale (overleg)cultuur de vorming van een 'cultuur van solidariteit' op Europees niveau in de weg staan.²³ Regelmatig formeel en informeel contact buiten vergaderingen om versterkt weliswaar het wederzijds begrip tussen de leden van een Europese ondernemingsraad en vergemakkelijkt het afstemmen van standpunten, maar de kans op onderlinge verdeeldheid blijft een zwak punt.²⁴

De bevoegdheden van de Europese Ondernemingsraden zijn helaas nog zeer beperkt

Ten tweede kan de effectiviteit van de Europese ondernemingsraden worden bedreigd doordat multinationals de organen 'kapen'. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer multinationals enerzijds weinig invloed geven aan de Europese ondernemingsraad, en anderzijds weigeren met nationale vakbonden zaken te doen omdat de werknemers al zouden zijn gehoord op transnationaal niveau. De wetgeving schiet in dit opzicht tekort. De bevoegdheden van de EOR zijn namelijk nog zeer beperkt: het merendeel van de 1071 Europese ondernemingsraden heeft formeel alleen het recht om geïnformeerd en gehoord te worden over bedrijfszaken van transnationaal belang, en niet om initiatieven te agenderen of direct invloed uit te oefenen op de bedrijfskoers.²⁵

Daarnaast bestaat er een zekere spanning tussen de Europese ondernemingsraden en de vakbeweging, omdat eerstgenoemde op Europees niveau worden benaderd als voor-

Casper Gelderblom & Agnes Jongerius *Een vuist maken over de grenzen heen*

naamste werknemersvertegenwoordiging en daarmee een rol innemen die traditioneel door de vakbeweging wordt vervuld. Gezien de op dit moment nog beperkte competentie van de Europese ondernemingsraden en – belangrijker nog in dit verband – het feit dat de richtlijn voor de Europese ondernemingsraad formeel geen enkele invloed toebedeelt aan de vakbeweging, kan het instituut van de Europese ondernemingsraad de positie van vakbonden ondergraven en (daarmee) de onderhandelingspositie van werknemers verzwakken.

Laat het duidelijk zijn dat de Europese ondernemingsraden onder geen beding de rol van de vakbeweging moeten overnemen. Zij moeten juist een instrument worden van de bredere arbeidersbeweging. Dat kan alleen als vakbonden via nationale afgevaardigden en formele invloed voor Europese vakbondsfederaties een stevige vinger in de pap hebben. Zonder zulke invloed is het gevaar dat het management de raden met succes kapen namelijk groot, waardoor de Europese ondernemingsraad eerder een bedreiging dan een aanwinst voor de behartiging van werknemersbelangen is.

Het verloop van de aangehaalde casus van de Renault-fabriek in Vilvoorde illustreert overigens dat nationale vakbonden en de Europese ondernemingsraad elkaar wel degelijk kunnen versterken. Zonder de EOR waren de bonden min of meer machteloos geweest, maar zonder het mobiliserend vermogen en de onderhandelingskracht van de bonden was de Europese ondernemingsraad waarschijnlijk niet meer dan een bureaucratische hobbel geweest, en waren de sluitingen mogelijk alsnog doorgegaan.²⁶

Politieke opdracht

Politici die willen opkomen voor de belangen van werknemers over de landsgrenzen heen zouden hun pijlen moeten richten op het verbeteren van de richtlijn van de Europese ondernemingsraad. De invloed van de nationale

vakbonden in de Europese ondernemingsraad zou bij wet gegarandeerd moeten worden. De bevoegdheden van de EOR moeten worden uitgebreid, zodat zijn vertegenwoordigers initiatiefrecht krijgen en een breder scala aan onderwerpen kunnen agenderen. Wellicht is het instemmings- en adviesrecht dat wij in de nationale wet hebben niet haalbaar. Aan de andere kant: dat is altijd tegengehouden door de Britten en daarmee hoeft in de toekomst geen rekening meer te worden gehouden.

Ook is het hoog tijd dat werk gemaakt wordt van een Europees wettelijk raamwerk voor de transnationale bedrijfsovereenkomsten. In een uitgebreide richtlijn zou de Europese ondernemingsraad aangewezen kunnen worden als faciliterend orgaan daarvoor. Hoewel de Europese Unie wel data verzamelt over transnationale bedrijfsovereenkomsten die worden afgesloten, bestaan er op dit moment nog geen voorschriften met betrekking tot de totstandkoming van die overeenkomsten, noch handhavingsmechanismen die de naleving van deze overeenkomsten garanderen.²⁷ De transnationale bedrijfsovereenkomsten, Europese vakbondsfederaties en de Europese ondernemingsraden tezamen zouden uiteindelijk een wettelijk omkaderd transnationaal (Europees) stelsel van arbeidsverhoudingen kunnen vormen dat echte tegenmacht kan organiseren.

Ten slotte zijn er ook minder hemelbestormende taken die politici kunnen oppakken om van de Europese ondernemingsraden een krachtiger instrument te maken. Onderzoek van het Europees Vakbondsinstuut laat zien dat de inrichting van bijna vier op de tien Europese ondernemingsraden nog niet volledig voldoet aan de richtlijn.²⁸ Dat betekent dat veel werknemersvertegenwoordigers in Europese ondernemingsraden zelfs van hun beperkte bevoegdheden geen optimaal gebruik kunnen maken. Onze politici zouden multinationals zowel via formele overheidskanalen als via het publieke debat hiermee moeten confronteren.

Casper Gelderblom & Agnes Jongerius *Een vuist maken over de grenzen heen*

Noten

- 1 S. Pernicka & V. Glassner, *Horizontal Europeanisation through Trade Union Strategies in Wage Bargaining? A Neo-Institutional Framework*, Oldenburg: DFG Research Unit Horizontal Europeanization, 2012, p.27.
- 2 Pries & Seeliger, *Work and Employment Relations in a Globalized World*, p. 39.
- 3 'Who We Are', *UN Global Compact*, geraadpleegd op 11 januari 2017 (www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission).
- 4 'Rules of the Game: A Brief Introduction to International Labour Standards', ILO, geraadpleegd op 15 januari 2017 (www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_318141.pdf); 'OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Responsible Business Conduct Matters', OESO, geraadpleegd op 14 januari 2017 (http://mneguidelines.oecd.org/MNEguidelines_RB-Cmatters.pdf). En: J.P. Therien & V. Pouliot, 'The Global Compact: Shifting the Politics of International Development?', *Global Governance* 12:1 (2006): 55-75; S. Charnovitz, 'The International Labour Organization in its Second Century', in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, ed. J.A. Frowein & R. Wolfrum, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn 2000, pp. 172-177; M. Behnam & T.L. MacLean, 'Where is the Accountability in International Accounting Standards? A Decoupling Perspective', *Business Ethics Quarterly* 21:1 (2011): 45-72.
- 5 Deze formulering komt uit de conclusies van de Europese top in Barcelona in 2002. J. Hufschmid, *Economic Policy for a Social Europe: A Critique of Neo-liberalism and Proposals for Alternatives*, Palgrave Macmillan, New York 2005, p.8.
- 6 G. Dale & N. El-Enany, 'The Limits of Social Europe: EU Law and the Ordoliberal Agenda', *German Law Journal* 14:5 (2013): 614. Een belangrijke nuance hier is dat de recent (november 2017) geproclameerde Europese pijler van sociale rechten een beoogende ontwikkeling is die goed aansluit bij het idee-engeoed achter het Europese Sociale Model. De toekomst zal uitwijzen of deze Sociale Pijler daadwerkelijk harmonisering van sociaal beleid kan aanzwengelen.
- 7 'Carrots and Sticks: Sustainability Reporting Policies Worldwide: Today's Best Practice, Tomorrow's Trends', UNEP, GRI, KPMG, and The Centre of Corporate Governance in Africa (geraadpleegd op 14 januari 2017: www.globalreporting.org/resource-library/Carrots-and-Sticks.pdf).
- 8 V. Tait, *Poor Workers' Unions: Rebuilding Labor from Below*, South End Press, Cambridge, MA 2005, p. 8.
- 9 P. Balsiger, 'Making Political Consumers: The Tactical Action Repertoire of a Campaign for Clean Clothes', *Social Movement Studies* 9:3 (2010): 311-329.
- 10 'Corporate Register', CorporateRegister (geraadpleegd op 20 april 2017: www.corporate-register.com/).
- 11 Lance Compa, 'Corporate Social Responsibility and Workers' Rights', *Comparative Labor Law and Policy Journal* 30:1 (2008): 1-2.
- 12 Bijvoorbeeld: H.S. Brown, M. De Jong & D.L. Levy, 'Building Institutions Based on Information Disclosure: Lessons from GRI's Sustainability Reporting', *Journal of Cleaner Production* 17 (2009): 571-580; D.L. Levy, H.S. Brown & M. de Jong, 'The Contested Politics of Corporate Governance: The Case of the Global Reporting Initiative', *Business and Society* 49 (2010): 88-115.
- 13 C. Phelan, *The Future of Organised Labour: Global Perspectives*, Peter Lang, Berlijn 2007, p.150.
- 14 M.A. Moreau, 'The Internationalization of Employment and the Debate About Offshoring in France: Legal Perspectives', in *Offshoring and the Internationalization of Employment: A Challenge for a Fair Globalization?*, ed. P. Auer, G. Besse & D. Médà, International Institute for Labour Studies, Genève 2006, p.123.
- 15 R. Gumbrell-McCormick, 'The International Labour Movement: Structures and Dynamics', in *Transnational Trade Unionism: Building Union Power*, Routledge, Londen 2013.
- 16 H.W. Platzer & S. Rüb, *International Framework Agreements: An Instrument for Enforcing Social Human Rights?*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlijn 2014, p.3.
- 17 Ibid.
- 18 Bijvoorbeeld: S. Lerner, 'Global Unions: A Solution to Labor's Worldwide Decline', *New Labor Forum* 16:1 (2007): 32.
- 19 S. Rüb, *World Works Councils and Other Forms of Global Employee Representation in Transnational Undertakings*, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf 2002, 6.
- 20 'Employee Involvement - European Works Councils', Europese Commissie (geraadpleegd 10 december 2016: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=en&intPageId=211>).
- 21 J. Banyuls, T. Haipeter & L. Neumann, 'European Works Council at General Motors

Casper Gelderblom & Agnes Jongerius *Een vuist maken over de grenzen heen*

- Europe: Bargaining Efficiency in Regime Competition?', *Industrial Relations Journal* 39:6 (2008): 544.
- 22 V. Telljohann, 'Interest Representation and European Identity: A Twofold Challenge for European Works Councils', in *Towards a European Labour Identity: The Case of the European Works Council* (New York: Routledge, 2007), 161. For an early overview, see: M. Carley, *Bargaining at European level? Joint Texts Negotiated by European Works Councils* (Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2001).
- 23 R. Fantasia, *Cultures of Solidarity: Consciousness, Action, and Contemporary American Workers* (Berkeley: University of California Press, 1989), p. 14; Andersson Thörnqvist, 'The Making of EWCs', pp.94-95.
- 24 Andersson Thörnqvist, 'The Making of EWCs', 95.
- 25 S. De Spiegelaere & R. Jagodzinski, *European Works Councils and SE Works Councils in 2015: Facts and Figures* (Brussels: ETUI, 2015), p.12.
- 26 B. Furåker & M. Bengtsson, 'On the Road to Transnational Cooperation? Results from a Survey of European Trade Unions', *European Journal of Industrial Relations* 19:2 (2013): 163; R. Erne, *European Unions: Labor's Quest for a Transnational Democracy* (Ithaca: Cornell University Press), 91.
- 27 A. van Hoek, 'Finding a Legal Framework for Transnational Collective Agreements Through International Private Law', Amsterdam Law School Legal Studies, Research Paper No. 2016-12.
- 28 De Spiegelaere & Jagodzinski, *European Works Councils*, p.13.

Het draait om de regels, en die kun je wijzigen

De juridische regels van globalisering zijn taai en moeilijk te veranderen. Maar het kan wel. Voorwaarde is dat politici de regels van het spel doorgronden en kansen pakken als die zich voordoen. Drie concrete aanbevelingen.

RUBEN ZANDVLIET

Advisor Environmental, Social and Ethical Risk & Policies bij ABN AMRO en PhD Fellow bij het Grotius Centre for International Legal Studies, Universiteit Leiden

‘A giant sucking sound going south.’ Zo omschreef presidentskandidaat Ross Perot in 1992 het verwachte effect van vrijhandelsakkoord NAFTA. Amerikaanse arbeidsplaatsen zouden in rap tempo naar de Mexicaanse *maquiladoras* verdwijnen; fabrieken in de Mexicaanse grensstreek met lagere loonkosten en een gebrekkige handhaving van rechten voor werknemers. Door het afschaffen van invoerheffingen zouden de goederen vervolgens goedkoop naar de Verenigde Staten kunnen worden geëxporteerd.

De onderhandelingen over het verdrag, onder leiding van President Bush sr., waren ten tijde van de verkiezingen al in een vergevorderd stadium. Het zou een klassiek economisch akkoord worden. Het wegnemen van handelsbarrières en het versterken van de rechten van buitenlandse investeerders zouden de economieën van de Verenigde Staten, Canada én Mexico een flinke impuls geven. Ook werknemers zouden daar baat bij hebben: ‘a rising tide will lift all boats’.

De verkiezingen van 1992 werden gewonnen door Bill Clinton. In het vorige nummer

van *S&D* werd hij geciteerd vanwege zijn voorstelling van globalisering als een natuurfenomeen.¹ Desalniettemin was hij het die een aanvullende arbeidsclausule wist te laten opnemen, de North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC). NAFTA werd hiermee het eerste naoorlogse handels- en investeringsverdrag met juridische spelregels ter bescherming van werknemers.

NAFTA is onderdeel van het omvangrijke juridische bouwwerk dat economische globalisering creëert en faciliteert. De keuzes die worden gemaakt in dit soort verdragen bepalen de regels van het spel. Die regels worden doorgaans getoetst door de wetgevende macht. Het Europees Hof van Justitie heeft in 2017 zelfs bepaald dat EU-handelsverdragen door het Europees Parlement én alle afzonderlijke lidstaten moet worden goedgekeurd. Daar staat tegenover dat verdragen moeilijk te wijzigen zijn. De constitutionalisering van het economische recht is de paradox achter het trilemma van Dani Rodrik, afgebeeld op p. 37 van het vorige *S&D*-nummer: het uitschakelen van de democratische politiek berust

Ruben Zandvliet *Het draait om de regels, en die kun je wijzigen*

in veel gevallen op democratisch genomen besluiten.

Sinds de inwerkingtreding van NAFTA in 1994 is het verdrag, inclusief de arbeidsclausule, vrijwel onophoudelijk bekritiseerd. De belofte van meer en beter betaalde banen is niet waargemaakt, integendeel. Ook bleek de NAALC onvoldoende effectief. Geen van de bijna veertig klachten heeft geleid tot zichtbaar betere (handhaving van) arbeidsnormen. De redding komt uit onverwachte hoek. De verkiezing van Donald Trump heeft het debat op scherp gezet. 'Too many Americans have been hurt by closed factories, exported jobs, and broken political promises', aldus de US Trade Representative. Sinds vorig jaar vinden er heronderhandelingen plaats. Het is de verwachting dat de NAALC wordt geïntegreerd in NAFTA, en inhoudelijk flink wordt aangescherpt. Het ter discussie stellen van de juridische spelregels van globalisering is dus mogelijk, mits er politiek momentum is en het aantal betrokken landen waarmee moet worden onderhandeld beperkt is.

Het maatschappelijke en politieke verzet tegen CETA (EU-Canada) en TTIP (EU-VS) zorgde binnen de Europese Unie voor een dergelijk momentum. De bezwaren tegen de zogenoemde investor-state dispute settlement (ISDS) waren zo groot dat de Europese Commissie een nieuw rechtssysteem ontwierp om klachten van investeerders af te handelen. De private ad hoc-tribunalen die onder meer moeten beoordelen of landen buitenlandse investeerders 'eerlijk en billijk' behandelen, zouden de rechten van investeerders te makkelijk laten prevaleren boven de rechten van overheden. Zo zou het intrekken van een vergunning vanwege milieuoverwegingen al snel kunnen leiden tot een miljoenenclaim. Een dergelijke heroriëntatie op het doel en de vorm van arbeidsclausules heeft echter niet plaatsgevonden.

Minister Ploumen verklaarde destijds dat TTIP goed zou zijn 'voor de gemiddelde Nederlandse werknemer'.² De SER en de

De PvdA stemt niet in 'met handelsverdragen als TTIP, tenzij deze een continue verbetering stimuleren voor de positie van werknemers', aldus het laatste verkiezingsprogramma

Brusselse PvdA-fractie waren kritischer.³ Het laatste verkiezingsprogramma van de PvdA stelt dat niet wordt ingestemd 'met handelsverdragen als TTIP, tenzij deze een continue verbetering stimuleren voor de positie van werknemers'. De erkenning dat verbetering niet vanzelfsprekend is, mag worden toegejuicht, maar wat wordt gezien als 'continue verbetering' en hoe dit kan worden bewerkstelligd wordt in het midden gelaten.

In deze bijdrage ga ik dieper in op de interactie tussen het arbeidsrecht en het internationaal economisch recht. Het economisch recht bestaat uit twee belangrijke pijlers: het handelsrecht, dat de spelregels voor de internationale handel in goederen en diensten bepaalt, en het investeringsrecht, dat bedrijven die over de grens investeren bepaalde rechten toekent, bijvoorbeeld het recht op compensatie bij onteigening en het recht op 'eerlijke en billijke' behandeling.

Voordat ik tot aanbevelingen kom, beschrijf ik de relatie tussen beide rechtsgebieden vanuit drie perioden. Voor de Tweede Wereldoorlog werd samenwerking op het gebied van arbeidsnormen gezien als voorwaarde voor handelsliberalisering. Na de oorlog veranderde dat radicaal. Het internationaal economisch recht werd in fors tempo uitgebouwd waarbij de sociale effecten – en het (internationaal) arbeidsrecht als noodzakelijk

Ruben Zandvliet *Het draait om de regels, en die kun je wijzigen*

tegenwicht – steeds verder uit het oog raakten. NAFTA luidde een nieuwe periode in: juridisch bindende afspraken op het gebied van handel, investeringen én arbeid in alomvattende, vaak bilaterale of regionale verdragen. Daarmee zijn deze verdragen belangrijke instrumenten in het bijsturen van economische globalisering. Zowel uit de historische perioden als uit rechtsvergelijking valt veel inspiratie te halen voor een sociaal-democratische agenda.

De periode voor de Tweede Wereldoorlog

De relatie tussen handelsliberalisering en arbeidsrecht is zo oud als het arbeidsrecht zelf. In *The Wealth of Nations* (1776) omschreef Adam Smith de houder van het kapitaal als wereldburger. Wanneer het hem te heet onder de voeten werd, bijvoorbeeld door belastingen of andere kosten, verplaatste hij zijn productiemiddelen naar elders. Of het nu ging om het introduceren van de zondagsrust of het afschaffen van kinderarbeid, de angst dat dit zou leiden tot een verslechtering van hun concurrentiepositie was voor veel landen een belangrijk obstakel. Zo kwamen Schotse en Engelse wol-fabrikanten in 1831 succesvol in opstand tegen de introductie van de elfurige werkdag en een minimumleeftijd van negen jaar. Ze schreven:

[The measures] will raise the price of goods to the consumers, which will affect the home trade considerably, and will produce the most serious effects upon the prosperity of this district, by tending to foster the manufacturers of foreign nations, our trade with whom depends upon the cheap and advantageous terms on which we now supply them with goods, and whose manufacturers would be enabled by an advance of price successfully to compete with the British Merchant.¹⁴

De oplossing zou moeten worden gezocht in internationale afspraken. Daarbij werd naar

vergelijkingen gezocht met de afschaffing van slavernij. Als landen konden komen tot afspraken over slavernij en slavenhandel, dan toch zeker ook over kinderarbeid en nachtwerk door vrouwen? Hervormers wezen op de overeenkomsten tussen ‘negro slavery’ en ‘industrial slavery’ en betoogden: ‘The white worker is certainly the equal of the black slave, yet the condition of the former is in certain respects inferior to that of the latter.’¹⁵ Utopieën over een wereldparlement met bijbehorend handhavingsapparaat waren niet van de lucht. Een betekenisvol systeem van internationaal arbeidsrecht zou immers alleen werken wanneer alle staten mee zouden doen.

Uiteindelijk werden voor de Eerste Wereldoorlog enkele tientallen bilaterale verdragen gesloten, vaak tussen buurlanden in West-Europa. Deze waren gericht op het in stand houden van vrijhandel in ruil voor betere bescherming van arbeidsmigranten. De afwezigheid van strengere, multilaterale verdragen bleek overigens geen absoluut obstakel voor de invoering van sociale wetgeving. Het Kinderwetje van Van Houten uit 1874 zal fabriekseigenaren ongetwijfeld hebben benadeeld, maar het moreel imperatief achter de wetgeving en de toenemende aandacht voor de schrijnende gevolgen van de industriële revolutie waren voldoende reden voor actie. De politieke macht van vakbonden nam toe, vooral in landen die zich het meest opengesteld hadden voor internationale handel.

De ontwikkeling van strengere arbeidswetgeving was dus al aardig op gang gekomen toen in 1919 met het Verdrag van Versailles de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) werd opgericht. Toch benadrukte dit verdrag vooral het economische rationale van de ILO: ‘The failure of any nation to adopt humane conditions of labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries.’ Niet belangen of verworvenheden van individuele werknemers of vakbonden stonden centraal, maar de economische druk die staten ervoeren bij

Ruben Zandvliet *Het draait om de regels, en die kun je wijzigen*

maatregelen voor het verbeteren van de positie van werknemers.

Die economische druk kon twee mogelijke consequenties hebben: óf staten zouden afzien van sociale wetgeving óf ze zouden handelsbarrières opwerpen om de negatieve effecten van sociale wetgeving te compenseren. Dat laatste zou de open wereldeconomie ernstige schade toebrengen. Een Amerikaanse onderhandelaar betrokken bij de oprichting omschreef de ILO daarom als 'een internationale economische organisatie die zich bezighoudt met arbeid'. Deze opvatting werd gedeeld door Karl Polanyi, die stelde dat het doel van de ILO was 'to equalize conditions of competition among the nations so that trade might be liberated without danger to standards of living'.⁶

De naoorlogse periode

Het einde van de Tweede Wereldoorlog bracht grote veranderingen in de internationale verhoudingen. In een verklaring uit 1944 zag de ILO zichzelf nog als dé autoriteit om economisch en financieel beleid van de lidstaten te toetsen aan principes van sociale rechtvaardigheid. De oprichting van de Wereldbank, het Internationaal Monetair Fonds en de General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) maakten aan die aspiratie al snel een einde. De crisis van de jaren dertig had aangetoond dat samenwerking op het gebied van arbeidsstandaarden niet automatisch zou leiden tot unilaterale liberalisering van handel. Nieuwe instituties waren nodig om tegen te gaan dat landen via protectionistische maatregelen probeerden voordelen te behalen ten koste van andere landen.

De uitbreiding van het internationaal arbeidsrecht ging stug door, maar het idee van de ILO als pilaar onder economische globalisering verdween. In de naoorlogse jaren zou de wetgevingsagenda van de ILO worden gedomineerd door het idee van arbeidsrecht als een subcategorie van mensenrechten.

De prominente rol die GATT zou gaan spelen was niet voorzien. De oorspronkelijk handelspilaar in de naoorlogse economische architectuur, de Internationale Handelsorganisatie (ITO), kreeg onvoldoende steun in het Amerikaanse Congres. Spijtig, omdat het ITO-statuut al een arbeidsclausule bevatte, 47 jaar voor NAFTA. De ITO-verdragsstaten zouden worden verplicht om actie te ondernemen tegen 'oneerlijke arbeidsstandaarden' omdat deze 'problemen veroorzaken' voor internationale handel. De arbeidsclausule van de ITO nam de rol van de ILO niet over. Sterker, voor de ILO was een belangrijke rol weggelegd bij de interpretatie en implementatie van de arbeidsclausule.

GATT daarentegen was bedoeld als een tijdelijke overeenkomst, enkel gericht op de verlaging van tarifaire en non-tarifaire barrières voor de handel in goederen. Doordat ITO mislukte groeide GATT uit tot het fundament van de liberalisering van internationale handel. Na de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie in 1995 bleef GATT bestaan als deelakkoord voor de handel in goederen, naast nieuwe overeenkomsten over onder meer de handel in diensten en de bescherming van intellectuele eigendom.

Het is niet voor niets dat GATT door John Ruggie ook wel is omschreven als een compromis van 'embedded liberalism': relatief beperkte vrijhandel met veel ruimte voor nationale keuzes op sociaal terrein.⁷ In juridisch opzicht heeft het Nederlandse arbeidsrecht namelijk niets te vrezen van de WTO en haar deelakkoorden: het internationaal recht verplicht ons niet het ontslagrecht te versoepelen of sociale voorzieningen te versoberen. Wat het internationaal handelsrecht wél doet is dat het ons verbiedt om handelsmaatregelen te nemen in reactie op lage(re) arbeidsnormen elders.

Het principe van de 'meestbegunstigde natie' speelt hierbij een cruciale rol. Dat werkt zo. Het is een politieke keuze om de invoer van textiel uit Bangladesh toe te staan. Maar wan-

Ruben Zandvliet *Het draait om de regels, en die kun je wijzigen*

neer de Europese Unie invoerheffingen op textiel verlaagt, geldt dat voor alle WTO-lidstaten, dus ook voor landen waarvan bekend is dat er T-shirts en schoenen worden geproduceerd in sweatshops. Omgekeerd: wanneer de Europese Unie zou besluiten om geen tarieven te verlagen voor sectoren waarbij in een van de WTO-lidstaten sprake zou zijn van 'oneerlijke arbeidsnormen', blijven er niet veel over.

De steeds verdere afbouw van invoerheffingen en andere barrières zorgt voor een steeds grotere concurrentie met werknemers van elders

Onderscheid maken tussen 'soortgelijke producten' is dus verboden. De Europese Unie moet T-shirts uit Bangladesh op dezelfde manier behandelen als die uit de Verenigde Staten of de EU zelf. Maar is een T-shirt gemaakt door kinderen wel een 'soortgelijk' product als een T-shirt gemaakt door volwassenen? Deze vraag houdt juristen al decennia bezig, en is nog niet beantwoord door het WTO-geschillenbeslechtsingsmechanisme. Zelfs als dit onderscheid gemaakt zou *mogen* worden dan is de vraag of het in de praktijk kan. De fysieke kenmerken van producten gemaakt door kinderen zijn namelijk hetzelfde zijn als producten gemaakt onder normale omstandigheden.

De steeds verdere afbouw van invoerheffingen en andere barrières zorgt voor steeds verder toenemende concurrentie met werknemers elders. Werknemers van VDL Nedcar hebben niets te vrezen van personen die bereid zouden zijn om in Nederland zeventig uur per week onder het minimumloon te

werken, simpelweg omdat dat hier verboden is. Maar door invoerheffingen op auto's te verlagen is het wel mogelijk om die mensen buiten Nederland te laten werken en het eindproduct naar Nederland te verschepen.

Voor economen is dit niet alleen legaal, maar een manifestatie van de voordelen van vrijhandel, aldus Dani Rodrik.⁸ Voor de politiek resteren twee keuzes: de nieuwe internationale arbeidsverdeling accepteren óf maatregelen nemen om de nationale concurrentiepositie te verbeteren. Flexibilisering van de arbeidsmarkt is daarbij een van de opties. Ook hier geldt dat wanneer een land besluit om uit concurrentieoverwegingen bepaalde sociale normen af te breken, het de democratische politiek zelf is die het 'golden straight-jacket' verder aansnoert. Het presenteren van dergelijke beslissingen als *fait accompli* mist dat de politieke en juridische keuzes die de economische wetten van het comparatief voordeel hebben ontketend, kunnen worden heroverwogen.

Hoewel de arbeidsclausule in het ITO-verdrag vrijwel onomstreden was, hebben voorstellen om een dergelijke bepaling in GATT op te nemen het nooit gehaald. Ontwikkelingslanden bepleitten sinds de jaren zeventig een New International Economic Order (NIEO). De NIEO bestond uit een breed pakket aan hervormingen van het internationale economische systeem, met als doel de historische mondiale disbalans tussen het Noorden en het Zuiden te herstellen. Ontwikkelingslanden zagen de arbeidsclausule als een bedreiging voor hun 'legitiem comparatief voordeel' en als een vorm van 'verkappt protectionisme': het zoveelste middel van ontwikkelde landen om hen de voordelen van globalisering te ontfangen. Met name de Indiaas-Amerikaanse econoom Jagdish Bhagwati ageerde fel tegen de notie dat verschillen in arbeidsnormen en de daaruit voortvloeiende economische competitie als moreel onacceptabel kunnen worden bestempeld.⁹

Ruben Zandvliet *Het draait om de regels, en die kun je wijzigen*

De periode na NAFTA (1994)

Deze kritiek is enigszins verstomd sinds arbeidsclausules hun intrede deden in preferentiële handelsverdragen. NAFTA was niet alleen het eerste economische verdrag waarin bepalingen over arbeid werden opgenomen. Het was ook de eerste grote sliert in wat Bhagwati tot de 'spaghetti bowl' van bilaterale en regionale economische verdragen heeft bestempeld.¹⁰ De proliferatie van preferentiële akkoorden heeft ook geleid tot een experimenteerfase op het gebied van arbeidsclausules.

Daarnaast is het met name bij bilaterale verdragen wel mogelijk om rekening te houden met schendingen van arbeidsnormen door de handelspartner. Het verbeteren van het nationale arbeidsrecht kan als voorwaarde worden gesteld voor ratificatie. Zo stemde Maleisië tijdens de onderhandelingen voor het Trans-Pacific Partnership in met een omvangrijk 'Labor Consistency Plan' waarin aanpassingen van onder meer het stakingsrecht en verbeteringen van de positie van gastarbeiders worden aangekondigd.

In de praktijk staat niet-naleving van internationale arbeidsnormen de ratificatie van handelsakkoorden niet in de weg. Hierin schuilt de eerste functie van arbeidsclausules: landen spreken in het verdrag af om zich in te spannen het nationale arbeidsrecht te verbeteren. Dergelijke bepalingen zijn vaak zwak geformuleerd en worden doorgaans beperkt tot de vier 'fundamentele arbeidsrechten': vrijheid van vereniging, non-discriminatie en het verbod op dwangarbeid en kinderarbeid. De tweede, belangrijker functie is de verplichting het nationale arbeidsrecht in stand te houden en effectief te handhaven. Onder deze 'afwijkingbepalingen' is het dus geen probleem als zware arbeid voor kinderen vanaf veertien jaar is toegestaan, mits overtredingen worden bestraft en de minimumleeftijd niet verder wordt verlaagd.

Er is echter pas sprake van een schending wanneer er een aantoonbaar effect is op de

handel tussen de verdragsstaten. Met andere woorden: wordt de minimumleeftijd voor zware arbeid verlaagd naar twaalf jaar en heeft dit geen effect op internationale handel, dan is er geen schending van het handelsakkoord. Wel zou een procedure bij de ILO kunnen worden gestart. Daar staat tegenover dat afwijkingbepalingen, anders dan het 'streven' naar naleving van de fundamentele arbeidsnormen, harde resultaatsverplichtingen zijn.

Ondanks de verschillen tussen arbeidsclausules kunnen twee conclusies worden getrokken. Ten eerste: het belangrijkste doel van deze clausules is het voorkomen van ondermijning van het nationale arbeidsrecht in het land met het hoogste beschermingsniveau, niet het verhogen van de normen elders.¹¹ Dit verklaart de zwak geformuleerde inspanningsverplichtingen en het vereiste economisch effect. Het verhogen van normen elders zou volgens Rodrik ook geen legitiem doel zijn:¹²

'Even if we care about human rights, labor standards, and environmental safeguards in other countries, we should pursue these goals in other international forums, dedicated to these goals, and not through trade deals. If Vietnam has a labor problem, let us not delude ourselves that we can fix it through the TPP [handelsverdrag]. And if that problem threatens to undercut our labor standards, let's deal with that as an instance of social dumping, through domestic trade remedies.'

Ten tweede: arbeidsclausules staan geen verbod toe van het importeren van goederen die onder slechte arbeidsomstandigheden zijn gemaakt. Er zijn ook geen aanwijzingen dat bepalingen die dit zouden toestaan wel worden voorgesteld, maar het niet redden tijdens onderhandelingen. Daarnaast bestaan er grote praktische bezwaren tegen het door Rodrik bepleite unilateraal instellen van handelsbeperkingen wegens sociale dumping.

Ruben Zandvliet *Het draait om de regels, en die kun je wijzigen*

Wanneer de import van textiel uit Bangladesh zou worden verboden, zouden ook fabrieken waar fatsoenlijke arbeidsomstandigheden gelden worden bestraft. En wie bepaalt eigenlijk wat fatsoenlijk is? Is een objectieve definitie mogelijk? Een Amerikaanse commissie die zich in de jaren vijftig over dit vraagstuk boog onderscheidde drie opties. 'Oneerlijkheid' kan worden veroorzaakt door (1) interne differentiatie, bijvoorbeeld door het verbieden van vakbonden in exportsectoren, (2) maatregelen om lonen niet mee te laten stijgen met de productiviteit, en ten slotte (3) schendingen van ILO-normen. Maar is een objectieve definitie ook wenselijk of zouden landen zelf de keuzes over 'oneerlijkheid' moeten maken? In dat geval zou de discussie over 'legitiem comparatief voordeel' en het bredere vraagstuk van economische ontwikkeling weer opspelen. Voorstellen om te komen tot een hernieuwd compromis tussen economische globalisering en sociale bescherming zullen niet alleen de solidariteit tussen de 'anywheres' en de 'somewheres' binnen landen moeten versterken, maar dienen ook rekening te houden met sociale gevolgen elders.

De arbeidsclausules in handelsverdragen staan geen verbod toe van het importeren van goederen die onder slechte arbeidsomstandigheden zijn gemaakt

Veel arbeidsclausules gebruiken de ILO-verdragen als ijkpunt. Handelsverdragen passen hiermee in een bredere trend, waarbij de ILO niet langer een monopolie heeft op de vorm en inhoud van het internationaal arbeids-

recht. De organisatie fungeert steeds meer als een normatieve spin in een web van talloze 'harde' en 'softe' juridische instrumenten. Verwijzingen naar ILO-verdragen zijn alomtegenwoordig - van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) tot niet-bindende uitspraken van de Nationale Contactpunten die adviseren over de toepassing van de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen, en van het mensenrechtenbeleid van Heineken tot het *Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh*. Maar is meer ook beter?

Een zorg van juristen is dat proliferatie leidt tot fragmentatie, en daarmee tot ondermijning van de rechtszekerheid. Een ILO-onderzoekspaper waarschuwt dat:

'while [trade] agreements may provide additional leverage to enforce labour standards, they may also increase fragmentation within international labour law and subject the interpretation and application of these standards to the legal findings of trade and investment law, all of which could, in the long term, weaken the international protection of workers.'¹³

Met name het stakingsrecht heeft de afgelopen jaren tot veel discussie geleid. Dit recht wordt in geen van de 198 ILO-verdragen genoemd. Maar volgens de verschillende toezichtcommissies is effectieve uitoefening van het recht op collectief onderhandelen onmogelijk zonder erkenning van het stakingsrecht. Het EHRM leunde sterk op de ILO toen het in 2008 bepaalde dat het stakingsrecht ook is beschermd onder het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Maar geldt dit ook voor handelsakkoorden die landen verplichten 'te streven naar' naleving van ILO-normen?

Als het aan de werkgeversvertegenwoordiging binnen de ILO ligt, is dat niet het geval. De verschillende commissies die toezien op de naleving van ILO-verdragen zouden die ver-

Ruben Zandvliet *Het draait om de regels, en die kun je wijzigen*

dragen niet mogen interpreteren, aldus de werkgevers. Op het eerste gezicht een puur juridisch vraagstuk: voer voor academici die zich buigen over de tekst van het bijna honderd jaar oude ILO-statuut. Maar schijn bedriegt. Men is ernstig bezorgd over de gevolgen van verwijzingen naar ILO-normen in eigen codes voor maatschappelijk verantwoord ondernemen, de bovengenoemde OESO-richtlijnen en handelsverdragen.

Referenties aan de ILO dienen niet als laagje vernis, maar brengen verwachtingen met zich mee. In het EU-onderhandelingsmandaat voor TTIP wordt het stakingsrecht expliciet omschreven als ‘inherent corollary’ van het recht op vrije vakvereniging. Gezien het grote aantal handelsakkoorden dat tegenwoordig arbeidsclausules bevat, vraagt het voorkomen van fragmentatie van het ILO-recht om continue waakzaamheid.

Wat te doen

Wat betekent dit alles nu voor de agenda van sociaal-democraten in Europa? Ik zou in elk geval drie agendapunten willen aandragen:

- 1 Arbeidsclausules in handelsverdragen komen er niet vanzelf en maatwerk is noodzakelijk.
- 2 Zet in op sterke handhaving van het internationale arbeidsrecht.
- 3 Reguleer niet de import, maar de importeur.

Besteed veel aandacht aan arbeidsclausules

In haar adviesaanvraag aan de SER uit 2015 constateerde Minister Ploumen:

‘Sommige partijen vrezen dat een handelsakkoord met de VS tot druk leidt om arbeidsstandaarden te verlagen in de EU uit

concurrentieoverwegingen of dat het leidt tot verlies aan werkgelegenheid.’

Maar, zo vervolgde ze:

‘Het is gebruikelijk dat er in EU-handelsakkoorden een bepaling wordt opgenomen dat de verdragspartijen de beleidsruimte behouden om hun arbeidsstandaarden zelf vast te blijven stellen, en dus ook te kunnen verhogen. Daarnaast is de EU-inzet om vast te leggen dat partijen hun arbeidsstandaarden niet verlagen om handel en investeringen te stimuleren.’

Er was nog niets bekend over de precieze handelsafspraken, maar de arbeidsclausule was al af.

Robert Went constateert in het vorige nummer van *S&D* dat het idee van globalisering als natuurverschijnsel nog steeds leeft, ook onder sociaal-democraten. Het idee dat er één blauwdruk is dat voor ieder handelsakkoord de gewenste oplossing biedt, is hiervan een symptoom. Arbeidsclausules zijn het sluitstuk van een debat over het doel van economische globalisering – wat willen we, wat willen we niet, en hoe kunnen we dat bereiken? – en van een analyse van de (verwachte) gevolgen van bestaande en voorgenomen handelsafspraken.

Arbeidsclausules zijn geen panacee. De discussie over TTIP zou in de eerste plaats moeten gaan over de gevolgen van handelsliberalisering op werkgelegenheid en de arbeidsinkomensquote. Op basis van die analyse kan worden nagedacht over de functie en vorm van arbeidsclausules. Een verdrag tussen asymmetrische handelspartners zou een andere arbeidsclausule moeten bevatten dan een verdrag zoals TTIP, waarbij de VS de handelspartner is. Kinderarbeid komt prominent aan de orde in de onderhandelingsvoorstellen van de Europese Unie. Als het aan de EU ligt zullen beide partijen zich inspannen om een einde te maken aan alle vormen van kinderarbeid. Een nobel en noodzakelijk streven. Ook de SER

Ruben Zandvliet *Het draait om de regels, en die kun je wijzigen*

heeft het in zijn TTIP-advies consequent over de vier fundamentele arbeidsnormen. Maar is kinderarbeid daadwerkelijk een probleem dat in TTIP moet worden aangepakt?

Het lijkt aantrekkelijk om te verwijzen naar de fundamentele arbeidsnormen. Maar daarmee wordt slechts een beperkt deel van het internationaal arbeidsrecht gedekt. Zo zijn er ILO-verdragen over arbeidsinspecties, uitzendarbeid en de beëindiging van arbeidsrelaties. De vraag dringt zich op of dergelijke onderwerpen niet veel relevanter zijn in de context van economische liberalisering tussen ontwikkelde landen dan het herbevestigen van bestaande afspraken over

kinderarbeid. Daarnaast geldt: hoe explicieter de arbeidsclausule, hoe statischer. Nog steeds neemt de ILO nieuwe regelgevende instrumenten aan. Zo streven de vakbonden naar een verdrag over ketenverantwoordelijkheid, een uiterst relevant onderwerp voor een sociaal economisch recht.

Geen handelsakkoord is hetzelfde. Het past sociaal-democraten niet om stelselmatig tegen handelsliberalisering te pleiten, maar evenmin om te doen alsof het met een arbeidsclausule in het verdrag wel goedkomt. Maatwerk is nodig om te bepalen wanneer liberalisering is gewenst, in welke sectoren, en welke waarborgen er in het verdrag en daarbuiten nodig zijn.



Jongen aan het werk in een fabriek in Bangladesh. In de Eerste Kamer ligt een initiatiefwet voor waarmee Nederlandse bedrijven een onderzoeksplicht krijgen om kinderarbeid in hun productieketens op te sporen.

Ruben Zandvliet *Het draait om de regels, en die kun je wijzigen*

Zet in op sterke handhaving van het internationale arbeidsrecht

De handelsakkoorden van de Europese Unie bevatten doorgaans lange, alomvattende hoofdstukken over duurzame ontwikkeling en arbeidsrecht. Alles komt aan de orde, van expliciete verwijzingen naar ILO-verdragen tot de ISO-norm voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Op overtreding van de bepalingen staat echter geen sanctie. In het uiterste geval kan een expertpanel aanbevelingen doen. De clausules in de verdragen van de Verenigde Staten zijn minder concreet maar vallen wel onder de normale geschillenbeslechtingprocedures. Dat betekent dat er uiteindelijk economische sancties kunnen worden toegepast.

Tot op heden heeft er één arbitrage plaatsgevonden: in juni 2016 werd bepaald dat Guatemala de verplichting tot het effectief handhaven van het eigen arbeidsrecht niet had overtreden. De zaak werd aangehangig gemaakt door een coalitie van Amerikaanse en Guatemalteekse ngo's. Dat de Verenigde Staten hun petitie overnamen is tamelijk uniek. Interstatelijke procedures zijn schaars. Verreweg de meeste internationaalrechtelijke zaken worden aangespannen door personen of bedrijven. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, dat beide typen zaken behandelt, heeft sinds 1959 vijf uitspraken gedaan in interstatelijke procedures, tegenover bijna 20.000 in individuele klachtprocedures.

De mogelijkheid voor individuen, vakbonden of ngo's om via een klachtrecht arbeidsbepalingen in handelsakkoorden af te dwingen is nooit serieus onderzocht. Directe toegang tot arbitrage voor burgers zou een concrete invulling kunnen zijn van het pleidooi van Ingo Venzke voor minder nadruk op de nationale overheid, elders in dit nummer. Naast verbeterde toegang tot het recht zou daarbij ook nagedacht moeten worden over de gewenste remedie. Onder het verdrag tussen de VS en Guatemala kan maximaal een boete van \$15

miljoen worden opgelegd, te besteden aan de verbetering van (de handhaving van) het arbeidsrecht in het land dat de zaak verliest.

Een vestzak-broekzakconstructie, maar wel gericht op het probleem.

Onder de recentere verdragen van de Verenigde Staten kan schending van de arbeidsbepalingen leiden tot tegenmaatregelen, zoals het verhogen van importtarieven. Dit doet meer pijn, en is dus een sterkere aansporing tot naleving van de arbeidsclausule. Maar het treft ook bonafide bedrijven. Hoewel de inhoud van clausules per verdrag zou moeten verschillen, is het goed om het sanctieregime te harmoniseren. De Europese Unie kan in dit opzicht nog wat leren van de Verenigde Staten. Hierbij verdient het recentere en effectievere model van tegenmaatregelen steun.

Sociaal-democratische politici kunnen het voortouw nemen bij het afstappen van het zwakke model van handhaving dat nu standaard is in EU-verdragen. Economische sancties zijn nodig om arbeidsclausules echt tanden te geven. Daarbij zou wel ruimte moeten bestaan voor maatwerk: wanneer een bedrijf uit een gesanctioneerd land kan aantonen dat arbeidsrechten worden gerespecteerd, moet een uitzondering kunnen worden gemaakt. Daarmee wordt eerlijke concurrentie tussen, maar ook binnen landen bewerkstelligd.

Reguleer niet de import, maar de importeur

Een van de concrete ideeën over economische globalisering in het jongste verkiezingsprogramma van de Partij van de Arbeid is het verbieden van de import en verkoop van producten gemaakt door kinderen. Naast het feit dat dit alleen in Europees verband kan worden gerealiseerd, lijkt dit praktisch onuitvoerbaar en is de juridische houdbaarheid onder het huidige WTO-recht twijfelachtig.¹⁴ Wel haalbaar is het reguleren van importeurs.

Vanaf 2021 zijn Europese bedrijven die zogenoemde conflictmineralen zoals goud

Ruben Zandvliet *Het draait om de regels, en die kun je wijzigen*

importeren verplicht om verantwoording af te leggen over de wijze waarop ze risico's identificeren en aanpakken. Hierbij draait het primair om de vraag of de delving van deze grondstoffen niet heeft bijgedragen aan de financiering van gewapende conflicten. Daarnaast ligt momenteel een PvdA-initiatiefwet voor in de Eerste Kamer waarmee Nederlandse bedrijven een onderzoeksplicht krijgen om kinderarbeid in hun productieketens op te sporen. Het is in Nederland verboden om textiel te laten produceren door kinderen, maar niet om textiel te verkopen die in het buitenland door kinderen is geproduceerd. Het PvdA-wetsvoorstel brengt daar geen verandering in. Om recht te doen aan de werkelijkheid van lange, ingewikkelde toeleveringsketens waarbij bedrijven vaak alleen hun directe toeleverancier kennen, richt wetgeving zich (vooralsnog) op inspanningsverplichtingen en transparantie.

In Genève wordt onderhandeld over een verdrag over de verantwoordelijkheden van bedrijven voor mensenrechten. Wat vindt de PvdA?

Naar het introduceren van extraterritoriale wetgeving door 'thuislanden' van multinationale ondernemingen wordt er in Genève momenteel onderhandeld over een verdrag over de verantwoordelijkheden van bedrijven op het terrein van mensenrechten. Dit is gezinszins een nieuwe discussie. Net als in de periode van de New International Economic Order komt het initiatief van de ontwikkelingslanden, en kan het op weinig enthousiasme rekenen in het Westen. Opmerkelijk, omdat het in-

houdelijk nog verschillende kanten op kan. Wat vindt de PvdA?

Ook binnen andere internationale rechtsgebieden wordt de roep om verplichtingen voor bedrijven steeds luider. Door middel van investeringsbeschermingsovereenkomsten (BIT's) faciliteert de overheid de belangen van Nederlandse investeerders in het buitenland. Investeerders kunnen rekenen op bescherming tegen (indirecte) onteigening, discriminatie en andere vormen van oneerlijke behandeling. Schendingen kunnen worden voorgelegd aan een onafhankelijk tribunaal. Dit mechanisme is de laatste jaren scherp bekritiseerd omdat het buitenlandse investeerders in staat stelt te procederen tegen onder meer restrictief tabaksbeleid, de uitfasering van nucleaire energie en de bail-outs na een financiële crisis. Ook arbeidsrecht is niet immuun voor dergelijke claims. Zo loopt er momenteel een zaak van de Franse multinational Veolia tegen Egypte naar aanleiding van een verhoging van het minimumloon.

Hervorming van het investeringsrecht lijkt onontkoombaar. Eén mogelijkheid is het introduceren van verplichtingen voor investeerders. Omdat het hierbij niet gaat om de regulering van goederen vormt het WTO-recht geen obstakel. In Afrika bestaan al enkele verdragen die investeerders dwingen om arbeidsnormen te respecteren. Doen zij dit niet, dan verliezen zij hun bescherming onder het investeringsverdrag.

Nederland en de Europese Unie zijn tot nu toe niet verder gekomen dan het opnemen van bepalingen over het stimuleren van maatschappelijk verantwoord ondernemen. Naast het reguleren van de importeurs van goederen en diensten is het ook nodig om de verantwoordelijkheden van exporteurs van kapitaal scherper te definiëren in wetgeving of investeringsbeschermingsovereenkomsten. In het reguleren van importeurs en investeerders moet de EU dus nog een stap zetten: inspanningsverplichtingen en transparantie alleen zijn onvoldoende.

Ruben Zandvliet *Het draait om de regels, en die kun je wijzigen*

Noten

- 1 Robert Went, 'Bijsturen kan en gebeurt ook', in: *S&D* 2018/1, p.36.
- 2 Lilianne Ploumen, 'Fair handelsakkoord met VS kent alleen winnaars', *de Volkskrant*, 10 september 2014.
- 3 Sociaal Economische Raad, *TTIP. Transatlantic Trade and Investment Partnership*, Advies 16/04, april 2016; Agnes Jongerius en Gerard Oosterwijk, 'TTIP: vier keer nee, tenzij', in: *S&D* 2015/3, pp. 32-37.
- 4 John Follows, *Antecedents of the International Labour Organization*, Clarendon Press 1951, pp.12-13.
- 5 *Ibid.*, pp. 34, 46; Robert W. Fogel & Stanley L. Engerman, *Time on the cross: The Economics of American Negro Slavery*, W.W. Norton and Company 1974, p.5.
- 6 Karl Polanyi, *The Great Transformation*, Beacon Press 2001, pp.27-28.
- 7 John Ruggie, 'International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order', in *International Organization*, 39, 1982, p.379.
- 8 Dani Rodrik, *The Globalization Paradox*, Oxford University Press 2011 [*De globaliseringsparadox*, AUP 2015], p. 191.
- 9 Jagdish Bhagwati, 'Free Trade, "Fairness" and the New Protectionism: Reflections on an Agenda for the World Trade Organisation', *The Institute of Economic Affairs*, IEA Occasional Papers 96, 1995, p.27.
- 10 Jagdish Bhagwati, *US Trade Policy: The Infatuation with FTAs*, april 1995; doi. [org/10.7916/D8CN7BFM](https://doi.org/10.7916/D8CN7BFM).
- 11 Veel studies die de effectiviteit van arbeidsclausules evalueren kijken echter naar het effect op het land met het laagste beschermingsniveau, en concluderen dat handelsverdragen niet leiden tot verbetering van het nationale arbeidsrecht. Francesco Giu-mello & Gerda van Roozendaal, 'Trade agreements and labour standards clauses: Explaining labour standard developments through a qualitative comparative analysis of US free trade agreements', *Global Social Policy* 17, 2017, pp.38-81.
- 12 Dani Rodrik, 'It's Time to Think for Yourself on Free Trade', *Foreign Policy*, 27 januari 2017.
- 13 Jordi Augustí-Panareda, Franz Ebert & Desirée LeClercq, 'Labour Provisions in Free Trade Agreements: Fostering their Consistency with the ILO Standards System', *Background Paper Social Dimensions of Free Trade Agreements*, International Labour Office, March 2014/5.
- 14 SER, 2016, pp.123-124.

Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd

Het internationaal handels- en investeringsrecht is opzettelijk ontwikkeld op afstand van de politieke strijd: in rechtspraak en in vrijwel geïsoleerde besluitvormingsfora. Het gevolg is dat de politieke keuzes onvoldoende zichtbaar zijn, of zelfs helemaal niet lijken te bestaan. Dat moet en kan anders.

INGO VENZKE

Directeur van het Amsterdam Center for International Law (ACIL), Universiteit van Amsterdam

De economische omstandigheden waaronder mensen wereldwijd leven, worden grotendeels gevormd door het internationaal recht. Dankzij het internationaal recht kan de douane zowel economische migranten als buitenlandse producten buiten de grens houden. Productieketens worden door internationaal recht zodanig opgeknipt dat niet-winstgevend activiteiten aan de periferie blijven terwijl de baten naar het centrum toevloeien. Het is geen toeval dat Duitsland bijna twee keer zoveel verdient met de wederuitvoer van gebrande koffie als heel Afrika verdient met de oogst van koffie. Dat heeft niets te maken met enig 'natuurlijk comparatief voordeel'. Het is eerder het resultaat van een reeks politiek-juridische constructies die bijvoorbeeld producenten buiten Europa beletten de markt van gebrande koffie te betreden.

David Ricardo, grondlegger van het idee van comparatief voordeel, zag al duidelijk dat economische omstandigheden geen natuur-

lijk gegeven zijn, maar voor een groot deel voortkomen uit juridische constructies die de mogelijkheden en beperkingen van economieën vastleggen – en die daarmee de verdeling van macht en welvaart bepalen. Die zienswijze lijkt de afgelopen decennia op de achtergrond te zijn geraakt: het is onvoldoende duidelijk dat economische omstandigheden het resultaat zijn van politieke keuzes die zijn vastgelegd in juridische constructies. In dit artikel richt ik mij op de totstandkoming van zulke juridische constructies – het internationaal handels- en investeringsrecht – en hoe deze ertoe bijdragen dat economische omstandigheden worden gezien als natuurlijk, in plaats van als het gevolg van politieke keuzes.

Het herwinnen van het besef dat de economische productie- en distributie-omstandigheden een politiek karakter hebben, is om diverse redenen belangrijk. Allereerst omdat het de eerste stap is in elk streven naar rechtvaardigheid.¹ Je kunt nu eenmaal alleen bestaande

Ingo Venzke *Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd*

praktijken bekritisieren – en eventueel veranderen – als er alternatieven bestaan en niet als ze het resultaat zijn van onveranderbare natuurwetten. Daarnaast is het begrip van het politieke karakter belangrijk als antwoord op het opkomend populisme ter rechterzijde. Populisme maakt gebruik van de breed gedeelde opvatting dat de bevolking als geheel niet langer de regie heeft over haar levensomstandigheden. Populisten beloven het volk (weer) voorop te stellen, en pretenderen te weten wat het volk – ten onrechte opgevat als enkelvoudig – werkelijk wil. Naast nationalisme en anti-elitisme is het gevoel van vervreemding een voedingsbodem van populisme.

Ook als we weer een beter begrip krijgen van de politieke achtergrond van de economische omstandigheden waarin we leven, blijft het uiteraard de vraag hoe we die omstandigheden kunnen veranderen. Een politiek begrip van die omstandigheden verzet zich tegen het idee dat ze natuurlijk, of vanzelfsprekend zijn, maar niet per se tegen het idee dat een machtige elite deze omstandigheden in haar greep houdt en dat deze elite belangen heeft die op gespannen voet staan met die van de massa. Daarom is het ook van belang mogelijkheden voor verandering te onderzoeken, en daarbij de nationalistische reflex van het populisme te weerstaan en met internationale of grensoverschrijdende alternatieven te komen.

In deze bijdrage doe ik een stapje terug en stel ik de vraag waarom, met het oog op het internationaal handels- en investeringsrecht, een dergelijk politiek begrip van economische omstandigheden niet volkomen evident is. Voor de duidelijkheid: het begrip 'politiek' ontleent zijn betekenis hier vooral aan de tegenstelling met het natuurlijke, tegengesteld aan het idee dat alle 'zinloze ellende [als] onveranderlijke natuurkracht ... buiten de macht van de mens ligt'.²

In deze dynamiek spelen allerlei factoren een rol, die vaak met elkaar verknoopt zijn en bij verschillende groepen mensen ook weer anders werken. Zo is het duidelijk dat wie tot

het groepje machtigen behoort, geneigd is te denken dat hij de wereld waarin hij leeft zelf vorm kan geven, wat niet geldt voor de grote massa.³ Daarnaast blijken mensen over het algemeen een sterke neiging te hebben in een rechtvaardige wereld te willen leven. Daarom willen ze datgene wat misschien onrechtvaardig lijkt, verklaren en, tja, zelfs *rechtvaardigen*. Denk bijvoorbeeld aan de zakenvrouw die relatief makkelijk over een dakloze heen stapt die bij haar voor de deur ligt te slapen, als zij denkt dat die dakloze wel kansen heeft gehad in het leven, maar deze gewoon niet heeft benut.

Verklaringen vinden voor schijnbaar onrechtvaardige zaken is niet hetzelfde als denken dat omstandigheden natuurlijk zijn. Wel staat het de gedachte in de weg dat die voorwaarden anders kunnen en zouden moeten zijn. En dat ondersteunt een *apolitiek* begrip van economische omstandigheden. Politiek impliceert tenslotte een keuze tussen alternatieven.⁴

Politiek op afstand gezet in handels- en investeringsrecht

Bij de manier waarop het internationaal handels- en investeringsrecht tot stand komt, vallen drie zaken op. Ten eerste het institutionele isolement: het recht komt vaak tot stand op grote afstand van de politiek. Ten tweede de afhankelijkheid van rechtspraak. En ten derde het grote belang dat wordt toegekend aan economische overwegingen.

Het internationale recht komt vaak tot stand op grote afstand van de politiek

Om te beginnen met het eerste punt: handels- en investeringsverdragen worden over het al-

Ingo Venzke *Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd*

gemeen niet onderhandeld door ministeries van buitenlandse zaken, maar door gespecialiseerde ministeries voor handel en economie. Om die reden is er sprake van een versnippering en specialisatie naar sectoren. Dat is overigens een ontwikkeling die teruggaat naar de beginperiode van internationale samenwerking.⁵ Door het toenemend belang van het internationaal recht is die versnippering echter een groter probleem geworden.

Binnen landen bestaan zulke tendensen ook – specialisatie en institutioneel isolement – maar kunnen ze tot op zekere hoogte worden gestuurd door inclusievere instituties zoals het kabinet of parlement. Op internationaal niveau daarentegen bestaan er nauwelijks mogelijkheden om belangenbehartigers uit verschillende sectoren op min of meer gelijke voet met elkaar in contact te brengen – zoals handelsvertegenwoordigers met arbeids- of milieubelangenbehartigers. Kortom, zowel het handels- als investeringsrecht is door specialisatie en versnippering op grote afstand komen te staan van instituties met een meer expliciet politiek karakter.

Het had ook anders kunnen lopen: na de Tweede Wereldoorlog ontstond kortstondig de mogelijkheid om institutionele structuren op te zetten waarin de totstandkoming van het handels- en investeringsrecht nauwer verbonden zou zijn met inclusieve politieke processen, namelijk binnen de Internationale Handelsorganisatie (ITO). Weliswaar was de ITO primair gericht op handelskwesties, ze was tegelijk op allerlei manieren verbonden met andere politieke kwesties, vooral vraagstukken met betrekking tot arbeid en economische ontwikkeling. Het liep anders. De ITO werd nooit werkelijkheid. In plaats daarvan werd de Wereldovereenkomst voor Tarieven en Handel (GATT) voorlopig toegepast. Zonder de ITO als institutionele basis ontwikkelde de GATT zich als een nogal geïsoleerd regime. Het investeringsrecht ontwikkelde zich in de arbitragepraktijk daarnaast op nog meer afstand van internationale politieke processen; eerst via

zogeheten geïnternationaliseerde overeenkomsten en later via bilaterale investeringsverdragen (ook wel investeringsbeschermingsovereenkomsten, BIT's).⁶

Het tweede kenmerk van de totstandkoming van het handels- en investeringsrecht is dat dit recht grotendeels werd ontwikkeld in de rechtspraak. Zowel het handels- als investeringsrecht is in de jaren na de teloorgang van de ITO in internationale rechtspraak verder ontwikkeld. Die rechtspraak zette zich bewust af tegen de politiek. Tegenover het vermeende rommelige en emotionele karakter van het politieke debat plaatsten rechters en arbiters de kalme rationaliteit van het recht.⁷

De Texaco-zaak, waarover in 1975 en 1977 juridisch werd beslist, biedt hiervan een goede illustratie. De zaak ging over een overeenkomst tussen Libië en twee eisers, *Texaco Overseas Petroleum Company* en *California Asiatic Oil Company*. Inzet van het geschil was of het internationaal recht Libië verbood om rechten en bezittingen van buitenlandse ondernemingen te nationaliseren. Die kwestie was ook in de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties een prominent onderwerp van politiek debat. In die debatten was ook het argument naar voren gebracht dat het internationaal recht niet van toepassing was op nationaliseringsvraagstukken. De arbiter die besliste over de Texaco-zaak nam in zijn uitspraak echter openlijk afstand van dat politieke debat. Het argument dat het internationaal recht niet van toepassing was op nationaliseringsvraagstukken kon het arbitragetribunaal niet in overweging nemen. Het tribunaal had de 'plicht om het recht toe te passen zoals het dit aantreft, en niet om het te maken'.⁸ In zijn uitspraak beriep de arbiter zich echter wel herhaaldelijk op eerdere uitspraken waarin het recht aangaande dat vraagstuk was gevormd.⁹ Terwijl het politieke debat een open karakter had waarin verschillende alternatieven tegenover elkaar gesteld werden, kaptten de gerechtelijke beslissingen de discussie af. Daarmee belemmerden de rechterlijke uitspraken het politiek conflict en zet-

Ingo Venzke *Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd*

ten ze een streep door andere mogelijkheden.

Op het terrein van het handelsrecht gebeurde iets soortgelijks: in 1990 oordeelde een GATT-panel dat een verdragsluitende partij niet eenzijdig de toegang tot de markt voor producten kon beperken door te eisen dat importeurs aan bepaalde milieunormen zouden moeten voldoen.¹⁰ De kwestie betrof een door de Verenigde Staten genomen maatregel die importeurs gebod dat bij het vissen op tonijn bepaalde technieken moesten worden gebruikt die relatief onschadelijk waren voor dolfinen. Als deze maatregel werd toegestaan, zou de hele multilaterale handelsregelgeving gevaar lopen, aldus het panel. Werd een dergelijke maatregel juridisch mogelijk, dan zouden de verdragsluitende partijen daarover een overeenkomst moeten aangaan.

Die redenering wordt in meer algemene zin toegepast op sociale herverdelingsvraagstukken: het handelsrecht gaat alleen over liberalisering en het vergroten van de totale welvaart – hoe die welvaart vervolgens intern wordt verdeeld, wordt overgelaten aan elke staat die partij is. Voor de inrichting van het investeringsrecht neemt de rechtspraak dezelfde houding aan. De rechtspraak stelt zich slechts bezig te houden met de technische aspecten bij het nastreven van onomstreden doelen. Telkens als er tussen verschillende doelen, of over hoe je die kunt bereiken, spanningen ontstaan, worden ze aan het politieke proces overgedragen. Dat is in principe logisch en verstandig, maar het negeert de keuzeafwegingen die rechtsprekende instanties nog steeds maken bij de interpretatie van het recht.

Het handelsrecht gaat alleen over liberalisering en het vergroten van de totale welvaart

Door zich te distantiëren van het politieke domein, is de rechtsprekende praktijk in zowel het handels- als investeringsrecht gevallen voor de charme van zijn eigen precedënten. Door een te sterk vertrouwen op uitspraken uit het verleden – ook al worden die nogal eens verdraaid – worden nieuwe uitspraken gepresenteerd als simpele uitvoering van wat al eerder is besloten. De politieke keuzes in rechterlijke beslissingen verdwijnen zo uit het zicht.

De derde dynamiek die naast institutionele isolering en de afhankelijkheid van rechtspraak van belang is, is de dominantie van de economische logica bij de ontwikkeling van het internationale handels- en investeringsrecht. De overheersende gedachte is dat liberalisering van de handel de totale welvaart verhoogt en dat bescherming van investeringen de economische ontwikkeling van het gastland steunt. Daardoor lijkt zowel handelsliberalisering als investeringsbescherming voor (ontwikkelings)gastlanden een kwestie van welbegrepen eigenbelang.

Die dwingende economische logica kwam al in de jaren zestig naar voren. Destijds kwam de zienswijze op dat contracten tussen gastlanden en buitenlandse ondernemingen gezien konden worden als *economische ontwikkelingsovereenkomsten*. Deze opvatting heeft een fundamentele rol gespeeld in het ogenschijnlijk verdwijnen van conflicten binnen de arbitragepraktijk. Het lastig grijpbare begrip *investeringen* speelde een soortgelijke rol. Het begrip *investering* suggereert namelijk en anders dan bij het slechts beschermen van *eigendom*, dat er sprake is van iets wat intrinsiek goed is.¹¹

De uitspraak in de Texaco-zaak ondersteunt net als andere uitspraken internationale bescherming en stabilisering van concessieovereenkomsten onder verwijzing naar het primaat van de economische groei – de juridische bescherming is pure noodzaak, een voorwaarde voor economische ontwikkeling juist voor degenen die dat het hardst nodig hebben. De Texaco-zaak citeert in dit verband de Sapphire-zaak.¹² Economische ontwikkelingsovereen-

Ingo Venzke *Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd*

komsten 'brengen ontwikkelingslanden investeringen en technische ondersteuning, in het bijzonder op het gebied van onderzoek en bij de exploitatie van minerale hulpbronnen [...] Zij zijn daardoor van wezenlijk belang bij de ontwikkeling van het land waarin zij worden uitgevoerd.'¹³

Het gevolg is dat de internationale juridische bescherming van buitenlandse investeringen wordt gezien als 'in het belang van beide partijen' (ibid.). De vooraanstaande academicus en juridisch beroepsbeoefenaar Prosper Weil vat het aldus samen: 'Uiteindelijk bestaat er geen belangenconflict tussen het gastland en de buitenlandse investeerder.'¹⁴ En waar geen conflict is, is het ook niet nodig om partij te kiezen – en evenmin is er gelegenheid om tot een politiek begrip van economische omstandigheden te komen.

Een blik terug op het verleden om naar de toekomst te kijken

Een historische terugblik is een van de manieren om een kritisch geluid te formuleren tegen de apolitieke schijn van door het recht gevormde economische omstandigheden – niet om de geschiedenis te zien als voorloper van het heden, maar als contextualisering van het verleden. Deze terugblik legt de nadruk op eerdere controversen en op de mogelijkheid van een andere ontwikkeling die sindsdien uit het zicht is verdwenen.¹⁵ Ik bespreek hier twee van die controversen: de discussie rond de Internationale Handelsorganisatie in de jaren veertig en de discussie rond de Nieuwe internationale economische orde (NIEO) in de jaren zestig en zeventig.

Terwijl de geallieerden in 1944 in Bretton Woods bijeenkwamen om de financiële betrekkingen tussen landen te regelen via de oprichting van de Wereldbank en het Internationaal Monetair Fonds (IMF), volgde de ontwikkeling van het handels- en investeringsrecht een ander traject: via het zogeheten World Trade Charter (Handvest

van de Wereldhandel) en de Internationale Handelsorganisatie (ITO). De eerste voorstellen in deze richting kwamen van het Amerikaans Congreslid Cordell Hull en president Woodrow Wilson. Hull riep al in 1916 op tot een 'permanent internationaal handelscongres', terwijl Wilson pleitte voor 'het afschaffen [...] van alle economische belemmeringen en de instelling van gelijke handelsvoorwaarden'. Uiteindelijk verdween de sturing van handel en investeringen in Bretton Woods naar de achtergrond, vooral vanwege sluimerende meningsverschillen over Britse handelsvoordelen voor Gemenebestlanden.¹⁶

Na de oorlog schaarde de Verenigde Staten en Groot-Brittannië zich nogmaals achter de oprichting van een internationale handelsorganisatie, en in februari 1946 stelde de Economische en Sociale Raad van de VN (ECOSOC) een commissie van achttien landen in ter voorbereiding van de Internationale conferentie over handel en werkgelegenheid. De conferentie vond plaats in 1948 in Havana in aanwezigheid van 56 regeringsvertegenwoordigers; 53 van hen ondertekenden op 24 maart de slotakte.

William Clayton, voormalig Amerikaans staatssecretaris van Economische Zaken, stelde: 'Dit zou weleens de grootste stap in de geschiedenis kunnen zijn naar orde en gerechtigheid in de economische betrekkingen tussen de leden van de wereldgemeenschap en naar een grote uitbreiding van de wereldwijde productie, distributie en consumptie van goederen.'¹⁷ Toen president Truman het Handvest van Havana voorlegde aan het Congres, noemde hij het handvest 'een integraal onderdeel van het grotere programma voor internationale economische wederopbouw en ontwikkeling' en 'een essentiële stap in ons buitenlands beleid'. De oprichting van een internationale handelsorganisatie werd kennelijk als noodzaak gevoeld. Clair Wilcox, hoofd van de Amerikaanse delegatie in Havana, waagde zich aan een voorspelling ten aanzien van dit onbekende terrein van internationaal economisch recht

Ingo Venzke *Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd*

zonder het Handvest van de Internationale Handelsorganisatie (ITO):

‘De toekomst van de Wereldovereenkomst [voor Tarieven en Handel, GATT] hangt af van het lot van het Handvest. Het is voorlopig van toepassing, niet definitief, en kan op korte termijn worden opgezegd. Als de Verenigde Staten afstand zouden doen van het Handvest, zouden veel van de verdragsluitende partijen zich kunnen terugtrekken uit de Overeenkomst. Als dit gebeurt, zouden invoertarieven stijgen, quotasystemen en deviezencontroles gehandhaafd en versterkt worden, zou bila-

teralisme blijven bestaan en discriminatie versterkt worden. In vrijwel elk land buiten de Verenigde Staten zou een gedetailleerde administratieve regulering van de uitvoer en invoer geen uitzondering zijn maar de regel worden. Onder deze omstandigheden zouden de Bank [Wereldbank] en het Fonds [IMF] vanzelf zinloos zijn; de verplichtingen die voor de landen die deelnemen aan het Europese herstelplan voortvloeien, zouden worden tenietgedaan; alle inspanningen om een vrijer handelssysteem te herstellen zouden mislukken.’¹⁸



Addis Ababa, Ethiopië – Vrouwen scheiden de slechte koffiebonen van de goede. Heel Afrika verdient \$2,4 miljard per jaar aan de koffieoogst, terwijl alleen Duitsland al ongeveer \$3,8 miljard aan de wederuitvoer van koffie verdient.

Ingo Venzke *Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd*

We kunnen niet met zekerheid zeggen welk verschil de handelsorganisatie zou hebben gemaakt. Wel zijn enkele punten vermeldenswaardig. Ten eerste legt het World Trade Charter meteen de nadruk op 'voorwaarden voor stabiliteit en welzijn die nodig zijn voor vreedzame en vriendschappelijke betrekkingen tussen naties'. Artikel 1 noemt als overkoepelende ambitie het 'bereiken van hogere levensstandaarden, volledige werkgelegenheid en de voorwaarden voor economische en sociale vooruitgang en ontwikkeling, als bedoeld in artikel 55 van [het Handvest van de Verenigde Naties]'. Het ITO Handvest erkent verder dat alle leden 'een gemeenschappelijk belang hebben om eerlijke arbeidsvoorwaarden te bereiken en te behouden' (art. 7) en eist dat geschillen in dit verband worden behandeld in samenwerking met de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO).

Ten tweede bevat het Handvest een gedetailleerd kader voor de administratie van primaire grondstoffen – cruciaal als je bedenkt dat de overheidsbegroting van sommige ontwikkelingslanden grotendeels afhankelijk is van de prijs van een klein aantal landbouwgoederen. Het Handvest erkent dat sterke aanbod-, vraag-, voorraad- en uiteindelijk ook prijsschommelingen in het verleden ernstige negatieve gevolgen hebben gehad voor zowel producenten als consumenten (art. 55). Als er een internationale administratie voor grondstoffen was gekomen, zou dit later belangrijke gevolgen hebben gehad, bijvoorbeeld door de schulden crisis van de ontwikkelingslanden af te zwakken; door die crisis hadden deze landen geen goed antwoord op de economische maatregelen die de Verenigde Staten en de Wereldbank vanaf de jaren tachtig oplegden.

Ten derde moesten er voor de internationale rechtsbescherming van buitenlandse investeringen in de jaren negentig diverse eindjes aan elkaar geknoopt worden om de ontstane praktijk van geschillenbeslechting (ISDS) tussen investeerders en staten te bestendigen.

Geschilbeslechting kreeg een heel andere invulling bij het World Trade Charter dat de rechten van gastlanden en niet van buitenlandse investeerders beschrijft (art. 12(1)(c)). Voor gastlanden is het zwaarste vereiste om 'voldoende zekerheid te bieden voor bestaande en toekomstige investeringen' (art. 12(1)(a)(i)). Het Handvest bevatte niet eens een duidelijk verbod op discriminatie, noch tussen investeringen vanuit verschillende landen, noch tussen buitenlandse en binnenlandse investeringen. Het eiste slechts dat lidstaten rekening hielden met de 'wenselijkheid om discriminatie te vermijden' (art. 12, lid 2). Bilaterale investeringsverdragen konden worden gesloten als beperking op de rechten van gastlanden (art. 12(1)(d)).

Als de Internationale Handelsorganisatie er wel was gekomen, had de globalisering dan ook op zo'n grote schaal verwoestingen aangericht?

Je kunt je makkelijk laten meeslepen door de beloftes van het Handvest en je overgeven aan wensdenken: stel nu dat het Handvest van de Wereldhandel in werking was getreden, dan had globalisering niet op zo'n grote schaal verwoestingen aangericht.¹⁹ Die gedachte is wat kort door de bocht, maar het ITO-programma laat wel verschillende mogelijkheden zien. Ook laat het een andere institutionele regelgeving zien waarin handel en investeringen dichter bij de Verenigde Naties en bij het politieke proces zouden zijn gebleven.

Realisering van het Handvest was daarnaast een reële mogelijkheid. Er was momen-

Ingo Venzke *Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd*

tum en steun voor en het project stond op de rails. Er was in Havana al een interim-commissie voor de internationale handelsorganisatie aangesteld gericht op de verwezenlijking van de doelstellingen en oprichting van de ITO. Maar toen vertrokken de twee ijverigste aanhangers, Wilcox en Clayton, uit de Amerikaanse regering, en pas in april 1949 diende Truman het voorstel in bij het Congres. Hoe langer het ratificatieproces werd uitgesteld, hoe kleiner de kans dat het Handvest ook werd goedgekeurd. Het Congres hield zich steeds meer bezig met het Noord-Atlantisch Verdrag (NAVO) en het zwaartepunt van het buitenlands economisch beleid verschoof richting de Economic Cooperation Administration, dat was opgericht ter uitvoering van het Marshall-plan. Het Amerikaanse Congres heeft het Handvest nimmer geratificeerd, evenmin als andere landen die in de startblokken stonden.

Al een paar jaar na de mislukte ITO kwam er een nieuwe poging om de internationale economische orde invulling te geven. Een groot aantal pas onafhankelijke en niet-gebonden landen liet zijn stem steeds luider horen bij de VN. Dat resulteerde onder meer in de resolutie over de permanente soevereiniteit over natuurlijke hulpbronnen in 1962 (PSNR, 1962).²⁰ Datzelfde jaar werd ondanks protest van westerse landen een resolutie aangenomen voor de oprichting van de conferentie van de Verenigde Naties voor handel en ontwikkeling (UNCTAD).²¹ Tijdens de eerste UNCTAD-bijeenkomst in 1964 in Genève werd met een opmerkelijk gevoel van eenheid de G77 – de groep van ontwikkelingslanden – opgericht, tot verrassing van de meeste westerse diplomaten.²² In het Handvest van Algiers uit 1967 stelde de G77 de scheve wereldwijde economische verhoudingen aan de kaak en eiste op scherpe toon verandering.

In de aanloop naar een Nieuwe internationale economische orde (NIEO) wierpen de ontwikkelingslanden vier punten op.²³ Ten eerste moesten landen de rechten en bezittin-

gen van buitenlandse ondernemingen, vooral met betrekking tot natuurlijke hulpbronnen, kunnen nationaliseren. Ten tweede moest er een fundamentele hervorming van het handelssysteem komen om eerlijke en stabiele grondstoffenprijzen, eerlijke handelsvoorwaarden en niet-wederkerige handelspreferenties mogelijk te maken. Het derde punt betrof nieuwe financieringsvormen en het vierde, alweer bijna vergeten, het opleggen van bindende verplichtingen aan ondernemingen en de vrij goed ontwikkelde gedragscode van de Verenigde Naties voor internationale ondernemingen.²⁴

De druk om deze veranderingen te realiseren bereikte een hoogtepunt rond 1974, toen tijdens de zesde buitengewone zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) de Verklaring tot oprichting van een nieuwe Internationale Economische Orde en het Actieprogramma zonder stemming werden aangenomen.²⁵ De Algerijnse president Boumédiène nam als eerste spreker het woord met een toon vol urgentie en ernst:

‘In de ogen van het overgrote deel van de mensheid is dit een (economische) orde die net zo onrechtvaardig en achterhaald is als de koloniale orde waaraan hij zijn oorsprong en bestaan te danken heeft. Voor zover deze economische orde wordt voortgezet en versterkt, en daarom gedijt dankzij een proces dat de armen voortdurend armer en de rijken rijker maakt, vormt hij het grootste obstakel voor enige hoop op ontwikkeling en vooruitgang voor alle landen in de Derde Wereld.’²⁶

Het Handvest van de economische rechten en plichten van staten (CERDS) werd tijdens de reguliere VN-vergadering aangenomen, met 120 tegen 6 stemmen en 10 onthoudingen.²⁷ Volgens de Chinese afgevaardigde droeg het CERDS bij aan een ‘onbedwingbare historische trend’. Daar liet hij wel op volgen:

Ingo Venzke *Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd*

'De ervaring leert dat het Handvest [...] nog steeds slechts een papieren tijger zal zijn. Er zal een niet-aflatende strijd moeten worden gevoerd voordat de juiste bepalingen in de praktijk kunnen worden vertaald.'²⁸

Op dit punt maakt het gevoel van mogelijkheden plaats voor een ontzuenderende analyse. Terwijl de ITO gewoon nooit in werking trad, leken het CERDS en de NIEO steeds minder relevant te worden, totdat in de geschiedenis van het internationaal economisch recht hoogstens hun onvermijdelijke mislukking zou worden vermeld.

Dat gebrekkige succes kent vele redenen. De weerstand van ontwikkelingslanden tegen het beschermen van buitenlandse investeringen werd ingehaald door de praktijk van investeringsovereenkomsten en ontwikkelingen in de arbitragepraktijk. En meer in het algemeen werden de standpunten van ontwikkelingslanden ingehaald door een specifieke neoliberale manier van denken over economische ontwikkeling.²⁹ In 1974 was het nog immer een afgevaardigde uit een westers land, Canada, die deze manier van denken het krachtigst formuleerde:

'De reden waarom mijn delegatie zo veel belang hecht aan [internationale rechtsbescherming van buitenlandse investeringen] is dat, als wij een rechtvaardige verdeling van alle rijkdom in de wereld willen bereiken en behouden zoals dit Handvest wil bevorderen, er een aanmerkelijke private kapitaalstroom van ontwikkelde naar ontwikkelingslanden nodig zal zijn in de vorm van investeringen. Dit kapitaalverkeer zal uitsluitend plaatsvinden in omstandigheden die ten minste een zekere mate van veiligheid bieden - en die kunnen onmogelijk bestaan als de rechtsstaat wordt afgewezen.'³⁰

Met de veranderende opvatting over economische ontwikkeling won dit discours aan ge-

wicht en kreeg het steeds meer steun. Aron Broches, de Nederlandse medegrondlegger (en vicepresident) van de Wereldbank en eerste secretaris-generaal van het in 1965 opgerichte Internationaal Centrum voor beslechting van investeringsgeschillen (ICSID), voerde langs deze lijn campagne voor ICSID. In zijn lezingen in Den Haag van 1972 zei hij:

'Het lijkt geen twijfel dat angst voor politieke risico's een afschrikwekkend effect heeft op de stroom buitenlands privaat kapitaal naar ontwikkelingslanden. De Wereldbank heeft het daarom gepast geacht om te onderzoeken of ze een bijdrage kon leveren aan een beter investeringsklimaat.'³¹

En het beste antwoord op politieke risico's was bilaterale investeringsverdragen sluiten om 'ervoor te zorgen dat arbitrageovereenkomsten die vrijwillig worden aangegaan ten uitvoer worden gelegd'.³² Uiteraard gold dat wat buitenlandse investeerders als politiek risico zagen, ontwikkelingslanden zagen als uitdrukking van economische soevereiniteit of gewoon als normale politiek.

Alternatieve praktijken

Ook al zijn de ITO en NIEO als ambitieuze projecten in de kern mislukt, ze hebben toch sporen nagelaten in het recht en in het bredere discours. Die sporen verdienen aandacht, ook al druist dit in tegen het dominante idee van de ITO en NIEO als flop.³³ Bovendien gaat er ook nu nog een normatieve zeggingskracht uit van de discussie rond beide projecten, juist omdat er meer uit te halen was geweest. Zij leven voort, zoals Theodor W. Adorno het meer in het algemeen met betrekking tot de filosofie verwoordde, 'omdat het moment om [ze] uit te voeren gemist werd'.³⁴

Specifieker zijn er alternatieven aan te wijzen voor de inrichting van internationale economische productie- en distributieverhoudingen.³⁵ Het brede verhaal van mislukking moet

Ingo Venzke *Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd*

het zicht niet ontnemen op de lichtpuntjes in de debatten of de alternatieve praktijkvoorbeelden die er wel degelijk waren en zijn. Net als kritische historische verhalen kunnen zulke reële alternatieven van groot belang zijn om een beter politiek begrip te verkrijgen van de economische omstandigheden van productie en distributie, omdat ze laten zien wat er mogelijk is.³⁶ En waar een weg is, is misschien ook een wil.

Meer oog krijgen voor die vervaagde sporen is een langzaam proces van (her)ontdekking waar nog veel werk voor nodig is.³⁷ Het is bijvoorbeeld duidelijk dat de nieuwe economische orde de aanloop vormde voor een nieuw hoofdstuk binnen de GATT over 'handel en ontwikkeling'. Dit hoofdstuk bleef ongetwijfeld ver achter bij de ambitie van ontwikkelingslanden, maar heeft toch de basis gelegd voor niet-wederkerige voorkeursbehandeling. Belangrijkere alternatieven zijn te vinden in andere domeinen van het internationaal recht. Het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (UNCLOS) bevat bijvoorbeeld opmerkelijke bepalingen over overdracht van technologie en 'de billijke verdeling van financiële en andere economische voordelen, verkregen uit werkzaamheden in het Gebied'.³⁸

Verdelingseffecten

In de jaren zestig vroeg onder anderen Raúl Prebisch aandacht voor de verslechterende handelsvoorwaarden voor ontwikkelingslanden en de enorme nadelen van een mondiale arbeidsverdeling, waardoor veel toegevoegde waarde in de productieketen achterbleef in het industriële Noorden ten koste van het grondstoffen-producerende Zuiden.³⁹ Dit probleem speelt ook nu nog sterk, zoals bleek uit het voorbeeld aan het begin van dit artikel: heel Afrika verdient \$2,4 miljard per jaar aan de koffieoogst, terwijl alleen Duitsland al ongeveer \$3,8 miljard aan de wederuitvoer van koffie verdient.⁴⁰ Bij chocolade speelt een ver-

gelijkbare dynamiek: in tegenstelling tot de productie van cacao bonen leveren steeds luxueuzere chocolade-artikelen forse winsten op. Een hoge invoerheffing op verwerkte cacao schermt de Europese markt af en verspert cacao-producerende landen de weg naar het lucratievere deel van de productieketen.⁴¹ En ook de arbeidsomstandigheden zijn sterk afhankelijk van de plek in de keten. Dit verhaal gaat op voor veel meer producten.

Met zijn internationale focus richtte de NIEO zich op precies deze winst- en welvaartsverdeling *tussen* en niet binnen landen. Dit aspect bood een valide punt van kritiek voor het Noorden: ontwikkelde landen konden de aanspraken van het Zuiden afdoen met het argument dat ze niet de zakken van corrupte dictators en elites wilden spekken. Dat laat trouwens onverlet dat dit maar al te vaak gebeurde als het nodig was om de aanvoer van essentiële hulpbronnen als olie veilig te stellen of als het bijdroeg aan de strijd tegen ideologische vijanden tijdens de Koude Oorlog.

Wat de *nationale* verdeling van de winst betreft, luidt de mantra van het handels- en investeringsrecht dat men dit graag aan de verdragsluitende partijen – dat wil zeggen de binnenlandse politiek – overlaat. Het is inderdaad logisch om herverdelingsvraagstukken over te laten aan binnenlandse politieke organisaties die in principe het beste zijn ingericht op die besluitvorming. Toch zijn daar minstens drie bezwaren tegen in te brengen. Ten eerste heeft handelsliberalisering grote gevolgen voor de verdeling van welvaart. Voor een land als de Verenigde Staten schat Dani Rodrik dat elke dollar aan extra efficiëntie dankzij handelsliberalisering leidt tot een herverdeling van wel \$50 tussen verschillende groepen.⁴²

Ten tweede, de voordelen van vrijhandel worden doorgaans nauwelijks herverdeeld door politiek beleid achteraf, zodat ze ten goede zouden komen aan iedereen. Twee basisvoorwaarden voor zulke herverdeling achteraf – die helaas vaak ontbreken – zijn vrij sterke binnenlandse instituties en een robuust open-

Ingo Venzke *Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd*

baar besluitvormingsproces dat zich niet gemakkelijk aan banden laat leggen door een machtige elite. De belofte dat efficiencyvoordelen in ieders voordeel uitpakken klinkt dan ook nogal hol.

Het handels- en investeringsrecht staat een nationaal herverdelingsbeleid vaak in de weg

Een derde, niet onbelangrijk bezwaar is dat het handels- en investeringsrecht zelf herverdelingsbeleid in de weg staat, zelfs als overheden hiertoe bereid en in staat zouden zijn. Bijvoorbeeld: een overheid die middels subsidies een winstgevende sector wil opbouwen vindt daarbij handelsrecht op haar weg; investeringsverdragen maken het vaak onmogelijk restricties op te leggen voor kapitaalstromen die de economische ontwikkeling van een gastland zouden kunnen steunen. Ook botsen lokale inhoudelijke eisen die de binnenlandse productie kunnen stimuleren nog weleens met internationale economische wetgeving. Op die manier veegt het handels- en investeringsrecht belangrijke beleidsinstrumenten die de slachtoffers van handelsliberalisering zouden kunnen helpen van tafel.

Politisering in de praktijk?

Het idee dat iedereen baat heeft bij het internationaal handels- en investeringsrecht en dat het bijdraagt aan economische ontwikkeling, terwijl het sociale rechtvaardigheidsvraagstukken overlaat aan nationale regeringen, roept grote vraagtekens op. Naast de enorme verdelingseffecten en het feit dat herverdeling

door beleid nauwelijks voorkomt, geldt dat als regeringen er al iets aan willen doen, het internationaal economisch recht hun speelruimte aanmerkelijk beperkt. Niettemin blijft zowel in de juridische praktijk als op het toneel van politieke wetgeving de goed ingestudeerde mantra van een win-winsituatie klinken. Critici van de globalisering en bijvoorbeeld het linkse World Social Forum laten al langer een ander geluid horen. Toch komt harde en invloedrijke kritiek op deze wetgeving, in ieder geval in het Westen, vooral van rechts-populistische zijde.

Wat is de beste reactie op zulk populisme? Laat zien dat de populistische nostalgie ongegrond is en een nationalistische reflex ongewenst is. Erken daarnaast wat inderdaad niet werkt. Laat het discours los dat handelsliberalisering en de bescherming van buitenlandse investeerders in ieders welbegrepen eigenbelang zijn. Dit beleid kent nu eenmaal winnaars en verliezers. Elk politiek project dat een traditie van grensoverschrijdende solidariteit in ere wil houden, kijkt ook over de grens om de (potentiële) verliezers een hand toe te steken.

Dat geldt bijvoorbeeld voor de kinderen die in mijnen grondstoffen delven voor smartphones of die koffiebonen oogsten voor de export. Het betreft hier geen vorm van solidariteit met mensen met wie wij in Europa geen contact hebben – dat contact is er dagelijks al op talloze manieren, vanaf het moment dat de wekker van onze smartphone afgaat, we een overhemd uit Bangladesh aantrekken en onze eerste slok koffie nemen. Die dingen gebeuren allemaal louter en alleen omdat wij al afhankelijk zijn van anderen elders.

Dit soort solidariteit verdwijnt als herverdelingsvraagstukken pas op de agenda komen als de internationale deals al gesloten zijn. Herverdelingsvraagstukken moeten deel zijn van de onderhandeling om het politieke menings- en besluitvormingsproces van de verdragsluitende staten te informeren. Mogelijk kan de institutionele inrichting van de Internationale Arbeidsorganisatie ter

Ingo Venzke *Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd*

inspiratie dienen als alternatief praktijkvoorbeeld. Met haar tripartiete besluitvormingsmechanisme geeft de IAO een stem aan vertegenwoordigers van regeringen, werkgevers en werknemers. Als ook werkgevers en werknemers aan de onderhandelingstafel van internationale economische verdragen aan-

schuiven, zouden er waarschijnlijk heel andere belangenafwegingen gemaakt worden en zouden de scheidslijnen tussen arbeid en kapitaal minstens even sterk zijn als tussen verschillende landen.

Vertaling uit het Engels door Asaf Lahat.

Noten

1 Forst, R., *Gerechtigkeit nach Marx*, in: *Normativität und Macht*, Suhrkamp, Berlin 2005, pp.171-185, p.183.
 2 Horkheimer, M., *Traditional and Critical Theory*, in: *Critical Theory: Selected Essays*, Continuum, New York 2002, 188-232, p.204.
 3 Marks, S., 'False Contingency', *Current Legal Problems*, 62, 2009, p.14.
 4 Mouffe, C., *Agonistics: Thinking the World Politically*, Verso, London: 2013.
 5 Bernstorff, J. von, 'Authority Monism in International Organisations: A Historical Sketch', in: J. Mendes & I. Venzke (red.), *Allocating Authority*, Hart, Oxford, pp.99-114.
 6 Venzke, I., 'An Extended Critique of International Investment Arbitration', in: L. Gradoni & H. Ruiz-Fabri (red.), *Debacles: Illusions and Failures in the History of International Adjudication*, Oxford University Press, Oxford 2018, in verschijning.
 7 Kennedy, D., *A Critique of Adjudication (fin de siècle)*, Harvard University Press, Cambridge Mass. 1997; Norton, P.M., 'The Law of the Future or a Law of the Past? Modern Tribunals and the International Law of Expropriation', *American Journal of International Law*, 85, 1991, p.474.
 8 Texaco Overseas Petroleum

Company and California Asiatic Oil Company v. The Government of the Libyan Arab Republic; Award on the Merits of 19 January 1977, 53 ILR 422, 17 ILM (1978).
 9 Anghie, A., *Imperialism, Sovereignty, and the Making of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
 10 GATT Panel Report, *United States—Restrictions on Imports of Tuna*, DS21/R, 3 september 1991, unadopted, BISD 39S/155, punt 5:25-5:27.
 11 Leiter, A., 'The Silent Impact of the 1917 Revolutions on International Investment Law', *ESIL Reflection*, 6(10), 2017.
 12 Sapphire International Petroleum Ltd. v National Iranian Oil Company, Award, 15 maart 1963, (1963) 35 ILR 136, punt 175-6.
 13 Texaco Overseas Petroleum Company and California Asiatic Oil Company v. The Government of the Libyan Arab Republic; Award on the Merits of 19 January 1977, 53 ILR 422, 17 ILM (1978), punt 45.
 14 Weil, P., 'The State, the Foreign Investor and International Law: The No Longer Stormy Relationship of a Menage A Trois', *ICSID Review*, 15(2), 2000, p.415.
 15 Bevir, M., 'What is Genealogy?', *Journal of the Philosophy of History*, 2(3), 2008, p.263; Venzke, I., 'Possibilities of the Past? The Histories of the

NIEO and the Travails of Critique', *Journal of the History of International Law*, 2018, te verschijnen.
 16 Gardner, R.N.,
 17 Toye, R., 'The International Trade Organization', in: M. Daunton, A. Narlikar, & R. M. Stern (red.), *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*, Oxford University Press, Oxford 2012, p.95.
 18 Wilcox, C., 'The Promise of the World Trade Charter', *Foreign Affairs*, 27(3), 1949, p. 496.
 19 Graz, J.-C., *Aux sources de l'OMC: La Charte de La Havane*, 1999.
 20 Schrijver, N., *Permanent Sovereignty over Natural Resources*, Cambridge University Press, Cambridge 1997; UNGA Res. 1803 (XVII) van 14 december 1962.
 21 UN GA Res. 1785 (XVII) 1962, na de aanbeveling van ECOSOC, Res. 917 (XXXIV).
 22 'Joint Declaration of the Seventy-Seven Countries', uitgegeven door UNCTAD op 15 juni 1964 (www.g77.org). Bedjaoui, M., 'Non-alignment et droit international', *Recueil des Cours*, 1976, 151(III), p.337; Toye, J., 'Assessing the G77: 50 Years After UNCTAD and 40 Years After the NIEO', *Third World Quarterly*, 2014, 35(10), p.1759.
 23 Sacerdoti, G., 'New International Economic Order (NIEO)', in: R. Wolfrum (red.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford

Ingo Venzke *Juridische keuzes bepalen de verdeling van macht en welvaart wereldwijd*

- University Press, Oxford 2011;
- Anghie, A., 'Legal Aspects of the New International Economic Order. Humanity: An International Journal of Human Rights', *Humanitarianism, and Development*, 2015, 6(1), p 145.
- 24 Sauvant, K.P., 'The Negotiations of the United Nations Code of Conduct on Transnational Corporations', *Journal of World Investment & Trade*, 2015, 16, pp.11-87; Bair, J., 'Corporations at the United Nations: Echoes of the New International Economic Order? Humanity: An International Journal of Human Rights', *Humanitarianism, and Development*, 2015, 6(1), pp.159-171.
- 25 A/RES/3201(S-VI) (actieprogramma) and A/RES/3202(S-VI) (Declaration), beide aangenomen op 1 mei 1974.
- 26 Geciteerd in Meagher, R.F., *An International Redistribution of Wealth and Power: A Study of the Charter of Economic Rights and Duties of States*, Pergamon, New York 1979, p.3.
- 27 CERDS: Charter of Economic Rights and Duties of States (Handvest van de economische rechten en plichten van staten); A/RES/29/3281(XXIX), aangenomen op 12 december 1974.
- 28 A/PV.2315 en Corr. 1, punt 47.
- 29 Pahuja, S., *Decolonizing International Law: Development, Economic Growth and the Politics of Universality*, Cambridge University Press, Cambridge 2011; Venzke, I., 'An Extended Critique of International Investment Arbitration', in: L. Gradoni & H. Ruiz-Fabri (red.), *Debacles: Illusions and Failures in the History of International Adjudication*, Oxford University Press, Oxford 2018.
- 30 A/PV.2315 en Corr. 1, punt 130.
- 31 Broches, A., 'The Convention on the Settlement of Investment Disputes between States and Nationals of Other States', *Recueil des Cours*, 136, 1972, p. 343.
- 32 Idem, p. 345.
- 33 Özsü, U., 'Neoliberalism and the New International Economic Order: A History of "Contemporary Legal Thought"', in: C. L. Tomlins & J. Desautels-Stein (red.), *In Search of Contemporary Legal Thought*, Cambridge University Press, Cambridge 2017.
- 34 Geciteerd in: Moyn, S., 'Justice Delayed: The Political Origins and Uncertain Future of Global Justice', *ABC Religion and Ethics*, 2016 (www.abc.net.au/religion/articles/2016/01/27/4395512.htm, 26 maart 2017).
- 35 Zie ook: Sabel, C. & Zeitlin, J., 'Historical Alternatives to Mass Production: Politics, Markets and Technology in Nineteenth-Century Industrialization', *Past and Present*, 108, 1985, pp. 161-162.
- 36 Honneth, A., *Die Idee des Sozialismus*, Suhrkamp, Berlin 2016, p. 114; Wright, E.O., *Envisioning Real Utopias*, Verso, Londen 2010.
- 37 Bernstorff, J. von & Dann, P. eds., *The Battle for International Law in the Decolonization Era*, Oxford University Press, Oxford 2018, te verschijnen.
- 38 Artikel 140 en 144 UNCLOS.
- 39 Zie ook de klassieker Wallerstein, I., *Historical Capitalism: With Capitalist Civilization*, Verso, Londen 1983.
- 40 Juma, C., *How the EU starves Africa into submission*, 2016.
- 41 Hoegen, M., *High duties keep food imports from poor countries out of Europe*, 2010 (www.dw.com/en/high-duties-keep-food-imports-from-poor-countries-out-of-europe/a-5127705).
- 42 Rodrik, D., *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, Norton, New York 2012, p.57.

Voor internationale samenwerking, tegen handelsakkoorden

De Europese Unie vervreemdt veel burgers van zich met haar handelsbeleid. Bij het tot stand komen van handelsakkoorden als TTIP, CETA en JEFTA wordt geen rekening gehouden met mensen die zich bedreigd voelen door de voortsnellende globalisering. Bovendien worden kwesties die voor veel burgers belangrijk zijn, zoals opwarming van de aarde, migratie en belastingontwijking, genegeerd.

MARIJA BARTL

Verbonden aan het Centre for the Study of European Contract Law van de Universiteit van Amsterdam

De sociaal-democratie is van oudsher een voorstander van internationalisering. De sociaal-democratische openheid, zowel tegenover mensen als tegenover (economische) vooruitgang, is een overwinning op de beperkingen van verschillende soorten nationalisme. Maar met de nieuwe Europese 'supra-regionale' handelsovereenkomsten als TTIP (met de Verenigde Staten), CETA (met Canada) of JEFTA (met Japan) kan het geloof in internationalisering en liberalisering weleens tegen de eigen grenzen aanlopen.

In dit artikel wil ik de beoogde sociaal-democratische agenda verkennen ten aanzien van deze nieuwe overeenkomsten. Eerst bespreek ik de redenen waarom zulke nieuwe supra-regionale handelsovereenkomsten – die meer openheid en vooruitgang beloven te brengen – juist kunnen leiden tot meer uitsluiting, en

wel op ten minste drie manieren. Inhoudelijk plaatsen deze brede akkoorden veel politieke strijdpunten buiten de werkingssfeer van de democratische politiek, naar het domein van het internationaal recht. Institutioneel zetten zij een aantal instanties op die noch vertegenwoordigend zijn, noch democratische verantwoording hoeven af te leggen. Ironisch genoeg zijn de beloofde economische voordelen van de akkoorden tegelijkertijd op z'n best marginaal.¹ Om deze redenen betoog ik dat sociaal-democraten de handelsakkoorden zoals ze momenteel door de Europese Unie worden bepleit, moeten verwerpen.

Betekent dit tevens dat de sociaal-democratie het project van internationalisering maar volledig moet opgeven? Het antwoord is resoluut nee – zij kan noch moet dat doen. Veel processen en ontwikkelingen die zich op in-

Marija Bartl *Voor internationale samenwerking, tegen handelsakkoorden*

ternationaal gebied voltrekken (zoals klimaatverandering of migratie) kunnen moeilijk gestopt of gekeerd worden. Internationalisering als project loslaten betekent alle regelgeving voor deze wereldwijde processen overboord gooien, en daar kan de sociaal-democratie toch moeilijk achter staan.

In het tweede deel van dit artikel bespreek ik hoe een nieuwe sociaal-democratische internationaliseringsagenda eruit zou kunnen zien. Het eerste agendapunt dat ik daarvoor aandraag: kijk naar andere vormen van internationalisering naast handelsliberalisering en investeringen (zoals duurzame ontwikkeling). Twee: oefen druk uit om de discussie rond klimaat, migratie, belasting, (economische) ontwikkeling en financiën én die rond internationale handel samen te brengen. En ten derde moet de sociaal-democratie reductionistische neoklassieke verhalen over de kosten van regelgeving bestrijden door ook de positieve kant te tonen – en tegelijk mondiale integratie in een concrete nieuwe context te plaatsen (denk bijvoorbeeld aan gegevensbescherming).

Kritiek van links en van rechts

De golf 'supra-regionale handelsovereenkomsten' van Europa met grote geavanceerde economieën als de Verenigde Staten, Canada of Japan begon in 2013 met het rapport van de zogeheten EU-VS-werkgroep voor werkgelegenheid en investeringen.² Niet lang daarna begonnen in alle stilte de onderhandelingen over TTIP. Daaruit is inmiddels een brede waaier aan bepalingen voor verdere marktopenstelling en -regulering gerold, evenals regels gericht op het scheppen van nieuwe institutionele kaders (bescherming van investeringen en samenwerking op regelgevingsgebied). De economische beloften waren groot, althans volgens de Europese Commissie,³ en volgens andere commentaren heeft TTIP nog veel meer ambities, tot een 'economische NAVO' aan toe.⁴

Tegelijkertijd roept het project – enigszins

verrassend voor de betrokken handelsadepten – veel verzet op. De eerste, nogal luide weerstand kwam van 'links' – die bezwaar maakte tegen deze zakelijke staatsgreep in de vorm van geschillenbeslechting tussen investeerders en staten (ISDS) en tegen samenwerking op regelgevingsgebied. Het beeld doemde op van een machtig bedrijfsleven met grote invloed op de agenda.⁵ Latere kritiek kwam van 'rechts', zoals de Trump-regering en tot op zekere hoogte Brexit; groepen die niets zien in de 'brave new world' van een kosmopolitisch hightech-samenleving die geen rekening houdt met de mensen die vooral beducht zijn voor de gevaren van globalisering voor hun materiële of morele bestaan.

De reactie van de Europese Unie op deze weerstand was op z'n best mager. Het antwoord op maatschappelijke protesten van links was het beleidsdocument *Handel voor iedereen*, bedoeld als aanzet voor een rechtvaardiger en inclusiever handelsbeleid.⁶ Het document is echter allesbehalve een breuk met de denkwijze die juist tot internationale (handels)verdragen als TTIP heeft geleid. Grondgedachte blijft immers een geloof in de economische voordelen van openstelling en liberalisering van de handel en de centrale rol van particuliere investeringen. Sociale en milieunormen worden opgevat als 'niet-tarifaire handelsbelemmeringen' die je kunt wegnemen door samenwerking op het gebied van regelgeving, terwijl hun goede kanten nauwelijks worden opgemerkt. Het beleidsdocument negeert een kwestie als verlegging van het handelsverkeer, bijvoorbeeld in verband met belastingrisico's en -ontduiking, en ziet de relatie met Afrika door een EU-bril zoals 'Aid for Trade' (hulp voor handel) – een beleidslijn die Afrikaanse landen financiële voordelen belooft in ruil voor *unilaterale* handelsliberalisering.⁷

De reactie op Trump, aan de andere kant, is dat Eurocommissaris Malmström zich nog sterker opwerpt als voorvechter van vrije handel.⁸ Met groot enthousiasme maakt de EU zich op voor nieuwe handelsovereenkomsten

Marija Bartl *Voor internationale samenwerking, tegen handelsakkoorden*

als JEFTA en versnelde onderhandelingen met Mexico of MERCOSUR (een douane-unie tussen Brazilië, Argentinië, Uruguay, Paraguay en Venezuela). Kritische geluiden van links worden bovendien weggezet als het in de kaart spelen van rechts-populistische retoriek. Europese burgers kunnen kiezen uit twee smaken: Trumpachtig protectionisme of de neoliberale handelsagenda.

Maar als iets 'linkse' en 'rechtse' kritiek, hoezeer ook verschillend, bij elkaar brengt, is het wel de aandacht voor de opkomst en neergang van allerlei structurele winnaars en verliezers in de huidige economische wereldorde. De sociaal-democratie moet daar oog voor hebben.

Redenen om supra-regionale handelsovereenkomsten af te wijzen

Er zijn drie belangrijke redenen waarom supra-regionale handelsovereenkomsten niet passen in het streven naar internationalisering waar sociaal-democratische partijen in heel Europa zich sinds jaar en dag hard voor maken. Ze leiden tot verkeerde instituties die eerder democratische én materiële uitsluiting versterken. Met als gevolg meer ongelijkheid en nog meer weerstand tegen internationale integratie.

De handelsovereenkomsten bestrijken een groot aantal onderwerpen – van ambitieuze regels voor de markttoegang, waaronder openbare aanbesteding en technische handelsbelemmeringen, tot fytosanitaire maatregelen. Hieruit volgt dan een regelgevend kader dat het handelsverkeer moet vereenvoudigen: regels en voorschriften op het gebied van concurrentie, intellectuele eigendom, midden- en kleinbedrijf of energie en grondstoffen. Tot slot worden TTIP, CETA en JEFTA opgetuigd met een reeks instituties, bijvoorbeeld voor geschillenbeslechting van investeringen (de beruchte ISDS en het investeringsgerecht), en regelgevende samenwerking – technocratische samenwerkings-

vormen tussen regelgevende instanties die niet-tarifaire handelsbelemmeringen waar mogelijk moeten wegnemen.

Als je kijkt naar al die wettelijke bepalingen, is het duidelijk dat ze enerzijds veel marktregulering omvatten en anderzijds betrekking hebben op kwesties die normaal gesproken aan de nationale politiek worden overgelaten. Door deze bepalingen onder internationale overeenkomsten te scharen worden ze grotendeels onttrokken aan democratische controle; politieke compromissen worden bestendigd ten koste van een democratische uitwisseling van standpunten, politieke discussie en de mogelijkheid van elkaar te leren.

Niet-representatieve instituties

Supra-regionale handelsovereenkomsten scheppen dus ondemocratische, niet-representatieve instituties. Daarnaast brengt bovengenoemde samenwerking op regelgevingsgebied⁹ een bepaald soort expertise met zich mee. In de opstartfase van de samenwerking worden vooral 'handelsexperts' en 'regelgevingsspecialisten' ingezet, terwijl andere soorten expertise (milieu-ambtenaren, sociale zaken-experts, et cetera) alleen aan bod komen als een kwestie hen aangaat (en dit ook wordt erkend!).¹⁰ Aangezien deze functionarissen aan een zekere beroepsdeformatie lijden,¹¹ dreigt de institutionele oververtegenwoordiging over een breed aantal onderwerpen (letterlijk elke veronderstelde handelsbepalende regeling kan deel uitmaken van regulerende samenwerking) veel andere normatieve kwesties te overschaduwen. Deze institutionele constructie hangt ook samen met het liberaliseringsdoel van de handelsakkoorden – en welke expertise is dan vanzelfsprekender?¹²

Ten tweede vergroten de voorgestelde instituties de aanwezigheid van 'belanghebbers' in het regelgevingsproces, zowel nationaal als grensoverschrijdend. En die



Tijdens de TTIP GAME OVER-demonstratie in Brussel op 20 september 2016 eisten de demonstranten onmiddellijke actie tegen vrijhandelsverdragen als TTIP, CETA en TISA.

Marija Bartl *Voor internationale samenwerking, tegen handelsakkoorden*

vertegenwoordiging zou weleens in het voordeel kunnen werken van zakelijk belanghebbers, die specifieke belangen najagen en die over meer middelen beschikken om aan regelgevingsprocessen deel te nemen. Het maatschappelijk middenveld en niet-georganiseerde belangengroeperingen daarentegen maken om dezelfde redenen van oudsher weinig gebruik van mogelijkheden tot participatie.¹³ Dit lijkt de opstellers van de akkoorden evenwel geen zorgen te baren.

Een laatste elementaire tekortkoming van de handelsakkoorden is dat burgers, arbeidsorganisaties, ngo's et cetera bijzonder weinig 'rechten' hebben om de bepalingen van een overeenkomst af te dwingen. Eén groep daarentegen lijkt, zelfs buiten het nationale rechtstelsel om, extra beschermd te moeten worden: investeerders. Waarom blijft tot dusver onduidelijk, hoewel het ontbreken van bescherming nog niet heeft geleid tot minder investeringen tussen de EU en hetzij de VS, Canada of Japan, 's werelds grootste handelspartners.¹⁴

Democratisch tekort

Een derde punt van zorg betreft de democratische impact van de handelsakkoorden. Zoals gezegd hebben ze een enorme reikwijdte en gaan hun onderliggende instituties mank aan velerlei onvolkomenheden. Kunnen nationale democratische instituties de negatieve gevolgen wellicht beperken? Niet zonder problemen.

Allereerst verleggen de akkoorden de besluitvorming van traditionele democratische kanalen naar technocratische kanalen. De instituties lijken te passen in een trend in de richting van bovenstatelijke technocratie – politieke vragen worden 'technische' vragen, besluitvorming depolitiseert. Het probleem is alleen dat 'technische' vragen uiteindelijk niet apolitiek zijn, dat ze herverdelingseffecten hebben, met winnaars en verliezers.

Neem alleen al de recente oproep tot 'regulerende samenwerking' door het Forum voor

samenwerking op regelgevingsgebied, waar bijvoorbeeld ook sanitaire en fytosanitaire maatregelen onder vallen.¹⁵ Is de regelgeving inzake pesticiden en chemicaliën een technische zaak waar regelgevende instanties opnieuw over zouden moeten kunnen onderhandelen? Die positie is nauwelijks houdbaar als je bedenkt dat deze regelgeving nauw verweven is met grondwettelijke beginselen en waarden (het voorzorgsbeginsel), terwijl de bijzonder technische vraag wie de 'bewijslast' draagt om de giftigheid van bepaalde chemicaliën aan te tonen, leidt tot diametraal verschillende uitkomsten qua beschermingsniveau in Canada en de Verenigde Staten versus de EU.¹⁶

De handelsovereenkomsten verzwakken de democratisch gekozen parlementen

Ten tweede verzwakken de handelsovereenkomsten de democratisch gekozen parlementen door (voorheen) politieke kwesties steeds meer onder te brengen in het internationaal recht, waardoor ze buiten het bereik van en de beïnvloeding van de democratische politiek komen. Internationale verdragen aanpassen werd, althans tot de huidige Amerikaanse regering, zelfs als schier onmogelijk gezien.

Tot slot leggen de akkoorden steeds meer regels op over de uitvoering van het nationale regelgevingsproces – en perken zo het politieke debat in door het opleggen van (al even dwingende) cijfers. En voor zover nationale parlementen en het Europees Parlement al kunnen ingrijpen, maakt de wildgroei aan tamelijk obscure organen, commissies en werkgroepen met hun ondoorzichtige en asymmetrische participatie (wat betreft functionarissen, expertise en stakeholders) elk

Marija Bartl *Voor internationale samenwerking, tegen handelsakkoorden*

verantwoordingsmechanisme in de praktijk moeilijk toe te passen.

Sociaal-democratische agenda voor internationale samenwerking

Internationale samenwerking staat centraal in het sociaal-democratische project. Het feit dat die samenwerking momenteel voorrang geeft aan economische integratie, hoe gebrekkig ook in veel opzichten, betekent niet dat de sociaal-democratie haar streven naar internationale samenwerking maar moet intrekken. Internationale samenwerking is misschien wel harder nodig dan ooit. Klimaatverandering bedreigt het leven op aarde; economische ongelijkheid, milieuschade, oorlog en conflict veroorzaken steeds grotere migratiegolven. Als milieubescherming en sociale rechtvaardigheid essentieel zijn voor een vreedzaam en gelukkig leven op aarde, wat zijn dan de belangrijkste sociaal-democratische agendapunten als het gaat om internationale (economische) samenwerking?

Zoals hierboven betoogd, brengt het centraal stellen van economische samenwerking via liberalisering van handel en investeringen diverse tekortkomingen met zich mee: de dominantie van handelsexperts, het ondergesneeuwd raken van andere normatieve kwesties, fragmentatie van de internationale ruimte waarbij handel zich weinig lijkt aan te trekken stellen van klimaat of migratie.

Daarom moeten sociaal-democraten economische samenwerking alleen ondersteunen onder de juiste, inclusieve doelstellingen zoals duurzame ontwikkeling of, radicaler, een 'sociaal-ecologische transitie'.¹⁷ Daarvoor zijn allerlei soorten expertise benodigd, zodat er meer oog komt voor andere normatieve kwesties en voor het feit dat verschillende domeinen – zoals vrijhandel en milieueffecten – met elkaar verbonden zijn. Een teleurstellende poging om rekenschap te geven van die verbanden – via het 'verticale' hoofdstuk over duurzame ontwikkeling in supra-regionale

overeenkomsten¹⁸ – getuigt nu juist van die scherpe fragmentatie en het gebrek aan verantwoordelijkheid in het denken over internationale samenwerking.

Klimaat, migratie, belasting, financiële markten – allemaal terreinen die losstaan van handel en investeringen en daar tegelijk mee verweven zijn. Welke gevolgen heeft verdere handelsliberalisering voor CO₂-emissies?¹⁹ Effenen de nieuwe handelsovereenkomsten de weg naar directe buitenlandse investeringen die mogelijk resulteren in 'landonteigening' en daarmee economische migratie?²⁰ Leiden handelsovereenkomsten van de EU met diverse Afrikaanse clusters tot het onderverdelen (compartimentering) van de Afrikaanse economische ruimte in gebieden met verschillende tarieven, regels, toegangsmogelijkheden, openheid – en leggen ze op lange termijn een rem op een (effectievere) intern geleide economische ontwikkeling? Of wat is de relatie tussen de grootschalige belastingontduiking door Afrikaanse landen en economische migratie?²¹

De Europese Commissie doet niets met het Duitse idee voor een Marshallplan voor Afrika

Het is belangrijk om te onderzoeken hoe de verschillende onderdelen van internationale samenwerking op elkaar inwerken en elkaar beïnvloeden – zoals sommige politici nu ook onderkennen. Een opmerkelijke, zij het kleine stap in deze richting is het Duitse idee voor een Marshallplan voor Afrika.²² Het plan stelt het migratievraagstuk en economische achterstand centraal en brengt een aantal cruciale kwesties samen: het tegengaan van

Marija Bartl *Voor internationale samenwerking, tegen handelsakkoorden*

belastingfraude (en -ontduiking) en kapitaalvlucht, het vergroten van de belastinggrondslag van Afrikaanse staten, verdere hervorming van de internationale juridische en economische orde, de belangrijke rol van overheden en overheidsinvesteringen in de economische ontwikkeling. Een eerste, schuchtere stap waar de EU haar beleid op zou moeten baseren. Helaas doet de handelsagenda van de Commissie er niets mee – zie *Handel voor iedereen*.²³

Verlaat het simplistische neoklassieke discours over regelgeving

Tot slot moet de sociaal-democratie – een eenvoudige maar fundamentele stap – kiezen voor regelgeving. Regelgeving brengt immers veel goeds, dat wordt vaak vergeten in de verhalen over de kosten ervan. Regels vormen niet alleen ‘handelsbelemmeringen’, ze hebben ook voordelen. Zoals sommige milieubeschermers hebben opgemerkt: (Europese) instanties zijn zo naarstig op zoek naar manieren om de administratieve rompslomp terug te dringen dat ze de neiging hebben om ook milieu- en sociale voorschriften overboord te gooien.²⁴

Daarnaast moet de sociaal-democratie ook echt politiek bedrijven: bied nieuwe kaders en identiteiten als alternatief voor de neoliberale mantra. Hoe? Een voorbeeld van politiek bedrijven – al komt het dan van liberale zijde – is de framing van het thema gegevensbescherming. Bij de onderhandelingen over supra-regionale overeenkomsten probeert de coalitie van voorstanders van vrije handel de discussie over de bescherming van persoonsgegevens consequent een andere draai te geven: het gaat om ‘datastromen’, wat beelden oproept van economische groei en (potentiële, zij het nogal twijfelachtige) productieaantallen²⁵. Die pogingen gegevensbescherming binnen de EU ter discussie te stellen moet de sociaal-democratie serieus nemen door er een antwoord op formuleren: het is niet waar dat de hoge mate van online gegevensbescherming

in de EU de wereldhandel heeft afgeremd – juist omgekeerd. Wat zijn de economische voordelen van ‘online vertrouwen’, en de relatie met mensenrechten?

Neem gevoelens van uitsluiting serieus

Met haar handelsbeleid zal de Europese Unie naar verwachting veel burgers van zich blijven vervreemden. Als je kijkt naar de onderhandelingen en de teksten van de supra-regionale handelsovereenkomsten, valt op dat ze niet alleen veel belangrijke kwesties achterwege laten waar ze een grote invloed op hebben – klimaat, migratie, belasting – maar ook intern een vervreemdend effect geven. Ze projecteren een toekomstbeeld van de EU als een soort kosmopolitische, transnationale hightech-gemeenschap met mobiele actoren die beschikken over uitstekende taalvaardigheden, een flexibel wereldbeeld en goed onderwijs. Een visie die naadloos past bij het zelfbeeld van de elites die aan deze onderhandelingen meedoen.

Die nadruk op globalisering laat echter te weinig ruimte aan de mensen die zich niet herkennen in dit rooskleurige toekomstbeeld. De aanhangers van Trump en van de Brexit, alsmede de opkomst van extreem-rechts in heel Europa, getuigen van dit gevoel van uitsluiting dat het huidige politiek-economische beleid bij velen teweegbrengt. Uitgesloten worden van die voorgespiegelde toekomst wekt weer allerlei angstgevoelens op waar we de laatste tijd getuige van zijn: de afkeer van migranten, werkende vrouwen, het establishment – bevoorrechte groepen voor wie in de toekomst wel plaats zou zijn.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de versterking van transnationale instituties in het huidige kapitalisme een kloof heeft gecreëerd tussen, zoals politiek wetenschappers het noemen, kosmopolitische elites en lokaal gebonden mensen. Die laatste groep kan zijn stem en belangen niet doen gelden en doet daarom niet mee aan het vormgeven van de toekomst. De Europese vrijhandelsovereen-

Marija Bartl *Voor internationale samenwerking, tegen handelsakkoorden*

komsten verhelpen dit probleem niet, maar vergroten het eerder.

Tot dusver hebben EU-handelsfunctionarissen de buitengesloten mensen voorgesteld als sukkels met verouderde standpunten die geen notie hebben van vooruitgang of van wat uiteindelijk voor henzelf goed is. Dat is een miskennis van het begrip *besturen*. Technologie en de economische orde waarin wij leven overkomen ons niet zomaar. Ze zijn niet het resultaat van een natuurlijk (markt) proces – ze worden geconstrueerd door politiek, beleid, wet- en regelgeving.

Als de sociaaleconomische orde wordt vormgegeven door instituties die worden beheerst door allerlei elitegroepen – en als opvattingen van anderen hier nauwelijks worden gehoord – zullen deze instituties alleen hun eigen visies op de wereld voortbrengen. Dus ook hoe je invulling geeft aan die toekomst en wat de juiste vaardigheden, waarden en houdingen zijn. De sociaal-democratie kan en moet daar iets beters tegenover stellen.

Vertaling uit het Engels door Asaf Lahat.

Noten

- 1 Zelfs het meest optimistische rapport in opdracht van de EU belooft een nettovoordeel ter waarde van een luttel kopje koffie per week. Zie M. Myant & R. O'Brien, *The TTIP's impact: bringing in the missing issue*, ETUI WP 2015.01.
- 2 Zie werkgroep op hoog niveau, eindverslag, 11 februari 2013 (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/february/tradoc_150519.pdf).
- 3 Zie Europese Commissie, *TTIP: Economic Analysis Explained*, september 2013 (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151787.pdf).
- 4 Hilary Clinton, toenmalig Amerikaans minister van Buitenlandse Zaken, noemde TTIP een 'economisch NAVO'. Zie *Politico*, 17 september 2015 (<https://www.politico.eu/article/will-ttip-be-an-economic-nato/>).
- 5 Zie bijvoorbeeld Corporate European Observatory, een organisatie die onderzoek doet naar de invloed van lobbywerk (<https://corporateeurope.org/international-trade/2015/07/ttip-corporate-lobbying-paradise>); of massamedia als The Independent (<https://www.independent.co.uk/news/world/europe/ttip-deal-business-lobbyists-dominate-talks-at-expense-of-trade-unions-and-ngos-10475073.html>), of Euroactiv (<https://www.euractiv.com/section/trade-society/news/de-gucht-downplays-corporate-dominance-in-ttip-talks/>).
- 6 Europese Commissie, 'Handel voor iedereen. Naar een meer verantwoord handels- en investeringsbeleid' (http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154137.pdf).
- 7 Mark Langan, *The Moral Economy of EU Association with Africa* (Abingdon, Oxon; New York, NY: Routledge, 2015).
- 8 Politico, 'EU's Malmström: Trump's trade policy "doomed to fail"', 24 januari 2017 (<https://www.politico.eu/article/malmstrom-trumps-trade-policy-doomed-to-fail/>).
- 9 Samenwerking op regelgevingsgebied maakt deel uit van het EU-onderhandelingspakket en zit als zodanig in bijna alle nieuwe vrijhandelsovereenkomsten.
- 10 Marija Bartl, 'Making Transnational Markets: The Institutional Politics behind the TTIP', *Europe and the World* 1, no. 1 (19 June 2017): 1-37.
- 11 Ibid.
- 12 Het antwoord van de Commissie op de kritiek vanwege deze oververtegenwoordiging van handelsdeskundigheid is niet een strategiewijziging naar een bredere deskundigheid, maar eerder zich bezighouden met de vraag wie er zitting moet hebben in de verschillende organen: minder in plaats van meer verantwoordingsplicht.
- 13 Zie voor een uitstekende (empirische) analyse van de Amerikaanse context: Wendy E. Wagner, 'Administrative Law, Filter Failure, and Information Capture', *Duke Law Journal* 59 (2010). For the EU context zie: Beate Kohler-Koch & Christine Quittkat, *De-Mystification of Participatory Democracy: EU-Governance and Civil Society*, Oxford University Press, Oxford 2013.
- 14 Zo gaat de Europese Commissie prat op het bereikte investeringsniveau met de Verenigde Staten: <http://ec.europa.eu/trade/policy/>

 Marija Bartl *Voor internationale samenwerking, tegen handelsakkoorden*

- countries-and-regions/countries/united-states/.
- 15 Zie: https://ec.europa.eu/growth/content/call-proposals-regulatory-cooperation-activities-regulatory-cooperation-forum-rcf-under-ceta_en.
- 16 Marija Bartl, 'Regulatory Convergence through the Back Door: TTIP's Regulatory Cooperation and the Future of Precaution in Europe', *German Law Journal* 18 (2017).
- 17 Zie EuroMemorandum-rapport 2018 (http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum_2018.pdf).
- 18 De hoofdstukken over duurzame ontwikkeling bevatten bepalingen die gericht zijn op het handhaven van normen voor milieu- en arbeidsbescherming. Niet alleen beogen deze hoofdstukken niet de bescherming te vergroten, eventuele verplichtingen vallen onder zeer zwakke (indien aanwezig) handhavingsmechanismen, terwijl hun 'verticale' karakter duidelijk maakt dat de verplichtingen die zij oplegen niet integraal gelden voor andere gebieden en sectoren. Zie de briefing van de onderzoeksdienst van het Europees Parlement: <http://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-595894-Trade-sustainable-development-chapters-CETA-FINAL-old.pdf>.
- 19 Zie bijvoorbeeld Shunsuke Managi, 'Trade Liberalization and the Environment: Carbon Dioxide for 1960–1999', *Economics Bulletin*, 2004, Vol. 17, No. 1: 1–5; beschikbaar op Roger Meiners, ed., *Cutting Green Tape: Pollutants, Environmental Regulation and the Law*, 1st ed. (New Brunswick N.J.: Routledge, 1999).
- 20 Zie bijvoorbeeld het transcript van de toespraak van Saskia Sassen (<https://www.theguardian.com/global-development/poverty-matters/2013/may/29/migration-expulsion-foreign-land-deals>). Interessant is dat in de recente migratiegolf Ethiopiërs de grootste groep 'economische migranten' zijn, terwijl Nederlandse bloemkwekerijen direct betrokken zijn bij het verdrijven van kleine boeren en nomadische volkeren van hun land en weiden gronden aldaar – waarover zij vrij regelmatig protest ontvangen (<https://www.farm-landgrab.org/post/view/26476-dutch-israeli-farms-in-ethiopia-attacked-by-protesters>).
- 21 Zie het uitstekende rapport van Global Financial Integrity, 'Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2004-2013', dec. 2015 (<http://www.gfintegrity.org/report/illicit-financial-flows-from-developing-countries-2004-2013/>).
- 22 Duits ministerie van Economie en Ontwikkeling, Afrika en Europa – *A new partnership for development, peace and a better future* (https://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/information_flyer/information_brochures/Materialie270_afrika_marshallplan.pdf).
- 23 Hierboven aangehaald, noot 6.
- 24 Roger Meiners (red.), *Cutting Green Tape: Pollutants, Environmental Regulation and the Law*, New Brunswick, NJ: Routledge, 1999.
- 25 K. Irion & S. Yakovofleva, 'The interface between trade and privacy: How to reconcile the European union governance of Personal data flows with external trade'. Presented at 10th Annual Privacy Law Scholars Conference (PLSC), Berkeley, CA, 1 & 2 juni 2017 (in bestand bij de auteur).

**BRAM EIDHOF PLEIT VOOR SCHERP GEDEFINIËRD
EN SUBSTANTIEEL BURGERSCHAPSONDERWIJS**

'Democratie is een werkwoord, vooral als mensen zich een gebrek daaraan niet meer kunnen indenken. Burgerschapsonderwijs helpt daarbij, dat laat dit pamflet overtuigend zien.'

Prof. dr. Kim Putters, directeur van het Sociaal Cultureel Planbureau



HET WILHELMUS VOORBIJ

Bram Eidhof

**OVER HET ONTWIKKELEN VAN
BURGERSCHAP IN HET ONDERWIJS**

vangennep amsterdam

vangennep amsterdam

nieuw

—advertentie—

DÉ HERONTDEKTE TURKSE ROMAN
OVER DE LIEFDE

SABAHATTIN ALI

vannep amsterdam

Madonna met bontjas

ROMAN

- 'Er zijn boeken die je in zijn geheel zou willen citeren en dit is er een van.' *Tzum*
- 'Hun dialogen zijn schitterend.' *Trouw*

vannep amsterdam

ISBN 9789461644718 | PAPERBACK | 240 PP. | €16,90

roman

— advertentie —

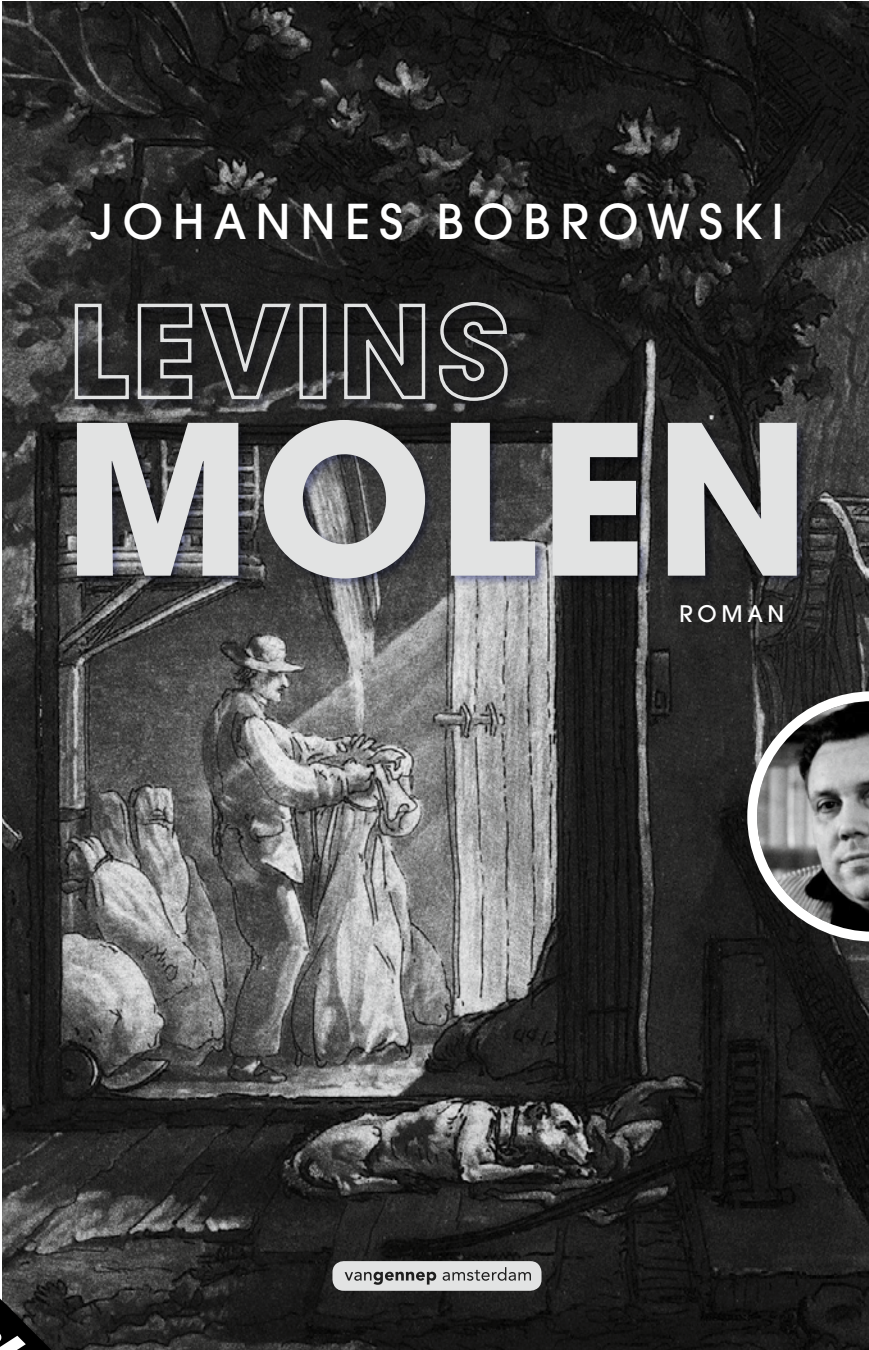
**'ER IS NAOORLOGSE DUITSE LITERATUUR VAN RANG.
LEVINS MOLEN BEHOORT DAAR TOE.'**

FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG

vangenep amsterdam

JOHANNES BOBROWSKI
**LEVINS
MOLEN**

ROMAN



vangenep amsterdam

binnenkort

ISBN 9789461643889 | PAPERBACK | 272 PP. | €19,90

Jaargang 75, nummer 2, april 2018

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

Versijnt zes maal per jaar

Redactie

Paul de Beer

Nik de Boer

Meike Bokhorst

Klara Boonstra

Menno Hurenkamp

Ruud Koole

Marijke Linthorst

Annemariëke Nierop (*eindredactie*)

Redactieraad

Maurits Barendrecht

Liesbeth Noordeggraaf

Marc Chavannes (*voorzitter*)

Paul Tang

**De redactie verwelkomt
bijdragen ter beoordeling.
Kopij graag toezenden
per e-mail naar send@wbs.nl.**

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail send@wbs.nl

Lay-out & omslag

Uitgeverij Van Gennep

Abonnementen

Bel (020) 606 07 21 of mail

info@vangennep-boeken.nl

voor een abonnement of kennis-
makingsnummer.

Uitgever

Uitgeverij Van Gennep

Nieuwpoortkade 2A

1055 RX Amsterdam

info@vangennep-boeken.nl

(020) 606 07 21

Abonnementsprijzen per jaargang

Papier

▶ Student/aio/oio/Jong WBS/Jonge Socialisten: € 39,50

▶ Particulier Nederland: € 82,50

Papier & digitaal

▶ Student/aio/oio/Jong wbs/Jonge Socialisten: € 49,50

▶ Particulier Nederland: € 91,-

▶ Instelling Nederland: € 161,50

▶ Particulier buitenland: € 145,-

▶ Instelling buitenland: € 172,-

▶ Losse nummers € 17,50

Een abonnement kan op elk gewenst moment ingaan.

Opzeggen kan tot één maand voor het einde van de jaargang.

Vanwege de aard en inhoud van de uitgave wordt u geacht

het abonnement in het kader van uw beroep of bedrijf te

ontvangen en niet als consument op te treden in de zin van

de artikelen art. 236 en 237 boek 6 BW. Mocht dit anders zijn,

dan bent u gehouden dit binnen één maand na ingang van

het abonnement per e-mail, telefonisch, schriftelijk of anderszins

bij de abonnementenadministratie van de uitgever

aan te geven.

© 2018 Uitgeverij Van Gennep, Amsterdam

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd

en/of openbaar gemaakt zonder voorafgaande schriftelijke

toestemming van de uitgever.



Rood-groene politiek voor de 21^e eeuw

Onder redactie van

**Heleen de Coninck, Menno Hurenkamp, Lieke Melsen
& Hans Opschoor**

De sociaal-democratie is van oudsher beter in rood dan in groen, beter in economie dan in ecologie. Met het project 'rood-groene politiek voor de 21^{ste} eeuw' maakt de WBS daar een einde aan. Wat te doen na de energieakkoorden van het kabinet Rutte II, na het klimaatakkoord van Parijs? Oude rotten als Hans Opschoor, Rudy Rabbinge en Jan Pronk slaan de handen ineen met jonge honden als Heleen de Coninck en Socrates Schouten, met wetenschappers als Jozef Keulartz en Joyeeta Gupta en met activisten als Wijnand Duyvendak om een internationaal en groen georiënteerde agenda voor de komende twintig jaar te presenteren.

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



Over de grens – Vluchten naar Europa

Onder redactie van

René Cuperus, Monika Sie Dhian Ho & Annelies Pilon

De Wiardi Beckman Stichting (WBS) onderzoekt de schakels in de migratieketen: van brandhaard tot inburgering en van vertrek naar bestemming. De WBS ging op missie naar de 'opvang in de regio' (Libanon en Jordanië) én naar gemeenten die hier in Nederland vluchtelingen opvangen. Naar de Hongaarse grens én naar het uitzetcentrum op Schiphol. Een boek met bijdragen van wetenschappers, ngo's en politici. Op zoek naar een progressief antwoord op de vluchtelingen-crisis.

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