

Ankara, Boedapest en Oranje

De ene autoritaire demagoog is de andere niet. Waar de premier van EU-lidstaat Hongarije zich de woede van Merkel, Hollande en Timmermans op de hals haalde, zijn de gesprekken met Erdogan inmiddels in volle gang. Zonder de hulp van de man die behalve IS overigens ook onbekommerd de strijdende Syrische Koerden bombardeert, komt er immers geen einde aan de vluchtelingenstroom en duurt de humanitaire tragedie voort, denkt men in Brussel.

Ook binnen de landsgrenzen zetten we alle kaarten op 'opvang in de regio'. In juni beschreven Christian Mommers en Myrthe Wijnkoop al dat dit idee toch vooral op wensdenken van Europese politici berust. Een afname van het aantal vluchtelingen binnen afzienbare tijd valt niet te verwachten. Ontlasten van 'de regio' zou meer effect hebben.

Voor sociaal-democraten is dit een uiterst gecompliceerd dilemma. Zeker, de beelden van vluchtelingenkampen in het zelf door etnische spanningen verscheurde Libanon geven te denken, maar de wanhoopskreet van Oranje — hoe onbeholpen ook — kan evenmin genegeerd worden. Thomas von der Dunk laat zien dat het begin van de oplossing erin ligt om meer tijd te steken in binnenlandse spreiding en opvang. Op die manier voorkomen we dat er een generatie 'mislukte' migranten in het leven geroepen wordt.

Tegelijkertijd oefent iets anders een grotere druk uit op de klassieke verzorgingsstaat. Paul de Beer keert terug naar de voorspellingen van Jan Pen en beschrijft hoe het draagvlak voor de verzorgingsstaat onder de middenklasse inderdaad afneemt door de beperktere toegankelijkheid: wel betalen, maar er geen gebruik van kunnen maken. Het lijkt dan ook ondenkbaar dat er binnen afzienbare tijd een einde komt aan de inmiddels permanente verbouwing van die verzorgingsstaat.

Zeg 'ns Aaa

Door **Menno Hurenkamp**

Hoofredacteur S&D

Er is dat beeld van VVD-Tweede Kamerlid en ambtshalve 'PvdA-watcher' Ton Elias die telkens maar weer goedkeurend knikkend de politieke ledenraden van de PvdA bijwoont. Het soort beeld dat niet makkelijk uit je hoofd gaat. Je zou willen dat zo'n man nerveus rondloopt, hier en daar op een nageltje kauwend. Doet-ie niet. Hij zit, met zijn handen op schoot.

Dan is er VVD-fractievoorzitter Zijlstra. Die haalt regelmatig het nieuws met zogenaamde 'rechtse' opmerkingen. Over vluchtelingen die een ooglidcorrectie willen. Of dictators waarmee best te praten valt. Het is me wat, zeg. Snel even twitteren dat het een schande is!

Ondertussen zijn weinig rechtse mensen boos op PvdA'ers, niet vanwege hun beleid en niet vanwege hun uitspraken. In Wassenaar en Bloemendaal hoor je ze niet klagen over ontwikkelingssamenwerking of de decentralisatie van de zorg, want daar hebben ze geen last van.

De PvdA dreigt kapot te gaan aan de coalitie met de VVD, zoals het CDA ten onder ging na zijn collaboratie met de PVV. Straks met twaalf man de electorale wildernis in, gezellig. Maar toevallig of niet is de kernboodschap van de sociaal-democraten tastbaarder dan die van het CDA. Geloof is vooral nog 'ietsisme' dat uit de aard van zijn zaak geen stemmen trekt; het gezin heeft na Jesse Klavers coming-out als family man geen tegenstanders meer; en normen en waarden zijn voor wanneer de economie lekker draait. De sociaal-democraten hebben echter nog een kernboodschap die ertoe doet.

Alleen, welke ook alweer?

We moeten onze missie terugvinden, klonk het onlangs bij een treffen van de denkers van Labour (sic) en de Partij van de Arbeid (sic). Verschillende mensen hadden 'datasets' waaruit dingen zouden blijken. Over tegenstrijdige verlangens van mensen uit de slechte en de goede wijken. De ene groep wil meer internationaal, de andere juist minder. Moeilijk hoor. Welke koers kiezen? Lastig zeg. Eerst nog maar een conferentie? Nog een dataset?

Hallo? Hallo? Bent u daar nog?

Labour. Arbeid. Partij van de 'Arbeid'. Hoezo is de missie kwijt? Wat willen al die lui, hoog- én laagopgeleid?

Misschien gewoon eens leveren op werk? Banen? Beetje zekerheid vooral. Mensen rekenen ook op de sociaal-democraten voor de zorg, maar daar is het de afgelopen tijd niet altijd even lekker gegaan. Kan dus zijn dat de kiezer op dat onderwerp niet spontaan overstag gaat. Maar begin dan eens met flink wat extra banen in de zorg, dat zou toch niet zo moeilijk moeten zijn? En ga eveneens maar door met wat meer zeggenschap over en in het werk, want ook daar komt niet zoveel meer van terecht met al die slaafs achter opdrachtgevers aan lopende zzp'ers.

Wanneer dat onverhoopt niet mocht lukken, is dat toch echt eerder een reden om de tent te sluiten dan wanneer er niet 1-2-3 een antwoord is op die verdraaide verhouding tussen de nationale en de internationale gemeenschap. En ondertussen eindelijk eens wat terugblaffen en plagen dat Zijlstra en Elias ook maar in overheidsdienst zijn, en gezien hun onzekere positie eigenlijk een baangarantie zouden moeten krijgen.

Het gelijk van Jan Pen

De sociale zekerheid staat al ruim dertig jaar onder druk. De gevolgen zijn navenant: de uitkeringen zijn fors gedaald en het vertrouwen in de verzorgingsstaat neemt gestaag af. Een sociaal-democratisch antwoord blijft vooralsnog uit. Is een terugkeer naar de klassieke verzorgingsstaat haalbaar of moet de brug tussen de arbeiders- en middenklasse op een andere manier worden hersteld?

PAUL DE BEER

Redacteur S&D

Begin jaren tachtig kwam er een einde aan de indrukwekkende expansie van de verzorgingsstaat in de naoorlogse periode.¹ Sindsdien zijn drie decennia verstreken waarin alle kabinetten zich — met wisselend succes — ten doel stelden de uitgaven aan sociale zekerheid terug te dringen en de publieke sector in te krimpen. Onlangs heeft het kabinet-Rutte-Ascher een aantal belangrijke volgende stappen in dit proces gezet. De toegang tot de Wajong en de sociale werkvoorziening is grotendeels afgesloten en de duur van de werkloosheidsuitkeringen wordt korter.

In dit artikel betoog ik dat deze hervormingen passen in een langetermijntrend, waarin de verzorgingsstaat stap voor stap wordt ontmanteld. De expansiefase van de verzorgingsstaat is een uitzonderingsperiode geweest. Sinds de jaren tachtig zijn we teruggekeerd naar een situatie waarin de burgers weer primair zelf verantwoordelijk zijn voor het dragen van de risico's die zij in een moderne kapitalistische samenleving lopen.

Ik volg hiermee een bijna vergeten artikel van de Nederlandse econoom Jan Pen over *De*

grenzen van de welvaartsstaat uit de Sociologische Gids van 1963. In dit artikel gaf Pen een, achteraf gezien, profetische vooruitblik op de verzorgingsstaat. Hij beschreef drie ontwikkelingsfasen van de verzorgingsstaat.

In de eerste fase is een land nog te arm om zich veel publieke diensten te kunnen veroorloven en ligt alle nadruk op private voorziening in eerste levensbehoeften. In de tweede fase zijn de meeste burgers van een land wel rijker, maar 'er zijn nog veel achtergebleven groepen, en de grote meerderheid der inkomensstrekkers is individueel niet in staat, zich tegen calamiteiten te dekken' (Pen, 1963: 76). Er ontstaat dan een groeiende vraag naar publieke voorzieningen, resulterend in de opbouw van de verzorgingsstaat. 'In de derde fase, die kan optreden als het nationale inkomen bijvoorbeeld nog eens twee of drie keer zo hoog zal zijn — een kwestie van een halve eeuw? — worden een aantal inkomensoverdrachten en gratis voorzieningen overbodig. De welvaart is dan zozeer toegenomen, dat de welvaartsstaat weer kan krimpen' (ibid.). Hij voegde hier overigens onmiddellijk aan toe: 'Het kan; het hoeft niet.'

Nu de halve eeuw die Pen vooruitblikte inmiddels is verstreken en het nationaal inkomen niet twee of drie, maar vier keer zo groot is, is er alle reden om het artikel weer onder de aandacht te brengen. Het biedt een goed houvast om het wedervaren van het Nederlandse sociale stelsel sinds het eind van de negentiende eeuw te begrijpen. Met zevenmijlslaazen zal ik de drie fasen van het sociale beleid in Nederland sinds 1890 doorlopen. Daarna probeer ik de vraag te beantwoorden hoe de sociaal-democratie, in het licht van deze analyse, weer een eigen visie op de toekomst van de verzorgingsstaat kan formuleren.

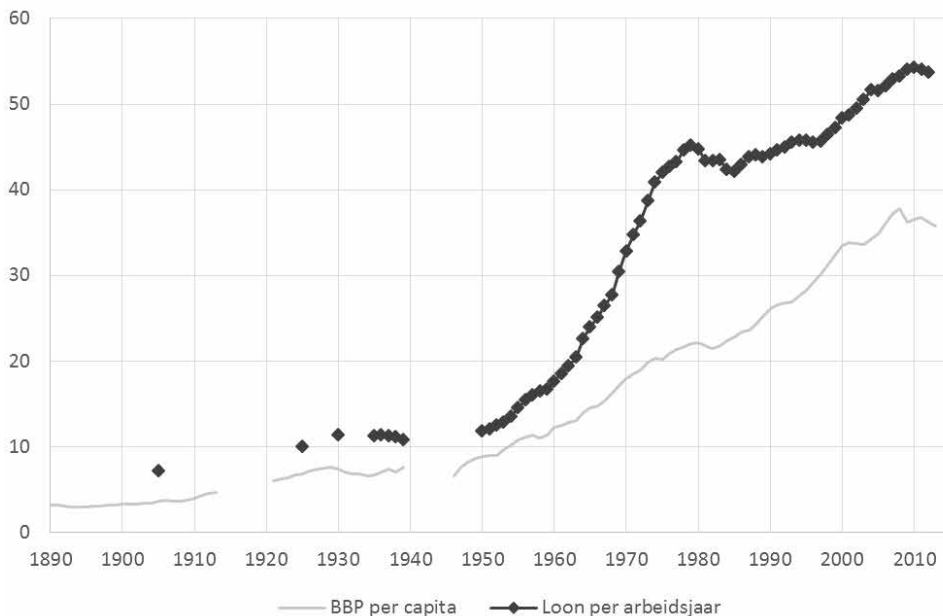
De beginfase: 1887-1944

Ik begin in 1887, het jaar van de beroemde Arbeidsenquête, die de wantoestanden onder fabrieksarbeiders aan het licht bracht (Giele

1981). De commissie stelde vast dat in veel fabrieken onder mensonterende omstandigheden werd gewerkt, minimaal tien of elf uur per dag, zes dagen per week. Maar ook langere werkdagen, tot wel 15 uur, waren niet ongewoon. En dat voor vaak niet meer dan een dubbeltje per uur, of een dagloon van fl. 1,00, hooguit fl. 1,50. Omgerekend naar euro's van nu komt dit neer op € 14 – € 20 per dag. Het gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking bedroeg toen zo'n € 3.000 per jaar – minder dan een tiende van het huidige niveau.

De Arbeidsenquête vormde de opmaat voor de invoering van de Arbeidswet van 1889 waarin onder meer de oprichting van de Arbeidsinspectie (in 1890) werd geregeld. De wet beperkte met name kinderarbeid en de arbeidsduur voor jeugdige en vrouwelijke werknemers. Dit betekende echter allerminst dat de arbeidsomstandigheden en -voorwaar-

Figuur 1 Bbp per capita en loon per arbeidsjaar (1.000 euro's van 2012)



Bron: CBS (Historische reeksen); Giele (1981); bewerking door de auteur

den snel verbeterden. Integendeel. De werkgevers verzetten zich tegen verhoging van de lonen of een verkorting van de arbeidsduur, omdat deze economisch rampzalige gevolgen zouden hebben. Het duurde nog tot 1910 voor men in de diamantindustrie de achturedag invoerde en in 1919 werd deze wettelijk verankerd in de Arbeidswet. Pas in de loop van de jaren twintig werd de achturedag echter gemeengoed. Ook de lonen stegen maar langzaam. In 1905 verdiende een werknemer gemiddeld zo'n 18 cent per uur (in euro's van nu € 2,10), eind jaren dertig was dat gestegen naar zo'n 35 cent (€ 3,50).

Bovendien hing de arbeiders voortdurend de dreiging van werkloosheid en uitval door ziekte of arbeidsongeschiktheid boven het hoofd. Sociale verzekeringen tegen inkomensderving bestonden nog nauwelijks. De ongevallenwet uit 1901 bood alleen aan arbeiders in de industrie na een ongeval een uitkering. In 1905 besteedde de overheid niet meer dan fl. 2 mln of 0,2% van het bruto binnenlands product (bbp) aan uitkeringen. Pas in de crisisjaren dertig liep dat bedrag op, naar zo'n fl. 70 mln, nog altijd nauwelijks meer dan 1% van het bbp.

Wie zijn baan kwijtraakte kon als hij vakbondslid was een beroep doen op de werkloosheidskas van zijn vakbond. In 1910 gold dit nog maar voor 50.000 vakbondsleden, in 1934 was dit opgelopen tot 560.000 leden, ongeveer een op de vier werknemers (Hoogenboom 2007: 35). Die vakbondskassen werden financieel ondersteund door de gemeenten en het Rijk. Andere werklozen waren aangewezen op de armenhulp, waaraan in de jaren dertig ruim fl. 100 mln of bijna 2% van het bbp werd besteed. De totale overheidsuitgaven aan sociale zekerheid kwamen tot de Tweede Wereldoorlog niet boven 3% van het bbp uit.

Op het gebied van arbeidswetgeving zetten men in de periode tot aan de Tweede Wereldoorlog wel enkele belangrijke stappen vooruit, al kwamen deze veelal pas na de oorlog tot volle wasdom. Zo trad in 1907 de Wet op de arbeidsovereenkomst in werking, twintig

jaar later gevolgd door de Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst (Wet cao) en weer tien jaar later door de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten, kortweg Wet AVV. Daarmee werd zowel de individuele arbeidsrelatie tussen werkgever en werknemer wettelijk geregeld als bepaald dat collectieve afspraken tussen werkgevers en vakbonden vóór individuele afspraken gingen. Deze wetten legden de basis voor het huidige arbeidsrecht, waarin de rol van vakbonden expliciet opgenomen was.

Tot aan WO II kende Nederland nauwelijks collectieve voorzieningen

De periode 1890-1940 illustreert de eerste fase van de ontwikkeling van de welvaartsstaat, zoals Jan Pen die beschreef. Het overgrote deel van de bevolking was nog te arm om zich meer sociale voorzieningen te kunnen permitteren. De gemiddelde arbeider had met zijn schamele loontje al moeite genoeg om in zijn dagelijkse levensbehoeften en die van zijn gezin te voorzien, laat staan dat hij daarvan een substantieel deel opzij kon zetten voor verzekering tegen het risico van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en de oude dag.

Geleidelijk nam de welvaart echter toe en drong het besef door dat verbetering van de arbeidsomstandigheden en arbeidsvoorwaarden ook economische voordelen bracht in de vorm van een gezondere en productievere beroepsbevolking en een grotere koopkracht en grotere effectieve vraag, zoals de Engelse econoom Keynes in de jaren dertig betoogde. De diepe en langdurige economische crisis van de jaren dertig leidde tot een omslag in het denken. De overheid kon niet langer afzijdig blijven als zo'n groot deel van de bevolking

onvrijwillig zonder werk zat en in armoede geraakte. De overheid nam de taak op zich om aanvullend werk te creëren voor werklozen en ging steeds meer meebetalen aan de werkloosheidskassen van de vakbonden. Daarmee legde zij de basis voor de sterke expansie van de verzorgingsstaat na de Tweede Wereldoorlog.

Uitbouw van de verzorgingsstaat: 1945–1983

Vijf maanden na de bevrijding, op 5 oktober 1945, kondigde minister Drees het Buitengewoon Besluit Arbeidsverhoudingen (BBA'45) af. Bedoeld als een noodmaatregel om te voorkomen dat op de arbeidsmarkt de wet van de jungle ging heersen, was het BBA'45 in belangrijke mate gebaseerd op de regelgeving van de bezetter. Anders dan voorzien duurde het vervangen door normale wetgeving lang. Pas zeventig jaar later, op 1 juli 2015, verdwenen met de Wet werk en zekerheid (WWZ) de laatste onderdelen van het BBA.² Het BBA heeft dan ook een belangrijk stempel gedrukt op de regulering van de naoorlogse arbeidsverhoudingen in Nederland, in het bijzonder het ontslagrecht.

Door de in de oorlog aangerichte schade was er weinig ruimte voor stijging van de levensstandaard van de werkenden. Daarom introduceerde het BBA'45 de geleide loonpolitiek, die inhield dat alle cao's moesten worden goedgekeurd door een College van Rijksbemiddelaars. De vakbonden werden erkend als volwaardige partners van de werkgevers en de overheid, en gingen medeverantwoordelijkheid dragen voor de sociaaleconomische inrichting van het naoorlogse Nederland. Hierdoor hadden de arbeiders voldoende vertrouwen dat de offers die zij brachten voor de wederopbouw van ons land, uiteindelijk ook aan hen – of toch in ieder geval aan hun kinderen – ten goede zouden komen.

Dat vertrouwen werd niet beschaamd, want mede dankzij de geleide loonpolitiek herstelde de Nederlandse economie snel. In 1960 was het bbp al verdubbeld ten opzichte

van 1939. Er ontstond ruimte om de gehele bevolking van de welvaarts-groei te laten profiteren. De teugels van de geleide loonpolitiek werden gevierd. Dit resulteerde in de eerste helft van de jaren zestig in een loongolf: in de jaren 1963–66 gingen de lonen met meer dan de helft omhoog (en na inflatiecorrectie nog altijd met 30%). In 1968 introduceerde de regering het wettelijk minimumloon, op een niveau van twee derde van het gemiddelde loon. De belofte van de eigen auto van PvdA-voorman Den Uyl aan de arbeiders was inmiddels ingelost. Tegelijkertijd groeide de economie sterk genoeg om ook nog de arbeidsduur te verkorten: begin jaren zestig kregen werknemers de zaterdag vrij en vanaf midden jaren zeventig was de vijfdaagse werkweek van acht uur per dag de nieuwe standaard.

Christen-democraten en liberalen werkten mee aan het uitbouwen van de verzorgingsstaat

In dezelfde periode kwam ook eindelijk de opbouw van de verzorgingsstaat in een versnelling. Zo traag als het sociale beleid zich vóór de oorlog ontwikkelde, zo snel ging het nu. In amper drie decennia ontstond een van de meest omvangrijke en genereuze sociale stelsels ter wereld, afgemeten aan zowel de totale uitgaven als aan het niveau van sociale bescherming. Terwijl Nederland in het interbellum nog tot de achterblijvers behoorde, was het in de jaren zeventig een koploper. Simultaan bouwde men een stelsel van werknemersverzekeringen op (de WW trad in 1949 in werking, de WAO in 1967) die bescherming boden tegen loonderving van werknemers, een stelsel van volksverzekeringen (de AOW in 1957, de AWW in 1959, de AKW in 1963, de AWBZ in 1968 en de AAW in 1976) die aan alle

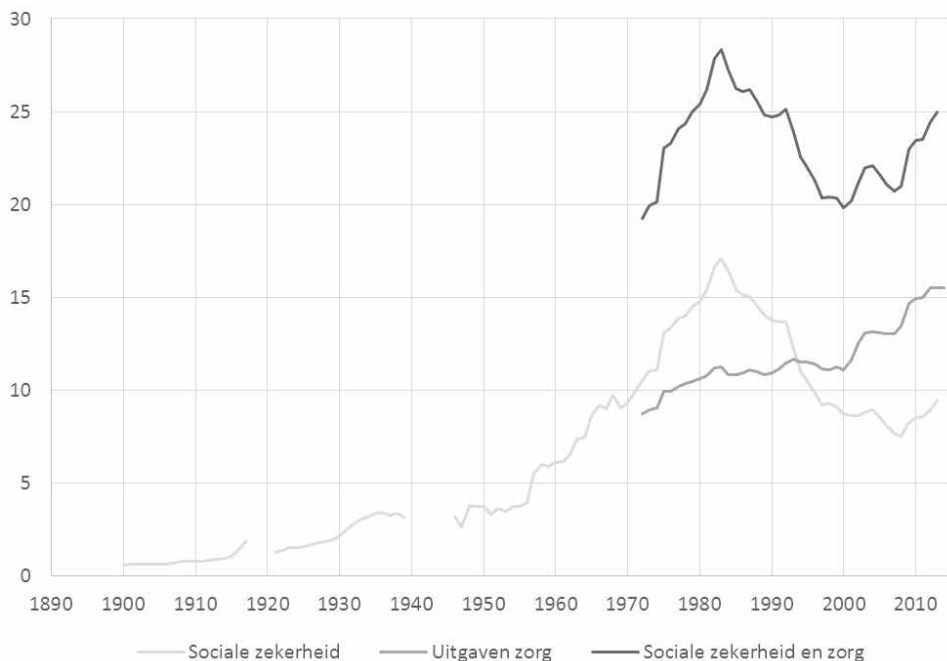
burgers inkomensbescherming boden, en als sluitstuk een aantal sociale voorzieningen, waaronder de bijstandswet (de ABW in 1965) die, in de woorden van KVP-minister Klompé, ook ruimte bood voor ‘een bloemetje op tafel’. Bovendien werden de minimumuitkeringen gekoppeld aan het nettominimumloon, en het minimumloon en de bovenminimale uitkeringen aan de algehele contractloonontwikkeling, waardoor ook de onderste inkomensgroepen en de uitkeringsgerechtigden automatisch meedeelden in de welvaartsgroei.

Dit hele sociale stelsel is met brede maatschappelijke en politieke steun opgebouwd – hoewel er meer dan genoeg discussie was over de details. Het was allerminst bij uitstek een links of sociaal-democratisch project,

alhoewel de naam van Drees natuurlijk altijd verbonden blijft aan de oudedagsvoorziening (al voerde PvdA-minister Ko Suurhoff de AOW in). Christen-democraten (Veldkamp, Klompé, Albeda) en zelfs liberalen werkten er enthousiast aan mee en drukten ook in belangrijke mate hun stempel op het stelsel, dat daardoor een hybride karakter kreeg en nog steeds een hersenbreker vormt voor wetenschappers die het Nederlandse stelsel in internationaal vergelijkend perspectief proberen te classificeren.

Het lijkt geen twijfel dat de Tweede Wereldoorlog als een katalysator fungeerde voor de opbouw van de verzorgingsstaat. Dat betekent niet dat die er zonder de oorlog niet zou zijn gekomen. Ook in landen als Zweden en Zwitserland, die in de oorlog neutraal bleven,

Figuur 2 Uitgaven aan sociale zekerheid en zorg (% bnp)



Bron: CBS (StatLine: Historische reeksen)

is er na de oorlog een verzorgingsstaat opgebouwd, hoewel de breuk met de vooroorlogse ontwikkeling daar minder scherp was. De oorlog speelde ook een rol doordat de Duitse bezetter diverse sociale regelingen had ingevoerd – zoals kinderbijslag, ziekenfondsen en ontslagbescherming – die de basis vormden voor de naoorlogse sociale wetgeving.

De uitbouw van de verzorgingsstaat in de naoorlogse decennia zou echter niet mogelijk zijn geweest zonder de sterke welvaartsstijging. Lange tijd was er consensus dat die verzorgingsstaat zelf ook weer bijdroeg aan de welvaartsgroei. Immers, de inkomensbescherming die de sociale zekerheid bood, stabiliseerde de koopkracht van de burgers en dempte daarmee conjunctuurgolven. De uitbreiding en brede toegankelijkheid van onderwijs, gezondheidszorg en sociale woningbouw droegen bij aan een gezonde en productieve beroepsbevolking. En de deling van verantwoordelijkheden met de sociale partners, die een grote rol kregen in het bestuur en het beheer van de sociale verzekeringen, creëerde rust op de arbeidsmarkt en een stabiel economisch klimaat en moest de verleidingen van het communisme in de kiem smoren. Nederland was een van de landen waar het minst gestaakt werd.

Een voorwaarde voor de groei van de verzorgingsstaat was echter ook dat de bevolking bereid was om steeds meer belastingen en premies af te dragen. De jaarlijks stijgende lonen voedden die bereidheid natuurlijk in niet geringe mate. Hierdoor bleef er immers nog genoeg ruimte over voor koopkrachtstijging. In euro's van nu steeg het gemiddelde jaarsalaris van een werknemer met een voltijdbaan van € 11.800 in 1950 (60% van het huidige minimumloon!) naar € 45.000 in 1979, bijna een verviervoudiging in drie decennia tijd. Gemiddeld steeg het reële jaarsalaris in deze periode met 4,7% per jaar. Men hoefde dus niet te kiezen tussen een kleuren-tv, een hogere uitkering of betere zorg, maar kon én een kleuren-tv én hogere uitkeringen én meer gezondheidszorg krijgen. De lonen stegen in

deze periode ook beduidend sneller dan het bbp, waardoor het loonaandeel in het bbp groeide (figuur 1). De factor arbeid kreeg de overhand over de factor kapitaal, zonder dat daarvoor een revolutie nodig was.

In de jaren zeventig bereikte het Nederlandse sociale stelsel in bijna alle opzichten zijn hoogtepunt. De uitgaven aan sociale zekerheid explodeerden van 4% in 1950 naar 17% in 1983 (figuur 2). De uitkeringen bereikten in verhouding tot de lonen hun hoogste niveau ooit. De dekking van de sociale zekerheid was uitgebreid tot vrijwel de gehele bevolking – inclusief zelfstandigen, die eveneens aanspraak konden maken op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (AAW). Van vier op de vijf werknemers lagen de arbeidsvoorwaarden vast in een collectieve arbeidsovereenkomst (cao).

De ontwikkeling van het sociale stelsel in deze tweede fase komt precies overeen met de analyse van Jan Pen. De inkomens stegen zo sterk dat de prioriteiten van de bevolking verschoven van private consumptie naar publieke voorzieningen. Het gemiddelde huishouden was zo welvarend dat het zich gemakkelijk kon permitteren om meer geld af te dragen voor sociale verzekeringen en publieke voorzieningen.

Bovendien werden met de stijgende inkomens de gevolgen van inkomensverlies verhoudingsgewijs ernstiger en nam de behoefte aan verzekeringen daarom toe. Tegelijkertijd waren de meeste mensen niet zo rijk dat zij dat risico zelf konden dragen. Afgezien van een kleine groep welgestelden hadden de meeste huishoudens te weinig spaargeld om een verlies van het arbeidsinkomen op te vangen. Zij hadden dus veel belang bij een collectief gedekt inkomensrisico. Hetzelfde geldt voor de kosten van gezondheidszorg en goed onderwijs, die voor de meeste huishoudens niet individueel waren op te brengen. Er was dan ook zo'n brede steun voor de verdere uitbouw van de verzorgingsstaat, dat die uitbouw als zodanig niet echt ter discussie stond. De politieke meningsverschillen richtten zich

vooral op het tempo waarin die uitbouw gerealiseerd moest worden.

De algemene verwachting was dat die trend voorlopig wel zou doorzetten. Twee voorbeelden ter illustratie. Na de eerste oliecrisis van 1973 liep de werkloosheid in Nederland voor het eerst sinds de jaren vijftig weer op naar een voor die dagen ongekend hoog niveau van boven de 200.000. In 1977 publiceerde de WRR het rapport *Maken wij er werk van?*, waarin de raad een toekomst voorzag waarin een steeds groter deel van de bevolking emplooi zou vinden in de quartaire sector (nu de publieke sector). In de marktsector zou namelijk steeds meer werk verdwijnen, zodat de overheid voor vervangende werkgelegenheid moest zorgen. De WRR zag de verdere expansie van de publieke sector als een logische voortzetting van de trend uit de jaren zestig.

Een tweede voorbeeld is de publicatie, een jaar later, van het boek *Het bieftuksocialisme en de economie* van PvdA-econoom Hans van den Doel. In dit veelbesproken boek betoogde hij dat het economisch heel goed mogelijk is om de quartaire sector verder te laten groeien, als we maar bereid zijn daarvoor de prijs te betalen in de vorm van hogere belastingen. In zijn denkbeeldige Lilliput-economie waren liefst vier op de vijf mensen in de publieke sector werkzaam en nog slechts één in de marktsector. In de ogen van Van den Doel was dit niet alleen een economisch haalbaar, maar ook een wenselijk toekomstperspectief, omdat de nog onvervulde noden en behoeften vooral in de sfeer van de collectieve goederen lagen.

De verzorgingsstaat treedt terug: 1984 – heden

Tien jaar later was er van deze vooruitzichten van een verdere uitbouw van het sociale stelsel weinig over. Op 1 januari 1984 verlaagde het eerste kabinet-Lubbers, dat in 1982 was aangetreden, alle sociale uitkeringen en de ambtenarsalarissen met 3% – nog altijd een unieke maatregel. Enkele jaren na Thatcher

in het Verenigd Koninkrijk en Reagan in de Verenigde Staten zette ook het Nederlands kabinet in op versobering van de sociale zekerheid en het verkleinen van de overheid. Die ingreep luidde een lange reeks van grotere en kleinere hervormingen van het sociale stelsel in. Op het moment dat het gebouw zijn voltooiing naderde, begonnen de verbouwingen, die sommigen als hervorming, sanering of modernisering aanduiden en anderen als afbouw, afbraak of sloop.

Sinds 1984 wordt de sociale zekerheid steeds soberder

In de jaren tachtig leidde dit tot een debat over de grondslagen van de sociale zekerheid. Alternatieven als een tweetrajectenstelsel, een ministelsel en een basisinkomen lokten heftige discussies uit. Uiteindelijk bleken al die blauwdrukken voor een nieuwe grondslag van het stelsel een stap te ver, omdat er voor geen enkel alternatief een politieke meerderheid te vinden was. Wat het kabinet-Lubbers in 1987 als ‘stelselherziening’ door het parlement loodste, was niet veel meer dan een beperkte aanpassing van de WW.

Maar deze wijziging vormde wel de aanzet tot vele andere stapsgewijze hervormingen die tot op de dag van vandaag doorgaan. Een kleine dertig jaar later kunnen we vaststellen dat daarmee de fundamentele stelselherziening er uiteindelijk toch is gekomen, alleen niet op basis van een expliciete en consistente visie op de toekomst van het sociale stelsel. Alle hervormingen tezamen hebben ertoe bijgedragen dat de uitgaven aan sociale zekerheid zijn verminderd van 17% van het bbp in 1983 naar 7,5% in 2008, hetzelfde percentage als in 1964, toen niemand aan bezuinigingen, maar iedereen aan uitbreiding van de sociale zekerheid dacht (figuur 2). Ruim de helft (60%) van deze afname was het resultaat van de da-

ling van de uitkeringsniveaus ten opzichte van het gemiddelde welvaartsniveau, de rest vloeide voort uit de daling van de zogeheten i/a-ratio, de verhouding tussen het aantal uitkeringsontvangers en het aantal werkenden.

Sinds het uitbreken van de economische crisis in 2008 zijn de uitgaven aan sociale zekerheid weliswaar weer wat opgelopen (van 7,5% naar 9,5% van het bbp), maar dit is volledig toe te schrijven aan het stagneren van de economische groei en het feit dat meer mensen een beroep doen op een sociale uitkering.

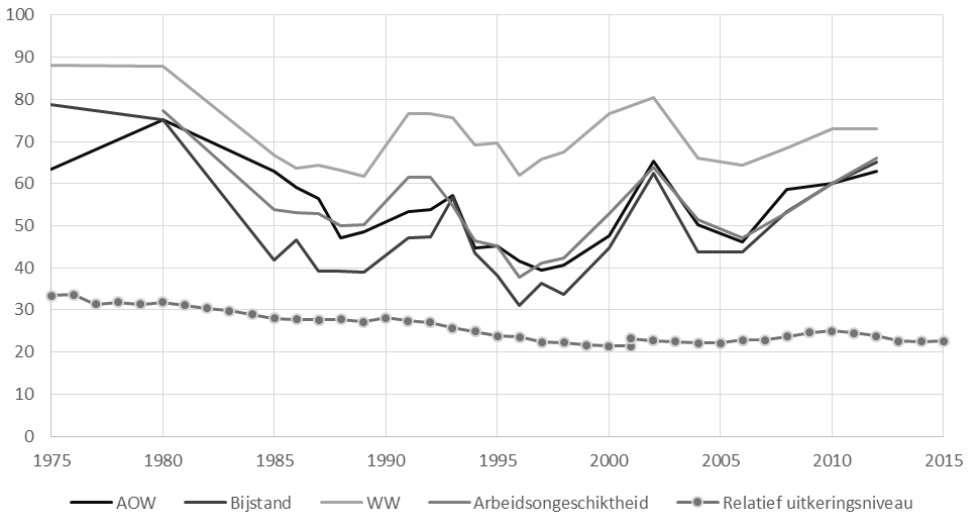
Niet alle hervormingen in de periode sinds 1984 hadden overigens het karakter van een bezuiniging of versobering. Nieuwe arrangementen om tegemoet te komen aan zogenaamde 'nieuwe sociale risico's' op het gebied van de combinatie van arbeid, zorg en scholing zagen eveneens het licht. De uitgaven hieraan vielen echter in het niet bij de bezuinigingen op de traditionele regelingen voor inkomensbescherming. Zo kostten diverse verlofregelingen in het kader van de Wet ar-

beid en zorg iets meer dan één miljard euro of 0,2% van het bbp en kinderopvang 0,7 mrd of 0,1% van het bbp.

Bij het arbeidsmarktbeleid duurde het wat langer voor zich een omslag voordeed. De WRR stond in 1990 aan de wieg van deze omslag, met het rapport *Een werkend perspectief*, dat heel wat profetischer bleek dan *Maken wij er werk van?*. De boodschap was dat verhoging van de arbeidsparticipatie centraal dient te staan in het sociaaleconomisch beleid. De lage arbeidsparticipatie was volgens de WRR de achilleshiel van het Nederlandse sociaaleconomisch bestel. Het WRR-rapport vormde de opmaat tot een reeks hervormingen van de arbeidsmarktinstuties en het arbeidsmarktbeleid – al ging dat beduidend moeizamer en met kleinere stapjes dan bij de sociale zekerheid, vooral door het verzet vanuit de vakbeweging.

In de jaren negentig maakte de overheid aanzienlijk meer middelen vrij voor activerend arbeidsmarktbeleid, vooral voor

Figuur 3 Percentage van de bevolking dat uitkeringen voldoende of te hoog vindt



Bron: SCP (Culturele Verkenningen)

het scheppen van gesubsidieerde banen (banenpools, Melkert-banen, Id-banen) en voor loonkostensubsidies (zoals de SPAK). Op het hoogtepunt, in 2002, werd daaraan bijna € 5 mrd besteed, ruim 1% van het bbp.

Daarna werd echter ook hierop bezuinigd en verschoof het zwaartepunt naar deregulering van de arbeidsmarkt. Het minimumloon bleef achter bij het gemiddelde loon, om meer loondifferentiatie aan de onderkant van het 'loongebouw' mogelijk te maken. Uitzendwerk en andere vormen van flexibele arbeid kregen meer ruimte, de ontslagbescherming werd (iets) versoepeld en arbeidsmigranten uit alle EU-lidstaten kregen toegang tot de arbeidsmarkt.

Door meer verantwoordelijkheden te leggen bij werkgevers en werknemers liberaliseerde de overheid bovendien de arbeidstijdenwet en de arbeidsomstandighedenwet. Om tegemoet te komen aan de roep om flexibiliteit is de ruimte om tijdelijk langer te werken dan een standaard werkweek opgerekt. Sinds 1995 mag er per week tot 60 uur worden gewerkt, zolang het gemiddelde over een periode van 16 weken niet meer dan 48 uur bedraagt. Daarmee is de wettelijke beperking van de arbeidsduur weer terug bij de situatie in 1921! De arbeidsomstandighedenwet veranderde van een wet die allerlei gedetailleerde voorschriften geeft in een kaderwet die de verantwoordelijkheid voor goede arbeidsomstandigheden primair bij de werkgever en de werknemer legt.

Afgemeten aan de werkgelegenheidsgroei en arbeidsparticipatie legde de omslag in het overheidsbeleid geen windeieren. Nederland was in de jaren negentig het banenwonder van Europa en klom qua arbeidsparticipatie op van de achterhoede naar de koppositie (al hebben we die het afgelopen jaar weer moeten prijsgeven aan Zweden). In hoeverre dit het gevolg was van het gevoerde beleid, is overigens de vraag, want de banengroei was vooral het resultaat van de explosieve groei van deeltijdbanen die grotendeels door (herintredende) vrouwen werden bezet, iets waarop de overheid maar weinig invloed had.

Het succes ging bovendien gepaard met groeiende ongelijkheid. De beloningsverschillen namen fors toe, voor de salarissen aan de top was the sky the limit en het verschijnsel van de werkende arme deed zijn intrede.

Daarnaast ontstond er een steeds scherpere tweedeling tussen de insiders met een goedbetaalde vaste voltijdbaai en de outsiders van flexwerkers, uitzendkrachten, zzp'ers en natuurlijk de uitkeringsontvangers, die zowel qua inkomen als qua werkzekerheid bij de vaste werknemers achterbleven. Als het gaat om de arbeidsvoorwaarden en werkcondities van arbeidsmigranten horen we zelfs steeds vaker verhalen die haast letterlijk uit de Arbeidsenquête van 1887 afkomstig lijken. Zestigjarige werkweken, gevaarlijke en ongezonde werkomstandigheden en een loon waarvan je niet fatsoenlijk kunt leven, blijken nog altijd niet volledig uitgebannen.

Er is één belangrijke uitzondering op de algemene trend van een krimpende verzorgingsstaat. Op het gebied van de gezondheidszorg is de beschermende rol van de overheid juist groter geworden, zowel in termen van bereik als van uitgaven. Met de invoering van de Zorgverzekeringswet in 2006 vallen alle burgers onder de wettelijke zorgverzekeringsplicht – al ligt de uitvoering in handen van particuliere verzekeraars – en de uitgaven aan (gezondheids)zorg stijgen gestaag, ook als aandeel van het bruto binnenlands product. Volgens cijfers van het CBS stegen de zorguitgaven van 9% van het bbp in 1972 naar 11% in 2000 en 16% momenteel. Hierdoor vertonen de uitgaven aan sociale zekerheid en zorg tezamen sinds 2000 weer een stijgende trend: van 20% naar 25% van het bbp (figuur 2). De samenstelling ervan is echter fors gewijzigd: in de jaren tachtig maakte de sociale zekerheid 60% van deze uitgaven uit, momenteel nog maar 38%.

De krimp verklaard

Wat verklaart de omslag in 1984 in de trendmatige ontwikkeling van de verzorgingsstaat van expansie naar krimp? Deze vraag vormt al

jaren een twistpunt onder sociale wetenschappers. Aanvankelijk is de verklaring vooral gezocht in de financiële houdbaarheid van het stelsel. Het sociale stelsel was geëxpandeerd in een periode van gestage economische groei. Daardoor was er genoeg ruimte om de uitgaven aan sociaal beleid te verhogen en tegelijkertijd het netto-inkomen van de werkenden te laten stijgen.

Toen de economische groei in de jaren zeventig na de eerste oliecrisis stokte en Nederland in de jaren tachtig, na de tweede oliecrisis, in een diepe recessie belandde, liepen de publieke uitgaven op tot bijna de helft van het bbp, waardoor het stelsel simpelweg niet meer te betalen leek en bezuinigingen onontkoombaar waren. De hervormingen en bezuinigingen gingen in de jaren negentig evenwel onverminderd door, terwijl de economie dankzij het poldermodel weer een bloeiperiode doormaakte en de uitgaven aan sociale zekerheid inmiddels sterk waren gereduceerd.

Sociologen hebben zich er lange tijd over verbaasd hoe de sociale uitkeringen zo sterk konden worden beperkt, terwijl daarvoor weinig steun leek te zijn onder de Nederlandse bevolking. Uit de periodieke metingen van het Sociaal en Cultureel Planbureau bleek in de jaren negentig steeds weer dat een meerderheid van de bevolking de AOW-, bijstands- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen 'onvoldoende' vond. Waarom stemde dan toch een meerderheid van de kiezers op politieke partijen die verder wilden bezuinigen en dereguleren? Figuur 3 laat echter zien dat vanaf 1996 het percentage van de bevolking dat de uitkeringen wel voldoende (of zelfs te hoog) vindt een stijgende trend vertoont. Sinds 2008 is een kleine meerderheid van de bevolking van mening dat de uitkeringen voldoende of te hoog zijn. Bij de WW heeft overigens nooit een meerderheid de uitkering onvoldoende gevonden. Aangezien de relatieve hoogte van de uitkeringen ten opzichte van de lonen sinds 1996 verder is gedaald, duidt dit op groeiende steun voor het beperken van de sociale be-

scherming. Het Nationaal Kiezersonderzoek (NKO) van 2012 bevestigt dit: 52% van de bevolking was toen van mening dat de uitgaven aan werkloosheids- en bijstandsuitkeringen hetzelfde moesten blijven, en 28% dat zij lager moesten worden.

Hoe valt dit te verklaren? Pens artikel biedt wederom een aanknopingspunt. Vanaf begin jaren tachtig stegen de lonen veel minder sterk dan in de voorgaande decennia, maar de welvaartsgroei zette niettemin – tot het begin van de huidige crisis – onverminderd door. Tussen 1979 en 2012 steeg het jaarloon van een voltijdwerker met gemiddeld slechts 0,5% per jaar; in dezelfde periode groeide het bbp per capita echter met 1,5% per jaar (figuur 1). Dit komt vooral door de massale (her)intreding van gehuwde en samenwonende vrouwen

Hoewel de lonen sinds de jaren 1980 minder sterk stegen, zette de welvaartsgroei door

op de arbeidsmarkt. Rond 1980 bestond een doorsnee huishouden uit een mannelijke kostwinner met een voltijdbaan en een vrouw die het huishouden deed en voor de kinderen zorgde. Inmiddels is het standaardhuishouden een anderhalfverdienersgezin, waarin het voltijdsalaris van de man wordt aangevuld met het inkomen uit een deeltijdbaan van de vrouw.

Een andere belangrijke verandering in deze periode is de groei van de particuliere vermogens. Rond 1980 bedroeg het gemiddelde vermogen van een huishouden rond € 25.000, in 2008 was dit toegenomen tot € 181.000, waarna het als gevolg van de crisis weer afnam tot € 142.000 in 2013 (figuur 4). Weliswaar is de verdeling van de vermogens zeer scheef, maar ook de huishoudens in de middeninkomens-

groep³ hebben een gemiddeld vermogen van iets meer dan een ton. De helft van de huishoudens met een middeninkomen heeft voldoende vermogen om het een jaar of langer zonder inkomen uit te houden.

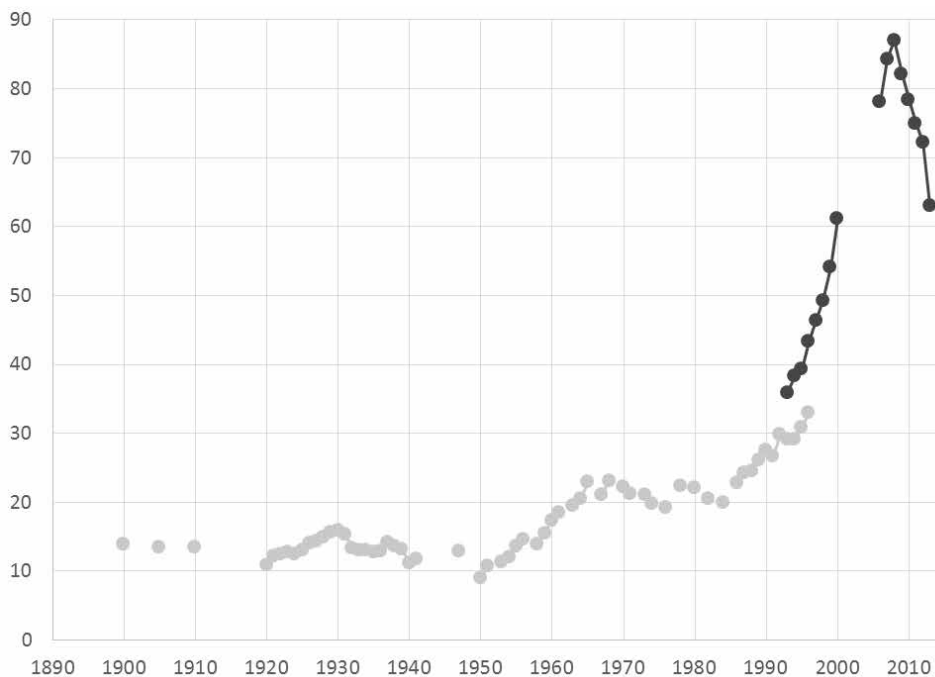
Veel huishoudens hebben inmiddels dus twee alternatieve buffers om de gevolgen van een inkomensterugval in geval van werkloosheid of arbeidsongeschiktheid op te vangen. Als een mannelijke hoofdverdiener zijn baan kwijtraakt, is de inkomensterugval beperkt door het inkomen van zijn partner. Daarnaast kan men interen op het opgebouwde vermogen.

De noodzaak van publieke voorzieningen die ons beschermen tegen de risico's van een markteconomie is dus kleiner geworden. Dit verklaart ook deels de opmars van de zzp'er.

Hoewel zzp-schap niet altijd een vrijwillige keuze is, duidt onderzoek erop dat de meeste zzp'ers tevreden zijn en niet (weer) als werknemer in loondienst willen treden. Een aanzienlijk deel van de zzp'ers combineert dit overigens met een deeltijd baan en heeft ook een verdienende partner, waardoor het inkomensrisico van het zelfstandig ondernemerschap aanzienlijk kleiner is.

Huishoudens slagen er steeds beter in hun risico's te spreiden en hebben daarom minder behoefte aan verplichte collectieve verzekeringen. De onafgebroken reeks ingrepen van de overheid in het sociale stelsel van de afgelopen decennia heeft daarmee een zichzelf versterkend effect gehad. Als mensen steeds minder kunnen rekenen op de overheid als verzekeraar van hun inkomensrisico's en als

Figuur 4 Vermogen per capita (1.000 euro's van 2012)



Bron: CBS (StatLine: Historische reeksen; Vermogen); bewerking door de auteur

zij zelf steeds meer mogelijkheden hebben om hun risico's te dekken, vertrouwen ze liever op hun eigen veerkracht dan op de overheid.

Tabel 1 laat zien dat naarmate het inkomen hoger is, men vaker vindt dat de uitkeringen voldoende of te hoog zijn. Onder de midden-inkomensgroepen, wier steun essentieel is om veranderingen in de verzorgingsstaat door te voeren, vindt een kleine meerderheid dat de uitkeringen (behalve de bijstand) niet verbeterd moeten worden. Bij de werkloosheidsuitkering gaat het zelfs om ruim twee derde. Dit is opmerkelijk, omdat de loongerelateerde WW voor de middeninkomens belangrijker is om een inkomensterugval op te vangen dan voor de lagere inkomens, voor wie een WW-uitkering vaak niet veel hoger is dan een bijstandsuitkering. In het licht van de huidige economische situatie (in 2010) vindt twee derde van de bevolking dat de uitkeringen niet moeten stijgen. Daarmee spreekt men impliciet dus steun uit voor de hervormingen die sinds de jaren tachtig zijn doorgevoerd.

De collectieve zorguitgaven blijven stijgen ondanks de bezuinigingen

Een belangrijke uitzondering op de ver-soberingstrend vormt de gezondheidszorg. Zoals opgemerkt zijn de collectieve zorguitgaven blijven stijgen, en daaraan lijkt – ondanks de bezuinigingen – voorlopig ook geen einde te komen. De kosten van medische zorg in geval van een ernstige of langdurige ziekte of aandoening kunnen zo hoog oplopen dat de meeste mensen deze niet uit hun eigen inkomen of spaargeld kunnen opbrengen.

Hier is een collectieve verzekering dus nog de aangewezen manier om zich tegen risico's in te dekken. Deze opvatting is wijdverbreid. Uit het Nationaal Kiezersonderzoek 2012 blijkt

dat 62% van de bevolking vindt dat er (veel) meer dan nu aan zorg moet worden besteed, terwijl dat bij de werkloosheidsuitkeringen en de bijstand slechts 18% respectievelijk 22% is. Bij de zorg lijken we ons nog in de tweede fase van Jan Pens grote golfbeweging te bevinden.

Een sociaal-democratisch antwoord

Het succes van de sociaal-democratie in de twintigste eeuw was in belangrijke mate te danken aan het feit dat zij de belangen van de middengroepen wist te verbinden met die van de lagere sociale klassen. Zolang ook de middengroepen tal van (inkomens)risico's liepen die zij niet individueel konden dragen of afdekken, hadden zij belang bij de totstandkoming van brede collectieve voorzieningen, ook als die het meeste ten goede kwamen aan de onderste maatschappelijke lagen.

In de tweede fase van Jan Pen heeft de meerderheid van de bevolking baat bij de uitbouw van de verzorgingsstaat. Er viel in deze fase – ruwweg van 1945 tot 1980 – dan ook brede politieke steun voor te mobiliseren. In de derde fase is dit niet langer het geval. Vanaf de bovenste sociale lagen breidt zich geleidelijk de groep uit die vooral moet bijdragen aan de verzorgingsstaat, maar niet langer kan verwachten er zelf substantieel gebruik van te zullen maken.

Anders dan Jan Pen veronderstelde is dit niet alleen het gevolg van de welvaartsstijging, waardoor men minder afhankelijk is van sociale bescherming door de overheid. De bezuinigingen van de jaren tachtig, die primair waren ingegeven door de (vermeende) financiële onhoudbaarheid van de collectieve voorzieningen, hebben hierbij als een katalysator gewerkt. Door die bezuinigingen bood het sociale stelsel minder bescherming aan de middengroepen, terwijl tegelijkertijd de particuliere buffers – in de vorm van een tweede inkomen in het huishouden en de opbouw van vermogen – groeiden. Doordat de middengroepen noodgedwongen steeds meer op die buffers aangewezen raakten, nam hun vertrouwen in de overheid als verzekeraar af

en gingen zij steeds meer de voorkeur geven aan vergroting van de eigen bestedingsmogelijkheden in plaats van bij te dragen aan een collectief vangnet dat steeds meer gaten vertoonde. Ook de berichten over onbedoeld en oneigenlijk gebruik van sociale voorzieningen en een bureaucratische en verspillende uitvoeringsorganisatie, die vanaf de jaren tachtig steeds vaker weerklonken, lijken de steun voor het stelsel van sociale zekerheid geen goed te hebben gedaan.

Dit plaatst de sociaal-democratie voor de vraag hoe zij op deze ontwikkelingen moet reageren. Heeft zij nog een eigen overtuigende visie op de toekomst van de verzorgingsstaat?

Het beleid van de voorgaande kabinetten, maar ook het huidige kabinet, lijkt de geschetste ontwikkeling (impliciet) als uitgangspunt te nemen en te accepteren dat de verzorgingsstaat steeds verder terugtreedt. De notie van de participatiesamenleving, die het kabinet-Rutte-Asscher op Prinsjesdag 2013 lanceerde, is in essentie hierop gebaseerd. Om de veelbesproken passage uit de Troonrede

nog eens in herinnering te roepen: ‘... dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving. (...) Zo blijven Nederlanders samen bouwen aan een sterk land van zelfbewuste mensen. Een land met een compacte en krachtige overheid, die ruimte geeft en kansen biedt waar het kan en beschermt als dat nodig is, zodat niemand tussen wal en schip raakt’ (Troonrede 2013).

Meer concreet houdt dit in dat de verzorgingsstaat zich steeds meer richt op de meest kwetsbare groepen die niet zelf in staat zijn de risico’s die zij lopen te dragen. Voorzieningen worden beperkt tot een adequaat minimumniveau en tot personen met een gebrek aan eigen middelen (vermogen, partnerinkomen).

Nu is dit in essentie een liberale visie op de verzorgingsstaat. Sociaal-democraten kunnen zich hierin alleen nog van liberalen onderscheiden door een hoger minimumniveau te bepleiten. Dit is een wel erg smalle basis voor

Tabel 1 *Opvattingen over sociale zekerheid, 2010 (% van de bevolking van 16 jaar en ouder)*

Percentage dat uitkeringsniveau voldoende of te hoog vindt	totaal	inkomensklasse ^a		
		laag	midden	hoog
<i>WW (werkloosheid)</i>	67	54	69	76
<i>Arbeidsongeschiktheidsuitkeringen</i>	53	48	51	61
<i>WWB (bijstand)</i>	47	46	46	50
<i>AOW (ouderdom)</i>	51	46	51	56
<i>ANW (nabestaanden)</i>	55	49	54	62
<i>Gegeven de huidige economie zouden de sociale uitkeringen moeten dalen of gelijk blijven</i>	67	59	66	77

^a Op basis van het gestandaardiseerd besteedbaar huishoudensinkomen.

Laag: laagste 30%; midden: middelste 40%; hoog: hoogste 30%.

Bron: SCP (Culturele Veranderingen 2010); bewerking door de auteur.

een eigen sociaal-democratische visie op de verzorgingsstaat. En het leidt waarschijnlijk ook tot een smalle electorale basis, omdat de middengroepen dan geen direct belang meer hebben bij het in stand houden van de voorzieningen voor de onderkant. De sociaal-democratie vervult dan niet langer een brugfunctie tussen de belangen van de onderkant en de belangen van de middengroepen. In lijn met het bekende adagium 'a service for the poor is a poor service' zou dit tot een neerwaartse druk op de voorzieningen voor de onderkant kunnen leiden. Immers, iedere euro die de middengroepen moeten afdragen voor deze voorzieningen, kunnen zij niet gebruiken om hun eigen buffer te versterken.

Om de brugfunctie tussen lagere klasse en middenklasse wel te blijven vervullen, moet de sociaal-democratie een visie op de verzorgingsstaat ontwikkelen die de belangen van beide groepen opnieuw met elkaar verbindt. Dat is geen eenvoudige opgave.

Globaal kan men daarvoor aan twee ontwikkelingsrichtingen denken, namelijk herstel van de 'oude' beschermingsfunctie van de verzorgingsstaat en uitbouw van 'nieuwe' sociale arrangementen.

Herstel van de beschermingsfunctie

Herstel van de oude beschermingsfunctie lijkt op het eerste gezicht, gezien de eerder besproken opvattingen onder de middengroepen (zie tabel 1), weinig kansrijk. Toch zijn er redenen waarom de steun hiervoor weer zou kunnen groeien.⁴ Onder invloed van de globalisering en technologische ontwikkelingen (zoals robotisering) lijkt het gevoel van onzekerheid onder de middengroepen toe te nemen. Volgens velen staat de middenklasse onder druk.⁵ Zelfs met de buffers die veel huishoudens hebben in de vorm van een tweede inkomen en een substantieel vermogen, is het de vraag of zij erop vertrouwen hiermee de risico's die zij lopen voldoende te kunnen opvangen.

Daar komt bij dat een individuele buffer om inkomensderving op te vangen vaak niet

efficiënt is. Wie nooit werkloos of arbeidsongeschikt is, spaart uiteindelijk te veel, terwijl wie op jonge leeftijd arbeidsongeschikt raakt, doorgaans niet genoeg vermogen heeft opgebouwd. Private verzekeringen om inkomensri-

Er zijn voldoende redenen om de verzorgingsstaat te herstellen, maar wellicht is het al te laat

sico's af te dekken zijn vaak kostbaar, doordat verzekeraars hoge (transactie)kosten in rekening brengen. Nieuwe collectiviteiten, zoals broodfondsen, lopen klassieke gevaren zoals correlatie van risico's (doordat het vaak om beroepsgenoten gaat) en averechtse selectie (doordat vooral mensen met een hoog risico zich aansluiten). Feitelijk zijn dit dezelfde argumenten waarom de overheid na de Tweede Wereldoorlog de meeste inkomensrisico's collectief en verplicht heeft verzekerd.

Er zijn dus goede argumenten om de collectieve arrangementen uit de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat in ere te herstellen. Maar het is de vraag of de burgers die tot de middengroepen behoren de overheid nog voldoende vertrouwen nu de sociale bescherming al zo fors is beperkt. Bovendien zijn ook door sociaal-democratische politici aan de traditionele verzorgingsstaat vaak allerlei negatieve eigenschappen toegeschreven, zoals anonimiteit, bureaucratie, eenvormigheid, gebrek aan efficiëntie en onbedoeld en oneigenlijk gebruik. Een pleidooi voor een terugkeer naar de 'oude' verzorgingsstaat klinkt dan weinig geloofwaardig.

Anderzijds zullen burgers, naarmate zij meer ervaring opdoen met private arrangementen, waarschijnlijk ervaren dat ook hieraan – zoals hierboven geschetst – veel nadelen kleven. Het is wel de vraag of de overheid

dan niet al zo ver is teruggetreden dat een weg terug nauwelijks meer mogelijk is.

Naar een sociale investeringsstaat

Een tweede mogelijke ontwikkelingsrichting van de verzorgingsstaat is de uitbouw van nieuwe collectieve voorzieningen. Dat 'nieuwe' moet men overigens niet al te letterlijk nemen, want het betreft grotendeels oude bekenden die in de traditionele verzorgingsstaat ondergeschikt waren aan de inkomensverzekeringen en -voorzieningen. Het gaat om voorzieningen die burgers in de moderne samenleving in staat stellen hun maatschappelijke positie te versterken, zoals opleiding en scholing, loopbaanbegeleiding, van-werk-naar-werk-trajecten, kinderopvang en (zorg)-verlofarrangementen.

Pleitbezorgers van een dergelijke ontwikkelingsrichting van de verzorgingsstaat gebruiken vaak de term sociale investeringsstaat (Vandenbroucke, Hemerijck en Palier, 2011). Zij bepleiten een verschuiving in het zwaartepunt van de verzorgingsstaat van 'consumptieve' voorzieningen voor inkomensbescherming naar sociale investeringen, die op langere termijn zowel economisch als sociaal een positief rendement sorteren. Op zichzelf is dit een aantrekkelijk alternatief voor de traditionele sociaal-democratische visie op de verzorgingsstaat, waarin de inkomensbescherming centraal stond. Daarvoor dient echter wel aan twee belangrijke voorwaarden te worden voldaan.

Ten eerste dienen de sociale investeringen effectief te zijn in het beperken van de hedendaagse sociale risico's. Dat is niet vanzelfsprekend. Weliswaar zijn opleiding en scholing van groot belang voor iemands arbeidsmarktpositie, maar dat betekent nog niet dat meer uitgaven aan onderwijs en scholing de werkloosheid verminderen. Wat op individueel niveau werkt, hoeft op geaggregeerd niveau niet effectief te zijn, doordat onderwijs tot op zekere hoogte een 'positioneel goed' is en de beter opgeleiden de lager opgeleiden verdrin-

gen. Ook van kinderopvang is nog niet overtuigend aangetoond dat deze de arbeidsparticipatie van vrouwen bevordert, al lijkt het geen twijfel dat veel werkende ouders groot belang hechten aan goede kinderopvangvoorzieningen.

Doordat de effectiviteit van sociale investeringen onzeker is en het economische rendement zich op zijn best pas op langere termijn uitbetaalt, maken zij de oude inkomensbeschermingsfunctie van de verzorgingsstaat vooralsnog allerminst overbodig. De midden-groepen zullen ook behoefte blijven houden aan voorzieningen die bescherming bieden tegen inkomensderving. Die zullen zij ofwel via private verzekeringen en buffers uit hun eigen inkomen moeten financieren, ofwel via sociale verzekeringen door de afdracht van premies. Anders gezegd: de nieuwe arrangementen zullen niet zozeer in de plaats van maar bovenop de 'oude' arrangementen moeten komen. Dit betekent dat een sociale investeringsstrategie in ieder geval op de middellange termijn hogere collectieve lasten met zich meebrengt.

Een tweede voorwaarde is dat de 'nieuwe' arrangementen niet alleen ten goede komen aan de middengroepen, maar ook aan de lagere sociale klassen. Anders verliest de sociaal-democratie haar brugfunctie en daarmee haar bestaansrecht. Tot nog toe maken de middengroepen aanzienlijk meer gebruik van scholing, kinderopvang en verlofregelingen dan de lagere inkomensgroepen. Een verschuiving van de sociale uitgaven naar deze voorzieningen kan gemakkelijk leiden tot grotere ongelijkheid in de onderste helft van de inkomensverdeling (vgl. Cantillon, 2011).

Meer nog dan bescherming van de middengroepen tegen moderne sociale risico's zouden sociale investeringen ertoe moeten bijdragen om de onderste sociale lagen te 'verheffen'. Door opwaartse sociale mobiliteit mogelijk te maken verbetert de verbinding tussen de onderkant en de middengroepen en wordt voorkomen dat het gebruik van sociale uitkeringen zich sterk aan de onderkant con-

centreert. Een belangrijke opdracht is dan ook om de sociale investeringen zodanig vorm te geven dat het gebruik ervan evenwichtig gespreid wordt over de lagere en de midden-groepen. Het voornemen van minister Asscher om alle peuters, ongeacht of de ouders werken, twee dagdelen per week naar de kinderopvang te laten gaan, kan als een kleine stap in deze richting worden gezien.

Tegelijkertijd dient men zich te realiseren dat een breder gebruik van voorzieningen ze

De PvdA moet een nieuwe visie op de verzorgingsstaat ontwikkelen, anders gaat ze ten onder

ook kostbaarder maakt. Het blijft de vraag of de sociaal-democratie erin zal slagen hiervoor voldoende maatschappelijke steun onder de middengroepen te verwerven. Een hoopvol signaal is dat in het NKO 2012 bijna driekwart van de respondenten zei het oneens te zijn met de stelling dat de belastingen moeten worden verlaagd⁶ – wat overigens nog niet betekent dat zij een belastingverhoging zullen steunen.

Hoewel niet gebruikelijk, wil ik hier ook de gezondheidszorg tot de sociale investeringen rekenen. Een effectieve gezondheidszorg kan immers bijdragen aan een gezonde en productieve (beroeps)bevolking en kan zich op termijn ten dele terugverdienen. Zoals eerder opgemerkt vormt de zorg een uitzondering op de tendens van een krimpende verzorgingsstaat. De afgelopen veertig jaar zijn de uitgaven in verhouding tot het bbp anderhalf maal zo hoog geworden. Alleen door de snelle groei van de zorguitgaven zijn de totale uitgaven aan de verzorgingsstaat sinds 2000 weer gestegen. Inmiddels maken de zorguitgaven meer dan de helft van de totale verzorgingsstaat uit.

Het is belangrijk erop te wijzen dat dit niet, zoals veel mensen vaak denken, in de eerste plaats door de vergrijzing komt. Minder dan een vijfde van de reële groei van de zorguitgaven in de periode 1970–2010 komt volgens het CPB door de vergrijzing (De Jong 2012: 16).

De belangrijkste oorzaak is dat we per hoofd meer en duurder zorg zijn gaan gebruiken. Dat is geen onvermijdelijke ontwikkeling, maar een keuze die voortvloeit uit het feit dat we in onze welvarende samenleving zeer veel waarde hechten aan onze gezondheid. Uit SCP-onderzoeken blijkt al decennia lang dat een meerderheid van de bevolking een goede gezondheid het belangrijkste in het leven vindt. Hiervoor zagen we ook dat een ruime meerderheid van mening is dat de zorguitgaven moeten stijgen. Er is dus brede maatschappelijke steun voor een verdere groei van de zorg. Tegelijkertijd maakt die groei het wel moeilijker om daarnaast nog extra middelen vrij te maken voor de eerdergenoemde sociale investeringen. Daarom lijkt een rem op de stijging van de zorguitgaven toch gewenst om voldoende ruimte te houden voor groei van andere sociale uitgaven.

Tot slot

In dit artikel heb ik betoogd dat het belang dat de middengroepen bij de verzorgingsstaat hebben, in de afgelopen dertig jaar steeds verder is afgebrokkeld. Dit was enerzijds het gevolg van de bezuinigingen die vanaf de jaren tachtig zijn doorgevoerd en de inkomensbeschermingsfunctie hebben geërodeerd, en anderzijds van de toegenomen capaciteit van de middengroepen om inkomensrisico's zelf op te vangen via de buffers van een tweede inkomen en hun vermogen.

Dit plaatst de sociaal-democratie voor de opdracht om een nieuwe visie op de verzorgingsstaat te formuleren die beantwoordt aan de wensen en behoeften van de middengroepen en tegelijkertijd meer bescherming en kansen biedt aan de lagere sociale klasse. Het idee van een sociale investeringsstaat vormt

hiervoor een aantrekkelijk startpunt, maar zal de traditionele beschermingsfunctie van de verzorgingsstaat vooralsnog geenszins overbodig maken. Bovendien zal het een forse inspanning vergen om de sociale investeringen ook voldoende ten goede te laten komen aan de lagere inkomensgroepen. Duidelijk is

in ieder geval dat een sociale investeringsstaat meer collectieve uitgaven en hogere sociale lasten zal vergen. Dat is geen prettige boodschap om mee naar de kiezers te gaan, maar als de PvdA dit niet aandurft, zou zij wel eens definitief in het dal van Jan Pens grote golfbeweging kunnen achterblijven.

Literatuur

- Beer, P. de (2015), 'Staat de middenklasse onder druk?', in: *B en M* 42(2), pp. 146-155.
- Cantillon, B. (2011), 'The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era', in: *Journal of European Social Policy* 21(5), pp. 432-499.
- Doel, H. van den (1978), *Het bieftuksocialisme en de economie*, Utrecht/Antwerpen: Het Spectrum.
- Gestel, N. van, P. de Beer & M. van der Meer (2009), *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Giele, J. (1981), *De arbeidsenquête van 1887: Een kwaad leven*, Nijmegen: Uitgeverij Link.
- Hoogenboom, M. (2007), *A history of unemployment arrangements in the Netherlands, 1900-1986*.
- Jong, J. de (2012), *Decompositie van de zorguitgaven, 1972-2010*, Achtergronddocument. Den Haag: Centraal Planbureau.
- Pen, J. (1963), 'De grenzen van de welvaartsstaat', in: *De Sociologische Gids* 10, pp. 69-77.
- Vandenbroucke, F., A. Hemerijck & B. Palier (2011), *The EU Needs a Social Investment Pact*, Ose opinion paper 2011/5. Brussel: European Social Observatory.
- WRR (1977), *Maken wij er werk van?*, Rapporten aan de Regering nr. 13. Den Haag: Staatsuitgeverij.
- WRR (1990), *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*, WRR rapport nr. 38. Den Haag: SDU uitgeverij.

Noten

- 1 Dit artikel is een bewerking van een lezing gehouden ter gelegenheid van het 125-jarig bestaan van de Inspectie SZW (voorheen Arbeidsinspectie) op 11 juni 2015.
- 2 Strikt genomen is er nog één artikel van het BBA geldig, maar dit betreft een volledig achterhaald artikel dat werkgevers direct na de bevrijding
- 3 Gedefinieerd als de 4e tot en met 7e tienprocentgroep van het besteedbaar huishoudensinkomen.
- 4 Of dit dan ook uit de SCP-peilingen zal blijken is overigens maar de vraag, doordat de vraagstelling zich uitsluitend op de uitkeringsniveaus richt en bijvoorbeeld niet op de uitkeringsduur en de dekking van de voorzieningen.
- 5 Het valt te betwisten of dit overeenstemt met de feiten. Zie De Beer (2015). Maar in het kader van dit betoog is de perceptie belangrijker dan de feitelijke ontwikkeling.
- 6 Onder de middeninkomens was dit iets minder, namelijk twee derde, maar onder de hogere inkomens zelfs meer dan vier op de vijf.

36-urige werkweek is niet de oplossing

Martijn van Dam wil een 36-urige werkweek. Op deze manier houden werkenden meer tijd over om arbeid, zorg en vrije tijd met elkaar te combineren. Het klopt dat het leven naast de arbeidsmarkt een steeds grotere aantrekkingskracht heeft. Maar een vierdaagse werkweek zal niets oplossen.

FABIAN DEKKER

Arbeidssocioloog en verbonden aan de vakgroep Sociologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam

Waarom werken we eigenlijk? Volgens economen vooral om er geld mee te verdienen. Het is een bron van inkomsten en dit maakt het mogelijk om te consumeren. In die zin heeft arbeid zelf geen intrinsieke betekenis. Sterker nog, het is eigenlijk een noodzakelijk kwaad. Sociologen pakken deze thematiek vaak breder op en spreken liever van de verschillende functies van arbeid. Naast economisch nut zorgt het voor sociaal contact, het biedt mensen ontplooiingsmogelijkheden en het geeft zin aan het bestaan (Budd, 2011).

De opkomst van werk

Werk is dus om meerdere redenen belangrijk en we zijn het steeds belangrijker gaan vinden. In het arbeidsmarkt- en sociale-zekerheidsbeleid is dit bijvoorbeeld terug te zien in de keuze voor activering en het nastreven van een grotere arbeidsparticipatie, bijvoorbeeld van vrouwen en ouderen (Vrooman, 2010). Mede als gevolg van deze strategie is er een geleidelijke groei van de netto-arbeidsparticipatie tot stand gekomen (hoewel de positie

van lager opgeleiden en allochtonen op de arbeidsmarkt nog altijd te wensen overlaat).

Naast de beleidsmatige aandacht voor een grotere arbeidsdeelname krijgt arbeid ook in ons collectieve bewustzijn een meer centrale plaats toebedeeld. We vinden het onze plicht om hard te werken en niet te klagen. Volgens econoom Paul de Beer (1999) is de belangrijkste reden om betaald werk te verrichten niet het inkomen dat het genereert, maar werken we vooral omdat niet-werken maatschappelijk gezien simpelweg niet geaccepteerd is.

Hierdoor biedt onbetaald werk, zoals vrijwilligerswerk, voor werklozen nauwelijks compensatie voor het gemis van een betaalde baan als we kijken naar het subjectieve welbevinden. Met andere woorden: werken is onze morele plicht en hiervoor doen we graag een stap extra. In landelijk opinieonderzoek komt een vergelijkbaar beeld naar voren. Zo zijn steeds meer mensen van mening dat werkloosheid (deels) individueel beïnvloedbaar is. In 2006 was 27% van mening dat mensen controle hebben over het risico om werkloos te raken, tegen 13% in 1995 (Achterberg et al., 2010).

Samengevat: in de afgelopen tien jaar zijn steeds meer mensen gaan werken en arbeid lijkt meer dan ooit een centrale plaats in te nemen in ons leven. We lijken hier in het algemeen ook bijzonder tevreden mee te zijn. De kwaliteit van de arbeid is in Nederland hoger dan gemiddeld in Europa (Houtman & Van den Bossche, 2010) en nog geen 10% van alle werkenden is niet tevreden met de inhoud van zijn of haar baan (Hooftman et al., 2015). Het is een arbeidsmarkt die bovendien steeds meer tijd- en plaatsafhankelijk is vormgegeven, waardoor het ziekteverzuim kan afnemen (Versantvoort & Van Echtelt, 2012). Het is duidelijk: in Nederland hebben werkenden weinig te klagen. Of is er toch meer aan de hand dan je op het eerste gezicht zou vermoeden?

De ondergang van werk

Onder het idee van een vrije en kwalitatief hoogwaardige arbeidssamenleving bevindt zich een verborgen probleem. Dit probleem bestaat eruit dat we steeds meer van ons werk zijn gaan verwachten (Van Hoof et al., 2002), terwijl arbeidsorganisaties steeds minder in staat lijken om hierin te voorzien. Zo verlangen we niet alleen een goede beloning, maar hebben we in toenemende mate ook oog voor de intrinsieke aspecten van het werk. Het werk moet interessant zijn, we waarderen inspirerende collega's en we verlangen leer- en door-groeimogelijkheden.

Natuurlijk zijn er hierbij verschillen naar individuele achtergrondkenmerken, maar dit 'verlangen' is niet exclusief voorbehouden aan hoger opgeleiden. Ook lager opgeleiden hebben 'leuk werk' steeds vaker op hun verlanglijst staan. Al in de jaren negentig trok Zanders in dit verband een zinvolle conclusie dat er sprake is van 'rising aspirations with respect to the quality of work'. Het werk moet ons voldoening geven, het moet 'leuk' zijn, en hebben we eenmaal de goede baan te pakken dan zijn we bereid om hier veel voor te doen, en voor te laten.

De spanning die zich hierbij voordoet bevindt zich in de oplopende prioriteitenlijst ten aanzien van de arbeid, die voor veel groepen uiteindelijk onbeantwoord zal blijven. Dit doet zich voor langs vier lijnen. Ten eerste behoort carrièreplanning steeds meer tot het verleden. Flexibilisering van de arbeid heeft bijgedragen aan een defragmentatie van dit verlangen. Volgens de Amerikaan Richard Sennett (1998) is er geen ruimte meer om coherente levensverhalen, loopbaanpaden en

Werken en arbeid zijn belangrijker voor onze identiteit dan ooit

sociale relaties op het werk op te bouwen. De hoge mate van wisselingen tussen functies en bedrijven maakt het simpelweg lastiger om langetermijnrelaties aan te gaan en te werken aan onze identiteit.

Ook staat flexibele arbeid haaks op het belang dat aan scholing wordt toegekend. Voor veel flexwerkers blijven investeringen in hun kennis en vaardigheden achterwege. Maar er is meer reden om aan te nemen dat verlangens op de werkplek onbeantwoord blijven. Er is in toenemende mate sprake van overscholing. Hoewel een hoger opleidingsniveau nog altijd relatief meer waard is ten opzichte van opleidingen van een lager scholingsniveau, krijgen we steeds meer te maken met processen van diploma-inflatie (Tolsma & Wolbers, 2010). Dit heeft alles te maken met het toegenomen aandeel hoogopgeleiden. Nu al moeten steeds meer mensen genoegen nemen met banen van een gemiddeld lager functieniveau. Los van de hiermee gepaard gaande kapitaalvernietiging en verdringingseffecten naar de onderkant van de arbeidsmarkt, zal dit niet bijdragen aan de vervulling van wensen ten aanzien van persoonlijke ontplooiing en ontwikkeling.

Een derde verandering in de aard van het werk zorgt er eveneens voor dat de eisen die we stellen aan de arbeid onder druk staan. Nieuwe technologie maakt het niet alleen mogelijk om arbeidsprocessen rationeler in te richten, we zien ook dat het hierdoor gemakkelijker wordt om taken te verplaatsen naar andere organisaties en landen (Weil, 2014). Delen van de zakelijke dienstverlening en industrie zijn al verplaatst naar lagelonenlanden, waar arbeid tegen lagere loonkosten kan worden verricht dan in West-Europa. Ondernemingen opereren hierbij meer dan ooit als netwerkorganisaties en opereren minder als de werkgemeenschappen die ze ooit waren, zoals vroeger bij Philips.

Voor meer grip op ons werk hebben we geen kortere werkweek nodig

Een van de bekendste voorbeelden is de productie van de Boeing 'Dreamliner', die wordt geproduceerd via de inschakeling van meer dan 900 onderaannemers. Voor werkenden is de kans groot dat binnen dit type gefragmenteerde productieketens de functies en taken die overblijven tot in detail zijn afgebakend, met weinig ruimte voor de zo gewenste bewegingsvrijheden die het moderne arbeidsethos zo kenmerken.

Ten slotte zijn moderne arbeidsorganisaties 'gulzig' in hun verwachtingen naar werkenden. Typerende illustraties hiervan zijn een achterblijvende autonomie in het werk (in de afgelopen acht jaar is de autonomie afgenomen), terwijl er wel sprake is van een hoge ervaren werkdruk (ruim een derde van alle werkenden rapporteert het werken onder tijdsdruk in 2012). Ook maakte maar liefst 40% van de werknemers onbetaalde overuren in 2012, tegen 27% in 1994 (zie voor een overzicht

Vlasblom et al., 2015). Het zijn ontwikkelingen waardoor mensen snel in de knoop kunnen raken met hun verwachtingen ten aanzien van de arbeid. Wat dat betreft is het niet verwonderlijk dat de motivatie om te werken daalt, zeker als het economisch goed gaat (Wielers & Koster, 2011) en in het bijzonder voor personen met jonge thuiswonende kinderen (Keuzenkamp et al., 2009).

Een nieuw pact tussen werkgevers en werknemers

Sociologisch gezien interessant is de constatering dat we geen pogingen doen om deze situatie te veranderen. Integendeel. We hebben deze, in Weberiaanse zin, 'ijzeren kooi' mede zelf vormgegeven en ons eigengemaakt. De maatschappelijke neiging is namelijk groot om te denken dat de huidige kenmerken van laatmoderne arbeid gewenst zijn en presteren vormt een graadmeter voor sociaal aanzien.

Alle risico's van de arbeid en de onvervulde verlangens op het werk nemen we op de koop toe. Filosoof Byung-Chul Han vreest in dit verband voor het ontstaan van een 'vermoeide samenleving' die nieuwe problemen en ongelijkheden oproept. En toch is er ook sprake van stil protest. Dit komt misschien nog wel het beste tot uitdrukking in de opkomst van de zzp'er. Inmiddels zijn het er al ruim 900.000. Waar er in sommige branches aanwijzingen zijn voor het bestaan van schijnzelfstandigheid, weten we ook dat ongeveer 85% van alle zzp'ers het liefst zijn werk als zelfstandig ondernemer in de toekomst zou willen voortzetten (Janssen et al., 2015).

Ook is goed gedocumenteerd dat het zelfstandig ondernemerschap mensen gelukkiger maakt in vergelijking met een baan in loondienst. En juist deze uitkomst heeft naar alle waarschijnlijkheid te maken met de grotere mate van autonomie in het werk. Waar op de arbeidsmarkt steeds minder plaats is voor sociale bindingen en persoonlijke ontwikkeling, kiest een deel van de beroepsbevolking eieren

voor zijn geld. Maar dit is niet voor iedereen weggelegd. Biedt een 36-urige werkweek dan de logische oplossing?

Hoe sympathiek ook, een paar uur per week minder werken zal weinig oplossen. Dit heeft een aantal redenen. Dat een kleiner aantal uren per week werken in het algemeen bijdraagt aan een vermindering van de arbeidsbelasting is bekend (De Wit et al., 2012). Het is echter maar de vraag of dit voor iedereen het geval is. Zeker voor hoger opgeleiden kan een lager aantal werkuren geen wenselijke strategie zijn om carrière te maken en vier uur per week korter werken zal eveneens maar weinig bijdragen aan het tegengaan van de dubbele taakbelasting van jonge ouders.

Bovendien is het nog maar zeer de vraag of werkenden de verleiding kunnen weerstaan om op een vrije dag toch niet die e-mail of dat telefoontje van het werk te beantwoorden. Mede hierom werken veel deeltijdwerkers vaak alsnog meer uren dan ze uiteindelijk zelf willen (Van Echtelt, 2007).

Een andere gedachte die onder het idee van een kortere werkweek ligt is dat dit het mogelijk maakt om de hoeveelheid werk eerlijk(er) te verdelen. Maar aangezien we weten dat werknemersgroepen onderling niet altijd even gemakkelijk zijn uit te ruilen (economen spreken in dit verband ook wel van de *lump of labour fallacy*), zal ook dit doel hoogstwaarschijnlijk niet gerealiseerd worden.

Een breder debat en bijbehorend instrumentarium lijken daarom gewenst om écht werk te maken van de wens om een balans te vinden tussen werk en andere levensdomeinen. En die oplossing moet niet worden gezocht in Den Haag, maar op de werkplek. Het wordt hoog tijd dat werkgevers inzien dat zij om concurrerend te opereren ook werkenden bij hun beslissingen dienen te betrekken. Want hier schort het vaak nogal aan.

Een voor de hand liggend voorbeeld, ter illustratie, is de actuele discussie over technologische verandering en arbeid. In de discussies die spelen worden vooral de gevolgen van technische vernieuwing voor de

werkgelegenheid onderzocht en bijvoorbeeld niet hoe technologie de kwaliteit van het werk kan vergroten. Bronnen van werknemersvertegenwoordiging (zoals vakbond en ondernemingsraad) zijn vaak de grote afwezigen aan directietafels (Pot, 2014).

Dit is opvallend, omdat bedrijven die werkenden betrekken en mee laten beslissen over de inrichting van de arbeidsorganisatie vaak beter scoren als het gaat om concurrentievermogen, baantevredenheid en de betrokkenheid van werkenden (zie bijvoorbeeld Beer, 2009). Via een grotere inspraak zal hoogstwaarschijnlijk ook de autonomie in het werk toenemen, en juist dit type regelmoogelijkheden draagt bij aan het tegengaan van gezondheidsproblemen als gevolg van een te hoge werkdruk (Karasek & Theorell, 1990).

Hier hebben we geen kortere werkweek voor nodig. Hoe is dit inzicht in de praktijk te brengen? Door een nieuw pact te sluiten tussen werkgevers en werknemers. De basis van dit pact moet zich richten op een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen arbeiders en kapitaalbezitters. De denkrichting waarbij werkenden via aandelenbezit mede-eigenaar worden is een elegante oplossing waardoor werkenden niet langer langs de zijlijn staan en daadwerkelijk zeggenschap krijgen over de inrichting van het werk (zie ook De Beer, 2008).

In een tijd waarin de verwachtingen van veel werkenden steeds minder uitkomen, terwijl de taakeisen in het werk toenemen en werknemersvertegenwoordigers een minimale rol spelen bij de overwegingen van het management, zullen we ons moeten gaan richten op nieuwe vormen van samenwerking op bedrijfsniveau. Bedrijven zullen inzien dat dit nieuwe kennis oplevert en het biedt werkenden bouwstenen om te werken aan zinvol en uitdagend werk.

Kortom: de wens om korter te werken associeer ik vooral met de niet uitgekomen verwachtingen ten aanzien van arbeid. Andere levensgebieden (zoals vrije tijd) en arbeidsverhoudingen (zoals zelfstandig ondernemer-

schap) krijgen daarom een hogere waardering van mensen. We moeten echter niet denken in termen van een kortere werkweek als heilige graal. Het is maar de vraag of de werkdruk en ervaren tijdsdruk hierdoor afnemen, en nieuwe banen zullen er zeker niet door ontstaan.

Nee, werken moet weer de moeite waard worden. Dit kan in de eerste plaats bereikt worden door een nieuwe manier van kijken naar de verhouding tussen arbeid en kapitaal. Hier zullen ook sociaal-democraten zich in hun oplossingen op moeten beroepen.

Literatuur

- Achterberg, P., Van der Veen, R. & Raven, J. (2010), *Omstreden solidariteit*, Amsterdam: Ak-sant.
- Beer, M. (2009), *High commitment, High performance*, CA: Wiley & Sons.
- Beer, P. de (1999), 'Wat is het nut van werken?', in: *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, 26(1): pp. 25-57.
- Beer, P. de (2008), 'Werknemer of kapitalist?', in: Vos, C. et al. (2008), *De werknemer als aandeelhouder*, Den Haag: Stichting Nederlands Participatie Instituut.
- Budd, J. (2011), *The Thought of Work*, New York: ILR Press.
- Echtelt, P. van (2007), *Time-greedy employment relationships*, Academisch proefschrift.
- Hoof, J. van, Bruin, E., Schoemaker, M. & Vroom, A. (2002), *Werk(en) moet wel leuk zijn*, Assen: Van Gorcum.
- Hooftman, W., Mars, G., Janssen, B., De Vroome, E. & Van den Bossche, S. (2015), *Nationale Enquête Arbeidsomstandigheden 2014*, Hoofddorp: TNO.
- Houtman, I. & Van den Bossche, S. (2010), 'Trends in de kwaliteit van de arbeid in Nederland en Europa', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 26(4): pp. 432-450.
- Janssen, B., Van der Torre, W., De Vroome, E., Mol, M., Janssen, B. & Van den Bossche, S. (2015), *Zelfstandigen Enquête Arbeid 2015*, Den Haag: CBS/TNO.
- Karasek, R. & Theorell, T. (1990), *Healthy Work*, New York: Basic Books.
- Keuzenkamp, S. (red.) (2009), *Deeltijd (g)een probleem*, Den Haag: SCP.
- Pot, F. (2014), 'Werkgevers vergeeten werknemers', in: *Zeggen-schap*, 2: pp. 24-25.
- Sennett, R. (1998), *The corrosion of character*, New York: Norton.
- Tolsma, J. & Wolbers, M. (2010), 'Onderwijs als nieuwe sociale scheidslijn?', in: *Tijdschrift voor Sociologie*, 31(3): pp. 239-259.
- Versantvoort, M. & Van Echtelt, P. (2012), *Belemmerd aan het werk*, Den Haag: SCP.
- Vlasblom, J.D., Van Echtelt, P. & De Voogd-Hamelink, M. (2015), *Aanbod van Arbeid 2014*, Den Haag: SCP.
- Vrooman, C. (2010), 'Een succesvolle gedaantewisseling? De hervorming van de sociale zekerheid, 1985-2010', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 26(4): pp. 358-377.
- Weil, D. (2014), *The Fissured Workplace*, Cambridge: Harvard University Press.
- Wielers, R. & Koster, F. (2011), 'Welvaart en arbeidsmotivatie: een internationale vergelijking', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 27(1): pp. 9-24.
- Wit, K., Wielers, R., Smulders, P. & Koppes, L. (2012), 'Deeltijdwerk en arbeidsbelasting', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 28(1): pp. 64-80.
- Zanders, H. (1994), 'Changing work values', in: P. Ester, L. Halman & R. de Moor (red.), *The Individualizing Society: Value Change in Europe and North America*, pp. 129-153.

Poetin en de sociaal-democratie

Het Rusland van Poetin manifesteert zich steeds uitdrukkelijker en agressiever op het Europees toneel. Tegelijkertijd zijn er steeds meer 'Putinverstehers': van SP tot VNO-NCW en van Corbyn tot Le Pen. Een stevig sociaal-democratisch antwoord blijft uit, terwijl er toch het nodige op het spel staat. Blijft Europa een waarden-gemeenschap of laten we ons uit elkaar spelen door het Kremlin?

HUBERT SMEETS

Redacteur van NRC Handelsblad, auteur van 'De wraak van Poetin. Rusland contra Europa' en partijloos

Meer dan ooit vindt Moskou zijn weg naar het centrum van de Europese politiek. Vladimir Poetin blijkt een reële bedreiging te zijn voor de PvdA en haar zusterpartijen in de rest van Europa. Het Kremlin, dat de eigen onderdanen voorspiegelt dat Rusland een supermacht is omdat dit nu eenmaal spoort met een eeuwige 'historische rechtvaardigheid', appelleert buiten Rusland ook aan het oude en ooit vertrouwde electoraat van de sociaal-democraten.

Met zijn anti-Europese en anti-Amerikaanse sentiment prikt de Kremlinleider in de toch al open wond van de sociaal-democratie die zich steeds minder raad weet met de groeiende angst onder grote groepen kiezers voor een onstuitbare internationalisering van het economische en politieke leven en het verlies van de nationale eigenheid en de staat. Ze opereert niet alleen via de twee flanken van het politieke spectrum, die het midden in toenemende mate in de tang hebben, maar maakt ook gebruik van het grootkapitaal dat graag zaken doet met de grondstoffenstaat.

SP, PVV en de old boys van VNO en Shell

In Nederland ziet het beeld er zo uit. Poetin vindt primair gehoor bij zowel de aanhang van de PVV als van de SP. Dat SP-woordvoerder Harry van Bommel ooit PvdA-parlementariër Jacques Monasch een 'landverrader' noemde, bleek achteraf een vergissing. Zulke harde verwijten horen Nederlanders niet graag. Maar Van Bommels visie uit oktober 2015 dat Europa met zijn associatieverdrag 'indirect heeft bijgedragen aan de burgeroorlog in Oekraïne' – een standpunt dat ook Poetin huldigt – leeft in bredere kring dan de SP alleen.

Hetzelfde geldt voor de analyse van Geert Wilders. 'Natuurlijk moeten de Russen terug in de kazerne en met hun handen van het territorium van de Oekraïne inclusief de Krim afblijven, maar de EU heeft dit aangewakkerd en zo opnieuw haar failliet aangetoond', zei hij in maart 2014. De overeenkomst tussen SP en PVV is dat beide partijen Europa als de uitdager kritiseren en de rol van Rusland bagatelliseren als die van een geprovoceerd slachtoffer.

De grote multinationale ondernemingen leggen ondertussen een lucratieve ‘neutraliteit’ jegens het Kremlin aan de dag die wonderwel samenvalt met de opvattingen van PVV en SP. Denk aan de interviews afgelopen zomer met twee Nederlanders: VNO-NCW-voorzitter Hans de Boer en voormalig CEO van Shell, Jeroen van der Veer. De nationale werkgeversvoorzitter verklaarde in *de Volkskrant* dat de ramp met de MH17 niet meer was dan een incident, mede omdat Russen volgens hem zulke aardige mensen zijn. En Van der Veer zei in *NRC* dat Poetin zijn land slechts wil teruggeven aan het volk dat door zijn ex-communistische voorgangers was bestolen.

De (ex-)CEO's van Shell en andere internationale concerns komen kennelijk zo graag op de thee bij president Poetin dat ze zich niet generen om als ‘his master's voice’ te klinken. Ook op nationaal kaderniveau – waar de voormalige staatssecretaris Dick Benschop (PvdA) een belangrijke rol speelt – leidt deze hyperneutraliteit ertoe dat er geen overvragen woord over Rusland klinkt.

Liberalen, christen-democraten en sociaal-democraten

Daarbij blijft het echter niet. De kiezers van VVD, CDA, GroenLinks of PvdA zijn evenmin immuun voor Poetins pleidooi om de klassieke geopolitieke ordening of het christelijke erfgoed in Europa te herstellen. Maar meer dan in ouderwets liberale of christen-democratische kring is het de sociaal-democratie die zich hiermee anno 2015 geen raad weet. Conservatieve liberalen kunnen de mercantiele lijn van de Shell-leiding volgen – dat doen ze immers ook in China en elders – en hebben net als het Kremlin niet veel op met de politieke aspecten van eenwording van Europa. Christen-democraten kunnen zichzelf ideologisch sussen met het idee dat er in Rusland een vrome regering aan de macht is die, tegen de stroom van het ‘decadente’ Europa, durft te ijveren voor herwaardering van christelijke kernwaarden. Als het hemd nader is dan de

rok, kunnen deze stromingen de universele mensenrechten zo nevensgeschikt maken.

Sociaal-democraten hebben die vlucht-heuvels niet. Het Kremlin tart zowel hun opvattingen over een sociale markteconomie, die een vrije en zelfstandige middenklasse schept, als hun ideeën over rechtsstatelijkheid en individuele zelfontplooiing. Dat geldt ook voor vrijzinnige of progressieve democraten. Maar die laatsten hebben daar minder last van omdat hun kiezers, dankzij hun maatschappelijke positie, gemakshalve een meer kosmopolitisch mens- en wereldbeeld kunnen hebben dan het traditionelere sociaal-democratische electoraat.

De sociaal-democratie heeft daarom een dubbele vraag te beantwoorden. Wat is de beste houding jegens de Russische staatsleiding, die het veiligheidssysteem van ‘Helsinki’ uit 1975 zo brutaal schoffeert: een gebalde vuist of een open hand? En kunnen sociaal-democraten hun kiezers uit de lagere en middenklassen ervan overtuigen dat het geld en dus offers kost om die Europese waarden en dus de Europese Unie te beschermen?

Poetin en zijn Europese vazallen

Het antwoord op die vragen is lastig. Het begint er al mee dat er een grote mate van continuïteit achter de politiek van Rusland schuilgaat. Poetin is een product van klassieke clanpolitiek, waarin de man in het Kremlin van oudsher als een arbiter fungeert. Maar die traditionele Russische rode draad neemt niet weg dat zijn voorgangers behoorlijk jaloers zouden zijn op de huidige ‘vozjd’, de grote leider.

Vladimir Poetin (2000-heden) heeft namelijk meer voet aan de grond in Europa dan bijvoorbeeld Nikita Chroesjtsjov (1953–1964) of Leonid Brezjnev (1964–1982) ooit hadden. De partijleiders van de Sovjet-Unie moesten het in Europa hebben van de communistische partij en hun vakbonden en mantelorganisaties.

De huidige president van Rusland heeft een veel breder rekruteringssterrein ter beschikking. Zijn potentiële draagvlak reikt van Lega

Nord en Gouden Dageraad tot Syriza en Podemos, van Marine Le Pen's Front National tot het Labour van Jeremy Corbyn, van Joe Kaeser (Siemens) of Ben van Beurden (de baas van Dick Benschop) tot Gerhard Schröder (oud-bondkanselier), Silvio Berlusconi (ex-premier van Italië) en in mindere mate Nicolas Sarkozy (ex- en mogelijk toekomstig president van Frankrijk). Het hedendaagse penchant voor Rusland strekt zich, kortom, over een bredere linie uit dan tijdens het hoogtepunt van de Koude Oorlog in de jaren zestig.

Sociaal-democratie ten tijde van de Sovjet-Unie

Een korte vergelijking van het heden met de jaren zestig van de twintigste eeuw kan dit in perspectief zetten. Ten opzichte van de Sovjet-Unie liepen er tijdens de Koude Oorlog twee breuklijnen door de sociaal-democratie: een ideologische en een politieke. De ideologische vraag was toen of het communisme, dat door de sociaal-democratie werd verworpen als in essentie ondemocratisch, ook een onverbeterlijke en dus te bestrijden rivaal was of dat het Sovjetsysteem wellicht toch hervormbaar zou kunnen zijn als er andere generaties en leiders zouden komen bovendrijven.

Deze kwestie had politieke repercussies. In de jaren vijftig had de sociaal-democratie zich grotendeels verenigd op een harde koers tegen het communisme. 'Rollback' en NAVO waren geen splijtende issues meer. Zelfs de 'derde weggers', die niet wilden kiezen tussen Moskou en Washington, en die wel oren hadden naar ideeën uit post-stalinistische Sovjet-kring om een soort neutrale Europese buffer te creëren, konden geen begrip opbrengen voor het neerslaan van het Oost-Duitse oproer in 1953 en de Hongaarse opstand van 1956. De PSP stond voor 'socialisme zonder atoombom' en daarmee tegenover de CPN.

Dit veranderde in de jaren zestig. Stalin was al tien jaar dood, Chroesjtsjov zat net werkeloos thuis. Met Brezjnev leek de Sovjet-Unie een meer voorspelbare grootmacht te wor-

den. Onder invloed van de Ostpolitiek van de SPD'ers Willy Brandt en Egon Bahr namen de reformisten binnen het sociaal-democratische kamp het voortouw van de gestaalde anti-communisten over: niet langer 'containment' maar 'Wandel durch Annäherung'. Die toenaaderingspolitiek had binnen de sociaal-democratie veel effect.

Geen beter voorbeeld om de interne breuklijnen te illustreren dan het 'NAVO-dubbelbesluit' uit 1979. Het idee om de komst van SS20-raketten in Oost-Europa tegen te gaan met de plaatsing van kruisraketten kwam uit de koker van SPD-bondkanselier Helmut Schmidt. In essentie ging het de Duitser niet zozeer

Chroesjtsjov en Brezjnev zouden jaloers zijn op de vrienden van Poetin

om nucleaire pariteit als wel om politieke dekking. Aan de orde was de 'Westbinding' van de Bondsrepubliek en dus de Atlantische oriëntatie van West-Europa. Eén Pershing-raket in Bonn was eigenlijk al voldoende om de Sovjetleiding duidelijk te maken dat de continentale sociale markteconomie zou worden beschermd tegen communistische ambities om daar een koevoet tussen de deur te krijgen.

Die boodschap verloor begin jaren tachtig echter aan kracht. Afghanistan (in 1979 binnengevallen door de Sovjet-Unie) lag ver weg, Tsjechoslowakije (waar de Sovjet-Unie in augustus 1968 een einde maakte aan de 'Praagse lente') was lang geleden. De tegen kruisraketten agerende vredesbeweging, die christelijk geïnspireerd steeds minder leunde op de door Moskou gestuurde 'vredesraden' en andere mantelorganisaties, werd in die jaren allengs meer gesteund door sociaal-democratische activisten en ook hun partijen.

Deze nieuwe vredesbeweging roerde nadrukkelijk in kerkelijke kring en christen-democratische partijen, maar ze had per saldo toch het meeste effect in sociaal-democratische gelederen. Dat kwam mede voort uit het aantrekkelijke perspectief dat de nieuwe ‘derde weg’ bood. Niet langer of-of maar voortaan en-en: vóór de democratische oppositie in het Sovjetblok, tegen de nucleaire wapenwedloop van de NAVO.

Na de eerste echt massale demonstratie tegen het dubbelbesluit in 1981 op het Museumplein, waar PvdA-fractievoorzitter Wim Meijer onbarmhartig werd uitgefloten, ging PvdA-buitenlandsecretaris Maarten van Traa niet toevallig een dominante rol spelen in het Komitee Kruisraketten Nee. Ook als de PvdA zich tegen de NAVO keerde, kon ze er niet automatisch meer van worden verdacht dat ze een ‘fellow traveller’ was. De partij hoefde maar één kant op te kijken: naar links, waar communisten en andere radicalere groepen probeerden haar de loef af te steken.

Spannend was het begin jaren tachtig overigens nog wel. Ik herinner me een PvdA-congres in de RAI in Amsterdam, vlak na de opkomst van de vrije vakbond Solidarność in Polen, waar een Noord-Hollandse partijbestuurder openlijk zijn vrees uitsprak dat materiële steun voor Walesa c.s. de ontspanning met Moskou in gevaar zou kunnen brengen. Het is dat in 1985 in het Kremlin een nieuwe man opdook, Michail Gorbatsjov, en dat de Amerikaanse president Ronald Reagan de betekenis van diens perestrojka begreep, anders was het wellicht minder goed afgelopen.

Dankzij Gorbatsjov kon de sociaal-democratie met goed fatsoen haar hoop vestigen op een hervorming van de Sovjetstaat van binnenuit. Dat dit reformisme uiteindelijk leidde tot de onttakeling van de Sovjet-Unie in 1991 was voor Europese sociaal-democraten geen probleem.

Het was veeleer een kans. In Rusland en de nieuwe onafhankelijke staten in het Europese deel van de Sovjet-Unie lag een ontwikkelingsterrein braak. Met name de Friedrich Ebert Stiftung (wetenschappelijk bureau van

de SPD) was er snel bij. Die Europese inzet had overigens geen enkel effect. Alle ‘Hoffnungsträger’ waarop de Duitsers in die jaren hun geld zetten bleken corrupt of machteloos.

Het idee dat er na veertig jaar Koude Oorlog iets als eeuwige vrede zou kunnen groeien, was en bleef niettemin onweerstaanbaar. De ‘nieuwe wereldorde’ van George H. Bush stond niet haaks op die van de sociaal-democraten. Het waren nuanceverschillen die Amerika en Europa onderscheidden. Het vredesdividend zou iedereen gerieven. Zelfs de klassieke Ruslandkunde (voorheen Sovjetologie) werd in bijvoorbeeld Nederland langzaam afgebouwd tot een doorsnee discipline.

Hernieuwde expansiedrift

Hoe anders is de situatie nu. Thans wordt de sociaal-democratie omringd door potentieel gevaar. Sinds de befaamde ‘openhartige’ toespraak van president Poetin tegen de Pax Americana op de Veiligheidsconferentie van 2007 in München is duidelijk dat het nieuwe Rusland, mede dankzij een hoge olieprijs, niet meer bereid is naar de pijpen van Europa te dansen.

Na de NAVO-top van 2008, toen Oekraïne en Georgië geen lid mochten worden, en de snel daarop volgende vijfdaagse oorlog tegen Georgië heeft die assertiviteit ook een concreet gezicht gekregen. Na de annexatie van de Krim en de separatistische opstand in Oost-Oekraïne is er geen ontkomen meer aan. Het Kremlin probeert overal een breekijzer in de westerse wereldorde te zetten.

In weerwil van Barack Obama’s kwalificatie dat Rusland niet meer is dan een regionale mogendheid — dus geen mondiale grootmacht — heeft het zelfs in Syrië, na jarenlange heimelijke steun voor het regime van Assad, nu openlijk het initiatief genomen en zich in een echte oorlog gestort. Het is de eerste keer sinds de Koude Oorlog dat Russische militairen interveniëren buiten het ‘nabije buitenland’, zoals de veertien voormalige Sovjetrepublieken in Moskou heten.

GeenPeil en het Kremlin over Europa

Dichter bij huis streeft het Kremlin er vooral naar om het verenigde Europa zoveel mogelijk te splijten. Want de gestaag groeiende en expanderende Europese Unie is, anders dan het 'oude' Europa graag denkt, voor Rusland wel degelijk een succes en dus een gevaar, zeker als het handelsverdrag TTIP met Noord-Amerika een nieuw Trans-Atlantisch blok creëert. Rusland gokt daarbij op een anti-Europese en anti-Amerikaanse 'hoefijzercoalitie' die links en rechts binnen de EU verenigt en aldus ruimte schept voor de politiek die het Kremlin en het Winterpaleis sinds het Weense Congres van 1815 voor ogen hebben en kan worden samengevat als 'zonder ons geen vrede op het continent'.

De sociaal-democratie lijkt zich geen raad te weten met deze Russische positie. Geen beter voorbeeld om de macht van deze hoefijzercoalitie en de onmacht van de PvdA te illustreeren, dan de beweging GeenPeil die in het najaar van 2015 een raadgevend referendum over het associatieverdrag met Oekraïne heeft afgedwongen. GeenPeil doet alsof het de initiatiefnemers vooral gaat om de onstuitbare expansie van de EU.

Maar afgaande op hun eigen teksten is dit politieke handelsakkoord meer dan alleen een formalistisch alibi om de mogelijke uitbreiding van de EU aan een plebisiet te onderwerpen. GeenPeil — gesteund door onder meer gevestigde partijen als PVV, SP, PvdD, 50Plus, Leefbaar Rotterdam en VNL — laat er geen misverstand over bestaan dat Oekraïne van oudsher onder Russische vleugels zat en dat ook hoort te blijven.

In zijn teksten stelt GeenPeil zelfs dat Kiev de oorlogszuchtige partij is en dat Moskou minder blaam treft: 'Oekraïne, Moldavië en Georgië waren een kwart eeuw geleden nog onderdeel van de Sovjet-Unie. Ook vandaag nog liggen ze in de Russische invloedssfeer. Kijk alleen al naar de Krim. Als de EU zo'n staat van Rusland "afpakt", middenin dat regionaal conflict, wordt een direct conflict met Rusland haast onvermijdelijk', en: 'Op 22 augustus ver-

klaarde Oekraïens president Porosjenko nog dat de "tijden van pacifisme voorbij zijn". Die woorden sprak hij uit in een militair uniform terwijl versgebakken tanks en pantsers van het Oekraïense leger voorbijreden. Wij vragen ons af of dit gedrag niet haaks staat op het westerse streven naar vrede en veiligheid.¹

Kortom, het Nederlandse GeenPeil heeft het niet alleen over de EU maar ook over Oekraïne en heeft een opvatting die veel overeenkomsten met de visie van het Kremlin vertoont. Dat bleef afgelopen zomer en herfst, toen de handtekeningen werden verzameld, echter grotendeels onweersproken. En als het al aan de orde kwam, dan kaatste GeenPeil terug met ongeremde verwijten dat de critici eigenlijk nazi's waren.

GeenPeil vindt dat Oekraïne in de invloedssfeer van Rusland hoort

Was het motto van het negeren, ook door de PvdA, 'wat niet weet, wat niet deert'? Het zou kunnen. Deze tactiek heeft in ieder geval niet gewerkt. Er komt een referendum, waarbij ruim tien miljoen Nederlandse kiezers straks een oordeel kunnen vellen over de vraag of de ruim veertig miljoen Oekraïners zich eigenlijk wel Europeanen mogen voelen. Want dat is de essentie van de volksraadpleging, wat Jan Roos, Thierry Baudet, Emile Roemer, Geert Wilders, Marianne Thieme, Joost Eerdmans, Henk Krol en Bram Moskowitz ook te berde brengen ter rechtvaardiging van hun tactische vondst om Kiev te gebruiken voor een referendum over Brussel.

Stilte in sociaal-democratische kringen

Dit politieke protectionisme noopt tot een politiek antwoord. Het wordt tijd dat ook de PvdA het beest in de bek kijkt. Dat is sinds

maart 2014 wel gebeurd, maar tot nu toe toch vooral in kleinere kring: door de PvdA-ministers Frans Timmermans en Bert Koenders van Buitenlandse Zaken, door enkele PvdA-parlementariërs als Michiel Servaes, die in Moskou intussen op een zwarte lijst staat, en door verschillende PvdA-denktanks.

Van bredere meningsvorming, laat staan van enige urgentie, is echter geen sprake. De PvdA'ers die de koe bij de horens vatten, doen dat bovendien grotendeels op de tast. De erfenis van geestverwanten als Helmut Schmidt en Max van der Stoep — samen te vatten als 'niet vertrouwen op de goede bedoelingen van de "Gesinnungspolitik"' — wordt niet openlijk opgerakeld. De verhouding tot de Verenigde

Er is hoop: Russen hebben veel meer met Europa dan met Azië

Staten staat niet op de agenda, onder het motto dat deze supermacht er sinds Irak 2003 een potje van heeft gemaakt.

Men verdonkeremaant de idee dat Rusland niet alleen uit frustratie handelt om het eigen volk te gerieven maar ook machtspretenties heeft. Veel Europese sociaal-democraten kiezen liever impliciet voor een westers georiënteerd Europa en deinzen ook terug voor de militaire consequenties, hopen dat de Amerikaanse wapenparaplu niet wordt dichtgekapt.

Die koudwatervrees is soms zwart op wit zichtbaar. De PvdA maakt in haar verkiezingsprogramma uit 2012 geen woord vuil aan Rusland. China en India zijn de nieuwe machten en de euro is de echte crisis waarover de PvdA zich druk maakt. Alsof Belgrado een speerpunt is, meldt de partij hoopvol dat ze blijft investeren in de weg naar democratisering en rechtsstaat in Oost-Europa en de Balkan.

Twee jaar later, als de pro-Europese en anti-corruptiebeweging op het Maidanplein niet meer te omzeilen is, daagt er wel iets bij de PvdA. In het Europese verkiezingsprogramma staat dan: 'Gezien de Russische machtspolitiek in de regio zal de EU steviger en strategischer moeten opereren'.² Maar wat die stevige strategie zou kunnen behelzen? Geen begin van een antwoord.

Deze laatste tekst is gedateerd op 15 februari 2014. Precies een week later werd de Oekraïense president Viktor Janoekovitsj verjaagd. En een maand later vielen de 'groene mannetjes' van de Russische militaire inlichtingendienst GROe het schiereiland Krim binnen om het te 'herenigen' met het oude moederland dat sinds 1991 de Russische Federatie heet.

De westerse sancties die daarop werden afgekondigd en die ook door de PvdA worden gesteund, zijn inderdaad een uiting van een steviger opereren. Maar of die ook strategisch goed uitpakken, is de vraag. Vooralsnog geeft het Kremlin geen krimp en probeert het met gepaste munt terug te betalen. Het boekt daarmee succesjes. De sancties staan ook in Brussel onder druk, omdat verschillende landen het nu wel mooi vinden en alleen uit respect voor de christen-democraat Angela Merkel nog geen stampeien maken.

Hoop aan de horizon

Is er dan helemaal niets over om macht uit te oefenen? Nee, zo uitzichtloos is het voor de PvdA ook weer niet. De MH17-ramp zou kunnen dienen als een spoedcursus, juist omdat het Kremlin zich in deze kwestie van zijn brutaalste en tegelijkertijd ook zwakste kant heeft laten zien.

Vanaf dag vier na de 17de juli 2014 hebben de autoriteiten in Moskou een spoor van verwarring proberen te zaaien. Ze verspreidden eerst allerhande eigen versies van de ramp, versies die inmiddels allemaal beargumentteerd als ongegrond zijn verworpen. Vervolgens stelden ze de integriteit van de onderzoekers stelselmatig ter discussie. Ze hebben zelfs

de producent van de Boek-raket waarmee de MH17 is neergeschoten gedwongen om zijn medewerking aan het internationale onderzoek in te trekken.

De Russische organen hebben zich zo consequent buiten de internationale orde geplaatst. De ideologisch ingestelde leiders in Moskou liggen daar niet wakker van. De zakelijke elite in Rusland, die handel wil blijven drijven en kinderen heeft die niet in Rusland opgesloten willen zitten, heeft daarentegen geen belang bij isolement en autarkie.

Poetin ontwijkt dit soort spanningen door de indruk te wekken dat Rusland zich op Azië moet gaan richten. Maar is dat werkelijk zo? Nee. Ook Poetin doet alsof, want hij weet heel goed dat veel Russische ondernemers hun geld offshore in het Westen parkeren en hun eigendom graag via Nederlandse trustkantoren aan de Zuidas registreren. Ook zij hebben meer vertrouwen in het westerse bankwezen en het westerse civiele recht dan in die publieke diensten in eigen land.

Bovendien wordt er met China niet zo veel geld verdiend. Poetin weet eveneens dat de Russische burgers de afgelopen eeuw niet wezenlijk van opvatting zijn veranderd. Uit veel sociologisch onderzoek blijkt dat de meerderheid van de Russen in culturele en politieke zin meer naar binnen zijn gekeerd en dat ze zich minder de les willen laten lezen. Maar uit talrijke opiniepeilingen blijkt ook dat driekwart van de Russen nog steeds vindt, zij het wat minder enthousiast dan vlak na de val van de Sovjet-Unie, dat de toekomst van het land eerder in Europese richting ligt dan in Aziatische. Rusland wil helemaal geen Azië zijn.

Die westelijke oriëntatie in zowel Rusland als Oekraïne is een strohalm voor de sociaal-democratie. In Rusland zijn er miljoenen burgers die hun vensters naar Europa (nog) niet willen sluiten, die nog niet in het Louvre of het Rijksmuseum zijn geweest, die wel Hollandse tulpen willen kopen, die geen waarde hechten aan het rookgordijn rond de MH17 – kortom, die wel openstaan voor een culturele grensoverschrijding, zij het dat ze gewoon op Poetin blijven stemmen.

In Nederland wil GeenPeil die vensters juist sluiten voor alles wat naar wodka of augurk ruikt. Dat is geen vrijblijvende ambitie. Nu GeenPeil dit eerste succes heeft geboekt, heeft deze referendumbeweging er ook recht op in het volle licht te worden gezet, zodat ze zich niet kan blijven verschuilen in de anti-Europese niche. Natuurlijk, Oekraïne is een corrupt land dat op dit moment in de verste verte geen lid kan worden van de EU en eigenlijk ook niet van de NAVO. Maar om een historische analogie te trekken: Oekraïne staat anno 2015 wel dichter bij Europa dan Spanje, Portugal en Griekenland in 1970.

Als de sociaal-democratie weggloopt voor de vraag of Europa een waardengemeenschap moet blijven of weer een geopolitiek slagveld moet worden, dan blijft er van een geloofwaardige internationale oriëntatie niet veel over en kon de Nederlandse sociaal-democratie weleens de volgende prooi van het Kremlin blijken.

Noten

- 1 GeenPeil (2015), *Instructieboekje Leger des Peils*, p. 7.
- 2 PvdA (15-2-2014), *Voor een Europa dat werkt*, p. 26.



Grenspost Beremend nabij de Hongaars-Kroatische grens. Fact-finding missie van PvdA-Europarlementariër Kati Piri, WBS-medewerker Annelies Pilon en WBS-directeur Monika Sie Dhian Ho.

VLUCHTELINGEN: NIET ZOMAAR EEN CRISIS

Onder druk wordt alles vloeibaar – behalve dan toch de nationale grenzen, die verstenen juist. De afgelopen maanden kwamen door de mensen die huis en haard verlieten in Syrië en omstreken grote krachten vrij die drukken op de fundamenteën van de naoorlogse Europese orde.

We beleven niet zomaar een crisis. De verzorgingsstaat komt ter discussie te staan met de vraag voor wie die nu precies is en voor wie niet. Maar ook ons idee van wat precies een vluchteling is en wanneer zo iemand een gelukszoeker is (schande!). De poreuze grenzen met de directe buurlanden van de Europese Unie lijken plotseling weer dichtgemetseld te moeten worden. Het bevraagt onze ideeën over eerlijk delen en orde. Een nieuw wetje hier en daar, of een nieuw instituut zal niet genoeg zijn om de als tektonische platen schuivende idealen opnieuw vorm te geven. De artikelen hierna zijn dan ook niet meer dan een eerste schot voor de boeg. Wordt vervolgd.

Kabinetsplan schiet tekort

Het kabinet tracht de vluchtelingen crisis te bezweren door zoveel mogelijk vluchtelingen in de regio van herkomst op te vangen. Daarvoor moeten vluchtelingen veilig zijn en een toekomstperspectief hebben. Hoewel staatssecretaris Dijkhoff en zijn collega's dit erkennen, blijven concrete maatregelen tot nu toe uit en dreigt de situatie van de vluchtelingen nog sterker achteruit te gaan.

CHRISTIAN MOMMERS & MYRTHE WIJNKOOP

Senior medewerker Politieke Zaken bij Amnesty International Nederland & senior strategisch adviseur bij Vluchtelingenwerk Nederland

Op 8 september presenteerde het kabinet zijn plannen om de vluchtelingen crisis aan te pakken. Een belangrijk middel om die crisis te bezweren is de 'opvang in de regio'. In het juni-nummer van *S&D* constateerden wij echter al dat het denken hierover onderontwikkeld is gebleven.

Met name duurzame bescherming — naast veiligheid ook het toekomstperspectief van vluchtelingen — bleef vaak onderbelicht. Daarnaast vroegen we ons af of het beleid van opvang in de regio, dat vooral dient als middel om vluchtelingen de toegang tot Europa te ontzeggen, wel wenselijk en haalbaar is. En tot slot ging er veel te weinig geld naar de opvanglanden en bood men nauwelijks hulp om deze landen te ontlasten, door middel van legale toegang tot Europa zoals hervestiging.

Een goed moment dus voor een reprise. Heeft het kabinet stappen gezet in het denken over opvang in de regio? Wat is er nu beter? En waar knelt het?

Kabinetsplan in het kort

De plannen voorzien in een investering in 'de regio'. Hierbij wijst het kabinet niet alleen expliciet op de noodzaak van veilige opvang, maar ook op het bieden van toekomstperspectief. Door de verbeterde leefomstandigheden zullen minder vluchtelingen de tocht naar Europa wagen, is het idee.

Maar het kabinet gaat verder. Aangezien de opvanglanden door extra steun op een gegeven moment als veilig bestempeld kunnen worden, ontvangen vluchtelingen die via deze landen zijn doorgereisd bij aankomst in Nederland meteen nul op hun rekest. Ze zijn immers al in een 'veilig derde land' geweest en moeten daar dus ook asiel aanvragen. Vluchtelingen die niet door zo'n veilig derde land zijn geweest kunnen in dit scenario overigens wel asiel blijven aanvragen.

Daarnaast bouwt het kabinet voor de veilige regio's een 'overdrukventiel': wanneer het aantal vluchtelingen daar 'onhoudbaar'

Christian Mommers & Myrthe Wijnkoop *Kabinetsplan schiet tekort*

blijkt te zijn, zullen Nederland en andere landen gereguleerd vluchtelingen uit de regio naar Europa overbrengen via het al bestaande hervestigingsprogramma van de UNHCR. Het betekent evenwel dat vluchtelingen in veilige regio's alleen nog door hervestiging asiel kunnen krijgen in Nederland.

Toekomstperspectief in de regio

De winst ligt erin dat 'opvang in de regio' niet meer alleen gaat over fysieke veiligheid — de afwezigheid van vervolging en geweld. Het belang van toekomstperspectief komt immers eveneens nadrukkelijk naar voren. Nu doet het kabinet dit overigens vanuit de instrumentele benadering dat alleen door het bieden van toekomstperspectief doorreizen voorkomen kan worden.

Wij benaderen het liever anders. Toekomstperspectief is op grond van internationaal recht namelijk een kernelement van de vluchtelingenbescherming. In het Vluchtelingenverdrag staat dat staten vluchtelingen toegang moeten geven tot economische en sociale rechten, zoals werk en onderwijs. Daarnaast zou in principe ook naturalisatie op een bepaald moment in het verschiet moeten liggen. Deze rechten leggen de basis voor een toekomstperspectief in het opvangland en daarmee voor de realisatie van één van de drie duurzame oplossingen die UNHCR identificeert: terugkeer, hervestiging of lokale integratie.

Hoewel wij het streven naar het bieden van toekomstperspectief ondersteunen, vragen we ons wel af of het kabinet verwachtingen schept die moeilijk, of wellicht helemaal niet, waar te maken zijn. Opvanglanden hebben vaak een gebrekkige infrastructuur, Europese landen financieren opvang in de regio te ad hoc en de vluchtelingenkampen betekenen bij uitstek stilstand voor vluchtelingen.¹

Op deze punten behoeft de kabinetsvisie nog nadere uitwerking. Weliswaar zijn er bijvoorbeeld plannen gelanceerd om de jeugdwerkloosheid in Afrika terug te dringen, maar

deze zijn vooral gericht op het terugdringen van irreguliere arbeidsmigratie en niet op de situatie van vluchtelingen. En hoewel het kabinet (en de EU) extra geld heeft toegezegd voor hulp in de landen rondom Syrië, ligt er nog geen concreet voorstel op tafel om te komen tot een structurele financiering, zelfs niet voor de meeste basale noden.²

Zonder het bieden van toekomstperspectief is opvang in de regio een lege huls

Ten slotte valt op dat het vluchtelingenkamp nog steeds een centrale plaats inneemt. In de Kamerdebatten is de noodzaak tot investeren in deze kampen meermalen ter sprake gekomen. Het gevaar dat deze manier van opvang een duurzaam toekomstperspectief juist lastiger maakt, werd daarmee niet erkend en blijft dus staande. Het kabinet moet dus nog veel energie steken in het ontwikkelen van alternatieven voor kampen en van betere programma's voor hulp aan vluchtelingen die niet in kampen verblijven — nu al de ruime meerderheid — wil het zijn ideaal van een beter toekomstperspectief verwezenlijken.

Bovenstaande punten verdienen nadere uitwerking en zijn bepalend voor het succes van de plannen. Hoe langer die concrete uitwerking uitblijft, hoe meer de indruk ontstaat dat de gekozen strategie vooral een retorische truc is om het andere deel, namelijk het sluiten van de grenzen voor mensen uit veilige regio's, te rechtvaardigen.

Stip aan de horizon: een veilige wereld?

Het kabinet wil het asielverzoek van iemand die al in een 'veilig derde land' heeft verbleven



Christian Mommers & Myrthe Wijnkoop *Kabinetsplan schiet tekort*

afwijzen en hem of haar terugsturen naar dit veilige land. Dit 'veilige-derdelandenbeleid' is niets nieuws onder de zon. Het is terug te vinden in de Europese Richtlijn voor Asielprocedures (artikel 38) en het staat ook in de Nederlandse Vreemdelingenwet (artikel 30a Vw 2000).

Dit maakt het echter niet onomstreden. Alle juridische constructies ten spijt is het Nederland dat – wanneer een asielzoeker hier aankomt – in eerste instantie moet voldoen aan de internationale verplichtingen vluchtelingen te beschermen. Deze verplichting met een afschuiven op andere landen kan niet.

Allereerst mogen staten mensen niet terugsturen naar een land waar zij, direct of indirect, gevaar voor lijf en leden lopen: het absolute non-refoulement-beginsel. Wanneer je als Nederland, of als EU, stelt dat een bepaald land (of landen) in principe altijd veilig is voor iedereen, ontstaat er een mogelijk risico voor individuele vluchtelingen voor wie dat land, om wat voor reden dan ook, toch niet veilig is.

De meeste kritiek op het idee van 'veilige derde landen' richt zich dan ook hierop. Er is zelfs gesteld dat het eigenlijk in strijd is met internationaal recht.³ Er moet altijd naar het individuele verhaal worden gekeken in plaats van alleen naar de algemene situatie in een land. En de bewijslast voor de asielzoeker om aan te tonen dat het land voor hem niet veilig is, is vaak eenvoudigweg te hoog.⁴

Ten tweede: wanneer is een land eigenlijk veilig? Volgens nationale en Europese wet- en regelgeving moet er aan een aantal voorwaarden zijn voldaan: er mag geen risico zijn op vervolging of refoulement; de asielzoeker moet gedurende een afzienbare periode in het land hebben verbleven en hij of zij weer moet worden toegelaten; er moet een mogelijkheid zijn om asiel aan te vragen en te krijgen via een asielprocedure, en er moet bescherming worden verleend conform het Vluchtelingenverdrag.⁵

Dit is allerminst vrijblijvend, Europese landen moeten eerst ter plaatse onderzoeken of aan de voorwaarden is voldaan.⁶ Het gaat

daarbij niet alleen om 'veiligheid', maar ook om de eerdergenoemde bescherming in brede zin: toegang tot sociaaleconomische rechten en een toekomstperspectief.⁷

De lat ligt dus hoog. Daarin schuilt ook het gevaar: als het kabinet de richtlijnen uit wet- en regelgeving strikt volgt zullen er voorlopig geen veilige regio's ontstaan. Het omgekeerde kan natuurlijk ook: de lat sluipenderwijs verlagen, waardoor de doelstellingen van het kabinet in zicht komen, maar de vluchtelingen wel steeds minder bescherming krijgen.

Juridisch, maar ook in politiek opzicht, vallen hier behoorlijke vraagtekens bij te zetten. Want deze expliciete doelstelling kan door opvanglanden als klap in het gezicht worden ervaren, waardoor zij ook minder geneigd zullen zijn hun verantwoordelijkheid te nemen. Zij vangen immers veruit de meeste vluchtelingen op en dragen daarmee al de zwaarste lasten in deze crisis.

Gemiste kans: hervestiging

Dat zal nog meer gaan wringen als het 'overdrukventiel' te beperkt en vooral te laat wordt ingezet. Zoals gezegd ruimt het kabinet een prominente plaats in voor hervestiging via de UNHCR. Dit 'overdrukventiel' moet dienen om de regio 'ontlasten'. Om meerdere redenen is het bieden van legale en veilige routes richting Europa heel belangrijk.⁸ Je voorkomt dat vluchtelingen in gammele bootjes de oversteek wagen, wat mensensmokkelaars een gevoelige tik geeft, en je deelt de verantwoordelijkheid met de landen in de regio. De UNHCR verwacht dat er in december 2015 1,8 mln Syrische vluchtelingen zullen zijn in Libanon.⁹ Het behoeft weinig uitleg dat dit land, dat van oudsher al verscheurd is door burgeroorlogen en een bevolking van slechts 4 mln mensen telt, dreigt te bezwijken onder deze druk. Libanon zal alleen nog investeren in betere bescherming als Europa door vluchtelingen over te nemen ook letterlijk meer ruimte scheidt.

Christian Mommers & Myrthe Wijnkoop *Kabinetsplan schiet tekort*

Al met al nadert het aantal Syrische vluchtelingen dat hervestigd moet worden de 400.000.¹⁰ Alle reden dus om te investeren in hervestiging en het aantal vijfhonderd hervestigingen in Nederland per jaar flink op te schroeven. Maar juist op dat punt schiet het kabinet tekort. Het idee dat er op een onbestemd moment in de toekomst 'veilige' regio's komen, leidt ertoe dat men nu geen actie onderneemt op het punt van hervestiging. Premier Rutte was tijdens de Algemene Beschouwingen kraakhelder: eerst de boel daar op orde, dan praten over hervestiging. Gezien de twijfels over het op orde komen van de regio zal die discussie nog wel even op zich laten wachten. Hiermee laat het kabinet dus een belangrijke kans liggen: de regio wordt niet ontlast en blijft daardoor onveilig.

Het kabinet en Europa

De discussie rond het Nederlandse beleid kan niet los worden gezien van de ontwikkelingen van de afgelopen maanden. Overvolle treinen in Duitsland, hekken met prikkeldraad en opgesloten vluchtelingen in Hongarije, en hu-

manitaire noodsituaties op de Griekse eilanden, waar zelfs hulpverleners met jarenlange ervaring in conflictgebieden van schrikken: de problemen rond de vluchtelingenopvang beheersen inmiddels de Europese agenda. Zonder gecoördineerde aanpak dreigt de crisis een nieuw hoofdstuk te krijgen.

Gelukkig beseffen de meeste regeringsleiders dat ook. Een eerste stap¹¹ is gezet door 160.000 asielzoekers vanuit Griekenland en Italië¹² op grond van een verdeelsleutel over te brengen naar andere lidstaten. Voor Europese begrippen is deze besluitvorming voortvarend gegaan. Er is ondanks de tegenstand van enkele Oost-Europese landen doorgepak en zelfs een start gemaakt met de uitvoering.

Maar een crisismaatregel is uiteindelijk niet voldoende. Het kabinet zal moeten inzetten op een permanent systeem voor de verdeling van vluchtelingen. In dit systeem moet de vluchtelingenbescherming geregeld worden en de lasten evenwichtig over de lidstaten verdeeld. Daarvoor dient het opvang- en integratiebeleid in veel lidstaten te verbeteren. Alleen zo kan de EU het doorreizen van vluchtelingen zoveel mogelijk tegengaan. En ook lidstaten die dwars liggen zullen eraan moeten geloven,

EU en Turkije

Momenteel onderhandelen de EU en Turkije over het vinden van 'oplossingen' voor de vluchtelingensituatie. De EU zou naar verluidt € 3 mrd willen bijdragen voor opvang van Syrische vluchtelingen in Turkije. Van Turkije wordt verwacht dat het naast het verbeteren van de opvangsituatie zijn grenzen beter bewaakt, zodat er minder vluchtelingen naar Europa doorreizen. Op termijn is de Europese inzet erop gericht om Turkije te bestempelen als veilig derde land en zo meer Syrische vluchtelingen terug te kunnen sturen.

De Turkse regering beseft heel goed dat zij, gezien het grote aantal vluchtelingen binnen haar landsgrenzen (meer dan 2,2 mln), in een sterke onderhandelingspositie verkeert. Zij zet hoog in ten behoeve van nationaal eigen belang, namelijk het hervatten van de onderhandelingen over toetreding tot de EU en het opheffen van visumverplichtingen. Nergens gaat het over het verbeteren van het lot van de vluchtelingen. Het heeft daarom veel weg van een politiek spel over de rug van vluchtelingen.

Christian Mommers & Myrthe Wijnkoop *Kabinetsplan schiet tekort*

goedschiks dan wel kwaadschiks. Het EU-lidmaatschap brengt verantwoordelijkheden met zich mee.

Het eerlijke verhaal

Een goede en effectieve Europese samenwerking draagt ook bij aan het draagvlak voor vluchtelingenbescherming onder de Nederlandse bevolking. Naast hartverwarmende maatschappelijke initiatieven, welkomstcomités en een enorme toename van het aantal vrijwilligers zijn er helaas ook opstootjes tijdens raadsvergaderingen, lokale protesten tegen de komst van asielzoekerscentra en was er zelfs een aanval op een noodopvanglocatie. Het debat polariseert: je bent 'voor' of 'tegen'. Politieke partijen proberen deze onvrede te kanaliseren door te beloven de komst van meer asielzoekers tegen te gaan en door antwoorden te vinden op de angst en zorgen van burgers 'of we dit allemaal wel aankunnen als samenleving'.

Ook met de juiste maatregelen is het een kwestie van de lange adem

Ons pleidooi voor hervestiging zou in hun ogen zelfs desastreus kunnen zijn. Meer veilige en legale routes betekent immers dat er meer vluchtelingen in Nederland een veilig heenkomen vinden. Toch moet het eerlijke verhaal worden verteld. Namelijk dat het aantal vluchtelingen weliswaar een stuk hoger is dan eerder en ook nog een stuk hoger zal worden, maar dat de huidige druk op de asielpprocedure, opvang en huisvesting voor een groot deel ook het gevolg is van eerdere krimpopperaties, bezuinigingsmaatregelen en een slecht woningmarktbeleid.

Het eerlijke verhaal is namelijk dat niet Europa maar de landen in de regio de grootste problemen hebben, dat juist het jarenlang internationaal falen van hulp in de regio de vluchtelingenstroom op gang heeft gebracht en vooral dat er geen makkelijke kortetermijnantwoorden zijn als 'grenzen dicht', 'inperken van rechten' of 'het versoberen van voorzieningen'.

Het bieden van betere bescherming in de regio en aanpakken van de oorzaken, het zorgen voor veilige en legale toegang tot bescherming in de EU en openhouden van de eigen grenzen voor 'spontane' asielzoekers die vragen om bescherming, betekent dat er langdurig op alle fronten geïnvesteerd moet worden zonder dat daarbij direct zichtbaar 'gewenst resultaat' geboekt zal worden. Alleen op deze manier kan er een einde komen aan de afschuwelijke tragedies op de Middellandse Zee, aan mensensmokkel en getouwtrek met mensen binnen de EU.

Ook zal dat eerlijke verhaal het in de samenleving heersende gevoel van permanente crisis en grote onzekerheid, van 'we worden overspoeld', helpen wegnemen. Het kabinet dient hierin het voortouw te nemen: vluchtelingenbescherming voorop, zonder de zorgen die leven te bagatelliseren. Wel recht doen aan legitieme zorgen, maar ook duidelijk maken dat niet elke oprisping ('ze komen allemaal onze dochters verkrachten') legitiem is. Want zonder een verantwoord politiek discours zullen alle bovengenoemde maatregelen steeds weer stuiten op maatschappelijke onrust die een werkelijke oplossing alleen maar in de weg staat. Dat vergt moed, zeker ook van lokale politici, die onder grote druk beslissingen moeten nemen.

Gemengde gevoelens

De kabinetsvisie op 'opvang in de regio' laat ons dus met gemengde gevoelens achter. De aandacht voor het toekomstperspectief van vluchtelingen is zonder meer positief. Maar als

Christian Mommers & Myrthe Wijnkoop *Kabinetsplan schiet tekort*

het kabinet geen concrete maatregelen neemt om vluchtelingen in de landen in de regio meer toekomstperspectief te geven, blijft het een wassen neus. Door aan te dringen op een asielstop voor vluchtelingen uit 'veilige' regio's en door inzet op veilige, legale routes te koppelen aan een (wellicht nooit haalbaar) toekomstbeeld, dreigen de kabinetsplannen de bescherming van vluchtelingen zelfs te verslechteren.

Hiermee willen we niet zeggen dat de ogen maar moeten worden gesloten voor de reële uitdagingen waar Europa en Nederland voor staan bij de opvang van vluchtelingen. Maar als we daarbij de noden en wensen van vluchtelingen blijven negeren, dan kunnen we de komende periode eerder een vergroting dan een verkleining verwachten van dit internationale, Europese en Nederlandse vraagstuk.

Noten

- 1 Mommers, C. & Wijnkoop, M. (2015), 'Opvang in de regio: de feiten en de mythe', in: *S&D 2015/3*, pp. 79-87
- 2 Op het moment van schrijven zijn de EU en Turkije tot een voorlopige deal gekomen. Onderdeel hiervan is een investering van € 3 mrd door de EU in de opvang van vluchtelingen in Turkije.
- 3 Zwaan, K. (2003), *Veilig derde land: de exceptie van het veilig derde land in het Nederlands asielrecht*, Radboud Universiteit Nijmegen
- 4 ECRE (2011), *Comments on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive*, pp. 31-32
- 5 Artikel 38 Richtlijn 2013/32/EU inzake asielprocedures; artikel 30 lid 1 sub a (en b) Vw 2000
- 6 EHRM (23 februari 2012), *Hirsi Jamaa e.a. tegen Italië*, nr 27765/09, r.o. 147. De staat heeft een positieve verplichting om te verifiëren wat er in de praktijk gebeurt.
- 7 EHRM (21 januari 2011), *M.S.S. tegen Griekenland en België*, nr 30696/09, r.o. 250, 367), en: EHRM, *Hirsi tegen Italië*, r.o. 121. Bij de beoordeling of er sprake is van een situatie in strijd met artikel 3 EVRM gaat het ook over de sociaaleconomische positie van asielzoekers.
- 8 Naast hervestiging gaat het hierbij om het kunnen aanvragen van humanitaire visa, verbeterde gezinshereniging, humanitaire toelatingsprogramma's, maar ook private sponsorships, studievisa en medische evacuatie.
- 9 Zie www.unhcr.org/pages/49e486676.html
- 10 Hervestiging is overigens bij uitstek bedoeld voor de meest kwetsbare vluchtelingen voor wie überhaupt geen toekomstperspectief bestaat in de regio. Zij worden nu de dupe van het voorwaardelijk stellen van hervestiging aan verbetering van de situatie in de regio.
- 11 Dit wil overigens niet zeggen dat alle onderdelen van dit plan positief zijn. Zie voor enkele kritische kanttekeningen over de reikwijdte en procedures het *ECRE Memorandum to the Extraordinary Justice and Home Affairs Council Meeting of 14 September 2015*, www.ecre.org.
- 12 Het oorspronkelijke plan was om ook asielzoekers uit Hongarije te 'herplaatsen' vanwege het grote aantal vluchtelingen. Hongarije weigert hier echter vooralsnog medewerking aan te verlenen.

Solidair met vluchtelingen, opvangen met verstand

Vanwege oorlog en geweld zoeken grote stromen vluchtelingen een veilige haven in ons land. We moeten solidair zijn, maar tegelijkertijd merken de mensen die het hardst geraakt zijn door de crisis het meest van de komst van vluchtelingen.

Maatschappelijke onrust dreigt. Gemeenten kunnen wel wat, maar niet genoeg doen. Het kabinet zal de komende jaren daarom meer moeten investeren in de sociale woning- en arbeidsmarkt.

CARINE BLOEMHOFF

Fractievoorzitter PvdA Groningen, juridisch adviseur & onderzoeker Pro Facto

Hoewel het in de media soms anders lijkt, voelen veel mensen in de samenleving zich solidair met vluchtelingen. Dit blijkt uit de vele hulpacties die op gang komen, zoals 'ik-wiltsdoenvooreenvluchteling.nl', de slaapzakken voor Lesbos en de vele vrijwilligers die zich aanmelden bij asielzoekerscentra. Zulk maatschappelijk initiatief is bemoedigend, zeker voor sociaal-democraten. Het laat zien dat de solidariteit groot is: daarom laten we vluchtelingen niet op straat zwerven en nemen we in gemeenten overal in het land onze verantwoordelijkheid om deze mensen een onderdak te bieden.

Grote afwezigheid in het vluchtelingendebat de afgelopen weken was echter premier Rutte. Waar Rutte onzichtbaar bleef, zocht Zijlstra juist de schijnwerpers. Uit angst voor de PVV liet de fractievoorzitter zich van zijn meest rechtse en onverzoenbare kant zien. Het be-

lang van de VVD lijkt boven dat van het land te prevaleren – in alle opzichten een onwenselijke situatie. De kritiek dat de premier zijn rol als vader des vaderlands niet heeft opgepakt snijdt daarom hout. Hoewel laat, moet hij dit alsnog doen. Een stevig signaal van de regering is nodig om de rust te bewaren. Geweld en discriminatie dienen op geen enkele wijze getolereerd te worden.

Het zou daarnaast goed zijn als de regering ook duidelijk maakt dat Nederland oorlogsvluchtelingen opvangt, niet alleen omdat het moet, maar ook omdat Nederland mensenrechten respecteert en zijn verantwoordelijkheid neemt in het naleven van internationale verdragen, zoals het Vluchtelingenverdrag uit 1951 en het EVRM. Gelet op die verantwoordelijkheid zal Nederland zich meer kunnen inspannen voor oplossingen op internationaal en Europees niveau.



Carine Bloemhoff *Solidair met vluchtelingen, opvangen met verstand*

Tot slot moet de premier de oprechte zorgen van mensen adresseren en aangeven hoe de regering denkt de komst van vluchtelingen in goede banen te leiden. Ik pleit hier dus voor een genuanceerd betoog dat enerzijds recht doet aan de mensenrechten en anderzijds aansluit bij terechte zorgen van mensen over bijvoorbeeld huisvesting, werkgelegenheid en veiligheid.

De cijfers

Op dit moment zitten 36.254 mensen in de centrale opvang, zo blijkt uit de meest recente cijfers van het COA van 28 september 2015.¹ 46% van de vluchtelingen is afkomstig uit Syrië, 12% uit Eritrea, 8% uit Ethiopië, 5% uit Irak, 3% uit Afghanistan en 25% uit overige landen. Ter vergelijking: over de afgelopen twintig jaar kwamen de meeste vluchtelingen naar ons land in 2001 (83.801) en de minste in 2012 (14.605). In dit perspectief valt het dus best mee.

Allereerst is het van belang in de discussie een onderscheid te maken tussen enerzijds politieke en oorlogsvluchtelingen² en ander-

zijds economische migranten. De eerste groep vangen we op, de tweede niet. Dit onderscheid is essentieel voor de houdbaarheid van de verzorgingsstaat en behoud van draagvlak voor de opvang van vluchtelingen.

Dit laatste blijkt ook uit recent onderzoek van I&O Research in opdracht van *de Volkskrant*, waaruit naar voren komt dat 45% van de ondervraagden wil dat Nederland minder migranten opneemt, terwijl slechts een kwart het tegenovergestelde wenst. Maar als het alleen om oorlogsvluchtelingen gaat, is 42% van de ondervraagden juist voor een barmhartiger beleid en 26% tegen.³

Door de versnelde 48-uursprocedure kan bovendien snel duidelijkheid worden gegeven: politieke en oorlogsvluchtelingen krijgen asiel, economische migranten moeten terug naar hun land van herkomst. Toch speelt dit gegeven nauwelijks een rol in de discussie. Om het draagvlak onder de bevolking te vergroten kan het dus geen kwaad om dit aan te kaarten: de mensen die hier langdurig zullen verblijven zijn geen economische migranten.

Tabel 1 *Moeten er in Nederland wat u betreft meer, even veel of minder vluchtelingen worden toegelaten?*

Hoeveel	Oorlogsvluchtelingen	Economische migranten
Veel meer	17%	4%
Iets meer	25%	4%
Ongeveer even veel	26%	13%
Iets minder	9%	14%
Veel minder	17%	61%
Weet ik niet	5%	4%
Totaal	100%	100%

Bron: Rapport I&O Research, p. 16.

Carine Bloemhoff *Solidair met vluchtelingen, opvangen met verstand*

Draagvlak en draagkracht van de buurt

Staatssecretaris Dijkhoff deed op 28 augustus in *de Volkskrant* een oproep aan gemeenten om moed te tonen en opvanglocaties beschikbaar te stellen. Veel gemeenten hebben gehoor gegeven aan deze oproep of zijn hier nog mee bezig. Hoe kunnen we dit aanpakken?

In de eerste plaats is het van belang rekening te houden met de draagkracht van een wijk. In mijn eigen gemeente, Groningen, is – na een unaniem aangenomen motie in de gemeenteraad – de eerste noodopvang gerealiseerd. Om draagvlak te behouden en te

Draagvlak in een buurt ontstaat door te luisteren en je te houden aan afspraken

zorgen dat de druk op de wijken niet te groot wordt, is bewust gekozen voor een aantal kleinere opvanglocaties in plaats van één grote.

Zo is er in de noodopvanglocatie plaats voor 500 mensen en is deze gevestigd in een leegstaand kantoorgebouw in het zuiden van de stad en niet in een van de kwetsbare wijken. Vervolgens komen er verspreid over de stad mogelijk twee asielzoekerscentra met elk een capaciteit van 500 mensen. Op die manier wentelen we de opvang niet eenzijdig op kwetsbare wijken af en zorgen we ervoor dat er voldoende draagvlak in de stad blijft.

Dan nog is het onmogelijk om iedereen tevreden te stellen. In dat opzicht is het te vergelijken met andere vormen van maatschappelijke opvang. Het is daarom cruciaal om voldoende tijd te nemen om de buurt te betrekken. Dit betekent luisteren naar de gevoelens van buurtbewoners, duidelijke afspraken maken met de buurt en periodiek overleg organiseren. In de bewonersbijeenkomst in Gronin-

gen heeft burgemeester Den Oudsten veel tijd ingelast om critici ook aan het woord te laten, ook al bleek in de zaal dat 70% van de aanwezigen voorstander was van de opvanglocatie.

Hier wreekt zich echter de tijdsdruk van het COA, waarover burgemeester Schneiders van Haarlem, voorzitter van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters, in onder meer Nieuwsuur zijn beklag deed.⁴ Het is noodzakelijk dat gemeenten voldoende ruimte krijgen om de bewoners tijdig te betrekken. In Oranje ging dit behoorlijk mis. Het dorpje met 150 inwoners had al ruim een halfjaar geleden zijn verantwoordelijkheid genomen voor de huisvesting van maximaal 600 vluchtelingen in het vakantiepark Pipodorp. Dat was al een hele beslissing voor het dorp, maar door goed overleg en duidelijke afspraken ging het goed. Totdat Dijkhoff dus even tussen neus en lippen kwam melden dat er diezelfde nacht nog 700 vluchtelingen onderdak zouden krijgen: weg zorgvuldig opgebouwd vertrouwen en draagvlak.

Maatschappelijke onrust door gebrek aan sociale huur

Veel mensen hebben het de afgelopen jaren in Nederland moeilijk gehad. Gemeenten zagen zich geconfronteerd met een sterke groei van het aantal gezinnen dat gebruikmaakt van de Voedselbank. Er leven in Nederland 1,4 mln mensen van een laag inkomen.⁵ Bovendien hebben lager opgeleiden een slechtere positie op de arbeidsmarkt en werken vaker in onzekere banen.⁶

In verschillende gemeenten zijn de wachtlijsten voor sociale huurwoningen toegenomen. Door het beleid van het kabinet is de bouw van sociale huurwoningen nagenoeg stilgezet, terwijl gemeenten nu gezamenlijk 13.806 statushouders moeten vestigen. Nu het kabinet op 12 oktober tot de bouw van sobere voorzieningen als containerwoningen besloot en vluchtelingen niet langer voorrang krijgen op de wachtlijst lijkt de druk enigszins van de ketel.

Carine Bloemhoff *Solidair met vluchtelingen, opvangen met verstand*

Maar schijn bedriegt. Het is voor sociaal-democraten cruciaal om kwetsbare groepen in de samenleving niet tegen elkaar uit te laten spelen. Dit vergt naast investeringen in de opvang van vluchtelingen ook een verbetering van de positie van andere kwetsbaren in onze samenleving. Anders zal de reactie 'waarom zij wel, en wij niet' onvermijdelijk klinken.

Daarom zal het Rijk een ommezwaai moeten maken in het denken over de sociale huursector, zodat gemeenten en corporaties weer ruimte krijgen om te bouwen en de wachtlijsten in de sociale huursector weg te werken. In de gemeente Groningen hebben de woningcorporaties al in 2013 aan minister Blok aangeboden de komende jaren versneld extra sociale huurwoningen te bouwen als de Verhuurdersheffing omlaag gaat.⁷ Zij wilden dit vastleggen in een prestatiecontract, maar dit bod is destijds door de minister afgewezen. Gelet op het tekort in de sociale huursector moet de regering alsnog met dit soort lokale initiatieven aan de slag gaan.

Het wensdenken van Hans de Boer

Tot slot moeten we geen valse verwachtingen scheppen over de baankansen van hoogopgeleide Syriërs. Hans de Boer van VNO-NCW heeft het tegenover NOS over een enorm arbeidspotentieel, maar dit soort uitspraken is op twee manieren niet fair. In de eerste plaats is het oneerlijk tegenover de 604.000 Nederlanders die sinds de economische crisis (of al vele jaren daarvoor) werkloos op de bank zitten en waarvan de meeste graag weer aan de slag willen.⁸

In de tweede plaats is het de vraag of alle Syriërs wel zo hoogopgeleid zijn als dat men denkt en wat de waarde van een dergelijk diploma in Nederland is. Gelet op ervaringen met de integratie van asielzoekers in het

verleden, is te verwachten dat veel Syriërs in laagopgeleide functies terecht komen en zo concurreren met andere laagopgeleiden op de arbeidsmarkt. Ook de Duitse minister van sociale zaken en werkgelegenheid Andrea Nahles (SPD) verwacht dat slechts een tiende van de Syrische vluchtelingen direct aan de slag kan in Duitsland.⁹

Als de internationale gemeenschap over vijf jaar geen veilige situatie in Syrië heeft gecreëerd, zullen Syriërs hier op basis van de vreemdelingenwet een permanente verblijfsvergunning krijgen. Uitgaande van dit scenario, kunnen gemeenten en het kabinet niet stil blijven zitten, maar zich beter actief inspannen om mensen om te scholen, te investeren in werkgelegenheid voor de onderkant van de arbeidsmarkt en via landelijke wetgeving te zorgen dat de bestaanszekerheid van laagopgeleiden toeneemt.

Om het draagvlak in Nederland te versterken is het van belang om duidelijk te communiceren dat het gaat om de opvang van oorlogsvluchtelingen en dat gemeenten genoeg tijd krijgen om de opvang te realiseren. Gemeenten doen er goed aan de opvang kleinschalig te organiseren en rekening te houden met de draagkracht van een wijk, creatieve oplossingen te verzinnen voor de vestiging van statushouders en samen met het maatschappelijk middenveld te zorgen dat vluchtelingen snel kunnen participeren in de samenleving.

Ook dan is het een illusie om te denken dat de maatschappelijke onrust verdwijnt. Om die onvrede zo goed mogelijk te bestrijden zullen ook andere kwetsbare groepen erop vooruit moeten gaan. Dat betekent vooral meer sociale huurwoningen bouwen en de positie van laagopgeleiden op de arbeidsmarkt verbeteren.

Carine Bloemhoff *Solidair met vluchtelingen, opvangen met verstand*

Noten

- 1 Zie www.coa.nl/nl/over-coa/feiten-en-cijfers
- 2 Doorgaans wordt de volgende definitie van de status van politieke vluchtelingen gehanteerd (Genève 1951): een vluchteling is iemand die vervolging te vrezen heeft vanwege zijn ras, godsdienst of politieke overtuiging, of omdat hij/zij tot een bepaalde sociale groep behoort of een bepaalde nationaliteit heeft.
- 3 I&O Research (2015), Fort Europa: Hoe denken Nederlanders over migratie en vluchtelingen in Europa en Nederland?, augustus, www.ioresearch.nl
- 4 Nieuwsuur (16 september 2015).
- 5 Zie www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/inkomen-bestedingen/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-086-pb.htm
- 6 Zie www.cpb.nl/publicatie/de-onderkant-van-de-arbeidsmarkt-in-2025
- 7 Zie www.aedes.nl/content/artikelen/financi-n/verhuurdersheffing/gronings-bod-lagere-verhuurdersheffing-meer-inve.xml
- 8 Zie www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/arbeid-sociale-zekerheid/publicaties/arbeidsmarkt-vogelvlucht/kortetermijn-ontw/2006-arbeidsmarkt-vv-werkloosheid-art.htm
- 9 Zie www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/vielen-fluechtlingen-droht-die-arbeitslosigkeit-13807121.html

‘Het houdt niet op, niet vanzelf’

Vluchtelingen en de PvdA

De vluchtelingen crisis stelt met name sociaal-democraten voor grote vragen. Hoe verhouden nationale en internationale solidariteit zich met elkaar? Op welke manier verdeel je de lasten tussen de bewoners van Wassenaar en Rotterdam-Zuid en voorkom je dat de boel barst? En hoe kun je de integratie van de nieuwkomers het beste vormgeven?

THOMAS VON DER DUNK

Cultuurhistoricus en publicist

Tegen de achtergrond van de met globalisering gepaard gaande afbraak van de staat stelt het vluchtelingen vraagstuk de sociaal-democratie nu voor grote problemen en bijna onoplosbare dilemma's. Hoe verhoudt zich in tijden van economische stagnatie en toenemende ongelijkheid in eigen land het gekoesterde beginsel van nationale solidariteit tot het evenzeer gekoesterde beginsel van internationale solidariteit? En hoe verhouden deze zich tot de onderlinge Europese solidariteit?

De omvang van de verzorgingsstaat is gebaseerd op het nationale welvaartsniveau. Het is evident dat deze niet te handhaven valt indien hij – om het heel extreem te formuleren – bij het huidige mondiale welvaartspeil niet aan 17 miljoen maar aan 7 miljard mensen sociaal onderdak zou moeten bieden. Werkelijk grootschalige immigratie zet de verzorgingsstaat onvermijdelijk onder druk. Ongelimi-

teerde internationale solidariteit valt niet te rijmen met nationale solidariteit, omdat dan hoofdzakelijk de armste Nederlanders de prijs voor hulp aan de nog veel armere niet-Nederlanders zullen betalen. Maar inperking van het directe recht op gebruik van de collectieve voorzieningen zal toch onvermijdelijk zijn.

Of dat ook het aantal migranten zal afremmen, valt te bezien. De aantrekkelijkheid van Amerika is er zonder collectieve voorzieningen niet minder om. De meeste migranten komen niet met de intentie om van sociale voorzieningen te profiteren, maar om, tegen de achtergrond van de uitzichtloze situatie in hun herkomstland, via werk een nieuw bestaan op te bouwen. De door Halbe Zijlstra geformuleerde angst voor botoxmigranten en borstcorrectietoerisme zegt vooral iets over het mens- en maatschappijbeeld in zijn eigen kring, dat overigens best op vergaande

Thomas von der Dunk *'Het houdt niet op, niet vanzelf'*

zelfkennis van de specifieke VVD-achterban gebaseerd kan zijn. Zoals de waard is, vertrouwt hij zijn gasten.

Nimby en solidariteit

Het behoud van enige internationale solidariteit vergt wel in ander opzicht een grotere onderlinge nationale solidariteit: bij het eerlijker verdelen van de lasten. De prijs voor immigratie wordt zowel in sociaaleconomische als in sociaal-culturele zin niet in de villawijken betaald maar in de volkswijken, waarin de meeste migranten zeker aanvankelijk automatisch terecht zullen komen, zo niet bewust gehuisvest zullen worden. Te veel komt de last zo eenzijdig terecht op de schouders van de minder welvarende delen van Nederland. Zelden zal het nimby-gedachtengoed van de betere buurten zo schaamteloos zijn verwoord als door journalist en telg uit een bekend bankiersgeslacht Robbert van Lanschot in de NRC van 30 september: voor vluchtelingen zijn arme gemeenten beter, en wel omdat ze daar goedkope belwinkels en troost biedende moskeeën in plaats van dure eethuisjes en 'haram' bakkers hebben.¹ Maar het heerst ongetwijfeld breder.

In de gegoede buurten zul je niet snel een vluchteling tegenkomen

In de groene D66-gordel — de partij die zich met haar ideologische kosmopolitisme het meest als voorstander van principieel open grenzen manifesteert — die van Bloemendaal tot Wageningen door Nederland loopt, treft men in elk geval minder asielenzoekerscentra aan. Ruimhartigheid is makkelijk, zolang het de burens zijn die in de praktijk moeten in-

schikken. Maar om juist onder de lager betaalden enig draagvlak voor vluchtelingenopvang te behouden is het essentieel dat onder hen niet opnieuw de indruk ontstaat dat de welgestelden dit probleem bij hen over de schutting kieperen.

Evenredig de lasten over Europa verdelen

Bovendien wordt ook nog eens de onderlinge Europese solidariteit op de proef gesteld. Onder druk van een deels xenofob electoraat pogen nogal wat nationale regeringen de hete aardappel op het bordje van de anderen te schuiven. Het vertaalt zich soms in een ontoelaatbaar soort *race to the bottom* teneinde zo onaantrekkelijk mogelijk te ogen. Indachtig de ondoordachte uitspraak van premier Rutte dat de vluchtelingen geen Nederlands maar een Afrikaans probleem zijn, houdt vrijwel iedereen zijn kaken, beurs en grenzen zo lang mogelijk stijf gesloten.

Maar omdat de vluchtelingen er nu zijn, is het automatisch wel ons probleem. En het gaat daarbij ook om een gezamenlijk Europees probleem, dat we niet alleen op de schouders van Duitsland kunnen afwentelen. Of op Griekenland en Italië, die 'helaas' de pech hebben nu net aan die Europese buitengrenzen te liggen waar zich de meeste vluchtelingen melden. Dat die zich in Finland 'toevallig' wat minder vaak melden omdat uit Spitsbergen hooguit voor smeltend poolijs vluchtende ijsberen te verwachten zijn, mag geen argument zijn om zich aan een evenredig aandeel te onttrekken. Dat geldt ook voor Oost-Europa, dat tot nu toe sterk van het EU-lidmaatschap heeft geprofiteerd.

Deze redenering betekent het logische einde van 'Dublin': dat de asielenverlening een zaak is van het land waar de vluchteling in Europa arriveert. Gezien het grote verschil tussen het aantal vluchtelingen uit Spitsbergen en Syrië is dit stelsel niet langer houdbaar.

Brussel zal eveneens met een verdeelsleutel moeten komen, zodat ieder land naar rato

Thomas von der Dunk *'Het houdt niet op, niet vanzelf'*

bijdraagt. Een verplichte sleutel, anders heeft het geen zin. Hetgeen weer impliceert dat op individueel niveau bepaald wordt welke vluchtelingen precies waar opgevangen worden. Dat is zeker geen gemakkelijke kwestie, zolang Duitsland hoger op hun verlanglijstje staat dan Letland, omdat dat meer uitzicht op een goed nieuw bestaan biedt. Bij de huidige aantallen kan dat echter niet meer doorslaggevend zijn.

Probleemloos is een dergelijke, al snel op de individuele vluchteling als willekeurige lotsbeschikking overkomende toewijzing niet. Alleen al in praktische zin, gezien de open Europese binnengrenzen. Zal een aan Letland toegewezen asielzoeker met Riga genoeg nemen als hij zijn zinnen op Rotterdam had gezet? Zal hij niet van alles proberen om alsnog daar terecht te komen, omdat zijn economische kansen daar beter zijn? Als na een door Brussel vastgestelde quotering een massale volksverhuizing binnen Europa volgt en dit in de populairste immigratielanden tot scheve gezichten leidt, is het de vraag, of na 'Dublin' niet ook 'Schengen' op de helling zal gaan, en er weer douane aan de grenzen moet komen.

Iedereen is op zoek naar een beter bestaan

En nog iets zal noodzakelijk zijn: het maken van onderscheid bij de poort. Wie mag er wel in, wie niet? Wel oorlogsvluchtelingen, geen economische migranten — ook met het oog op het verzwakte draagvlak in Europa zelf. De- genen die nu binnenkomen lopen uiteen van mensen die vanwege hun religieuze of etnische achtergrond direct in levensgevaar verkeren, dan wel door oorlogsgeweld have en goed verloren hebben, tot mensen die vanwege de — vaak met onverbeterbaar wanbestuur en notoire corruptie samenhangende — beroerde economische perspectieven in eigen land hun heil elders zoeken. Voor alle duidelijkheid, en dat dient ook consequent tegenover al die

met termen als 'gelukzoekers' goochelende rechtse demagogen gesteld te worden: met een dergelijke ambitie is niets mis.

Er bestaat geen wezenlijk verschil tussen een arme Afrikaan die als migrant naar het rijke Europa komt in de hoop daar een beter belegde boterham te kunnen verdienen, en een rijke Europeaan die als expat met precies diezelfde intentie een tijdje naar een arm Afrikaans land vertrekt. Die notie van morele vergelijkbaarheid is bij de VVD — die zelf, tot aan voormalig partijleider Bolkestein toe, vermoedelijk als geen andere partij zoveel van dergelijke financiële 'gelukszoekers' in haar eigen gelederen telt — volstrekt afwezig. Dat betekent niet dat wij al die mensen ook automatisch hier kunnen en moeten toelaten, maar dit steeds weer vooropstellen van de legitimiteit van de wens van migranten om hun eigen lot te verbeteren, is een kwestie van elementair menselijk fatsoen.

Het is overigens niet altijd even makkelijk om zulk onderscheid te maken. In de praktijk is er natuurlijk sprake van een glijdende schaal; tussen direct levensbedreigende omstandigheden en een uitzichtloze economische situatie zit veel in. De miljoenen Syrische vluchtelingen in de kampen in Turkije, Libanon en Jordanië gaan weliswaar niet dood, maar daarmee is dan ook alles gezegd. Dat velen van hen hun heil elders zoeken als spoedige terugkeer naar eigen huis en haard onwaarschijnlijk is, kun je ze moeilijk kwalijk nemen.

Geen invloed op migratiestromen

Dat zij nu massaal onze kant op komen is iets waarop wij betrekkelijk weinig invloed hebben. Versobering van de opvang en beperking van sociale rechten in de beginfase wordt weliswaar onvermijdelijk met het oog op draagvlak hier — denk aan de voorrang-bij-sociale-huurwoningen-kwestie — maar zal hooguit de stroom economische migranten uit veilige Balkanlanden (iets) afremmen.

Thomas von der Dunk *'Het houdt niet op, niet vanzelf'*

De stroom oorlogsvluchtelingen daarentegen niet. Daarvoor is de push-factor veel te groot: mensen laten niet zomaar al hun bezittingen achter, slechts als zij thuis vrijwel geen perspectief meer zien. Dat verklaart tevens waarom de trek naar Europa nu pas, vier jaar na het uitbreken van de burgeroorlog in Syrië, zo'n hoge vlucht heeft genomen: lang bestond bij velen de hoop dat binnen afzienbare tijd aan het geweld een einde zou komen. Die hoop is inmiddels volledig de bodem ingeslagen. Zeker na de Russische interventie, gevolgd op Amerikaanse onmacht, kan de situatie gelden als volstrekt hopeloos. Velen die nu naar Europa komen zullen dan ook lang blijven, en daarvoor zullen we, of we het leuk vinden of niet, een oplossing moeten vinden.

Op die cruciale push-factor heeft het Westen namelijk vrijwel geen invloed. De conflicten in de islamitische wereld kunnen wij niet oplossen. Daarvoor zijn ze veel te diep en veel te oud. Die oplossen kunnen ze alleen zelf. Westerse bemoeienis werkt meestal averechts. Behalve de eeuwenoude bloedige breuklijnen tussen soennieten en sjiieten, of tussen Arabieren, Turken en Perzen, zijn er nog twee factoren die de massale migratie bevorderen en waarop wij weinig invloed hebben.

De eerste is de grote tegenstelling tussen arm en rijk, die vooral voor het Afrikaanse contingent migranten geldt. Dat de welvaart en stabiliteit van het Westen enorme aantrekkingskracht op migranten zal blijven bezitten, is evident. Die welvaart etaleren wij als toeristen bovendien ook zelf nadrukkelijk. Als je in drie uur van Amsterdam naar Aleppo kunt vliegen, kan het omgekeerde ook.

Dat is een laatste, onomkeerbare cruciale factor die grootschalige migratie stimuleert: de globalisering als gevolg van de industriële en technische revolutie in het Westen, die aan de basis van onze welvaart ligt. Daarmee zijn afstanden die vroeger vrijwel altijd lopend moesten worden afgelegd enorm gereduceerd. Ongeacht de moeizame mensensmok-

kel via gammele bootjes of verstikkende vrachtwagens: vluchtelingen die in de Gouden Eeuw vanuit alle uithoeken van Europa naar Nederland kwamen, hadden een voetreis van weken op miserabel schoeisel over onbegaanbaar modderige paden achter de rug.

Vier dilemma's

Zo zal massale immigratie ook de komende decennia tot de normale verschijnselen in de Europese samenlevingen behoren. Dat zal met name de sociaal-democratie voor tal van onvoorziene opgaven stellen. Ze bevindt zich met haar poging de kloof tussen 'kosmopolitische' hoogopgeleiden en 'provinciale' laagopgeleiden te overbruggen toch al in zwaar weer, aangezien de eerste groep van de open grenzen profiteert en de tweede groep die juist veelal als bedreiging ziet.

Zowel de opvang als de integratie gaat zeker niet probleemloos verlopen. Daarbij is het wel nuttig om onderscheid te maken tussen vier verschillende soorten problemen, ook al staan ze met elkaar in verband: financiële, organisatorische, mentale en culturele.

Financieel kan het rijke Europa de huidige aantallen natuurlijk zonder meer aan. Als je ziet wat het veel armere Libanon torsen moet, is elke bewering van het tegendeel ridicul. Nog steeds bedraagt het aantal vluchtelingen voor Europa nog geen procent van de totale bevolking. Nederland heeft in 1914 met nog slechts 6 miljoen inwoners 1 miljoen Belgische vluchtelingen onderdak moeten verlenen. Dat ging ook.

Wel zorgt de plotselinge komst van zoveel mensen nu uiteraard voor chaotische tafereelen. Organisatorisch ligt er (nu even) een duidelijk probleem, omdat men er niet op bedacht was. Met de beelden van Calais voor ogen had Den Haag echter kunnen verwachten dat ook Nederland zijn deel zou krijgen. Doodsangst voor PVV-getier belette met name de VVD om over die mogelijkheid zelfs maar na te durven denken; de premier had al net

Thomas von der Dunk *'Het houdt niet op, niet vanzelf'*

z'n zoveelste pijnlijke geen-cent-naar-Griekenland-momentje achter de rug.

Die organisatorische problemen hoeven niet eeuwig te duren. Zo'n begin is altijd chaotisch — en daar ligt een deel van het mentale probleem. In een overgeorganiseerd land als Nederland breekt bij bevolking en bestuur snel paniek uit in geval van tijdelijke chaos, als de draaiboeken niet kloppen en velen in hun met overvolle agenda's doorgestructureerde, maar verder rustig voortsuderende leventje worden gestoord. De jaarlijkse sportdag voor de kleintjes of de wekelijkse bingoavond voor de oudjes die geen doorgang kan vinden, groeit dan uit tot een nationale ramp.

Een veel groter mentaal probleem, op de langere termijn, ligt op een ander vlak dan onze beperkte chaosresistentie: Europeanen zien hun land nog steeds niet als immigratieland. Hier ligt een essentieel verschil met Amerika, waar iedereen precies het jaar kan noemen waarin 'hij' gekomen is, ook als het zijn bet-bet-oudergrootouders betreft. Waar Amerikanen zich in zekere zin allen migranten weten is de grondhouding van Europeanen: wij waren hier eerst en wij waren hier eigenlijk altijd. Dat verklaart ook veel van die eeuwigdurende interne conflicten tussen nationale meerderheden en minderheden, of het nu de Basken, Balten, Corsicanen, Catalanen of Serviërs betreft.

In Europa is het jaar van familieaankomst immers voor velen niet meer te traceren, zover reikt de kerkelijke administratie vaak niet terug. Dus wie van ons pas met de Grote Volksverhuizing vanaf de Centraal-Aziatische steppen is aangekomen, of toch al vier eeuwen voordien samen met de Batavieren de Rijn is afgezakt, dan wel van de Friezen, de Franken, de Romeinen of de Canninefaten afstamt, kan niemand meer vertellen. Vermoedelijk van allemaal, want op geen continent zijn de genen van al die volksstammen, de Neanderthalers inclusief, door ongecoördineerd paargedrag gedurende vele generaties zo onontwaaarbaar door elkaar geklutst als juist bij de 'oorspronkelijke' Europeanen.

Hoe dan ook: waar Amerika zichzelf als het continent van de huifkar ziet, is Europa dat van het voorvaderlijk kasteel. Die in heel Europa diepgewortelde heimat-mentaliteit staat makkelijke integratie van nieuwkomers in de weg. Hoelang heet de nazaat van een — vooral van een fysiek herkenbaar niet-blanke — immigrant een 'allochtoon'?

Financieel kan Europa het prima aan: elke bewering van het tegendeel is ridicuul

Tegenover het mentale receptieprobleem van de oudgediende Europeanen staat ten slotte het culturele aanpassingsprobleem van de nieuwkomers. Niet te ontkennen valt dat de meeste vluchtelingen uit een duidelijk andere cultuur afkomstig zijn, en daarmee andere normen en waarden vanzelfsprekend vinden dan wij. Tegenover een uitgesproken individualistische westerse cultuur staat een veel collectivistischere van de meeste nieuwkomers, die voor hen een even vanzelfsprekend deel van hun identiteit uitmaakt. Dat is dus niet iets wat je even kunt afleggen: juist migranten zullen, omdat ze in den vreemde toch al met zoveel vreemds worden geconfronteerd, geneigd zijn aan allerlei oude opvattingen te hechten. Dat geeft immers moreel en mentaal houvast.

Vluchtelingen die het slachtoffer zijn van religieuze of etnische onverdraagzaamheid, zijn bovendien niet zelf per definitie verdraagzaam. Uit allerlei incidenten in asielzoekerscentra is intussen al voldoende bekend over betoonde intolerantie van sommige orthodoxe moslims jegens minder orthodoxe geloofsgenoten — zonder hoofddoek ben jij een hoer — of christenen en alevieten. Of tussen soennieten en sjiieten onderling. Homo's hebben er vaak geen leven.



Thomas von der Dunk *'Het houdt niet op, niet vanzelf'*

Ook raciale vooroordelen vormen niet een uitsluitend westers fenomeen; veel Arabieren — mede als gevolg van een nog veel verder terugreikend slavenhalersverleden dan het Europese — kijken vaak op Afrikanen neer. Forse spanningen tussen asielzoekers uit Syrië en Eritrea zijn daarom niet van de lucht. Een kamer delen met ongelovigen of mensen van een ander ras? Voor sommige vluchtelingen is dat zelfs in de grootste nood ondenkbaar.

Kwestie van lange termijn

In Europa hebben wij het belang van religie leren relativeren, zeker in de openbare ruimte: het is een privézaak geworden. In het Midden-Oosten ligt dat wezenlijk anders, omdat religieuze verhoudingen daar direct de politieke bepalen, en religieuze verschuivingen dus van invloed zijn op de politieke stabiliteit. Geen sprake van dat je even op eigen houtje van God mag wisselen! In de veel patriarchaler samenlevingen buiten het Westen wordt een hele familie op het (wan)gedrag van een individueel familielid afgerekend. Dat maakt een vorm van sterke onderlinge sociale controle logisch die individualistisch ingestelde Europeanen thans ondenkbaar en onacceptabel zouden vinden.

De relatie tussen cultuur en religie is daar bij een ingewikkelde. Zij vloeien niet rechtstreeks uit elkaar voort, zoals ter rechterzijde vaak wordt gesteld, maar zij zijn ook niet makkelijk te scheiden, zoals men ter linkerzijde graag beweert. Een godsdienst is meer dan het geloof in bepaalde wonderbaarlijke gebeurtenissen die in een Heilig Boek beschreven zijn. Het verschaft de gelovigen op basis daarvan ook een moreel kader. Gelovigen zullen de voor hen 'vanzelfsprekende' morele opvattingen daarom meestal sterk religieus legitimeren, ook als dat in strikt exegetische zin niet boven twijfel verheven is. Daardoor kunnen tegelijk de normen en waarden binnen een bepaalde wereldgodsdienst immens verschillen. Christenen in Ierland en Indonesië zijn in

cultureel opzicht allereerst Ier en Indonesiër; en een Bosnische moslim is veel westers dan een christen uit Eritrea.

Zijn dergelijke mentaliteitsverschillen onoverbrugbaar en onoverwinbaar? Nee, maar het vergt wel tijd, en soms inderdaad heel veel tijd. Van belang voor succes is vooral dat wij onderscheid weten te maken tussen essentiële waarden en triviale uiterlijkheden, dus niet direct zeuren over hoofddoekjes of gemengd geslachtelijk handen geven — dat laatste doen orthodoxe joden ook niet. Even goed afwijkende eetgewoonten respecteren, hoe onbegrijpelijk die misschien ook zijn. Wij dwingen vegetariërs ook niet om vlees te eten. Wel betekent het dat de nieuwkomers ook van hun kant andermans afwijkende eetgewoonten moeten respecteren, en dat ook zeer principiële moslims in Europa moeten leren leven met het gegeven dat alcohol hier tot de gelegaliseerde drugs behoort.

Door zulke gewoontes te respecteren valt te verhinderen dat nieuwkomers zich direct volledig afsluiten, omdat zij zich in hun identiteit bedreigd voelen. Alleen dan is het mogelijk om in het kader van de integratie juist de essentiële westerse waarden centraal te stellen waarop nadrukkelijk geen concessie gedaan kunnen worden: individuele geloofsvrijheid, en dus ook van geloofsafval, gelijkheid van man en vrouw, en bovenal het recht om zelf naar eigen inzicht het eigen leven in te richten, ook als homo of lid van een andere seksuele minderheid. Dat zal bij sommige groeperingen al moeilijk genoeg zijn, omdat die hun afwijkende morele opvattingen immers religieus gelegitimeerd weten. Maar die strijd zal men tijdig moeten aangaan om het ontstaan van parallelle morele gemeenschappen met eigen regels te voorkomen. Over het onacceptabele karakter van kindhuwelijken mag geen twijfel bestaan.

Speciaal voor sociaal-democraten ligt hier een cruciale taak, omdat zij een sociaal-cultureel emancipatiestreven met sociaal-economische solidariteit combineren. Voor

Thomas von der Dunk *'Het houdt niet op, niet vanzelf'*

het eerste hebben de christen-democraten traditioneel minder oog, voor het tweede de liberalen. Eerstgenoemden zullen eerder wegkijken bij atavistische morele opvattingen, laatstgenoemden zullen ongevoeliger zijn voor materiële ellende, omdat zij geneigd zijn armoede als een individueel probleem te zien. Maar alleen een combinatie van beide kan voorkomen dat straks de integratie mislukt en

wij met een nieuwe verpauperde onderklasse zitten die op getto-achtige wijze buiten de samenleving komt te staan.

Noot

- 1 R. van Lanschot (30-9-2015), 'Voor vluchtelingen zijn arme gemeenten beter', in: *NRC Handelsblad*.

De worsteling met migratie

Naast de slachtoffers van Assad en IS wagen ook economische vluchtelingen de oversteek naar Europa. Maar terwijl politieke en oorlogsvluchtelingen asiel krijgen, worden de economische teruggestuurd. Onrechtvaardig, want is doodgaan van de honger minder erg dan door geweld? En onverstandig, want dit onderscheid zorgt voor onnodig lastige en langdurige asielprocedures. Een ander asielbeleid is daarom noodzakelijk.

MARIJKE LINTHORST

Redacteur S&D

De ontwikkelingen in het vluchtelingenvraagstuk zijn nauwelijks meer bij te benen. De veranderingen in de heersende opvatting gaan ondertussen nagenoeg even snel: van alle vluchtelingen uit Syrië zijn welkom, via alleen slachtoffers van oorlogsgeweld en politieke vluchtelingen tot 'vol is vol'.

In deze chaotische situatie staan lokale bestuurders voor de ondankbare taak om praktische oplossingen te zoeken voor de vluchtelingen die zich in hun gemeente melden. Voor de manier waarop zij dit oppakken verdienen zij alle lof. Van nationale politici binnen en buiten Nederland mag daarnaast worden verwacht dat zij verder kijken dan de dag van vandaag. Wanneer de nood aan de man is, hebben acute problemen uiteraard eerste prioriteit, maar de vluchtelingenproblematiek zal voorlopig nog wel even duren en dan volstaan kortetermijnoplossingen niet meer.

Voor de toekomst zetten de EU-lidstaten in op een gezamenlijk migratiebeleid. Onderdelen daarvan zouden moeten zijn: het verbeteren van de opvang in de regio, betere

bewaking van de buitengrenzen en een evenwichtige spreiding van vluchtelingen over de verschillende landen van de EU. Dat vereist een grote onderlinge solidariteit en het is de vraag of die solidariteit wel aanwezig is of zelfs te mobiliseren valt.

Dat opvang en bewaking van de buitengrenzen niet langer de uitsluitende verantwoordelijkheid van het betreffende land zijn, is zeker vooruitgang. Het valt te betwijfelen of deze veranderde opvatting is ingegeven door het besef dat de 'buitengrenslanden' solidaire steun verdienen van de andere EU-landen. In de Dublin-verordening is vastgelegd dat het land waar een vluchteling als eerste binnenkomt, verantwoordelijk is voor zijn of haar asielaanvraag. Het verdrag was bedoeld om een snelle procedure te garanderen en te voorkomen dat vluchtelingen gingen 'shoppen' nadat hun aanvraag in het eerste land van binnenkomst was afgewezen.

In feite werkt 'Dublin' al lang niet meer zo. Met name Italië en Griekenland krijgen het leeuwendeel van de asielaanvragen te verwer-

Marijke Linthorst *De worsteling met migratie*

ken. Al jaren is duidelijk dat de capaciteit van deze landen tekortschiet. De asielaanvragen verliepen niet sneller, maar hoopten zich op. De rest van de EU stond erbij en keek ernaar. De veronderstelling dat de andere EU-landen het wel best vonden is niet vergezocht: de concentratie van de problematiek in Italië en Griekenland zorgde ervoor dat de overige landen relatief buiten schot bleven. Pas met de publiciteit rond gezonken bootjes op de Middellandse Zee schoot de EU de landen – mondjesmaat – te hulp. Maar echte stappen werden pas gezet toen de asielzoekers vanuit Italië en Griekenland doorreisden naar andere lidstaten. Solidariteit? Ik kan hem moeilijk ontdekken.

In de periode 1998–2003 heeft Nederland veel meer vluchtelingen verwerkt, zonder ontwrichting in de samenleving

Hoe groot het aantal asielzoekers is dat zich uiteindelijk in de EU meldt is onduidelijk. Dat het er voorlopig veel zullen zijn, staat vast. Wat betekent dat voor het draagvlak in onze samenleving? Hoe zit het met de kettingmigratie (gezinshereniging) die hier in de toekomst het gevolg van zal zijn?

Deze onduidelijkheid leidt bij veel mensen tot onzekerheid en wantrouwen. Dit wordt nog eens gevoed door de bezuinigingen die de afgelopen jaren op verschillende terreinen zijn doorgevoerd. Niet alleen op de sociale zekerheid maar bijvoorbeeld ook op de toegankelijkheid van sociale huurwoningen voor lage en lagere middeninkomens.

De meeste politici doen er alles aan om de onrust te bezweren. Er is op zich ook geen reden voor directe paniek. In de periode 1998–

2003 heeft Nederland veel meer vluchtelingen verwerkt, zonder dat dit tot ontwrichting van de samenleving leidde. Dat zal ook nu wel weer lukken. Maar er is wel degelijk aanleiding om het migratiebeleid, in Nederland en in de EU als geheel, opnieuw te bezien. Want ook zonder crisis zijn er vraagtekens te plaatsen bij de effectiviteit van dit beleid.

‘Gelukszoekers tegenover oorlogsslachtoffers’

De meeste heil om draagvlak voor de opvang van vluchtelingen te verwerven wordt gezien in een strenger onderscheid tussen asielzoekers en snellere integratie van degenen die mogen blijven. De oproep van Angela Merkel in september is hier een mooi voorbeeld van. Snelle opvang en integratie van vluchtelingen, maar, voegde zij hieraan toe: ‘Zij die hier om economische motieven komen kunnen niet blijven. Hoe moeilijk hun leven ook mag zijn, zo is het nu eenmaal.’

Een groot deel van de Nederlandse politici (en de bevolking waarschijnlijk) is het met haar eens. Voor ‘echte’ vluchtelingen moet altijd plaats zijn, maar dit geldt niet of in mindere mate voor economische vluchtelingen. Onder ‘echte’ vluchtelingen worden dan slachtoffers van oorlogsgeweld en politieke vluchtelingen verstaan. Dat levert ons een comfortabel geweten op: echte vluchtelingen blijven niet in de kou staan. Het is echter de vraag of we ons hiermee geen rad voor ogen draaien.

Het is gemakkelijk om economische vluchtelingen af te schilderen als gelukszoekers, op zoek naar een aangenaam bestaan. Daarbij is de onuitgesproken gedachte vaak dat ze zich op een lager welvaartsniveau best in eigen land of in de regio kunnen redden. Dat beeld strookt echter niet met de werkelijkheid. De meeste economische vluchtelingen zijn de wanhoop nabij, omdat ze voor henzelf en hun kinderen nauwelijks toekomstperspectief zien.

Marijke Linthorst *De worsteling met migratie*

Zij zijn bereid hun leven en dat van hun kinderen te riskeren om aan hun uitzichtloze situatie te ontkomen. Dat is universeel menselijk: wie van ons zou niet hetzelfde doen? Wat dit betreft zou de schokreactie die de foto van het dode jongetje op het strand teweeg heeft gebracht tot nadenken moeten stemmen. Het betreffende gezin verbleef in een 'veilige' regio en probeerde via Europa naar Canada te komen. Beleidsmakers kunnen vinden dat zij daar niet toe gerechtigd waren, maar dat neemt de wanhoop niet weg en maakt de dood van de gezinsleden niet minder dramatisch. Het is eerlijk gezegd nogal hypocriet en onethisch om aan deze groep een lagere morele status toe te schrijven.

Oorlog en armoede

De grote oorzaken van migratie zijn oorlog en armoede. Voor het beëindigen van conflicten is nog geen begin van een oplossing en de armoede is wereldwijd weliswaar afgenomen, maar de welvaartsverschillen blijven onverminderd groot.

Zolang dat het geval is, zullen mensen blijven proberen hun situatie te verbeteren door naar andere oorden te trekken. Het is naïef om te denken dat wij deze economische vluchtelingen kunnen buitensluiten. Nog los van de vraag of het rechtvaardig is om onderscheid te maken tussen dood door hongersnood of geweld, heeft het niet onderkennen van het feit dat economische vluchtelingen zullen blijven proberen naar het Westen te komen een aantal negatieve gevolgen.

Zo noemen we wanhopige mensen 'gelukszoekers', een soort halve criminelen. Bovendien werkt het contraproductief. Het onderscheid tussen vluchtelingen leidt er alleen maar toe dat iedere economische vluchteling gaat proberen te voldoen aan de criteria die de meeste kans op een status opleveren. Door de wereldwijd beschikbare informatie, ook bij mensenhandelaren, zijn de mogelijkheden daarvoor enorm toegenomen.

Dat levert twee knelpunten op: slepende bureaucratische procedures en het probleem van niet-uitzetbare uitgeprocedeerde asielzoekers. Soms denken economische vluchtelingen namelijk meer kans te maken op een verblijfsvergunning als zij niet beschikken over identiteitspapieren. Op basis van het ontbreken hiervan weigert het land van herkomst hen echter terug te nemen. Als we deze knelpunten willen oplossen zullen we ons migratiebeleid op een andere leest moeten schoeien. Het verdient de voorkeur om duidelijkheid te scheppen en de asielzoekers te geven waar zij om vragen.

Oplossingen

Slachtoffers van oorlogsgeweld zoeken veiligheid. Dat kunnen wij bieden. En uiteraard moeten we slachtoffers van oorlogsgeweld ondersteunen bij het opbouwen van een nieuw leven: het leren van de taal, onderwijs aan de kinderen. Maar het leeuwendeel zullen zij zelf moeten doen. In dat verband is het voorstel van het kabinet om vluchtelingen niet onmiddellijk toegang te geven tot alle voorzieningen, maar geleidelijk rechten op te laten bouwen, volstrekt legitiem.

Volgens verschillende vooraanstaande juristen is dat echter in strijd met artikel 23 van het VN Vluchtelingenverdrag. Dit artikel stelt dat rechtmatig op het grondgebied verblijvende vluchtelingen, wat de ondersteuning en bijstand van overheidswege ter voorziening in het levensonderhoud betreft, op dezelfde wijze als de eigen onderdanen behandeld moeten worden. We zouden een wijziging van dit artikel serieus moeten overwegen, omdat geen enkele overheid ijzer met handen kan breken: noodsituaties vragen om noodoplossingen.

Daarnaast heb ik een probleem met het strikte onderscheid dat tussen politieke en oorlogsvluchtelingen en economische vluchtelingen gemaakt wordt. De eerste categorie geniet terecht de volle bescherming, terwijl

Marijke Linthorst *De worsteling met migratie*

de tweede uitdrukkelijk uit het Vluchtelingenverdrag gehouden is. Ook economische vluchtelingen zijn meestal wanhopige mensen die om een kans vragen om voor zichzelf en hun eventuele kinderen een toekomstperspectief te creëren.

Om het probleem met economische vluchtelingen op te lossen zou overwogen kunnen worden om jaarlijks een bepaald quotum aan tijdelijke verblijfsvergunningen te verstrekken. Zij krijgen dan een jaar de tijd om hier een nieuw bestaan op te bouwen: onder dezelfde voorwaarden (zoals beloning) als burgers, maar zonder toegang tot het sociale zekerheidsstelsel. Wie daar na een jaar niet in geslaagd is, moet terug.

De afspraak tot terugkeer kan worden vastgelegd in een overeenkomst tussen het land van herkomst, de migrant en het land van vestiging. Als economische migranten zich niet langer hoeven voor te doen als vluchtelingen is het probleem van slepende procedures (beroep op beroep) en de uitgeprocedeerde asielzoekers die niet kunnen worden uitgezet opgelost, in ieder geval grotendeels.

Een dergelijke aanpak heeft twee positieve gevolgen: economische vluchtelingen krijgen een kans op een toekomstperspectief zonder dat zij zich in allerlei bochten hoeven te wringen om aan de 'juiste' criteria te voldoen, voor eventuele 'gelukszoekers' is een vertrek naar Nederland een stuk onaantrekkelijker en voor politieke en oorlogsvluchtelingen kan de procedure een stuk sneller. Veel mensen zullen het risico niet willen nemen om hun status als economische migrant door een vals vluchtverhaal te verspelen.

Het dilemma van sociaal-democraten

Het migratiebeleid dat mij voor ogen staat, is gebaseerd op onderscheid: 1. tussen economische migranten en de eigen burgers (u mag het proberen, maar wij bieden geen vangnet) en 2. tussen asielzoekers en eigen burgers (gelijke rechten worden geleidelijk opgebouwd).

Veel sociaal-democraten zullen dit lastig te verteren vinden. Wij zijn immers voor gelijke behandeling en solidariteit, zowel nationaal als internationaal. Helaas is het de hoogste tijd om te erkennen dat er in de praktijk nauwelijks sprake is van solidariteit, met name in internationaal perspectief. Dat idee klinkt weliswaar mooi, maar is in feite gespeend van iedere realiteitszin.

Solidariteit is per definitie beperkt

Alleen al in Syrië zijn 4 mln mensen hun land ontvlucht. Wereldwijd zijn dat er naar alle waarschijnlijkheid 60 mln. Daarnaast vormen de vluchtelingen die Europa bereiken maar een fractie van degenen die lijden onder oorlogsgeweld en zijn zij waarschijnlijk al relatief bemiddeld. De mensen die geen geld hebben voor mensensmokkelaars of andere bemiddelaars verkeren wellicht in veel erbarmerlijker omstandigheden.

Kortom, het is nog maar de vraag of onze solidariteit ook terecht komt bij de mensen die onze steun het hardste nodig hebben.

De belangrijkste oorzaken voor migratie zijn, zoals gezegd, oorlog en armoede. Het opheffen van armoede zou leiden tot een enorme herverdeling, waarbij een groot gedeelte van onze welvaart richting de derde wereld gaat. Een scenario waar vermoedelijk maar weinig mensen toe bereid zijn. De pijnlijke maar onontkoombare conclusie is dat onze solidariteit alleen maar beperkt kan zijn. We kunnen niet al het leed van de wereld op onze schouders nemen.

Over wat dit in de praktijk betekent is de discussie binnen de sociaal-democratie nog niet beslecht. Mensen als Wouter Bos pleiten al langer voor differentiatie in toegang tot de sociale voorzieningen. Diederik Samsom was

Marijke Linthorst *De worsteling met migratie*

daar in het debat in de Tweede Kamer op 14 oktober minder eenduidig in. Hij stelde dat de opvang van vluchtelingen netjes gebeurt 'met behoud van de rechten die we hier aan onze ingezetenen toekennen. Ongelijkheid creëren gaan we niet doen en is ook niet nodig voor het vinden van een oplossing.'

Of hij daar gelijk in heeft valt te betwijfelen, want de integratie van vluchtelingen verloopt in Nederland niet voorspoedig. Volgens het CBS was eind 2014 3% van de Nederlanders afhankelijk van een bijstandsuitkering. Voor Afghaanse vluchtelingen bedroeg dit percentage 45% en voor Somalische vluchtelingen zelfs bijna 70%.

Sobere voorzieningen zijn niet bedoeld om Nederland af te schilderen als een land waar je beter maar niet naartoe kunt gaan, maar om asielzoekers een realistisch beeld te geven van de mogelijkheden. Wie hier iets van zijn leven wil maken krijgt daar alle ruimte voor. Maar dan moet hij of zij dat ook wel doen. Als dat het geval is, komt er ook draagvlak. De reacties op de voorstellen tot het uitzetten van Mauro en andere goed geïntegreerde asielzoekers getuigen daarvan. Het overgrote deel van de Nederlanders is niet xenofob of racistisch. Zij willen alleen weten waar zij aan toe zijn. Het is aan politici om die helderheid te scheppen.

Cultuurverandering nodig op het spoor

Door **Duco Hoogland**

Tweede Kamerlid van de PvdA

Of de doorslag in de orderingsdiscussie over het spoor van D66 moet komen, zoals Maarten Veraart concludeerde in de vorige *S&D*, vraag ik me oprecht af. Het is wat die partij betreft de Autoriteit Consument en Markt die het laatste oordeel dient te vellen over zaken op het spoor. Daarnaast steunen de sociaal-liberalen de Brusselse agenda om via het vierde spoorwegpakket meer marktwerking verplicht te stellen op het Nederlandse spoor.

Nog meer marktwerking? Sociaal-democraten wenden hun invloed liever aan om het onderhands gunnen van het hoofdtrainnet mogelijk te houden. Dat is de enige manier om Brussel geen sta-in-de-weg te laten zijn voor een publieke dienstverlening op het spoor.

Hoewel de privatisering eenvoudigweg ongedaan maken veel PvdA'ers zal aanspreken, is het centraal stellen van reizigersbelangen belangrijker. De publieke waarde van het openbaar vervoer is de toegang tot mobiliteit voor iedereen. Daarvoor is samenwerking tussen ProRail en NS bij investeringen en in de werking vereist.

Bij de investeringen botsen de belangen van de infrastructuur en het vervoer nogal eens. Een sterk versimpeld voorbeeld is dat ProRail minder wissels wil om kosten te besparen, terwijl de NS juist meer wissels nodig heeft om bij calamiteiten de dienstregeling te kunnen handhaven.

Op operationeel vlak geldt min of meer hetzelfde. Midden in de spits een buiten-dienststelling vanwege een defect kan voor ProRail prioriteit hebben boven het belang van NS om pas na de spits de benodigde werkzaamheden uit te voeren.

De enige manier om hieruit te komen is via een eenduidige sturing en belangenafweging. Dat gebeurt nu te weinig. Het samengaan van NS en ProRail in bijvoorbeeld een holdingstructuur waarin de raad van commissarissen toezicht houdt op zowel NS als op ProRail zou uitkomst bieden. Het is echter de vraag of daar voldoende politiek draagvlak voor is, voorlopig lijken de privatiseringsfetisjisten van VVD en D66 niet tot inkeer te komen.

De toekomst van de vervoersmarkt vraagt daarnaast vooral om een spoorsector die onderdeel is van een 'multimodale vervoersketen'. De drukbezette trajecten zullen nog drukker worden en de efficiëntie van de aansluiting van voor- en natraject steeds bepalender voor de keuze om per trein te reizen. Het comfort van de reis is daarbij ook doorslaggevend.

NS zal er daarnaast rekening mee moeten houden dat de reiziger straks een zelfsturende elektrische auto tot zijn beschikking heeft. Dat klinkt als verre toekomstmuziek, maar is het allerminst. Vanaf 2021 zullen er nieuwe intercity's rijden met een theoretische levensduur van 30 jaar. Een eenvoudige rekensom leert ons dus dat deze treinen en de elektrische auto's naast elkaar gaan rijden. Toekomstig succesvol collectief vervoer staat of valt bij de voorzieningen op de knooppunten. Stations en treinen met hoogwaardige voorzieningen, comfort in de trein en betrouwbaarheid van het vervoer zijn daarvoor nodig.

De komende periode zal er veel discussie ontstaan naar aanleiding van de fraude door NS bij de aanbesteding in Limburg, het beperkte inzicht in de financiën van ProRail, de Fyra-enquête en de orderingsvraag waar het ministerie van Financiën zich over buigt. Wederom zullen verschillende politici schande roepen en directe actie willen. Dit terwijl de

spoorsector het in internationaal perspectief gewoon goed doet. Uiteraard zijn er problemen, maar die los je niet op door ad hoc en voor de Bühne onuitvoerbaar eisen te stellen. Zolang de kortetermijnproblemen blijven interneren in de langetermijndoelstellingen zal de cultuur bij de spoorbedrijven niet worden doorbroken. Ook niet als er een noodzakelijke verandering van de ordening plaatsvindt.

Een cultuurverandering bij NS en ProRail is daarom nodig. De structuur en de taken die de spoorbedrijven hebben zijn aan herziening toe. Een eerste stap bij NS is afsplitsing van de buitenlandse activiteiten. Als de vervoerder zich richt op het hoofdrailnet – 85% van het Nederlandse spoor – kan hij daar gaan excelleren. Op dit moment gaat er echter veel aandacht binnen NS uit naar randzaken. Zo is er Abellio, de buitenlandse tak van NS. De omzet van deze ‘dochter’ is zelfs groter dan alle activiteiten binnen Nederland.

Wanneer deze activiteiten afgesplitst worden, betekent dit niet dat deze inkomsten voor Nederland verloren gaan. Integendeel, de financiële voordelen ervan blijven behouden. En ook de uitwisseling van ervaringen tussen

een internationaal spoorbedrijf en de NS komt niet ten einde. Wel kan alle energie uitgaan naar het nationale spoor – het hoofddoel – als het treinvervoer in Schotland (Abellio) geen verantwoordelijkheid meer is van de NS-directie. Zo komt de kerntaak centraal te staan: het vervoeren van reizigers in Nederland.

Tot slot is het zaak de permanente bemoeienis met het spoor een halt toe te roepen. Het komt de prestaties van de spoorbedrijven immers niet ten goede. Een manier om een einde te maken aan het permanente potje paniekvoetbal op het Binnenhof is de partijen te dwingen de blik te richten op de horizon. Daarbij kan het helpen als de raad van commissarissen en de bestuurders van ProRail en NS gezamenlijk tweemaal per jaar verantwoording afleggen over hun prestaties. Op die manier zal er ten opzichte van de huidige praktijk – geen verantwoording – minder incidentgestuurd worden gehandeld. Ook kan de Tweede Kamer in samenspraak met reizigersorganisaties op voordracht van het kabinet twee commissarissen benoemen die de reizigersbelangen behartigen. Zo ontstaat er balans in het toezicht en een kritische blik van buiten naar binnen.

Zonder Europa geen eerlijk werk

Door **Agnes Jongerius** & **Emira Mujkic**

Lid & beleidsmedewerker van de PvdA-fractie in het Europees Parlement

Onzekere banen zetten steeds meer de toon in Europa. Werknemers voelen de hete adem in de nek van op kortetermijnwinst beluste aandeelhouders, handige apps en goedkope robots. Wie hoogopgeleid is op bijvoorbeeld technisch of ICT-gebied, kan nog een vast con-

tract met goede voorwaarden in de wacht slepen; wie ‘vervangbaar’ geacht wordt, mag blij zijn met een nulurencontract op oproepbasis. Schoonmakers hebben geen idee hoeveel uren zij volgende week kunnen werken en Uberchauffeurs moeten genoegen nemen met een fractie van wat ze als reguliere taxichauffeur verdienen. De tweedeling op de werkvloer is een feit.

Concurrentie is er overigens niet alleen tussen bedrijven. Europese lidstaten kunnen er

Interventie

ook wat van. De uitbreidingslanden zien goedkope arbeid als een concurrentievoordeel ten opzichte van de andere lidstaten, waardoor sociale dumping van de eigen werknemers, verdringing op de arbeidsmarkt en het risico op ondermijning van de Europese solidariteit inmiddels aan de orde van de dag zijn.

Deze neerwaartse druk op banen en lonen loopt parallel aan het oppotten van geld door het internationale bedrijfsleven. Multinationals krijgen in Nederlandse ambassades voorlichting hoe ze via Nederland minder of geen belasting kunnen betalen. Tegelijk staan vakbonden en linkse politieke partijen – door minder leden en minder contributie – buitenspel. De bedrijfswinsten stijgen al ruim twee decennia, terwijl het aandeel arbeid hierin daalt. Als je de arbeidsinkomensquote (percentage van het nationaal inkomen dat dient als beloning voor arbeid) verder afzet tegen de kapitaalinkomensquote zie je dat de rente die bedrijven schuldig zijn voor het lenen van vreemd vermogen bijna niets meer voorstelt. Aandeelhouders blijven desondanks verder aansturen op kostenreductie door lagere lonen en flexibele arbeidscontracten.

Hoewel sociaal beleid een nationale aanleggenheid is, voelt de Europese Commissie zich wel zo vrij om het principe van ‘flexicurity’ als medicijn voor vrijwel elke arbeidsmarkt kwaal voor te schrijven. Dit geldt zeker ook voor lidstaten die afhankelijk zijn van Europese steunprogramma’s. De Commissie moedigt Portugal en Griekenland daarbij aan om af te zien van landelijke cao’s en deze te vervangen door bedrijfscao’s om zo de loonkosten te drukken.

Dit gaat ten koste van de organisatiekracht van bonden om zich hiertegen te verzetten. De impact van dergelijk Europees beleid heeft verregaande gevolgen. De neerwaartse druk op arbeidscontracten leidt tot een groei aan flexwerkers, parttimers en zzp’ers, die minder georganiseerd zijn en daarom weer slechtere arbeidsomstandigheden hebben.

Deze open Europese interne markt leidt tot ongelukken, zoveel is nu wel duidelijk. Het is vijf óver twaalf: zelfs internationale economische instellingen als het IMF waarschuwen voor foute tendensen op de arbeidsmarkt, over toenemende ongelijkheid en een tweedeling in arbeidsvormen. Daarnaast groeit de steun voor partijen (Syriza, Podemos) en leiders (Jeremy Corbyn) die zich inzetten voor een hernieuwde sociaaleconomische politiek. Het zou doodzonde zijn om geen gebruik te maken van dit momentum. Het is tijd voor een sociaal Europa gebaseerd op een kwaliteitsstrategie voor de arbeidsmarkt. Dat kan en moet op nationaal én Europees niveau.

De eerste stap ligt bij vakbonden in heel Europa om nieuwe manieren te zoeken om de eigen organisatiekracht te vergroten en zo betere cao-afspraken af te dwingen. Vakbonden hebben een belangrijke stempel gezet op de arbeidsverhoudingen en welvaartsstaat van de twintigste eeuw, maar zijn in deze eeuw nog zoekende. FNV Jong en de actie omtrent het minimumjeugdloon zijn een mooie aanzet, maar flexwerkers en zzp’ers moeten eveneens uit de taboesfeer. Zij zijn net zo goed onderdeel van de nieuwe arbeidsmarkt.

Om meer gewicht in de schaal te leggen bij besluitvorming is een betere samenwerking nodig tussen vakbond en politiek. Op het moment zien we in Nederland het tegenovergestelde bij het geschil over de ambtenarencao’s tussen ministeries en de grootste vakcentrale. Dat stemt extra treurig, aangezien de PvdA en de vakbonden allebei hetzelfde willen: fatsoenlijke lonen en kwalitatief goed werk.

De PvdA dient daarom de banden aan te halen met de vakbonden. In andere Europese lidstaten gebeurt dit vaak wel. In het VK zien we zelfs dat de vakbond een cruciale rol speelt bij het kiezen van de Labour-partijleider. Natuurlijk liggen de zaken in de polder net iets anders dan in het Britse tweepartijstelsel, maar het neemt niet weg dat de band tussen vakbond en ‘gelijkgestemde’ politieke partijen sterker moet.

Daarnaast hebben bedrijven uiteraard een grote verantwoordelijkheid. Maar het is aan de overheid om te controleren of zij zich aan de afspraken houden. Dat is lastig als lidstaten zelf regels proberen te omzeilen. Dat gebeurt bijvoorbeeld bij belastingontwijking. De onderlinge concurrentie zorgt ervoor dat elk land zoveel mogelijk grote bedrijven naar zich toe probeert te trekken. Met Nederland in de voorhoede.

Dat kan toch niet de bedoeling zijn. Daarom sturen wij nu vanuit Europa aan op nieuwe wetgeving, die ervoor moet zorgen dat bedrijven transparanter worden. Een uitgebreide rapportage moet duidelijkheid geven over alle bedrijfsoperaties per lidstaat, met tekst en uitleg over wat er aan belasting is betaald (of niet). Dit voorstel ligt op het moment onder de loep in de Europese Raad. Dit zou een eerste stap kunnen zijn op weg naar een Europese aanpak van belastingontwijking.

Bovendien moeten we de 'race to the bottom' op het gebied van lonen en arbeidsomstandigheden een halt toeroepen. De kracht van de EU ligt in internationale handel en bewegingsvrijheid, maar de huidige regels schieten tekort als het gaat fatsoenlijke arbeidsomstandigheden. Om te voorkomen dat de sociale cohesie en de solidariteit tussen lidstaten verder onder druk komt te staan, zal de Commissie werk moeten maken van een sociaal Europa waar men sociale misstanden wel aanpakt en waar gelijk loon voor hetzelfde werk het uitgangspunt is.

Het aangekondigde arbeidsmigratiepakket van eind dit jaar zal uitlopen op een mislukking, tenzij de Commissie de problemen met arbeidsmigratie durft te benoemen en mazen in bestaande wetgeving tracht te dichten. Alleen dan komt er een einde aan de praktijk waarbij bedrijven buitenlandse werknemers uitbuiten, nationale werknemers door goedkope arbeidskrachten van de arbeidsmarkt verdrongen worden en een gelijk speelveld voor bedrijven niet bestaat.

Onder druk van de economische crisis sleutelt men op grote schaal aan arbeidscontracten, arbeidsomstandigheden en sociale-zekerheidsstelsels. De Europese samenwerking lijkt te ver doorgesloten, met meer oog voor bedrijfswinsten dan voor de zorgen van burgers. Geen wonder dat zij zich eerder bedreigd dan gerustgesteld voelen door de EU.

Jacques Delors, grondlegger van de interne markt, zag dit project nooit los van een Europees Sociaal Model. Hij beschouwde de balans tussen de macht van het bedrijfsleven en een adequate bescherming van werknemers als absoluut noodzakelijk. Het is tijd om de scheve verhoudingen weer recht te trekken. Dat is een taak van vakbonden, bedrijven, regeringen en van Europa. Een coalitie van gelijkgestemden is hierin onmisbaar. Gezien onze geschiedenis zou de PvdA, samen met het maatschappelijk middenveld, hier een voortrekkersrol in moeten spelen.

Geen Peil en de beginselendemocratie

Door **Niels Graaf**

Docent aan de Erasmus School of Law

In 1952 stond er in dit blad al een pleidooi voor de op 1 juli 2015 in werking getreden Wet raadgevend referendum. De auteur met

voortzittende blik was de Amsterdamse hoogleraar staatsrecht en voorzitter van het curatorium van de Wiardi Beckman Stichting George van den Bergh (1890-1966). Zijn boodschap was simpel: burgers zouden zelf een referendum moeten kunnen aanvragen over aangenomen maar nog niet in werking getreden wetten.

Interventie

In de jaren vijftig een revolutionaire, provocerende stellingname.

Weinig verrassend belandde het voorstel in een diepe archiefkast. Maar vorige maand toonde GeenPeil, het samenwerkingsverband tussen *GeenStijl* en Thierry Baudets Forum voor Democratie, de levensvatbaarheid van het idee van Van den Bergh. Bijna 430.000 handtekeningen haalden zij op voor een referendum over het EU-associatieverdrag met Oekraïne. In het voorjaar vindt daarmee het eerste, door burgers aangevraagde referendum plaats in de Nederlandse geschiedenis. Dat is een breukvlak – wat je er ook van vindt.

Van den Berghs S&D-artikel *Referendum en volksinitiatief* krijgt hernieuwde betekenis in het licht van deze bezorgde burgers. Zijn fundering voor burgerreferenda plaatst de huidige discussie rond GeenPeil in perspectief. Deze tijdloosheid kenmerkt Van den Berghs werk. In december 2014 werd zijn oratie *De democratische staat en de niet-democratische partijen* al opnieuw uitgegeven en becommentarieerd door Paul Cliteur en Bastiaan Rijpkema. Dit pleidooi voor een ‘weerbare democratie’ staat in direct verband met zijn opvattingen over referenda. In de jaren dertig zag Van den Bergh al dat een democratie weerbaar moet zijn om te overleven. Zwakke plekken verdienen extra bescherming. Van den Berghs referendum op aanvraag moet in deze context worden begrepen. Het is een middel om volksvertegenwoordigers aan hun taak te herinneren.

Van den Bergh was echter geen aanhanger van de democratie als ‘majority rule’ en het daaruit volgende ‘anything goes’. Zowel in zijn oratie als zijn S&D-artikel betoogde hij dat het diepste wezen van de democratie niet het meerderheidsbeginsel is, maar haar verdraagzaamheid en eerbied voor ‘de persoonlijkheid van ieder mens’. Met democratische witwasserij van beslissingen die ingingen tegen ‘de menselijkheid’ had hij weinig op. Rijpkema karakteriseerde deze stellingname fraai als Van den Berghs ‘beginselendemocratie’.

Referenda op aanvraag moeten dan ook spaarzaam worden aangewend. Bij ‘normale’ wetten blijft gewoon het gezag van parlementsleden gelden. Anders ontstaat een onwerkbaar situatie. Aangezien in vier jaar veel kan gebeuren, hoeft de burger zich echter niet altijd over te geven aan de visie van zijn vertegenwoordiger. In fundamentele zaken die ‘hart en ziel van het volk’ raken moet de burger zich wel direct kunnen uitspreken.

De vraag is nu natuurlijk: is het associatieverdrag met Oekraïne een zaak van fundamenteel belang? Dat valt te betwijfelen. Het verdrag bestaat uit twee delen: een politiek en een economisch deel. De politieke stellingen waren voor GeenPeil reden om over te gaan tot het verzamelen van handtekeningen. Eerlijk is eerlijk: de hoogdravende bepalingen uit het associatieverdrag klinken enigszins ongelukkig. Wat betekenen bijvoorbeeld ‘geleidelijke convergentie op het vlak van buitenlands beleid’ en samenwerking op ‘het vlak van veiligheid en defensie’? Wie het verdrag erop naslaat leest echter dat het hier gaat om de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit. Een goede zaak: de maffia viert immers hoogtij in Oekraïne.

Ook het streven naar versterking van de democratie, rechtsstaat en vrije markt lijkt niet de ‘hart en ziel’ van het Nederlandse volk te raken. Om te wonen en werken binnen de EU hebben Oekraïners nog steeds een werkvisum nodig. Daarnaast gaan er geen miljarden naar Oekraïne, hoogstens enkele honderden miljoenen om de overheidsstructuren in overeenstemming te brengen met Europese standaarden. Daartegenover staan Oekraïense hervormingen op het gebied van mensenrechten, kwaliteit van rechtspraak en wetgeving en eerlijke verkiezingen. Het lijkt me dat de democraten van GeenPeil daar toch moeilijk tegen kunnen zijn.

En zeggenschap binnen de EU krijgt Oekraïne al helemaal niet. Het verdrag is ook geen opmaat of voorportaal tot lidmaatschap.

Oekraïne heeft zich niet eens als kandidaat-lid aangemeld. Herman Van Rompuy die roept dat volledige integratie het uiteindelijke doel is, moet niet worden overschat: het is in de eerste plaats symboolpolitiek.

Daarnaast is het zeer de vraag of Rusland wakker ligt van deze terminologie. Zeker, in artikel 2 van het verdrag wordt de onschendbaarheid van grenzen genoemd. Daarmee kiest de EU duidelijk partij tegen Rusland, maar hierdoor breekt echt geen oorlog uit. Rusland is een goede bekende van Europese kritiek en het is uitgesloten dat er een EU-interventiemacht naar Oekraïne afreist.

Problemen heeft Rusland veel eerder met het economische deel van het verdrag. Adriaan Schout, hoofd EU-studies aan Instituut Clingendael, merkte wat dat betreft in *de Volkskrant* op dat Moskou vooral opziet tegen een Oekraïne met bloeiende handelsbetrekkingen met de EU. De tegenstanders van het associatieverdrag betogen echter dat er niets mis is met handelsverdragen. Hun argument dat we Rusland niet moeten provoceren, doet in dat perspectief dan ook wat vreemd aan.

Hun opstelling getuigt zelfs van een gevaarlijk soort realistisch relativisme. De meerderheid van de Oekraïense bevolking koos immers twee jaar geleden voor de Europese weg van rechtsstaat en democratie. Als democraten zouden we Oekraïne die pijlers van de westerse samenleving niet mogen ontzeggen enkel en alleen omdat Rusland loopt te morren. Uiteraard is de EU als instituut geen schoolvoorbeeld van democratie, maar er is wel de intentie de Oekraïense rechtsstaat en democratie op een hoger plan te tillen. Zonder het associatieverdrag gaat het zelfs slechter met de democratie, omdat Oekraïne verder afglijdt richting Rusland. En Moskou geeft nog net wat minder om democratie dan Brussel.

Is dit alles van fundamenteel belang voor de Nederlandse samenleving? Raakt het associatieverdrag 'hart en ziel' van de Nederlandse burger? Op het eerste gezicht niet. Toch denkt

een deel van de burgers van wel. Daarbij speelt natuurlijk mee dat eigenlijk het democratisch tekort van de Europese Unie inzet van het referendum is. Een legitiem punt, maar alleen is de EU geen nieuwe wet of verdrag en is de Wet raadgevend referendum niet bedoeld om over bestaande wetgeving te spreken. Daarbij is het associatieverdrag geen dwingend voorbeeld van ondemocratische uitbreidingsdrift van de EU: Oekraïne wordt slechts binnen de Europese invloedssfeer getrokken.

Over de rug van een door oorlog verscheurd land wil GeenPeil nu een rekening met Brussel vereffenen. Onder het mom van herstel van democratie ontzeggen zij Oekraïne precies dat. Het neemt niet weg dat Van den Bergh GeenPeil wel een paar punten zou hebben gegeven. Schijnbaar zonder gêne meldde D66-leider Alexander Pechtold het verdrag niet te hebben gelezen. Een treffender voorbeeld van een volksvertegenwoordiger die zijn taak als 'beste wetgever' veronachtzaamt is eigenlijk niet denkbaar.

In plaats van hun lot in handen te leggen van onwetende volksvertegenwoordigers kunnen burgers beter zelf een beslissing nemen. Het is daarom te hopen dat er bij een 'echt' fundamenteel onderwerp, zeg TTIP, weer voldoende ondertekenaars zijn te vinden. Zoals de Tilburgse hoogleraar vergelijkende bestuurskunde Frank Hendriks in *de Volkskrant* al terecht opmerkte: van onbezonnen en te vaak aan de noodrem hangen krijgt iedereen snel genoeg.

Het signaal dat de 430.000 ondertekenaars hebben afgegeven, mag niet worden onderschat. GeenPeil is wat dat betreft een mooie tik op de vingers van de heren politici en journalisten. Veel te lang bleef het stil in de kolommen van de kwaliteitsmedia. Zelfs toen de 300.000 handtekeningen al bijna waren behaald. Gebruik van het recht tot referendum doodzwijgen omdat het uit 'verkeerde' hoek komt, zou Van den Bergh rigoureuus afkeuren. Hij schreef daarover in 1952: 'Ik meen, dat ik,

Interventie

althans in dit tijdschrift, dat de naam “democratie” in zijn titel voert, van de evidentie van het fundamentele beginsel der democratie mag uitgaan.’ Maar democratie gaat niet alleen om het meerderheidsbeginsel, het gaat

ook om verdraagzaamheid en ‘eerbied voor ieder mens’. Dat geldt zowel voor GeenPeil als de Oekraïense bevolking. Steun daarom het recht tot een referendum en stem voor het associatieverdrag. Dat is de les van Van den Bergh.

Betaalbaar wonen binnen de ring steeds lastiger

Amsterdam het nieuwe Londen? Eberhard van der Laan bindt alvast de strijd aan met buitenlandse investeerders. Het echte gevaar ligt ergens anders: een groeiend gebrek aan betaalbare huurwoningen.

HUGO PRIEMUS

Emeritus hoogleraar Volkshuisvesting aan de TU Delft

Overal in Europa maken steden een periode door van economische en demografische groei. Nederland vormt daarop geen uitzondering (RLI, 2015). Vooral Amsterdam doet het goed als woon- en werkstad. Gevolg: de huizenprijzen en markthuren stijgen krachtig en de wachttijden in de sociale huursector nemen toe. Bovendien blijkt dat in Amsterdam en elders in Europa de ruimtelijke segregatie tussen arm en rijk toeneemt (Vlasblom, 2015).

Vele Europese steden mogen zich in de belangstelling verheugen van vastgoedbeleggers, niet alleen uit Europese landen, maar ook uit China, Rusland en Arabische oliestaten. Volgens een Chinees onderzoek trekken veel Chinese particuliere beleggers zich terug uit de aandelen en beleggen ze nu vooral in woonhuizen (FD, 2015). Rijke Chinese en Russische beleggers hebben het voorzien op de Londense binnenstad, waar de vastgoedprijzen nu spectaculair stijgen (Schiffers, 2015; Ketelaar, 2015).

Rijke investeerders uit het Oosten

De Amsterdamse burgemeester Eberhard van der Laan maakt zich zorgen over het opkopen

van panden in de historische binnenstad door Chinezen en Russen. Hij noemt deze ontwikkeling een van de 'grote risico's' voor Amsterdam. 'En de hele gemeenteraad vindt dat met mij', aldus Van der Laan (Rolvink, Couzy & Woudt, 2015).

In Londen zijn huizen onbetaalbaar geworden doordat vermogende Russen, Chinezen en Arabieren de mooiste panden opkopen, vaak om er maar enkele maanden per jaar te verblijven. Voor Van der Laan is dit een angstbeeld: 'Londen is niet meer van de gewone Londenaar.' Het gevaar bestaat dat Amsterdam hetzelfde overkomt. 'Maar we vinden allemaal dat Amsterdam een stad moet blijven voor alle Amsterdammers. Het opkopen van panden moeten we absoluut niet willen. Het bedreigt de leefbaarheid en het sociale evenwicht in de stad.'

Makelaar Pieter Joep van den Brink onderkent in hetzelfde artikel dat Amsterdam aantrekkelijk is voor superrijke buitenlanders. 'In vergelijking met Londen heeft de stad relatief goedkope mooie panden. Dus we staan op de kaart.' Van opkopen is volgens hem evenwel geen sprake. 'Nog steeds wordt 90% van de huizen onder de 3,5 ton verkocht' (ibid.).

Meer aan de hand in Londen (en Amsterdam)

De uitspraken van Van der Laan wekken de indruk dat uitsluitend de Chinezen, Russen en Arabieren de prijsstijgingen van huizen in Londen op hun geweten hebben. De cijfers weerspreken dat echter. Buitenlandse investeerders kochten in de periode tussen 2013 en 2014 slechts 7% van de huizen in Groot-Londen (Ketelaar, 2015).

Er is dus meer aan de hand. Allereerst spelen politieke verhoudingen een rol: 'De Londense huizenprijzen hebben na de verkiezingswinst van de Conservatieven – en de zekerheid dat een vermaledijde Labour-belasting op dure huizen achterwege blijft – hun opmars hervat. Een Londense woning kost nu gemiddeld ruim € 530.000. Wie dat niet kan of wil betalen, moet in de buitenste randen van de stad zoeken. Of eigenlijk: zelfs nog daarbuiten' (Schiffers, 2015).

Immers, in de Londense voorsteden stijgen de prijzen inmiddels ook hard. En dat heeft veel te maken met de afronding van een groot infrastructureel project: een nieuwe treinverbinding, de Crossrail, die West- en Oost-Londen, en de gebieden daarbuiten, van een snelle verbinding met het centrum van de stad moet voorzien. Huizen binnen tien tot vijftien minuten loopafstand van de 38 Crossrail-stations zijn sinds 2008, toen het project definitief groen licht kreeg, gemiddeld 5% harder in prijs gestegen dan huizen in de daar omheen gelegen schil (ibid.).

Voorts blijft de nieuwbouw van woningen sterk achter bij de toenemende vraag. Ook dat drijft de vastgoedprijzen op. Londense werkgevers klagen over de tekortschietende beschikbaarheid van competente werknemers door de stijgende prijzen en de toenemende woningtekorten (Ketelaar, 2015).

Voor Amsterdam klopt het schrikbeeld van rijke buitenlandse investeerders niet volgens Nederlandse deskundigen. Johan Conijn, buitengewoon hoogleraar woningmarkt aan de Universiteit van Amsterdam: 'De Amster-

damse woningvoorraad is onvergelijkbaar met die van steden als Parijs en Londen. Amsterdam is gezegend met een relatief grote voorraad corporatiewoningen, en hoewel die kleiner wordt, zal het nog lang zo blijven. Alleen daarom al zal het opkopen en speculeren voorlopig niet zo'n vlucht nemen' (Olsthoorn & Rooijers, 2015). Overigens zou grootscheepse verkoop van corporatiewoningen aan commerciële vastgoedbeleggers wel tot een nieuwe situatie kunnen leiden.

Hans Veenhuijsen, makelaar bij Christie's Real Estate, stelt dat de komst van kapitaalkrachtige internationale kopers wel degelijk een prijsopdrijvend effect heeft, zoals Van der Laan vreest, maar hij bestrijdt dat het merendeel van de buitenlanders panden koopt om die daarna een groot deel van het jaar leeg te laten staan (ibid.).

Beperkte mogelijkheden, fantoomoplossingen

Maar stel dat Amsterdam toch iets tegen de gevreesde ontwikkeling wil ondernemen. Wat kan men doen? Niet veel, stelt Peter Boelhouwer, hoogleraar 'housing systems' aan de TU Delft. Volgens de Leegstandswet is het verboden een huis langer dan een halfjaar onbewoond te laten. 'Daar moet je dan wel op controleren. Bovendien is die regel, zeker bij woonhuizen, eenvoudig te omzeilen. Stel dat je in een enorm grachtenpand één kamer verhuurt aan een student. Staat dat huis dan leeg?'

Ook Conijn ziet een aangrijpingspunt in de Leegstandswet. In verdere, aanvullende regels ziet hij niet veel. 'Het is een belangrijk principe dat je als verkoper kunt verkopen aan de hoogst biedende partij. Voordat je daar inbreuk op maakt, moet er echt een duidelijke aanleiding zijn' (Olsthoorn en Rooijers, 2015).

Het gemeentebestuur heeft onlangs gekozen voor de oprichting per 1 januari 2016 van een publiek-privaat 'super-vastgoedfonds', Fonds 1012 Inc, waarin stad, woningcorporatie Stadgenoot en vastgoedbelegger Syntrus

Achmea zullen participeren, elk voor 30%. De resterende 10% is gereserveerd voor particuliere investeerders en belanghebbenden uit de buurt. Woningcorporatie Stadgenoot heeft honderden panden in de portefeuille van het fonds ingebracht. Van der Laan wil dat het fonds delen van de eigen vastgoedportefeuille van de gemeente kan kopen. Dat past goed bij

Het schrikbeeld van rijke buitenlandse investeerders gaat voor Amsterdam niet op

de afspraak dat de stad de komende jaren voor € 250 mln (van in totaal € 1,9 mrd) aan eigen panden zal verkopen.

De gemeente wil met het Fonds voorkomen dat het historische stadshart van Amsterdam (postcode 1012) de Londense City achterna gaat. Belangrijk is verder dat er meer betaalbare huurwoningen ontstaan in het gebied, die bovendien verantwoord en duurzaam worden beheerd. Met het fonds gaat Amsterdam de strijd aan tegen een ontwikkeling waarbij er in de binnenstad nauwelijks mensen wonen en slechts miljardairs hun bezit inspecteren.

We zijn al met al getuige van een prachtig stukje 'framing'. *De Telegraaf* van 5 oktober meldt 'Amsterdam vecht tegen rijke patser'. De gemeente belooft eerst voor een kwart miljard aan eigen panden te zullen verkopen en vervolgens brengt men deze panden in een fonds onder, dat de rijke Chinezen, Russen en Arabieren op veilige afstand zou moeten houden. Hoe zo'n fonds, dat ten opzichte van de Amsterdamse binnenstad een zeer bescheiden omvang heeft, deze investeerders buiten de deur gaat houden, blijft geheel in het ongewisse. De bedoelingen van de gemeente zijn vast goed, de gevaren zijn vermoedelijk deels reëel, maar de uitwerking in concreet beleid is tamelijk potsierlijk.

In de jaren zestig tot negentig van de vorige eeuw maakten we ons zorgen over verpaupering van de stad. Stadsvernieuwing en stedelijke vernieuwing hadden een hoge beleidsprioriteit. Het is prettig dat er nu volop investeringen zijn in de stad door binnenlandse en buitenlandse investeerders. We mogen hierbij niet discrimineren. Wel dienen we aan elke vastgoedinvestering eisen te stellen via erfpachtvoorwaarden of op basis van de Wet kraken en leegstand.

Er is geen garantie dat de bloei van de stad eeuwig voortduurt. Na enige tijd kunnen negatieve agglomeratie-effecten (zoals congestie, lawaai en luchtvervuiling) de positieve agglomeratie-effecten (betere integratie van woningmarkten en arbeidsmarkten, betere ICT-bereikbaarheid, culturele activiteiten, face-to-face-contacten) overvleugelen. Zolang de stedelijke economie bloeit en zolang grote steden internationale ambities hebben, zouden in Amsterdam en andere ambitieuze Nederlandse steden zowel buitenlandse vastgoedbeleggers als statushouders die gevluucht zijn uit het Midden-Oosten, welkom moeten zijn.

Minder sociale huur, meer vraag

Blijkens het eerdergenoemde interview in *Het Financieel Dagblad* (Rolvink, Couzy & Woudt, 2015) staat Van der Laan een pragmatisch economisch beleid voor, waarbij Amsterdam samenwerkt in regionaal en Randstedelijk verband (Redactie FD, 2015). Duidelijk is dat Fonds 1012 Inc vooral spoken bestrijdt, maar dat er iets moet veranderen op de Amsterdamse woningmarkt is voor iedereen wel evident.

De populariteit van Amsterdam leidt ertoe dat over de hele linie de tekorten aan woonruimte toenemen. Een forse uitbreiding van de woningvoorraad in Amsterdam en de regio is nodig om deze tekorten enigszins in te dammen. De opwaartse druk op woningprijzen en huren zal voorlopig niet wijken. Zo werkt onder meer het beleid van 'kwantitatieve versoe-

pelings' van de Europese Centrale Bank en de daarmee samenhangende extreem lage rente deze druk extra in de hand.

De vraag naar koopwoningen en particuliere huurwoningen in Amsterdam zal naar verwachting toenemen, maar dat betekent niet dat men nu onbekommerd sociale huurwoningen kan transformeren tot dure koop- en huurwoningen. In de centrale delen van de

40% van de Nederlanders komt in aanmerking voor een sociale huurwoning

stad gaan de vastgoedprijzen fors stijgen als marktkrachten de ruimte krijgen. Daarmee zal de ruimtelijke segregatie tussen arm en rijk alleen maar toenemen.

Dit terwijl ruim 40% van de Nederlanders voor een sociale huurwoning in aanmerking komt. In steden is dit percentage vermoedelijk zelfs hoger, omdat starters op de stedelijke woningmarkt nog weinig financiële zekerheid kennen. Aangezien hun positie op de arbeidsmarkt vaak nog ongewis is, studieleningen nog niet zijn afgelost en ze vaak geen vaste partner hebben, zijn zij primair op een huurwoning aangewezen.

Gegeven het woonbeleid in Nederland is er voorlopig alle aanleiding om de marktkrachten op de woningmarkt ernstig te wantrouwen. Van een gelijk speelveld tussen woonsectoren is namelijk geen sprake. Sociale verhuurders (en hun huurders) betalen zich blauw aan de verhuurdersheffing. In het Woonakkoord is afgesproken dat corporaties een heffing over de waarde van de huurwoningen moeten betalen. Jaarlijks komt dit op het behoorlijk substantiële bedrag van € 1,4 mrd. Particulieren die woningen verhuren met gereguleerde huren moeten € 300 miljoen per jaar bijdragen. Een logische reactie is dan om

sociale huurwoningen aan beleggers te verkopen. Die maken een financiële klapper, terwijl de kwetsbare groep waar de sociale huur voor bedoeld is het nakijken heeft.

Verhuurders van woningen met een niet-gereguleerde huur hebben geen last van deze verhuurdersheffing en huiseigenaren profiteren nog steeds van een substantiële hypotheek-renteaftrek. Deze door het beleid verwrongen markt stimuleert de transformatie van huur- tot koopwoningen, ook al vragen bewoners om flexibiliteit op de stedelijke woningmarkt.

Het huidige beleidskader dringt een ontwikkeling op van sociale huur naar commerciële huur en koop, gaat uit van de fictie dat de Nederlandse sociale huursector te groot is en manipuleert zo de woningmarkt. Het markt-aandeel van corporaties is gedaald van 44% omstreeks 1990 tot ruim 30% nu. De doelgroep van het beleid omvat meer dan 40% van alle huishoudens en neemt toe, zelfs zonder dat de extreme groei van het aantal statushouders uit het Midden-Oosten is meegeteld.

Afschaffing van de verhuurdersheffing zou de beleidsruimte voor de gemeente en de investeringscapaciteit van woningcorporaties aanzienlijk vergroten. Ook het realiseren (en zo mogelijk overtreffen) van de taakstelling van het Energieakkoord, gericht op het terugdringen van fossiele energie, waaraan de regering zich heeft geëngageerd, is gebaat met het beëindigen van de verhuurdersheffing, waarvan de lasten zeer eenzijdig bij de woningcorporaties en de huurders van sociale huurwoningen liggen.

Dubbele opgave voor het gemeentebestuur

De vraag zal bij menigeen opkomen welke instrumenten het gemeentebestuur kan inzetten om Amsterdam als ongedeelde stad ook in de toekomst te profileren en te voorkomen dat binnen de ring betaalbare woningen systematisch verdwijnen.

De nieuwe Woningwet gaat ervan uit dat het gemeentebestuur een woonvisie opstelt

voor de komende vier à vijf jaar, eventueel met een doorkijk naar een langere termijn. Deze visie vormt het beleidskader voor een uitnodigend beleid ten opzichte van bonafide beleggers en ontwikkelaars, en voor prestatieafspraken die de gemeente maakt met de woningcorporaties en de huurdersorganisatie(s).

Als de gemeente dat uitdrukkelijk wil en als de financiële polsstok van de woningcorporaties toereikend is, zijn de corporaties gehouden om een van tevoren afgesproken aantal sociale huurwoningen te realiseren, waarvan een gedeelte onder de aftoppingsgrens van maximaal € 618 per maand verhuurd kan worden. Bovendien kunnen corporaties permanent of tijdelijk huurwoningen aan de voorraad toevoegen door hergebruik en herstructurering van leegstaande kantoren, andere bedrijfspanden en overheidsgebouwen.

De gemeente kan wel beperkingen opleggen aan verkoop van corporatiebezit: door bijvoorbeeld geen woningen te verkopen met een huur onder de aftoppingsgrens of woningen in bepaalde gebieden waar het wonen betaalbaar moet blijven. Boven de aftoppingsgrens en buiten die gebieden kunnen corporaties gerust woningen aan bewoners verkopen of de huren liberaliseren om daarmee middelen te genereren om meer woningen te bouwen en te renoveren, respectievelijk huurverhogingen te matigen.

Binnen de ring van Amsterdam kan het college zones aanwijzen waar huren en koopprijzen van vastgoed vrijelijk mogen stijgen en andere gebieden waar de gemeente een terughoudend huuraanpassingsbeleid toepast. Hierdoor blijven de huren voor starters, huishoudens en alleenstaanden met een bescheiden inkomen op langere termijn betaalbaar. Een effectieve en betrouwbare huurtoeslag is hierbij van cruciaal belang. Met bestemmingsplanvoorschriften en erfpachtvoorwaarden kan de gemeente dit juridisch inkaderen. De Wet kraken en leegstand brengt de gemeente al enige tijd in de positie om in overleg te treden met eigenaren van leegstaand vastgoed. Vaak is een afwaardering van het vastgoed nodig om een betaalbare woonfunctie mogelijk te maken.

Hoe dan ook dient het college van B&W alles op alles te zetten om een toereikend aanbod van betaalbare huurwoningen tot stand te brengen, met name voor starters en immigranten. Ja, er moet meer ruimte komen voor koop- en beleggerswoningen, maar niet ten koste van de sociale huursector. Per saldo zal het aanbod van woonruimte flink omhoog moeten om de stedelijke ambities te realiseren. Daaraan kunnen zowel corporaties als beleggers en ontwikkelaars een belangrijke bijdrage leveren, elk binnen door de gemeente bepaalde ruimtelijke condities. Gezien deze dubbele, min of meer gespleten opgave, is een coalitie SP-D66-VVD misschien zo gek nog niet.

Literatuur

- Ketelaar, T. (2015), 'Londen wordt langzaam uitgehold', in: *NRC Handelsblad*, 21 januari.
- Koops, R. (2015), 'Amsterdam vecht tegen rijke patser', in: *De Telegraaf*, 5 oktober.
- NN (2015), 'Groot aantal Chinese beleggers verlegt focus naar huizenmarkt', in: *Het Financieele Dagblad*, 7 juli.
- Olsthoorn, S. & Rooijers, E. (2015), 'Schrikbeeld van Londen en Parijs is nog ver weg voor Amsterdam', in: *Het Financieele Dagblad*, 31 augustus.
- Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (2015), *De stad: magneet, roltrap en spons. Bevolkingsontwikkelingen in stad en stadsgewest*, Den Haag (RLI).
- Redactie FD (2015), 'Een hoofdstad met daadkracht', in: *Het Financieele Dagblad*, 31 augustus.
- Rolvink Couzy, F. & Woudt, J. (2015), "'Opkopers uit China bedreigen Amsterdam'", Onbetaalbaar Londen angstbeeld voor burgemeester Van der Laan', in: *FD Weekend*, 29 augustus.
- Schiffers, M. (2015), 'Gekte op de Londense huizenmarkt', in: *Het Financieele Dagblad*, 11 augustus.
- Vlasblom, D. (2015), 'Arm en rijk, samen apart', in: *NRC Weekend*, 5 september.

Het werk van de robots redden

De belangrijkste les uit honderd jaar robotisering van de arbeidsmarkt is dat de organisatie van goed werk wel gestuurd kan worden maar zeker niet vanzelf gaat. Sociale dialoog, participatief leiderschap en een stimulerende overheid redden het werk van de robots.

FRANK POT

Emeritus hoogleraar Sociale Innovatie en Chair Advisory Board bij European Workplace Innovation Network (EUWIN)

Het is gebruikelijk om in discussies over technologie en arbeidsmarkt naar de toekomst te kijken, soms zelfs naar de verre toekomst. Voordat we dat doen, is het echter waardevol de lezer meer dan honderd jaar terug in de tijd te nemen.¹ Om precies te zijn naar 1911. In dat jaar promoveerde de Delftse ingenieur Theo van der Waerden.² In zijn proefschrift, *Geschooldheid en techniek: onderzoek naar den invloed van arbeidssplitsing en machinerie op de mate van vereischte oefening en bekwaamheid der arbeiders*, besprak Van der Waerden precies de onderwerpen die nu het debat beheersen: technologie en arbeidsmarkt.

De schaduwkanten van het taylorisme

Aanleiding was de invoering van het taylorstelsel, waarbij elke arbeider zijn eigen deeltaak, die hij eindeloos moest herhalen, had. Op basis van zijn onderzoek over deze 'rationalisatie' concludeerde Van der Waerden dat de arbeidssplitsing leidde tot uitholling van het vakmanschap. Hij noemde dat 'ontscholing'. Arbeiders raakten hierdoor eveneens vervreemd van hun arbeid, van zichzelf en van hun medemens. Daarnaast leidde het

machinetempo als gevolg van mechanisering en de prestatiebeloning tot 'uitmergeling' van de arbeiders. Ten slotte vond Van der Waerden het stelsel gevaarlijk voor vakbonden omdat men de arbeiders tegen elkaar uitspeelde en daarmee hun solidariteit doorbrak.³

Theo van der Waerden bleef als Kamerlid voor de SDAP tussen 1918 en 1940 gedurende het gehele interbellum een belangrijke stem. Een van zijn belangrijkste opposenten was de eerste Nederlandse hoogleraar bedrijfskunde, J.G.Ch. Volmer. Die betoogde in 1916 voor de algemene vergadering van de Maatschappij van Nijverheid dat het taylorstelsel noodzakelijk was 'voor de werkelijkheid van morgen' om de bloei van de industrie na de oorlog te verzekeren, vooral ook vanwege de te verwachten concurrentie met Duitsland.

Van der Waerden was niet principieel tegen de nieuwe wijze van organiseren en de nieuwe technologie. De technische vooruitgang zou tot hogere productiviteit, meer welvaart en tot oplossingen van problemen met gezondheid en arbeidsomstandigheden kunnen leiden, dacht hij. Hij verwelkomde de technische vooruitgang daarom, maar onderkende tegelijkertijd de dilemma's die ermee samenhin-

gen. Van der Waerden stond daarin niet alleen, de vakbeweging dacht er net zo over.

Ze wilden dan ook vooral de negatieve effecten verminderen. Het pleidooi van Van der Waerden en de vakbeweging was om in de fabrieken en werkplaatsen vertrouwenspersonen aan te stellen die 'meespreken in alle loon- en arbeidsverhoudingen, bij de bepaling van het arbeidstempo, de afmattingsgrens, de arbeidsduur en de hoogte van de tarieven'. Deze vertrouwensmannen zouden zich niet met de technische en commerciële leiding moeten bemoeien.

Robotisering is niet nieuw: ook honderd jaar geleden maakte men zich zorgen over de machines

Het Nederlands Verbond van Vakverenigingen (NVV) concludeerde daarnaast in 1929: 'De directe werking van rationalisatie is bijna altijd de uitschakeling van arbeidskrachten. Vaak scheidt zij echter op den duur weer werkgelegenheid.' Het NVV pleitte daarom voor 'planmatige overbrenging van door rationalisatie vrijgekomen arbeiders naar andere bedrijfstakken en in de overgangstijd behoorlijke ondersteuning door werkloosheidsverzekering'.¹⁴

Veel van deze overwegingen kregen een plek in de collectieve arbeidsovereenkomsten. Er kwam bovendien wetgeving op het gebied van werktijden (acht uren per dag en 48-urige werkweek), meer sociale zekerheid (de Arbeidswet uit 1919) en meer regels om de veiligheid op de werkvloer te garanderen (de Veiligheidswet uit 1934).

Terugkijkend zijn de omstandigheden ingrijpend gewijzigd, maar bleven de dilemma's hetzelfde: werkgelegenheid op de korte tegenover de lange termijn; productiviteit en de kwaliteit van de arbeid; en vakmanschap en welvaart.

Automatisering in de jaren zestig en zeventig

In de jaren zestig waren er initiatieven om extreme arbeidsdeling (kortcyclisch werk en 'taakverarming') terug te dringen. Daarbij hielp het dat de 'human relations'-benadering in Nederland voet aan de grond had gekregen. De commissie-Opvoering Productiviteit van de SER startte een groot programma om werkstructurering en werkoverleg te bevorderen. In onderling werkoverleg zou men op afdelingsniveau moeten bespreken hoe technische processen en de organisatie konden worden verbeterd. Werkstructurering kende de vormen taakroulatie, taakverruiming (meer taken op hetzelfde niveau) en taakverrijking (toevoeging van moeilijker taken). De vakbonden begonnen met het zogenaamde 'bedrijvenwerk' of 'vakbondswerk in het bedrijf', waarmee men meer hoopte te bereiken dan met de cao-onderhandelingen of met de formele en toen nog beperkte medezeggenschap van de ondernemingsraad alleen.

In de jaren zeventig lag het initiatief aanvankelijk bij de vakbeweging, die de strijd voor betere arbeidsvoorwaarden onderdeel maakte van de strijd voor een betere kwaliteit van de arbeid op het gebied van arbeidsvoorwaarden, inhoud, werkverhoudingen en omstandigheden. Dat veel managers verantwoordelijkheden lager in de organisatie legden was niet genoeg. De bevoegdheden die nodig waren om die nieuwe verantwoordelijkheden waar te maken bleven namelijk vaak achterwege. 'Geen kilo verantwoordelijkheid voor een ons medezeggenschap,' sprak een bekende vakbondsleider ooit. Met een wetswijziging werd de ondernemingsraad in 1979 een zelfstandig orgaan binnen de onderneming met meer bevoegdheden via het informatie-, advies-, instemmings- en initiatiefrecht. Ondernemingen besteedden dus meer aandacht aan 'sociaal beleid'.

Het debat rond nieuwe technologie ging in die late jaren zestig vooral over de automatisering. Die zou, zo was de verwachting,

nog voor het einde van de eeuw leiden tot een driedaagse werkweek en misschien wel een basisinkomen. Sommigen verwachtten een verdergaande 'dekwalificatie van de arbeid', anderen daarentegen juist een afname van de 'vervreemding'. Dat paste allebei in de toenmalige polarisatiethese waarin een gering aantal functies, de 'winnaars', meer inhoud krijgen (regradatie), terwijl een groot aantal banen, de 'verliezers', juist minder betekenisvol worden (degradatie).

Verder kreeg de discrepantie tussen de voortgeschreden arbeidsdeling enerzijds, en de hogere opleiding en toegenomen mondigheid van werknemers anderzijds, in de Economische Structuurnota uit 1976 aandacht.⁵ De

De middenlaag verdwijnt, terwijl de lagere en hogere functieniveaus toenemen

opstellers van de nota verwachtten dat door de technologische ontwikkeling de vraag naar arbeid van (semi-)hoger en middelbaar niveau toe zou nemen en dat die naar lagere en ongeschoolde arbeid terug zou lopen. Verbetering van arbeidsplaatsen, al dan niet met subsidie, achtte men daarom voldoende. Die verwachting kwam overigens niet uit. Later onderzoek naar de 'kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid' tussen 1960 en 1977 bevestigde dat er in Nederland polarisatie was met per saldo degradatie in plaats van regradatie.⁶

Eveneens interessant is de conclusie van veel wetenschappers uit die tijd dat er geen rechtstreeks verband is tussen technologische ontwikkeling en organisatie van de arbeid. Zowel keuzes over productietechniek als die over de organisatie van arbeid worden bepaald door economische rationaliteit. Technologisch determinisme werd vervangen door economisch determinisme. Wanneer een

bedrijf in een stabiele markt zijn producten kwijt kan, is een 'mechanisch regime' (bureaucratisch, rechten en plichten) zo gek nog niet, maar als de markt in beweging is en er productdifferentiatie en innovatie nodig is, dan is een 'organisch regime' (interactie, betrokkenheid) doeltreffender.⁷

Micro-elektronica en robots in de jaren tachtig en negentig

Begin jaren tachtig kreeg de automatisering een impuls door de toepassing van micro-elektronica en informatietechnologie. Robots en geautomatiseerde administratieve processen deden hun intrede in de serieproductie. Automatisering werd flexibel programmeerbaar. In de procesindustrie (chemie, voeding) verving men analoge besturingssystemen door digitale.

De 'chiptechnologie' zou de arbeidsmarkt verstoren, vreesde men, doordat veel mensen die ingewikkelde ontwikkelingen niet konden bijbenen.⁸ Cognitieve arbeid dreigde nu ook te worden opgedeeld en geautomatiseerd. Ging het rond de eeuwwisseling nog om de 'ontscholing' van de vakman, nu was het de 'ontscholing' van de kenniswerker: het tijdperk van het digitaal taylorisme was aangebroken.

De regering wilde daarom onder meer de 'deklassering van functies' zo goed mogelijk opvangen. Daarvoor riep ze de Subsidieregeling Arbeidsplaatsenverbetering en een meer specifieke Regeling Functieverbetering in het leven.⁹

Het advies van de commissie-Rathenau, die hiervan de maatschappelijke gevolgen onderzocht, om de bevolking mee te laten praten en denken over onderwerpen als automatisering is nog steeds actueel. Verder werd het onderzoek naar de kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid voortgezet en uitgebreid met onderzoeksprojecten op het gebied van 'arbeid in de informatiemaatschappij'.¹⁰

De discussie 'technologie en arbeidsmarkt' ging nog steeds over 'de kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid'. Later onder-

zoek naar de periode 1977-1985 liet zien dat er sprake was van een globale regradatie.¹¹ Duitse onderzoekers vroegen zich zelfs af of 'het einde van de arbeidsdeling' in zicht was.¹²

Het zou niet zozeer de technologie zelf zijn die bepalend is voor deze regradatie als wel het feit dat die nieuw is, waardoor werknemers onder meer nieuwe dingen moeten kunnen leren en kinderziektes oplossen. Min of meer uitontwikkelde technologieën zoals de niet-programmeerbare automatisering in de jaren zeventig zorgen juist eerder tot standaardisering van werk en degradatie.¹³

Onderzoek rond 1990 liet evenwel zien dat robotisering zowel tot taaksplitsing als tot taakintegratie leidt.¹⁴ Dat technologische innovatie naast het doen verdwijnen van arbeidsplaatsen ook nu weer nieuwe werkgelegenheid zou scheppen werd begin jaren tachtig betwijfeld. Later onderzoek liet echter zien dat de werkgelegenheid in die periode toch groeide, al is de rol van technologie daarin moeilijk aan te geven.

Ook in de jaren negentig is er over het algemeen sprake van regradatie, met uitzondering van de periode 1992-94 waarin de economische groei stagneerde.¹⁵ Over de hele periode van begin jaren zestig tot de eeuwwisseling kan worden gezegd dat het aandeel van de hogere functieniveaus is toegenomen ten koste van de middenlaag, en is het aandeel van de lagere niveaus nauwelijks kleiner geworden. Evengoed had men in de jaren negentig weer te kampen met 'overscholing' doordat het gemiddelde opleidingsniveau sneller steeg dan het aanbod van hogere functies.

Interessant is verder dat het economisch determinisme genuanceerd moest worden. De manier waarop werk georganiseerd wordt, blijkt minder afhankelijk te zijn van economische factoren en meer van de gekozen managementstijl. Recent is dat nog weer onderbouwd met onderzoek van Bloom en Van Reenen.¹⁶ De leiding kan kiezen voor 'command and control', maar ook voor 'participation and trust' en die keuze is niet in de eerste plaats economisch bepaald.

Managementstijlen die economisch niet optimaal zijn, leiden vaak een taai bestaan. In de organisatiewetenschappen leidde dit tot het gebruik van het begrip 'organisational choice'. In Nederland publiceerde Ulbo de Sitter in 1981 zijn in opdracht van de WRR gedane studie *Naar nieuwe fabrieken en kantoren*, waarin hij zijn sociotechnische ontwerptheorie uiteenzette die tegelijkertijd en integraal betere organisatieprestaties, een betere arbeidskwaliteit en betere arbeidsverhoudingen mogelijk maakt.¹⁷

Een beroemde uitspraak van De Sitter, naar aanleiding van het mislukken van veel automatiseringsprojecten, is: 'Eerst organiseren, dan automatiseren'. Om daaraan toe te voegen dat het 'niet de problemen [zijn] die stress veroorzaken, maar de belemmeringen om ze op te lossen'. Onvoldoende autonomie binnen de functie en onvoldoende werkoverleg dus. Van 1986 tot 1995 begon de overheid het onderzoeksstimuleringsprogramma *Technologie, Arbeid en Organisatie (TAO)* dat theoretisch op de sociotechniek was gebaseerd.

Variaties op de sociotechnische ontwerptheorie zijn onder meer terug te vinden in de uitwerking eind jaren tachtig van artikel 3, 'Welzijn bij de Arbeid', in de toenmalige *Arbeidsomstandighedenwet*. De uitwerking van dat artikel in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken ging onder andere over goede ergonomische omstandigheden, het terugdringen van kortcyclisch werk, taakverrijking (makkelijke én moeilijke taken), taakautonomie en informatieterugkoppeling.¹⁸

Technologische en sociale innovatie in het nieuwe millennium

Na de eeuwwisseling raakte het gebruik van het begrip 'slimmer werken' in zwang: het slim verbinden van technologie, organisatie en personeel, oftewel het TOP-model. Daarnaast vonden werkgevers- en werknemersorganisaties elkaar in het Platform *Slimmer Werken* (2004), later in het Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie (2006-2012), waaraan

ook kennisinstellingen deelnamen en dat voor een deel projectmatige steun kreeg van de overheid.¹⁹ De overheid had enkele stimuleringsregelingen, zoals 'Leren Excelleren' en 'Sociale Innovatie'.

Als aanvulling op de eenzijdige aandacht voor technologische ontwikkeling was deze sociale innovatie broodnodig: 'Samenvattend kan worden gezegd dat het begrip sociale innovatie betrekking heeft op het participatief en in onderlinge samenhang vernieuwen van arbeid, organisatie en personeelsbeleid om het functioneren van mensen te verbeteren teneinde zowel de organisatieprestaties, de kwaliteit van de arbeid als de arbeidsrelaties op een hoger niveau te brengen. Dit zal uiteraard bijna altijd ook in samenhang met technologische innovatie gebeuren.'²⁰ Die organisatieprestaties zijn vooral de arbeidsproductiviteit en het innovatief vermogen van de organisatie.

Daarnaast zetten de vakbonden in op 'gevoel goed werk' om degradatie, werkonzekerheid, slechte beloning en slechte arbeidsomstandigheden in het onderste segment van de arbeidsmarkt tegen te gaan en de vorming van een 'precariaat' te voorkomen.²¹

Over hoe de kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid zich de afgelopen vijftien jaar heeft ontwikkeld verschenen in 2015 twee publicaties. Zowel het CPB-rapport *Baanpolarisatie in Nederland*²² als het onderzoek van het Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA)²³ signaleert polarisatie. Het hogere en het lagere segment groeien, het middensegment slinkt.

Het CPB ziet een verband met de opkomst van de ICT. Het ROA is daar wat voorzichtiger in en beperkt zich tot de conclusie dat banen in het hogere segment met veel computergebruik zijn toegenomen. Overigens blijkt uit een Europese werknemersenquête dat — anders dan vaak gedacht — functies van hogeropgeleiden vaker onderhevig zijn aan technologische veranderingen dan functies van lageropgeleiden.²⁴ Zowel CPB als ROA wijst op de grotere beloningsverschillen.

Inmiddels hebben we het parlementair onderzoek ICT-projecten bij de overheid gehad. Bij het bedrijfsleven komen natuurlijk ook mislukkingen voor, maar die komen niet altijd naar buiten. Zulke projecten mislukken waarschijnlijk vooral doordat men niet volgens het advies van De Sitter te werk gaat: automatiseren en digitaliseren voordat de organisatie geoptimaliseerd is. Daarnaast lijken de gebruikers niet of onvoldoende bij het ontwerp betrokken te worden.

Deze manier van werken zorgt voor minder efficiency en gaat eveneens ten koste van de geleverde kwaliteit. Steeds vaker komt bijvoorbeeld aan de orde dat baliemedewerkers hun klanten niet op maat kunnen bedienen door de rigide software, die weinig ruimte voor autonomie en creativiteit laat. Mede om werknemers hierover te laten meepraten is het belangrijk dat leerlingen in het middelbaar onderwijs al leren programmeren.

Lessen voor nu

Inmiddels zijn we ten opzichte van de vorige technologische golf weer dertig jaar verder. Relatief nieuwe dilemma's zijn die van 'operational excellence' tegenover innovatie; kortetermijnbonussen en langetermijnstrategie; en gedigitaliseerde standaardisatie versus maatwerk. Ook de omstandigheden zijn veranderd. Micro-elektronica en informatietechnologie zijn nu gekoppeld aan communicatietechnologie en de miniaturisering maakt steeds krachtiger computers mogelijk. We spreken over 'intelligente machines' en 'het internet der dingen'. De economie is veel mondialer geworden. De beroepsbevolking veroudert en zal krimpen tenzij de immigratie toeneemt.

Mogen we van deze nieuwe technologie opnieuw per saldo een regradatie van de functiestructuur verwachten? En wanneer die over tien tot vijftien jaar is neergedaald, opnieuw per saldo een degradatie? Zal er naast verlies van werkgelegenheid weer nieuwe werkgelegenheid ontstaan? Wie zijn de winnaars en

wie de verliezers? Wie kan wat doen om op nieuwe ontwikkelingen te anticiperen?

De omstandigheden zijn veranderd, maar de dilemma's en de hoofdlijnen in de discussies niet. We hebben daarvan kunnen leren dat 'winnaars en verliezers' niet zozeer het gevolg zijn van technologische ontwikkelingen, maar van hoe belanghebbenden arbeid en arbeidsmarkt organiseren. Laten we dan ook niet proberen het wiel opnieuw uit te vinden, maar de bekende oplossingen aan de nieuwe omstandigheden aanpassen.

Die bekende oplossingen uit de drie besproken periodes zijn op hoofdlijnen: een sterke sociale dialoog op nationaal en sector-niveau; participatief leiderschap in organisaties en een hoge kwaliteit van de arbeid; en een stimulerende en faciliterende overheid.

De 'organisational choice' is nog steeds de dominante opvatting in de wetenschap. Creativiteit en organisatorisch herontwerp zijn cruciaal voor investeringen in digitale technologieën. In plaats van simpelweg bestaande taken te automatiseren vereist 'organizational co-invention' in deze 'second machine age' volgens Erik Brynjolfsson en Andrew McAfee van het MIT meer creativiteit van ondernemers, managers en werknemers. Dat kost tijd, 'but once the changes are in place, they generate the lion's share of productivity improvements'.²⁵

Met alle nadruk op productiviteit en innovatief vermogen lijkt de kwaliteit van arbeid nogal eens veronachtzaamd te worden. Dat maakt werknemers soms wantrouwend: is 'slimmer werken' of 'sociale innovatie' de nieuwste managementtruc om vooral harder te werken? Tegen zo'n uitkomst biedt participatie van werknemers, hun bazen en hun vertegenwoordigers de beste garantie.²⁶

Bij projecten die tot betere prestaties en hogere kwaliteit van de arbeid leiden, blijken de werknemers vanaf het begin te zijn betrokken. Bij projecten die op beide dimensies geen beter resultaat opleveren is daarentegen voor een top-down benadering gekozen.²⁷ Met zo'n aanpak wordt voorkomen dat robotisering en

digitalisering bijdragen aan degradatie in het onderste segment van de arbeidsmarkt, aan het veronachtzamen van het criterium 'goed werk' en het ontstaan van een 'precariaat'.

Veel beleidsadviezen richten zich op aanpassingen in het onderwijs en het 'leven lang leren' tijdens de loopbaan. Op zich is dat nodig, maar het gegeven dat mensen vooral leren in hun werksituatie raakt door die een-

In andere landen zijn ze veel verder met sociale innovatie

zijdige focus buiten beeld. Hierdoor blijft de vraag onbeantwoord hoe arbeidsorganisatie, technische processen en arbeidsverhoudingen het beste vorm kunnen krijgen om de ontwikkeling van werknemers te stimuleren.

In Duitsland probeert men onder meer in het stimuleringsprogramma 'Förderprogramm Arbeiten, Lernen, Kompetenzen entwickeln – Innovationsfähigkeit in einer modernen Arbeitswelt' precies hierop een antwoord te vinden.²⁸ Taakverrijking, functieverbetering en regradatie zijn daarbij uitgangspunten. Eigenlijk verschilt dat maar weinig met de discussies over arbeidsplitsing en vakmanschap van Van der Waerden een eeuw geleden, van de projecten werkstructurering en werkoverleg uit de jaren zestig, en de Regeling Functieverbetering en artikel 3 van de Arbwet van twintig jaar later.

Het is overigens niet voldoende om het slechts te hebben over de methoden om digitale, communicatieve en verander- of aanpassingsvaardigheden te verbeteren. De inzet van die vaardigheden kan dan nog steeds beperkt blijven tot kostenbesparing, meer efficiency en het ontwikkelen van producten en diensten waarmee het meeste geld is te verdienen. Om dit te voorkomen moeten leerlingen en werknemers ook leren nadenken en discussiëren over wat van waarde is. Alleen zo kan in-

novatief gedrag in de werksituatie ook maatschappelijk gezien zijn vruchten afwerpen.

Hoewel economen het aanvankelijk voldoende vonden als bedrijven investeerden in technologie en Research and Development (R&D), raken ook zij net als sociale partners, wetenschappers en bedrijfskundigen doordrongen van het belang van sociale innovatie. Om groei te realiseren zijn immateriële activa minstens zo belangrijk.²⁹

Nog niet zo heel lang geleden beschouwden economen deze investeringen als 'intermediaire goederen' en waren ze niet nodig in hun analyses. Met nieuw onderzoek toont

Nederland zou autonomie, werkoverleg, competentieontwikkeling en medezeggenschap op het werk moeten stimuleren

het CBS aan dat de commerciële sector in Nederland inmiddels net zoveel investeert in immateriële activa (ICT, R&D, patenten, licenties en economische competenties) als in materiële activa (machines, robotisering en bedrijfshallen).³⁰ Met name de economische competenties zijn interessant: merkwaarde, bedrijfsspecifiek menselijk kapitaal, netwerken van mensen en instellingen, organisatorische knowhow, en aspecten van reclame en marketing.³¹ Zonder 'innovative workplaces' lukt het niet om die competenties tot volle wasdom te brengen.³²

Arbeidsorganisaties en sociale partners zijn als eersten aan zet. Zij moeten ervoor zorgen dat de autonomie in functies gewaarborgd is, dat de arbeidsverhoudingen goed

werkoverleg niet in de weg staan, dat het personeelsbeleid competentieontwikkeling bevordert en dat de medezeggenschap ook over strategische vraagstukken gaat. Organisaties die dat het beste voor elkaar krijgen, kunnen elke ontwikkeling en verrassing aan.

Ondanks de evidente voordelen om in mensen te investeren, slimmer te werken en aan sociale innovatie te doen³³, gebeurt dat niet vanzelf op grote schaal. Illustratief is bijvoorbeeld het initiatief 'Smart Industry' uit november 2014, dat met steun van minister Kamp van Economische Zaken tot stand kwam. Aandacht was er eigenlijk alleen voor technologie en onderwijs. Pas na druk vanuit de wetenschap en de vakbeweging werd 'sociale innovatie' in de Actieagenda opgenomen en mocht minister Asscher in september 2015 het 'fieldlab sociale innovatie' lanceren.

Aangezien het niet vanzelf gaat, blijven stimuleringsprogramma's van de overheid noodzakelijk om sociale innovatie te bevorderen. In Finland, Duitsland en Vlaanderen heeft men dat het beste begrepen. Die overheden stimuleren innovatie waarvan autonomie, werkoverleg, competentieontwikkeling en medezeggenschap onderdeel zijn. Bovendien creëren ze samen met sociale partners een klimaat waarin het normaal is om aan sociale innovatie te doen en waar juist de organisaties die niets doen iets uit te leggen hebben.

Stimuleren gebeurt door gewenste ontwikkelingen te ondersteunen: kennisverspreiding via manifestaties en leergangen; stimuleringsregelingen voor het mkb; experimenten waar wetgeving omtrent ondernemingsraden ruimer geïnterpreteerd wordt; en onderzoek naar de oorzaken van het succes of mislukken van projecten waarin technologische en sociale innovatie geïntegreerd zijn. Het zou goed zijn als we in Nederland dit internationale voorbeeld volgen, op die manier hebben ook de werkenden van 2050 kans op goed werk.

Noten

- 1 Dit artikel is gebaseerd op het position paper dat ik schreef voor het rondetafelgesprek over 'Technologie en Arbeidsmarkt' van de Tweede Kamer op 7 september 2015.
- 2 Zie www.parlement.com/id/vg09llcpf8xk/th_theo_van_der_waerden
- 3 Bloemen, E. & Ruys, M. (1983), 'Intensivering van de arbeid en Taylor-receptie in Nederland 1890-1920', in: *Te Elfdere Ure 33 Anex*, pp. 39-70.
- 4 Laurier, J. & Pot, F. (1983), 'Sociaal-demokratiese arbeidersbeweging en wetenschappelijke bedrijfsvoering 1920-1940', in: *Te Elfdere Ure 33 Annex*, pp. 71-154.
- 5 Nota Selectieve Groei (1976)
- 6 Huijgen, F., Riesenwijk, B.J.P. & Conen, G.J.M. (1983), *De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland: Bevolking in loondienst en functieniveaustructuur in de periode 1960-1977*, Den Haag: Staatsuitgeverij.
- 7 Burns, T.E. & Stalker, G.M. (1961), *The management of innovation*, Londen: Tavistock Publications.
- 8 Huppel, T. (1980), *Maatschappelijke gevolgen van de 'chip'-technologie: een aanzet tot 'technology-assessment', toespits op de sociaal-economische beleidsproblematiek*, Leiden: Stenfert Kroese.
- 9 Pot, F. (1982), 'Overheid en kwaliteit van de arbeid', in: Vreeman, R. (red.), *De kwaliteit van de arbeid in de Nederlandse industrie*, Nijmegen: SUN, pp. 71-95.
- 10 Dhondt, S. & Kraan, K. (2001), *Arbeid in de informatiemaatschappij*, Utrecht: Lemma.
- 11 Batenburg, R., Asselberghs, K. & Huijgen, F. (2003), *De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid, deel V. Trends in beroepsniveau en overscholing in de periode 1987-2000*, Tilburg: OSA.
- 12 Pot, F. (1985), 'Het einde van de arbeidsdeling? Kern en Schumann over technologie en rationalisatie in de jaren tachtig en negentig', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 1(2), pp. 79-91.
- 13 Besselaar, P. van den (1993), 'Leidt automatisering tot beter werk?', in: *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 16 (3), 100-106.
- 14 Benders, J. (1993), *Jobs around automated machines*, Helmond: Wibro Dissertatiedrukkerij.
- 15 Batenburg, R. et al. (2003), *De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid*.
- 16 Bloom, N. & Van Reenen, J. (2010), 'Why Do Management Practices Differ across Firms and Countries?', in: *Journal of Economic Perspectives*, 24 (1), pp. 203-224.
- 17 De Sitter, L.U. (1981), *Op weg naar nieuwe fabrieken en kantoren*, Deventer: Kluwer.
- 18 Pot, F., Christis, J. & Fruytier, B. (1989), *Functieverbetering en organisatie van de arbeid. Welzijn bij de arbeid (WEBA) gelet op de stand van de arbeids- en bedrijfskunde*, Den Haag: Directoraat-Generaal van de Arbeid.
- 19 Xavier, M. & Pot, F.D. (2012), *Doorgeven = aanpakken: Tussenstand van 10 jaar sociale innovatie*, Rotterdam: Nederlands Centrum voor Sociale Innovatie, www.kennisbanksocialeinnovatie.nl/nl/kennis/kennisbank/doorgeven-is-aanpakken-tussenstand-van-10-jaar-sociale-innovatie/979/.
- 20 Pot, F.D. (2012), 'Sociale innovatie: historie en toekomstperspectief', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken* 28 (1), 6-21, www.kennisbanksocialeinnovatie.nl/nl/kennis/kennisbank/sociale-innovatie-historie-en-toekomstperspectief/1000?q=pot%20sociale%20innovatie&p=5
- 21 Het precariaat kan als volgt worden omschreven: een groeiende groep mensen die een onzeker bestaan leiden en die kortdurende banen, lage inkomens, weinig sociale zekerheid en geen politieke stem hebben.
- 22 Berge, W. van den & Weel, B. ter (2015), *Baanpolarisatie in Nederland*, CPB Policy Brief 2015/13. Den Haag: CPB.
- 23 Bijlsma, I., Dijkman, S. & Fouarge, D. (2015), 'Winnaars en verliezers op de arbeidsmarkt 1996-2012', in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, (31) 2, pp. 106-123.
- 24 Smulders, P.G.W. (2015), 'Technologische innovatie naar beroep en werkplek', in: *ESB* 100 (4708), 23 april.
- 25 Brynjolfsson, E. & McAfee, A. (2014), *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, W.W. Norton, New York/Londen.
- 26 Pot, F., Peltzer, F. en Xavier, M. (2012), 'Sociale innovatie door werknemersparticipatie', in: Halem, A. van (red.), *Sociale innovatie in de praktijk, een tussenbalans*, Alphen aan den Rijn: Kluwer/Vakmedianet, pp. 11-26.
- 27 Ramstad, E. (2009), 'Promoting performance and the quality of working life simultaneously', in: *Internal Journal of Productivity and Performance Management*, 58 (5), pp. 423-436.
- 28 Förderprogramm Arbeiten, Lernen, Kompetenzen entwickeln – Innovationsfähigkeit in einer modernen Arbeitswelt, www.bmbf.de/de/7771.php. Andere projecten zijn te vinden op: projekte.fir.de/elias/sites/projekte.fir.de/elias/files/mtm-schriften-ie-ausgabe-1-lernforderlichkeit-it_20140625.pdf en www.bildungsspiegel.de/bildungsnews/verschiedenes/2605-gute-arbeit-im-digitalen-zeitalter.html.
- 29 Corrado, C., Hulten, C. & Si-

- chel, D. (2009), 'Intangible Capital and U.S. Economic Growth', in: *Review of Income and Wealth*, 55, pp. 658-660.
- 30 CBS (2010), *The Dutch Growth Accounts 2009*, Den Haag: CBS.
- 31 OESO (2012), *New Sources of Growth, Knowledge-Based Capital Driving Investment and Productivity in the 21st Century*, Parijs: OESO.
- 32 OESO (2010), *Innovative workplaces. Making better use of skills within organisations*, Parijs: OESO.
- 33 Pot, F. (2015), 'Slimmer werken in de industrie', in: *Holland Management Review* 32, juni 2015, pp. 21-26 en www.kennisbanksocialeinnovatie.nl/nl/kennis/kennisbank/slimmer-werken-in-de-industrie/1285.

Participatiesamenleving: weinig zeggenschap voor burgers

De belofte van de decentralisatie van de zorg was ‘minder geld maar meer inspraak’. Burgers zouden meer regie over hun eigen leven krijgen. Helaas valt die zeggenschap tot nu toe behoorlijk tegen.

MEIKE BOKHORST

Senior wetenschappelijk medewerker van de WRR

De participatiesamenleving gaat uit van het idee dat mensen zoveel mogelijk zaken zelf kunnen en willen regelen.¹ Het kabinetsbeleid is erop gericht om deze ontwikkeling te ondersteunen, maar ook om de overheidsfinanciën in balans te krijgen. Zo moeten decentralisaties de zorg dichterbij mensen brengen en efficiënter maken.

Dat de rijksoverheid verantwoordelijkheden overdraagt en bezuinigingen doorvoert, is duidelijk zichtbaar voor burgers, maar hebben zorgafnemers en zorgverleners ook meer zeggenschap gekregen over wonen, zorg en welzijn? Gemeenten doen er alles aan om deze gigantische klus zo snel en soepel mogelijk te laten verlopen. Maar echt de ruimte nemen om gelijktijdig te werken aan ‘ontschotting’ van de zorg en een nieuw machtsevenwicht tussen gemeenten, professionele instellingen en burgers blijkt een ander verhaal. Er is haast bij en het budget is krap (Witteveen 2014: 413). Bestuurders en ambtenaren zijn daarom geneigd om decentralisaties beleidsneutraal door te voeren en taken uit te (laten) voeren

op de vertrouwde wijze met de vertrouwde instellingen.

Toch is dat een gemiste kans. Iedereen heeft het immers over ‘eigen kracht’ en ‘zelfredzaamheid’, maar de macht ligt allerm minst bij de burgers. Waar blijft de beloofde ruimte voor zeggenschap van burgers bij decentralisaties?

Steeds meer groepen burgers wachten die toegezegde zeggenschap niet af, maar creëren met elkaar hun eigen woon-, welzijns- en zorgvoorzieningen. Door de transitie in de langdurige zorg steeg het aantal zorgcoöperaties vorig jaar van 100 naar 130.² Er zijn verschillende verschijningsvormen, maar ruim de helft van die initiatieven zijn daadwerkelijk (coöperatieve) verenigingen in juridische zin. Daarin hebben de leden formele zeggenschap over het bestuur via de algemene ledenvergadering of ledenraad (WRR 2014a: 67). In een coöperatie kunnen burgers als lid zeggenschap uitoefenen over de zorg, als vrijwilliger participeren in de zorg en als dienstafnemer zorg afnemen. Vanuit gedeeld eigenbelang ondernemen ze gezamenlijk sociale activiteiten.

Bestuurders en politici prijzen burgercoöperaties veelvuldig als bron van innovatie, inspiratie en navolging. In haar verkiezingsprogramma (PvdA 2012: 48) staat dat de PvdA wil dat mensen zelf meer te zeggen krijgen over de zorg: 'Burgers en professionals krijgen ruimte om zelf oplossingen te bedenken. Medezeggenschap voor cliënten en patiënten wordt versterkt.'

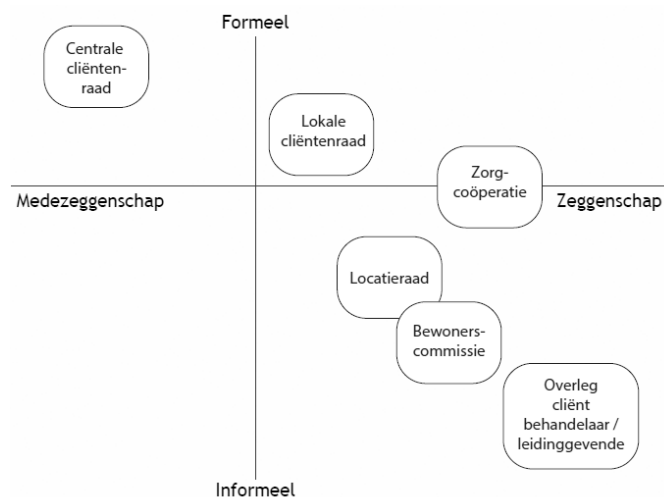
Met een amendement van GroenLinks en PvdA kwam er bijvoorbeeld een 'right to challenge' in de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO), waardoor burgerinitiatieven de gemeenten kunnen uitdagen om een deel van de zorgtaken uit te voeren in plaats van of in samenwerking met zorginstellingen. En op de ministeries van VWS en SZW werken ambtenaren al jaren aan wetsvoorstellen om cliëntenrechten en medezeggenschap van familie en werknemers binnen zorginstellingen te versterken. Maar is dit het type maatregelen dat het verschil gaat maken op gebied van zeggenschap van zorgafnemers en zorgverleners?

Politieke opgave

De wettelijke maatregelen bieden beperkte mogelijkheden in zorgsystemen om te participeren, maar ze zorgen er nog onvoldoende voor dat de systemen zich meer gaan aanpassen aan de leefwereld van mensen. Burgerinitiatieven zoals zorgcoöperaties zijn niet onverdeeld positief over hun rol als gespreks- en samenwerkingspartners voor gemeenten bij de uitvoering van WMO-taken. Ze willen best samenwerken, maar niet verworden tot paradedepaard of werkpaard van de participatiesamenleving (Bokhorst 2015: 37). De zorgcoöperaties Hoogeloon en Laarbeek, die beiden mee hebben gedaan met aanbestedingstrajecten voor de huishoudelijke zorg, vonden de bureaucratie bijvoorbeeld groot en ervoeren dat niet de burger maar het geld centraal stond (Universiteit Utrecht & KCWZ, 2014).

Via zorgcoöperaties kunnen burgers maximale formele en informele zeggenschap uitoefenen. Ze bepalen hun eigen koers en doen

Figuur 1 (Mede)zeggenschapsvarianten



Bron: Mein, A. & D. Oudenampsen (2015), Medezeggenschap op maat, 23.

op eigen voorwaarden zaken met samenwerkingspartners zoals zorginstellingen. De praktijk van zeggenschap binnen zorginstellingen ontwikkelt zich ook van formele medezeggenschap via cliëntenraden naar allerlei meer of minder informele wijzen om direct zeggenschap uit te oefenen via informeel overleg, bewonerscommissies of locatieraden (Mein & Oudenampsen 2015: 23). De politieke opgave is om bij die ontwikkeling naar informele zeggenschap aan te sluiten door te zorgen dat formele en informele vormen van (mede)zeggenschap elkaar gaan versterken.

Gaten in de overheid en de markt

Zorgcoöperaties passen in een bredere trend van coöperatieve burgerinitiatieven en er valt dan ook veel te leren van vergelijkbare ontwikkelingen in verschillende sectoren. De vraag is in welke sectoren en gebieden het realistisch is om meer te verwachten van zeggenschap van burgers.

Net als in de zorg is er ook in de woonsector al langere tijd discussie over de vraag hoe bewoners weer meer zeggenschap kunnen krijgen over hun eigen woning. De wooncoöperatie is een vernieuwende woonvorm met de ambitie om in het gat te springen van betaalbare woningen voor lage en middeninkomens. Vooral in grote steden, maar ook in krimpgebieden waar panden leegstaan, is behoefte aan vernieuwende woonvormen, gericht op collectief particulier opdrachtgeverschap en zelfbeheer. Dankzij een motie van toenmalig Eerste Kamerlid Adri Duivesteyn kwam er een aanjaagprogramma voor wooncoöperaties en moeten woningcorporaties burgers ondersteunen die een coöperatie willen oprichten. Van een politiek verplicht PvdA-nummer is de wooncoöperatie inmiddels uitgegroeid tot een concept waarvan meerdere organisaties denken dat het kans van slagen heeft, in het bijzonder op de woonzorgmarkt voor ouderen (Bokhorst & Edelenbos 2015: 52-54).

Niet alleen op het gebied van welzijn, zorg en wonen, maar ook in de sectoren energie,

breedband, onderwijs, dorps- en wijkvoorzieningen en sociale verzekering (broodfondsen) ontstaan er allerlei coöperatieve samenwerkingsvormen. De vraag is welke functies de initiatieven (zouden kunnen) vervullen. Zijn burgerinitiatieven een aanvulling op of een vervanging van het aanbod vanuit de markt of overheid? Burgerinitiatieven springen vooral in de gaten die overheden en marktpartijen laten liggen. Ze voorzien in de behoefte aan kleinschalige, nabije, duurzame en betaalbare dienstverlening. Plattelandsvoorzieningen voor breedband zijn commercieel niet interessant en hebben voor overheden een lage prioriteit. De zorgcoöperaties zijn met hun voorzieningen in het gat gesprongen dat gemeenten, zorginstellingen en woningcorporaties hebben laten liggen. Dat gebeurt vooral in Brabantse en Limburgse dorpen, waar coöperatieve samenwerking vanuit de landbouw een sterke traditie heeft. Maar het vindt ook plaats in Amsterdamse stadswijken met sterke buurtnetwerken waar mensen zelf de regie willen nemen (Bokhorst 2015: 28-29).

Het is voor nieuwe burgerinitiatieven lastig om de markt te betreden

Ondanks de gaten in de markt is het voor nieuwe toetreders niet makkelijk om een plekje te verwerven in het speelveld van gevestigde partijen. Zo verwijzen zorgprofessionals cliënten niet snel door naar zorgcoöperaties, terwijl de tevredenheid onder de zorgverleners en ontvangers van klantgerichte zorgcoöperaties groot is (Boumans & Swinkels 2015: 7, 17). Ook zijn gemeenten en zorgverzekeraars geneigd zaken te doen met grote, professionele partijen. En hoewel sommige gemeenten (uiteindelijk) enthousiast zijn over de opkomst en potenties van burgercoöperaties, zijn er ook

veel gemeenten die pas na bewezen succes bereid zijn burgercoöperaties te faciliteren en te stimuleren. Terwijl juist in de opstartfase steun in de vorm van een startsubsidie, verlichte regels, erkenning als samenwerkingspartner en kennisdeling belangrijk is (Bokhorst et al. 2015: 14).

De mate waarin burgercoöperaties dergelijke culturele, financiële, juridische en bestuurlijke belemmeringen weten te overwinnen, is bepalend voor hun succes. Omdat de huidige generatie burgercoöperaties relatief jonge organisaties zijn, is er nog weinig bekend over hoe kansrijk ze zijn. Belangrijke succesfactoren voor coöperaties zijn het hebben van een duidelijk doel met een goed businessplan en verdienmodel. Van belang is verder de ontwikkeling van een daadkrachtige organisatie met sterke leiders die snel resultaten laten zien, zodat leden zich aansluiten en er draagvlak is in de lokale gemeenschap.

Spanningen tussen collectieve en sociale waarden

Burgercoöperaties zijn niet alleen opgericht uit een democratisch en sociaal verlangen naar zeggenschap en nabuurschap, maar ook uit onvrede met grootschalige en centralistische voorzieningen. De afgelopen decennia zijn allerlei semipublieke diensten gecollectiviseerd, gecentraliseerd en geprofessionaliseerd. Kleinschalige verenigingen zijn grootschalige stichtingen geworden, waardoor leden en leken uit beeld verdwenen (WRR 2014a: 25-28).

De opkomst van burgercoöperaties is op te vatten als een maatschappelijke tegenreactie om voorzieningen weer meer vanuit lokale gemeenschappen en sociale waarden dicht bij burgers vorm te geven. Volgens Ad Pijnenborg, oprichter van de succesvolle zorgcoöperatie Hoogeloon, dienen zorgcoöperaties vooral als luis in de pels van de bestaande zorginstellingen. Het is belangrijk dat die gaan veranderen en de cliënt centraal gaan stellen. Wanneer dat gebeurt hebben veel zorgcoöperaties hun

doel bereikt en zijn ze wellicht niet meer nodig (Bokhorst 2015: 36-37).

Niet alleen zouden collectieve voorzieningen meer moeten aansluiten bij sociale waarden, omgekeerd moeten sociale initiatieven in voldoende mate rekening houden met collectieve waarden. Vanuit politiek-normatief oogpunt is het niet alleen van belang dat voorzieningen bestendig zijn (robuust en effectief), maar ook dat zij bijdragen aan collectieve waarden zoals autonomie en inclusiviteit (WRR 2014b: 29). Initiatieven dienen de autonomie van mensen te versterken en voor iedereen toegankelijk te zijn. Maar het is de vraag hoe sterk en sociaal die burgerinitiatieven zijn en of de minder goed opgeleide burger wel opgewassen is tegen de goedgebekte burger.

In de sociale wetenschappen is een felle discussie gaande over de vraag in hoeverre burgerinitiatieven aan dergelijke collectieve waarden voldoen en of de participatiesamenleving niet te veel politiek wensdenken is.³ Veel burgerinitiatieven zijn van en voor welvarende, hoogopgeleide mensen, waarvan de initiatiefnemers dikwijls ook nog eens professionele werkervaring hebben in de betreffende sectoren, de zogeheten beroepsburgers. Critici menen dat het bescheiden aantal, maar breed uitgemeten burgersuccessen politici ten onrechte een vrijbrief geeft om nog meer taken van de verzorgingsstaat over de schutting te gooien bij overvraagde burgers. Vooral kwetsbare en minder redzame burgers dreigen dan de dupe te worden van al te hooggespannen politieke verwachtingen van de participatiesamenleving.

Uit Rotterdams onderzoek blijkt bijvoorbeeld dat burgerparticipatie vooral werkt in de rijke, witte buurten (Engbersen, Snel & 't Hart 2015). Zij wijzen daarbij op het mat-effect: wie heeft, zal nog meer krijgen en wie weinig heeft, zal zelfs dat weinige nog worden ontnomen. In buurten met veel lage inkomens komt burgerparticipatie in de vorm van vrijwilligerswerk, buurtparticipatie en mantelzorg gemiddeld minder vaak voor dan

in de meer gegoede buurten van Rotterdam. Er zijn echter uitzonderingen. Het matteüuseffect is geen wetmatigheid of noodlot, maar iets dat zich in specifieke situaties en periodes voordoet en kan ook beïnvloed worden (Rigney 2010).

In hoeverre het matteüuseffect zich voordoet bij burgercoöperaties is onbekend. Initiatiefnemers zijn wel vaak hoogopgeleide beroepsburgers, maar het lidmaatschap is met enkele tientjes per jaar betaalbaar en professi-

Het is de kunst om medezeggenschap én de positie van de minder mondige burgers te versterken

onele diensten staan vaak ook open voor niet-leden. Coöperaties zijn 'virale organisaties' die elkaar aansteken, die zich snel over het land verspreiden en van elkaars organisatie- en werkmodellen leren. Bovendien helpen de koplopers nieuwkomers vooruit over de grenzen van dorpen en wijken heen. Gemeenten kunnen dat ontwikkelingsproces aanjagen en matteüuseffecten dempen met microkredieten, professionele ondersteuning, kennisdeling en samenwerking.

Versterking en verbinding van collectieve, sociale en individuele zeggenschap

Hoewel het ideaal van sociale zeggenschap veel mensen aanspreekt, is er bij lokale PvdA-ers de nodige terughoudend om nieuwe vormen van zeggenschap actief te versterken. Dat komt omdat sociaal-democraten niet alleen streven naar decentrale machtsspreiding, maar ook vasthouden aan sterke centrale instituties als hoeders van de verdelende rechtvaardigheid. Om sociale ongelijkheid tegen te gaan, gelijke kansen te bieden en kwetsbare

groepen te beschermen, blijven sterke en betaalbare collectieve voorzieningen cruciaal. De sociaal-democratie is daar mede voor opgericht en ontleent voor een belangrijk deel haar bestaansrecht aan het overeind houden van de verzorgingsstaat.

Maar de sociaal-democratie heeft ook een lange traditie om sociale zeggenschap en emancipatie van groepen burgers, werknemers en dienstafnemers te stimuleren ten opzichte van machtige markt- en overheids-partijen (Bokhorst 2014: 161).⁴ De politieke opgave is om op zoek te gaan naar een nieuwe balans, een mix tussen individuele, sociale en collectieve zeggenschap en tussen directe en indirecte solidariteit. Daarvoor zijn drie type maatregelen te overwegen:

- 1 *Stel het in samenspraak met dienstafnemers vormgeven van diensten als harde voorwaarde voor publieke financiering van instellingen*

(Semi)publieke dienstverleners kunnen collectieve voorzieningen vaker vormgeven in samenwerking met dienstafnemers zodat ze beter aansluiten op hun behoeften. Dat zou de onvrede ook deels kunnen wegnemen over grootschalige, bureaucratische voorzieningen, die mede de aanleiding is voor de oprichting van initiatieven zoals burgercoöperaties. Het maakt het werk van publieke dienstverleners bovendien relevanter en motiverender als ze meer ruimte hebben om voorzieningen samen met dienstafnemers vorm te geven.

Dit delen of afstaan van macht vinden veel bestuurders van zorginstellingen en woningcorporaties maar lastig en eng. Naast een recht tot uitdagen voor burgers, zoals 'the right to challenge', past daarom ook een stevigere plicht voor semipublieke organisaties om diensten meer in samenspraak met burgers, werknemers en dienstafnemers vorm te geven. Gemeenten kunnen (mede)zeggenschap van dienstafnemers bij maatschappelijke aanbestedingen als harde eis stellen aan dienstaanbieders.

2 Stimuleer burgerinitiatieven vanuit collectieve waarden om matteüseffecten te dempen

Door de verworvenheden van de verzorgingsstaat zijn mensen het deels verleerd voor elkaar te zorgen, maar inmiddels is bij velen het besef doorgedrongen dat zorg en welzijn zich maar beperkt laten afkopen. Binnen burgercoöperaties helpen mensen elkaar om weer meer voor elkaar te zorgen en samen initiatieven te ondernemen.

Wanneer mensen echt wat te zeggen hebben over voorzieningen die ze met elkaar vormgeven, dan zou dat kunnen leiden tot meer onderlinge verbondenheid, meer aandacht voor preventie en minder onnodig gebruik van voorzieningen. Zeggenschap kan bijdragen aan directe solidariteit en soberheid, en levert bovendien een socialer en democratischer verhaal op dan het dominante neoliberale idee dat mensen wegens krimpende overheidsfinanciën hun eigen verantwoordelijkheid moeten nemen.

Maar coöperatieve samenwerking van burgers is politiek niet maakbaar en hangt sterk af van individuele eigenschappen van mensen en de kracht van sociale netwerken binnen lokale gemeenschappen. Gemeenten kunnen geen burgercoöperaties oprichten, maar wel het ontwikkelingsproces aanjagen en matteüseffecten dempen met microkre-

dieten, professionele ondersteuning, kennisdeling en samenwerking. Ook kunnen ze budgetten voor welzijn, zorg en wonen ontschotten en deels vervangen door dorps- en wijkbudgetten.

3 Verbind sociale initiatieven en collectieve voorzieningen beter met elkaar

Juist op decentraal niveau zouden individuele, sociale en collectieve vormen van zeggenschap niet tegengesteld hoeven te zijn, maar kunnen ze elkaar versterken. Zeggenschap is te beschouwen als een continuüm met medezeggenschap binnen organisaties als minimum en volledige zeggenschap over (en eigenaarschap van) organisaties als maximum. Naarmate burgers zichzelf beter kunnen organiseren, is er minder professionele regie nodig en kan de zeggenschap volwaardig zijn. Bij lichte welzijnsactiviteiten is dat eerder aan de orde dan bij zware woonzorgvoorzieningen. Er is ook geen sprake van een tweedeling tussen burgers en professionals, maar van samenwerking die verschilt per type dienstverlening en per burgerorganisatie. Het verbinden van sociale initiatieven van buurt- en verenigingsnetwerken aan collectieve voorzieningen van dienstaanbieders kan de autonomie van mensen vergroten en zorgen dat voorzieningen beter aansluiten op hun behoeften.

Literatuur

- Bokhorst, A.M., J. Edelenbos, J. Koppenjan & M. Oude Vrielink (2015), 'Burgercoöperaties. Speler of speelbal in de nieuwe verhoudingen tussen overheid, markt en samenleving', in: *Bestuurskunde* (24) 2, pp. 3-16.
- Bokhorst, A.M. (2015), 'De koers van zorgcoöperaties. Samenwerken zonder te verworden tot parapadepaard of werkpaard van de participatiesamenleving', in: *Bestuurskunde* (24) 2, pp. 27-39.
- Bokhorst, A.M. & J. Edelenbos (2015), 'De opkomst van wooncoöperaties in Nederland?', in: *Bestuurskunde* (24) 2, pp. 51-57.
- Bokhorst, A.M. (2014), *Bronnen van legitimiteit. Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Boumans J. & W. Swinkels (2015), *Gedeeld Eigenbelang. Een verkennend onderzoek naar werkzame en belemmerende factoren van zorgcoöperaties*, Tilburg University, in opdracht van ZonMw.
- Engbersen, G., E. Snel & M. 't Hart (2015), *Mattheüs in de buurt. Over burgerparticipatie en ongelijkheid in steden*, Rotterdam, www.kenniswerkplaats-leefbaar.nl/wp-content/uploads/Mattheus-in-de-buurt_buurt-participatie-en-ongelijkheid.pdf. En zie: www.socialevraagstukken.nl/site/2015/09/14/mattheus-in-de-buurt-met-burgerparticipatie-stijgt-sociale-ongelijkheid/.

- Mein, A. & D. Oudenampsen (2015), *Medezeggenschap op maat*, Verweij Jonker Instituut.
- Rigney, D. (2010), *The Matthew Effect. How Advantage Begets Further Advantage*, New York: Columbia University Press.
- Tromp, B. (2002), *Het sociaal-democratisch programma. De beginselprogramma's van SDB, SDAP en PvdA 1878-1977*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker.
- Universiteit Utrecht (IOS) & KCWZ (2014, 10 oktober), *Impressie derde denktanksessie over Lokale Kracht 'Vergrijzing: probleem of kans voor Lokale Kracht?'*, www.kcwz.nl.
- Witteveen, W.J. (2014), *De wet als kunstwerk*, Amsterdam: Boom.
- WRR (2014a), *Van tweeluik naar driehoeken. Versterking van interne checks and balances bij semipublieke organisaties*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2014b), *Op maat voor later. Nieuwe initiatieven op het snijvlak van wonen, zorg en pensioenen*, Amsterdam: Amsterdam University Press.

Noten

- 1 Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven en bouwt voort op het themanummer van Bestuurskunde over burgercoöperaties.
- 2 Zie www.actiz.nl/nieuwsberichten/website/nieuws/2015/04/burgercooperaties-regelen-zorg-zelf/
- 3 Zie ook www.socialevraagstukken.nl/site/dossiers/burgers-nemen-het-over/
- 4 Het versterken van zeggenschap van groepen en collectieven vormt een belangrijke uitgangspunt voor de sociaal-democratie. Sociaal-democratische varianten van zeggenschap in de beginselprogramma's zijn achtereenvolgens het idee van directe wetgeving door het volk met behulp van volksinitiatief en referendum (1882), de verovering van de politieke macht door het proletariaat in de klassenstrijd (1912), de gedeeltelijke overdracht van de staatstaak aan niet-territoriale lichamen (1937), de instelling van bedrijfsschappen als zelfbesturende organen (1947), een zo breed mogelijk spreiding van verantwoordelijkheid (1959), het toekennen van bestuurlijke bevoegdheden aan het dichtst bij de burger staande bestuursniveau (1977) en het streven naar zo lokaal mogelijk bestuur (2005) (Tromp 2002).

A.L. Snijders

Van keizers tot schooljongens

‘Bai Juyi was de populairste Chinese dichter van zijn tijd. Zijn werk werd bij zijn leven bemind door hoog en laag, van keizers tot schooljongens. Het vond verspreiding in de hoofdstad en in de provincie, in China en in het verre buitenland. Courtisanes verhoogden hun prijs wanneer ze Bai Juyi’s *Lied van het eeuwig verdriet* konden reciteren, een politieagent had zijn hele lichaam laten tatoeëren met dertig gedichten van Bai Juyi, en afschriften van zijn gedichten werden gebruikt als betaalmiddel.’

Zo begint W.L. Idema zijn inleiding van *Bai Juyi, Gedichten en proza*.

Ik heb een gedicht van Bai Juyi meegenomen naar ArteZ hogeschool voor de kunsten in Arnhem, waar ik ben uitgenodigd iets over schrijven te vertellen. Ik heb het op een papertje staan, maar iedereen begrijpt dat ik liever halverwege de lezing mijn bovenkleren had uitgetrokken en ze de getatoeëerde versie van dit gedicht uit het jaar 845 had laten zien. Op dit moment realiseer ik me dat ik niet weet of ik het gedicht op mijn borst of op mijn rug had moeten laten tatoeëren. De rug is een mooier vlak, maar op de borst zou ik het iedere ochtend voor het aankleden in de spiegel kunnen zien, helemaal als ik het in spiegelschrift had laten aanbrengen. Maar hier moet ik maar niet meer aan denken, dit is de afdeling ‘overwegingen achteraf’. Ik lees het voor van het papier.

Toegezonden aan de jongelieden

O jongelui, lach mij niet uit omdat ik ouder werd
 Maar luister naar het lied van deze oude grijsaard:
 De roem en eer die ik verwierf zijn misschien maar gering,
 De zekerheden die ik won zijn daarentegen talrijk.
 Oud en beschaamd: een paard dat afgedankt zijn voer nog krijgt.
 Hoog en verheugd: een gans op trek, ontsnapt aan pijl en net.
 De overheid geeft een pensioen, de hemel schonk me jaren:
 Een kastekort en kleine kwaaltjes kunnen mij niets maken!

Vanuit ArteZ kijk je uit de hoogte op een bocht in de Rijn. Dat is een onaantastbaar uitzicht, een rivier is ongeveer de laatste ontembaarheid van ons land. Een student vertelt dat zijn moeder niet wil dat zij in zijn verhalen voorkomt. Zelfs bij het woord ‘moeder’ raakt ze al in paniek. Hij vraagt mijn mening, ik zeg dat ze gelijk heeft.