



Per direct gezocht: solidariteit binnen
de Europese familie

LARA WOLTERS

Oplopende werkloosheid en een falende Participatiewet

GIJS VAN DIJK PAUL VAN DER AA
ANJA ELEVELD PATRICIA VAN ECHTELT



De transformatie van Midden- en Oost-Europa

JAN MARINUS WIERSMA & CAMIEL HAMANS

Jaargang 77, nummer 2, april 2020

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

Verschijnt zes maal per jaar

Redactie

Paul de Beer

Nik de Boer

Meike Bokhorst

Wimar Bolhuis

Klara Boonstra

Ruud Koole

Wiljan Linders (*eindredactie*)

Marijke Linthorst

Annemarieke Nierop (*hoofdredeactie*)

Redactieraad

Maurits Barendrecht

Marc Chavannes (*voorzitter*)

Liesbeth Noordegraaf

Paul Tang

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

Redactieadres

Wiardi Beckman Stichting

Emmapark 12

2595 ET Den Haag

Telefoon (070) 262 97 20

E-mail send@wbs.nl

Vormgeving

Jaap Swart (*omslag & lay-out*)

Abonnementen

Bel 06 206 12 852 of mail

info@vangennep-boeken.nl

voor een abonnement of kennis-
makingsnummer.

Uitgever

Uitgeverij Van Gennep

Emmastraat 69

1814 DM Alkmaar

info@vangennep-boeken.nl

06 206 12 852

Abonnementsprijzen per jaargang

▶ Student/aio/oio/Jong WBS/Jonge Socialisten: € 40,50

▶ Particulier Nederland: € 84,50

▶ Instelling Nederland: € 164,50

▶ Particulier buitenland: € 147,50

▶ Instelling buitenland: € 175,50

▶ Losse nummers € 17,50

S&D online

Gratis voor abonnees

Niet abonnees betalen € 2 per maand (per maand opzegbaar).

-Aanmelden via send@wbs.nl

© 2020 Uitgeverij Van Gennep

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

Omslagbeeld van B. Coenders | Nationale Beeldbank

Redactioneel

Doorgaan

Dit is het eerste nummer van S&D sinds het blad voor het eerst verscheen in 1939 dat gemaakt is vanuit zolderkamers, huiskamers en kelderkamers. Dat dit niet eerder is voorgekomen komt natuurlijk doordat S&D stillag tijdens de oorlogsjaren. Van een oorlog is nu geen sprake, maar crisis is het wel. Kunnen we het mentaal aan als zoveel mensen sterven aan een virus waar we toen we het vorige nummer maakten nog nauwelijks van gehoord hadden? En hoe goed lukt het ons om te gaan met de stress van thuiszitten, alleen of juist met te veel, van geen werk of juist veel te veel werk?

Vanuit politiek oogpunt rijst natuurlijk ook de vraag: wat doen we hierna, als deze crisis voorbij is? Hoe richten we dan onze economie, onze publieke sector, onze arbeidsmarkt opnieuw in? Hoe moet het verder met de Europese Unie? Hoezeer is de bestaande ongelijkheid verdiept en zijn nieuwe ongelijkheden ontstaan? Eerste reacties op deze vragen worden gegeven door Lara Wolters, Wim Derksen, Menno Hurenkamp, Wimar Bolhuis, Joop van den Berg en Marijke Linthorst.

Nu opnieuw grote werkloosheid dreigt is het ook extra urgent naar herziening van de Participatiewet te streven. Het SCP kwam enkele maanden geleden met een niet erg rooskleurige evaluatie van deze wet. Welke regelingen moeten echt anders en moet eigenlijk niet het hele uitgangspunt van die wet op de schop? Patricia van Echtelt, Anja Eleveld, Paul van der Aa en Gijs van Dijk proberen hier antwoorden op te geven.

Jan Marinus Wiersma en Camiel Hamans schreven — deels puttend uit hun eigen ervaringen — een zeer leerzame terugblik op de uitbreiding van de Europese Unie na de val van de Muur, waarbij ze duiden waarom Oost- en West-Europese lidstaten vaak lijnrecht tegenover elkaar staan. Tot slot vindt u in dit nummer een essay van politiek filosoof Josette Daemen, over het belang van zekerheid, in het bijzonder in een onzekere tijd als deze.

Het debat over onze samenleving na corona zal ook in de komende nummers nog wel terugkomen, in wat meer bezonken vorm naarmate de tijd verstrijkt. Mocht u hier zelf over willen schrijven, of over andere politieke opdrachten, schroom dan niet uw bijdrage naar ons toe te sturen.

Annemarieke Nierop

Die tijd komt nooit meer terug?

Door **Wimar Bolhuis**

Redacteur S&D, universitair docent Universiteit Leiden

Vergelijkingen met de oliecrisis uit 1973 vlogen ons om de oren. Te begrijpen, de televisietoespraak van minister-president Rutte in deze coronacrisis was de eerste na die van Joop Den Uyl toen. Den Uyl besloot dat particulieren benzine alleen nog op de bon konden krijgen en vroeg burgers zuinig te zijn met huiselijke verwarming en verlichting, zodat de economie — zeer afhankelijk van olie — langer overeind gehouden kon worden en de werkloosheid beperkt werd.

Historisch werden, zeker voor sociaal-democraten, deze zinnen: 'Zo gezien, keert de wereld van voor de oliecrisis niet terug. Wij zullen ons blijvend moeten instellen op een levensgedrag met een zuiniger gebruik van grondstoffen en energie. Daardoor zal ons bestaan veranderen.' Later bleek inderdaad dat het bestaan zou veranderen, maar niet dat Nederland zuiniger omging met grondstoffen en energie.

In het oog van de storm is het nog moeilijker om de toekomst scherp te zien. Ook in deze coronacrisis hoor ik vaak 'die tijd komt nooit meer terug'. Maar is dat echt zo? Gaan de maatschappij, de samenleving en de economie van ons land door deze crisis blijvend veranderen? Ik hoop het van harte. Alleen moet de politiek hiervoor wel het ijzer smeden als het heet is. Nu! Of over precies een jaar bij de onderhandelingen over het nieuwe regeerakkoord.

We worden plots hard met de neus op het feit gedrukt dat flexwerkers — tijdelijke contracten, uitzendcontracten, nulurencontracten, overeenkomsten van opdracht — bij een economische crisis keihard de eerste klappen opvangen. Ze zijn het grote stootkussen van onze economie en arbeidsmarkt.

Al jaren waarschuwen wetenschappers, commissies en internationale organisaties voor deze enorm zwakke plek en stellen dat de sociale zekerheid van de Nederlandse flexwerkers verstevigd moet. Nationaal was de politieke tegenstand altijd groot.

Gedwongen door de coronacrisis besluit de regering nu dat werkgevers een tegemoetkoming in loonkosten krijgen om flexwerkers in dienst te kunnen houden en dat zelfstandigen tijdelijk zonder voorwaarden een bijstandsuitkering kunnen krijgen. Ongekende, goede moves. En tot voorheen onmogelijk bij VVD, CDA en D66. Maar nu is het wel zaak structureel een goed vangnet voor flexwerkers op te tuigen.

Ook kan Nederland plots niet meer ontkennen dat bij een volksgezondheids- en economische crisis de frontlinie bestaat uit de publieke sector en laagbetaald werk. Denk vooral aan de zorg en het welzijn, maar ook aan de politie, defensie, UWV en Belastingdienst. Van de wetenschap wordt nu snel hulp verwacht: beademingsapparatuur, mondkapjes, het liefst een vaccin. De waardering is groot: we klappen massaal voor de helden in de zorg, delen foto's en filmpjes op sociale media, op tv worden dagelijks rapportages uitgezonden. Vakkenvullers groeien uit tot landelijke knuffeldieren, nu ze met gevaar voor eigen leven het hamsteren bijhouden.

Maar hoe zat het met hun economische waardering? Over veel van deze sectoren werden in de afgelopen tien jaar nullijnen, bezuinigingen en flexcontracten heen gestort. De bewierookte medewerkers ontvingen (net boven) het minimumloon, hadden onzeker werk en weinig zelfstandigheid. Het bedrijfsleven ging voor.

Ik mag hopen dat die tijd nooit meer terugkomt.

Bevrijd van de gezelligheid

Door **Menno Hurenkamp**

Politicooloog verbonden aan de UvH en aan de UvA

De samenleving is wezenlijk ongezellig. We leven in een lotsgemeenschap, omdat we onze medeburgers niet uitgekozen hebben. Een geliefde of vrienden kun je selecteren, maar het lot wijst je je medeburgers toe. Zo'n gemeenschap vergt onderhoud maar ook een zekere *social distancing*. Je houdt het niet uit wanneer je bij vreemden op schoot moet, maar je moet toch iets met elkaar. Er zijn dus regels nodig om onderling verkeer te garanderen én voor iedereen dragelijk te houden. De rechtsstaat en de verzorgingsstaat regelen die afstand.

‘Dat haal je de koekoek’ denkt de lezer nu, na maanden thuisisolatie en internet-vergaderen. Maar met alle drie de zelfstandig naamwoorden uit de laatste zin van de eerste alinea — afstand, rechtsstaat, verzorgingsstaat — kon de PvdA de afgelopen tien jaar amper uit de voeten.

Dat er afstand tussen burgers moet zijn, voelt vermoedelijk nu nog raar voor iedereen die permanent de lof van de sociale cohesie, integratie en aanpassing heeft gezongen. Het moest echt allemaal telkens maar weer gezelliger, warmer, eenvormiger. Nederland moest een grote besmettingshaard worden als je de ‘PvdA-integratieresolutie’ uit 2006 nog eens naleest. Wie pleitte voor afstand was een technocraat of multiculturalist, en hoon was zijn deel.

Dat die afstand geregeld zou moeten worden door de democratische rechtsstaat, en dat burgers dus de gemeenteraad, de Provinciale Staten en de Tweede Kamer kiezen maar de uitvoering van beleid aan de overheid overlaten, vond de PvdA ook lange tijd flauwekul. Gevoel lekker experimenteren met die demo-

cratie, zei Ronald Plasterk als minister van Binnenlandse Zaken, die lokale politici waren toch niet goed wijs en met een geinige G1000 kon je ook best een stukje draagvlak naar de burger toe organiseren.

En de verzorgingsstaat, ach, het is nu al zo vaak gezegd, maar het was echt ook namens de PvdA dat de koning in 2013 zei dat het nu tijd was voor de participatiesamenleving. Die zou draaien om vrijwillige zorg, flexibel werk en lokaal maatwerk, en dat is inderdaad een vrij exacte opsomming van alles waar we nu zo snel mogelijk van af willen.

We moeten niet uitsluiten dat Mark Rutte die les in electorale termen net wat succesvoller weet uit te venten dan Lodewijk Asscher. Rutte toont zich vaardig als crisismanager en heeft de afgelopen jaren al vaker moeiteloos van ideologische jas gewisseld, hij won verkiezingen als neoliberal, conservatief en nationalist. Hij lijkt nu met het grootste investeringsprogramma uit de Nederlandse geschiedenis sociaal-democraat bij de verkeerdepartij te worden. Of dat tot een wezenlijk andere verhouding tussen grote ondernemingen, kleine zelfstandigen en werknemers leidt is een andere vraag.

Daarvoor is het zaak contrast te vinden. De grootste kans om de schade van de coronacrisis te beperken, schuilt in het organiseren van afstand tussen burgers en goede zorg voor zwakken, met de rechtsstaat als ruggengraat. Wat kan helpen is onderstrepen dat we leven in een lotsgemeenschap, niet in een bedrijf zo als liberalen denken of een af te grenzen land zoals nationalist willen, maar een samenleving tegen wil en dank. Vandaar: afstand, rechtsstaat en verzorgingsstaat — we moeten niet verbaasd zijn wanneer die begrippen per ongeluk weer sexy gaan klinken. Het zijn de voertuigen van de vooruitgang.

Per direct gezocht: solidariteit binnen de Europese familie

De coronacrisis heeft heel wat heilige huisjes van rechts omvergeblazen. Enorme overheidsuitgaven blijken mogelijk, de publieke sector beleeft een herwaardering en er is een rem gezet op ongebreideld consumeren, produceren en exploiteren. Maar het verleden leert dat we na een crisis niet zomaar tot een duurzamer, crisisbestendig model komen.

LARA WOLTERS

Lid van het Europees Parlement voor de PvdA

‘Make the EU boring again!’, zo gebood *The Economist* op 13 februari van dit jaar met een zeker enthousiasme. Na de grote crises begin deze eeuw — de reactie op 9/11, de financiële en kredietcrisis, de eurocrisis en een mogelijke Grexit, de vluchtelingencrisis en de Brexit-commotie — leek de Europese Unie op alle fronten, tot februari althans, in rustiger vaarwater gekomen.

Lidstaten rolden niet meer vechtend over straat, de pijnlijke Britse uittocht toonde aan dat lidmaatschap van de EU zo gek nog niet was. Al met al was de algemene steun voor Europa eind 2019 toegenomen. De EU zou, na een lange periode van brand blussen, nu eindelijk de handen vrij hebben om zich te richten op waar ze goed in is: afspraken maken die het leven van Europeanen verbeteren. ‘The EU celebrates an outbreak of dull stability’, stelde hetzelfde artikel.¹

Nog geen veertien dagen later begon de Turkse president Erdogan vluchtelingen richting de Griekse grens te sturen, hun suggereërend dat de weg naar Europa nu openlag. De

allerkwetsbaarsten werden gebruikt om druk uit te oefenen op de EU en om in Turkije zelf de aandacht af te leiden van in Syrië omgekomen Turkse soldaten. Ook was in die februaridagen het coronavirus al aan een forse opmars vanuit China bezig — het toegenomen globaliseringsverkeer had op dat moment al voor een veel snellere verspreiding gezorgd dan bij de uitbraken van SARS (in 2003) en MERS (in 2012). Weg dus, rustig Europees vaarwater.

Over de ontwrichtende gevolgen van de corona-uitbraak is de afgelopen weken uitgebreid verslag gedaan. Het is een crisis die de samenleving op allerlei manieren raakt. Bijna overal in Europa is de zorg overbelast en zijn medische hulpmiddelen schaars of schaars aan het worden. Telewerken kan niet iedereen en sommige sectoren, zoals de cultuur, worden keihard getroffen. Familieleden kunnen elkaar niet meer opzoeken of zitten juist te dicht op elkaar omdat de scholen dicht zijn. Nederland, als Europees kampioen zzp- en flexwerk, krijgt de consequenties van die flexibilisering in één keer uitgeserveerd

— miljoenen huishoudens zitten zonder inkomenszekerheid. Het coronavirus mag dan een natuurramp zijn, de zwaktes die het blootlegt in ons politiek-sociaal-economisch systeem zijn dat bepaald niet.

Heroriëntatie

Inmiddels raakt de crisis ons ook op andere manieren: het pas op de plaats maken dwingt tot nadenken over wat werkelijk van waarde is. De in het leven geroepen lijst van 'vitale beroepen' leest als de lijst van beroepsgroepen die de laatste jaren het meest op het Malieveld hebben gestaan. De coronacrisis heeft blootgelegd hoezeer wij leunen op de zorg, het onderwijs, de politie, brandweer en op schoonmakers en mantelzorgers. In de jaren na de crisis van 2008 werd het salaris van leraren op de nullijn geplaatst en bezuinigde het kabinet van VVD en PvdA op zorgkosten.² De aankondigingen daarvan hadden directe gevolgen voor de populariteit en het aanzien van deze beroepsgroepen. Direct na de bezuinigingen van 2014 op de zorg schreven zich 20% minder eerstejaars studenten in voor de studie verpleegkunde en het percentage eerstejaarsstudenten aan de pabo is sinds 2007 ongeveer gehalveerd.³

Deze verschraving van de publieke sector is als een boemerang in ons gezicht teruggekomen toen de coronacrisis ons trof. Als er één les uit de crisis moet worden getrokken, is het wel hoezeer we als samenleving deze mensen moeten waarderen, met applaus maar zeker ook met geld.

Het onderstreept dat corona 'business as usual' onwenselijk maakt. Op economisch vlak, omdat de toch al vermoeide schouders van de grote groepen mensen die tot kort geleden nog de klappen van tien jaar VVD-beleid (waaronder vijf met medewerking van de PvdA) moesten verwerken, in deze crisis de zwaarste lasten krijgen te dragen. Op politiek vlak, omdat business as usual leidt tot nationaal georiënteerde standpunten. Vanaf het eerste moment was het 'ieder voor zich'

in plaats van 'met zijn allen' in Europa. Met de stugge Nederlandse houding in de escalerende overleggen over Europese solidariteit tussen ministers van Financiën als voorlopig dieptepunt.

Gelukkig blijkt wel dat de huidige crisis in hoog tempo korte metten maakt met een aantal rechtse heilige huisjes. Neem die van een 'kleine overheid'. De huidige crisis heeft laten zien hoe cruciaal een sterke, slagvaardige overheid is die met grote steun van de bevolking zelfs tot een 'ophokplicht' kan besluiten. Ook is de neoliberale bezuinigingsretoriek volledig verdwenen. Net als bij de financiële crisis van 2007-2008 blijken enorme publieke uitgaven ineens wél mogelijk en treedt de overheid naar voren met miljardensteun, verscherpte controle en renationalisaties.

De huidige crisis dwingt tot nadenken over wat werkelijk van waarde is

Een massale herwaardering van de publieke sector lijkt eindelijk op gang te komen. Ongebreideld consumeren, produceren en exploiteren, waarbij we en passant mensen, dieren en producten vrijelijk over de hele wereld slepen — het blijkt van de ene op de andere dag te kunnen worden stopgezet. Opeens is consuminderen een feit, net als de discussie over wat met recht essentiële economische sectoren te noemen zijn.

De wereld na corona

Naar de angst, de financiële onzekerheid en voor velen ook de eenzaamheid van maart en april 2020 zal niemand na deze crisis terugverlangen. Maar de solidariteit, de betrokkenheid bij het zorgpersoneel en andere vitale beroe-

pen, de onomstreden miljardensteun aan kwetsbaren in de samenleving — die zouden we het liefst voor altijd koesteren. Ze doen dromen over een wereld na corona waarin we het huidige besef van lotsverbondenheid hebben omgezet in een wezenlijk duurzame economie en een socialere samenleving.

Helaas leert het verleden ons dat de politiek snel vergeet en dat het neoliberalisme hardnekkig is. 'Never waste a good crisis' mag inmiddels een bekende tegelspreuk zijn, het is zeker niet zo dat samenlevingen na een crisis als vanzelf bewegen naar een nieuw model van duurzaamheid, solidariteit en crisistendigheid. In haar boek *The Shock Doctrine* uit 2004 beschrijft Naomi Klein dat landen na een grote schok, oorlog, natuurramp of staatsgreep vaak juist ten prooi vallen aan de dwingende logica van de vrije markt. Met alle gevolgen van dien: winsten privatiseren maar kosten socialiseren, grotere inkomensverschillen en minder sociale mobiliteit.

Opdracht

Het besef dat een crisis mogelijkheden schept die niet als vanzelf worden aangegrepen om tot een betere samenleving te komen, moet dus *juist* een oproep tot handelen zijn voor sociaal-democraten. Aan ons de taak om de juiste lessen te trekken en een helder alternatief te verdedigen zodra het ergste van deze crisis bezworen is. Zoals Marcia

Luyten recentelijk opmerkte in *de Volkskrant* — waarin ze Raworth, Pettifor en Mazzucato aanhaalde — de ideeën over een alternatieve samenleving zijn er al.⁴ Alle drie die denkers laten overtuigend zien dat een eenzijdige blik op groei ten koste van mens en milieu een onhoudbaar model is. Dit is dan ook het moment om te pleiten voor een duurzaam alternatief. Deels omdat de coronacrisis versneld is door onduurzame praktijken als de hyperconcentratie van productie. En deels omdat we deze crisis moeten herkennen als een ingrijpende gebeurtenis die ruimte vrijmaakt voor nieuwe ideeën.

Prioriteiten

De crisis lijkt zich ruwweg in drie fasen te voltrekken, die mogelijk op het moment van publicatie al door elkaar zijn gaan lopen. De eerste is de onmiddellijke reactie op de crisis: zijn er genoeg bedden op de intensive-care-afdelingen van onze ziekenhuizen? Is er testcapaciteit? Zijn er voldoende mondkapjes? In die 'acute' fase moet de nationale verzorgingsstaat alle zeilen bijzetten en kan de EU hooguit coördineren.

In de tweede fase zal iedereen de gevolgen van de economische stilstand merken. In een nauw verweven eurozone wordt dit een grote test voor onderlinge solidariteit, waarbij de Europese Unie juist een belangrijke rol speelt. De derde fase gaat over de wereld na corona, en het nieuwe politieke en economische draaiboek dat dan nodig zal zijn. Zoals klimaatactivist Jamie Henn het verwoordt: 'Coronavirus has basically turned off the global economy. Let's install a new operating system before we turn it back on.'⁵ Dit nieuwe systeem kunnen we alleen installeren met een grote groep landen en daarvoor is de Europese Unie, die regels kan opstellen over bedrijven, banken en het milieu, het meest aangewezen.

Samen de crisis te boven

Eind maart blijkt de capaciteit van Nederlandse intensive-care-bedden bereikt en wordt een eerste Nederlandse patiënt overgebracht naar Duitsland. Geheel onvoorspelbaar was die gebeurtenis niet. Weken eerder zagen we al beelden van Italiaanse ziekenhuizen die met moeite de stroom patiënten konden bijhouden. En van Spanjaarden die vanwege de gigantische groei van besmettingen vrijwel meteen in een lockdown belandden. Het was duidelijk: heel Europa zou met het coronavirus te maken krijgen. Toch noemde Mark Rutte in zijn eerste toespraak tot het Nederlandse volk het woord Europa niet één keer. Alsof hij tezamen met de oproep tot sociale isolatie ook zijn land wilde isoleren.

Ter vergelijking: de Franse president Macron deed dat een aantal dagen eerder in zijn speech aan alle Fransen achttien keer. Dat het achterwege laten van Europa bij Rutte waarschijnlijk geen toeval was, werd een week later nog eens onderstreept door het optreden van Wopke Hoekstra in de Eurogroep, die ieder voorstel tot solidariteit van zijn Europese collega-ministers wist te verwerpen.

Toch zou het niet eerlijk zijn om alleen het Nederlandse gebrek aan Europees perspectief hier te noemen. Polen sloot zijn grenzen van het ene op het andere moment, waardoor duizenden Balten strandden. Duitsland blokkeerde het transport van medisch materiaal naar het buitenland. De Italiaanse premier Conte leek weliswaar wél Europese samenwerking te willen, maar beklaagde zich over het gebrek aan Europese respons.

Aangezien het de nadrukkelijke keuze van nationale leiders is geweest om de EU slechts de bevoegdheid te geven om te *coördineren* op het gebied van de volksgezondheid, zou de kritiek van Conte wellicht eerder aan zichzelf en zijn collega's gericht moeten zijn: dan hadden de lidstaten de EU maar meer bevoegdheden moeten geven. Daarnaast kwam het gebrek aan Europese respons eerder door intergouvernementele koppigheid dan door een gebrek aan supranationaal handelen.

De Europese Commissie riep in de eerste drie weken van de crisis een noodfonds van € 37 miljard en een Europese deeltijd-WW in het leven. Daarnaast liet ze weten een oogje te zullen toeknippen waar het gaat om fiscale en staatssteunregels. Waar goedkeuring voor de maatregelen nodig was leverde het Europees Parlement die. Daarbij werden om vaart te maken twee heilige koeien geslacht: die van de voorziene zittingen in Straatsburg en die van fysieke aanwezigheid om een stem uit te brengen. De Europese Centrale Bank kondigde op haar beurt aan meer dan honderd miljard euro aan obligaties op te zullen kopen.

Wat blijft hangen van maart 2020 is desondanks het beeld van een verdeeld Europa waar oude tegenstellingen weer oplaaiden.

Noord- en Zuid-Europa steggelden weer als in de hoogtijdagen van de eurocrisis. Het Europees Stabiliteitsmechanisme, toch in het leven geroepen voor grote crises, lijkt onder leiding van Nederland en Duitsland achter slot en grendel te gaan. 'Coronaobligaties' werden door minister Hoekstra weggehoond. Hij oogstte daarmee onbegrip en kritiek van onder anderen de Portugese premier António Costa, die de 'weezinwekkende' en 'zinloze' opmerkingen van de Nederlandse minister van Financiën hekelde, omdat die suggereerden dat de zuidelijke economieën niet vol-

Mark Rutte noemde in zijn eerste toespraak tot het Nederlandse volk het woord Europa niet één keer

doende pijnlijke hervormingen hadden doorgevoerd om op Nederlandse steun te kunnen rekenen. 'Die terugkerende kleinzieligheid bedreigt de toekomst van de EU', zei hij.

In tijden van afstand houden en isolatie is de nationalistische reflex verleidelijk en voeren landsgrenzen het meest vertrouwd. Maar aan die verleiding moet weerstand geboden worden. Afgezien van het feit dat de financiële crisis van 2008 heeft geleid tot meer extreemrechtse partijen en dat de oorzaak daarvan ook bij de gebrekkige Europese samenwerking moet worden gezocht, zullen in een globaliseerde wereld wereldwijde crises vaker en korter opeen voorkomen. Daarbij houdt een virus zich niet aan landsgrenzen en zal de economische schok die ons boven het hoofd hangt dat ook niet doen.

De Spaanse minister van Buitenlandse Zaken was er duidelijk over: 'Als de helft van Europa op zijn gat ligt [...] dan ligt ook de interne markt van de Europese Unie op zijn gat.'

[...] Dan koopt niemand meer de Nederlandse tulpen.⁶ In datzelfde interview stelt zij dat de interne markt een Nederlander gemiddeld € 5.000 en een Spanjaard minder dan € 2.000 oplevert.

In 2016 waarschuwde Joseph Stiglitz voor de kwetsbaarheid van de euro in tijden van tegenwind in zijn boek *The Euro: And its Threat to the Future of Europe*.

Dat dat weleens een wrange voorspelling kan worden, lijkt vooral door de Nederlandse regering nog niet te worden ingezien. Nederland wil inmiddels excuses aanbieden voor zijn weinig empathische houding middels een 'substantiële bijdrage' aan een Europees noodfonds, maar gaat daarmee voorbij aan het feit dat beleggers bij gebrek aan gezamenlijke obligaties nog steeds kunnen speculeren tegen een lidstaat en/of voor het uiteenvallen van de eurozone. Over hoe solidair de voorgestelde sorry-bijdrage daadwerkelijk is, valt dus te twisten.

In deze crisissituatie die met regelmaat met een oorlog vergeleken wordt, zou een wereldwijde 'alle hens aan dek' natuurlijk het mooist zijn. Maar aangezien de Verenigde Staten geen wereldleider meer willen zijn en Rusland dat leiderschap autocratisch invult, is dat op dit moment een wensdroom en is er ruimte voor gedragen Europees leiderschap. Al mag de Europese samenwerking in de onmiddellijke respons op de coronacrisis te wensen over hebben gelaten, in het doorstaan van de economische gevolgen voor een interne markt die landen sterk afhankelijk van elkaar heeft gemaakt, en in het bestendig worden tegen nieuwe crises, is versterkte samenwerking onmisbaar.

Het huidige systeem daarvoor kan alleen effectief zijn als het door nationale leiders ondersteund wordt en zij niet steeds weer openingen creëren om samenwerking ter discussie te stellen. De huidige Nederlandse regering doet dat wel. Ze is daar niet alleen in: nationale leiders hebben jarenlang verzuimd de contouren te schetsen van een gezamenlijke lotsbestemming; van een Europese Unie die,

ondanks haar mankementen, 'the only game in town' is waar het gaat om vrijheid en sociale rechtvaardigheid. De EU werd gereduceerd tot een vrijhandelszone die geld oplevert in plaats van gepresenteerd als een in een globaliserende wereld onmisbaar samenwerkingsverband dat betrokkenheid vereist.

Wat nodig is, nu en in de toekomst, is 'een ondubbelzinnig signaal van vertrouwen en solidariteit binnen de Europese familie', zoals Adam Tooze het verwoordt.⁷

En heeft Nederland geen zin, dan maakt Nederland maar zin: als we geen morele verplichting tot solidariteit aan onze buurlanden voelen, dan zou verlicht eigenbelang toch tot eenzelfde conclusie moeten leiden. De coronacrisis blijkt zo ingrijpend dat er zonder steun aan die buurlanden inmiddels een reëel risico is dat de verschillen tussen lidstaten zo toemenen dat de eurozone of zelfs de hele EU uit elkaar kan vallen. En daarmee ook de lucratieve interne markt die het kabinet zo koestert.

Investeren via een moderner Europees budget

Hoewel er in de afgelopen weken al kansen gemist zijn, is de 'window of opportunity' voor Europese eensgezindheid nog niet gesloten. Een akkoord over de nieuwe Europese meerjarenbegroting moet nog gesloten worden. Dat de nationale leiders daar laat mee zijn, zou dat weleens een 'blessing in disguise' kunnen zijn: ze zijn nog precies op tijd om de begroting toe te rusten op een Europese samenleving mét en ná corona. Commissievoorzitter Von der Leyen sprak al over het ombuigen van het meerjarenbudget naar een Europees 'Marshallplan' om de Europese economie na de coronastorm te ondersteunen. Ze wil daartoe binnenkort met een nieuw begrotingsvoorstel komen.

Dat valt aan te moedigen, maar het nieuwe voorstel moet niet alleen helpen Europa nu uit het slop trekken, het moet ook bijdragen aan het voorkomen van toekomstige crises als gevolg van mogelijke nieuwe epidemieën en van de klimaatcrisis. Dat zou dus om nieuwe

prioriteiten in de Europese begroting vragen. Daaronder reken ik Europees onderzoek naar genees- en hulpmiddelen voor het coronavirus en andere epidemieën. Maar het voorstel moet ook leiden tot een tot nu toe ontbrekende discussie over de verduurzaming van onze eigen landbouw en veeteelt. Dat virussen niet alleen kunnen ontstaan in China bewees de Q-koorts ons al.

Opeens is consuminderen een feit, net als de discussie over wat met recht essentiële economische sectoren te noemen zijn

Het moet een extra argument zijn om in de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de nieuwe zevenjaarsbegroting duurzaamheid centraal te zetten. Daarvoor moeten lidstaten geld vrijmaken, ook als dat betekent dat begrotingsregels (langer) moeten worden opgeschort en oude Europese budgetprioriteiten als landbouw (momenteel meer dan 30% van het Europese budget) versoerd moeten worden. Ook dit vraagt een andere opstelling van het kabinet, dat weigert een breukpunt te maken van noodzakelijke hervormingen en zich in plaats daarvan vastpint op een fictieve bovengrens van 1% van het Europese bbp.

Of Nederland door de coronacrisis wel of juist niet zal doorgaan met de roep om soberheid, is de vraag. Nog steeds dreigt het gevaar dat Mark Rutte zijn roep om een modernere en duurzamere begroting zal laten varen zolang hij maar victorie kan kraaien over behaalde bezuinigingen. De eerdere fixatie op een kleinere begroting moet losgelaten worden. De coronacrisis en het huidige gezamenlijke lotsbesef moeten bij uitstek benut worden om

hervorming in het gemeenschappelijk landbouwbeleid af te dwingen en duurzaamheid centraal te stellen. Op zijn minst zou de huidige crisis het door Rutte verkochte denkbeeld moeten ontkrachten dat de Nederlander op de een of andere manier wint als de EU minder geld te verdelen heeft.

Bedrijfsreddingen koppelen aan de Europese Green Deal

In deze crisis voelen we voor het eerst de directe gevolgen van een wereldwijd probleem dat iedere burger op aarde kan raken. Nu de economie tot stilstand is gekomen, biedt dat een kans om de logica van het kapitalisme en globalisme grondig te herzien. We weten immers al jaren dat doorgaan op de huidige voet een potentieel veel groter probleem creëert: klimaatverandering. Het is dus zorgelijk dat het kabinet heeft laten weten dat het nieuwe klimaatplannen voorlopig door het coronavirus juist uitstelt.⁸

In haar boek *Doughnut Economics* beschrijft Kate Raworth de bandbreedte waarbinnen samenlevingen moeten opereren met het oog op duurzaamheid. Deze bandbreedte, de 'donut', heeft een sociale bodem en een ecologisch plafond. Het is dat ecologische plafond dat we in Europa moeten vormgeven via de onlangs gepresenteerde Europese Green Deal. In *De Groene Amsterdammer* schrijven Bram Leven en Jan Overwijk dat de 'kleine' coronacrisis ons in staat stelt de economie opnieuw in te richten, zodat deze veerkrachtiger is wanneer de door de klimaatverandering veroorzaakte grote ecologische crisis ons treft. Daarvoor is volgens hem een bailout van de planeet én van de werkenden nodig.

Waar overheden er indertijd voor kozen om nagenoeg kritiekloos de kastanjes uit het vuur te halen voor het grootkapitaal, wordt deze keer inderdaad een eerste poging gedaan tot een bailout van de werkenden, waarbij het ministerie van Financiën grote sommen heeft vrijgemaakt voor het ondersteunen van Nederlandse bedrijven. Dat steun met

condities gepaard moet gaan, blijkt wel uit het feit dat de KLM in de weken na de eerste toezegging meldde dat zij banen van tijdelijke medewerkers schrapte. Aan reddingen moeten dus voorwaarden verbonden worden, en zeker aan multinationals die hebben nagelaten buffers op te bouwen in goede tijden (maar wel aandelen hebben teruggekocht of dividenden uitgekeerd) moeten strenge eisen worden gesteld.

Het verleden leert ons dat de politiek snel vergeet en dat het neoliberalisme hardnekkig is

Naast de eis dat personeel gedurende een bepaalde periode in dienst wordt gehouden tijdens de huidige crisis, moet vergoeding nu worden afgedwongen. Bijvoorbeeld door bedrijven die staatssteun krijgen te verplichten hun voortgang te tonen aan de hand van de prestatie-indicatoren die de Europese Commissie heeft vastgelegd voor verduurzaming, waaronder het verkleinen van de CO₂-voetafdruk in lijn met de Green Deal.

Ook zou, in het geval van steun aan de luchtvaart, vastgelegd kunnen worden dat maatschappijen als de crisis is geluwd bijdragen aan een CO₂- of kerosinebelasting. Het zou een grote fout zijn om de huidige crisis de volgende te laten overschaduwen en bedrijven die worden gered niet medeverantwoordelijk te maken voor het oplossen van het klimaatprobleem. De Green Deal van Frans Timmermans en het eveneens door hem toegezegde Fonds voor een rechtvaardige transitie ('Just Transition Fund') moeten hierbij een centrale rol spelen.

De praktische uitwerking daargelaten, zorgt de huidige crisis voor een gevoel van lotsverbondenheid dat ingezet moet worden

om niet alleen de crisis van vandaag tegen te gaan, maar juist ook die nog vele male grotere crisis van morgen. Die klimaatcrisis kan alleen met grote publieke investeringen en vergaande Europese coördinatie tegemoet worden getreden. Hoewel de piepjonge Green Deal al vlak na haar geboorte vergeten lijkt te worden, zou de coronacrisis ons tot het tegenovergestelde moeten aanzetten.

'Due diligence' voor bedrijven

Deze crisis mag dan veel weg hebben van een heftige aardbeving of een orkaan, ze is zeker niet zomaar een natuurramp. Het coronavirus is een zoönose, een ziekte die van dier op mens overgedragen wordt. Epidemiologen als Robert Wallace, auteur van *Big Farms Make Big Flu*, leggen een verband tussen de manier waarop we onze bio-industrie hebben vormgegeven en het risico op de verspreiding van virussen. Dat heeft te maken met intensieve veehouderij, in Europa via het gemeenschappelijk landbouwbeleid vaak aangemoedigd, een overmaat aan monoculturen en de gangbare situatie dat consumptiedieren maar kort leven, wat virussen ertoe aanzet sneller toe te slaan.

Wallace noemt het feit dat dieren na de uitbraak van veeziekten geruimd worden daarom cynisch: het helpt het selectieproces ten gunste van snellere, effectievere virussen. Daarbovenop komt dat vooral in landen als China industrialisatie, sociale verwaarlozing en urbanisatie maken dat virussen in een mum van tijd honderdduizenden mensen kunnen besmetten. De hyperglobalisatie, die ervoor zorgt dat ook veel Europese bedrijven China als werkplaats gebruiken – bedrijven die daar selecteren op goedkope productie met weinig oog voor sociale en milieunormen – doet de rest en maakt dat het virus razendsnel de wereld rondgaat.

David Quammen, auteur van *Spillover: Animal Infections and the Next Pandemic*, verwoordde de consequenties daarvan onlangs mooi: 'We invade tropical forests and other

wild landscapes, which harbour so many species of animals and plants — and within those creatures, so many unknown viruses. We cut the trees; we kill the animals or cage them and send them to markets. We disrupt ecosystems, and we shake viruses loose from their natural hosts. When that happens, they need a new host. Often, we are it.⁹

Het kapitalisme, de bio-industrie en de globalisering de directe oorzaken noemen van de coronacrisis is misschien wat kort door de bocht. Maar de kwetsbaarheid voor pandemieën door dit samenspel van economische actoren en factoren is enorm. Structurele veranderingen die de kans op een volgende pandemie verkleinen zijn daarom noodzakelijk, en zijn ook mogelijk.

Een belangrijk onderdeel van die structurele aanpak op Europees niveau kan een initiatiefwet zijn voor een algemene zorgplicht — ‘due diligence’ — voor bedrijven. Daar schrijf ik binnenkort namens het Europees Parlement aan mee. Due diligence-regels zijn een langgekoesterde wens van de sociaal-democraten in het Europees Parlement en de initiatiefwet zou ertoe moeten leiden dat wordt afgedwongen dat Europese bedrijven in hun hele productieketen duurzaamheidscriteria in acht te nemen. Op die manier kunnen bedrijven de kans verkleinen dat ze bijdragen aan een escalatie van milieu-, sociale of gezondheidsproblemen via hun eigen aanvoerketen.

Van grote internationaal opererende bedrijven wordt gevraagd met hun activiteiten geen schade aan te richten in derde landen. Mocht dat toch het geval zijn, dan moeten slachtoffers de mogelijkheid krijgen om voor een Europese rechter compensatie te vragen. Zo zorgen we dat bedrijven die mensen en het milieu uitbuiten om hun productieprijs te drukken niet langer bevoordeeld worden ten opzichte van bedrijven die wel hogere normen aanhouden. Daarmee leidt zo’n aanpak ook tot betere bescherming van mensen in lage-lonenlanden, die sowieso al het meest kwetsbaar zijn tijdens een gezondheidscrisis. De wet bouwt overigens ook voort op nationale

voorbeelden, zoals de initiatiefwet zorgplicht kinderarbeid van oud-PvdA-Kamerlid Roelof van Laar. Op Europees niveau moet het Parlementsinitiatief leiden tot wetsvoorstellen van de Commissie, die het zou moeten lanceren in het kader van de Green Deal.

Conclusie

De coronacrisis heeft de kwetsbaarheid van de hyperefficiënte, hyperflexibele just-in-time-economie laten zien. Landen maken nu onder hoge druk een draai naar een (tijdelijk) model van grote investeringen in de publieke sector en de economie, waarbij het oude politieke en economische draaiboek uit het raam wordt gegooid.

De crisis heeft ons laten zien hoezeer we op elkaar zijn aangewezen. Zoals de oorlogen van de twintigste eeuw hebben bijgedragen aan een nationale gedeelde lotsbestemming, draagt deze crisis bij aan het besef dat een wereldwijd probleem een individu hard kan raken in het dagelijks leven. Dat vraagt om nieuwe manieren waarop we ons kunnen verenigen. En waar Trump die gemeenschappelijkheid niet ziet en ‘America First’ blijft roepen, is het de opdracht van Europa daarin te leiden.

Daarvoor is allereerst een steviger inzet van nationale leiders nodig voor Europa. Voor de euro, die nog steeds niet gebouwd is op basis van gezamenlijkheid en die daardoor nog steeds landen uit elkaar speelt in plaats van nader tot elkaar brengt. Voor een moderne en crisisbestendige Europese begroting, die niet miljarden uitgeeft aan oude prioriteiten zoals inkomenssteun aan landbouwbedrijven, maar die nieuwe uitdagingen als duurzaamheid met voldoende financiële middelen aangaat. Voor een groen en socialer Europa, omdat ongelijkheid en klimaatverandering bij de grootste grensoverschrijdende uitdagingen van deze tijd horen. En voor een Europa dat duurzaamheidsnormen vaststelt in de wereldwijde handel waarmee tegelijk erkend wordt dat deze pandemie zo niet

veroorzaakt, dan toch wel zeker versneld is door de intensieve landbouw, urbanisatie en hyperglobalisatie.

Naomi Klein citeerde onlangs haar ideologische rivaal Milton Friedman. Over één ding waren ze het namelijk eens: 'Als een crisis optreedt, hangen de acties die worden onder-

nomen af van de ideeën die beschikbaar zijn. Daarom is het onze rol alternatieven te bedenken en ze in leven te houden het politiek onmogelijke politiek onvermijdelijk wordt.' Laten wij als sociaal-democraten juist nu van onze stoutste ideeën onze politieke speerpunten maken.

Noten

- 1 The Economist. (2020, 13 februari). Make Europe Boring Again! *The Economist*. Geraadpleegd van www.economist.com/europe/2020/02/13/make-europe-boring-again.
- 2 Zie: www.rijksbegroting.nl/binaries/images/2/4/8/kst248657_021.gif.
- 3 Pelgrim, C. (2018, 21 augustus). Hoe de overheid de personeelstekorten heeft laten oplopen. *NRC*. Geraadpleegd van www.nrc.nl/nieuws/2018/08/21/hoe-de-overheid-de-tekortent-heeft-laten-oplopen-a1613802.
- 4 Luyten, M. (2020, 17 maart). Letten jullie op, sociaaldemocraten: deze drie vrouwen bieden een nieuw verhaal. *De Volkskrant*. Geraadpleegd van www.volkskrant.nl/columns-opinie/letten-jullie-op-sociaal-democraten-deze-drie-vrouwen-bieden-een-nieuw-verhaal~bdd120ea/.
- 5 Roberts, D. (2020, 25 maart). *Beyond stimulus checks: A just economic coronavirus response, explained*. Geraadpleegd van <https://www.vox.com/energy-and-environment/2020/3/25/21180248/just-sustainable-economic-response-coronavirus-explained>.
- 6 Bakker, M. (2020, 3 april). Spaanse minister van Buitenlandse Zaken: EU zonder solidariteit wordt bijwagen van VS, Rusland of China. *De Volkskrant*. Geraadpleegd van www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/spaanse-minister-van-buitenlandse-zaken-eu-zonder-solidariteit-wordt-bijwagen-van-vs-rusland-of-china~b6e94590.
- 7 Mak, G. (2020, 27 maart). Na de ramp heeft Europa wonderen nodig. *NRC*. Geraadpleegd van www.nrc.nl/nieuws/2020/03/27/na-de-ramp-heeft-europa-wonderen-nodig-a3995163; het oorspronkelijke citaat is gepubliceerd in *The Guardian*: Tooze, A. (2020, 25 maart). The shock of coronavirus could split Europe – unless nations share the burden | Moritz Schularick and Adam Tooze. *The Guardian*. Geraadpleegd van www.theguardian.com/commentisfree/2020/mar/25/shock-coronavirus-split-europe-nations-share-burden.
- 8 NOS. (2020, 27 maart). *Kabinet stelt nieuwe klimaatplannen uit*. Geraadpleegd van <https://nos.nl/artikel/2328548-kabinet-stelt-nieuwe-klimaatplannen-uit.html>.
- 9 Quammen, D. (2020, 31 januari). We Made the Coronavirus Epidemic. *The New York Times*. Geraadpleegd van www.nytimes.com/2020/01/28/opinion/coronavirus-china.html.

De transformatie van Midden- en Oost-Europa

Dertig jaar na de val van de Berlijnse Muur maakt de Europese Unie een verdeelde indruk. Er is ruzie tussen Oost en West over monetair beleid, migratie en over de rechtsstaat. De kiem voor deze conflicten is gezaaid in de jaren negentig van de vorige eeuw. Daar zijn belangrijke lessen uit te trekken, onder andere dat democratische en sociale problemen altijd samen moeten worden aangepakt.

JAN MARINUS WIERSMA & CAMIEL HAMANS

Research fellow bij de WBS en Senior Associate Fellow bij Clingendael; Oud-directeur van de Anne Vondeling Stichting

Het jaar 1989 leek een waterscheiding in de relatie tussen Oost en West op het Europese continent. Het communisme had zijn definitieve nederlaag geleden en Europa leek op weg naar een ongedeelde, democratische en welvarende toekomst. Dertig jaar later zijn de landen van het voormalige Warschaupact weliswaar lid van de Europese Unie, maar een kloof is er nog steeds.

Naast de sociaal-democraten hebben ook andere politieke families in Europa grote invloed gehad op het uitbreidings- en integratieproces van de Europese Unie. Zij hebben misschien nog wel meer boter op hun hoofd dan de sociaal-democraten. Het feit dat het de Europese Unie niet gelukt is een vuist te maken tegen het illiberale en rechtsstaat ondermijnende beleid van de Hongaarse premier Viktor Orbán, bijvoorbeeld, kan gevoeglijk de Europese christendemocratie verweten worden. In deze bijdrage beperken we ons echter tot de rol van de sociaal-democratie. In

de eerste plaats omdat we hier zelf als sociaal-democraten een rol hebben gespeeld,¹ maar vooral omdat de sociaal-democratie – zoals we zullen laten zien – een ambivalente houding had ten opzichte van de oude communistische machthebbers en daardoor maar moeilijk haar houding kon bepalen ten opzichte van de regimes in Midden- en Oost-Europa na de val van de Berlijnse Muur.

Het doel van dit artikel is meer dan slechts het geven van een historische terugblik. We bespreken ook waarom de optimistische verwachtingen over de Europese integratie niet zijn ingelost en waarom de sociaal-democratie in de nieuwe Oost-Europese lidstaten vrijwel geen rol van betekenis meer speelt.

Daarnaast willen we aangeven hoe de sociaal-democraten zich ervoor kunnen houden opnieuw overspannen verwachtingen te koesteren bij de volgende mogelijke uitbreidingen van de EU. Dit speelt met name bij de kandidaat-lidstaten uit de westelijke Balkan.

De aanloop

In 1985 kwam Michail Gorbatsjov aan het bewind in de Sovjet-Unie. Zijn leiderschap markeerde het begin van een tijd van grote veranderingen, zowel binnen Rusland als internationaal. De afspraken die Gorbatsjov in 1987 maakte met de Verenigde Staten over het niet plaatsen en zelfs verwijderen van middel-lange afstandskernwapens markeerden een breuk met het verleden, met de Koude Oorlog. Sovjetstaten als Polen en Hongarije, waar de regimes in gesprek waren met de oppositie,

West-Europese sociaal-democraten waren er vooral op gericht een wapenwedloop te voorkomen

kregen ruimte om eigen keuzes te maken. De PvdA was enthousiast over de richting die het regime in Moskou insloeg, want het verloor de partij van een groot dilemma: hoe op te komen voor mensenrechten in het Oostblok en tegelijkertijd een dialoog onderhouden met de machthebbers aldaar over het voorkomen van een nucleaire wapenwedloop.

Tijdens de Koude Oorlog hanteerde de PvdA het begrip *gedeelde veiligheid*: bewapeningsvraagstukken konden alleen worden opgelost door samenwerking van de twee militaire blokken.² Door defensie prioriteit te geven werd er aan mensenrechten een geringer belang toegekend, een standpunt dat ook sociaal-democraten elders huldigden. Dit bleek bijvoorbeeld uit een VN-rapport uit 1982 van de Zweedse sociaal-democratische premier Olof Palme.³ Dat betekende overigens niet dat de PvdA en de andere West-Europese sociaal-democratische partijen alleen contacten probeerden te onderhouden met de commu-

nistische machthebbers, want tegelijkertijd steunden ze protestbewegingen in Polen en Tsjecho-Slowakije.⁴

Toen de kernwapendiscussie door het verdrag van 1987 goeddeels beëindigd was, veranderde de agenda en daarmee ook de aard van de contacten met de communistische partijen. Dit neemt niet weg dat met name de Duitse SPD nog langere tijd verdacht bleef onder Oost-Europese dissidenten, omdat Willy Brandts *Ostpolitik* erg leunde op officiële contacten met de Oostblokregimes. Bovendien was Brandt de vader van de Helsinki-akkoorden van 1975 die, hoezeer de mensenrechten daarin ook benadrukt werden, toch werden gezien als een legitimatie van de status quo. Overigens kan het geen kwaad er nog eens op te wijzen dat vrijwel niemand tot aan de val van de Muur ooit gedacht had dat die status quo op korte termijn zou veranderen. Zo zei Joop den Uyl in 1987: 'Ik denk dat het een verkeerde benadering zou zijn om zelfs maar te speculeren dat vandaag of morgen een land uit het Oostblok zou kunnen treden.'⁵

De val van de Muur

Toen de Muur eenmaal gevallen was, bleek de Duitse eenheid het urgentste probleem, in elk geval voor het Westen. Terwijl bondskanselier en CDU-leider Helmut Kohl aanstuurde op een onvoorwaardelijke hereniging, aarzelden de West-Duitse sociaal-democraten. Hun toenmalige leider Oskar Lafontaine vreesde verzet in West-Duitsland. Hij was niet de enige die geen haast wilde maken. In SPD-kring en ook daarbuiten was het idee populair om voorlopig twee Duitslanden, verbonden door een verdrag, naast elkaar te laten bestaan. Deze zouden dan allebei deel blijven uitmaken van het militaire bondgenootschap waartoe ze behoorden.⁶ Eenwording zou dan slechts haalbaar zijn als beide militaire blokken zouden opgaan in één Europese veiligheidsorganisatie.

Binnen de PvdA leefde een vergelijkbaar idee: een verenigd Duitsland moest een tijdelijk NAVO-lidmaatschap aangeboden worden

in afwachting van een nieuwe Europese veiligheidsstructuur.⁷ Andere PvdA'ers waren positiever over de eenwording. Toenmalig vice-premier Wim Kok sprak zich op 8 februari 1990 tijdens een congres van Europese Socialisten in Oost-Berlijn uit voor een verenigd Duitsland. Max van der Stoep adviseerde het partijbestuur in 1990 dat een verenigd Duitsland als geheel lid moest worden van de NAVO, vanwege de onzekere situatie in de Sovjet-Unie.⁸

De discussie werd ingehaald door de tijd. De massale migratie van Oost- naar West-Duitsland zette zoveel druk op het eenwordingsproces dat een versnelde eenwording als enige optie overbleef. Er was zelfs geen tijd meer om over een nieuwe grondwet te onderhandelen. Op 3 oktober 1990 werden de DDR-deelstaten onderdeel van de Bondsrepubliek. De oude bezettingsmachten, waaronder de Sovjet-Unie, de Bondsrepubliek en de DDR waren het bovendien eens geworden over de status van de nieuwe Bondsrepubliek: niet neutraal, maar lid van zowel de Europese Gemeenschap als de NAVO.

Polen

1989 was niet alleen het jaar van de val van de Muur, maar betekende ook het einde van de communistische regimes in Polen, Hongarije en Tsjecho-Slowakije. Alle Europese politieke families, dus ook de sociaal-democraten, werden overvallen door deze ontwikkelingen. Blijkbaar hadden hun antennes niet goed gewerkt. Dat kwam wellicht mede omdat de West-Europese sociaal-democraten vooral contacten onderhielden met hun communistische tegenhangers om de dialoog over veiligheid en samenwerking gaande te houden. Stabiliteit woog zwaar bij dit beleid, vooral voor de Duitse SPD.⁹ Daarom aarzelde de SPD om contact te leggen met oppositiebewegingen, zoals de Poolse vakbeweging *Solidarność*, en miste zij de signalen dat het communistische regime op zijn einde liep.

De PvdA meed in tegenstelling tot de SPD de communistische machthebbers in Warschau

en zocht wel contact met de oppositie en na de eerste vrije verkiezingen van 1989 ook met de in 1987 heropgerichte Socialistische Partij van Polen (PPS). Deze sociaal-democratische partij kreeg echter niet veel in de melk te brokkelen. In ballingschap had de PPS een marginaal bestaan geleid en de partijorganisatie in het land stelde daardoor niet veel meer voor. Bovendien herinnerde de term 'socialistisch' de kiezers te veel aan het verleden.

Ook de contacten met *Solidarność* hebben in Polen niet geleid tot een brede acceptatie van sociaal-democratische ideeën. De vakbond stelde zich vierkant op achter de 'shocktherapie' van econoom en minister van Financiën Leszek Balcerowicz. Dit beleid leidde voortvarend en radicaal tot een vrije economie, maar voor sociaal-democratische noties als welvaartsstaat, verzorgingsstaat of sociale markteconomie was geen aandacht.

De insteek om zolang er nog draagvlak was, dus zo snel mogelijk, zeer ingrijpend te hervormen, betaalde zich niet uit in electoraal succes voor de eerste Poolse regeringen die voorkwamen uit de oppositie. In 1995 werden zij dan ook afgelost door de SLD, een partij voortgekomen uit communistische kringen. Deze SLD was geen één-op-één voortzetting van de voormalige communisten, maar kwam voort uit de meer progressieve vleugel van die partij. Na enig aarzelen werd de SLD erkend als partner door de West-Europese sociaal-democraten. In Hongarije verliep de geschiedenis op een vergelijkbare wijze. Ook daar hebben uiteindelijk hervormde ex-communisten aansluiting gevonden bij de Europese sociaal-democratie.

Tsjechië en Slowakije

De situatie in Tsjecho-Slowakije was anders dan in Polen en Hongarije, waar de regimes in 1989 onderhandelden met de oppositie. Het regime in Praag weigerde om met wie dan ook in gesprek te gaan, waardoor er nauwelijks contacten waren met westerse partijen. Dat was ook al zo voordat het in dat land tot mas-

saal ongenoegen en grote demonstraties kwam. De PvdA steunde de dissidenten van Charta 77, de Tsjechische protestbeweging onder leiding van onder meer de schrijver Václav Havel. Max van der Stoep betuigde als minister van Buitenlandse Zaken zelfs openlijk zijn steun door de filosoof Jan Patočka, een van de leiders van Charta 77, thuis op te zoeken.

In 1993 werd Tsjecho-Slowakije opgesplitst. In Tsjechië – waar het de communisten niet lukte zich te hergroeperen – werden de uit ballingschap teruggekeerde sociaal-democraten een factor van betekenis. In Slowakije was het echter de SDL, opvolger van de communisten, die onder de banier van de sociaal-democraten electorale successen boekte. De partij nam deel aan opeenvolgende regeringscoalities en kon zo de toetreding van Slowakije tot de EU bewerkstelligen. De coalitie voerde echter een rechtse economische koers, waarvoor de SDL uiteindelijk een zware electorale prijs betaalde.

Enige jaren later ging de SDL op in de SMER, een partij die zich eveneens sociaal-democratisch noemt, maar als veel populistischer te boek staat. Hoewel de SMER geaccepteerd is als lid van de Partij van de Europese Sociaal-democraten (PES), is zij in die kringen zeer omstreden geraakt vanwege haar populistische politiek en vooral vanwege de samenwerking met de extreemrechtse en racistische partij SNS. Door deze samenwerking worden de Slowaakse sociaal-democraten ervan verdacht antidemocratische tendensen te legitimeren.

Het fenomeen 'opvolgerpartij'

Destijds en ook later zijn er veel vraagtekens geplaatst bij de opname van opvolgerpartijen in de Europese sociaal-democratische familie. De vraag die gesteld werd was of de postcommunistische partijen in Polen en Hongarije daadwerkelijk radicaal afstand hadden genomen van hun verleden. Bovendien waren er twijfels of de leiders van deze partijen wel oprecht waren in hun steun voor democratie. Hadden zij zich niet slechts bekeerd om misbruik te kunnen blijven maken van hun

greep op de bureaucratie om zo persoonlijk te profiteren van grootschalige privatiseringen? Hoewel de West-Europese sociaal-democraten op dat moment geen bevredigend antwoord op deze vragen kregen, gingen ze toch met de opvolgerpartijen in zee.

Achter die keuze school een zeker opportunisme. Midden jaren negentig was immers duidelijk geworden dat men van de originele sociaal-democratische partijen uit de bal-

De dominantie van autoritair rechts in Hongarije en Polen is mede het gevolg van de implosie van de sociaal-democratische partijen aldaar

lingschap geen electoraal heil meer hoefde te verwachten. De opvolgerpartijen in Polen en Hongarije, die een sociaal-democratische mantel claimden, waren daarentegen politieke factoren van betekenis geworden.

Inmiddels waren de eerste stappen gezet op weg naar het EU-lidmaatschap van deze en andere Midden- en Oost-Europese landen. Daarom werd er gekeken naar de potentiële kracht van die partijen na de toetreding. Dit mede met het oog op toekomstige Europese verkiezingen en de fractievorming binnen het Europees Parlement. Op enkele uitzonderingen na – Estland en Tsjechië – zouden in alle landen van Midden- en Oost-Europa opvolgerpartijen lid worden van de PES. Deze partijen en de regeringen die zij steunden, speelden een positieve rol in de EU-toetredingsprocessen en bij de realisering van NAVO-lidmaatschap.

Het EU-lidmaatschap vereiste implementatie van de sociaaleconomische recepten van de EU en een strak begrotingsbeleid. Dat werd de partijen die voor EU-lidmaatschap gepleit hadden door de kiezers niet in dank

afgenomen. De welig tierende corruptie kon de kiezers evenmin bekoren. Hierdoor zijn de sociaal-democraten zowel in Hongarije als in Polen geen factor van betekenis meer. De dominantie van autoritair-rechtse partijen in deze twee landen is mede het gevolg van de electorale implosie van de sociaal-democratische partijen. Een groot deel van het electoraat in de uitbreidingslanden rekende op snelle verbetering. Toen die uitbleef keerden kiezers zich af van de zittende linkse regeringen en zochten hun heil aan de andere kant van het politieke spectrum.

De Derde Weg van Blair en Schröder

In de jaren negentig ontwikkelden vooraanstaande, regerende sociaal-democraten het concept van de *Derde Weg* als een midden tussen een ultraliberale marktaanpak en een klassieke sociaal-democratische opstelling met nadruk op overheidssturing.¹⁰ De Britse eerste minister Tony Blair en zijn Duitse collega bondskanselier Gerhard Schröder publiceerden in 1999 een gezamenlijk manifest waarin zij betoogden dat de traditionele sociaal-democratie een aantal gebreken vertoonde: het idee dat sociale rechtvaardigheid gelijkgesteld kon worden aan gelijkheid van uitkomsten; de overtuiging dat gelijkheid hogere overheidsuitgaven vereiste; het geloof in staatsinterventies om het falen van de markt te corrigeren; onvoldoende respect voor de rechten van individuen en de misvatting dat rechten boven plichten gesteld dienden te worden.¹¹

Gelijkheid van kansen moest vooropstaan en het scheppen van banen moest aan de markt overgelaten worden, meenden Blair en Schröder.¹² De Noordwest-Europese sociaal-democratie bewoog met dit antwoord naar het politieke midden en volgde daarmee grotendeels de heersende opinie in economenland. Wim Kok, PvdA-premier tussen 1994 en 2002, zou volgens de Amerikaanse president en 'Derde Wegger' Bill Clinton als een van de eersten de nieuwe recepten in de praktijk hebben toegepast.¹³

No Alternative

De impact van deze dominante koers binnen de Noordwest-Europese sociaal-democratie op landen die lid wilden worden van de EU, was enorm. Met name de sociaal-democratisch georiënteerde opvolgerpartijen in Midden- en Oost-Europa namen Derde-Weg-recepten op in hun programma's. Hierdoor werd, bij gebrek aan enig breed gesteund alternatief, een liberale koers in feite zowel voor als na toetreding tot de EU de enige *game in town*. 'There is no alternative' (TINA) werd het dominerende motto.

Of deze flirt met de Derde Weg puur opportunisme was of voortkwam uit kopieergedrag is onduidelijk.¹⁴ Wellicht dat het de voormalig communisten, die toch nog steeds een beetje verdacht waren, goed uitkwam de liberale variant van de West-Europese sociaal-democratie als blauwdruk te gebruiken. Als bestuurders hadden zij bovendien niet al te veel beleidsvrijheid omdat het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de EU hun weinig ruimte gaven voor een onafhankelijk en meer authentiek moderniseringsproces.¹⁵ De Derde Weg bood bovendien een acceptabel model voor graduele hervormingen als alternatief voor economische shocktherapieën.¹⁶ De postcommunisten in Polen en Hongarije handelden net als *New Labour* steeds met de markt in hun achterhoofd. Zij verschilden vooral van hun politieke tegenstanders door te pleiten voor tragere privatiseringen en meer aandacht voor sociale kwesties.¹⁷

De Derde Weg stond overigens niet voor het afscheid van de welvaartsstaat, maar bepleitte vooral een andere inrichting ervan binnen het kader van een door de EU nagestreefde sociale markteconomie. Het lied van de sociale markteconomie bleek echter vooral een sirenenzang. Het merendeel van de bevolking in Midden- en Oost-Europa moest het doen met gebrekkige sociale voorzieningen. Dat gold vooral voor die landen waar harde saneringen werden doorgevoerd. Grote groepen mensen bleven in feite afhankelijk van de staat, terwijl deze juist werd teruggedrongen. Dit had tot

gevolg dat een groot deel van de bevolking aan haar lot werd overgelaten. Zij zagen hun rechten verdampen door de ontmanteling en het disfunctioneren van collectieve voorzieningen en de zeer hoge inflatie.¹⁸

Verkeerde aanpak

In landen als Hongarije en Polen geeft het electoraat sinds een jaar of tien zijn steun vooral aan nationalistische, populistische partijen die globalisten de schuld geven van de grote ongelijkheid en die zware kritiek hebben op de neoliberale opstelling van de EU. Met een beroep op begrotingsdiscipline zou 'Brussel' regeringen tegenwerken die pensioenen en andere uitkeringen wilden verhogen. Bovendien had het accent van de Brusselse steun in de jaren voorafgaand aan de toetreding vooral gelegen op hervormingen op administratief gebied. Pleidooien in wetenschappelijke kring voor een veel radicalere aanpak met een soort Marshallplan waren stevast genegeerd.

De sociaal-democratie koos een sociaaleconomische invalshoek die slecht uitpakte voor een aanzienlijk deel van de bevolking

De Midden- en Oost-Europese landen waren in feite op zichzelf aangewezen en kregen het advies de zogenaamde Washington-consensus te volgen, wat inhield dat men moest voldoen aan de harde voorschriften van het IMF: omvangrijke privatiseringen; liberalisering van de prijzen; het vrijgeven van de handel; koppeling aan de harde euro en ten slotte loonmatiging; en overheidsbezuinigingen om inflatie tegen te gaan. De sociaal-democratische elite in Midden- en Oost-Europa verzette zich nau-

welijks tegen het volgen van deze Washington-consensus. Vrijheid leek immers gelijkgesteld te worden aan de vrije markt en die vormde de basis voor een postrevolutionaire realpolitik. Hun werd door Brussel het bekende 'there is no alternative' voorgehouden in de fase dat zij verantwoordelijk waren voor de lidmaatschapsonderhandelingen. Wellicht dat op deze manier een eerste fundament werd gelegd voor het populisme van nu.

De kloof dichten

Tijdens de onderhandelingen over het EU-lidmaatschap heerste er optimisme over het reduceren van de aanzienlijke inkomenskloof tussen de bestaande EU-lidstaten en de landen in Midden- en Oost-Europa. Het dichten van die kloof was nodig om te voldoen aan de optimistische verwachtingen van de bevolking van het voormalige Oostblok, maar tevens om te voorkomen dat door het vrije verkeer van werknemers een forse en ongewenste arbeidsmigratie van Oost naar West op gang zou komen. Dat de hoopvolle verwachtingen te hooggespannen waren, behoeft geen uitleg.

De vraag wat het resultaat van alle hervormingen en subsidiestromen is geweest, kan niet eenduidig worden beantwoord. Dankzij een flinke sociale en economische convergentie zijn de groeicijfers in de Midden- en Oost-Europese landen fors gestegen en is de inkomenskloof tussen oude en nieuwe lidstaten wel degelijk verkleind, maar of dat ook geleid heeft tot een toename van de cohesie binnen Europa kan betwijfeld worden. Het inkomen per capita is in Midden- en Oost-Europa weliswaar een stuk hoger komen te liggen, maar grote delen van de bevolking profiteren daar blijkbaar onvoldoende van, gelet op de aanhoudende migratiestroom en de frustraties die leven bij veel kiezers. Zelfs in een land als Polen, dat geldt als een economisch succesverhaal, zullen nog vele jaren van forse economische groei nodig zijn om de kloof te overbruggen.

Valse start

De sociaal-democratie heeft in 1989 een valse start gemaakt in Midden- en Oost-Europa. Zij koos een sociaaleconomische invalshoek die slecht uitpakte voor een aanzienlijk deel van de bevolking. De sociale dimensie van de transformatie in Midden- en Oost-Europa kreeg veel te weinig aandacht.

Kiezers verwarren sociaal-democraten bovendien met communisten. Deels kwam dit doordat de afbakening tussen sociaal-democratie en communisme niet altijd even consequent is geweest. Voor de Tweede Wereldoorlog werkten beide politieke bewegingen regelmatig samen in volksfronten. Later, tijdens de beginperiode van de Koude Oorlog, muntten veel sociaal-democratische partijen uit in fel anticommunisme. Na de Praagse Lente in 1968 volgde echter weer een periode van accommodatie, bijvoorbeeld in de vorm van overleg met communistische partijen en erkenning van de DDR.

In de jaren zeventig en tachtig verschoof het perspectief van de West-Europese sociaal-democratie naar convergentie en het beheersbaar maken van de bestaande toestand. De status quo in de betrekkingen tussen Oost en West werd als het veiligst ervaren in de gegeven omstandigheden. Een wapenwedloop moest voorkomen worden.

Sociaal-democraten hadden daardoor veelal te weinig oog voor de groeiende oppositie en ontbeerden zicht op de werkelijke interne verhoudingen. De sociaal-democratie bevond zich niet in troebel water maar werd ook niet de natuurlijke thuisbasis voor het anticommunistische, democratische alternatief. Aanvankelijk konden partijen met het woord sociaal in hun naam op weinig sympathie rekenen. West-Europese sociaal-democraten waren niet eensgezind in hun reactie op het staatscommunisme, maar ook hun kritiek op de NAVO werd in dissidente kringen in Midden- en Oost-Europese landen niet begrepen.

Ook andere factoren speelden een rol. Zoals opgemerkt bleken de na 1989 uit ballingschap

terugkerende sociaal-democraten generaals zonder troepen. Zij konden daardoor geen leidende rol spelen in het vernieuwingsproces. Daarnaast werd duidelijk dat sociaal-democraten niet toegerust waren voor het op gang brengen van een kapitalistische ontwikkeling.¹⁹

Van belang was verder dat de ontwikkelingen van de eerste jaren na de omwenteling niet werden gedomineerd door een links-rechts-tegenstelling. De politieke scheidslijnen bleken te lopen langs de lijnen evolutionair versus revolutionair en nationalistisch versus kosmopolitisch. De keuze voor Derde-Weg-recepten en daarmee de insteek van de sociaal-democratie hield onvoldoende rekening met dergelijke scheidslijnen die overigens pas later in deze eeuw aan het licht kwamen en waar andere politieke bewegingen beter op inspeelden.

Natievorming vertraagde bovendien het democratiseringsproces. Van communist werd men niet democraat maar in de eerste plaats vrije Hongaar of vrije Pool. Democratisering van buitenaf is een moeilijke opgave gebleken.²⁰ 1989 was geen culturele revolutie zoals 1968, wat verklaart waarom cultureel conservatieve krachten nu zoveel impact hebben.²¹

Voor iemand als Jarosław Kaczyński, leider van de rechtse Poolse regeringspartij PiS, speelt bijvoorbeeld het idee dat Polen eeuwenlang is onderdrukt en nu eindelijk weer vrij kan ademhalen een veel belangrijker rol dan dat de huidige derde Poolse republiek gebouwd moet zijn op democratische beginselen. Dit verklaart zijn verzet tegen maatregelen uit Brussel, die hij ziet als een bedreiging van de Poolse onafhankelijkheid. Daarbij komt dat hij nog steeds tracht af te rekenen met links, dat naar zijn opvatting bestaat uit collaborateurs met de vroegere Sovjet-bezettingsmacht, landverraders dus. Daarom legt hij zoveel nadruk op 'authentieke Poolse waarden'.

In Hongarije speelt iets anders, maar ook daar gaat het probleem terug op het verleden en wel op het Verdrag van Trianon, waarbij

Hongarije na de Eerste Wereldoorlog forse delen van zijn grondgebied verloor. In de ogen van veel Hongaren horen de verloren gebieden en de Hongaars sprekende minderheden in die landen nog steeds bij hun volk. De Hongaarse staat en de Hongaarse natie vallen niet samen. Premier Viktor Orbán maakt handig gebruik van deze 'open zenuw'. Bovendien speelt in Hongarije een vergelijkbaar narratief van linkse collaboratie als in Polen. In beide landen speelt het vraagstuk over de waarde en de plaats van de natie zo'n belangrijke rol dat leiders door in te zetten op nationalisme gemakkelijk een loopje kunnen nemen met de democratie.

Sociaal-democratisch enthousiasme

Sociaal-democraten stonden mede aan het roer van de Europese Unie in de jaren dat met de Midden- en Oost-Europese landen werd onderhandeld over toetreding. Dit gold ook voor sociaal-democraten in een aantal belangrijke kandidaat-lidstaten. Zij waren medeverantwoordelijk voor de uitkomsten van de onderhandelingen en de politieke creativiteit die bij de afronding ervan werd getoond: de big bang-formule (toetreding tot de EU van tien landen tegelijk in 2004); de chantage van Griekenland (dat opname van het verdeelde Cyprus afdwong) en de formule voor Bulgarije en Roemenië die voorzag in een lidmaatschap op een wat langere termijn (toegetreten in 2007).

De sociaal-democraten in het Europees Parlement lieten zich erop voorstaan dat zij de meest uitgesproken voorstanders waren van uitbreiding van de Unie. Goede contacten met sociaal-democratische partijen in de kandidaat-lidstaten speelden een rol bij deze opstelling.

De positieve houding van toen roept vragen op. De belangrijkste is wat het enthousiasme van de sociaal-democraten rechtvaardigde. Een niet minder klemmende vraag is of de complexiteit van de transformatie niet werd onderschat. En ten slotte moet men zich afvragen of het vertrouwen in de rol van de

sociaal-democratische opvolgerpartijen niet misplaatst was. In Midden- en Oost-Europa waren zij weliswaar belangrijke factoren in het toetredingsproces, maar daarna raakten zij in electorale moeilijkheden. Het conservatieve en anti-Europese sentiment dat we vandaag zien in Polen en Hongarije is mede veroorzaakt door de neoliberale aanpak en de corruptie van vroegere regeringen. Sociaal-democraten hebben te laat onderkend welke prijs veel Oost-Europeanen hebben moeten betalen tijdens de sociaaleconomische transformatie en hadden geen oog voor de schaduwkanten van de eerdergenoemde Washington-consensus.

In sommige EU-lidstaten negeren populistische sociaal-democraten opzichtig de Brusselse regels

Sommige Derde-Weg-recepten werkten eind jaren negentig wellicht goed in de meer ontwikkelde economieën van Noordwest-Europa, waar de nadruk meer lag op de aanbod- dan op de vraagzijde van de economie. Al bieden ze ook in West-Europa geen antwoord op de crises en het electorale ongenoegen van deze eeuw. In Midden- en Oost-Europa versterkte de Derde Weg de feitelijk al aanwezige neoliberale tendensen en leidde daardoor tot een 'liberal overreach', bijvoorbeeld door de invoering van een vlaktaks in de Baltische Staten, Roemenië en Slowakije.²² Oost-Europadeskundige John Feffer oordeelt hard:

In Hungary, as in Eastern Europe more general, liberalism essentially dug its own grave. The liberal economic model has produced wealth for some, uncertainty for most and extreme poverty for an increasing minority.

*The liberal political model has produced a rotating kleptocracy. And the liberal social model has encouraged an individualism that has eaten away at the solidarity of family, neighbourhood, and community, all of which traditionally helped people through difficult times.*²³

Kortom, de Derde Weg-politiek heeft de maatschappelijke solidariteit ondermijnd die mensen in tijden van nood uit de brand hielp.

Breken met het kapitalistisch verleden

Door kapitale fouten die gemaakt zijn aan het einde van de twintigste eeuw moeten we nu toezien hoe conservatief rechts in sommige voormalige communistische landen de rechtsstaat naar zijn hand zet. De Europese Unie lijkt op dit punt verlamd door het non-interventiebeginsel, dat ingrijpen in het beleid van autonome collega-lidstaten onmogelijk maakt.

In andere EU-lidstaten negeren populistische sociaal-democraten opzichtig de Brusselse regels. Alle partijpolitieke families hebben hier steken laten vallen door nieuwkomers niet of nauwelijks te coachen en pas op het laatste moment in meer uitzonderlijke gevallen een tegengeluid te laten horen. Natuurlijk moeten in de eerste plaats de leiders van een aantal landen aangesproken worden op hun onverantwoorde gedrag. Dat neemt niet weg dat de EU zich er bij toetreding van de Midden- en Oost-Europese landen onvoldoende van heeft vergewist of de elites van deze landen ook daadwerkelijk een democratische les hadden geleerd. Het tegendeel lijkt het geval. Ondanks zijn 'winner takes all'-aanpak en zijn veronachtzaming van (informele) democratische regels, is de autoritaire regeringsleider van Hongarije Orbán nog steeds welkom aan de vergadertafel van de Europese Raad, net als de even autoritair ingestelde Poolse president Andrzej Duda.

De EU is in de absurde situatie terechtgekomen dat aan kandidaat-lidstaten eisen

worden gesteld die blijkbaar niet gelden voor enkele van de huidige leden. In de westelijke Balkan fronsen men de wenkbrauwen bij dergelijke hypocrisie. Dit mag echter geen reden zijn om het de landen uit die regio gemakkelijker te maken om lid te worden. Terecht wordt de vraag opgeworpen of de EU niet nog veel kritischer moet zijn bij het toelaten van nieuwe leden.

De Europese Unie zou kandidaat-lidstaten na afronding van de onderhandelingen een proeflidmaatschap²⁴ kunnen aanbieden — een overgangperiode met de mogelijkheid om 'reparaties' uit te voeren. Zij zouden volledig kunnen meedraaien en integreren in de EU-familie maar vooralsnog zonder stemrecht. Brussel zou ook intern acties moeten kunnen ondernemen zoals het scheppen van een permanent monitoringsysteem om rechtsstaatschendingen op te sporen en het hanteren van een subsidie-instrument om aan boosdoeners sancties op te leggen. Dit instrument werkt alleen als het unanimitéitsbeginsel opzij wordt gezet en de besluiten kunnen genomen met een gekwalificeerde meerderheid.

De autoritaire leiders van Hongarije en Polen rechtvaardigen hun politieke keuzes mede door te wijzen op de gebreken van het liberale marktmodel. Zij zijn voor actiever overheidsingrijpen. Sociaal-democraten zijn medeverantwoordelijk voor het ontstaan van dit alibi. Zij zouden er goed aan doen met hun 'kapitalistische' verleden te breken, de Derde Weg definitief te verlaten, minder hun oren naar de Washington-consensus te laten hangen en sociale prioriteiten te stellen in het besef dat democratische en sociale kwesties altijd samen moeten gaan.

Dit is een ingekorte en bewerkte bijdrage van het artikel '1989, sociaal-democratie en de deceptie in Midden- en Oost-Europa' dat Jan Marinus Wiersma en Camiel Hamans schreven voor de Wiardi Beckman Stichting. U kunt dit artikel downloaden via www.wbs.nl/publicaties/sd-20202.

Noten

- 1 Jan Marinus Wiersma is vanaf het midden van de jaren tachtig tot 2009 in verschillende rollen bij het Oost-Europabeleid van de EU en naderhand bij het uitbreidingsbeleid betrokken geweest, eerst als buitenland-medewerker van de Tweede Kamerfractie, daarna als buitenlandsecretaris van de PvdA en lid van het Europees Parlement, als parlementair rapporteur over de toetredingsonderhandelingen met Slowakije en ten slotte als vicevoorzitter van de sociaal-democratische fractie in het EP, speciaal belast met de integratie van de nieuwe lidstaten en mogelijk latere uitbreidingen. Camiel Hamans heeft vanaf midden jaren zeventig regelmatig in Oost-Europa verbleven. Het vaakst in Polen waar hij als gasthoogleraar (Nederlandse) taalkunde en als journalist werkzaam was. Tussen 2000 en 2010 heeft hij als directeur van de Anne Vondeling Stichting frequent deel uitgemaakt van delegaties die overlegden met Oost-Europese tegenhangers.
- 2 Van Traa, M. & Wiersma, J.M. (1986). Gedeelde veiligheid: een basis voor buitenlands beleid. *S&D* 1986/1, 13-22.
- 3 Palme, O. (vert. [uit het Engels] D. Leurdijk) (1982). *Bondgenoten in veiligheid*. Uitgeverij Luitingh-Sijthoff.
- 4 Sint, M., & Wiersma, J.M. (1990, 3 februari). In Oost-Europa krijgt de sociaal-democratie nieuwe kansen. *De Volkskrant*. (Met reacties van onder meer Ria Beckers, Bart Tromp, Maarten van Traa, Kees van der Pijl, Marco Raoul Yard en Robert Went).
- 5 Hellema, D., & De Ruiters, B. (1988). *Bondgenoten binnen zekere grenzen*. Amsterdam: PvdA Brede Buitenland Commissie, 20.
- 6 Zie de toespraak van Egon Bahr, de architect van Brandts Ostpolitik, op het SPD-congres van 20 december 1989.
- 7 Wiersma, J.M. (1991, 21 maart 1990). *Notitie partijbestuur PvdA*.
- 8 Van der Stoep, M., Wielenga, F., Scheffer, P., Gerrits, A., Krop, M., Wiersma, J.M. (1990). *Een verenigd Duitsland en de Toekomst van Europa*. Amsterdam: Alfred Mozer Stichting.
- 9 Over het verschil in aanpak tussen Nederlandse en West-Duitse sociaal-democraten, zie: Miedema, C. (2015). *Vrede of Vrijheid? Dilemma's, dialoog en misverstanden tussen Nederlandse en West-Duitse linkse organisaties en de Poolse oppositie in de jaren tachtig*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- 10 Deze Derde Weg moet niet verward worden met de gelijknamige stroming binnen de sociaal-democratie van de jaren vijftig die een alternatief voor kapitalisme én communisme nastreefde.
- 11 Schröder, G. & Blair, T. (1999). *The Way forward for Europe's Social Democrats. Europe: the Third Way/Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten*. Europa: Die Neue Mitte. *Blätter für deutsche und internationale Politik*. 99(7). 887-896
- 12 Keman, H. (2010). Third Ways and Social Democracy: The Right Way to Go? *British Journal of Political Science*, 41(3), 671-680.
- 13 NOS (2018, 20 oktober). *Kok had gezag in binnen- en buitenland*. (Geraadpleegd op 29 maart 2020, van <https://nos.nl/artikel/2255667-kok-had-gezag-in-binnen-en-buitenland.html>).
- 14 Ivan Krastev en Stephen Holmes benadrukken in hun recente *The Light that failed: A Reckoning* (Londen: Allen Lane, 2019) in het voetspoor van de Franse filosoof René Girard de menselijke behoefte tot imitatie. Die neiging zou met het verdwijnen van het communisme als alternatief Oost-Europa bijna vanzelfsprekend tot kopieergedrag gebracht hebben en zo de liberale democratie als onontkoombare eindbestemming in het vooruitzicht gesteld hebben. Oost-Europese sociaal-democraten kopiëren vanuit die behoefte een Noordwest-Europees Derde-Wegmodel.
- 15 Wiersma, J.M. (2018). *An Inheritance of Willy Brandt. Twenty-Five Years of the European Forum for Democracy and Solidarity, 1993-2018. Twenty-Five Years of Social Democracy Support*. Amsterdam: EFDS, 30.
- 16 Roger, A. (2001). *The meaning of the Third Way in Central and Eastern Europe*. Grenoble: ECPR Workshops, paper.
- 17 Ther, P. (2016). Getting on the neoliberal bandwagon. In: *Europe since 1989: a history* (Chapter 4). Princeton: University Press.
- 18 Daalder, H. (1992). A world safe for democracy? Moeilijkheden en mogelijkheden voor democratisering in het voormalig Oostblok. In Krop, M. et al. (red.). *Oost-Europa en de sociaal-democratie Identiteit, beleid, aanwezigheid Het dertiende jaarboek voor het democratisch* (pp. 24-47). Amsterdam: Uitgeverij de Arbeiderspers & WBS.
- 19 Ibid., zie inleiding.
- 20 Dauderstädt, M. & Gerrits, A.W.M. (2000). Democratisering in Centraal- en Oost-Europa. In: Becker, F. et al. (red.). *De toekomst van de democratie. Het eenentwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme* (pp. 60-96). Amsterdam: Uitgeverij de Arbeiderspers & WBS.
- 21 Van de Ven, C. (2019, 24 april). Ach Europa: Ivan Krastev:

- 'Nationalisme kan een bevrijdende kracht zijn'. *De Groene Amsterdammer*.
- 22 RFE/RL's Belarus Service. (2019, 16 juni). 1989 'Gave Us The Best Europe', Says Historian Garton Ash. (Geraadpleegd van www.rferl.org/a/gave-us-the-best-europe-says-historian-garton-ash/30002437.html).
- 23 Feffer, J. (2017) Faces of illiberalism. In: *Aftershock: A journey into Eastern Europe's broken dreams* (hoofdstuk 4, p. 73) Londen: Zed Books Ltd.
- 24 Het recente voorstel van de Europese Commissie om de onderhandelingen met kandidaat-lidstaten anders aan te pakken bevat onder meer een element dat aan proefdraaien doet denken, zie: *Enhancing the accession process — A credible EU perspective for the Western Balkans*, COM (2020) 57 final.



WERK, WERK, WERK?

Het streven was zo mooi: iedereen die ook maar enigszins kan werken gaat aan de slag bij een reguliere werkgever. We stoppen mensen met een handicap niet langer weg in grote loodsen op verlaten industrieterreinen, maar realiseren een inclusieve arbeidsmarkt voor iedereen.

De Participatiewet — ingevoerd door PvdA en VVD — zou het mogelijk maken. Al waren er vanaf het begin twijfels: was het niet beter eerst te zorgen dat mensen met afstand tot de arbeidsmarkt aan de slag konden, om pas daarna de sociale werkbedrijven te sluiten? En konden kwetsbare jongvolwassenen de juiste loketten wel vinden?

Vijf jaar later blijkt de Participatiewet niet gebracht te hebben wat ze beloofde. Dat is pijnlijk. En het is een ramp voor al degenen die niet sterk, fit, handig, slim of anderszins een 'ideale arbeidskracht' zijn, want nu door een nieuwe crisis de werkloosheid snel oploopt, staan zij als eersten aan de kant. De Participatiewet is hard aan een grondige herziening toe. Het lijkt bovendien ook tijd voor een meer ontspannen houding tegenover werkloosheid.

Met bijdragen van **PATRICIA VAN ECHELDT**,
ANJA ELEVELD, **PAUL VAN DER AA** en **GIJS VAN DIJK**.

Vijf jaar Participatiewet

Eind vorig jaar publiceerde het Sociaal en Cultureel Planbureau de *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Er was veel over te doen: voor veel mensen met afstand tot de arbeidsmarkt is het eerder moeilijker dan makkelijker geworden om betaald werk te vinden. En waar het wel goed ging — bij jonggehandicapten, die kwamen vaker aan het werk — waren er ook negatieve effecten: hun werk is vaak onzeker en ze zagen hun inkomen dalen.

PATRICIA VAN ECHELT

Wetenschappelijk medewerker bij het SCP

Op 1 januari 2015 trad de Participatiewet in werking. Het doel van de wet was een inclusieve arbeidsmarkt te creëren door zoveel mogelijk mensen aan het werk te helpen.¹ Ook mensen met een arbeidsbeperking zouden zoveel mogelijk werk moeten kunnen vinden bij een reguliere werkgever. Daarnaast beoogde de wet het aantal mensen dat afhankelijkheid is van een uitkering te laten dalen en de uniformiteit in de regelgevingen rond mensen met afstand tot de arbeidsmarkt te vergroten. Met de Participatiewet zou er één regeling komen voor mensen met een arbeidsbeperking of afstand tot de arbeidsmarkt. Voor werkgevers zou het daardoor overzichtelijker en makkelijker worden — zo was de belofte — om mensen met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. De Participatiewet verving de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). Gemeenten werden verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet.

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft onderzocht in hoeverre de Participatiewet 'geslaagd' is. De hoofdvraag daarbij was: in welke mate en op welke wijze is de Participatiewet effectief? Met andere woorden: zijn meer mensen uit de doelgroep van de Participatiewet aan het werk? Waarom werkt de wet wel of juist niet zoals verwacht? De manier waarop de Participatiewet in de praktijk uitpakt, verschilt per doelgroep.

Jonggehandicapten met arbeidsvermogen: grotere kans op werk

Voor gehandicapte jongeren die 18 worden en die (enig) arbeidsvermogen hebben, is de kans op werk sinds de invoering van de Participatiewet toegenomen van 29% (situatie voor 2015) tot 38% nu. We zien dus een stijging in baankans van 9 procentpunt. Voor 2015 konden deze jongeren een beroep doen op de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) voor een uitkering. Sinds 2015 is de Wajong-regeling voor

Patricia van Echtelt *Vijfjaar Participatiewet*

een groot deel van de jonggehandicapten niet langer toegankelijk. Gehandicapte jongeren die 'arbeidsvermogen' hebben vallen nu onder de Participatiewet. Alleen gehandicapte jongeren die *geen* arbeidsvermogen hebben, kunnen nog wel aanspraak maken op de Wajong.

Hoewel ze vaker werk hebben gevonden, is de inkomenspositie van deze jonggehandicapten met arbeidsvermogen de afgelopen vijf jaar juist verslechterd. Dat zij vaker aan het werk zijn compenseert wat hun inkomen betreft dus niet voor het feit dat ze vaak geen recht meer hebben op een uitkering. Veel jonggehandicapten werken in deeltijd en krijgen steeds vaker een tijdelijk contract.

Doelgroep Wsw: kleinere kans op werk

De Wet sociale werkvoorziening (Wsw) regelde tot aan de invoering van de Participatiewet voor mensen met lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen arbeid onder aangepaste omstandigheden in de sociale werkvoorziening. De sociale werkvoorziening werd in 2015 afgeschaft. De groep mensen die vóór de invoering van de Participatiewet in aanmerking zouden zijn gekomen voor een plek in de sociale werkvoorziening, wordt de 'doelgroep Wsw' genoemd.

Voor de mensen die op de wachtlijst stonden van de Wsw is de kans op werk sindsdien gedaald. Van de mensen die in de jaren 2010-2013 aan het eind van het jaar op de wachtlijst stonden, kwam in de vier daaropvolgende jaren ten minste 55% aan het werk. Van de wachtenden aan het eind van 2014 kwam in de eerste vier jaar na invoering van de Participatiewet slechts 39% aan het werk. Deze daling in baankans van ten minste 16 procentpunt gaat bovendien gepaard met een grotere kans op tijdelijk werk. Als mensen uit deze doelgroep aan het werk komen, is het vaker voor reguliere werkgevers. Ze zijn daarbij ook vaker afhankelijk van een uitkering om in hun levensonderhoud te voorzien.

De Participatiewet kent verschillende 'instrumenten' om mensen met een beperking aan het werk te helpen. De drie zwaarste instrumenten zijn beschut werk (dat werk wordt georganiseerd door de gemeente en is bedoeld voor mensen met een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking die alleen kunnen werken in een 'beschutte' omgeving, onder aangepaste omstandigheden), loonkosten-subsidie (voor werkgevers die iemand met een ziekte of handicap in dienst nemen) en jobcoaching (voor begeleiding op de werkvloer).

De baankansen van klassieke bijstandsgerechtigden zijn nauwelijks gestegen sinds de invoering van de Participatiewet

Sinds 2017 is het aantal gebruikers van deze instrumenten fors toegenomen. Deze gebruikers zijn jonger en in lichtere mate beperkt dan de groep die voor 2015 in de Wsw instroomde. Dat betekent dat de huidige gebruikers van de instrumenten een kleinere afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Dit lijkt erop te wijzen dat de mensen met een zwaardere beperking en een grote afstand tot de arbeidsmarkt die voorheen in aanmerking kwamen voor een plek in de sociale werkvoorziening, geen alternatieve ondersteuning (anders dan een bijstandsuitkering) uit de Participatiewet aangeboden krijgen.

'Klassieke bijstandsgerechtigden': nauwelijks grotere kans op werk

Met de 'klassieke bijstandsgerechtigden' worden degenen bedoeld die bij ongewijzigd beleid in aanmerking zouden zijn gekomen

Patricia van Echtelt *Vijfjaar Participatiewet*

voor een bijstandsuitkering op grond van de Wet werk en bijstand. Deze groep viel vóór de invoering van de Participatiewet ook onder verantwoordelijkheid van de gemeenten. De klassieke doelgroep ziet de baankansen nauwelijks verhoogd sinds de invoering van de Participatiewet; we zien een stijging in de baankans van 1 procentpunt. Hun baankansen waren laag voor invoering van de Participa-

Gemeenten zetten steeds vaker trajecten in voor jonggehandicapten zonder uitkering

tiewet (7%) en zijn dat sindsdien ook gebleven (8%). Ook voor deze doelgroep geldt dat de kwaliteit van de gevonden banen verminderd is: minder banen voor ten minste een jaar, minder vaste contracten, meer kleine banen tot 20 uur per week en minder voltijdbanen.

Nuggers: effect onbekend

Een vierde doelgroep binnen de Participatiewet zijn de zogeheten nuggers: niet-uitkeringsgerechtigden. Dit zijn mensen zonder werk die bij het UWV zijn ingeschreven als werkzoekende en die geen recht hebben op een bijstandsuitkering, bijvoorbeeld omdat ze te veel eigen vermogen hebben. Het gaat in de eerste plaats om de 'klassieke' nuggers, die vóór de invoering van de Participatiewet ook onder verantwoordelijkheid van gemeenten vielen, zoals mensen zonder uitkering die graag (weer) aan de slag zouden willen op de arbeidsmarkt.

Daarnaast gaat het om een nieuwe doelgroep van gemeenten: jonggehandicapte nuggers die voorheen een beroep konden doen op de Wajong.

In het onderzoek van het SCP stond niet de baankans voor de nuggers centraal, maar de vraag of gemeenten in hun dienstverlening onderscheid maken tussen mensen met en zonder uitkering. Wat blijkt? Gemeenten zetten minder trajecten in voor de klassieke nuggers dan voor bijstandsgerechtigden. Hier heeft de Participatiewet geen verandering in gebracht. Het verschil in dienstverlening aan jonggehandicapten met en zonder uitkering is wel kleiner geworden sinds de invoering van de Participatiewet. Gemeenten zetten steeds vaker trajecten in voor jonggehandicapten zonder uitkering. In 2018 was de ondersteuning aan niet-onderwijsvolgende jonggehandicapte nuggers vergelijkbaar met de ondersteuning die de jonggehandicapte uitkeringsgerechtigden kregen.

Verkeerde aannames

Voor een klein deel van de doelgroep heeft de Participatiewet het gewenste effect teweeggebracht, voor een groot deel niet. Dat de Participatiewet niet voor alle doelgroepen van de wet succesvol is gebleken, is ten dele te verklaren vanuit de aannames die aan de wet ten grondslag liggen.

Aanname 1: Mensen uit de doelgroep zijn in staat om te werken en willen dit ook graag

Een belangrijk uitgangspunt van de Participatiewet is de gedachte dat mensen die een uitkering ontvangen betaald werk kunnen en willen verrichten, mits dat onder de juiste omstandigheden gebeurt. De afstand tot de arbeidsmarkt zou voor het grootste deel van de doelgroep te overbruggen moeten zijn, zo is de veronderstelling. Alleen mensen die 'arbeidsvermogen' hebben vallen immers onder de Participatiewet.

Uit de SCP-evaluatie blijkt dat de visies van gemeenten, beleidsmakers en de mensen die het betreft uiteenlopen over de vraag of mensen inderdaad kunnen en willen werken. Volgens gemeenten en de mensen die het betreft

Patricia van Echtelt *Vijfjaar Participatiewet*

is betaald werk voor een aanzienlijk deel van de doelgroep niet haalbaar.

Aanname 2: Eén regeling is eenvoudig en duidelijk en verhoogt daarmee de kans op werk

De complexiteit van het bestaande stelsel was een van de redenen om tot een nieuwe, eenduidige regeling te komen. De veronderstelling was dat de Participatiewet zou leiden tot minder complexiteit. De complexe regeling was ondoorzichtig voor werkgevers, waardoor het in dienst nemen van mensen met een beperking ingewikkeld was. Door de regelingen minder complex te maken zou het voor werkgevers eenvoudiger worden om iemand met een beperking in dienst te nemen, en dat zou de kansen op werk voor de doelgroep verhogen.

In de praktijk blijkt dat van één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt nog geen sprake is. Nog steeds bestaan er verschillende regelingen voor verschillende groepen, zoals de groepen die nog onder de oude Wsw of Wajong-regeling vallen en de groepen die recht hebben op beschut werk of die onder de bananafpraak vallen. Ook hebben gemeenten beleidsvrijheid in de uitvoering van de Participatiewet, wat kan leiden tot onduidelijkheid bij (grote) werkgevers die te maken hebben met verschillende gemeenten. Van een vermindering van complexiteit of onduidelijkheid is in de praktijk nog geen sprake.

Aanname 3: De Participatiewet leidt tot een integrale aanpak en meer maatwerk

De verschuiving van verantwoordelijkheden naar gemeenten via de Participatiewet en enkele andere gedecentraliseerde regelingen (Wmo en Jeugdwet) zou moeten leiden tot een integrale aanpak van de multiproblematiek van de doelgroep en tot meer maatwerk, mede doordat gemeenten dichterbij de burger staan. Uiteindelijk zou dit moeten leiden tot een grotere uitstroom uit de uitkering naar werk.

De samenwerking binnen gemeenten en tussen verschillende instanties in het sociale

domein blijkt in de praktijk echter complex en vraagt om continue en intensieve inzet van alle betrokkenen. Zo is een deel van de nieuwe doelgroep nog niet goed in beeld bij de gemeenten. Met de decentralisaties kregen gemeenten er een forse taak bij en moesten zij nog expertise opbouwen om deze goed uit te voeren. De dienstverlening aan jonggehandicapten zonder uitkering nam in de loop der jaren wel toe en ook de samenwerking met bijvoorbeeld scholen in het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs lijkt steeds verder te verbeteren.

Aanname 4: Een strengere aanpak stimuleert re-integratie

Sinds de invoering van de Participatiewet gaat extra aandacht uit naar een betere naleving van de verplichtingen die tegenover het uitkeringsrecht staan, zoals het zoeken en aanvaarden van werk, de eis dat mensen een basis-kennis hebben van de Nederlandse taal en de tegenprestatie: gemeenten kunnen mensen als 'tegenprestatie' voor hun bijstandsuitkering vragen onbetaald 'maatschappelijk nuttige activiteiten' te verrichten.

Het handhaven van de verplichtingen zou moeten leiden tot een betere naleving en dat zou weer de kans verhogen dat mensen uitstromen naar werk. Uit onderzoek onder gemeenten komt echter niet naar voren dat het opleggen van verplichtingen en sancties activerend werkt in de zin van meer uitstroom uit een bijstandsuitkering.

Hoe verder?

We zien dus een discrepantie tussen veronderstelde en daadwerkelijke gedragsreacties. Deels zijn de resultaten te wijten aan opstartproblemen. Met de invoering van de Participatiewet werden taken overgeheveld van het Rijk naar de gemeenten. Gemeenten moesten wennen aan hun nieuwe taak en de nieuwe doelgroep. Zo kwamen beschut werk en loonkostensubsidie pas langzaam op gang. Maar

Patricia van Echtelt *Vijfjaar Participatiewet*

niet alles is hierdoor te verklaren. De problemen zijn deels ook structureel van aard.

Uit de evaluatie komen een aantal aandachtspunten en overwegingen naar voren met betrekking tot de Participatiewet. Het eerste aandachtspunt betreft de financiering. Gemeenten ontvangen van het Rijk middelen om mensen die onder de Participatiewet vallen naar werk te begeleiden. Die

In de praktijk is geen sprake van een vermindering van complexiteit door de invoering van de Participatiewet

middelen zijn vrij te besteden. Als gemeenten op uitkeringen besparen, mogen ze het restant houden en vrij besteden. Dit prikkelt hen om hun inspanningen bewust te richten op de meest kansrijke groep binnen de totale doelgroep van mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.

Hier iets aan doen kan door een financieringsstructuur te introduceren die gemeenten motiveert om ook mensen met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt te begeleiden. Mensen met een lage loonwaarde (en dus grote afstand tot de arbeidsmarkt) die voorheen in aanmerking kwamen voor een plek in de sociale werkvoorziening (Wsw), lijken niet altijd een alternatief instrument uit de Participatiewet aangeboden te krijgen. Er zijn verschillende redenen waarom gemeenten naar eigen zeggen geen instrument aanbieden voor de doelgroep met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Een beperkt budget voor de relatief dure instrumenten loonkostensubsidie en beschut werk is daar een van. Gemeenten geven ook aan dat een groot deel van hun bestand (nog) niet in staat is om werk te verrichten. Soms bieden

gemeenten andere vormen van participatie, bijvoorbeeld dagbesteding. De doelstelling van de Participatiewet is echter dat iedereen 'naar vermogen' kan deelnemen op de arbeidsmarkt. Om dit doel te bereiken zouden gemeenten meer geprikkeld moeten worden ook instrumenten in te zetten voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Een tweede aanbeveling betreft de kansen voor mensen met psychische beperkingen. Als werkgevers mensen met een arbeidsbeperking een kans geven, betreft het meestal mensen met lichamelijke beperkingen; de kansen voor mensen met psychische en/of verstandelijke beperkingen zijn beduidend kleiner. Dit terwijl deze mensen de grootste groep vormen binnen de totale groep van mensen met een arbeidsbeperking.

Mogelijk verwachten werkgevers dat mensen met psychische beperkingen lastiger zijn in te passen in het arbeidsproces. Een andere reden kan zijn dat werkgevers weinig kennis en kunde hebben om deze mensen succesvol in te passen. De kans op werk zou in dat geval vergroot kunnen worden door betere informatievoorziening en ondersteuning voor de werkgever.

Een derde overweging is dat het effect van de instrumenten die de gemeenten inzetten, beperkt is. Gemeenten en werkgevers kunnen, zoals gezegd, verschillende instrumenten inzetten om mensen naar werk te begeleiden, bijvoorbeeld proefplaatsingen, jobcoaches, loonkostensubsidie of een no-riskpolis (die polis zorgt ervoor dat de werkgever geen extra financieel risico loopt als de werknemer ziek wordt). Een meerderheid van de werkgevers blijkt niet op de hoogte van het bestaan van deze instrumenten.

De les die hieruit volgt is dat vermindering van complexiteit om aandacht vraagt. Van één regeling aan de onderkant van de arbeidsmarkt, zoals de wet beoogt, is nog geen sprake. Daardoor hebben werkgevers te maken met verschillende regelingen. Werkgevers zouden juist zoveel mogelijk 'ontzorgd' moeten wor-

Patricia van Echtelt *Vijfjaar Participatiewet*

den, om de kans te vergroten dat zij mensen uit de doelgroep in dienst nemen.

Een laatste aandachtspunt: het aantal werkgevers met mensen in dienst uit de doelgroep van de Participatiewet groeit niet. Een derde van alle werkgevers heeft daadwerkelijk mensen met een arbeidsbeperking in dienst en deze groep werkgevers is sinds de invoering van de Participatiewet niet gegroeid. Plannen van werkgevers voor een plaatsing lopen in de praktijk vaak stuk. Enerzijds wegens gebrek aan geschikte vacatures en anderzijds is het maken van de juiste match een zeer intensief, continu proces waarbij veel werkgevers onderweg afhaken.

Veel werkgevers voelen wel de verantwoordelijkheid om mensen met een beperking in dienst te nemen, maar de tijd en energie om dit voor elkaar te krijgen blijken een grote belemmering te zijn. De financiële compensatie die de Participatiewet biedt, zoals loonkostensubsidie, is een belangrijke voorwaarde om werkgevers over de streep te trekken, maar niet voldoende. Werkgevers hebben behoefte aan intermediairs of regievoerders die hen helpen het werk aan te passen. Voor een succesvolle match tussen werkgever en werkende is namelijk de persoonlijke en continue inzet van alle betrokkenen in de volle breedte van het proces cruciaal. Een actieve benadering van werkgevers door gemeenten is nodig om hen te ondersteunen bij het creëren van werk en bij het begeleiden van de werknemers uit de doelgroep.

Een voorwaarde voor succesvolle bemiddeling naar werk is ook dat gemeenten de doelgroep van de Participatiewet in beeld hebben. Gemeenten schatten in dat ze gemiddeld een achtste van hun bestand (nog) niet in beeld hebben. Ook hebben ze niet altijd goed zicht op een deel van de nieuwe doelgroep, zoals schoolverlaters met een beperking die niet van het voortgezet speciaal onderwijs of praktijkonderwijs komen. Het is dus belangrijk dat gemeenten de doelgroep goed in beeld krijgen. Ze kunnen hierbij samenwerken met scholen en het UWV.

Tot slot

In Nederland is er een verandering in gang gebracht als het gaat om de arbeidsdeelname van mensen met een arbeidsbeperking. Steeds meer werkgevers zijn aan het denken gezet door de banenafpraak. Arbeidstoeleiding van de doelgroep is niet langer alleen een taak van uitvoeringsinstanties en de betrokkenen zelf, maar een gezamenlijke verantwoordelijkheid waar ook werkgevers bij betrokken zijn.

Deze ontwikkelingen ten spijt is duidelijk dat de Participatiewet de doelstelling van meer kansen op werk – bij voorkeur bij een reguliere werkgever – lang niet voor de gehele doelgroep gerealiseerd heeft. Voor de grootste groep, de klassieke bijstandsgerechtigden, is er amper een verschil met de situatie voor 2015. Voor mensen die het recht op toegang tot de sociale werkvoorziening verloren, is de kans op werk gedaald. Voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen zijn de baankansen gestegen, maar hun inkomenspositie is verslechterd en hun positie op de arbeidsmarkt is onzeker doordat hun werk vaak tijdelijk is.

De flexibilisering van de arbeidsmarkt geldt voor de gehele werkende bevolking en vooral voor starters, maar ook zeker voor jonggehandicapten. De afgelopen jaren werd onze economie gekenmerkt door hoogconjunctuur. Wanneer mensen uit de doelgroep een baan vonden, betrof dit veelal een kleine, tijdelijke baan. In economisch mindere tijden – en die lijken nu aangebroken te zijn – zijn zij naar verwachting de eersten die hun baan zullen verliezen.

Ondanks enkele positieve ontwikkelingen – het groeiend aantal gerealiseerde beschutte werkplekken en de begeleiding van jonggehandicapte nuggers – moeten we concluderen dat de Participatiewet de komende jaren nog flink wat werk behoeft om succesvol te kunnen zijn.

Patricia van Echtelt *Vijfjaar Participatiewet*

Noot

- 1 Dit artikel is gebaseerd op en een gedeeltelijke weergave van *Eindevaluatie van de Parti-*

cipatiewet van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Het rapport en de publiekssamen-vatting zijn te downloaden via: www.scp.nl/Publicaties/

[Alle_publicaties/Publicaties_2019/Eindevaluatie_van_de_Participatiewet.](#)

Waar is de menselijke maat in de Participatiewet?

Een van de middelen die gemeenten kunnen inzetten om werklozen te laten re-integreren op de arbeidsmarkt is een werkstage. Bij de huidige uitvoering van werkstages wordt echter nauwelijks maatwerk geleverd. Alle regie bij de werkzoekende zelf is weggenomen en deelname wordt afgedwongen door te dreigen met hoge sancties. Dat kan beter, laat ook de praktijk uit Duitsland, Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden zien.

ANJA ELEVELD

Universitair docent en onderzoeker aan de Vrije Universiteit

Bijstandsontvangers stromen onvoldoende uit naar betaalde arbeid. Dat is de boodschap die we meekrijgen uit een drietal rapporten die in de afgelopen maanden zijn verschenen: de *Eindevaluatie van de Participatiewet* door het Sociaal en Cultureel Planbureau¹; het rapport *Het betere werk* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid² en het eindrapport van de Commissie Regulering van werk (de commissie-Borstlap).³ Nu verplichtingen en sancties onvoldoende bijdragen aan de arbeidsreïntegratie van mensen die wat verder van de arbeidsmarkt afstaan, pleiten deze rapporten voor een meer op maat toegesneden reïntegratiebeleid. Hierbij dient ruimte te zijn voor 'sensitiviteit voor de behoeften van de cliënten'⁴ en voor 'de vraag wat mensen intrinsiek beweegt'.⁵

Met deze uitgangspunten kun je het moeilijk oneens zijn. Maar wat betekenen ze nu concreet voor het reïntegratiebeleid? De

commissie-Borstlap stelt bijvoorbeeld voor om uitkeringsgerechtigden categoriaal te verplichten zich dagelijks te melden bij een 'loopbaanhuis' en hen tijdens perioden van laagconjunctuur werkstages te laten verrichten om de arbeidsfitheid op peil te houden. Het is echter onduidelijk *hoe* bij de uitvoering van dit voorstel de menselijke maat geborgd wordt.

Op basis van mijn onderzoek naar de uitvoering van werkstages in de Participatiewet betoog ik allereerst dat het voorstel van de commissie-Borstlap op gespannen voet staat met de wens om meer maatwerk te leveren. Aan de hand van buitenlandse 'good practices' geef ik vervolgens aan hoe de Participatiewet en het reïntegratiebeleid kunnen worden vormgegeven op een wijze waarop de menselijke maat daadwerkelijk centraler staat, ook bij de uitvoering van werkstages.

Anja Eleveld *Waar is de menselijke maat in de Participatiewet?*

Onderzoek naar werkstages in de bijstand

Het onderzoek naar werkstages voor bijstandsgerechtigden is uitgevoerd in 2017 en 2018 in drie gemeenten. De gemeenten worden aangeduid met A, B en C omdat ik elders uitgebreider over deze gemeenten heb gerapporteerd en hiermee de anonimiteit van de geïnterviewde personen zoveel mogelijk wordt gewaarborgd. In deze gemeenten werden 44 interviews gehouden met deelnemers aan werkstages (bijstandsgerechtigden), 30 bedrijfsleiders of werkbegeleiders bij werkstages en 31 werkcoaches. Ook werden 21 beleidsmedewerkers en leidinggevendenden in het sociale domein geïnterviewd. De onderzoeksdata bestaan daarnaast uit 45 observaties van gesprekken tussen werkcoaches en bijstandsgerechtigden en observaties van groepsbijeenkomsten.

Verplichte stages

Op basis van de Participatiewet kan een gemeente een bijstandsgerechtigde verplichten om mee te werken aan zijn arbeidsinschakeling. De gemeente mag zelf bepalen hoe ze deze verplichting vormgeeft. Alle drie de onderzochte gemeenten hadden in dit kader in hun reïntegratieverordening de mogelijkheid opgenomen om bijstandsgerechtigden te plaatsen in een werkstage.

Gemeente B was de enige gemeente die — als beoogd door de commissie-Borstlap — een categorale verplichting had ingevoerd voor bijstandsgerechtigden die 'klaar zijn voor de arbeidsmarkt', om gedurende een bepaalde periode 24 uur per week arbeid te verrichten in een werkstage. Op papier werd maatwerk geleverd, aangezien de bijstandsgerechtigde vrij was om op zoek te gaan naar een passende stage. In de praktijk bleek dit geen gemakkelijke opgave, zeker in een regio met een beperkte werkgelegenheid.

Als gevolg hiervan werden veel bijstandsgerechtigden uiteindelijk geplaatst bij voor-malige SW-bedrijven (sociale werkplaatsen) of

andere bedrijven waarmee de gemeente een contractuele relatie had en waar voornamelijk ongeschoolde werkzaamheden werden verricht. De verplichte stageplaatsing werd door een deel van de bijstandsgerechtigden als een enorme dwang ervaren. Uit de interviews en uit klachten die zijn ingediend bij de cliëntenraad en gemeenteraadsleden, bleek de onvrede over de stageplaatsingen. Deze was aanzienlijk groter dan in de twee andere onderzochte gemeenten waar geen categorale stageverplichting gold. Bijstandsgerechtigden in gemeente B hadden het gevoel dat ze geheel waren 'overgeleverd' aan de werkcoach. Zoals een bijstandsgerechtigde aangaf: *'Ik moest bij (...) een werkstage doen en ik heb alleen maar gehuild (...) en dan heb je het gevoel dat je niet gehoord wordt (...). Dat ze je uitkering hadden kunnen stoppen, dat is waar je mee te kampen krijgt. (...) Het voelt als een marionet (...) er wordt voor jou bepaald.'*

Het geüniformeerde sanctieregime

Het gevoel 'overgeleverd' te zijn houdt nauw verband met het sanctieregime dat met de Participatiewet is ingevoerd. Voor de invoering van deze wet waren gemeenten vrij om de hoogte van de sanctie te bepalen bij het niet-nakomen van reïntegratieverplichtingen en andere verplichtingen die verband houden met arbeid. Met de invoering van de Participatiewet staat op het niet-nakomen van deze verplichtingen een 'uniforme maatregel' van 100% strafkorting op de uitkering gedurende een maand. Bij recidive wordt de periode met één of twee maanden verlengd.

Uit het rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau komt naar voren dat gemeenten dit strenge sanctieregime niet strikt toepassen.⁶ Dat zou namelijk een goede relatie met de bijstandsgerechtigde in de weg staan.⁷ Ook de onderzochte gemeenten pasten het door de Participatiewet opgelegde sanctieregime niet naar de letter van de wet toe. Zo bevatten twee gemeentelijke verordeningen de mogelijkheid om een lagere (niet-geüniformeerde)

Anja Eleveld *Waar is de menselijke maat in de Participatiewet?*

sanctie op te leggen bij het niet voldoen aan een re-integratieverplichting. Individuele werkcoaches gaven daarnaast om dezelfde reden aan terughoudend te zijn met het opleggen van maatregelen. Werkcoaches in gemeente A waren daarbij minder terughoudend vergeleken met werkcoaches in de andere gemeenten. Met andere woorden: terwijl de uniformering van de sancties (in alle gemeenten de toepassing van 100% strafkorting op in de Participatiewet omschreven overtredingen) mede ten doel had om de verschillen tussen gemeenten weg te nemen, zijn in de uitvoering nieuwe verschillen tussen gemeenten geïntroduceerd.

Het voorstel van de commissie-Borstlap staat op gespannen voet met de wens om meer maatwerk te leveren

Gemeentelijke verschillen in het sanctieregime kunnen overigens een verstrekkender invloed hebben. Zo gaf een belangrijk deel van de stagedeelnemers in de streng sanctiонерende gemeente A aan dat het ontlopen van een sanctie een belangrijke reden was om deel te nemen aan een werkstage. Ze hadden niet het idee dat de stagedeelnemer zou bijdragen aan uitstroom naar betaald werk. Een enkele werkcoach merkte dit 'aangepaste gedrag' op: *Je pompt er wel heel veel geld in, maar de bijstandsgerechtigde zegt aan het einde van de rit: 'Eigenlijk heb ik er niet zoveel aan.'* Maar dan zeg ik: *waarom heb je er al die maanden gezeten, waarom heb je nooit aan de bel getrokken? En dan is het antwoord van: ja, ja, ja, maar ik wil niet dat het gevolgen gaat hebben voor mijn uitkering.*

De intentie van de werkcoach om maatwerk te leveren werd in dit voorbeeld in feite ondermijnd door het strenge gemeentelijke sanctieregime. Het strenge sanctieregime werkte soms ook door in het gedrag van de stagedeelnemer op de werkstage zelf. Zoals een deelnemer het verwoordde: *Als ze zeggen: 'Het is zo', dan maakt het niet uit wat je zegt (...) er wordt vaak mee bedreigd dat je wordt gekort (...). Dus het lijkt net of je straf hebt. Daar pas ik mijn gedrag soms op aan (...). Ik probeer mezelf hier goed te gedragen.*

Waarborgen door regulering

In theorie kan een werkstage een bruikbaar instrument zijn om een bijstandsgerechtigde dichter bij de arbeidsmarkt te brengen. Het leveren van maatwerk kan gewaarborgd worden door bijvoorbeeld individuele leerdoelen op te stellen en door de vorderingen met betrekking tot deze leerdoelen regelmatig te evalueren met de betrokkene.

Hoewel de gemeenten uit het onderzoek een 'leerdoelen- of competentiebeleid' hadden uitgewerkt voor werkstages, bleek de praktijk weerbarstiger. Vaak werd voor verschillende deelnemers hetzelfde leerdoel gehanteerd, namelijk het aanleren van 'algemene werknemersvaardigheden'. Veel deelnemers waren van mening dat ze reeds over deze vaardigheid beschikten, of dat ze in ieder geval geen (langdurige) stage nodig zouden hebben om zich deze vaardigheid eigen te maken.

Indien er wel individuele leerdoelen waren opgesteld, anders dan 'het aanleren van algemene werknemersvaardigheden', had de werkcoach doorgaans de regie. Gezien de beperkt beschikbare tijd ging dit niet altijd op een nauwkeurige manier, zoals blijkt uit het volgende fragment uit een intakegesprek:

Werkcoach: Kom je op voor jezelf? Vraag je als je hulp nodig hebt?

Bijstandsgerechtigde: Ik moet wel eerst inwerken.

Werkcoach: 'Opkomen voor jezelf' scoor ik als laaggemiddeld.

Anja Eleveld *Waar is de menselijke maat in de Participatiewet?*

Het systeem van leerdoelen en evaluaties had ook onbedoelde effecten. Terwijl het was ontwikkeld om maatwerk te leveren, werd het door sommige deelnemers in de gemeente met het strenge sanctieregime (gemeente A) ervaren als een extra controle-instrument. Deze deelnemers meenden dat de gemeente aan de hand van dit instrument erop toezag of ze goed genoeg hun best deden.

De verplichte stageplaatsing wordt door een deel van de bijstandsgerechtigden als een enorme dwang ervaren

Naast tijdgebrek en het strenge sanctieregime werd een goede uitvoering van het 'leerdoelensysteem' verhinderd door de verplichtingen die gemeenten waren aangegaan met sommige reïntegratiebedrijven of stagebedrijven om een bepaald aantal bijstandsgerechtigden 'te leveren'. Hierdoor was het niet altijd mogelijk om mensen te plaatsen bij een stagebedrijf waar ze daadwerkelijk aan hun individuele leerdoelen konden werken. Bovendien vereiste het businessmodel van deze stagebedrijven dat er 'productie' werd gedraaid, hetgeen eveneens kon wringen met individuele leerdoelen.

Maatwerk onder druk

Kort gezegd, het onderzoek laat zien dat het leveren van maatwerk bij werkstages onder druk komt te staan wanneer werkstages verplicht en onder een streng sanctieregime worden opgelegd aan *alle* bijstandsgerechtigden die 'klaar zijn voor de arbeidsmarkt'. Door het opstellen van individuele leerdoelen en competenties zou in theorie meer maatwerk kunnen worden geleverd. In de praktijk is echter

de zeggenschap van bijstandsgerechtigden bij het opstellen van leerdoelen beperkt en herkennen de stagedeelnemers zich lang niet altijd in de leerdoelen of zien ze niet hoe de werkstage een bijdrage levert aan het behalen van hun leerdoelen. Daarnaast staat een gebrek aan tijd en geld een goede begeleiding bij het behalen van reële individuele leerdoelen in op maat toegesneden stages in de weg.

Lering trekken uit de praktijk in andere landen

Maatwerk bij reïntegratie en activering van bijstandsgerechtigden impliceert, mijns inziens, dat in ieder geval moet zijn voldaan aan drie voorwaarden:

- ▶ Er gelden geen categorale verplichtingen voor de reïntegratie of activering van bijstandsgerechtigden.
- ▶ De geüniformeerde sanctieverplichting van 100% wordt afgeschaft.
- ▶ De bijstandsgerechtigde verkrijgt meer zeggenschap bij reïntegratie.

Om de tweede en derde voorwaarden verder in te kleuren kan onder andere lering worden getrokken uit de wetgeving in andere landen. Zo wordt in Finland aan bijstandsgerechtigden die een reïntegratieverplichting niet nakomen maximaal een strafkorting van 20% opgelegd gedurende een maand. Daarnaast waarborgen de Finse, Noorse en Zweedse wetgeving — in overeenstemming met de visie van het toezichthoudend orgaan op het Europees Sociaal Handvest (het Europees Comité voor Sociale Rechten) — dat bijstandsgerechtigden na sanctionering recht blijven houden op minimale middelen van bestaan.⁸

Interessant is in dit verband ook een recente uitspraak van het Duitse constitutionele hof dat de Duitse sanctioneringsregeling (30% strafkorting voor drie maanden en bij recidive 60% strafkorting) strijdig achtte met het grondrecht op menselijke waardigheid.

Anja Eleveld *Waar is de menselijke maat in de Participatiewet?*

Het Duitse hof overwoog hierbij onder andere dat de maatregel niet proportioneel is, omdat tot op heden geen bewijs is geleverd dat dergelijke sanctionering daadwerkelijk bijdraagt aan de reïntegratie van bijstandsgerechtigden op de arbeidsmarkt.⁹

Een vergelijkbare redenering is eerder gehanteerd door de Deense raad van beroep. Dit heeft geleid tot (lagere) Deense regelgeving die bepaalt dat de gemeente alleen een sanctie mag opleggen aan een bijstandsgerechtigde wanneer hiermee de uitstroom naar werk wordt bevorderd.¹⁰

Het Deense equivalent van de Participatiewet is ook interessant vanwege bepalingen die zien op inspraak van bijstandsgerechtigden bij hun reïntegratie. Op grond van deze wetgeving is de gemeente bijvoorbeeld verplicht om de kwalificaties en de wensen van de bijstandsgerechtigde mee te nemen in het reïntegratieplan. Daarnaast bepaalt de Deense wetgeving dat een bijstandsgerechtigde niet verplicht is om een aanbod tot reïntegratie, bijvoorbeeld een bepaalde werkstage, te accepteren wanneer het geen redelijk aanbod betreft.¹¹

Naar Deens voorbeeld zou in de Participatiewet een bepaling opgenomen kunnen worden op grond waarvan bijstandsgerechtigden uitdrukkelijk zeggenschap verkrijgen bij hun reïntegratie. De gemeentelijke verordeningen zouden dit verder kunnen invullen door bijvoorbeeld te regelen dat de bijstandsgerechtigde een werkstage mag weigeren indien geen individuele leerdoelen zijn opgesteld door de bijstandsgerechtigde in samenspraak met de werkcoach of als de werkstage niet passend is om deze leerdoelen te bereiken.

Het huidige sanctiesysteem belemmert de reïntegratie

De rapporten van het SCP, de WRR en de commissie-Borstlap richten zich op het effect van sanctionering op reïntegratie. Ze gaan

daarbij voorbij aan wat het strenge sanctiegime uit de Participatiewet doet met mensen. Met andere woorden: het is één ding om te concluderen dat sancties niet werken, het is iets anders om te erkennen dat het huidige sanctiesysteem (duurzame) reïntegratie naar betaalde arbeid *belemmert*.

Hetzelfde geldt voor categorale verplichtingen, zoals de door de commissie-Borstlap beoogde inzet van verplichte stages voor alle bijstandsgerechtigden. Onder het huidige sanctiesysteem heeft dit beleid meer weg van dwang en drang dan van het hanteren van de menselijke maat. Bijstandsgerechtigden werken mee, niet omdat ze menen dat deze deelname bijdraagt aan hun reïntegratie op de arbeidsmarkt, maar om te voorkomen dat hun uitkering wordt verlaagd.

Maatwerk betekent dat bijstandsgerechtigden daadwerkelijk zeggenschap krijgen over hun reïntegratie. Dit is iets anders dan wat wordt voorgesteld in het conceptvoorstel 'tot wijziging van de Participatiewet in verband met het verbeteren van de ondersteuning van de mensen in de bijstand en aanpassing van de uitvoering van de taaleis'¹² dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid begin dit jaar voor internetconsultatie openstelde. In plaats van de gemeente te verplichten om bijstandsgerechtigden te ondersteunen bij bijvoorbeeld het oplossen van schulden, wordt met dit voorstel een nieuwe met sanctie bedreigde verplichting voor bijstandsgerechtigden gecreëerd (namelijk om te werken aan het oplossen van hun schulden).

Reïntegratie die daadwerkelijk is toegesneden op de behoeften, mogelijkheden en arbeidsmarktkansen van bijstandsgerechtigden en waarbij sanctionering een ondergeschikte rol speelt, vraagt om meer tijd en dus geld.¹³ Zij vraagt ook om een andere politieke visie en daaraan gekoppeld de bijstelling van het beeld van de bijstandsgerechtigde die alleen door te dreigen met maatregelen in beweging komt.

Noten

- 1 Sociaal en Cultureel Planbureau. (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*.
- 2 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijk opdracht*.
- 3 Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, eindrapport van de Commissie Regulering van Werk 23 januari 2020.
- 4 Sociaal en Cultureel Planbureau (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*, 88.
- 5 Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, eindrapport van de Commissie Regulering van Werk 23 januari 2020, 58.
- 6 Zie ook: Inspectie SZW Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2017), *Handhaving arbeidsverplichtingen*, rapport 1 juni 2017.
- 7 Voor vergelijkbare conclusies zie: Hasenfeld, Y. (1999). Social Services and Welfare-to-Work. *Administration in Social Work*, 23(3-4), 185-199.; Marston, G., & McDonald, C. (2008). Feeling motivated yet? Long-term unemployed people's perspectives on the implementation of workfare in Australia. *Australian Journal of Social Issues*, 43(2), 255-269.
- 8 Eleveld, A. (2016). *Work-related sanctions in European welfare states. An incentive to work or a violation of minimum subsistence rights?* (ACCESS Europe Research Paper Series; No. 2016/01). SSRN.; Eleveld, A. (2018). The sanctions mitigation paradox in welfare to work benefit schemes. *Comparative labor law & Policy Journal*, 39(2), 449-474.
- 9 Gantchev, V. (2019). Judgment of the German Constitutional Court on the (un)constitutionality of welfare sanctions BVerfG, 05.11.2019 – 1 BvL 7/16. *European Journal of Social Security*, 21(4), 378-383.
- 10 Eleveld, A., Harris, N., & Højer Schjøler, C. (2020). The prohibition of forced labour and the right to freely chosen work: a comparison between Denmark, the Netherlands and the United Kingdom. In A. Eleveld, T. Kampen, & J. Arts (Eds.), *Welfare to work in contemporary European welfare states.: Legal, sociological and philosophical perspectives on justice and domination* (pp. 113-135). Policy Press.
- 11 *ibid.*
- 12 Voorstel van wet [[]] tot wijziging van de Participatiewet in verband met het verbeteren van de ondersteuning van mensen in de bijstand en aanpassing van de uitvoering van de taaleis. (Geraadpleegd van: https://www.internetconsultatie.nl/verbeteren_ondersteuning_bijstandsgerechtigden/document/5256).
- 13 Zie in dit verband ook de brief van de Vereniging Nederlandse Gemeenten: VNG. (2020, 27 januari). *Verzoek bestuurlijke reactie VNG inzake wetsvoorstel wijziging participatiewet*. (Geraadpleegd van: <https://vng.nl/sites/default/files/2020-01/bestuurlijke-reactie-vng-pas-send-aanbod.pdf>).

Naar een realistisch activeringsbeleid voor kwetsbare groepen

Als een inclusieve samenleving ons doel is, moeten we niet langer proberen alle werklozen met drang en dwang aan het werk te krijgen. Dat is namelijk niet realistisch: niet iedereen wil en kan werken, en niet alle werkgevers zien mogelijkheden voor het organiseren van werk voor kwetsbare mensen. Het is tijd voor een meer ontspannen omgang met werkloosheid. Maatschappelijk meedoen kan ook op andere manieren dan via betaald werk.

PAUL VAN DER AA

Lector Inclusieve Arbeid bij het Kenniscentrum Talentontwikkeling van de Hogeschool Rotterdam

De inclusieve arbeidsmarkt betreft het ideaal van een arbeidsmarkt waarop zoveel mogelijk mensen 'naar vermogen' zo lang mogelijk betaald kunnen werken in voor hen betekenisvol werk, ongeacht hun achtergrond of eventuele beperkingen. De arbeidsparticipatie anno 2020 is hoger dan ooit tevoren.¹ Je zou dan ook kunnen stellen dat de arbeidsmarkt getalsmatig bekeken inclusiever is dan ooit. Toch luiden verschillende recente rapporten van de WRR², het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)³ en de commissie-Borstlap⁴ de noodklok over de wijze waarop de arbeidsmarkt zich heeft ontwikkeld en zich bij ongewijzigd beleid zal blijven ontwikkelen. Onzeker is volgens deze rapporten welke mogelijkheden de arbeidsmarkt in de toekomst kan bieden voor

'waardevol werk voor iedereen', uitgaande van een situatie waarin de toegang tot waardevol werk nu al geen vanzelfsprekendheid is.

Met name drie bevindingen van deze rapporten springen in het oog vanuit het doel van een inclusieve arbeidsmarkt. Ten eerste is de toekomstige ontwikkeling van de arbeidsmarkt erg onzeker onder invloed van bredere trends die de WRR samenvat als technologisering, flexibilisering en intensivering. Daarmee is ook het inclusieve karakter van de toekomstige arbeidsmarkt met onzekerheden omgeven.

Ten tweede is, zo laten deze landelijke rapporten zien, een groot deel van de werkenden momenteel structureel afhankelijk van banen die in termen van kwaliteit en zekerheid van

Paul van der Aa *Naar een realistisch activeringsbeleid voor kwetsbare groepen*

het werk slecht scoren. Niet elke baan levert de zekerheden en positieve betekenissen op die van oudsher aan het hebben van werk worden toegedicht. De coronacrisis maakt dat helaas op indringende wijze zichtbaar, vooral voor zzp'ers en flexwerkers.

Ten derde is, in samenhang met de voorgaande punten, de motivatie voor het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt noch

Het SCP ziet een grote groep werklozen die zegt niet te kunnen of willen werken in een betaalde baan

aan de vraagzijde noch aan aanbodzijde vanzelfsprekend. Vooralsnog blijkt een relatief klein deel van de werkgevers bereid feitelijke mogelijkheden te bieden aan doelgroepen die vanuit een smal bedrijfseconomisch perspectief voor hen geen voor de hand liggende eerste keuze zijn bij het aannemen van nieuw personeel. Aan de 'aanbodzijde' signaleert het SCP een grote groep werklozen die volgens eigen inzicht niet (meer) kan of wil werken in een betaalde baan.

Deze situatie roept de vraag op of en hoe de positie van kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt versterkt kan worden. De WRR, het SCP en de commissie-Borstlap besteden alle drie aandacht aan deze vraag. De WRR pleit vooral voor een expliciete prioritering in beleid van het realiseren van (voorwaarden voor) 'goed werk' voor iedereen, ook als dat de economische groei zou kunnen vertragen.

Ook sluit de WRR aan bij het pleidooi van Ton Wilthagen⁵ voor de inrichting van een parallelle arbeidsmarkt van gesubsidieerde 'basisbanen' die een werkgarantie moeten bieden voor kwetsbare groepen die (nog) niet aan

de slag kunnen in regulier werk, maar die wel maatschappelijk nuttig werk zouden kunnen verrichten. Het SCP beveelt effectievere prikkels en dienstverlening aan voor werkzoekenden en (vooral ook) werkgevers, die rekening houden met 'niet-rationele' overwegingen en informatieachterstanden. De commissie-Borstlap focust vooral op het verminderen van de inzet van flexibel werk en het flexibeler maken van vast werk.

De vraag is echter of deze gemoderniseerde varianten van het streven naar 'werk, werk en nog eens werk' afdoende soelaas bieden voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Het impliciete uitgangspunt dat iedereen in een reguliere betaalde baan wil en kan werken is tot op heden onrealistisch gebleken. Een deel van de kwetsbare werklozen heeft andere zaken aan zijn of haar hoofd dan aan het werk gaan.

Eerdere regelingen voor additioneel werk waren succesvol voor degenen die hierin actief werden en voor werkgevers die dit werk konden bieden, maar vormden geen oplossing voor degenen die 'langs de kant stonden'. Aan werkgeverskant zijn er inmiddels vele individuele voorbeelden van werkgevers die met succes hun bedrijf toegankelijker hebben gemaakt voor kwetsbare groepen.⁶ Op deze goede voorbeelden kan voortgebouwd worden. Maar of deze succeservaringen kunnen worden 'opgeschaald' naar realistische perspectieven voor ruim een miljoen volwassenen zonder betaald werk, is volstrekt onzeker.

In deze bijdrage verken ik daarom de contouren van een realistisch activerend arbeidsmarktbeleid. Met realistisch bedoel ik dat beleid haalbare doelen nastreeft op basis van erkenning van pluriforme wensen en mogelijkheden van zowel werkgevers als kwetsbare burgers op de arbeidsmarkt. Dit beleid kent de volgende speerpunten:

Omarm als doel van het activeringsbeleid verschillende vormen van maatschappelijke participatie, dus streef niet altijd en voor iedereen naar 'regulier betaald werk'. Zodoende wordt een breder palet aan routes naar maat-

Paul van der Aa *Naar een realistisch activeringsbeleid voor kwetsbare groepen*

schappelijke deelname formeel gewaardeerd en gefaciliteerd, in aansluiting op diverse participatiewensen en mogelijkheden.

Focus op meer regie van kwetsbare burgers én van werkgevers over routes naar maatschappelijke deelname van kwetsbare groepen. Dit impliceert onder andere het verlichten of volledig afschaffen van verplichtend en disciplinerend beleid.

Investeer in de intensivering en professionalisering van dienstverlening aan kwetsbare werklozen en werkgevers, met als doel hen maximaal te faciliteren voor het realiseren van een inclusiever arbeidsmarkt.

Arbeid als een van vele wegen naar maatschappelijke deelname

Burgers met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt ontberen de hulpbronnen en netwerken, en soms ook de veerkracht, om zelf hun deelname aan de arbeidsmarkt naar eigen wens en vermogen vorm te geven.⁷ Hardnekkige, lastig te beïnvloeden selectiemechanismen op de arbeidsmarkt spelen hierbij een grote rol. De oorzaken van hun kwetsbare positie zijn doorgaans divers. Ze kunnen samenhangen met hun eerdere levensloop en obstakels en tegenslagen die zij daarin hebben ondervonden, de plek waar zij toevallig zijn geboren of opgegroeid, met verplichtingen naast werk die tijd en aandacht vragen, met een slechte gezondheid of met het ontbreken van voor de arbeidsmarkt relevante motivatie en vaardigheden. Zij vormen in het algemeen geen 'doorsnee' van de hele volwassen beroepsbevolking. Een gevolg van hun kwetsbare positie is dat zij vaak langere tijd en doorgaans ongewild gebruik moeten maken van het recht op WW, bijstand of andere uitkeringen of afhankelijk zijn van onzeker werk dat niet of beperkt bijdraagt aan volwaardige maatschappelijke deelname.

Een deel van deze groep vindt allerlei manieren om desalniettemin naar eigen tevredenheid hun deelname en bijdrage aan de

samenleving vorm te geven, bijvoorbeeld via vrijwilligerswerk of zorgtaken. Langdurige uitsluiting van de arbeidsmarkt kan, zoals onderzoek laat zien, echter ook nadelige gevolgen hebben voor het welzijn, de gezondheid en de materiële omstandigheden van mensen, en zo hun kwetsbare positie verder versterken.⁸

In het activerende arbeidsmarktbeleid van de afgelopen decennia is ook voor deze kwetsbare groepen deelname aan betaald werk steeds gezien als hoofdroute naar maatschappelijke deelname. De opbrengsten in feitelijk hogere kansen op (betekenisvol) werk van kwetsbare groepen zijn echter mager.⁹

Deze tegenvallende resultaten zouden kunnen samenhangen met het gebrek aan passende investeringen en aandacht voor de meest kwetsbare groepen en voor werkgevers als gevolg van afroming van de relatief meest kansrijke groepen.¹⁰ Intensiveren en betere dienstverlening aan de meest kwetsbare groep op de arbeidsmarkt is dan ook een zinvol spoor om verder te verkennen binnen een realistisch activeringsbeleid.

Tegelijkertijd dringt zich de vraag op of alle pijlen wel gericht moeten blijven op arbeidsparticipatie als enig bindmiddel van een inclusieve samenleving, een samenleving die mensen voor hun bijdrage waardeert en waarin mensen zich thuis voelen. Niet in de laatste plaats vanwege de onzekere toekomstige 'waarde van werk', is het misschien tijd om wat meer ontspannen met het ideaal van de inclusieve arbeidsmarkt en maximale arbeidsparticipatie om te gaan en te accepteren dat:

- niet iedereen gedurende zijn hele volwassen leven wil en kan participeren in een veeleisende arbeidsmarkt;
- niet alle werkgevers mogelijkheden zien voor het organiseren van werk voor kwetsbare werknemers;
- niet alle routes naar volwaardige maatschappelijke deelname via regulier betaald werk lopen.

Paul van der Aa *Naar een realistisch activeringsbeleid voor kwetsbare groepen*

Relativering van het belang van regulier betaald werk als enige route naar een inclusieve samenleving zou tot een bredere focus in het activerende (arbeidsmarkt)beleid kunnen leiden en zou beter aansluiten bij de diversiteit aan participatiemotieven en mogelijkheden van burgers gedurende hun levensloop. Het zou bijvoorbeeld meer waardering opleveren voor vrijwilligerswerk, zorgtaken en gesubsidieerde (basis)banen als eindstation voor participatie.

Ook de situatie waarin werklozen in geen enkele vorm van betaald werk of vrijwilligerswerk kunnen deelnemen wegens persoonlijke omstandigheden, zou expliciet erkend kunnen worden. Het voor individueel welzijn niet te verwaarlozen stigma van 'werkloos zijn' zou hierdoor kunnen verminderen en daarmee zouden ook een deel van de negatieve gevolgen van werkloosheid afnemen.

Deels zijn dergelijke alternatieve routes al met succes uitgetest in de praktijk. Eind jaren negentig werd bijvoorbeeld geëxperimenteerd met 'sociale activering' dat bijstandsgerechtigden op vrijwillige basis de mogelijkheid bood om formeel en informeel vrijwilligerswerk te verrichten en dat erkenning gaf voor het belang van mantelzorgtaken. Ontwikkeling naar regulier betaald werk werd als bijvangst beschouwd. De evaluaties van dit beleid in termen van maatschappelijke en welzijnsopbrengsten waren positief,¹¹ maar juist het gebrek aan arbeidsmarktrelevantie leidde ertoe dat dit beleid werd wegbezuinigd. Een vergelijkbaar verhaal geldt voor eerdere varianten van gesubsidieerd werk die doorgaans als maatschappelijk nuttig werden geëvalueerd, maar werden afgeschaft omdat ze onvoldoende doorstroom naar regulier werk opleverden.

De huidige tegenprestatie-eis in de bijstand leidt eveneens tot beleid dat deels erkenning lijkt te bieden voor maatschappelijke deelname anders dan via regulier betaald werk. Een belangrijk verschil met sociale activering is dat het tegenprestatiebeleid verplichtend

en disciplinerend is. De focus ligt niet op sociale inclusie, maar op het benadrukken van wederkerigheid in termen van rechten en plichten die zijn verbonden aan een uitkering. Onderzoek laat zien dat gemeenten hiermee verschillend omgaan en dat ook de uitwerking varieert.

Het verrichten van bijvoorbeeld vrijwilligerswerk als tegenprestatie kan individuele en maatschappelijke opbrengsten opleveren op korte termijn, maar op de langere termijn

Niet elke baan levert de zekerheden en positieve betekenissen op die van oudsher aan het hebben van werk worden toegedicht

ervaart een deel van de deelnemers een gebrek aan erkenning en ontwikkelingsmogelijkheden.¹² Onduidelijk is of de tegenprestatie-eis als zodanig een bijdrage levert aan deze opbrengsten. Het verplichtende karakter staat wel op gespannen voet met een ander uitgangspunt voor een realistisch activeringsbeleid, namelijk een grotere focus op regie van zowel kwetsbare werklozen als werkgevers over het realiseren van routes naar een inclusieve arbeidsmarkt. Bij de keuze voor een realistisch activeringsbeleid is dan ook de vraag of zo'n eis nog toegevoegde waarde heeft.

Dit pleidooi kan de vraag oproepen hoe het dan moet met de tekorten op de arbeidsmarkt. Voorstanders van een maximale beleidsfocus op het bevorderen van de deelname aan betaald werk verwijzen onder andere naar personeelstekorten in sectoren zoals zorg, onderwijs en techniek en naar de groep van 1 tot 1,5 miljoen Nederlanders in de beroepsleeftijd die ondanks deze tekorten niet werken.

Paul van der Aa *Naar een realistisch activeringsbeleid voor kwetsbare groepen*

In een realistisch arbeidsmarktbeleid zou deze tot op heden sterke verbinding tussen activeringsbeleid voor kwetsbare groepen met aantoonbaar beperkte kansen op duurzaam waardevol werk en een goed functionerende arbeidsmarkt losser gemaakt worden. Alle werklozen die graag weer aan het werk willen zouden uiteraard optimaal gefaciliteerd moeten worden om aan het werk te kunnen gaan, evenals de werkgevers die hun een perspectief willen en kunnen bieden. Dit is dus geen pleidooi om kwetsbare groepen kansen te ontfangen om passend betaald werk te vinden. Maar uitgaande van de uitkomsten van eerder activerend arbeidsmarktbeleid in zowel gunstige als ongunstige economische tijden is het niet realistisch te verwachten dat mensen die maatschappelijk zijn uitgesorteerd naar een kwetsbare positie in groten getale de vraag van veeleisende werkgevers kunnen vervullen. Oplossingen voor het reële probleem van tekorten op de arbeidsmarkt zullen dus ook in andere richtingen gezocht moeten worden. Denk bijvoorbeeld aan al dan niet tijdelijke arbeidsmigratie en het aantrekkelijker maken van het werk in sectoren met tekorten.

Regie over maatschappelijke participatie

Het activeringsbeleid voor kwetsbare groepen spreekt sinds jaar en dag de taal van disciplineren, paternalisme en verplichtingen. Beleidsmakers veronderstellen blijkbaar dat kwetsbare groepen verplicht moeten worden om hun eigen positie te verbeteren of, sinds de opkomst van de tegenprestatie-eis, om een bijdrage aan de samenleving te leveren. Verplichtingen worden daarnaast van belang geacht om het maatschappelijk draagvlak voor sociale zekerheid op peil te houden. Om de verplichtingen te kunnen naleven heeft de overheid de mogelijkheid hoge financiële sancties op te leggen, in de Participatiewet tot 100% van de uitkering.

Dit leidt er echter paradoxaal genoeg toe dat werkloze burgers niet gestimuleerd worden om zelf de regie te nemen over hun

participatieloopbaan. Het leidt er juist toe dat zij op straffe van hoge financiële sancties verplicht de regie over hun loopbaan moeten overdragen aan uitvoeringsinstanties zodra zij in het zicht komen van een activerend arbeidsmarktbeleid. Hoewel sancties voor bepaalde groepen de uitstroom uit de uitkering kunnen versnellen, zijn er steeds meer twijfels over de duurzaamheid en kwaliteit van het gevonden werk onder invloed van (dreiging met) deze negatieve prikkel. Bij kwetsbare groepen zoals jongeren dragen sancties waarschijnlijk bij aan verergering van hun problematiek.¹³

Het gegeven dat werklozen in veel gevallen wel inbreng hebben in de vormgeving van hun 'traject naar werk' draagt maar beperkt bij aan hun eigen regie. Zij hebben immers geen 'exitmogelijkheid' of keuzevrijheid ten aanzien van de vraag wie hen ondersteunt op de weg naar werk. Hun regie wordt verder verkleind door het gebrek aan keuzevrijheid dat het activeringsbeleid toestaat met betrekking tot arbeidsperspectieven die niet leiden tot 'de snelste weg naar werk', of waarvoor geen aanbod van scholing of begeleiding beschikbaar is. Ten slotte wordt hun regie ingeperkt door een gebrek aan transparantie over de kwaliteit en toegevoegde waarde van de ondersteuning waar zij verplicht gebruik van moeten maken.

Waarom is aandacht voor vergroting van regie van werklozen over hun eigen participatietrajecten belangrijk voor een realistisch activeringsbeleid? Ten eerste leert de psychologie dat ervaren grip op de eigen omstandigheden een basisvoorwaarde is voor psychisch welzijn en de motivatie voor gedragsverandering.¹⁴ Het via disciplinerend beleid onder dreiging van sancties verminderen van regie werkt dus eigenlijk deactiverend en vormt bovendien een gezondheidsrisico zonder dat het de kans op werk aantoonbaar vergroot.

Ten tweede is het vergroten van regie een logische route om daadwerkelijk aan te kunnen sluiten bij individuele wensen en mogelijkheden van werklozen en om het alom

Paul van der Aa *Naar een realistisch activeringsbeleid voor kwetsbare groepen*

beoogde individuele maatwerk te kunnen realiseren. Succesvolle re-integratiemethodieken zoals 'supported employment' zijn al sinds jaar en dag op dit principe gebaseerd.¹⁵

Ten derde stimuleert het expliciete uitgangspunt van regie bij werklozen uitvoeringsinstanties om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de wensen en mogelijkheden van werklozen. 'Shortcuts' onder dreiging van sancties of trajecten zonder aantoonbare meerwaarde voor de werklozen zullen onder het principe van regie bij werklozen zelf naar verwachting veel minder vaak voorkomen.

De regievraag speelt ook rondom het betrekken van werkgevers bij het realiseren van een inclusieve arbeidsmarkt, een thema dat steeds meer aandacht krijgt.¹⁶ Voor het motiveren van werkgevers wordt in het huidige beleid veel heil verwacht van zowel positieve als negatieve financiële prikkels. Onderzoek laat echter zien dat deze prikkels in het gunstigste geval slechts één factor zijn in de besluitvorming van werkgevers over het bieden van perspectieven voor kwetsbare groepen.¹⁷

Het activeringsbeleid voor kwetsbare groepen spreekt sinds jaar en dag de taal van disciplineren, paternalisme en verplichtingen

Minstens zo belangrijk is de vraag hoe het inclusiever maken van een organisatie past in de algehele bedrijfsmissie en hoe werkgevers ondersteund kunnen worden bij het realiseren hiervan. Succesvolle voorbeelden leunen niet zozeer op financiële prikkels, maar op gezamenlijke 'coproductie' van perspectieven voor kwetsbare groepen, bijvoorbeeld in de vorm van een functioneel herontwerp of het

aanbod van leerwerkplekken.¹⁸ Anderzijds blijken werkgevers veel negatiever over trajecten waarin zij ongecontroleerd — soms ongemotiveerde — werklozen krijgen aangemeld.¹⁹ Ook voor het succesvol betrekken van werkgevers bij het realiseren van mogelijkheden voor kwetsbare groepen in betaald werk is het dus van belang om werkgevers regie te geven.

Vergroot de regie van werklozen en werkgevers

Een belangrijke vraag is dus hoe de regie van kwetsbare werklozen en werkgevers vergroot kan worden. Omarmen van het principe van regie bij werklozen en werkgevers betekent in elk geval dat de participatieverplichtingen voor kwetsbare groepen in de sociale zekerheid worden afgeschaft en dat voor objectief kansrijke groepen enkel nog in inspanningstermen wordt gesproken om kansen op werk te verbeteren. Strikte verplichtingen om ondersteuning te accepteren van bijvoorbeeld de uitkeringsinstanties en door de overheid ingehuurd reïntegratiebedrijven, verkleinen immers de regie. Sanctionering van kwetsbare groepen voor het niet voldoen aan participatieverplichtingen zou overbodig worden. Werkgevers zouden niet meer geconfronteerd worden met ongemotiveerde kandidaten.

Daarnaast zou de keuze kunnen worden gemaakt om de beperkte middelen efficiënter in te zetten en te concentreren op het ondersteunen van intrinsiek gemotiveerde werklozen en werkgevers. Beleidsambities zoals 'sluitende aanpakken' en 'iedereen een traject' zouden kunnen worden losgelaten. Met de zogenoemde 'niet-willers' onder werkgevers en werklozen kun je in gesprek gaan om de motivatie te peilen en te bevorderen, maar zonder de disciplinerende context van waaruit dat met het huidige beleid gebeurt.

Ten slotte impliceert het principe van regie een grotere keuzevrijheid voor werklozen ten aanzien van de doelen die zij zich kunnen stellen en de invulling van trajecten waar

Paul van der Aa *Naar een realistisch activeringsbeleid voor kwetsbare groepen*

ze aan deelnemen. Mensen zouden hierbij moeten worden ondersteund door een breed participatiebegrip — ze doen er ook toe als ze geen betaald werk hebben — en zouden professionele en transparante adviezen moeten krijgen in situaties dat zij — of hun werkgevers — onvoldoende zicht op de mogelijkheden hebben die er zijn. Ook voor werkgevers geldt dat het belangrijk is dat zij regie hebben over de manier waarop ze invulling kunnen geven aan werk voor kwetsbare groepen. Ze zouden daarbij ondersteund kunnen worden met adviezen van bijvoorbeeld de werkgeversservicepunten.

Professionele en transparante dienstverlening

Sociaal beleid krijgt pas betekenis in het handelen van de beleidsuitvoerders en hun interacties met burgers. Dit geldt onverkort voor de uitvoering van een activerend arbeidsmarktbeleid.²⁰ Kwetsbare burgers zijn daarmee afhankelijk van de inzet en kwaliteit van de publieke uitvoerders die hen ondersteunen bij het realiseren van perspectieven op betekenisvolle participatie. Dit legt een grote verantwoordelijkheid op de schouders van de uitvoerders. Effectieve ondersteuning van zowel werklozen als werkgevers kan bijdragen aan het vergroten van hun regie en het vinden van passende routes richting werk of andere vormen van participatie. Idealiter zou een professionele uitvoerder bovendien moeten kunnen uitleggen waarom een bepaalde invulling van dienstverlening toegevoegde waarde heeft voor het realiseren van de individuele perspectieven van werklozen of werkgevers.

Onderzoeken naar manieren waarop uitvoerders van activeringsbeleid deze verantwoordelijkheid oppakken, laten echter stevast een grote, moeilijk te verantwoorden diversiteit zien.²¹ Ook blijvende aandacht voor de ontwikkeling van vakmanschap van deze uitvoerders is daarom een relevant onderdeel van een realistisch activerend arbeidsmarktbeleid.

Het 'vakmanschap' van de uitvoerders is de laatste jaren landelijk al hoger op de agenda komen te staan en wordt op verschillende manieren ondersteund door onder meer Divosa en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in het onderzoeksprogramma *Vakkundig aan het werk*. Uit eigen onderzoek binnen dit laatste programma blijkt overigens dat de mate van professioneel handelen in verschillende onderdelen van het dagelijkse werk samenhangt met de geleverde prestaties.²² Dergelijk onderzoek ondersteunt dus het pleidooi om te investeren in de professionaliteit van de uitvoering.

Een algemeen probleem hierbij is wel dat nog altijd onvoldoende duidelijk is welke vormen van dienstverlening in welke situaties effect kunnen sorteren. Effectonderzoeken zijn schaars, hanteren verschillende uitkomstmaten of geven alleen zicht op gemiddelde effecten. Weinig onderzoek is gericht op het handelen van uitvoerders die in individuele situaties onderbouwd moeten kunnen beslissen, vaak moeten samenwerken met andere professionals en moeten kunnen omgaan met soms tegenstrijdige verwachtingen van hun werk. Dit geldt des te meer voor onderzoek naar dienstverlening aan langdurig werklozen in complexe situaties, omdat veel beschikbaar onderzoek zich enkel richt op de dienstverlening aan kortdurend werklozen en op het solliciteren naar werk. Uitvoerders maken hierdoor noodgedwongen eigen afwegingen over wat een passende dienstverlening is.

Het volstaat echter niet om met professionalisering te wachten tot er meer onderzoek is gedaan waarvan de uitkomsten vervolgens eenvoudigweg kunnen worden overgedragen. Het ontwikkelen van praktisch toepasbare, relevante kennis over passende dienstverlening voor werklozen en werkgevers vraagt om structurele leerprocessen waarbinnen uitvoerders, onderzoekers en opleiders samen met werklozen en werkgevers kunnen optrekken om in hun context passende duurzame

routes naar een inclusieve arbeidsmarkt en andere vormen van participatie te ontwerpen en te onderzoeken. Een realistisch activeringsbeleid zou dergelijke leerprocessen kunnen aanmoedigen en faciliteren, bijvoorbeeld door het professionele karakter van dit werk te erkennen en middelen vrij te maken voor de organisatie van dergelijke leerprocessen.

Realistisch activeringsbeleid

In dit artikel is gepleit voor een realistischer en toekomstbestendig activeringsbeleid voor kwetsbare groepen dat is gestoeld op een

breed participatiebegrip, regie over routes naar participatie bij werklozen en werkgevers en investeringen in lerende uitvoeringspraktijken. Beleid dat deze uitgangspunten volgt zal de structurele werkloosheid niet oplossen noch de arbeidsmarkttekorten volledig aanzuiveren. Maar waarom zouden juist kwetsbare groepen verantwoordelijk moeten worden gemaakt voor deze vraagstukken? Een realistisch activeringsbeleid kan wel voor betere voorwaarden zorgen voor zowel werklozen als werkgevers om werkbare routes te ontwikkelen naar een inclusiever samenleving, al dan niet via betaalde arbeid.

Noten

- 1 CBS, statline.
- 2 Engbersen, G., Kremer, M., Went, R. & Boot, A. (2020), *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijke opdracht*, WRR rapport 102.
- 3 Echtelt, P. v., Sadiraj, K., Hoff, S., Muns, S., Karpinska, K., Das, D. & Versantvoort, M. (2019), *Eindevaluatie van de Participatiewet*.
- 4 Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, eindrapport van de Commissie Regulering van Werk 23 januari 2020.
- 5 Brouwer, P., Verhoeven, J., & Wiltshagen, T. (2018). Geen uitkeringen meer: van sociale naar participatiezekerheid. *Sociaal Bestek*, 80(4), 45-47.
- 6 Orton, M., Green, A., Atfield, G., & Barnes, S.-A. (2018). Employer Participation in Active Labour Market Policy: from Reactive Gatekeepers to Proactive Strategic Partners. *Journal of Social Policy*, 48(03), 511-528.
- 7 Van der Aa, P. (2016). *Ongebaande paden*. Rotterdam: Hogeschool Rotterdam Uitgeverij.
- 8 Wanberg, C. R. (2012). The Individual Experience of Unemployment. *Annual Review of Psychology*, 63(1), 369-396.
- 9 Knotz, C. M. (2019). Does Demanding Activation Work? A Comparative Analysis of the Effects of Unemployment Benefit Conditionality on Employment in 21 Advanced Economies, 1980-2012. *European Sociological Review*.
- 10 Inspectie SZW. (2014), *Ken uw klanten. Onderzoek naar caseloadbeheer van UWV en gemeenten en hun kennis van de klant*.
- 11 Serail, S. & Pas, I. van de (2002), *Bijstandsexperimenten: impulsen tot activering. Stand van zaken en lessen na zes jaar experimenten in de Algemene bijstandswet*, Tilburg: IVA.
- 12 Bus, A., Vries, C. de & Van Zeele, S. (2017), *Effecten van de tegenprestatie in Rotterdam*, Kampen, T. (2014), *Verplicht vrijwilligerswerk: De ervaringen van bijstandsccliënten met een tegenprestatie voor hun uitkering*, Amsterdam: UVA.
- 13 Card, D., Kluge, J., & Weber, A. (2017). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931; Knotz, C. M. (2019b). Does Demanding Activation Work? A Comparative Analysis of the Effects of Unemployment Benefit Conditionality on Employment in 21 Advanced Economies, 1980-2012. *European Sociological Review*.
- 14 Ajzen, I. (2015), 'The theory of planned behaviour is alive and well, and not ready to retire: a commentary on Sniehotta, Presseau, and Araujo-Soares', in: *Health Psychol Rev*, 9(2), 131-137; Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2018). *Self-Determination Theory*. New York: Guilford Publications.
- 15 Modini, M., Tan, L., Brinckmann, B., Wang, M.-J., Killackey, E., Glozier, N., Harvey, S. B. (2016). Supported employment for people with severe mental illness: Systematic review and meta-analysis of the international evidence. *British Journal of Psychiatry*, 209(1), 14-22.
- 16 Van Berkel, R., Ingold, J., McGurk, P., Boselie, P., & Bredgaard, T. (2017). Editorial introduction: An introduction to employer engagement in the field of HRM. Blending social

Paul van der Aa *Naar een realistisch activeringsbeleid voor kwetsbare groepen*

- policy and HRM research in promoting vulnerable groups' labour market participation. *Human Resource Management Journal*, 27(4), 503–513.
- 17 Adelmeijer, M. H.M., Schenderling, P.J., Heekelaar, M.S., Oostveen, A. & Beerepoot, R. (2015), *Onderzoek Participatiewet bij werkgevers*, rapportage fase 1 (peiljaar 2015).
 - 18 van der Aa, Paul, & van Berkel, R. (2014). Innovating job activation by involving employers. *International Social Security Review*, 67(2), 11–27.
 - 19 Ingold, J. (2020). Employers' perspectives on benefit conditionality in the UK and Denmark. *Social Policy & Administration*, 54(2), 236–249.
 - 20 Van Berkel, R., Caswell, D., Kupka, P., & Larsen, F. (2017). *Frontline Delivery of Welfare-to-work Policies in Europe*. Abingdon, Verenigd Koninkrijk: Routledge.
 - 21 Van der Aa, P. & Van Berkel, R. (2019). *Opvattingen over 'professioneel handelen' in de uitvoering van gemeentelijke arbeidsre-integratie*, deelrapport in het kader van het onderzoek 'Versterking methodisch werken via HRM'.
 - 22 Ibid.

Kiezen voor een fundamenteel andere benadering van werkloosheid

De Participatiewet is mislukt. Al die sancties, verplichtingen en negatieve financiële prikkels werken averechts. Met een paar technische verbeteringen alleen lossen we dit niet op. De benadering van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt moet radicaal anders: niet uitgaan van wantrouwen, maar van vertrouwen.

GIJS VAN DIJK

Tweede Kamerlid PvdA

De meeste mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt willen dolgraag werken. De realiteit is dat juist deze mensen te vaak ongewild thuis zitten zonder enig perspectief op werk. De bezuiniging die gepaard ging met de invoering van de Participatiewet heeft geleid tot het sluiten van de sociale werkvoorziening en tot minder begeleiding van gemeenten aan mensen die juist extra aandacht nodig hebben om volwaardig mee te kunnen doen. Een harde realiteit die we als sociaal-democraten moeten gaan aanpakken. Juist de meest kwetsbare mensen verdienen de beste begeleiding en sociale zekerheid.

Nu veel van ons thuis zitten tijdens de coronacrisis, realiseren we ons maar al te goed hoe belangrijk werk is. Het contact met collega's, voldoening, erkenning en waardering, dat is voor iedereen ontzettend belangrijk. Maar als je een arbeidsbeperking hebt, is werk

vinden én houden een stuk lastiger. Datzelfde geldt voor mensen die voor familie moeten zorgen, voor mensen die al lang worstelen met schulden of die al lang geen baan meer hebben kunnen vinden. Het idee dat we deze mensen zoveel mogelijk aan zinvol werk moeten helpen, bij voorkeur bij reguliere werkgevers, is goed. Tegelijkertijd zijn de conclusies van het Sociaal en Cultureel Planbureau over de Participatiewet, de wet die dit moest regelen, keihard. De Participatiewet in zijn huidige vorm is mislukt en moet grondig worden herzien.

Mensen met afstand tot werk verdienen de beste begeleiding om volwaardig mee te kunnen doen. Ik zou graag zien dat mensen recht op werk en recht op begeleiding krijgen. Daarbij moeten nieuwe sociale ontwikkelbedrijven een grote rol krijgen. Ze kunnen een springplank zijn naar werk bij een reguliere

Gijs van Dijk *Kiezen voor een fundamenteel andere benadering van werkloosheid*

werkgever, maar ook een vangnet voor als dat toch niet lukt.

De sociale ontwikkelbedrijven zijn een cruciale schakel voor gemeenten, werkgevers en voor mensen met een afstand tot werk. Uiteraard is het dan nodig om de komende jaren structureel in deze bedrijven te investeren om zo tot de beste begeleiding te komen. Aanvullend moet de overheid honderdduizend publieke basisbanen creëren voor die mensen die graag willen werken, maar nu nog aan de kant staan. Waardevol werk dat nu vaak niet gebeurt of dat niet wordt gewaardeerd. Werk in buurthuizen, toezichthouders in parken en speeltuinen, conciërges op scholen. En die banen moeten fatsoenlijk betaald worden. Ten minste met het minimumloon dus.

Tegelijkertijd zien we dat sommige mensen eerst aan andere problemen moeten werken voordat ze op de arbeidsmarkt kunnen meedoen. Het is een fundamentele denkfout dat mensen wel zouden kunnen werken, maar niet willen. Het SCP concludeert dat de sancties, verplichtingen en negatieve economische prikkels in de huidige wetgeving niet werken. Een verplichte tegenprestatie — een voorstel van staatssecretaris Van Ark — is dan wel het laatste wat je moet doen.

Gemeenten zouden de ruimte moeten krijgen om mensen te helpen in plaats van deze mensen naar niet-bestaande banen te jagen.

Dat betekent vaak juist geen vernederende tegenprestatie, re-integratiewerkzaamheden of eindeloos solliciteren naar teleurstellingen. Ik geloof oprecht dat het goed zou zijn om mensen zelf mee te laten denken over het soort hulp dat ze nodig hebben, en deze hulp dan ook mogelijk te maken. We moeten de wetgeving die nu bol staat van sancties en wantrouwen ombouwen naar regelgeving die uitgaat van het beste van de mens. Wetgeving op basis van vertrouwen.

Nu veel van ons thuis zitten tijdens de coronacrisis, realiseren we ons maar al te goed hoe belangrijk werk is

Veel problemen van de wet zitten in de techniek. In de systematiek van de loonkostensubsidie bijvoorbeeld. Al die problemen moeten worden opgelost. Maar dat heeft alleen zin als we kiezen voor een fundamenteel andere benadering. Een benadering waarmee iedereen zeker kan zijn van een fatsoenlijk en waardig bestaan.



Boels TRAFFIC SERVICE

Kanalen, bloedbak en park Canals, bloodbath, and park

In de negentiende eeuw was de stad Nieuwstad van de stad. Dit heeft loot afvalwater op de Maas door wordt duiker en dus wordt van het slachthuis waarin de gere...

og steeds een onattractief deel van het gemeentelijke slachthuis. Dit was onder het bestuur van Lukman... het water in de bak, in de Bak genoemd. Na het creëren van een aantrekkelijke, paradijselijke omgeving slingeren voor een paradijs...

In the nineteenth century, Nieuwstad was still an unattractive part of the city. This was mainly because of the municipal slaughterhouse, which discharged wastewater into the canal that was then diverted into a culvert under the canal from Linge to Maastricht. The blood covered the water into the culvert's basin and was therefore called the 'bloodbath', or blood basin. After the slaughterhouse was closed, the area became attractive and park-like, with the water reduced to a few streams flowing...

Na corona

Wim Derksen wil desgevraagd best vooruitblikken op de tijd dat het coronavirus onder controle is, maar dan wel in de vorm van vragen die we niet moeten vergeten te stellen. Hij kan het niet laten toch ook een paar voorspellingen te doen: 'Ik verheug me op alle nieuwe kennisdirecties die de komende jaren weer binnen departementen zullen ontstaan.'

WIM DERKSEN

Socioloog, hoogleraar bestuurskunde

De coronacrisis is in volle gang. We zitten er middenin — of zitten we nog maar aan het begin? We weten het niet, maar ooit zal het over zijn. En dat roept bij velen de vraag op wat er dan anders zal zijn. Wat gaan we anders doen, wat gaan we niet meer doen? Het is kof-fiedik kijken, het is speculatie. Maar daarom niet minder boeiend.

Er zijn meer mensen die op dit moment aan het speculeren slaan. Ik zie veel wensdenken. Mensen die denken dat na corona (NC) eindelijk duidelijk wordt dat ze altijd al gelijk hadden. Dat de ongelijkheid in de wereld eindelijk zal verdwijnen, dat het milieu eindelijk zal worden beschermd. Vergeet het. Ook NC leven we in een kapitalistische samenleving met licht democratische trekjes.

Als er NC veranderingen optreden, dan zijn het veranderingen die zich voor corona (VC) al aandienden. Veranderingen die door de crisis een extra impuls hebben gekregen. Bijvoorbeeld omdat in de crisis eindelijk het broodnodige draagvlak ontstaat voor fundamentele veranderingen. Ik formuleer voorzichtig enkele hypothesen voor economie, samenleving en overheid (voorzover dat onderscheid valt te maken).

2020 zal onvergelijkbaar zijn met 2008. De economische klap van het coronavirus zal veel groter zijn dan de klap van de kredietcrisis van 2008. Let wel, de economie stond al op omvallen. De hoogconjunctuur had al (veel) te lang geduurd. Brexit was uiteindelijk nog geen goede aanleiding, de handelsoorlog tussen de Verenigde Staten en China werd net op tijd getemperd, maar met corona duiken we een hele diepe recessie in. Besef wel dat tijdens de kredietcrisis iedereen doorwerkte, zij het dat veel mensen werden ontslagen. Nu sluiten kroegen, restaurants, winkels, ligt Schiphol bijna stil, hebben de NS een verlies van 85% in de spits, zijn er geen files meer, en sluiten veel bedrijven tijdelijk of definitief hun poorten. Conclusie: het duurt jaren voordat we weer het welvaartsniveau van VC hebben bereikt.

We doen nu nog rustig boodschappen op basis van ons huidige uitgavenpatroon. Maar dat zal ongetwijfeld snel veranderen als onze inkomens, onze uitkeringen, onze pensioenen drastisch naar beneden gaan. Daarbij ontstaat een vicieuze cirkel. Omdat wij minder verdienen, moet de overheid bezuinigen en daarom komen straks allerlei voorzieningen onder

druk te staan. Tenzij we anders tegenover de overheid gaan staan.

Er is meer: de economische structuur zal veranderen. Veel winkels hadden het al moeilijk. Na corona zullen hele winkelstraten zijn verdwenen. De Kempenaerstraat in Oegstgeest, waar ik vlakbij woon, zal nog bestaan uit één Albert Heijn. En het e-shopperen zal een sprong maken. We gaan de komende maanden massaal online winkelen. En dat zullen we niet meer verliezen.

Ook de manier van werken zal veranderen. Het is bijna komisch om te zien hoe iedereen nu (eindelijk) uitvindt hoe je het beste op afstand kan vergaderen. Het blijkt dat we het nooit goed hebben geprobeerd. Er bestaan fantastische apps die al die reizen straks echt overbodig maken. Thuiswerken en beeldbellen worden het echte nieuwe werken. Er zijn dus straks veel te veel kantoren. Op de Zuidas gaan we wonen.

Misschien gebeurt er nog iets veel fundamentele. Het is duidelijk dat er nog maar weinig mensen zijn die corona afdoen als gedoe en gezeur en massapsychologie. Veel mensen maken zich oprecht zorgen. Veel mensen voelen de angst voor de eigen gezondheid. Om het dramatisch te verwoorden: wordt al dat hollen om geld en carrière straks minder belangrijk in het aangezicht van de dood?

Samenleving

Het is nog zeer onduidelijk hoeveel mensen corona niet zullen overleven. Laten we beseffen dat het in Nederland op dit moment (8 april) nog steeds 'maar' om ruim 2000 corona-doden gaat. Maar de cijfers lopen snel op. Het hoeft niet te verbazen als dat er uiteindelijk 20.000 blijken te zijn. Dat zullen vooral ouderen zijn. Natuurlijk: ook veel ouderen die anders in 2021 overleden waren. Maar de vergrijzing krijgt NC toch een andere kleur.

Nog interessanter is of de mensen die het hebben overleefd voor een nieuwe babyboom zullen zorgen. Ook dat zou me niet verbazen. Nadat Jaap van Dissel het einde van corona

heeft afgekondigd, storten we ons massaal eerst op de terrassen om daarna in bed het nieuwe leven te vieren. Voor veel echtparen zal deze coronatijd de druppel zijn. Niet alleen zal het aantal geboortes NC stijgen, maar ook het aantal echtscheidingen.

Nee, ik geloof niet dat we kroegen en restaurants zullen overslaan NC. Er zullen inmiddels wel veel kroegen en restaurants failliet zijn gegaan. Maar dat is een probleem van de markt.

Ook na corona leven we in een kapitalistische samenleving met licht democratische trekjes

Gaan we wel weer massaal het vliegtuig in? Ook als er een reële angst is dat het virus elders nog niet is uitgedoofd? En als het wel is uitgedoofd, gaan we dan weer op een strand in Thailand liggen, of zal de globalisering echt op zijn retour zijn? Angstige mensen gaan niet ver van huis.

Ook in het algemeen zullen vragen gesteld worden bij de blijdschap waarmee de globalisering de laatste vijftig jaar is ontvangen. En dat is veel fundamentele. Natuurlijk, er werden al veel vragen gesteld bij de globalisering. Dat we eindeloos rondvliegen om wereldwijd onderdelen te verzamelen van een auto die weer ergens anders moet worden verkocht. Een globalisering die bovendien vooral ten goede is gekomen aan de mensen die het al goed hadden. Voor mij is dat een van de grote vragen: komt er een stop op die onbeheersbare globalisering?

Ik wil wel verder gaan. Krijgen grenzen weer een grotere betekenis, nu we zo op onszelf zijn teruggeworpen? Het is in ieder geval opvallend dat Mark Rutte tijdens corona lei-

dinggeeft en dat we nauwelijks geïnteresseerd zijn in wat Ursula von der Leyen in Brussel te berde brengt. Nog iemand iets van Frans Timmermans gehoord? Corona is op zijn minst geen antistof tegen nationalisme. Grenzen en naties zullen weer belangrijker worden. En het zal de eerste crisis zijn waaruit Europa niet sterker maar zwakker tevoorschijn komt. In de diepe crisis waarin onder andere Italië zal verdwijnen wordt het project van de euro definitief afgeblazen. Zonder politieke unie was de euro op termijn ten dode opgeschreven. En NC is die politieke unie naar verwachting geheel uit zicht.

Met een nieuw accent op de eigen natie zal het debat over immigratie sterk veranderen. De eerste jaren mag nog niemand binnen omdat hij mogelijk drager van het virus is. Daarna zal verder een halt worden toegevoerd aan de instroom van migranten. Ook zal de discussie over de 'leitkultur' worden beslecht. In ons land gelden onze normen. Integratie vraagt meer dan voorheen dat landen hun eigen cultuur woorden gaan geven.

Nog twee boeiende vragen: gaan we wennen aan de rust? De stille straten, de stille treinen, het wegvallende vliegtuiglawaai. Geen Formule 1 in Zandvoort. Geen EK, geen Eurovisie Songfestival. En zelfs Albert Heijn is na het hamstereven stilgevallen, zeker aan het einde van de dag. Gaan we straks meteen weer door met de haast en het lawaai, of willen we dat niet meer?

En ten slotte: de solidariteit is ontroerend. De zingende mensen in Italië, de klappende mensen in de steden in Nederland, als steunbetuiging voor alle dappere helpers in de zorg. Zijn we dat straks allemaal weer vergeten, of zou er iets blijven hangen? Of betrap ik mezelf hier op het wensdenken dat ik eerder nog had afgezworen?

Overheid

Zeven miljoen mensen schakelen in als Mark Rutte de natie toespreekt. Het was de eerste keer sinds Joop den Uyl in de oliecrisis dat de premier ons weer allen toesprak. Dat hoort

bij een crisis, maar het stond wel haaks op het geleuter in de bestuurskunde dat de overheid 'maar een van de partijen is' en het geleuter van Ronald Plasterk dat de representatieve democratie minder belangrijk is dan de 'doe-democratie' (hij bedoelde daarmee dat we het moeten toejuichen als burgers zelf maatschappelijke problemen gaan oplossen). Daarvoor hadden we al een decennium gediscussieerd over de vraag 'overheid of markt?'. Leidt corona tot een revitalisering van de overheid? Of is ook dat wishful thinking van mijzelf?

Terwijl een paar maanden geleden de boeren optrokken naar Bilthoven om het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) een kopje kleiner te maken, volgen regering en parlement nu nauwgezet elk woord en elke beweging van het RIVM. Het lijkt soms alsof het RIVM de bestrijding van de uitbraak van corona van de regering heeft overgenomen. Natuurlijk herhaalt Jaap van Dissel steeds weer dat het slechts om adviezen gaat. Maar het ziet er anders uit. Bovenal is kennis weer heel belangrijk en onomstreden voor het beleid. Als mensen angstig worden willen ze blijkaar wel naar de feiten luisteren.

De overheid heeft jaren haar best gedaan om te bezuinigen op de interne kennis. Niet op de Rijkskennisinstituten, maar op de kennis binnen de departementen. Ik vermoed dat velen binnen de overheid in deze maanden beseffen hoe belangrijk kennis is voor een overtuigend beleid. Ik verheug me op alle nieuwe kennisdirecties die de komende jaren weer binnen departementen zullen ontstaan. Overigens, wie wil in een zo complexe samenleving nu zonder kennis door het leven gaan?

De populistten hebben er het laatste decennium een dagtaak aan gehad om alle kennis belachelijk te maken. Wordt corona daarmee hun val? Je ziet nu al de wanhoop bij Wilders en Baudet om nog een eigen geluid te laten horen. Maar of de populistten daadwerkelijk weer een randverschijnsel zullen worden (Baudet als Boer Koekoek), hangt af van die kwestie die ik eerder aanraakte: hoe gaan de andere partijen om met grenzen en leitkultur?

Ik vermoed dat VVD en CDA die ruk naar een duidelijk begrensde natie met liefde zullen maken. De toekomst van links zal sterk afhangen van de vraag of links voorop zal durven gaan in het verwoorden van de normen en waarden waarvoor het in dit land wil staan. Dat gaat over de democratische rechtsstaat, de gelijkheid tussen mensen, de vrijheid van meningsuiting, de voorrang van statelijke

De NS zijn inmiddels efficiënt genoeg om weer terug te gaan naar de staat

normen boven religieuze normen, solidariteit en kansengelijkheid, het landschap. Over het land waarin wij ons thuis voelen en waarvoor we eeuwen hebben gestreden.

Terug naar de 'kleinere onderwerpen'. De kans is groot dat die zeurende discussie over 'overheid of markt' NC in de zorg een stille dood zal sterven. Terwijl we allemaal zo ongelofelijk afhankelijk zijn van de zorg, is het toch lachwekkend om te bedenken dat de zorg 'winst' moet maken. In ziekenhuizen

hoort het te gaan om goede zorg en niet om aandeelhouders. Stop ermee! De zorg gaat NC weer terug naar de publieke sector. Maar ook op andere terreinen zal dat geneuzel over marktwerking in de publieke sector voorbij zijn. De NS zijn inmiddels efficiënt genoeg om weer terug te gaan naar de staat. Corporaties behoren niet te worden uitgemolken door de staat, maar behoren een bloeiend onderdeel te zijn van de staat. In de energievoorziening behoort de overheid leidend te zijn. En ik verlang dat de PvdA ook in dit debat leidend zal zijn.

En natuurlijk zal het niets verbazen als de salarissen in zorg, politie en onderwijs NC meteen fors worden opgetrokken. Het kan toch niet waar zijn dat juist de mensen met 'vitale' beroepen het minste verdienen in een samenleving? Deze crisis heeft in ieder geval duidelijk gemaakt welke mensen dat zijn.

Als we straks met onze vlaggetjes en onze toeters op de Dam en op de andere dorpspleinen staan om te vieren dat corona is overwonnen, dan zullen we blij zijn en veel drinken. Dan zullen we blij zijn dat de kroegen weer open zijn. Maar hoeveel aandacht zullen we dan nog hebben voor de andere grote maatschappelijke problemen die nu even zijn blijven liggen. Klimaat, stikstof, weet u nog wat dat is?

Herstel, vernieuw en verbreed de bestaanszekerheid

We zitten midden in de storm, en de gevolgen van de huidige crisis zullen wereldwijd nog wel een tijd voelbaar blijven. Juist nu is het belangrijk onze grondwaarden overtuigend gestalte te geven. De overheid mag dan diepe zakken hebben, we moeten niet vergeten hoe die diepe zakken zijn ontstaan en hoe hoog de prijs is geweest die daarvoor in recente jaren door de bevolking is betaald in de vorm van draconische bezuinigingen.

J.TH.J. VAN DEN BERG

Oud-directeur van de WBS en emeritus-hoogleraar parlementaire geschiedenis (Leiden) en parlementair stelsel (Maastricht)

De kracht van de sociaal-democratie heeft steeds gelegen in haar karakter als alliantie van wat ooit de ‘nieuwe middenstand’ heette en de industriële arbeidersklasse.¹ Die alliantie tussen bevoorrechte en minder bevoorrechte maatschappelijke groepen is helaas verbroken. De nieuwe middenstand noemen we nu eerder de ‘intellectuele middenklasse’, en de industriële arbeidersklasse is onderdeel geworden van wat wij nu de ‘middenklasse’ noemen en waarbij eerder moet worden gedacht aan enerzijds de goed opgeleide industriearbeiders en anderzijds de ambachtelijk gevormde vrouwen en mannen in een grote variëteit van beroepen in industrie en dienstverlening — daaronder ook veel (kleine) zelfstandigen.

Intussen heeft die ooit kleine ‘intellectuele middenklasse’ zich sterk uitgebreid en bevinden zich in deze groep een verheugend hoog percentage mensen met een hbo- of

academische opleiding. Tegelijk is de oude arbeidersklasse sterk gekrompen door de de-industrialisatie van ons land. Deze groep is inmiddels verdeeld over werknemers in de resterende industrie, de bouwnijverheid en de sterk gegroeide dienstverlening. Het gaat meestal om laag gewaardeerde maar wel noodzakelijke arbeid, vaak verricht door migranten en hun nakomelingen. De oude arbeidersklasse heeft nog maar weinig onderlinge samenhang. Niet toevallig heeft de vakbeweging in de loop van de laatste decennia dan ook veel aan kracht en betekenis verloren.

Dit breken van de alliantie van ‘nieuwe middenstand’ en oude ‘arbeidersklasse’ is naar alle waarschijnlijkheid ten dele een moeilijk te vermijden proces geweest dat samenhangt met de verdwijning van veel klas-sieke industrie en bijbehorende industriële cultuur. Bij bijna alle sociaal-democratische

partijen van Europa is er echter ook een moment of periode aan te wijzen waarin de intellectueel gevormde deelnemers met de beste bedoelingen grondige vernieuwing van hun beweging gingen nastreven. Daarbij begonnen zij de bijdrage van gewone werknemers te negeren of toonden zich er blind voor, als zij die gewone werknemers al niet met enig dedain bejegenden.

De partijvergaderingen kwamen vaak pas echt op gang als gewone mensen naar huis moesten omdat zij de volgende ochtend weer

Het zou een heel stuk schelen als wij die klassieke bestaanszekerheid weer effectief weten te waarborgen

op tijd op hun werk dienden te verschijnen. De 'nieuwe vrijgestelden', zoals Hans Daalder ze ooit gedoopt heeft, hadden daarentegen tot diep in de nacht het rijk alleen. Daar is een proces van vervreemding begonnen dat nooit echt is gekeerd. Ik herinner aan het kiezersonderzoek van politicoloog Jacques Thomassen in de jaren zeventig, die in zijn dissertatie liet zien dat de meeste kiezers van de PvdA het inhoudelijk veel meer eens waren met DS'70 dan met de eigen partij.² Maar de PvdA was groot en in staat tot regeren en er was nog altijd een Joop den Uyl, de man van *Om de kwaliteit van het bestaan*. Ook mensen als Wim Duisenberg, Max van der Stoep maar ook Jan Schaefer, genoten een breed vertrouwen. Dus werd het rumoer van Nieuw Links op de koop toe genomen.

Dit ging goed tot 1977, toen ondanks een grote verkiezingszege Den Uyl de macht uit handen werd geslagen door zijn eigen overspannen partij kader. Het tweede kabinet-Den Uyl kwam er dus niet. Naar mijn stellige

overtuiging is daar de structurele neergang van de PvdA begonnen. In de jaren tachtig en negentig waren er nog wel mooie verkiezingsuitslagen, waaruit vooral vertrouwen bleek in de gewezen vakbondsman Wim Kok. Maar de achterdocht jegens de partij was intussen gezaaid en er was weinig meer nodig voor een definitief afscheid, zoals bleek bij de raadsverkiezingen van 1992 na het debacle van de WAO, een jaar eerder.

De essentiële lokale democratie

De ineerstorting van de nationale PvdA heeft de lokale partijafdelingen in haar val meegesleurd. Dit komt door stelselmatige onderschatting van het belang van gemeenteraadsverkiezingen en tegelijk een oppervlakkige en vooral financiële opvatting over de zegeningen van decentralisatie. De partij is ook daar weggezakt waar zij het sterkst was en het meest vruchtdragend: in het stedelijk bestuur. Zij mag nu genadebrood eten om nog wethouders te krijgen en de PvdA is daardoor onvoldoende in staat het sterk uitgebreide sociale domein daadwerkelijk te politiseren.

Lokale bestuurders hebben ook zelf bijgedragen aan de breuk in de alliantie tussen kiezersgroepen, hoe ongewild ook: door hun vaak arrogante stijl van besturen en door hun concentratie op stenen, staal en beton in de stedelijke vernieuwing van de jaren tachtig. Dat gebeurde weliswaar meestal met een sociaal oogmerk, maar niet altijd met sociale resultaten.

Typerend: als je lokale partijen vraagt naar wie hun ergste 'vijand' is, dan luidt het antwoord vrijwel steeds: de PvdA. Het is dan ook een geluk dat zich intussen een nieuw type wethouder binnen de PvdA heeft aangediend: minder arrogant, zich concentrerend op de sociale portefeuille en trouwens merendeels vrouw. Er is dus reden voor hoop, mits de partij nu eindelijk gaat inzien dat de lokale democratie van doorslaggevend belang is voor haar toekomst.

Wederzijds isolement en zijn gevolgen

Het onvermogen tot overbrugging van de ontstane kloof tussen de beide pijlers onder de sociaal-democratie is op twee manieren te zien. De eerste is de totaal verschillende reactie op de instroom van migranten in Nederland, in heel Noord-Europa trouwens. Vanaf eind jaren zeventig is de ongerustheid over de groei van het aandeel migranten gegroeid onder bewoners van wijken met in hoofdzaak sociale huurwoningen. Die migranten gingen zich vervolgens isoleren toen de gezinshereniging op gang begon te komen. Oorspronkelijke bewoners begonnen zich vreemdeling in eigen woonwijk te voelen. Het intellectuele kader van de PvdA wilde het niet weten of reageerde op barse, verwijtende toon. Woorden als discriminatie en racisme lagen de PvdA in de mond bestorven.

Van lieverlede werd daarmee de neiging tot wederzijdse discriminatie bevorderd in plaats van afgeremd. Links baarde uiteindelijk, zoals oud WBS-directeur Monika Sie het zei, het populisme en gaf het vervolgens de borst.³ Een partij die ooit wel bereid was tot lokale samenwerking met de CPN moet zich toch eens afvragen waarom zij daartoe niet in staat is als het gaat om Leefbaar Rotterdam of Forum voor Democratie. Let wel, het gaat hier, zoals in het verleden, om lokale of regionale samenwerking en niet over het landelijke niveau. Zoals eertijds met de CPN, moet daar elke vorm van samenwerking achterwege blijven, gelet op de uiterst dubieuze opvattingen van Forum en *a fortiori* de PVV. Maar lokaal kunnen andere situaties gelden, al zal altijd grondig onderzoek noodzakelijk zijn naar wat lokale vertegenwoordigers wel willen en wel aanvaarden. Het staat niet vast dat elke lokale vertegenwoordiger van Forum het in alles met Thierry Baudet eens zal zijn. Dus past ons geen uitsluiting bij voorbaat van Forum, al zal duidelijk zijn dat PvdA en Forum het niet gemakkelijk eens zullen worden.

Een tweede gevolg van al te ver uiteengroeien, ligt in een aantal goedbedoelde maar

onwerkzame initiatieven tot vormgeving van publieke voorzieningen. Twee voorbeelden daarvan zijn het persoonsgebonden budget en de toeslagenwetgeving. De eerste is een leuk instrument ter voorziening in zorgbehoefte, maar je moet er wel sociaal, digitaal en boekhoudkundig hoog voor zijn geschoold om er goed mee om te kunnen gaan. Een meerderheid van wie ermee te maken heeft, is aangewezen op vaak louche bureautjes die er met onevenredig veel geld vandoor gaan, als zij al leveren.

Met de toeslagen is iets soortgelijks aan de hand. Wie getraind is in het werken met belastingaangiften kan er goed mee uit de voeten, maar de meeste burgers zijn dat helemaal niet. Die krijgen voorschotten die later te hoog blijken te zijn, al weten zij ook niet precies waarom. Aan de goede bedoelingen van die toeslagen twijfelt niemand, maar de uitwerking is volstrekt ondeugdelijk gebleken, vooral nadat de Tweede Kamer ging aandringen op strikte controle. Deze fiscale organisatie van toeslagen is er een die misschien te hanteren valt voor de 'intellectuele middenklasse' maar niet voor burgers met een beperkte opleiding. De PvdA had in 2012 dan ook nooit de inkomensafhankelijke zorgpremie mogen afstaan. Zij manifesteerde zich daarmee als een partij voor wie toch al maatschappelijk redelijk geslaagd is.

Is de gebroken alliantie te herstellen?

De aloude alliantie waarop de sociaal-democratie is gebaseerd, scheurt aan alle kanten en het is de vraag of zij herstelbaar is. Dat zij moet worden hersteld staat wel vast. Het uiteenvallen van het oude bondgenootschap tussen de arbeidersklasse en de 'intellectuele middenklasse' leidt onvermijdelijk tot consequenties die nu al zichtbaar zijn en die de maatschappij als geheel uit elkaar trekken. Aan de ene kant staan een aantal bevolkingsgroepen die het redelijk goed gaat, die het ook geen moeite kost met onzekerheden te leven. Groepen die bovendien in staat zijn het spel

om de overheidsvoorzieningen zelf te spelen of anders kennen zij deskundige spelers die ze kunnen inschakelen.

Daartegenover zien we de grote middenklasse zoals wij die vandaag kennen, die geen zekerheid heeft over de toekomst, noch over de sociale bescherming mocht zij die nodig hebben. Een groep die niet weet hoe het zal gaan met haar of zijn pensioen. Die te midden van alle bureaucratentaal haar toevlucht zoekt bij politieke figuren met al te eenvoudige, populistische boodschappen. Die zich niet

De overheid bejegt burgers met wantrouwen maar is zelf lang niet altijd in staat te leveren wat van haar mag worden verlangd

meer gehoord voelt door links in de politiek, en al helemaal niet door de PvdA.

De gebroken alliantie bedreigt niet alleen de sociaal-democratie zelf, maar riskeert ook de democratische rechtsstaat als zodanig in gevaar te brengen. Het is misschien niet aangenaam maar wel nodig de waarschuwing in herinnering te brengen van Seymour Martin Lipset in zijn beroemde boek *Political Man*: de 'working class' zoekt als zij zich in de steek gelaten voelt gemakkelijk haar heil bij autoritaire leiders en stromingen.⁴

De grondslag: bestaanszekerheid

Het is niet eens de vraag of de sociaal-democratie voor een keuze staat. Zij staat voor de plicht het uiterste te ondernemen om de door haar gevormde alliantie van — hoe gek het ook klinkt — 'intellectuele middenklasse' en middenklasse weer bijeen te brengen. Eigenlijk is het dus ook wel duidelijk waar de verbinding

het eerst dient te worden gezocht: in waarborgen voor herstel, vernieuwing en verbreding van de *bestaanszekerheid*.⁵

Paul Depla heeft dit al laten zien in een mooi en inspirerend rapport voor het partijbestuur, gepubliceerd op 17 juni 2017.⁶ Inmiddels heeft Lodewijk Asscher het overgenomen als centraal thema voor herstel van de Partij van de Arbeid. Daarmee sluit de PvdA ten slotte weer aan bij het leitmotiv van het Plan van de Arbeid uit 1935, dat tot uitgangspunt koos: 'bestaanszekerheid bij een behoorlijk welvaartspeil voor iedereen'.

In de jaren dertig van de vorige eeuw ging het bij bestaanszekerheid tamelijk rechttoe rechtaan om vaste arbeid tegen een behoorlijk loon en sociale zekerheid ter bescherming tegen ouderdom, ziekte en invaliditeit en werkloosheid. Zo beperkt kunnen wij dit begrip vandaag niet meer omschrijven, al zou het een heel stuk schelen als wij die klassieke bestaanszekerheid weer effectief zouden weten te waarborgen; zodat we mensen bijvoorbeeld de vernederende gang naar de voedselbank zouden weten te besparen.⁷ Het is opvallend dat recente rapporten van de WRR en de commissie-Borstlap beide zozeer de nadruk leggen op zowel arbeidszekerheid als op sociale zekerheid.⁸ En passant keren in die rapporten arrangementen terug die daaraan dienstbaar zijn maar die in een recent verleden tamelijk onoordeelkundig werden afgeschaft: Ad Melkerts 'Melkertbanen' en de AAW, de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet.

In zijn rapport verbreedt Depla het begrip van bestaanszekerheid. Bij hem gaat het naast werk en inkomen ook om duurzaamheid van het leefmilieu die de bestaanszekerheid van toekomstige generaties moet waarborgen. Depla noemt afzonderlijk de verzekerde zorg voor vitaliteit en gezondheid van een vergrijzende bevolking. Die zou je eventueel nog onder de klassieke onderdelen van de bestaanszekerheid kunnen rekenen. Ten slotte gaat het in Depla's stuk over verzekerde tolerantie, wederzijdse aanpassing aan en participatie in een onvermijdelijk multicultureel geworden

samenleving. Ook daarover gaat het, wanneer wij het hebben over bestaanszekerheid.

Diederik Samsom heeft immers gelijk: 'Nieuwkomers gaan niet weg, ze zijn geen emulsie die je in een potje kunt gooien en dan opgaat in de rest. Migratie is een moeizaam proces van wikken en wegen, duwen en trekken en vallen en opstaan.' Wouter Bos heeft daarnaast terecht opgemerkt dat de sociaal-democratie primair zal worden beoordeeld op haar vermogen integratie van nieuwkomers tot een succes te maken. Ooit heeft Henk Molleman, als lid van de Tweede Kamer en later als ambtelijk leider van het 'minderhedenbeleid' zoals het toen heette, in een gesprek al de juiste definitie gegeven van integratie: wederzijdse aanpassing.⁹

Behoud gemeenschappelijke voorzieningen

De opdracht van de sociaal-democratie in het kader van de bestaanszekerheid doet denken aan de mythe van Sisyfus: net als je denkt dat je de steen boven hebt, dondert die naar beneden en kun je weer van vooraf aan beginnen. Sociaal-democratische politiek is naar haar aard sisyfusarbeid: dat maakt het tot een vermoeiende maar ook wel weer tot een bemoeigende bezigheid. Er is immers nooit een behoorlijke reden om het op te geven. Maar toegegeven, wij zullen van ver moeten komen.

Bestaanszekerheid is uiteraard niet het enige vraagstuk waarmee de sociaal-democratie zich heeft bezig te houden. Zij heeft ook een lastige opdracht als het gaat om het bewaken van het karakter en de organisatie van publieke arrangementen en sociale voorzieningen. Daarbij staat de sociaal-democratie voor het dilemma: geeft zij toe aan de steeds verder voortgaande individualisering en bijbehorende privatisering, of spant zij zich in voor behoud of zelfs herstel van gemeenschapsvorming en gemeenschappelijke voorziening? Oftewel, geven wij toe aan ondergraving van het gemeenschappelijke karakter van bijvoorbeeld de pensioenvoorzieningen en arran-

gementen op het terrein van gezondheid en huisvesting of verzetten wij ons daartegen?

Allemaal vragen die alleen maar pregnanter zijn geworden dankzij de coronacrisis waarmee wij sinds dit voorjaar worden geconfronteerd. De gezondheidsrisico's daarvan treffen de Nederlandse samenleving zonder veel onderscheid, al kun je dezer dagen maar beter geen arbeidsmigrant zijn. Wat meer dan ooit duidelijk wordt is, dat nu vooral op die beroepsgroepen een beroep wordt gedaan die tot voor kort nog naar het Malieveld in Den Haag moesten om hun boodschap over het voetlicht te krijgen: mensen in de zorg, in de hulpverlening, in de handhaving en in het onderwijs. Wij komen erachter hoezeer wij, ondanks alle individualisering, van elkaar afhankelijk zijn en hoezeer wij dus gebaat zijn bij gemeenschappelijk initiatief en gemeenschappelijk gedragen voorzieningen. En, dat wij daarvoor dus moeten betalen.

Het is natuurlijk een mooi verhaal: de overheid heeft intussen 'diepe zakken' en kan dus hoge tekorten en schulden aanvaarden. Maar wij zijn hopelijk niet vergeten hoe die diepe zakken zijn ontstaan en hoe hoog de prijs is geweest die daarvoor in recente jaren door de bevolking is betaald in de vorm van draconische bezuinigingen.

Misschien kan deze coronacrisis ook duidelijk maken dat virussen geen onderscheid kennen tussen huidskleur, geslacht, nationaliteit en etnische herkomst. Misschien dat ons dat wat toleranter kan maken jegens 'de vreemdeling in ons midden', die met dezelfde angst in zijn lijf en met dezelfde zorg over de toekomst rondloopt als wij. Het doet denken aan de Tweede Wereldoorlog, die in een verzuilde samenleving de kiem legde voor een grotere verdraagzaamheid en ruimer begrip in de jaren erna. Misschien dat de coronacrisis ons eindelijk allemaal Nederlanders maakt.

Investeren in de rechtsstaat

De sociaal-democratie is niet *alleen* verantwoordelijk voor het behoud en de verdere ont-

wikkeling van de rechtsstaat en de parlementaire democratie. Maar een zorgvuldig beheer van de democratische rechtsstaat is een van de belangrijkste opdrachten van een stroming die een alliantie wil zijn en blijven van bevoorrechte en minder bevoorrechte maatschappelijke groepen, juist ter wille van behoud van samenhang in de toekomstige maatschappij. De democratische rechtsstaat heeft nogal te lijden onder de zucht de overheid zo klein mogelijk te willen maken en haar daardoor te beroven van vereiste kennis en vaardigheid.

De rechtsstaat heeft de overheid wel allerlei controletaken gegeven, maar de handhaving ervan vervolgens verwaarloosd. Bovendien wordt de rechtsstaat verzwakt door onoordeelkundige privatisering en verzelfstandiging, oplegging van bedrijfsmatige werkmethoden en decentralisatie om de verkeerde redenen.¹⁰ De overheid bejegt, onder invloed van politieke stimulansen, de burger vooral met wantrouwen, maar is zelf lang niet altijd in staat te leveren wat van haar mag worden verlangd.

Internationale aspiratie niet opgeven

Hopelijk vergeet de sociaal-democratie ten slotte niet haar internationale perspectief en verantwoordelijkheid. Het lot van de medebewoners van onze planeet en hun bestaansmogelijkheden moet de maatstaf zijn en blijven voor ons eigen nationale en Europese handelen. In die zin is er voor de sociaal-democratie geen keus tussen kosmopolitisme en op eigen natie gerichte oriëntatie. Zij is als een 'Internationale' opgericht en hoe moeilijk en ingewikkeld zo'n ambitie ook moge zijn, dat kan geen reden zijn haar op te geven. Wij kunnen nooit tevreden zijn met een welvarende samenleving zo lang elders in de wereld geweld en armoede de levens van mensen teisteren.

Ook in het eigen Europa mag onze welvaart en bestaanszekerheid nooit ten koste gaan van onze medebewoners in andere lidstaten. Jarenlang hebben wij de Europese dimensie van sociaal-democratische politiek verwaarloosd.

Frans Timmermans heeft laten zien hoeveel daarmee te winnen valt. En wat de mondiale dimensie betreft: Jan Pronk mag de PvdA hebben verlaten, voor mij blijft hij 'een van ons'.

Nog even over die 'diepe zakken' waarmee de minister van Financiën zo koketteert als in het sprookje van de krekel en de mier. Juist nu zal de Europese Unie haar bestaansreden moeten bewijzen. Nationaal egoïsme en eigendunk zoals dat van minister van financiën Wobke Hoekstra brengen de Unie in levensgevaar. Gegeven de catastrofe die de coronacrisis in Zuid-Europa aanricht past slechts solidariteit: wij zijn allemaal Europeanen met dezelfde angsten en zorgen. De moraal preken wij later maar een keer.

Geen fusie maar samenwerking

De Partij van de Arbeid is tot 'klein-linkse' omvang ineengeschrumpeld. Zij heeft kiezers verloren aan populistische partijen, aan andere linkse partijen, aan D66 en de laatste jaren ook aan partijen van etnische minderheden. Het is de vraag of zij zich ooit zodanig zal weten te herstellen dat zij zelfstandig weer een grote linkse volkspartij wordt. Kiezers zijn geneigd zich over allerlei partijen te spreiden en zowel specifiekere als vluchtigere partijen te kiezen dan in oude tijden. Het is daarom niet waarschijnlijk dat kiezers in de toekomst nog makkelijk voor grote stromingen zullen kiezen. Fragmentatie is geen ongelukkig toeval; het is bovendien een internationaal verschijnsel.

Alleen al daarom zou het onverstandig zijn nu te willen streven naar een fusie van progressieve partijen. Nog afgezien van alle energie die nodig zou zijn voor een fusieproces. Die energie kan beter aan andere activiteiten worden besteed, zoals aan een consequente samenwerking. Die samenwerking zal hard nodig zijn om de aloude alliantie nieuw leven in te blazen.

Linkse samenwerking, op zijn minst tussen GroenLinks, SP en PvdA biedt waarschijnlijk nog de beste mogelijkheden om de alliantie in ere te herstellen. Die samenwerking zou

kunnen bestaan uit een afspraak over samen uit, samen thuis als het gaat om de keuze tussen regering en oppositie. Ook zouden de partijen kunnen werken aan een gezamenlijk minimumprogramma waarnaast elke partij ruimte houdt voor eigen voorkeuren en prioriteiten.

Tot slot zouden linkse partijen niet moeten bezwijken voor de verleiding politiek te willen scoren ten koste van elkaar, ook al moet elk leiderschap zijn eigen kleur kunnen behouden. Het zou goed zijn als het proces van samen-

Jan Pronk mag de PvdA hebben verlaten, voor mij blijft hij 'een van ons'

werking op gang komt in de steden waar links al redelijk sterk is en waar samenwerking gemakkelijker is dan op nationaal niveau. In de stedelijke democratie is de politieke versnippering bovendien zo ernstig, dat zij een hindernis is gaan vormen voor ordelijk en toekomstgericht bestuur.

Mijn oude vriend, wijlen Hans Daudt stelde mij, als ik hem bezocht in Amsterdam, vrijwel altijd bij wijze van welkom de vraag: 'En, Joop, wordt het nog wat met het socialisme?' De toon alleen al getuigde van gering vertrouwen in een zonnige toekomst. En dat, in een tijd waarin de PvdA nog gemakkelijk een kwart van de stemmen haalde bij Kamerverkiezingen en niet te vergeten, bij de Amsterdamse gemeenteraadsverkiezingen. Toen viel het antwoord mij al niet gemakkelijk; het is er na zijn overlijden in 2010 niet eenvoudiger op geworden. Het bestaat wat mij betreft meer uit hoop dan uit verwachting. Want er moet veel gebeuren dat niet gemakkelijk zal zijn te realiseren.

Van partij naar beweging

Dat brengt mij bij het laatste onderdeel van mijn verhaal over herstel van de sociaal-democratie als bondgenootschap van verschillende klassen in de samenleving, intussen ook van verschillende partijen. Over de toekomst van de partij als organisatie wordt verschillend gedacht. Ik geloof niet meer in een grote, gedisciplineerde en hechte ledenorganisatie als grondslag voor politieke machtsvorming. Partijen zullen wel blijven, maar zij zullen niet meer het karakter kunnen handhaven dat zij hebben ontwikkeld in een industriële samenleving.

Met Paul Depla geloof ik meer in een partij die een beweging is van verwante individuen en organisaties. Lidmaatschap zal geen vereiste meer zijn, maar wel het delen van overtuigingen en aspiraties. Er zal een kernorganisatie nodig zijn om de zaak te laten functioneren, maar de inhoud en het leven zullen moeten komen van discussie en activiteit van diverse groepen, instellingen en individuen die met de sociaal-democratie als stroming sympathiseren.

De partij zou zich daarvoor veel meer moeten openen dan zij tot nu toe heeft gedaan. Van het project *Schuivende Panelen* in de jaren tachtig heb ik geleerd dat een goed en breed georganiseerde discussie met vrienden en sympathisanten, met verwante instellingen en organisaties in een open kader meer beslissende vernieuwing en meer inspiratie oplevert dan welk congres of ledenraad ook. Ook de rekrutering en selectie van volksvertegenwoordigers zou de grenzen van het verplichte lidmaatschap moeten doorbreken: de sociaal-democratie heeft meer verwanten en vrienden buiten de kring van de organisatie dan daarbinnen.

Als gezegd: werken aan herstel van de sociaal-democratie is sisyfusarbeid, altijd geweest ook. Gewoon opnieuw beginnen dus en stug doorwerken, aan die 'schitterende toekomst'.¹¹

Noten

- 1 Dit is een voor S&D bewerkte en geactualiseerde versie van een inleiding, geleverd tijdens het symposium 'Afscheid van de sociaaldemocratie?', gehouden in Leiden ter ere van het afscheid als hoogleraar aldaar van Ruud Koole, op 13 december 2019.
- 2 Thomassen, J. J. A. (1976). *Kiezers en gekozenen in een representatieve democratie*. Alphen aan de Rijn: Samsom.
- 3 Interview met Monika Sie in: Boom, W. (2017). *De neergang van de PvdA* (pp. 207-223). Amsterdam: Nieuw Amsterdam. Aan deze bundel heb ik veel inspiratie ontleend bij het werk aan rede en bewerking voor dit artikel.
- 4 Lipset, Seymour Martin. (1960). *Political man; the social bases of politics* (pp. 97-130). London: Heinemann.
- 5 Curieus toeval: ik heb het begrip als kernopdracht vooropgesteld in een column over de verkiezingsuitslag van 2017, twee dagen na de dag van de Tweede Kamerverkiezingen: Berg, J.Th.J. van den. (2017, 17 maart). *Existentiële twijfel*. Geraadpleegd van https://www.parlement.com/id/vkckqxi8nfwo/existentiele_twijfel; Eerder stond het begrip ook al prominent in de Beginselverklaring (2004) van de PvdA, maar dat heeft tussen 2012 en 2017 niet erg geholpen.
- 6 Depla, P. (2017). *Op de toekomst*. Geraadpleegd van <https://toekomst.pvda.nl/wp-content/uploads/2017/06/Op-de-toekomst-Paul-Depla.pdf>
- 7 Hoeveel respect ik ook heb voor de mensen die deze voedselbanken weten te organiseren, ik blijf mij er voor doodschamen.
- 8 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2020). *Het betere werk. De nieuwe maatschappelijk opdracht*; Commissie Regulering van Werk (2020). *In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk*, eindrapport van de Commissie Regulering van Werk 23 januari 2020.
- 9 W Boom, W. (2017). *De neergang van de PvdA* (p. 177). Amsterdam: Nieuw Amsterdam.
- 10 Het moge duidelijk zijn dat ik hier het niet aflatende pleidooi volg van Herman Tjeenk Willink: Willink, H. T. (2018). *Groter denken, kleiner doen*. Amsterdam, Nederland: Prometheus.
- 11 Ik verwijs hier naar het artikel van Ruud Koole: Koole, R. (2018). Tussen vrees en hoop: de schitterende toekomst van de sociaal-democratie. *S&D*, 2018(1), 16-28.

De politieke filosofie van zekerheid

Na de verkiezingen van 2017 lanceerde de PvdA een campagne waarin ‘zekerheid’ centraal staat. Dat begrip is veel meer dan slechts een marketingidee. Wat leert de filosofie ons over ‘zekerheid’ en wat kan de politiek daarmee?

JOSETTE DAEMEN

Promovenda aan het Instituut Politieke Wetenschap van de Universiteit Leiden

De grote verkiezingsnederlaag van maart 2017 vormde voor de Partij van de Arbeid de aanleiding voor een grondige herbezinning op het eigen verhaal. De partij keerde de blik naar binnen en stelde zichzelf de vraag: waar staat de PvdA nou echt voor en hoe moet dat aan de kiezer worden overgebracht? Daarbij schakelde partijleider Lodewijk Asscher de hulp in van merkstrateeg Marc van Oosterhout. Het kritische zelfonderzoek van de partij, gecombineerd met de inzichten uit de communicatiewereld, leidde tot de start van een campagne rondom één centraal thema: zekerheid.

De omarming van zekerheid als kern van het nieuwe verhaal van de PvdA lijkt een schot in de roos. Al een paar jaar klinkt vanuit verschillende hoeken de waarschuwing dat een groot deel van de Nederlandse bevolking lijdt onder steeds meer onzekerheid. De commissie-Borstlap wijst op onzekerheid van baan en inkomen onder de groeiende groep flexibele werknemers in ons land.¹ De WRR schrijft dat mensen in het middensegment van de samenleving zich niet langer zeker voelen van hun sociale positie.² Kim Putters, directeur van het SCP, benadrukt het belang van meer zekerheid met betrekking tot zorg, onderwijs

en rechtsspraak.³ Tot slot confronteert de coronacrisis ons momenteel met ongekende onzekerheden wat betreft onze gezondheid, ons inkomen en onze manier van leven in het algemeen.⁴ Er lijkt kortom in ons land grote behoefte te bestaan aan meer zekerheid.

Maar wat is zekerheid eigenlijk, waarom is het van belang voor het individu en waarom zouden mensen zekerheid voor elkaar moeten scheppen? Een goede plek om te zoeken naar antwoorden op dit soort analytische en ethische vragen is de politieke filosofie. Toch zijn de oplossingen ook hier niet snel gevonden. Niet in de laatste plaats vanwege de lastigheid het begrip ‘zekerheid’ te vertalen in het Engels, de lingua franca van de wetenschap. De letterlijke vertaling ‘sureness’ wordt nauwelijks gebruikt, ‘certainty’ heeft meestal specifiek betrekking op kennis en ‘security’ heeft vaak de connotatie van fysieke veiligheid. Toch levert de literatuur over ‘security’ al met al de meeste inzichten op over het concept en de waarde van zekerheid. Er zijn maar weinig teksten expliciet aan dit thema gewijd, maar er zijn uit verschillende politiek-filosofische tradities interessante gedachten over zekerheid te destilleren.

In dit artikel vat ik de belangrijkste inzichten over zekerheid uit de politieke filosofie samen in drie lessen. Als eerste geef ik een definitie van het begrip en schets ik de verschillende dimensies die eraan vastzitten. Met behulp van die dimensies beschrijf ik vervolgens een aantal manieren waarop zekerheid een rol speelt in het goede leven. Daarna leg ik uit waarom je zou kunnen stellen dat mensen moreel verantwoordelijk zijn voor elkaars zekerheid. Tot slot sla ik de brug tussen de politieke filosofie en de politiek van zekerheid, met een concreet advies aan de PvdA.

Les 1: de drie dimensies van zekerheid

In de alledaagse communicatie lijken mensen intuïtief goed aan te voelen wat er met 'zekerheid' wordt bedoeld. Toch is het nog niet gemakkelijk om het begrip te definiëren. Om erachter te komen wat het concept nu precies inhoudt, kunnen we ons wenden tot Jonathan Heringtons werk over 'security'⁵. Globaal kan zekerheid volgens hem worden omschreven als de relatie tussen een individu en een goed.⁶ Dat goed kan alles zijn wat bijdraagt aan het menselijk welbevinden. Voorbeelden zijn fysieke integriteit (zekerheid hiervan noemen we vaak 'veiligheid') of inkomen (hierom gaat het vaak bij 'sociale zekerheid'), maar ook een fijne leefomgeving of een relatie. Verderop in deze paragraaf neem ik iemands baanzekerheid als voorbeeld.

Specifieker kan zekerheid volgens Herington worden gedefinieerd als de kans dat een individu een goed in de toekomst tot zijn of haar beschikking heeft.⁷ Doordat zekerheid onder deze definitie wordt gelijkgesteld aan een kans, wordt zekerheid een kwestie van gradatie — niet iets wat mensen wel of niet hebben, maar iets wat ze in meer of mindere mate hebben. Het is natuurlijk mogelijk af te spreken om alleen bij een kans van 100% te spreken van zekerheid. In deze paragraaf hanter ik die regel niet; in de rest van dit stuk behandel ik zekerheid af en toe voor het gemak wel als absolute kwalificatie.

Op basis van het werk van Herington kunnen we drie dimensies van het concept zekerheid onderscheiden. Ten eerste is er de 'feitelijke dimensie'. Hierbij hebben we het over de objectieve kans dat een individu in de toekomst een goed tot zijn beschikking heeft. In het geval van iemands baanzekerheid gaat het om het antwoord op de vraag: gegeven hoe de zaken er nu daadwerkelijk voor staan — de stand van de economie, de plannen van de werkgever, de prestaties van de werknemer en andere relevante feiten — hoe groot is de kans dat de werknemer zijn baan in de toekomst behoudt?

Een gebrek aan zekerheid wordt meestal in verband gebracht met onrust en angst

Ten tweede kent zekerheid een 'overtuigingsdimensie'. Nu betreft het de subjectieve kans dat een individu in de toekomst een goed tot zijn beschikking heeft. In het genoemde voorbeeld gaat het om het antwoord op de vraag: gegeven zijn eigen kennis en overtuigingen — de bepalingen in zijn arbeidsovereenkomst, de signalen die hij op zijn werk oppikt, zijn ervaringen uit het verleden etc. — hoe groot schat de werknemer zelf de kans dat hij zijn baan in de toekomst behoudt?

Tot slot zit er aan zekerheid een 'gevoelsdimensie'. Mensen associëren zekerheid doorgaans met een emotionele staat van kalmte en geborgenheid. Daarentegen wordt een gebrek aan zekerheid meestal in verband gebracht met onrust en angst. Bij de gevoelsdimensie van zekerheid gaat het niet om het feit of de overtuiging dat iemand een bepaald goed — bijvoorbeeld zijn baan — in de toekomst tot zijn beschikking heeft, maar om het antwoord op de vraag: hoe voelt hij zich?

In de praktijk hangen de drie dimensies van zekerheid vaak nauw met elkaar samen:

de feiten die mensen om zich heen ontwaren, beïnvloeden de overtuigingen die ze vormen, die op hun beurt weer bepaalde gevoelens teweegbrengen. Niettemin laat Herington zien dat er geen noodzakelijk verband bestaat tussen de feitelijke dimensie, de overtuigingsdimensie en de gevoelsdimensie van zekerheid. Zo kan het zijn dat de werknemer in ons voorbeeld in feite helemaal geen kans heeft om zijn baan te verliezen: zijn werkgever is voornemens hem morgen een vast contract aan te bieden. Toch kan de werknemer ervan overtuigd zijn dat hij zijn baan waarschijnlijk gaat kwijtraken: hij weet niet wat zijn werkgever van plan is, zijn tijdelijke contract loopt bijna af, en op basis van nieuwsberichten over een ophanden zijnde recessie vermoedt hij dat er een ontslagronde aankomt. Tegelijkertijd heeft hij mogelijk maar een deel van de tijd een gevoel van onzekerheid: tijdens zijn dagelijkse meditatie sessie voelt hij zich volkomen rustig; pas bij het zien van het achtuurnieuws wordt hij bekruipt door een gevoel van angst.

De eerste les uit de filosofie is dus dat zekerheid een veelomvattend begrip is waarmee verschillende dingen bedoeld kunnen worden. Willen we echt kunnen spreken van zekerheid en willen we dat alle voordelen ervan ook echt ondervonden worden, dan is het van belang dat mensen zekerheid maximaal ervaren, in alle drie de dimensies: ze moeten een goed daadwerkelijk tot hun beschikking hebben in de toekomst, ze moeten geloven dat ze dit goed zullen genieten en ze moeten zich gerustgesteld voelen.

Les 2: zekerheid en het goede leven

Nu we een conceptueel plaatje hebben gevormd van het zekerheidsbegrip, kunnen we ons wenden tot de ethische aspecten. De ethiek gaat in de eerste plaats over de vraag wat goed is voor de mens. In de context van dit artikel is het dan ook interessant om te onderzoeken op welke manieren zekerheid zou bijdragen aan het goede leven. Een nuttige bron voor het beantwoorden van deze vraag, naast

het eerdergenoemde werk van Herington, is het werk van Jonathan Wolff en Avner de-Shalit over 'disadvantage', waarin de auteurs analyseren hoe het onderworpen zijn aan risico's iemand op een achterstand kan stellen ten opzichte van anderen.⁸ Omgekeerd maken ze daarmee inzichtelijk hoe zekerheid een mensenleven juist beter maakt. Hieronder ga ik in op drie verschillende manieren waarop zekerheid een rol kan spelen in het menselijk welzijn, waarbij elke manier correspondeert met één dimensie van zekerheid.

Allereerst draagt zekerheid door haar feitelijke dimensie natuurlijk in potentie bij aan het toekomstige welzijn van de mens. We hadden al gezien dat zekerheid gaat om de kans dat een individu een bepaald goed tot zijn beschikking zal hebben. We gaan ervan uit dat dit goed het welbevinden van dit individu verhoogt. Wanneer het goed bij het verstrijken van de tijd inderdaad tot zijn beschikking komt of blijft, dan is zijn welbevinden daar tegen die tijd bij gebaat. Zo levert zekerheid dus een potentiële bijdrage aan toekomstig welzijn. Deze bijdrage komt echter niet direct bij zekerheid zelf vandaan, maar bij het goed waarvan iemand zekerheid heeft.⁹

Ten tweede stelt zekerheid via haar overtuigingsdimensie de mens in staat om zijn aandacht, energie en middelen efficiënt te besteden. Kunnen we er bijvoorbeeld van uitgaan dat we in de toekomst een redelijk inkomen hebben, dan hoeven we geen grote hoeveelheden geld opzij te zetten 'voor het geval dat'. Kunnen we erop rekenen dat we veilig zijn op straat, dan hoeven we niet binnen te blijven om risico's uit de weg te gaan. Omgekeerd leidt onzekerheid ertoe dat we bronnen van levensgeluk in het nu laten schieten om mogelijk onheil in de toekomst af te wenden. Zolang we niet weten of we genoeg inkomen zullen hebben, stellen we het krijgen van kinderen nog even uit; als we niet kunnen uitsluiten dat ons buiten iets zal overkomen, doen we 's avonds maar geen blokje om. Hoe minder doemscenario's er openliggen in ons hoofd, hoe beter we onze aandacht, energie en

middelen kunnen wijden aan de werkelijke loop van ons leven. Ook op die manier draagt zekerheid dus bij aan ons welzijn.¹⁰

Tot slot heeft zekerheid middels haar gevoelsdimensie een positief effect op het menselijk gemoed. Het gevoel van geruststelling dat zekerheid in het algemeen met zich meebrengt ervaren mensen doorgaans als prettig. Een bepaald basisniveau van dit gevoel functioneert zelfs als een fundament dat nodig is om de capaciteiten van lichaam en geest te kunnen benutten: extreme stress, angst en bezorgdheid trekken een wissel op onze vermogens om logisch na te denken, actie te ondernemen en te genieten. Uiteraard ervaren we bepaalde vormen van spanning af en toe als plezierig (denk aan het inzetten van een stapel fiches op rood in het casino), en er zijn sensatiezoekers die zelfs bijzonder veel van dit gevoel houden (bergbeklimmers bijvoorbeeld). Toch kunnen we in het algemeen alleen genieten van incidentele momenten van onzekerheid als we kunnen leunen op een bredere emotionele basis van zekerheid. Ook het gevoel van zekerheid draagt dus direct bij aan het menselijk welbevinden.¹¹

Al met al luidt de tweede les uit de politieke filosofie dat zekerheid wel degelijk een belangrijke rol speelt in het goede leven, zowel direct als indirect. Daaraan draagt elke dimensie van zekerheid weer op een andere manier bij. Interessant genoeg wordt het belang van zekerheid in de praktijk vaak pas duidelijk wanneer zekerheid wegvalt: pas wanneer blijkt dat de beschikbaarheid van een bepaald goed in de toekomst niet gegarandeerd is, komen we erachter hoeveel we om dat goed zelf geven, hoe sterk we leunen op het idee dat het in de toekomst beschikbaar is en hoe fijn het is om onbezorgd te leven.

Les 3: moreel verantwoordelijk voor elkaars zekerheid

Ethiek gaat niet alleen over de vraag wat er bijdraagt aan het welzijn van het individu (het goede), maar ook over de vraag wat we elkaar

onderling verschuldigd zijn (het juiste). De tak van de ethiek die aan deze laatste kwestie is gewijd, noemen we ook wel de moraliteit. Een interessante vraag om te stellen in het kader van dit artikel is waarom mensen een morele verplichting zouden hebben om elkaar zekerheid te bieden. In de filosofie bestaan er uiteenlopende theorieën over de vraag wat mensen elkaar verschuldigd zijn, en in de meeste daarvan speelt zekerheid geen expliciete rol. Dat is in principe niet verrassend, immers: als een theorie al vaststelt dat mensen elkaar iets verschuldigd zijn (bijvoorbeeld respectvolle behandeling), dan geldt die regel zowel nu als in de toekomst, en spreekt het dus voor zich dat mensen elkaar ook zekerheid daarvan verschuldigd zijn (in dit geval zekerheid van respectvolle behandeling). Maar er is ook een stroming in de morele filosofie waarin zekerheid een meer uitdrukkelijke rol lijkt te spelen. Dit is de 'vulnerability theory', een theorie die de menselijke kwetsbaarheid centraal stelt.

Het mensbeeld waarop een groot deel van de westerse politieke filosofie gebouwd is, is dat van het zelfstandige, rationele, gezonde, volwassen individu. Uit morele theorieën gebouwd op dit mensbeeld spreekt in veel gevallen bovenal het belang van de regel dat individuen elkaar niet in hun handelen dienen te belemmeren. In lijn met dit idee wordt de staat vaak gezien als de autoriteit die garandeert dat mensen afblijven van elkaar en van elkaars bezittingen — met andere woorden, de staat schept zekerheid van fysieke integriteit en eigendom. Dit zien we bijvoorbeeld terug in de vroege sociaal-contracttheorieën zoals die van Thomas Hobbes.¹²

'Vulnerability theorists' vertrekken vanuit een heel ander mensbeeld. Zij benadrukken dat mensen belichaamde wezens zijn. Daardoor zijn ze voor een groot deel van hun leven afhankelijk van de zorg van anderen, zoals tijdens hun kindertijd, ouderdom en periodes van ziekte. Bovendien maakt dit hen onvermijdelijk kwetsbaar voor de slagen van het lot, of die nu te maken hebben met acties van anderen, haperingen van het eigen lichaam

of grillen van de natuur. Uit die kwetsbaarheid of afhankelijkheid ontstaat niet slechts een morele verplichting om elkaar niet aan te vallen, zoals die in de vroege sociaal-contracttheorieën centraal staat, maar ook de morele plicht om voor elkaar te zorgen als dat nodig is. Anders gezegd: omdat er in het leven niet de zekerheid bestaat dat onheil uit zal blijven, moeten mensen elkaar de zekerheid bieden dat ze elkaar zullen opvangen als dat onheil zich voordoet. Wat mensen elkaar volgens deze theorie verschuldigd zijn, is dus niet al-

Zekerheid stelt de mens in staat om zijn aandacht, energie en middelen efficiënt te besteden

leen zekerheid van fysieke integriteit en eigendom, maar bestaanszekerheid in bredere zin. In het creëren van de instituties waarbinnen deze morele plicht wordt vervuld, is er volgens veel vulnerability theorists opnieuw een belangrijke rol weggelegd voor de staat.¹³

Uit deze specifieke filosofie spreekt een derde les over zekerheid: zekerheid, in ieder geval van de dingen die we nodig hebben om in ons bestaan te voorzien, is iets wat we als mensen voor elkaar zouden moeten scheppen. In dit licht lijkt het geen gek idee om zekerheid als kern te nemen voor moreel verantwoorde politiek. Maar met die conclusie zijn we er nog niet. Want wat voor zekerheden zouden er hier en nu gecreëerd moeten worden en op welke manier?

Zekerheid: van theorie naar praktijk

Bij de politieke filosofie kun je goed terecht voor conceptuele analyses en ethische theorieën; concrete raad voor de politieke praktijk zal

je er minder snel vinden. Toch zal ik hier een poging wagen om de stap te maken van de politieke filosofie van zekerheid naar de politiek van zekerheid. Maar laat ik allereerst opnieuw twee lessen uit dit stuk onderstrepen: zekerheid speelt beslist een belangrijke rol in het goede leven en er zijn redenen om aan te nemen dat we als mensen verantwoordelijkheid dragen voor elkaars bestaanszekerheid — redenen die in ieder geval voor sociaal-democraten overtuigend zouden moeten zijn. Vanuit dit perspectief hoeft zekerheid dus niet alleen een mooi marketingconcept te zijn, maar kan het ook een startpunt vormen voor ethisch verantwoorde politiek.

Om vanuit dit startpunt nu ook daadwerkelijk de goede richting op te gaan, dient de PvdA twee dingen te onderzoeken. Ten eerste: van welke zaken zou er — in dit land, op dit moment — (meer) zekerheid geschapen moeten worden? Ten tweede: op welke manieren zou dit moeten gebeuren? Voor het beantwoorden van deze vragen is er in de eerste plaats empirisch onderzoek nodig. Niettemin kan het filosofische perspectief hierbij tot op zekere hoogte ook van pas komen. Laat ik daarom mijn gedachten over beide kwesties delen.

Te beginnen met de vraag welke goederen er in het huidige Nederland zekerheid gecreëerd zouden moeten worden? Vanuit de filosofische inzichten uit de vorige paragrafen kan gesteld worden dat het in ieder geval zou moeten gaan om de dingen die mensen nodig hebben om in hun bestaan te voorzien. In onze samenleving zouden een fijne woning, een prettige leefomgeving, goed onderwijs, degelijke zorg en goedbetaald werk allemaal in die categorie kunnen vallen. In het licht van het woningtekort, de klimaatverandering, het tekort aan leraren en zorgpersoneel en de flexibilisering van de arbeidsmarkt lijkt zekerheid van deze goederen in ons land momenteel onder druk te staan. Voor de politiek lijkt het daarom een goed idee om in te zetten op meer zekerheid van deze zaken.

Volgens sommigen is er nog een bron van onzekerheid die aangepakt zou moeten wor-

den: verandering van de nationale identiteit en maatschappelijke normen als gevolg van immigratie, globalisering en progressieve politiek. Het is aannemelijk dat de mens voor het leiden van een goed leven een cultureel kader nodig heeft dat in zekere mate constant is.¹⁴ Toch zijn de dingen waarvan sommigen in dit licht meer zekerheid zouden willen zien — de nationale identiteit en maatschappelijke normen zoals we die nu specifiek kennen — van een andere aard dan de goederen die hierboven zijn besproken

Onzekerheid leidt ertoe dat we bronnen van levensgeluk in het nu laten schieten

— zoals een woning, een baan en onderwijs. De zaken in de laatste categorie zijn evident goed voor iedereen; in de eerste categorie vinden we echter ook zaken waarvan men zich zou kunnen afvragen of dat wel het geval is. Neem een ongewijzigde Sinterklaas traditie of het traditionele man-vrouwrolpatroon: voor respectievelijk niet-witte Nederlanders en vrouwen zijn deze dingen niet per se goed. Zekerheid van deze cultuurelementen zou het welzijn van deze groepen juist in de weg kunnen staan. De politiek doet er daarom goed aan om voor elk van de zaken waarvan zekerheid bepleit wordt na te gaan of het wel gaat om een goed dat voor iedereen bijdraagt aan zijn of haar welzijn.

Dan de vraag op welke manieren er meer zekerheid zou moeten worden gecreëerd. De overheid kan hiervoor een prima vehikel vormen. Die heeft daarvoor verscheidene middelen tot haar beschikking. Allereerst kan het introduceren van een recht op een bepaald goed worden gezien als een formele manier om zekerheid van dat goed te scheppen — zo biedt het recht op gelijke behandeling als het

goed is zekerheid van gelijke behandeling. Daarnaast kunnen de kaders waarbinnen instituties functioneren op zo'n manier worden vormgegeven dat ze minder grillig zijn in hun effecten — denk aan beteugeling van de financiële markten om meer economische zekerheid te creëren. Tot slot kan de overheid met gerichte beleidsmaatregelen meer zekerheid proberen te scheppen van specifieke goederen — neem bijvoorbeeld natuurbeschermingsmaatregelen gericht op het behouden van flora en fauna.

Daarbij moet aangetekend worden dat er altijd voorzichtigheid geboden is wanneer de overheid meer macht naar zich toetrekt, ook wanneer het doel is om meer zekerheden te scheppen voor burgers. Dit mag er niet toe leiden dat de staat op zichzelf een gevaar gaat vormen voor mensen en daarmee juist hun zekerheid aantast.¹⁵ Ook de specifieke maatregelen waarmee zekerheid wordt gecreëerd moeten goed doordacht worden. De geschiedenis maakt duidelijk dat methodes om zekerheid te scheppen — met name wanneer het fysieke veiligheid betreft — kunnen inhouden dat bepaalde individuen worden bestempeld als 'gevaar' of 'risico'.¹⁶ Veiligheidspraktijken waarbij sommige mensen op basis van demografische kenmerken als potentiële terrorist of fraudeur worden aangemerkt, gelden als hedendaagse voorbeelden van dit fenomeen. Daarmee komt juist de zekerheid — of veiligheid — van deze mensen in het geding. Het is dus zaak om te voorkomen dat pogingen om zekerheid te vergroten uiteindelijk het tegenovergestelde effect hebben. Bovendien is absolute zekerheid in sommige gevallen een onhaalbaar ideaal. Des te belangrijker is het voor de politiek om niet door te slaan in het streven naar zekerheid, maar steeds het welzijn van burgers voor ogen te houden.

Voor de politiek van zekerheid zijn er dus nog genoeg puzzels om op te lossen en valkuilen om te vermijden. Maar vanuit de politieke filosofie van zekerheid durf ik al met al te stellen: het is het proberen waard.

Noten

- 1 Commissie Regulering van Werk (2020). In wat voor land willen wij werken? Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk, eindrapport van de Commissie Regulering van Werk, 23 januari 2020.
- 2 Engbersen, G., Snel, E., & Kremer, M. (2017). *De Val van de Middenklasse? Het Stabiele en Kwetsbare Midden*.
- 3 Putters, K. (2019, 11 januari). In potentie hangen er in Nederland heel wat gele hesjes aan verschillende kapstokken. *Het Financieele Dagblad*. (Geraadpleegd van: <https://fd.nl/opinie/1284629/in-potentie-hangen%20er-in-nederland-heel-wat-gele-hesjes-aan-verschillende-kapstokken>).
- 4 Daemen, J.A.M. (2020). *Onze zekerheid in Tijden van Corona*. Bij Nader Inzien. (Geraadpleegd van: <https://bijnaderinzien.com/2020/03/17/onze-zekerheid-in-tijden-van-corona/>).
- 5 Herington (2017). Climate-Related Insecurity, Loss and Damage. *Ethics, Policy and Environment*, 20(2), 184-194; Herington (2019). The Contribution of Security to Well-Being. *Journal of Ethics and Social Philosophy*, 14(3), 179-203.
- 6 Herington (2017), 187.
- 7 Herington (2019), 182.
- 8 Wolff, J., & de-Shalit, A. (2007). *Disadvantage*. Oxford: Oxford University Press.
- 9 Herington (2019), 179-203.
- 10 Wolff & de-Shalit, 68-69.
- 11 Ibid., 68-69; Herington (2019), 185-188.
- 12 Hobbes, T. (1651/1996). *Leviathan* (R. Tuck, ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- 13 Fineman, M.A. (2008). The Vulnerable Subject: Anchoring Equality in the Human Condition. *Yale Journal of Law & Feminism*, 20(1); Goodin, R. E. (1986). *Protecting the Vulnerable: A Reanalysis of Our Social Responsibilities*. Chicago: The University of Chicago Press.; Kittay, E.F. (1999). *Love's Labor: Essays on Women, Equality, and Dependency*. New York: Routledge.
- 14 Zie Margalit, A., & Raz, J. (1990). *National Self-Determination*. 87(9), 439-461.
- 15 Zie Pettit, P. (1997). *Republicanism: A Theory of Freedom and Government*. Oxford: Clarendon Press.
- 16 Zie Foucault, M. (1978). 'About the Concept of the "Dangerous Individual" in 19th-Century Legal Psychiatry (A. Baudot & J. Couchman, trans.)'. *International Journal of Law and Psychiatry*, 1(1), 1-18.

Meer geld naar de zorg

Door **Marijke Linthorst**

Redacteur S&D, oud-Eerste Kamerlid PvdA

Opeens staan ze in het middelpunt van de belangstelling, de zorgmedewerkers. Helden zijn het, met vitale beroepen, waar we voor klappen en spandoeken voor ophangen. En natuurlijk, de crisis maakt de omstandigheden waarin zij hun werk moeten verrichten extra zwaar. Maar de aard van hun inzet is niet wezenlijk veranderd. Op zorgpersoneel wordt al jaren een beroep gedaan om nog een 'tandje bij te zetten'.

Een mooie illustratie vormt de nieuwe cao ziekenhuizen. Naast een bescheiden loonsverhoging is vooral ingezet op het verbeteren van de balans tussen werk en privé. Zo geldt na een bereikbaarheidsdienst een rustperiode van acht uur voordat mensen weer aan het werk gaan (dat was zes uur) en wordt er een toeslag betaald als personeel wordt opgeroepen voor een extra dienst die binnen 72 uur moet ingaan (dat was 24 uur). Om dit resultaat te bereiken waren ruim negen maanden nodig, waarin de zorgmedewerkers verschillende acties voerden en het in november zelfs tot een landelijke ziekenhuisstaking kwam. Al was de staking niet echt een staking. Alleen planbare, niet acute behandelingen werden afgezegd. En voor kinderen gingen ook deze door. Want verbetering van de eigen positie mag natuurlijk niet ten koste gaan van kwetsbare patiënten. Vinden de zorgverleners.

Hoe komt het dat het zoveel moeite kostte om tot een fatsoenlijke cao te komen? De publieke opinie is helder. Volgens onderzoek van het SCP was in het voorjaar van 2019 75% van de burgers van mening dat er (veel) meer

geld naar de zorg moet. Vooral te besteden aan meer personeel, betere salarissen en vermindering van de werkdruk. Maar hoewel de burgers (via premies en belastingen) uiteindelijk de zorgkosten betalen, gaan zij niet over de hoogte en de besteding van het budget. De mate waarin de zorg zich mag ontwikkelen wordt bepaald door financiële randvoorwaarden. In het hoofdlijnenakkoord (een overleg tussen het ministerie van VWS, de zorgverzekeraars en de zorgaanbieders) is vastgelegd dat de ziekenhuiskosten, ondanks de stijgende zorgvraag, jaarlijks met niet meer dan 1,7% mogen stijgen. Vanaf 2022 staan de ziekenhuizen zelfs op de nullijn.

Binnen de financiële randvoorwaarden is het besluitvormingsproces opgesplitst in deelbeslissingen met deelbelangen. Zo zal iedere ziekenhuisbestuurder proberen de eigen instelling financieel gezond te houden en te snijden in de kosten. Dat kan gaan van het beperken van voorraden tot het sluiten van de Spoedeisende Hulp post. Positief voor het bedrijfsresultaat maar niet per definitie positief voor de zorg als geheel.

Na de crisis moeten we de grondslagen van het zorgstelsel maar eens opnieuw overdenken. Positief is dat 'corona' één ding heel duidelijk heeft gemaakt. Dat de crisis zo voortvarend kon worden aangepakt was te danken aan verregaande samenwerking, tot over de grenzen heen. (Je moet er niet aan denken wat er gebeurd zou zijn als het opschalen van de IC-capaciteit en het verplaatsen van patiënten afhankelijk zou zijn geweest van de goedkeuring van de Autoriteit Consument en Markt.)

Als dit ertoe leidt dat pogingen om te komen tot marktwerking in de zorg voorgoed tot het verleden behoren is er te midden van alle ellende een lichtpuntje.

A.L. Snijders

Oudoom

Mijn oudoom Jaspik Snijders is een liefhebber en kenner van de dichter Kavafis (1863–1933), die werd geboren in Alexandrië en daar ook stierf. Hij was een dichter die na z'n dood wereldberoemd werd en nog steeds is. Mijn oudoom is een man die me graag onverwacht een bezoek brengt. Gisteren, 4 april, stond hij voor m'n deur die ik aanvankelijk niet voor hem opende. Ik had hem drie jaar niet gezien en vroeg me af waarom hij me juist in deze moeilijke tijden bezocht. Als hij nu een maand geleden had aangebeld had ik het wel kunnen begrijpen, hij was altijd een vreemde man geweest die laat of niet reageerde op het dagelijkse nieuws. Deze keer wist hij wel dat een virus ons leven beheerste, maar hij dacht dat wij als familieleden geen gevaar liepen. Ik legde hem uit dat ik hem onder protest zou binnenlaten als we zeker anderhalve meter van elkaar verwijderd zouden blijven. Dit lukte, hij had een bundel onvoltooide gedichten van Kavafis bij zich, vertaald door Mario Molegraaf, die niet alleen vertaalde, maar ook moeilijke passages uitlegde.

Ik bladerde en bleef hangen bij het volgende gedicht.

Bisschop Pegasios

Zij betraden de prachtige tempel van Athena,
de christelijke bisschop Pegasios
de christelijke prins Julianos.
Ze bekeken met verlangen en liefde de beelden —
toch spraken ze aarzelend,
met toespelingen, met dubbelzinnige woorden,
met zinnen vol voorbehoud,
want de een was niet zeker van de ander,
en dus vreesden zij zich bloot te geven,
de valse christelijke bisschop Pegasios
de valse christelijke prins Julianos.

Over deze prins en bisschop wilde ik wel eens wat meer weten. In de uitleg stond: 'Het speelt in 355 in de buurt van Ilion, waar een beroemde tempel van Athena was. Julianos, de latere keizer, had heimelijk het christendom al afgezworen. Ook bisschop Pegasios was in het geheim heiden.'

A.L. Snijders

Ik vroeg of er ook gedichten waren opgenomen die geen uitleg behoeften. Jaspik koos er een uit.

Op de kade

Bedwelvende nacht, in het donker, op de kade.

En later in de kleine kamer van het hoeren-
hotel — waar we ons volkomen aan onze ziekelijke
hartstocht overgaven, uur na uur, aan ons soort liefde —
tot de ramen oplichtten bij de nieuwe dag.

Vanavond, net zo'n nacht, liet voor mij
die nacht van zo lang her herleven.

Geen maan, erg donker
(maar goed ook). De nacht van onze ontmoeting
op de kade; op grote afstand
van de cafés en de bars.

Op de achterflap stond: 'In deze gedichten, onvoltooid of niet, zit de hele Kavafis. Poëzie om te lezen, maar vooral om mee te leven, vervuld van de verslavend-verschrikkelijke spanning van het verbodene. Als je geen homo bent, wil je het na het lezen van de gedichten van K.P. Kavafis onmiddellijk worden.'

Mijn oudoom Jaspik Snijders was toevallig homo, maar toen ik hem vroeg of dat ook de aantrekking van Kavafis was, moest hij lachen. 'Nee, ik ken ook homoseksuele dichters die slechte gedichten schrijven.'

S&D online lezen

Abonnees van S&D kunnen de meest recente artikelen direct online lezen. Ook komt er een maandelijkse attendering van nieuw verschenen artikelen per mail.

Wilt u S&D online lezen en/of per mail geattendeerd worden op nieuwe artikelen? Geef dan uw naam en e-mailadres aan ons door via send@wbs.nl. Wij sturen u vervolgens de gegevens toe waarmee u een account kunt aanmaken op de website van de Wiardi Beckman Stichting.

- 3 *Redactioneel* Doorgaan
- 4 *Column* **Wimar Bolhuis** Die tijd komt nooit meer terug?
- 5 *Column* **Menno Hurenkamp** Bevrijd van de gezelligheid
- 6 **Lara Wolters** Per direct gezocht: solidariteit binnen de Europese familie
- 15 **Jan Marinus Wiersma & Camiel Hamans** De transformatie van Midden-
en Oost-Europa
-
- 26 *Werk, werk, werk?*
- 28 **Patricia van Echtelt** Vijf jaar Participatiewet
- 35 **Anja Eleveld** Waar is de menselijke maat in de Participatiewet?
- 41 **Paul van der Aa** Naar een realistisch activeringsbeleid van kwetsbare groepen
- 50 **Gijs van Dijk** Kiezen voor een fundamenteel andere benadering
van werkloosheid
-
- 52 **Wim Derksen** Na corona
- 57 **J.Th.J van den Berg** Herstel, vernieuw en verbreed de bestaanszekerheid
- 65 **Josette Daemen** De politieke filosofie van de zekerheid
- 72 *Column* **Marijke Linthorst** Meer geld naar de zorg
- 73 **A.L. Snijders** Oudoom