

Redactioneel

Komkommertijd

Wie dacht rustig van een welverdiende vakantie te gaan genieten, kwam deze zomer bedrogen uit. De ene schok was nog niet verwerkt of de andere opdoffer volgde. *S&D* is er het blad niet naar om de kop in het zand te steken en de redactie ging op zoek naar antwoorden.

Zo was er de Brexit. Drie redacteuren – Marijke Linthorst, Tom Eijsbouts en Nik Jan de Boer – bogen zich over het waarom en hoe nu verder, en kwamen ieder met een eigen analyse. Een gedeelte globalisering en falende EU, een gedeelte politiek leiderschap en populisme. Ook collega-redacteur Ruud Koole zat niet stil en volgde tot in de vroege uurtjes de Democratische Conventie. Conclusie: Bernie Sanders gaf (eindelijk) zijn volmondige steun aan Hillary Clinton, maar of zijn fanatieke aanhangers daarin meegaan, valt nog te bezien.

Te midden van al dat internationale nieuws zou je het bijna vergeten, maar ook in Nederland staat er het een en ander op de agenda. Zo maakt Den Haag zich stiller aan op voor de verkiezingen. Tijd dus voor een terugblik op de afgelopen kabinetsperiode. Minister Asscher wist de Wet werk en zekerheid in recordtijd door de Kamer te loodsen, maar of hij daar ook verstandig aan heeft gedaan, wordt steeds breder betwijfeld.

Hoogleraar sociaal recht Willem Bouwens vindt alle kritiek behoorlijk voorbarig. Natuurlijk is die wet niet perfect, maar ten opzichte van de oude wetgeving is de WWZ gewoon een verbetering. Of dat zo is, weet arbeidssocioloog Fabian Dekker niet, maar de strijd van Asscher tegen flexibilisering verdient de komende tijd absoluut navolging.

Van de vakbonden bijvoorbeeld. Dan moeten zij wél meer doen dan alleen de gevestigde belangen van oudere en vooral vaste werknemers verdedigen, en meehelpen om de cao's aan te passen aan de nieuwe verhoudingen op de arbeidsmarkt, stellen onderzoekers Leni Beukema en Ivo Kuijpers.

Een arbeidsmarkt waarop ook statushouders zich zullen gaan mengen. Nu de noodopvang van asielzoekers redelijk op orde lijkt, is het zaak de integratie in goede banen te leiden. Hoewel dat in het verleden vrij lastig bleek en relatief veel voormalige vluchtelingen in de bijstand zijn beland, en ook de kansen van de huidige generatie vluchtelingen op de arbeidsmarkt niet overdreven moeten worden, hebben Jaco Dagevos van het SCP en Arend Odé van de SER goede hoop. De vijf grote gemeenten zijn voortvarend van start gegaan. Geen schreeuwende en rellende menigten dit keer, maar met gericht beleid de nieuwkomers aan hun omgeving laten wennen en de omgeving aan hen.

Onafhankelijk?

Door **Menno Hurenkamp**

Redacteur S&D

Een arts onderzoekt de oorontsteking van mijn zoon. Ik brabbel ondertussen wat *Bahasa Indonesia*: 'Weet u, mijn moeder is hier geboren, op deze plek.' 'O, is ze Indonesisch?' 'Nee, ze is Nederlands, het ziekenhuis was toen nog Nederlands.' Dat klinkt opeens als een poging zijn ziekenhuis te claimen, maar de man haalt zijn schouders op. Zoals ook de socioloog die ons door Bandung leidt weinig geeft om het koloniale verleden. Hij ziet er ook na aandringen niks dubbelzinnigs in met Hollanders langs de huizen te lopen waar ooit bezetters van zijn land woonden. En elk Javaans dorp heeft sinds 17 augustus 1945 monumenten, maar waar het land toen onafhankelijk van werd is het vermelden niet waard. Nederland is geen land maar een vage herinnering, klein en ver weg.

'Een treurspel der gemiste kansen', zo noemde Jacques de Kadt in 1949 hoe Nederland omsprong met de Indonesische bevrijdingsdrang. Als nu maar direct was ingezien dat het verlangen naar zelfstandigheid legitiem en ontelbaar was, had een gelijkwaardige relatie tussen de twee landen kunnen ontstaan.

Door de verbeterde oorlog tegen Nederland zou Indonesië ten prooi vallen aan het communisme, dat wereldwijd oprukte met een aantrekkelijk verhaal over emancipatie en eerlijk delen. En onder het juk van Moskou zouden de Indonesiërs nog steeds niet onafhankelijk zijn. De Kadt zag de geschiedenis beter dan de toekomst.

Inderdaad werd de Indonesische communistische partij al snel de grootste niet-

regerende communistische partij ter wereld. Maar eind jaren zestig greep het leger in en in de decennia daarop verloor het communisme wereldwijd ook alle verleidingskracht.

Onwillekeurig dringt zich — zeker nu 17 augustus weer nadert — de vraag op hoe je nu de hedendaagse onafhankelijkheid moet schetsen. Wil je dat een land onafhankelijk is of dat de mensen onafhankelijk zijn? Indonesië met zijn tweehonderd miljoen moslims heette de ruggengraat van de 'relaxte' islam. Maar waar nu op Java betonmolens draaien, wordt met Saoedisch geld weer een moskee gebouwd. Terwijl de oproep tot gebed letterlijk al over het hele eiland schalt — in een taal die niemand verstaat. En als je een hippe jongen Pokémons ziet vangen, heeft hij gegarandeerd een zwaar gesluierd meisje achter op zijn brommer.

Dat geloof succesvol de rol van ideologie overnam als manier om een samenleving te ordenen, is geen nieuws. Alleen, waar ligt het punt waarop de aantrekkingskracht van dat geloof ook weer afneemt? Dat de staat ingrijpt zoals hij dat tegen het communisme deed, is onwaarschijnlijk. Men ziet het juist als onafhankelijkheid dat de overheid zelf een matige islam voorschrijft, contra het fundamentalistisch geleuter.

Maar dat is dan de onafhankelijkheid van het land en niet zozeer van de mensen. Misschien dat het islamitisch geïnspireerde geweld ooit de wal wordt die het schip keert. En er schuilt ook wat hoop in de nu in synthetische hoofddoeken gaar gestoomde meisjes, die zich ooit eens moeten roeren. Maar van vermoedigheid jegens de radicalisering van het openbare leven lijkt nog geen sprake, terwijl dat de onafhankelijkheid van de mensen wel zo goed zou doen.

Clinton, Sanders en de interne partijdemocratie

Na de tumultueus verlopen Democratische Conventie en de ‘endorsement’ van Bernie Sanders lijken de rijen weer gesloten. De gezamenlijke strijd tegen Donald Trump kan echter niet verhullen dat ook de Democratische Partij tot op het bot verdeeld is.

RUUD KOOLE

Redacteur S&D & hoogleraar politieke wetenschappen aan de Universiteit van Leiden

Hillary Clinton schrijft geschiedenis. Ze doorbrak het glazen plafond door als eerste vrouw ooit de nominatie van een van de twee grote Amerikaanse partijen binnen te halen. Tijdens de Democratische Conventie van eind juli werd dat heel beeldend getoond. De meeste afgevaardigden gaven volmondig hun steun aan Clinton, en haar grote tegenstrever binnen de Democratische Partij, Bernie Sanders, riep als een van de laatste afgevaardigden bij het tellen van de stemmen namens zijn thuisstaat Vermont allen op zich achter de kandidatuur van Hillary Clinton te stellen. Op een kleine groep fanatieke Sanders-aanhangers na (met als leuze ‘Bernie or bust’), leek de eenheid in de Democratische Partij hersteld en kon de partij zich opmaken voor de grote strijd tegen de Republikeinse kandidaat Donald Trump die een week daarvoor door de Republikeinse Conventie op het schild was gehesen.

Op het eerste gezicht lijkt alles dus op eerdere presidentsverkiezingen, behalve dat er nu een vrouw meedoet. Dat wil zeggen: voorafgaand aan het nationale congres (de ‘conventie’) interne verdeeldheid, en vanaf dat congres eensgezindheid in de campag-

nestrijd tegen de kandidaat van de andere partij. Amerikaanse partijen zijn altijd goede voorbeelden geweest van de mogelijkheid interne partijstrijd en eensgezindheid te combineren, mits deze elkaar in de tijd opvolgen. De conventie is het omslagpunt.

Ook verdeeldheid bij de Democraten

Dit jaar is de situatie echter anders. In beide grote partijen was de eenheid op de conventie onvolledig en broos. Bij de Republikeinen riep voormalig tegenstrever Ted Cruz zelfs niet op om op Trump te stemmen, maar om je geweten te volgen. De eenheid op de Republikeinse Conventie was veel meer te vinden in de herhaaldelijk geuite afkeer van Hillary Clinton dan in een omarming van Trump. Veel Republikeinse prominenten waren niet eens komen opdagen.

Op de Democratische Conventie ging het beter. Prominenten waren aanwezig en als sprekers hielden zij warme pleidooien voor een stem op Hillary. Dat deden niet alleen Michelle Obama, president Obama, Bill Clinton, running mate Tim Kaine, Elizabeth Warren, Khizr Khan en Meryl Streep, ook Bernie San-

ders liet zich dus duidelijk horen ('I am proud to stand with her'). Niettemin was op de conventie zelfs tijdens de speech van president Obama boegeroep van Sanders-aanhangers te horen toen hij Hillary Clinton aanpreef.

Die interne verdeeldheid maakt het voeren van een krachtige campagne in aanloop naar de presidentsverkiezingen van 8 november lastiger. Dat geldt voor beide partijen. Voor Clinton is er nog veel werk te verzetten. Haar 'standing' in de peilingen is laag.¹ Vlak voor de Democratische Conventie passeerde Trump haar, mede door de aandacht die de Republikeinse Conventie had gegeneerd.

Het was dus zaak om – zoals gebruikelijk – op de conventie de eenheid in de partij te herstellen. Niet alleen om daarna eensgezind alle aandacht aan de strijd met de Republikeinse tegenstander te kunnen geven, maar ook omdat Clinton de omvangrijke aanhang van Sanders hard nodig heeft om in november tot president gekozen te worden. Sanders' nadrukkelijke steun voor Clinton was daarom van cruciaal belang.

Hij gaf die pas na de lange strijd van de 'primaries'. Zelfs toen al lang duidelijk was dat Sanders Clinton niet meer kon inhalen, bleef zijn publieke steun ('endorsement') voor Clinton voorlopig nog uit. Reden was dat er binnen de Democratische Partij achter de schermen hard werd onderhandeld om de grote steun die Sanders in die partij geniet – hij wist zo'n 46% van de afgevaardigden voor de conventie achter zich te krijgen – om te zetten in besluiten die ook na de conventie hun invloed zouden kunnen hebben. Zo kreeg Sanders in mei al voor elkaar dat de programmacommissie van de Democratische Partij, die normaliter wordt bevolkt door mensen die door het partijbestuur (de Democratic National Committee, DNC)² en de meest succesvolle presidentskandidaat worden aangewezen, dit keer zou bestaan uit zes mensen van de Clinton-campagne, vijf van de Sanders-campagne en vier aangewezen door de partijvoorzitter.

De endorsement kwam er pas op 12 juli toen de besprekingen in de programmacom-

missie daags tevoren waren afgerond met een resultaat dat door de Sanders-aanhangers als een overwinning werd gepresenteerd. Belangrijke Sanders-punten als het invoeren van een minimumloon van 15 dollar per uur waren erin opgenomen (dat gold overigens niet voor een ander punt dat hij steeds heeft benadrukt: een stem tegen de vrijhandelsovereenkomst TPP). Dus pas 14 dagen voor de conventie gaf Sanders publiekelijk te kennen dat hij de kandidatuur van Clinton zou steunen. Tegelijk maakte hij duidelijk dat daarmee zijn poging om de Democratische Partij te vernieuwen in de richting van meer interne partijdemocratie en meer linkse (sociaal-democratische) standpunten niet voorbij was. De door Sanders gestarte 'political revolution', die vooral veel jongeren aansprak, zou na de conventie doorgaan.

Maar tegenover Donald Trump moest, zo begreep de politiek zeer ervaren Sanders, de Democratische Partij vanaf de conventie tot begin november de onderlinge verschillen naar de achtergrond schuiven en voluit gaan voor de overwinning in november. Trump staat met zijn seksistische en racistische opvattingen zo ver van het Democratisch gedachtegoed dat dat toch niet al te moeilijk zou moeten zijn.

Bij verschillende aanhangers van Sanders, die Hillary Clinton tijdens de primaries waren gaan beschouwen als de belichaming van het neoliberale kwaad en een maatje van Wall Street, bleek de bereidheid 'to fall in line' echter gering. In de media vroeg men zich daarom af of Sanders zijn eigen politieke revolutie nog wel onder controle had.³

Bovendien lekten vlak voor de conventie interne e-mails van de DNC uit waaruit zonneklaar bleek dat het partijbestuur een uitgesproken voorkeur had voor Clinton en zelfs met de gedachte had gespeeld om de beeldvorming rond Sanders negatief te manipuleren. Dat was koren op de molen van het Sanders-kamp dat het partijestablishment er steeds van had beschuldigd hun campagne bewust te frustreren.

Bij een strijd tussen kandidaten om het politieke leiderschap van een partij dient het partijbestuur als procesbegeleider neutraal te zijn. Door de gelekte e-mails kon dat niet meer worden volgehouden. Partijvoorzitter Debbie Wasserman Schultz werd gedwongen terug te treden. Sanders had daar ook om gevraagd, in een poging de opstand in zijn eigen kamp beheersbaar te houden. Dat lukte tot op zekere hoogte, maar niet helemaal.

In het begin van de conventie bleef de 'Bernie or bust'-groep zich verzetten, tot ergernis overigens van vele andere Sanders-aanhangers. Dat bracht de actrice en comédienne Sarah Silverman, die ondanks haar steun voor Sanders bereid was zich neer te leggen bij de uitslag en zelfs trots was om in november op Hillary Clinton te kunnen stemmen, ertoe op de conventie de diehards in het Sanders-kamp toe te voegen: 'You're being ridiculous!'.⁴ De onrust was ook daarna niet voorbij.⁵

Clinton moet de aanhangers van Sanders én gematigde Republikeinen zien te paaien

Clinton zette zich in haar acceptatiespeech vanzelfsprekend af tegen Trump, maar zij richtte zich ook nadrukkelijk tot de aanhang van Sanders: 'I want you to know, I've heard you. Your cause is our cause.' Cynici zullen wellicht zeggen dat zo iets na de conventie gauw vergeten is. Bovendien staat Clinton voor de taak kiezers in het politieke centrum voor zich te winnen die nodig zijn om tot een meerderheid te komen. Dat is de gebruikelijke beweging na een conventie. Bij de Republikeinen geldt vanouds een spiegelbeeldige noodzaak.

Dit jaar ligt dat echter buitengewoon ingewikkeld. De afstand van de flanken van de partijen tot de lijn van de partijtop is groter dan ooit. In de Republikeinse Partij heeft de

rechterflank zelfs een meerderheid weten te verwerven. Bij de Democraten kwam de linkerflank heel ver. Clinton kan zich niet veroorloven dat een groot deel van de aanhangers van Sanders niet op haar stemt, bijvoorbeeld door thuis te blijven. En dat betekent dat zij de voor Sanders belangrijke progressieve punten uit het verkiezingsprogramma niet zomaar kan verdonkeremanen in de jacht op kiezers in het midden. Tegelijk zal zij ook proberen gematigde Republikeinen over te halen ditmaal voor de Democratische kandidaat te kiezen, want ook die stemmen zijn hard nodig. Een lastig dilemma.

Primaries en caucuses

De strijd in de Democratische Partij ging zowel over de koers als over de interne democratie van de partij. Wat betreft dat laatste bleven vele Sanders-aanhangers tot op de conventie van mening dat de interne voorverkiezingen gemanipuleerd ('rigged') waren. Voornaamste steen des aanstoots waren de zogeheten 'superdelegates' die vrijwel allemaal voor Clinton waren. Hadden die massaal de kant van Sanders gekozen, dan zou hij de meerderheid van stemmen hebben gehad. Hoe zit dat precies?

Partijconventies zijn vierjaarlijkse congressen van de nationale partijen. Tijdens deze congressen wijzen de afgevaardigden de kandidaten voor het presidentschap en het vicepresidentschap aan, stellen ze het verkiezingsprogramma definitief vast en wordt het partijbestuur, dat tussen de conventies door de nationale partijzaken moet behartigen, benoemd. Daarbij is het belangrijk om te vermelden dat nationale partijen in het Amerikaanse systeem niet veel meer zijn dan federaties van de partijen op het niveau van de staten en eigenlijk slechts eens in de vier jaar vanwege de presidentsverkiezingen op volle sterkte opereren. De Amerikaanse politiek is bovendien sterk op kandidaten gericht en op kiezers. Permanente partijorganisaties met leden, zoals we die in Europa kennen, bestaan er niet. Dat heeft gevolgen voor de interne par-

tijdemocratie. Wie trekt er in de partij aan de touwtjes en op grond van welk mandaat?

In de Amerikaanse politieke cultuur worden volksvertegenwoordigers vooral gezien als vertegenwoordigers van hun kiezers in een ‘constituency’ (een district of staat) en niet zozeer van partijen. Toen aan het einde van de negentiende eeuw vooral in de stedelijke gebieden krachtige partijorganisaties ontstonden (‘party machines’ onder leiding van ‘party bosses’), paste dat niet in gekoesterde beeld van een directe band tussen kiezer en gekozenen. Politieke partijen zouden zich op oneigenlijke wijze tussen hen plaatsen en zouden bovendien corrupt zijn. Tegelijk zag men ook wel in dat partijen nuttig konden zijn bij het structureren van verkiezingen en om regeren überhaupt mogelijk te maken. Deze ambivalentie leidde aan het begin van de twintigste eeuw tot het accepteren van partijen, maar dan wel met strenge overheidsbemoediging, net zoals dat bij nutsbedrijven als de spoorwegen het geval was: privaat georganiseerd, maar streng gereguleerd.⁶

Omdat de staten in het federale Amerika zeer belangrijke machtscentra zijn, vindt belangrijke regulering van partijen op dat niveau plaats. Voor een goed begrip van het functioneren van nationale partijconventies dient men zich te realiseren dat zelfs een partij-intern proces als het aanwijzen van afgevaardigden naar de conventie door zowel de staten als de partij wordt gereguleerd, waarbij de staten dominant zijn.⁷ Als reactie op de macht van de verfoeide ‘party machines’ gingen de staten er rond 1900 toe over om vast te leggen dat elke kiezer — onder door die staat bepaalde voorwaarden — moet kunnen deelnemen aan door de staat georganiseerde primaries (voorverkiezingen waarbij kiezers in een geheime stemming hun voorkeur bepalen) of aan ‘caucuses’ (bijeenkomsten van ‘partijafdelingen’ waarbij kiezers na gevoerde discussies bij handopsteken hun voorkeur kenbaar maken of zich in subgroepen opsplitsen, elk voor een van de presidentskandidaten). Per staat worden

door de kiezers via een van deze twee manieren per partij de afgevaardigden naar de nationale partijconventie aangewezen.

Let wel: het gaat om kiezers, niet om partijleden. Meestal wordt van die kiezers wel geëist dat men zich tevoren als Democraat of Republikein registreert, maar zelfs dat wordt niet door alle staten verlangd: momenteel hebben negentien staten zogeheten ‘open primaries’. Op deze manier probeerde men de macht van de partijen te breken. Enige nationale partijcoördinatie is natuurlijk wel mogelijk. Het nationale partijbestuur onderhoudt contacten met alle partijbesturen in de vijftig staten, die hun volksvertegenwoordigers weer proberen te instrueren, maar van groot belang is de wetgever op het niveau van de staten, zodat er ook verschillen tussen staten bestaan. In sommige staten worden primaries georganiseerd, in andere caucuses.

Tot in de jaren zestig was het mogelijk om presidentskandidaat te worden zonder ooit aan een primary te hebben deelgenomen. Sinds die tijd is het aantal primaries sterk gegroeid en is dat onmogelijk geworden. Mede daardoor hebben er sindsdien vooral bij de Democraten ook binnen de partij vele reglementaire veranderingen plaatsgevonden. Dat dit jaar door de aanhangers van Bernie Sanders geklaagd is over de interne verhoudingen in de partij, past dus in een traditie.

Superdelegates

Een van de wijzigingen was de invoering van superdelegates in de jaren tachtig. Door het open karakter van primaries en caucuses, is de sturende kracht van partijen gering. Dat open karakter geldt niet alleen de samenstelling van de groep die de afgevaardigde mag aanwijzen (het selectoraat), maar ook de kandidaten. Iedere kiezer die zich (kort) tevoren registreert als Democraat of Republikein kan proberen het ‘ticket’ van de Democratische of Republikeinse Partij te bemachtigen om zich te laten verkiezen lid van het Huis van Afgevaardigden, tot senator of president.

En dat is wat we dit jaar ook hebben gezien. Donald Trump, die zich ooit als Democraat had geregistreerd en later kandidaat is geweest voor de Reform Party, stelde zich in 2015 in de Republikeinse Partij kandidaat voor het presidentschap. In de praktijk kan dat presidentschap immers alleen via een van de twee grote partijen worden gewonnen.

De band met de kiezer is in Amerika belangrijker dan die met de partij

Die wisseling van 'ticket' is in een cultuur waar de band van de kandidaat met de kiezers veel belangrijker is dan de band met de partij niet ongebruikelijk. Zo was ook Bernie Sanders tot zijn kandidaatstelling voor het presidentschap in 2015 namens de Democratische Partij als Independent lid van de Senaat. Nooit had hij eerder namens de Democratische Partij een publieke functie vervuld. Tijdens zijn burgemeesterschap van Burlington (Vermont) en zijn 16-jarig lidmaatschap van het Huis van Afgevaardigden was hij eveneens onafhankelijk. En nadat Hillary Clinton de Democratische nominatie had gewonnen, deelde Sanders mee dat hij zijn plaats in de Senaat weer zou innemen als Independent en niet als Democraat.

Amerikaanse partijen, zeker op het federale niveau, zijn daarom wel omschreven als 'empty vessels', lege vaartuigen waar kandidaten gebruik van maken als middel om gekozen te worden.⁸ Er is vrijwel geen ruimte voor een partijbestuur om kandidaten te selecteren op kundigheden en politieke oriëntatie. En een selectoraat van toegewijde partijleden met oog voor de traditie van de partij ontbreekt eveneens.

Hierdoor is het risico dat de partij bij de belangrijke presidentsverkiezingen wordt gekaapt door een buitenstaander of een

populistische clown niet denkbeeldig. De Democratische Partij vond het instituut van supergedelegeerden echter vooral uit om te voorkomen dat een activistisch, ideologisch gedreven selectoraat in de primaries en de caucuses de ideologische puurheid van de kandidaat belangrijker zou vinden dan zijn of haar electorale attractiviteit, waardoor de partij opgescheept zou worden met een onverkiesbare kandidaat.⁹

De samenstelling van die groep superdelegates is nogal eens gewijzigd, maar bestond dit jaar uit de leden van het partijbestuur, leden van het Huis van Afgevaardigden en de Senaat, Democratische gouverneurs en enkele tientallen andere prominenten; in totaal 712 personen. De hoop en verwachting was dat deze partijbobo's op de conventie bij het uitbrengen van hun stem voor een kandidaat het partijbelang zwaar zouden meewegen. Ze waren 'unpledged', dat wil zeggen dat zij anders dan de gewone gedelegeerden hun stem naar eigen inzicht mochten uitbrengen en dus ook nog op het laatste moment van opvatting mochten veranderen.

Aangezien veel van de superdelegates al aan het begin van de primaries hun voorkeur voor Clinton kenbaar hadden gemaakt en toen dus niet konden bevroeden dat Sanders het zo goed zou doen, hoopten de aanhangers van Sanders dat veel partijbobo's hun keuze zouden heroverwegen. Als velen dat hadden gedaan, had Sanders de nominatie immers alsnog kunnen winnen. Uiteindelijk bleek op de conventie dat de meeste superdelegates bij hun oorspronkelijke voorkeur bleven.¹⁰ Zij vonden Clinton, net als de meerderheid van de gewone gedelegeerden, blijkbaar overtuigender.

Maar toen had de reglementencommissie van het partijbestuur vlak voor het begin van de conventie onder druk van het Sanders-team al besloten tot een nieuwe hervorming. Bij toekomstige Democratische Conventies moet tweederde van de superdelegates stemmen volgens de resultaten van de primaries en caucuses (zoals dat ook in de Republikeinse Partij het geval is). Het overige deel (gouverneurs, se-

natoren en leden van de Huis van Afgevaardigden) blijft vrij om te stemmen op de kandidaat van hun voorkeur. Een duidelijk compromis. Sanders had eerder gepleit voor het volledig afschaffen van de superdelegates.

Kwetsbaarheid van de Amerikaanse democratie

Het is de vraag of hiermee de democratie en de interne partijdemocratie gediend zijn. Is het juist voor de herkenbaarheid van een partij niet noodzakelijk om als partij enige grip te houden op de koers en de selectie van kandidaten? Partijen zonder enige traditie, die bij elke verkiezing volledig van kleur kunnen verschieten en van stijl kunnen veranderen, bieden weinig houvast aan de kiezers. Bij gebrek aan partijleden is een zekere invloed van Democratische functionarissen, van wie de meeste actief zijn op lokaal en statelijk niveau, gewenst om enige stabiliteit in het democratisch proces te brengen. Zeker nu het aantal primaries de laatste decennia sterk is toegenomen en het electoraat enorm op drift is geraakt, is het belang van interne 'checks and balances' groot. Die ontbreken nu nagenoeg geheel. De Republikeinse Partij laat het resultaat daarvan zien. Zwalkende partijen bewijzen de democratie geen dienst.

Dat wil niet zeggen dat binnen de partijen niet over de koers en over de selectie van kandidaten kan worden gestreden. Integendeel! Zolang dat gebeurt door mensen die een algemene politieke oriëntatie met elkaar delen, is het gevaar dat de partij ontspooit niet heel groot. In de Amerikaanse situatie met twee grote dominante partijen was er altijd al een grote interne diversiteit. Het zijn 'big tent parties', waarin genoemde algemene politieke oriëntatie altijd al vager was dan in landen met een meerpartijstelsel. Noodzakelijkerwijs vereist dat een grote bereidheid bij de verschillende interne stromingen om zich na de interne strijd te schikken in de uitkomst van die strijd. Die moet dan wel op een faire, democratische manier zijn gevoerd.

Het kamp van Sanders heeft vanaf het begin gesteld dat het stelsel niet-democratisch is. Maar waarom eigenlijk? Of zoals een gendraadse Sanders-aanhanger al in februari duidelijk probeerde te maken: 'Is it contrary to democracy that political parties are organizations that have leaders who do the regular work of the parties and who therefore claim some guaranteed representation in the party's own decision-making processes? Most of these "superdelegates" are Democratic officeholders at local and state levels, people active in the party in a way that most ordinary primary voters are not'.¹¹

Als checks and balances binnen een partij ontbreken ontstaat chaos, zie Trump

Uiteindelijk accepteerden de meeste Sanders-aanhangers de kandidatuur van Clinton. Maar het was niet altijd van harte en de 'Bernie or bust'-groep bleef vijandig. De haat tegen 'elites', die tegenwoordig breed wordt gehoord in de Amerikaanse samenleving, heeft tijdens de recente primaries ook omvangrijke delen van de twee grote partijen bereikt.¹² Het leidde tot de kandidatuur van Trump bij de Republikeinen en was meer dan ooit zichtbaar op de Democratische Conventie. Het gebrek bij Amerikaanse partijen aan organisatorische instrumenten om het eigen profiel te bewaken, heeft daaraan zeker bijgedragen. Nog minder invloed van de mensen die de partij in al haar geledingen dragen op het selectieproces van de politieke leider van de partij, belooft wat dat betreft weinig goeds.

Veel belangrijker nog dan organisatorische veranderingen is de noodzaak voor partijen om de onderliggende redenen voor de haat tegen de elites te doorgronden en proberen weg

te nemen, zonder het eigen inhoudelijk profiel te verwaarlozen. Sterker: het in de praktijk vasthouden aan de eigen waarden kan juist

bijdragen aan de eigen geloofwaardigheid en daarmee aan de vermindering van die haat, zowel in de Verenigde Staten als in Europa.

Noten

- 1 Zie elections.huffingtonpost.com/pollster/hillary-clinton-favorable-rating/.
- 2 Bestaande uit alle voorzitters en vicevoorzitters van de Democratische partijbesturen in de vijftig staten plus 200 leden gekozen door Democraten in de vijftig staten. Bij elkaar honderden mensen. De DNC heeft een dagelijks bestuur, de Executive Committee, dat ondersteund wordt door de staf van het nationale partijbureau.
- 3 Zie time.com/4423362/democratic-convention-bernie-sanders-revolution/.
- 4 Zie www.theguardian.com/us-news/2016/jul/25/sarah-silverman-youre-being-ridiculous-democratic-convention-bernie-sanders.
- 5 Zie voor de permanente strijd achter de schermen tijdens de conventie tussen de organisaties van Sanders en Clinton: www.politico.com/story/2016/07/dnc-2016-hillary-clinton-bernie-sanders-supporters-226415.
- 6 De term 'public utilities' ter aanduiding van de Amerikaanse partijen is gemunt in: Leon Epstein (1986), *Political Parties in the American Mold*, Madison: University of Wisconsin Press. Zie ook Richard S. Katz & Robin Kolodny (1994), 'Party Organization as an Empty Vessel: Parties in American Politics', in: Richard S. Katz & Peter Mair (eds.), *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London/Thousand Oaks: Sage, p. 27.
- 7 Alan Ware (1996), *Political Parties and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press, pp. 259-261.
- 8 Katz & Kolodny, a.w.
- 9 Ibid., p. 37.
- 10 Vlak voor de conventie werden aan Clinton 570 superdelegates toegerekend en aan Sanders 45. Van bijna honderd superdelegates was niet bekend welke voorkeur ze hadden.
- 11 Jeffrey C. Isaac (12-2-2016), 'The Sanders Campaign and "Political Revolution"', www.publicseminar.org/2016/02/the-sanders-campaign-and-political-revolution/#.VsNnRooUVoL.
- 12 Zie het artikel van Guus Valk (30/31-7-2016), 'Elitehaat verschroeit de politieke partijen', in: *NRC Handelsblad*, pp. 6-7.

Gemeenten volop aan de slag met integratie statushouders

Nu de opvang van vluchtelingen redelijk op orde is en veel gemeenten opgelucht ademen, dient het volgende vraagstuk zich alweer aan: de integratie van de statushouders. Hoewel succes allerminst gegarandeerd is, lijken de vijf grote steden het goede pad gekozen te hebben.

JACO DAGEVOS & AREND ODÉ

Respectievelijk onderzoeker bij het SCP en bijzonder hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam & als onderzoeksmanager van Regioplan gedetacheerd bij de SER

2015 gaat de boeken in als het jaar van de migratie. In totaal vroegen rond de 60.000 personen asiel aan in Nederland, het hoogste aantal van de afgelopen 25 jaar. Zeker nadat in de tweede helft van 2015 het aantal asielaanvragen sterk toenam, zag bestuurlijk Nederland zich gesteld voor een enorme opgave om deze mensen opvang aan te bieden. Daar lag in eerste instantie de prioriteit. Geleidelijk aan drong echter ook het besef door dat veel van deze asielzoekers in Nederland gaan wonen. Ongeveer 70% van de eerste asielverzoeken in 2015 is immers ingewilligd.

Eind december 2015 verscheen de door de WRR, WODC, SCP en Regioplan opgestelde Policy Brief *Geen tijd verliezen* (Engbersen et al. 2015), waarin werd teruggekeken naar de integratie van asielmigranten die eerder naar Nederland waren gekomen. De bevindingen stemmen niet hoopvol: de sociaaleconomische positie is overwegend slecht; het aandeel werkenden is laag; de bijstandsafhankelijkheid alarmerend hoog; en een substantieel deel heeft een inkomen onder de armoedegrens.

Vooral in de eerste jaren van het verblijf in Nederland hebben weinig statushouders een betaalde baan. De arbeidsparticipatie loopt daarna weliswaar op, maar het aandeel werkende statushouders blijft achter bij gezins- en arbeidsmigranten die in dezelfde periode naar Nederland zijn gekomen (zie ook Bakker 2016).

Over de sociaaleconomische positie van de recentelijk ingestroomde statushouders weten we nog niet veel, maar uit cijfers van eind 2014 blijkt dat de helft van de Eritreeërs en ruim 60% van de Syriërs – dit zijn op dit moment de twee grootste groepen onder de statushouders – afhankelijk is van een bijstandsuitkering (CBS 2015). Van de Syriërs die in de periode 2013-15 zijn ingeschreven, is ongeveer driekwart afhankelijk van een bijstandsuitkering (CBS 2016).

Statushouders hebben over het geheel genomen dus een grote afstand tot de arbeidsmarkt: de achterstand is groot, ook ten opzichte van andere niet-westerse migrantengroepen, en vooral in de eerste jaren van het

verblijf slagen weinig statushouders erin om betaald werk te vinden.

Naar de achtergronden van de achterblijvende sociaaleconomische positie zijn diverse studies verricht (o.a. Klaver & Van der Welle 2009; De Vroome & Van Tubergen 2010; Dagevos 2011; Engbersen et al. 2015; Bakker 2016). Typerend voor veel statushouders is hun slechte mentale gezondheid (vgl. Gezondheidsraad 2016), die samenhangt met de redenen van hun vlucht, de vlucht zelf en het vaak langdurig verblijf in de opvang. Onderzoek laat zien dat een slechte mentale gezondheid de participatiekansen belemmert (Bakker et al. 2013; Dagevos 2011).

Daarnaast typeert de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken de asielpcedure als verloren tijd (ACVZ 2013). Tijdens de procedure zijn er beperkte mogelijkheden om de taal te leren en (vrijwilligers)werk te doen. Zo mag een asielzoeker pas werken wanneer de asielaanvraag minstens zes maanden in behandeling is, en dan niet meer dan 24 weken per jaar.

Het opleidingsniveau van de statushouders die in de afgelopen decennia naar Nederland zijn gekomen, loopt bovendien sterk uiteen. Veel Iraniërs zijn hoogopgeleid – hun komst is gedeeltelijk als elitemigratie te typeren; Somaliërs zijn daarentegen vaak zeer laagopgeleid – velen hebben geen opleiding kunnen volgen vanwege de ingestorte onderwijsinfrastructuur in hun land. Het opleidingsniveau dat statushouders ‘meenemen’ naar Nederland is van invloed op hun participatiekansen (en die van hun kinderen: Iraanse kinderen gaan bijvoorbeeld vaker naar havo en vwo dan autochtone kinderen).

Minstens zo belangrijk is een Nederlands diploma. Onderzoek laat zien dat een opleiding in het land van herkomst minder arbeidskansen biedt dan een opleiding in Nederland. Dat komt mede doordat diploma’s uit bepaalde herkomstlanden niet worden erkend. Het volgen van een opleiding in Nederland kost tijd en kan in de eerste periode leiden tot een geringe arbeidsparticipatie.

Nederlandse opleidingen dragen evenwel sterk bij aan de participatiekansen van vluchtelingengroepen (Kanas & Van Tubergen 2009; Hartog & Zorlu; 2009; Dagevos 2011; Bakker 2016).

Integratiebudgetten voor specifieke groepen zijn veelal verdwenen

Het niet goed beheersen van de Nederlandse taal is een andere belangrijke factor voor de achterblijvende positie van statushouders op de arbeidsmarkt (Dagevos & Odé 2011; Bakker 2016). Onlangs is het project Startbaan geëvalueerd. Dit was erop gericht om statushouders aan het werk te helpen. Van de 2600 aanmeldingen werden in totaal 800 personen begeleid naar werk. Voor de anderen was de afstand tot de arbeidsmarkt nog te groot, vooral vanwege onvoldoende beheersing van het Nederlands (Vluchtelingenwerk 2016). Het leren van de Nederlandse taal, maar ook het volgen van een opleiding, wordt bemoeilijkt doordat een groot deel van de vluchtelingen als (jong) volwassene naar Nederland komt.

Verder zijn sociaal-culturele factoren van belang. Het ontbreekt statushouders doorgaans aan functionele netwerken die hen wegwijs maken in de Nederlandse samenleving en behulpzaam zijn voor het vinden van werk en volgen van passend (taal)onderwijs.

Ten slotte zijn ook het geloof en de daarmee samenhangende opvattingen over de positie van vrouwen van betekenis. Met name Somalische moslims zijn sterk op het geloof gericht. Streng praktiserende moslims denken duidelijk conservatiever over de positie van de vrouw dan moslims die niet of nauwelijks praktiseren. Vrouwen uit deze groepen werken veel minder vaak (Maliëpaard & Gijsberts 2012), terwijl vrouwen van Iraanse herkomst

— die hoger zijn opgeleid, vaak niet gelovig of gematigde moslims zijn — veel vaker een baan hebben.

Majeure integratieopgave in een veranderde gemeentelijke context

Zoals gezegd weten we nog weinig van het opleidingsniveau en de beroepservaring van de huidige statushouders, maar al te veel optimisme over het opleidingsniveau van Syriërs en Eritreeërs en snelle inzetbaarheid op de arbeidsmarkt lijkt ons niet terecht (vgl. Leerkes en Scholten 2016). We staan daarmee voor een majeure integratie-opgave. Extra inspanningen zijn dus nodig om ervoor te zorgen dat zij het beter zullen doen dan de eerdere groepen statushouders (Dagevos 2015).

De hierboven al genoemde Policy Brief pleit ervoor om geen tijd te verliezen tijdens de procedure, bij de uitplaatsing, bij het leren van de taal, het volgen van onderwijs en het opdoen van werkervaring. Omdat de overgrote meerderheid van de aanvragen wordt gehonoreerd is het efficiënt om al in de opvang taaltrainingen aan te bieden en werkervaring op te laten doen. Een andere manier om het integratieproces op tempo te houden is om aanpakken te bedenken waarin het leren van de taal, het volgen van een opleiding en het vinden van werk niet na elkaar, maar op hetzelfde moment plaatsvinden. Een parallelle aanpak heeft nadrukkelijk de voorkeur boven een sequentiële. Bij dit alles verwachten we een actieve en centrale rol van gemeenten.

Die oproep aan gemeenten komt in een periode dat in het landelijke en gemeentelijke beleid specifieke aandacht voor migranten sterk naar de achtergrond is gedrongen. Landelijk lag de omslag bij de nota *Integratie, binding en burgerschap* van de toenmalige minister Donner, die in juni 2011 verscheen. Integratie, zo stelde de nota, is een verantwoordelijkheid van degenen die zich hier vestigen. Het inburgeren en het verwerven van kennis en vaardigheden die nodig zijn om in Nederland een bestaan op te bouwen wordt aan de

nieuwkomers zelf overgelaten. Beleid dat zich specifiek richtte op migrantengroepen werd afgebouwd.

Bij gemeenten was die ontwikkeling al langer gaande; in veel gemeenten werd het specifiek op migranten gerichte beleid afgeschaft (bv. Ham & Van der Meer 2012; Huinder 2013; Rensen 2013). Voor zover daar al ooit sprake van was geweest, had het specifieke doelgroepenbeleid zijn glans verloren.

Ter verdediging van deze trendbreuk werd onder meer gewezen op het stigmatiserende karakter van dergelijk beleid. Het zou groepen afhankelijk maken en men deed te weinig met de mogelijkheden van migranten zelf. Ook bezuinigingen en een meer individuele benadering van het beleid (van doelgroepenbeleid naar eigen verantwoordelijkheid) speelden een rol. Met de komst van steeds meer migrantengroepen ('superdiversiteit') was het bovendien steeds ingewikkelder om de 'doelgroep' te bepalen. En binnen migrantengroepen was de verscheidenheid in posities inmiddels zodanig groot dat afbakening in termen van herkomstgroepen weinig adequaat meer werd gevonden. Verder werd de betekenis van 'etnisch-culturele' factoren steeds vaker betwist.

Algemene achterstandsfactoren die via het reguliere beleid aangepakt konden worden (Dagevos & Grundel 2013) zouden veel belangrijker zijn. Een analyse van het integratiebeleid in acht gemeenten (Huinder 2013) laat zien dat er sprake is van een verschuiving richting generiek beleid. Tegelijkertijd is de breuk met het specifieke beleid 'zacht en voorzichtig'. Indien nodig vullen gemeenten hun algemeen beleid aan met specifieke maatregelen. Pragmatisme staat dan voorop, want als het nodig is wordt nog altijd specifiek beleid ingezet. Niettemin is de koersverandering naar algemeen beleid voelbaar bij gemeenten. Integratiebudgetten voor specifieke groepen zijn veelal verdwenen, en omdat migranten geen onderwerp meer zijn van beleid is het moeilijker om specifieke projecten gefinancierd te krijgen (Dagevos et al. 2013; Scholten 2015).

Dat gemeenten een andere positie zijn gaan innemen in het integratiebeleid, komt ook voort uit de stelselwijziging van het inburgeringsbeleid per 1 januari 2013. De gemeentelijke regierol verdween. Werd voorheen de inburgeraar door de gemeente uitgenodigd voor een intake, voortaan diende de inburgeraar zelf te regelen op welke wijze hij aan de inburgeringsvereisten zou voldoen en moest hij zelf de kosten betalen (met mogelijkheden voor een lening). Aangezien de markt van taalaanbieders werd vrijgelaten, hebben gemeenten geen rol meer bij de aanbesteding van taalaanbieders. De stelselwijziging in het inburgeringsbeleid leunde sterk op het idee van eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar: wie naar Nederland kwam diende zelf het initiatief te nemen om zijn toekomst vorm te geven.

Gemeenten proberen statushouders zo snel mogelijk aan het werk te krijgen

In het licht van de ontwikkeling naar algemeen beleid, het gevoelige karakter van maatregelen voor migrantengroepen en de afgenomen gemeentelijke bemoeienis met de inburgering, zou je verwachten dat gemeenten terughoudend zijn geweest in het bedenken van plannen voor de integratie van statushouders. Ook het soms heftige maatschappelijke protest tegen de komst van vluchtelingen en asielzoekerscentra zou specifieke aandacht voor de integratie van statushouders in de weg kunnen staan.

Niets is echter minder waar. Gemeenten hebben de handschoen opgepakt en zijn actief aan de slag gegaan met het maken en uitvoeren van plannen om de integratie van statushouders te bevorderen. Zowel reguliere

instrumenten in het kader van het gemeentelijk reïntegratiebeleid als de middelen in het kader van het Participatieverklaringstraject worden daarbij ingezet.

Beleid in de vijf grootste steden

Gedurende de afgelopen maanden hebben de grote steden in Nederland elk op eigen wijze beleid ontwikkeld om de maatschappelijke positie van statushouders te versterken (zie ook Regioplan 2015). Kern van dit beleid is dat in alle gevallen afscheid wordt genomen van het gestapelde karakter ervan – met eerst aandacht voor huisvesting, dan voor inburgering en daarna voor werk. Het gaat om activiteiten die parallel aan elkaar worden uitgevoerd, niet na elkaar. Met de nieuw ingezette koers proberen gemeenten statushouders zo snel mogelijk aan het werk te krijgen, zelfs als ze nog niet naar de betreffende gemeente zijn uitgeplaatst. Hieronder wordt de huidige aanpak van de vijf grootste steden van Nederland kort beschreven.

Taal- en Oriëntatieprogramma in Amsterdam
In mei 2016 heeft de gemeente samen met een groot aantal publieke en private partijen het convenant *Amsterdam werkt voor iedereen* getekend. In dit convenant worden afspraken gemaakt om statushouders sneller aan werk, ondernemerschap of onderwijs te helpen. Tijdens de opvang neemt de gemeente reeds een uitgebreide beoordeling af van vluchtelingen van wie bekend is dat zij zich in Amsterdam zullen gaan vestigen. Daarnaast zijn er afspraken gemaakt over het koppelen van statushouders aan werkgevers, het faciliteren van trainingen, het begeleiden van deze migranten en het creëren van werkervaringsplaatsen.

Een van de gebruikte instrumenten is de zogenoemde Refugee Talent Hub, een initiatief vanuit het bedrijfsleven met als doel vluchtelingentalent te koppelen aan een stage, een baan of een andere vorm van werkervaring. Voor statushouders die al in de stad wonen is er sinds 2013 het Taal & Oriëntatieprogramma voor Vluchtelingen (TOV). In dit

programma gaan vluchtelingen zich in een periode van drie maanden oriënteren op de stad, wordt stilgestaan bij hun persoonlijke ontwikkeling en wordt een start gemaakt met de inburgering. Aan het einde van het TOV heeft de deelnemer een portfolio waarin staat beschreven wat het integratieperspectief – met aandacht voor zowel taal als werk en opleiding – is en welke stappen hiervoor nodig zijn. Het uiteindelijke doel van de gemeente Amsterdam is om een doorlopende leer- en ontwikkellijn te vormen. Tijdens het gehele traject houdt de klantmanager van de gemeente een vinger aan de pols.

Plan voor asielzoekers en wijkbewoners in Utrecht

Utrecht investeert in zowel asielzoekers als buurtbewoners. Vluchtelingen zonder verblijfsstatus die in de stad worden opgevangen kunnen vanaf hun eerste dag activiteiten doen die zinvol zijn voor hun toekomst, zoals taallessen Nederlands en Engels, trainingen ondernemerschap en hulp bij het zoeken naar stage, opleiding of dagbesteding. Deze activiteiten zijn ook toegankelijk voor de bewoners van de wijk waarin de opvanglocatie zich bevindt (in casu: Overvecht).

Uitgangspunt is dat asielzoekers die in Utrecht worden opgevangen, in de stad kunnen blijven. Met het COA is afgesproken dat asielzoekers waar mogelijk na hun verblijf in de noodopvang kunnen doorstromen naar een opvanglocatie in Utrecht en uiteindelijk, na het verkrijgen van een verblijfsvergunning, naar een woning in de stad. De gemeente heeft deze aanpak opgezet met verschillende partijen in de stad, waaronder het Utrecht Center for Entrepreneurship, de organisatie voor jongerenhuisvesting SOCIUS, de Social Impact Factory, de Volksuniversiteit en Vluchtelingenwerk. Ook koppelt men Utrechtse ondernemers en vluchtelingen aan elkaar, bijvoorbeeld door middel van coaching en meeloopstages. Met deze vroegtijdige aanpak hoopt de gemeente dat de integratie van statushouders beter tot zijn recht komt.

Zo snel mogelijk integreren en meedoen in Den Haag

Het belangrijkste streven van de gemeente Den Haag is dat er zo snel mogelijk moet worden gestart met de integratie van de statushouders. De gemeente heeft daarom een sociaal plan gemaakt voor een snelle integratie en participatie van deze vluchtelingen. Het plan betekent dat de gemeente meteen bij aankomst van de statushouder start met goede en snelle begeleiding en ondersteuning.

Dat begint met hulp bij het regelen van praktische zaken. Daarna krijgt iedere statushouder een 'brede intake' waarbij diploma's, taalniveau, kwaliteiten en kansen op de arbeidsmarkt in kaart worden gebracht. Ook wordt met de statushouders een 'integratieprogramma' gemaakt waarbij aandacht is voor begeleiding bij het leren van de taal, kennismaking met de Nederlandse normen en waarden, het opstarten van een verplicht inburgeringstraject en het zoeken naar werk, opleiding of andere manieren van dagbesteding. Tot slot regelt de gemeente bij alle locaties waar groepen statushouders gehuisvest worden dat er, samen met de wijk, een goed sociaal beheer komt. De effectiviteit en het rendement van de inspanningen worden door de gemeente nadrukkelijk bijgehouden.

Parallele aanpak in Rotterdam

Rotterdam kiest voor een integrale en parallelle aanpak voor statushouders. Daarmee worden vluchtelingen die aan de gemeente worden toegewezen niet aan hun lot overgelaten, maar op verschillende terreinen actief ondersteund. Deze aanpak richt zich op huisvesting, maatschappelijke begeleiding, taal en integratie.

Belangrijk uitgangspunt bij de huisvesting van statushouders is dat deze groep zoveel mogelijk in de bestaande goedkope woningvoorraad wordt gehuisvest, verspreid over de wijken in de stad, maar met een voorkeur voor economisch sterke wijken. Daarnaast zet de gemeente in op het leren van de Nederlandse taal en het kennisnemen van de essentiële

Nederlandse normen vanaf de eerste dag na vestiging in Rotterdam. Het streven is erop gericht dat vluchtelingen de inburgering één jaar eerder behalen dan de wettelijke termijn toestaat en minimaal vier dagen per week actief zijn in de samenleving met opleiding of (vrijwilligers)werk. Ook wordt geïnvesteerd in de gezondheid en het welzijn van de vluchteling, evenals in het vergroten van de binding met de wijk.

Voor deze opgaven werkt de gemeente samen met Vluchtelingenwerk, maatschappelijke en private organisaties. Statushouders die niet op eigen kracht de stap naar de arbeidsmarkt kunnen maken krijgen hulp van professionele trajectbegeleiders. Hierbij maakt de gemeente gebruik van het reguliere instrumentarium in het kader van arbeidsontwikkeling en reïntegratie. Waar werk beschikbaar is, wordt de statushouder geacht integratieactiviteiten in zijn of haar vrije tijd uit te voeren.

Bij dit alles geldt dat de Rotterdamse aanpak een groot beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid van de vluchteling. De vluchteling moet er zelf alles aan doen om zijn integratie tot een succes te maken.

Vroegtijdige screening en matching in Eindhoven

De gemeente Eindhoven begeleidt vluchtelingen naar werk door het aaneengeschakelde traject van taal, inburgering en werk parallel te laten lopen. Zodoende komt de arbeidsparticipatie van statushouders veel eerder in beeld. De gemeente zet daarmee gelijktijdig in op het leren van taal en het meedoen in de lokale samenleving.

Primair wordt ervoor gekozen om actief en in een vroeg stadium in te zetten op het begeleiden van statushouders naar werk. Van belang daarbij zijn allereerst een goede screening en matching. Doordat de gemeente Eindhoven samenwerkt met het COA (via een loket op de centrale opvanglocatie) is relevante informatie beschikbaar over de kennis en kunde van de statushouders die op een

later moment in Eindhoven woonruimte krijgen aangeboden. De accountmanager van de gemeente kan vervolgens snel een koppeling met werkgevers in de stad of regio maken. Om die match tussen werkgever en vergunninghouder tot stand te brengen en een duurzaam karakter te geven, biedt de gemeente Eindhoven zelf meeloopstages aan. Werkgevers in de regio worden aangespoord hetzelfde te doen. Daarnaast voorziet de gemeente in de benodigde voorlichting over relevante wetten en regelgeving, zowel aan statushouders als werkgevers.

Slogan van het beleid is 'Eerst werk, dan de rest', maar dat betekent niet dat alleen wordt ingezet op de kortste weg naar werk. Ook zet de gemeente Eindhoven zich in voor een betere toeleiding naar scholing.

Aan de slag met statushouders

In weerwil van het soms gure opinieklimaat en de rauwe protesten tegen de komst van vluchtelingen zijn verschillende gemeenten opvallend actief met het ontwikkelen van plannen om de sociaaleconomische integratie van statushouders ter hand te nemen. Daarmee pakken ze het initiatief terug dat in de achterliggende jaren was verdwenen als gevolg van het veranderde beleidsperspectief en het gewijzigde inburgeringsbeleid.

Deze ontwikkelingen hebben de bestuurlijke daadkracht dus niet lamgelegd. Eerder is het tegendeel het geval. De komst van grote aantallen statushouders heeft energie vrijgemaakt die ertoe moet leiden dat hun integratie beter verloopt dan die van hun voorgangers. Er moet voorkomen worden dat zij massaal tot een onderklasse gaan behoren. Daarbij spelen financiële prikkels natuurlijk ook een rol: de instroom in de bijstand komt op het conto van de gemeente.

Interessant om te constateren is dat het doelgroepenbeleid in feite in volle omvang terug is, zonder dat iemand dit overigens zo noemt. Het gaat om maatregelen die vaak (maar niet altijd) specifiek gericht zijn op sta-

tushouders die in de gemeente komen wonen. Wat daarbij opvalt is dat aan deze maatregelen niet een sterke geur van zieligheid en achterstand kleeft — een onderscheid met het doelgroepenbeleid uit het verleden. Het beleid sluit aan bij de aanbevelingen van de Policy Brief van WRR, WODC, SCP en Regioplan: begin zo snel mogelijk met integratie; doe dingen niet na elkaar maar naast elkaar; breng partijen bijeen; en gemeenten, pak je rol.

Het geheel ademt een combinatie van pragmatisme en energie, waarbij de discussie of het nu om algemeen of specifiek beleid gaat — gelukkig — nauwelijks aan de orde is. Met het beleid voor statushouders gaat de slinger weer wat meer in de richting van specifiek beleid. Dat is een gunstige ontwikkeling. Het taboe dat in sommige beleidskringen bestond voor specifiek beleid is er vanaf. Gezien de specifieke achterstandsfactoren en het risico op een massieve achterstand lijkt het ons uit oogpunt van effectiviteit verstandig dat op dit moment voor statushouders voor gericht beleid wordt gekozen. Algemeen beleid biedt hier onvoldoende soelaas.

De bezwaren tegen specifiek beleid wegen op dit moment niet op tegen de verwachte voordelen. Een van de redenen om in de achterliggende jaren met specifiek beleid te stoppen was het stigmatiserende en pampere karakter. De Zwart (2005) heeft gewezen op het 'dilemma van de erkenning'. Specifiek beleid betekent de erkenning door overheid en beleidsmakers van groepen die een gerichte aanpak behoeven. Met die erkenning kunnen processen op gang worden gebracht die — onbedoeld — groepsidentiteiten versterken, groepen verder kunnen isoleren en gevoelens van ongelijkheid oproepen waardoor de problemen niet worden opgelost maar juist worden vergroot. Het negeren van de mogelijke betekenis van specifiek voor migrantengroepen relevante factoren blijkt in de praktijk evenmin een goede oplossing te zijn, zo stelt De Zwart. De ongelijkheid wordt er niet mee opgelost en problemen blijven bestaan.

Dat dilemma is ook van toepassing op het huidige beleid voor statushouders. Het kan tot ongenoegen leiden bij groepen die geen deel uitmaken van dit beleid. Ook is het denkbaar dat statushouders als een zielige en zwakke groep worden gelabeld. Dit dilemma is reëel, maar zonder specifiek beleid kunnen de statushouders op dit moment niet.

Beleidsmakers hebben oog voor dit dilemma. In Utrecht bijvoorbeeld zijn activiteiten voor statushouders ook toegankelijk voor buurtbewoners. Verder is het denkbaar dat veel van het nu ontwikkelde beleid ook

De weg naar een succesvolle participatie is voor veel vluchtelingen lang

effectief is voor andere groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, en kan het in die richting worden uitgebreid. Eerder is geconstateerd dat in veel gemeenten de overgang van specifiek naar generiek beleid 'zacht en voorzichtig' was. Het omgekeerde geldt natuurlijk ook: de voordelen van specifiek beleid moeten niet worden overschaduwed door de mogelijke nadelen.

De ingezette beleidsontwikkelingen betekenen niet dat succes verzekerd is. Veel statushouders hebben een grote afstand tot de arbeidsmarkt. De weg naar een meer succesvolle maatschappelijke participatie zal voor veel van deze nieuwkomers dan ook lang zijn. Op dit moment bestaat nog het nodige elan, maar de beleidsinspanningen mogen zich niet beperken tot de eerste fase van het verblijf. Veel van het beleid moet bovendien nog van het papier afkomen en onduidelijk is of het ook gaat werken. Dat zal zorgvuldig moeten worden gemonitord. Van de statushouders die nu naar Nederland komen weten we heel weinig en in het beleid zijn er nauwelijks ervaringen

mee opgedaan. Het is tot op zekere hoogte pionieren, wat in de beleidsuitvoering waarschijnlijk met vallen en opstaan gepaard zal

gaan. Continuïteit en flexibiliteit zijn sleutelbegrippen om het beleid voor statushouders tot een succes te maken.

Literatuur

- ACVZ (2013), *Verloren tijd. Advies over dagbesteding in de opvang voor vreemdelingen*, Den Haag: ACVZ.
- Bakker, L., J. Dagevos & G. Engbersen (2013), 'The Importance of Resources and Security in Socio-Economic Integration of Refugees', in: *Journal of International Migration and Integration* 15, 3: pp. 431-448.
- Bakker, L. (2016), *Seeking sanctuary in the Netherlands: Opportunities and obstacles to refugee integration*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- CBS (2015), *Zeven van de tien Somaliërs in de bijstand*, Ontleend aan www.cbs.nl, 30-6-2015.
- CBS (2016), *Bijstand groeit in eerste kwartaal 2016*, Ontleend aan www.cbs.nl, 31-5-2016
- Dagevos, J. (2011), 'Positie op de arbeidsmarkt', in: E. Dourleijn & J. Dagevos (red.) *Vluchtelingengroepen in Nederland: Over de integratie van Afghaanse, Iraanse, Iraakse en Somalische migranten*, Den Haag: SCP, pp. 108-125.
- Dagevos, J. & A. Odé (2011), 'Inburgering en taal', in E. Dourleijn & J. Dagevos (red.) *Vluchtelingengroepen in Nederland: Over de integratie van Afghaanse, Iraanse, Iraakse en Somalische migranten*, Den Haag: SCP, pp. 58-80.
- Dagevos, J., C. Huinder & A. Odé (2013), 'Van specifiek naar generiek: Het integratiebeleid afbouwen of verbouwen?', in: L. Coello, J. Dagevos, C. Huinder, J. van der Leun & A. Odé (red.), *Het minderhedenbeleid voorbij. Motieven en gevolgen*, Amsterdam: Amsterdam University Press, pp. 11-23.
- Dagevos, J. & M. Grundel (2013), *Biedt het concept integratie nog perspectief?*, Den Haag: SCP.
- Dagevos, J. (2-10-2015), 'Zonder hulp lukt integratie nooit', in: *de Volkskrant*, p.20.
- Dourleijn, E. & J. Dagevos (2011), *Vluchtelingengroepen in Nederland: Over de integratie van Afghaanse, Iraanse, Iraakse en Somalische migranten*, Den Haag: SCP.
- Engbersen, G., J. Dagevos, R. Jennissen, L. Bakker & A. Leerkes, m.m.v. J. Klaver & A. Odé (2015), *Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten. WRR-Policy Brief 4*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Gezondheidsraad (2016), *Briefadvies geestelijke gezondheid vluchtelingen*, Den Haag: Gezondheidsraad.
- Ham, M. & J. van der Meer (2012). *De etnische bril: Categoriëring in het integratiebeleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hartog, J. & A. Zorlu (2009), 'How Important is Homeland Education for Refugees' Economic Position in the Netherlands?', in: *Journal of Population Economics* 22: pp. 219-46.
- Huinder, C. (2013), 'Het lokale integratiebeleid onder de loep. Een 'zachte' breuk en gemeenten die het rijk voorgingen', in: Coello et al., *Het minderhedenbeleid voorbij*, pp. 189-204.
- Kanas, A. & F. van Tubergen (2009), 'The Impact of Origin and Host County Schooling on the Economic Performance of Immigrants', in: *Social Forces* 88, 2, pp. 893-915.
- Klaver, J. & I. van der Welle (2009), *IntegratieBarometer 2009: Een onderzoek naar de integratie van vluchtelingen in Nederland*, Amsterdam: Vluchtelingenwerk.
- Leerkes, A. & P. Scholten (2016), *Landen in Nederland. De vluchtelingengroep in integratieperspectief*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Maliepaard, M. & M. Gijsberts (2012), *Moslim in Nederland 2012*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Regioplan (2015), *De integratie van statushouders op lokaal niveau: belemmeringen en oplossingen*, Amsterdam: Regioplan.
- Rensen, M. (2013), 'Rotterdam — de stad, het bestuur en de burgers. Van alloctonenbeleid naar inzet op burgerschap', in: Coello et al., *Het minderhedenbeleid voorbij*, pp. 205-218.
- Scholten, P. (2015), 'De integratie van vluchtelingen wordt enorme lokale uitdaging', in: *Binnenlands Bestuur*, jrg. 36, week 41.
- Vluchtelingenwerk Nederland (12-2-2016), *Resultaat Startbaan: 789 vluchtelingen aan de slag*, ontleend aan www.vluchtelingenwerk.nl.
- Vroome, T. de & F. van Tubergen (2010), 'The Employment Experience of Refugees in the Netherlands', in: *International Migration Review* 44, 2, pp. 376-403.
- Zwart, F. de (2005), 'The Dilemma of Recognition: Administrative Categories and Cultural Diversity', in: *Theory and Society*, jrg. 34, nr. 2, pp. 137-169.

Flexibilisering: geen tijd te verliezen

Het aantal zzp'ers en werknemers met een tijdelijk arbeidscontract in Nederland groeit. De arbeidsmarkt flexibiliseert gestaag. Hoe om te gaan met de schaduwzijden van deze flexibilisering?

FABIAN DEKKER

Arbeidssocioloog aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Het is onmiskenbaar dat de Nederlandse arbeidsmarkt steeds flexibeler wordt. Guy Ryder, voorzitter van internationale arbeidsorganisatie ILO, beschouwt Nederland zelfs als de meest flexibele economie van Europa. Met de toegenomen flexibilisering van arbeidscontracten tekenen zich echter schaduwzijden af, die vragen om een beleidsrespons.

De vanzelfsprekendheid van een vaste baan neemt in Nederland af (De Graaf & Wolbers 2015). In 2014 werkte 66,8% van de Nederlanders in relatief stabiele arbeidsrelaties, tegen ruim 75% in 1996. Als belangrijke oorzaken achter de inzet van contractflexibiliteit (gedefinieerd als alle werkenden met een tijdelijk arbeidscontract en zzp'ers) zijn in de empirische literatuur uiteenlopende factoren naar voren gebracht (zie bijvoorbeeld Hipp 2015). De gangbare argumentatie om werk te flexibiliseren valt wat mij betreft uiteen in zes dimensies.

Allereerst heeft de mate van ontslagbescherming bijgedragen aan de flexibilisering van werk. Zo nemen zeker voor jongeren de kansen op een tijdelijke baan toe, zodra de rechtspositie van zittende werknemers groter

is (De Lange 2013). Op basis van de ontslagbeschermingsindex van de OESO valt inderdaad op dat in 2013 de bescherming bij ontslag van werknemers met een vast contract zich in Nederland (2,82) boven het Europese gemiddelde (2,04) bevindt. Voor de relatie tussen de mate van werknemersbescherming en het zzp-schap zijn de onderzoeksuitkomsten overigens minder eenduidig. Werkgevers kunnen de wettelijke bescherming namelijk ontduiken door zelfstandigen in te huren, maar tegelijkertijd nemen voor werkenden de alternatieve kosten toe om voor een bestaan als zelfstandige te kiezen (Stam 2013).

Een tweede factor is eveneens institutioneel van aard. De opkomst van de zzp'er gaat in ons land hand in hand met verschillen in lastendruk tussen zzp'ers en werknemers en de beschikbaarheid van fiscale regelingen voor start-ups. Gemiddeld genomen worden regelingen als de zelfstandigenaftrek, mkb-winstvrijstelling en kleinere startersregelingen gezien als belangrijke oorzaken achter de opkomst van het zzp-schap (Bosch et al. 2012). Wat de werknemers met een tijdelijk contract betreft is de loondoorbetaling bij ziekte (twee

Fabian Dekker *Flexibilisering: geen tijd te verliezen*

jaar) een factor die een rol speelt bij het besluit van bedrijven om het personeelsbestand te flexibiliseren. Ook de verantwoordelijkheid van werkgevers voor de reïntegratie van werknemers die in de WGA (Werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten, die kan oplopen tot tien jaar) terechtkomen, zal hoogstwaarschijnlijk van invloed zijn op het personeelsbeleid. Bijna de helft van alle werkgevers geeft aan dat de kosten die voortkomen uit ziekte en reïntegratie niet goed te dragen zijn (Brummelkamp et al. 2014).

Financialisering van de economie is een derde factor die heeft bijgedragen aan de roep om meer flexibiliteit op de werkplek. Hoewel een eenduidige definitie niet voorhanden is, gaat het hierbij om het toegenomen belang van de financiële sector voor het functioneren van organisaties en economieën. Karakteristiek voor processen van financialisering is de focus op de maximalisatie van rendement op korte termijn en de realisatie van aandeelhouderswaarde (Van de Klundert 2014). Op basis van eigen lopend werkgeversonderzoek

De lasten voor werkgevers bij ziekte en reïntegratie zijn vergeleken met omringende landen bovengemiddeld hoog

in Nederland is inderdaad goed te zien dat beursgenoteerde bedrijven aanzienlijk vaker gebruikmaken van flexibele arbeidsrelaties.

Technologische verandering is vanzelfsprekend ook een factor waardoor bedrijven sneller een beroep kunnen doen op contractflexibiliteit. ICT-toepassingen maken het mogelijk om tijd- en plaatsonafhankelijk te werken. Bovendien maakt het nieuwe manieren van organiseren mogelijk, zoals internetplatformen waar vraag en aanbod snel en eenvoudig bij el-

kaar komen. Inmiddels geeft 12% van de Nederlandse volwassenen aan geld te verdienen aan de Nederlandse 'gig economy' (zie TNO 2016).

Naast deze op het oog rationele oorzaken achter de opkomst van contractflexibiliteit heeft de verdergaande flexibilisering van werk opvallend genoeg ook minder rationele oorzaken. De inzet van contractflexibiliteit lijkt voor een deel ook simpelweg te zijn aangeleerd via imitatieprocessen die spelen op bedrijfsniveau. Organisaties richten zich in hun gedrag dan op de voorbeelden en spelregels van andere bedrijven. Omdat andere bedrijven flexibiliseren kun je niet achterblijven, zo is de gedachte. Maar dit kan uiteraard heel goed losstaan van het streven naar economische doelmatigheid op bedrijfsniveau (Dekker 2016).

Ten slotte spelen aan de vraagkant van de arbeidsmarkt de preferenties van werkenden een rol van betekenis. De toegenomen arbeidsparticipatie van vrouwen leidt bijvoorbeeld tot een grotere voorkeur voor deeltijdbanen. De mogelijkheden om als zzp'er eigen baas te kunnen zijn over het werk is eveneens een factor die heeft bijgedragen aan een grotere waardering voor de flexibilisering van werk.

Waarom flexibilisering problematisch is

De flexibilisering van werk is de afgelopen jaren dus toegenomen. En een bundeling van institutionele, technologische en sociaal-culturele factoren heeft hier hoogstwaarschijnlijk aan bijgedragen. Maar is contractflexibiliteit eigenlijk een probleem?

De belangrijkste nadelen die gepaard gaan met de flexibilisering van werk hebben wat mij betreft te maken met drie aspecten: inkomensontwikkeling, scholing en sociale bescherming. Wat de inkomensontwikkeling betreft doen zowel werknemers met een tijdelijk arbeidscontract als zzp'ers het relatief minder goed dan werknemers met een vast contract. Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt op basis van het 'niet-veel-maar-toerei-

Fabian Dekker *Flexibilisering: geen tijd te verliezen*

kend-criterium' dat armoede eerder voorkomt bij flexibel werkenden (Josten et al. 2014). Mede hierdoor blijft het aandeel van de factor arbeid in het nationaal inkomen (de arbeidsinkomensquote) ook relatief laag. Daarnaast is er bij beide groepen een voortdurende onzekerheid over het behoud van werk in de toekomst. Zo rapporteren werkenden met een tijdelijk arbeidscontract over het algemeen een hogere onzekerheid in het werk en als gevolg hiervan een lager welzijn (Van der Meer & Wielers 2014).

Een tweede probleem is de te geringe investering in scholing en ontwikkeling van flexibel werkenden, en hiermee samenhangend innovatie. Hoewel zeker jonge start-ups een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan innovatie, wordt er over het algemeen minder geïnvesteerd in het menselijk kapitaal van flexibel werkenden (zie bijvoorbeeld Cörvers et al. 2011). Dit brengt risico's met zich mee als het gaat om de (duurzame) loopbaanontwikkeling van mensen. Maar investeren in de vermogens van werkenden is niet alleen voor werkenden zelf zinvol om adequaat te kunnen reageren op verandering. Zeker in een kennisintensieve economie zoals Nederland kan het achterblijven van scholingsinspanningen weleens nadelig uitpakken voor het innovatief vermogen van bedrijven en de verdien capaciteit van de economie als geheel (zie ook WRR 2013).

Een grotere mate van contractflexibiliteit heeft ook gevolgen voor het stelsel van sociale zekerheid. Sociale zekerheid is vooral een aandachtspunt voor zzp'ers aangezien sociale-zekerheidsregelingen voor deze groep niet verplicht zijn gesteld. Twee derde van de zzp'ers is niet verzekerd tegen arbeidsongeschiktheid en valt terug in inkomen in geval van ziekte. Ook zet niet iedere zzp'er voldoende inkomen opzij voor het latere pensioen, hoewel dit laatste voor een deel gecompenseerd lijkt te worden door het hogere vermogen van zelfstandigen in vergelijking met werknemers (IBO 2015). Daarnaast maakt de opkomst van de zzp'er het voor opdrachtgevers mogelijk

om bestaande cao's te ontlopen, waardoor arbeidskosten afnemen. Dit zorgt echter op termijn voor een druk op de arbeidsvoorwaarden binnen bestaande cao's (Van der Valk 2016).

Aanzet tot beleidsrespons

De roep om meer flexibiliteit binnen organisaties kent dus een aantal schaduwzijden. Wat valt hiertegen te doen? De Wet werk en zekerheid (WWZ) is vorig jaar ingevoerd om de kloof tussen mensen met een vast contract en werknemers met een tijdelijke baan te verkleinen. Hoewel het wat mij betreft simpelweg nog te vroeg is om een definitief oordeel over de nieuwe wet te kunnen vellen, zijn de voortekenen niet gunstig. Ontslagzaken die voor de rechter komen worden vaak afgewezen. En hoewel de ontslagkosten voor werkgevers feitelijk zijn afgenomen ten opzichte van de periode voor invoering van de WWZ, vallen de kosten in de gevallen van een schikking vaak hoger uit dan de transitievergoeding. Daarnaast lijkt de ontbindingsprocedure door de WWZ eerder complexer dan gemakkelijker te zijn geworden.

Het is daarom nog maar zeer de vraag of de doelstelling 'flex minder flex' wordt gehaald (Houweling et al. 2016: 29). Het staat buiten iedere discussie dat werkgevers de ontslaggronden goed moeten onderbouwen. In die zin dwingt de WWZ tot het voeren van een beter personeelsbeleid. Tegelijkertijd lijkt de wet op verschillende plekken te complex (door de introductie van het zogenaamde limitatieve stelsel van ontslaggronden) en kunnen ontslagen werknemers de transitievergoeding in beginsel voor allerlei doeleinden inzetten. Maar zoals gezegd, het is nog te vroeg om definitief te kunnen evalueren.

Op institutioneel vlak lijkt het me verstandig om de loondoorbetaling bij ziekte onder de loep te nemen. De verantwoordelijkheid voor werkgevers bij ziekte en reïntegratie is vergeleken met andere Europese landen bovengemiddeld hoog (Van Gestel et al. 2013). Dit leidt tot risicoselectie van werknemers

Fabian Dekker *Flexibilisering: geen tijd te verliezen*

bij middelkleine organisaties (Cuelenaere & Veerman 2011) en hoogstwaarschijnlijk tot een grotere nadruk op flexibiliteit op de werkplek (Brummelkamp et al. 2014). Een nieuwe risicoverdeling is daarom urgent, zoals concreet tot uiting komt in het terugbrengen van de loondoorbetaling bij ziekte van twee naar één jaar. Tenminste, als het primaire beleidsdoel daadwerkelijk het terugdringen van een verdere flexibilisering van werk is.

Wat het scholingsvraagstuk betreft zou het nuttig zijn om een persoonlijke verzekering voor scholing en ontwikkeling te introduceren. Dit kan bijdragen aan de preventie van werkloosheid (scholing draagt bij aan het sneller vinden van een nieuwe baan), het vergroot het innovatievermogen van de economie en het stimuleert de duurzame inzetbaarheid van werkenden, ongeacht het type arbeidsrelatie. Ook zzp'ers zullen hier in grote mate belangstelling voor hebben. Ongeveer een derde van alle zzp'ers geeft in survey-onderzoek aan behoefte te hebben aan een opleiding of cursus (Janssen et al. 2015). Initiatieven en een concrete uitvoering van het scholingsvraagstuk zijn al eerder geïntroduceerd in de vorm van persoonlijke ontwikkelbudgetten en plannen voor een nationaal scholingsfonds, waarbij zowel opdrachtgever als opdrachtnemer verplicht een vaststaand percentage van de (bruto)beloning (of simpelweg via belastingheffing) in een persoonlijke spaarpot stort (zie bijvoorbeeld Wilthagen et al. 2012).

Een derde aangrijpingspunt heeft te maken met het vergroten van de invloed van werknemers, tegen de achtergrond van processen van financialisering. Sinds de jaren tachtig is het vergroten van aandeelhouderswaarde een belangrijke ondernemingsdoelstelling geworden. Een grotere zeggenschap van aandeelhouders heeft er mede toe geleid dat bedrijven hun personeelsbestand hebben geflexibiliseerd. Om de machtsbalans binnen bedrijven weer in evenwicht te brengen ligt er een taak voor de vakbeweging en de ondernemingsraad om werknemersaandelenbezit

onder de aandacht te brengen. Studies wijzen echter uit dat aandelenregelingen voor werknemers in Nederland bijna niet voorkomen (Kaarsemaker & Poutsma 2016). Dit is een gemiste kans. Een vrijwillige aandelenregeling die openstaat voor alle werknemers (flex of vast) maakt het voor mensen mogelijk om via hun stemrecht een tegenkracht te ontwikkelen tegenover het management en klassieke beleggers. Nadruk op de mogelijke (individuele) risico's en een passieve houding van vakbonden ten aanzien van werknemersaandelenbezit moeten plaatsmaken voor een proactieve opstelling in de richting van meer directe vormen van werknemersparticipatie op het werk.

De vakbeweging en de ondernemingsraad moeten de machtsbalans in bedrijven weer in evenwicht brengen

Het is duidelijk dat ook het stelsel van sociale zekerheid tekortkomingen kent. Sociale zekerheid zou zich in een veranderende arbeidssamenleving meer moeten richten op contractneutrale arrangementen. Een aanzet in relatie tot scholing en ontwikkeling is al gegeven. Ook het door de OESO geopperde idee van universele bescherming via invoering van een 'single labour contract' past in deze gedachtegang. Hierbij bouwen werkenden (ongeacht het type dienstverband) per gewerkte dag sociale rechten op. Toch is het tegelijkertijd de vraag of aanpassing voor ieder vraagstuk wel verstandig is.

Ten aanzien van de inkomensontwikkeling wordt er bijvoorbeeld geopperd om een minimumbeloning voor zzp'ers te introduceren. Over het algemeen voelen ondernemers weinig voor verplichte regelingen ten aanzien

Fabian Dekker *Flexibilisering: geen tijd te verliezen*

van hun tarieven. Eenzelfde argument geldt als het gaat om de voorkeur van zzp'ers voor een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering. Keuzevrijheid en niet overheidsingrijpen ligt dan voor de hand. In andere omstandigheden kan daarentegen worden gedacht aan een sectorale aanpak. Zo is bijvoorbeeld bekend dat in de culturele sector veel zzp'ers eerder uit noodzaak voor zichzelf beginnen. In deze gevallen (waar het zzp-schap ontstaat uit noodzaak en uitbuiting op de loer ligt) is het wel verstandig om sociale-zekerheidsregelingen te verbreden voor zzp'ers.

Ten slotte is vastgesteld dat ook imitatieprocessen een rol spelen bij het nastreven van een grotere flexibiliteit in organisaties. Dan verdient het aanbeveling om te werken

aan een cultuuromslag bij bedrijven. Het voortdurend voor het voetlicht brengen van alternatieven voor een te sterke focus op contractflexibiliteit, zoals functioneel flexibele werkpraktijken, is hier een praktische invulling van. Vaak zijn het namelijk alternatieve flexibiliteitsvormen die gelinkt worden met innovatie en een grotere toewijding van werknemers. Er zijn op dit moment allerlei (online) kennisplaatsen rond de thema's armoede, jeugd en schuldhulpverlening. Het is wat dat betreft ook hoog tijd voor een kennisprogramma flexibilisering, waarbij bedrijven onderling kennis gaan delen rondom de voorwaarden waaronder de inzet van contractflexibiliteit sociaal en economisch het gewenste effect heeft.

Literatuur

- Bosch, N., Roelofs, G., Van Vuuren, D. & Wilkens, M. (2012), *De huidige en toekomstige groei van het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking*, Den Haag: CPB.
- Brummelkamp, G., De Ruig, L. & Roozendaal, W. (2014), *Prikkels en knelpunten: Hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven*, Zoetermeer: Panteia.
- Cörvers, F., Euwals, R. & De Grip, A. (2011), *Labour market flexibility in the Netherlands*, Den Haag: CPB.
- Cuelenaere, B. & Veerman, T.J. (2011), *Effecten van nieuwe financiële prikkels in ZW en WGA op risicoselectie*, Leiden: Astri.
- Dekker, F. (2016), Flexibilisering is ook aangeleerd gedrag, www.socialelevraagstukken.nl/flexibilisering-is-ook-aangeleerd-gedrag/
- Gestel, N. van, Vossen, E., Oomens, S. & Hollanders, D. (2013), *Toekomst van de sociale zekerheid*, Den Haag: Boom Lemma.
- Graaf, P. de & Wolbers, M. (2015), Onderwijs als scheidslijn op de Nederlandse arbeidsmarkt, 1993-2011, in: *Mens en Maatschappij*, 90(4) pp. 321-342.
- Hipp, L. (2015), Institutions and the prevalence of non-standard employment, in: *Socio-Economic Review*, 13(2) pp. 351-377.
- Houweling, R., Keulaerds, M. & Kruit, P. (2016), *Evaluatieonderzoek WWZ 2016*, Den Haag: Boom juridisch.
- IBO (2015), *Zelfstandigen zonder personeel*, Den Haag: IBO.
- Janssen, B.J.M., Van der Torre, W., De Vroome, E., Mol, M., Janssen, B. & Van den Bossche, S. (2015), *Zelfstandigen Enquête Arbeid 2015*, Leiden/Heerlen: TNO/CBS.
- Josten, E., Vlasblom, J.D. & Vrooman, C. (2014), *Bevrijd of beklemd?*, Den Haag: SCP.
- Kaarsemaker, E. & Poutsma, E. (2016), Aandelenbezit van werknemers en de Nederlandse arbeidsverhoudingen, in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 32(2), pp. 198-211.
- Klundert, T. van de (2014), Financiëlisering en functionele inkomensverdeling, *TPE Digitaal*, 8(3), pp. 47-63.
- Lange, M. de (2013), *Causes and consequences of employment flexibility among young People*, Nijmegen: Academisch proefschrift.
- Meer, P. van der & Wielers, R. (2014), Tijdelijke banen en welzijn, in: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 30(2), pp. 141-157.
- Stam, E. (2013), De Nederlandse ondernemerschap paradox, in: Scheele, D. (red.) *Flexibiliteit en zekerheid op een dynamische arbeidsmarkt: de balans in Beweging*, Den Haag: SZW.
- TNO (2016), *Nieuwe schatting van de omvang van de Nederlandse 'Gig Economie'*, www.tno.nl/media/7841/2016-22_factsheet_netherlands_platform_economie.pdf.
- Valk, P. van der (2016), *CAO onder druk?*, Amsterdam: De Burcht.
- Wilthagen, T., Verhulst, E., Gonggrijp, L., Dekker, R. & Van der Meer, M. (2012), *Naar een nieuw Dutch Design voor flexibel en zeker werk*, Tilburg: Celsus.
- WRR (2013), *Naar een lerende economie*, Den Haag: WRR.

Een jaar WWZ: de tussenstand

Het stokpaardje van minister Lodewijk Asscher, de Wet werk en zekerheid, ligt behoorlijk onder vuur. De wet zou averechts werken en moet volgens velen zo snel mogelijk worden teruggedraaid. Hoewel er zeker verbetering mogelijk is, gaat dit bikkelharde oordeel voorbij aan de realiteit. Ten opzichte van de oude wetgeving is de WWZ absoluut een verbetering.

WILLEM BOUWENS

Hoogleraar Sociaal Recht aan de Vrije Universiteit Amsterdam

Een van de pijlers van het regeerakkoord is de hervorming van de arbeidsmarkt. Snelle doorstroming van baan naar baan en betere bescherming voor flexwerkers zijn uitdrukkelijk als doelstelling van het kabinetsbeleid gepresenteerd.¹ Met de Wet werk en zekerheid (WWZ) beoogt de regering het ontslagrecht 'goedkoper, eerlijker, sneller en eenvoudiger' te maken en de toegang van flexibele arbeidskrachten tot vast werk te vergroten. Flex moet minder flex worden en vast minder vast.

Lodewijk Asscher, die zich in dit wetgevingsproces gesteund wist door het sociaal akkoord van april 2013, heeft een politieke topprestatie geleverd door de wet binnen iets meer dan een halfjaar ongeschonden door het parlement te loodsen. Dat wordt in kringen van arbeidsrechtdeskundigen algemeen erkend. Velen van hen betwijfelen echter wel of de wet doeltreffend is.

De kritiek spitst zich toe op drie onderdelen van de wet. Het eerste is de beperking van de mogelijkheden opeenvolgende contracten voor bepaalde tijd te sluiten, neergelegd in de zogenoemde 'ketenregeling'. Het tweede

betreft het beperkt aantal gronden om tegen de wil van de werknemer tot ontslag over te gaan. Ten slotte bestaat stevige kritiek op de 'transitievergoeding' die de werkgever in beginsel moet betalen bij elk ontslag van een werknemer die ten minste 24 maanden in dienst is geweest.

Ketenregeling

De mogelijkheden om opeenvolgende contracten voor bepaalde tijd te sluiten zijn met de WWZ stevig beperkt. Onder het oude recht konden gedurende drie jaar maximaal drie opeenvolgende contracten voor bepaalde tijd worden aangegaan voordat een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd verplicht werd. Nu is dat slechts twee jaar mogelijk. Bovendien begon in het verleden een nieuwe reeks wanneer tussen de overeenkomsten een tussenpoos van meer dan drie maanden lag. Onder het huidige recht is dat pas na zes maanden het geval. Verder kon voor de invoering van de WWZ in een cao onbeperkt van de ketenregeling worden afgeweken. Die mogelijkheid is nu sterk beperkt.

Willem Bouwens *Een jaar WWZ: de tussenstand*

Voor aanscherping van de wettelijke regeling bestond ook wel enige aanleiding. Het genot van vaste dienstbetrekkingen is een essentieel onderdeel van de bescherming van werknemers. Dit vindt ook erkenning in het Europees recht.² Nederland behoorde in de EU tot de landen met de minste bescherming voor tijdelijke werknemers.³ De mogelijkheden om mensen een contract voor onbepaalde tijd te ontzeggen waren zo ruim dat ook structurele werkzaamheden blijvend door tijdelijke krachten werden uitgevoerd.

Een onvrijwillig en langdurig verblijf in de flexibele schil heeft een groot aantal nadelen.⁴ Flexibele werknemers missen de bescherming tegen ontslag en vangen als gevolg daarvan als eerste de klappen op van omzetfluctuaties en een neergaande conjunctuur. Mede daardoor hebben flexwerkers minder goede toegang tot de woningmarkt. Verder hebben langdurig flexibele werknemers minder carrièreperspectieven dan vergelijkbare vaste werknemers en doen ze vaker een beroep op de WW. Werkgevers blijken daarnaast minder te investeren in scholing van tijdelijke werknemers dan die met een vast contract. Daarnaast hebben stabielere banen een positief effect op productiviteit en innovatie.⁵

Een enquête onder leden van de AWWN in februari van dit jaar leert dat de bekorting van de maximale ketenduur van drie naar twee jaar bij 18% van de ruim tweehonderd respondenten het beoogde resultaat heeft gehad. Zij bieden eerder een contract voor onbepaalde tijd aan. Bij 34% heeft het geen effect gehad op de organisatie.

Daar staat tegenover dat ongeveer één op de vijf werkgevers nu kritischer kijkt naar het functioneren van de werknemer voordat een contract voor onbepaalde tijd wordt aangeboden en dat een behoorlijk grote groep (27%) aangeeft dat zij na maximaal 24 maanden in de regel afscheid neemt van de werknemer.⁶

De uitkomsten van deze enquête en vergelijkbare signalen uit de rechtspraak⁷ zijn voor mij geen reden om op een herover-

weging van de wettelijke beperkingen aan te dringen. De groep die tijdelijke krachten vrijwel altijd na 24 maanden de laan uitstuurt, bestaat voor een belangrijk deel uit werkgevers die koste wat het kost een contract voor onbepaalde tijd willen vermijden. Bij een verruiming van de ketenregeling zullen zij een werknemer wellicht wat langer op tijdelijke basis laten werken, maar uiteindelijk toch geen vast dienstverband aanbieden.

Langdurig flexibele werknemers hebben minder carrièreperspectieven dan vaste werknemers

Voor andere werkgevers zal een verruiming van de regeling juist reden zijn om het aangaan van een contract voor onbepaalde tijd opnieuw uit te stellen. Dit blijkt ook uit een evaluatie van de tijdelijke verruiming van de ketenregeling voor jongeren tot 27 jaar die onderdeel was van het crisisbeleid in 2010 en 2011. Door die maatregel ontstond pas na vier jaar of bij het vijfde contract een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd. Diverse werkgevers maakten daar gebruik van, terwijl zij anders een vast contract zouden hebben aangeboden.⁸

De beperkingen die de WWZ stelt, vormen een belangrijke prikkel voor werkgevers om samen met werknemers en hun vertegenwoordigers te zoeken naar wegen om oneigenlijk gebruik van tijdelijke arbeid te voorkomen en een omslag te maken naar meer zekerheid. In diverse sectoren zijn de positieve effecten al merkbaar. Uit verschillende cao-afspraken blijkt de intentie van werkgevers om flexibele arbeid terug te dringen, veelal gecombineerd met maatregelen die de inzetbaarheid van werknemers zowel in als buiten het eigen

Willem Bouwens *Een jaar WWZ: de tussenstand*

werk bevorderen. Zo hebben de universiteiten besloten hun flexibele schil tot maximaal 22% te beperken, spraken de GVB en de bonden af alleen bij 'piek en ziek' externe krachten in te huren en de interne flexibiliteit te verhogen en gaat Heineken het aantal uitzendkrachten beperken en meer investeren in de opleiding en doorstroming van uitzendkrachten naar vaste arbeidsplaatsen. In andere branches proberen werkgevers fluctuaties op te vangen door invalkrachten met een vaste baan in te zetten, bijvoorbeeld uit door meerdere werkgevers in stand gehouden flexpools, of door het gebruik van min-maxcontracten.⁹

Natuurlijk moeten we kijken naar de problemen van specifieke sectoren. Zo kan in bedrijfstakken met veel seizoensarbeid, zoals de land- en tuinbouw, de horeca (bijvoorbeeld strandtenten) en de amateursport, de ketenregeling een obstakel zijn voor de hernieuwde inzet van personeel wanneer tussen het aflopen van het ene en het begin van het volgende seizoen minder dan zes maanden ligt. Het aangaan van een contract voor onbepaalde tijd ligt voor deze werkzaamheden niet voor de hand.

Minister Asscher heeft hierop gereageerd door een wetswijziging door te voeren.¹⁰ Deze houdt in dat bij cao de wettelijke tussenpozenregeling kan worden verkort van zes tot drie maanden voor functies die als gevolg van klimatologische of natuurlijke omstandigheden ten hoogste negen maanden per jaar kunnen worden uitgeoefend. Daarmee lijkt er een adequate oplossing voor de problemen van seizoensgebonden arbeid te zijn gevonden.

Gesloten stelsel van ontslaggronden

Een van de eigenaardigheden van het oude ontslagrecht was dat een werkgever die een werknemer wilde ontslaan twee routes kon bewandelen: de arbeidsovereenkomst opzeggen of een verzoekschrift indienen bij de kantonrechter om het dienstverband te ontbinden. Voor opzegging was een ontslagvergunning nodig van het UWV, die bij de

beoordeling van een verzoek gebonden was aan strikte regels. De kantonrechter had veel meer vrijheid. Deze had bovendien, anders dan het UWV, de bevoegdheid om aan het ontslag een vergoeding te verbinden. Dit leidde er in de praktijk toe dat ook in situaties waarin onvoldoende reden voor een ontslag bestond, toch een ontbinding werd uitgesproken en de rechter de onredelijkheid van dat ontslag compenseerde door het toekennen van een (hogere) vergoeding.

Onder de WWZ heeft de werkgever niet meer de vrije keuze tussen opzegging en rechterlijke ontbinding. Verder gelden de strenge regels waar onder het oude recht alleen het UWV zich aan moest houden nu ook voor de ontbindingsprocedure. Bij een ontslag wegens disfunctioneren is het bijvoorbeeld niet meer voldoende om aan te tonen dat de werknemer ongeschikt is voor de overeengekomen arbeid, maar moet ook worden bewezen dat hij daarop door de werkgever tijdig is aangesproken, en dat hij voldoende kans heeft gehad om zijn functioneren te verbeteren. Ten slotte is vereist dat de werkgever aantoonde dat herplaatsing van de werknemer, al dan niet met behulp van scholing, in een andere passende functie binnen het bedrijf niet mogelijk is.

Een in de praktijk veelgehoorde klacht is dat daardoor de flexibiliteit uit het systeem is verdwenen. Dit zou ertoe leiden dat werkgevers zich niet meer wagen aan een ontslagprocedure en werknemers hoge vergoedingen bieden om hen te bewegen in te stemmen met het ontslag. Deze uitkomst zou op gespannen voet staan met de doelstelling het ontslagrecht goedkoper, eerlijker en eenvoudiger te maken.

Recent verschenen cijfers van het UWV leren dat ontslag op bedrijfseconomische gronden of vanwege langdurige arbeidsongeschiktheid niet wezenlijk moeilijker is geworden. Minder dan 15% van de aanvragen op deze gronden wordt afgewezen.¹¹ Ontbinding van de arbeidsovereenkomst door de rechter om andere, in de persoon van de werknemer gelegen redenen is blijkens empirisch onderzoek uitgevoerd bij

Willem Bouwens *Een jaar WWZ: de tussenstand*

vier rechtbanken ogenschijnlijk wel lastiger geworden. Het percentage afwijzingen is meer dan verdubbeld (van 15% naar 38%).¹²

Toch zijn deze cijfers voor mij geen reden om een versoepeling van het gesloten stelsel van ontslaggronden te bepleiten. Werk is van cruciaal belang als bron van inkomsten, vanwege de mogelijkheden tot zelfontplooiing en de aan het werk verbonden sociale contacten. De wet dient de werknemer daarom te be-

Het ontslagrecht is terecht aangepast

schermen tegen willekeur bij de beëindiging van de arbeidsovereenkomst. De oude ontbindingspraktijk, waarin ontslag in feite kon worden afgekocht, reduceerde de ontslagbescherming tot een te begroten kostenpost voor de werkgever en stimuleerde hem niet om een zorgvuldig personeelsbeleid te voeren.

Het nieuwe systeem spreekt mij daarom meer aan. Is er geen redelijke grond voor ontslag, dan dient de rechter niet tot ontbinding over te gaan. Dit dwingt de werkgever zijn werk alsnog, en nu beter, te doen. Wel zouden sommige rechters de wettelijke bepalingen wat minder streng kunnen uitleggen. De in de wet neergelegde open normen bieden een mate van flexibiliteit die rechters vooralsnog deels onbenut laten.

Verder merk ik op dat we uit het hogere percentage afwijzingen niet zonder meer mogen afleiden dat een ontslag in de praktijk moeilijker is geworden. Uit de eerder aangehaalde onderzoeken blijkt namelijk ook dat partijen veel vaker dan voorheen (alsnog) overeenstemming over het ontslag bereiken zonder dat het UWV of de kantonrechter een oordeel hoeven te geven.¹³ De wet lijkt derhalve – conform de bedoeling van de regering – partijen meer houvast te bieden om

er onderling uit te komen. Mogelijk worden daarom meer dan voorheen alleen de moeilijke en slecht voorbereide zaken aan de rechter voorgelegd. Dat het in deze zaken vaker tot een afwijzing komt, is vanzelfsprekend.

Uit de onderzoeken blijkt bovendien dat de aan een schikking verbonden ontslagvergoeding – anders dan werd verondersteld – veel lager ligt dan voor de invoering van de WWZ.¹⁴ Er is derhalve vooralsnog geen reden om de wet op dit punt als mislukt te beschouwen.

Transitievergoeding

Of de werknemer aanspraak kon maken op een ontslagvergoeding, en op welk bedrag, hing onder het oude recht af van de ontslagroute die de werkgever had gekozen. Als de arbeidsovereenkomst met een ontslagvergunning van het UWV was opgezegd, had de werknemer in beginsel geen recht op een ontslagvergoeding. In ontbindingsprocedures was toekenning van een vergoeding aan de werknemer wel gebruikelijk. Deze werd vastgesteld door gebruik te maken van de kantonrechtersformule, waarbij als uitgangspunt gold dat de werkgever voor elk dienstjaar een maandsalaris vergoeding moest betalen.

Deze verschillende uitkomsten waren niet of nauwelijks te rechtvaardigen. Het oude systeem werd daarom door de wetenschap en de praktijk scherp bekritiseerd. Bovendien kwamen werknemers met een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd of met een flexibel contract (uitzend- en oproepkrachten) niet voor een ontslagvergoeding in aanmerking. Dit gegeven vormde voor werkgevers een stevige financiële prikkel om gebruik te maken van dergelijke contracten.

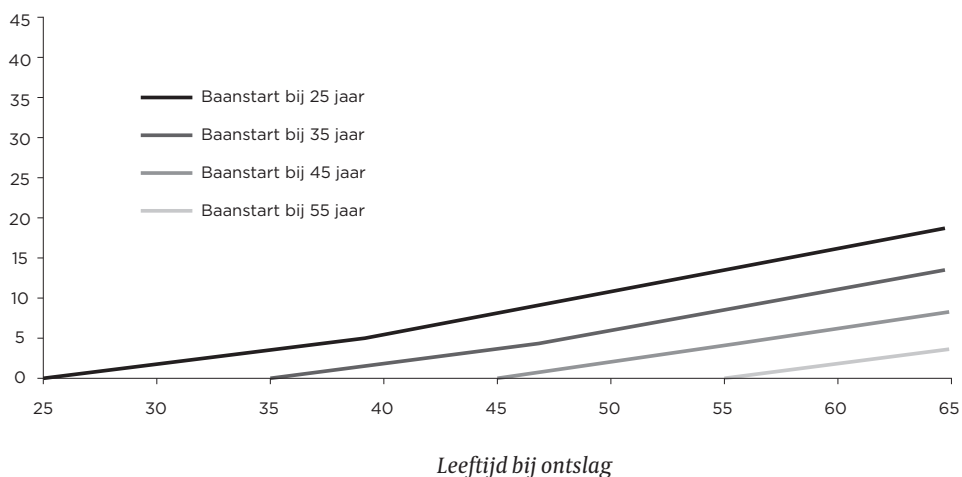
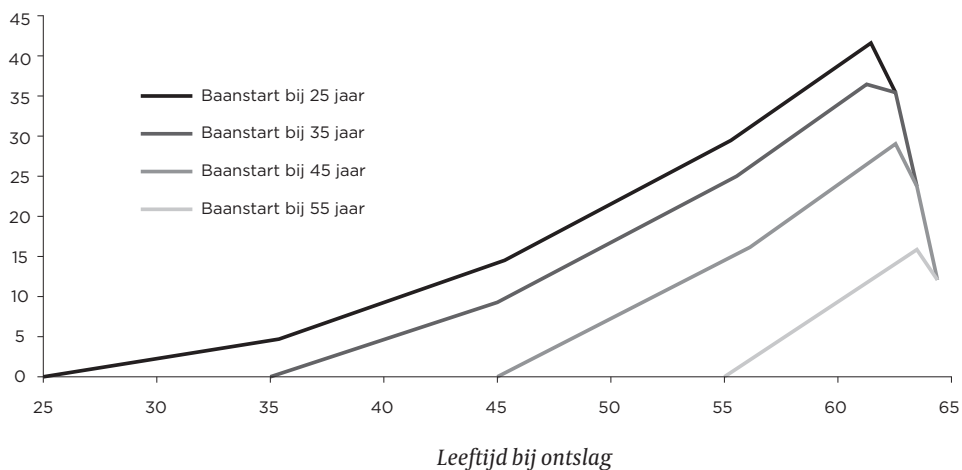
Een van de grote winstpunten van het nieuwe ontslagrecht is dat het voor de aanspraak op en de hoogte van een ontslagvergoeding niet meer ter zake doet hoe de arbeidsovereenkomst is geëindigd. Wanneer de arbeidsrelatie ten minste 24 maanden heeft geduurd en deze op initiatief van de werkgever wordt

Willem Bouwens *Een jaar WWZ: de tussenstand*

beëindigd, is in beginsel een transitievergoeding verschuldigd. Dit is niet alleen het geval wanneer een arbeidsovereenkomst wordt opgezegd of door de rechter ontbonden, maar ook als de werkgever na twee jaar een contract voor bepaalde tijd niet voortzet.

De transitievergoeding is over de eerste tien jaar gelijk aan een derde maandsalaris per dienstjaar. Over de periode daarna wordt een vergoeding van een half maandsalaris per dienstjaar opgebouwd. De vergoeding is gemaximeerd op € 76.000 of – wanneer dat

Figuur 1 Hoogte van ontslagvergoeding volgens de kantonrechtersformule (boven) en de transitievergoeding



Bron: Kamerstukken II, 2013/14, 33 818, nr. 7, pp. 70-71.

Willem Bouwens *Een jaar WWZ: de tussenstand*

hoger is – een jaarsalaris. Bovendien moet een werkgever die zich ernstig verwijtbaar heeft gedragen ook een transitievergoeding betalen als de werknemer zelf ontslag neemt of zijn dienstverband niet verlengt. In dat geval kan de werknemer eveneens in aanmerking komen voor een additionele vergoeding. De bedoeling is dat deze extra vergoeding alleen aan de orde is in uitzonderlijke situaties. De transitievergoeding is in het algemeen aanmerkelijk lager dan de vergoeding die met toepassing van de kantonrechtformule werd verkregen.

De transitievergoeding is het minst geslaagde onderdeel van de WWZ

Daar staat tegenover dat de werkgever nu ook een vergoeding moet betalen als hij opzegt met een ontslagvergunning van het UWV. Voor werkgevers die in het verleden niet voor de ontbindingsprocedure maar voor de UWV-route kozen, waaronder veel MKB'ers, komt de nieuwe regeling dus neer op aanmerkelijk hogere ontslaglasten. Het is een van de vele bezwaren die tegen de regeling van de transitievergoeding worden ingebracht.¹⁵

Voor enkele andere bezwaren heeft minister Asscher inmiddels een wetswijziging aangekondigd.¹⁶ Zo komt er een bijzondere regeling voor het ontslag van langdurig zieke werknemers. Werkgevers hebben in dat geval al twee jaar loon doorbetaald en hebben vanwege de reïntegratieverplichting ook andere kosten gemaakt. Om tegemoet te komen aan de bezwaren van werkgeverszijde zonder de betrokken werknemers te benadelen wil de regering werkgevers uit de werkloosheidskassen compenseren voor de verschuldigde transitievergoeding. Verder heeft zij aangekondigd om de mogelijkheden te verruimen om in cao's van de wettelijke tran-

sitievergoeding af te wijken als er sprake is van een bedrijfseconomisch ontslag.

Andere bezwaren hangen samen met de grondslagen voor de transitievergoeding. Deze is volgens de regering bedoeld als compensatie voor het ontslag en als middel om de overgang naar een andere baan te vergemakkelijken.¹⁷ De transitievergoeding is echter ook verschuldigd wanneer de werknemer geen nadeel ondervindt van het verlies van zijn baan, bijvoorbeeld omdat hij aansluitend ander werk vindt. Verder is er geen enkele bestedingsbeperking in de wet opgenomen. De ontvanger kan de vergoeding dus ook besteden aan de kosten van levensonderhoud of de aanschaf van een caravan.

Ook twijfelt men of de kloof tussen tijdelijk en vast kleiner wordt. Wanneer de arbeidsovereenkomst eindigt voordat twee jaar zijn verstreken, hoeft de werkgever geen transitievergoeding te betalen. In de praktijk vormt de regeling daarom – naast de beperkingen van de ketenregeling – voor diverse werkgevers een extra reden om de duur van opeenvolgende tijdelijke dienstverbanden bewust te beperken tot minder dan 24 maanden.

Een volgend bezwaar hangt samen met het feit dat de transitievergoeding in het kleinbedrijf ook moet worden betaald bij gedwongen bedrijfsbeëindiging wegens ziekte of pensioenering. Dit kan er in de praktijk toe leiden dat de werkgever het zich eigenlijk niet kan veroorloven om te stoppen met zijn bedrijf, aangezien de transitievergoeding ten laste komt van de in de onderneming opgebouwde pensioenvoorziening.

Verder krijgen werknemers ook een transitievergoeding uitgekeerd als de onderneming in financiële nood verkeert. De betalingsverplichting kan het bedrijf in dat geval in nog grotere problemen storten en zelfs leiden tot een faillissement. De aangekondigde verruiming van de mogelijkheid om bij cao van de wettelijke vergoeding af te wijken kan enige verlichting brengen, maar zal dit probleem zeker niet volledig wegnemen.

Willem Bouwens *Een jaar WWZ: de tussenstand*

De transitievergoeding hoeft niet te worden uitgekeerd als de werkgever failliet gaat. De jaren die de werknemer bij de failliete werkgever in dienst is geweest, tellen echter wel mee als een doorstartende onderneming de overgenomen werknemers op enig moment in de toekomst wil ontslaan. Dit lijkt op het eerste gezicht een voordeel voor de werknemers, maar kan zich in de praktijk als een boemerang tegen hen keren. Het kan er immers toe leiden dat doorstartende werkgevers een strengere selectie toepassen wanneer zij het oude personeel van het failliete bedrijf overnemen. Met name ouderen en werknemers met een zwakke gezondheid zullen daarvan de dupe worden.

Alternatief

Bij de zoektocht naar alternatieven voor de transitievergoeding is een voorstel van de Brabants-Zeeuwse Werkgeversvereniging (BZW) het bekijken waard.¹⁸ De BZW stelt voor de transitievergoeding te vervangen door een 'individueel mobiliteitsbudget' voor iedere werknemer, vast of flex. Dit budget is een spaarpotje, onder te brengen bij een fonds waarin de werkgever maandelijks geld stort. De werknemer mag dit potje meenemen als hij vertrekt, maar hij kan het ook bij ontslag inzetten voor van-werk-naar-werktrajecten, bijscholing en ontwikkeling.

Het door BZW gepresenteerde voorstel sluit aan bij een systeem dat in 2002 in Oostenrijk werd geïntroduceerd. Ook ik heb eerder voor de invoering van een dergelijk systeem gepleit.¹⁹ Bij ontslag zou de werknemer in dat geval – niet-inachtneming van de opzegtermijn door de werkgever daargelaten – alleen nog aanspraak kunnen maken op een vergoeding indien sprake is van ernstig verwijtbaar gedrag van de werkgever.

BZW wil behalve de transitievergoeding ook de WW door het individueel mobiliteitsbudget vervangen. Dat gaat mij te ver. In mijn optiek dient het om een additionele voorzie-

ning te gaan. Wel zie ik net als de werkgeversorganisatie reden de (sectoraal verdeelde) Opleidings- & Ontwikkelingsfondsen in het nieuwe systeem te laten opgaan. Ten slotte zou ik de bestedingsbeperkingen van het 'rugzakje' iets ruimer willen stellen, in die zin dat de werknemer het budget ook zou moeten kunnen aanwenden voor de financiering van zorgverlof of een *sabbatical*.

De voordelen zijn duidelijk. Het huidige stelsel, waarin de transitievergoeding toeneemt naarmate de dienstbetrekking langer duurt en waarop de werknemer geen aanspraak kan maken als hij zelf ontslag neemt, belooft stilzitten. In het voorgestelde stelsel zouden werknemers van baan kunnen wisselen zonder de opgebouwde aanspraken op een beëindigingsvergoeding te verliezen. Daarmee wordt een belangrijk mobiliteitsbeperkend element weggenomen. Ook krijgen werknemers tijdens de arbeidsovereenkomst zelf veel meer regie over hun ontwikkelings- en ontplooiingsmogelijkheden en het combineren van betaalde arbeid met zorgtaken.

Omdat alle werknemers vanaf de eerste dag van de dienstbetrekking aanspraken opbouwen, is er minder reden om mensen korter dan 24 maanden in dienst te houden. Daarnaast voorkomt de maandelijks bijdrageverplichting dat werkgevers pas met de verplichting worden geconfronteerd op een moment dat de penibele financiële toestand betaling van een ontslagvergoeding eigenlijk niet meer toelaat. Voordeel is ten slotte dat de werknemer bij een eventueel faillissement toch een vergoeding krijgt en dat de jaren die het overgenomen personeel bij de failliete onderneming heeft gewerkt, geen belemmering meer vormen bij de indiensttreding bij de doorstartende onderneming.

Slotbeschouwing

Uit het voorgaande blijkt dat de WWZ een groot aantal verbeteringen heeft gebracht. De mogelijkheden om contracten voor bepaalde tijd te

Willem Bouwens *Een jaar WWZ: de tussenstand*

gebruiken voor structurele arbeid zijn beperkt; er is een einde gemaakt aan een praktijk waarin een gebrek in de ontslaggrond in feite door werkgevers kon worden afgekocht, en de merkwaardige verschillen in uitkomst, afhankelijk van de ontslagroute, zijn verdwenen.

Steeds meer sociale zekerheidstaken zijn op het bordje van de werkgevers gekomen

Ook de introductie van de transitievergoeding vind ik een verbetering ten opzichte van het oude recht, maar ik beschouw die vergoeding wel als het minst geslaagde onderdeel van de WWZ. Mijns inziens kunnen we deze beter vervangen door een individueel mobiliteitsbudget voor iedere werknemer.

Daarmee is echter niet het hele verhaal verteld. De krampachtigheid waarmee met name kleine werkgevers het aangaan van contracten voor onbepaalde tijd trachten te vermijden, maakt duidelijk dat de arbeidsovereenkomst te zwaar belast is. Een belangrijke oorzaak van het toegenomen ontwijkingsgedrag is gelegen in het feit dat de overheid de laatste decennia uit macro-economische overwegingen (beperking van de uitkeringslasten) steeds meer risico's bij werkgevers heeft neergelegd.²⁰ Zo blijkt uit onderzoek dat de

verplichting om bij arbeidsongeschiktheid wegens ziekte het loon twee jaar door te betalen bij maar liefst 45% van alle werkgevers leidt tot extra voorzichtigheid bij het omzetten van een tijdelijk in een vast contract.²¹

Daarbij komt dat de overheid het inschakelen van zzp'ers zeer aantrekkelijk maakt. Deze groep kan door fiscale en andere faciliteiten aanzienlijk goedkoper werken dan bedrijven met personeel met een arbeidsovereenkomst. Dit heeft een versturende werking op de arbeidsmarkt.²²

De toegankelijkheid van de bescherming die de arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd biedt, staat als gevolg van de geschetste ontwikkelingen zwaar onder druk. De grote uitdaging voor de komende jaren is daarom de aan de arbeidsovereenkomst verbonden lasten te reduceren. Ook minister Asscher lijkt zich dat te realiseren, getuige de kabinetsreactie op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar zzp'ers. De minister kondigt daarin een aantal maatregelen aan om het werkgeverschap aantrekkelijker te maken.²³

Ik wijs verder op de SER-adviesaanvraag van eind december 2015. De SER wordt daarin onder meer gevraagd te adviseren over een sluitend stelsel voor loondoorbetaling bij ziekte voor zowel werknemers als zzp'ers, en daarbij de mogelijkheid te betrekken om een algemene basisverzekering voor alle werkenden tot stand te brengen. De totstandkoming van een dergelijke verzekering zou naar mijn mening een welkome stap vormen voor de herwaardering van de arbeidsovereenkomst.

Noten

- 1 Mark Rutte & Diederik Samsom (2012), *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA*, p. 33.
- 2 Zie Richtlijn 1999/70/EG van de Raad van de EU.
- 3 OESO (2016), *Strictness of employment protection – temporary contracts*, te raadplegen via: stats.oecd.org.
- 4 Vgl. *Kamerstukken II*, 2013/14, 33 818, nr. 3, p. 10.
- 5 Vgl. Paul de Beer e.a. (14-3-2016), 'Doorgesloten flexibilisering schaadt bedrijfsleven', in: *De Volkskrant*.
- 6 AWWN (2016), *Verslag enquête werking Wwz*.
- 7 A.R. Houweling e.a. (2016), *VAAN-VvA Evaluatieonderzoek WWZ 2016*, p. 61.
- 8 AStri (2011), *Evaluatie maatregel verruiming ketenbepaling*.
- 9 Zie bijv. art. 3.6 van de cao voor het Primair Onderwijs 2016-2017.
- 10 *Kamerstukken II*, 2015/16, 34 408, nr. 8.
- 11 Tweede voortgangsbrief WWZ:

Willem Bouwens *Een jaar WWZ: de tussenstand*

- Kamerstukken II*, 2015/16, 34 251, nr. 18, p. 7.
- 12 Houweling e.a., *VAAAN-VvA Evaluatieonderzoek*, p. 25.
- 13 Zie ook de analyse van de door FNV behandelde ontslagdossiers in het vierde kwartaal van 2015, waaruit blijkt dat ten opzicht van het vierde kwartaal van 2014 de gang naar de kantonrechter is afgenomen van 14% naar 9% en via het UWV van 21% naar 6%: FNV (2016), *Wet werk en zekerheid werkt goed*.
- 14 Houweling e.a., *VAAAN-VvA Evaluatieonderzoek*, p. 11 en pp. 27-28. De overeengekomen vergoedingen liggen veelal tussen de transitievergoeding en de oude (neutrale) kantonrechtersformule in.
- 15 Zie ook Stichting van de Arbeid (18-4-2016), *Uitkomsten overleg over ervaren knelpunten met betrekking tot de uitvoering van de Wet werk en zekerheid*.
- 16 *Kamerstukken II*, 2015/16, 34 351, nr. 16.
- 17 *Kamerstukken II*, 2013/14, 33 818, nr. 3, p. 38.
- 18 Jule Hinrichs & Johan Leupen (15-3-2016), 'Met dit voorstel heffen we het verschil tussen vast en flex op', in: *Het Financieel Dagblad*, p. 2.
- 19 W.H.A.C.M. Bouwens (2008), *Ontslagvergoedingen op een dynamische arbeidsmarkt*, p. 45 e.v.
- 20 Vgl. S.S.M. Peters (2016), 'Arbeidsrechtelijke lastendruk en ondernemersbescherming', in: *Tijdschrift voor Recht en Arbeid* 2016/32.
- 21 G. Brummelkamp, L. de Ruijck & W. Roozendaal (2014), 'Prikkel en knelpunten. Hoe werkgevers de loondoorbetalingsverplichting bij ziekte beleven', p. 40.
- 22 Zie ook de conclusies van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) naar zelfstandigen zonder personeel, Den Haag 2015.
- 23 *Kamerstukken II*, 2015/16, 31 311, nr. 131.



RACE FOR PM
CAMERON
11/10
PADDYPOW

Virgin
3675
#boost

RACE FOR PM
FARAGE
50
PADDYPOW

Virgin
41358
#boost

BREXIT: TUSSEN HOOP, VERBAZING EN ONTLUISTERING

Met een gerust hart gingen we 23 juni naar bed, verbaasd keken we vrijdagochtend naar de uitslag en ronduit verontwaardigd constateerden we de dagen erna dat het Brexit-kamp geen idee had. Het toch al gebutste Europees project kreeg een nieuwe opdoffer, zoveel is zeker. Maar of die fataal is, moet nog blijken. Wat wel zeker lijkt, is dat het anders moet. Met het Verenigd Koninkrijk, met de EU en vooral met de onbegrensde globalisering. Want als de Brexit één zaak overtuigend heeft duidelijk gemaakt, is het dat een groeiend gedeelte van de bevolking zich niet meer thuis voelt in de huidige Unie van de onbegrensde interne markt, falende instituties en gebrekkige democratische zeggenschap. Drie redacteuren van S&D bogen zich over de vraag: hoe nu verder? Over hoop, verbazing en ontluistering.

Uit de puinhopen van de Brexit een sociaal Europa

Dat het vertrek van de Britten negatieve consequenties heeft voor de EU en het VK, is een behoorlijk understatement. De vraag is nu of deze dreun ook een wake-upcall voor links betekent. Een ander en sociaal Europa kan, maar dan moet het roer wel om.

NIK JAN DE BOER

Redacteur S&D

Voor het eerst in de geschiedenis verlaat een lidstaat de Europese Unie. De voorstanders van lidmaatschap, Cameron voorop, bleken niet in staat om de Britse bevolking te weerhouden van de lokroep van het Leave-kamp. Het Britse referendum is de meest recente uiting van een politieke transformatie die zich in heel Europa voltrekt. Ondanks de mondiale financiële crisis van 2008 en het wijdverspreide besef dat de huidige vorm van economische globalisering te veel verliezers kent, zijn het niet de linkse partijen maar juist de rechtspopulisten die in de meeste Europese landen terrein winnen. Brexit zal de positie van Marine Le Pen en Geert Wilders versterken, Polen en Hongarije zijn al afgegleden naar meer autoritaire regimes en zelfs in Duitsland heeft het Alternative für Deutschland politiek momentum.

Waar zijn de linkse ideeën die op deze ontwikkelingen een helder antwoord bieden en een positief toekomstperspectief schetsen? Politiek links weet zich nauwelijks staande te houden in het debat over de EU en heeft geen overtuigend verhaal over hoe de waarden van de sociaal-democratie in een veranderde

wereld gerealiseerd kunnen worden. Nu de toekomst serieus op het spel staat zijn we gedwongen om het Europese project beter te waarderen en te werken aan een socialere, rechtvaardigere en democratischere Unie.

Een campagne van valse beloftes

De officiële Leave Campaign steunt op drie centrale beloftes: minder geld naar Brussel, minder immigratie en meer zeggenschap over wetgeving.¹ Wat het VK na de Brexit waarschijnlijk krijgt, is evenveel kosten en immigratie, en minder zeggenschap. De drie campagneleuzen stuiten vooral op één groot probleem. De beloftes van minder geld naar Brussel, minder immigratie en meer zeggenschap zijn niet te verenigen met de toezegging dat het VK wel toegang houdt tot de Europese interne markt.²

Zo berust de £ 350 mln die volgens het Leave-kamp wekelijks aan de EU betaald moest worden, op een onjuiste voorstelling van zaken. Dankzij een door Thatcher bedongen korting draagt het VK £ 276 mln bij aan de EU. Ook is de £ 115 mln die de Britten wekelijks uit de

Nik Jan de Boer *Uit de puinhopen van de Brexit een sociaal Europa*

EU-begroting ontvangen voor boeren, regio's en wetenschap onvermeld gebleven.

Daar komt nog bij dat blijvende toegang tot de Europese interne markt allesbehalve gratis is: 'There is no such thing as a free lunch'. Hoewel Noorwegen en Zwitserland geen lid zijn van de Unie, hebben ze wel toegang tot de vrije interne markt. Alleen zijn de voorstanders van de Brexit wel vergeten te vermelden dat ze daarvoor een flinke prijs moeten betalen. Noorwegen, dat lid is van de Europese Economische Ruimte, draagt een bedrag bij dat vergelijkbaar is met dat van een EU-lidstaat, en Zwitserland, dat via een serie verdragen toegang heeft tot grote delen van de interne markt, betaalt maar liefst 55% van de Britse bijdrage per hoofd van de bevolking.³ Tel daar de economische schade bij op die het VK zal ondervinden als gevolg van de onzekerheid na de Brexit, en er blijft niets over van de vermeende kostenbesparing.⁴ Integendeel, de kans is groot dat het de Britten behoorlijk wat geld gaat kosten.

Ten tweede zou de Brexit zorgen voor minder immigratie. Prominente Brexiteers als Boris Johnson en Michael Gove stelden dat het recht van EU-burgers om in het VK te werken ten einde zou komen.⁵ De nieuwe premier Theresa May heeft de toon enigszins gematigd en spreekt over het terugbrengen van migratie tot 'sustainable levels'.⁶ Het lijkt echter buitengewoon onwaarschijnlijk dat de EU-lidstaten onbelemmerd verkeer van goederen, diensten en kapitaal gaan toestaan als hun eigen burgers niet in het VK mogen werken. In Noorwegen en Zwitserland kunnen EU-burgers ook gewoon aan de slag. Kortom: als het VK toegang wil houden tot de interne markt dan moet het zeer waarschijnlijk ook het vrij verkeer van werknemers accepteren.⁷

Ten derde beweren de Brexiteers dat de voorrang van het Europees recht op het nationaal recht bij een Brexit komt te vervallen en dat het VK dus weer zeggenschap over zijn eigen regels krijgt en aldus democratischer zal worden. Maar ook hier geldt dat het VK

de Europese regels over de interne markt zal moeten uitvoeren als het vrije toegang wil houden. Net als Noorwegen en Zwitserland hebben ze dan echter geen zeggenschap over de totstandkoming van die regels. Voor het VK is het vooral problematisch dat het invloed zal verliezen op de regulering van de financiële sector die 7% van het Britse bbp uitmaakt.⁸ Hoewel er legitieme zorgen zijn over het democratische gehalte van de EU, laat de Brexit zien dat uittreding niet noodzakelijk meer soevereiniteit of democratie oplevert.

Blijvende toegang tot de Europese interne markt is allesbehalve gratis

Het is pijnlijk dat het Remain-kamp ondanks deze valse beloftes toch verloor. In een interview werd Gove gevraagd om een economische expert te noemen die Brexit een goed idee vond. Hij antwoordde: 'I think the people in this country have had enough of experts' en 'you're on the side [...] of the elites, I am on the side of the people'.⁹ Gove's woorden volgen een inmiddels beproefd recept. Het wantrouwen richting een elite van experts en politici wordt gemobiliseerd om de positie van de tegenstander te ondermijnen. Britse politici hebben zelf aan dat wantrouwen bijgedragen, omdat ze de EU in de afgelopen veertig jaar de schuld van vrijwel alles hebben gegeven. De liefde voor het Europees project was bovendien nooit heel erg warm, maar hooguit instrumenteel.

In een campagne van drie maanden bleek het onmogelijk om het vertrouwen te herstellen. Het Remain-kamp miste een principiële argument voor Europa en voerde een campagne op basis van angstbeelden.¹⁰ Daarnaast heeft de financiële crisis de autoriteit van

Nik Jan de Boer *Uit de puinhopen van de Brexit een sociaal Europa*

veel economische experts ondergraven, is het verhaal van Europa als economische welvaartsmachine sinds de eurocrisis minder geloofwaardig geworden, en lijkt de belofte dat Europese integratie iedereen ten goede komt, simpelweg niet te kloppen.¹¹

Globaliseringsverliezers

Een veelgehoorde verklaring voor de Brexit is dat de verliezers van globalisering zich grotendeels tegen de Europese Unie keerden. Het is een analyse die links zich moet aantrekken.¹² Het klassieke idee is dat economische globalisering de welvaart van iedereen vergroot. De praktijk is echter dat zij winnaars en verliezers kent. Ze vergroot klassenverschillen tussen hen die de vaardigheden en opleiding hebben om van globalisering te profiteren en zij die dat niet hebben: tussen kansrijken en kansarmen. Voor de eerste groep biedt globalisering kans op een betere baan en een hoger inkomen, voor de tweede is het vooral een bedreiging van baanzekerheid en inkomen.¹³

De EU is zowel onderdeel van het probleem als van de mogelijke oplossing. Problematisch is het dat de Unie in belangrijke mate een marktproject is gericht op vrijhandel en deregulering. De meest prangende uiting hiervan vormt het vrij verkeer van kapitaal. Dat stelt bedrijven in staat om zich te vestigen in de fiscaal meest aantrekkelijk lidstaat en zo min mogelijk belasting af te dragen. Het gevolg is belastingconcurrentie tussen de lidstaten. Multinationals en rijken kunnen zo belasting ontwijken, terwijl gewone burgers de lasten van grote bezuinigingen dragen.¹⁴ Bovendien is het voor individuele lidstaten moeilijker om financiële markten te reguleren die als gevolg van dit kapitaalverkeer diepgaand met elkaar zijn verweven.

De eurozone staat daarnaast voor een gigantische uitdaging, omdat het opgeven van de eigen munt een belangrijke beperking betekent van de mogelijkheid om nog een eigen econo-

misch beleid te voeren. Het antwoord van de EU op de eurocrisis is hoofdzakelijk een model van strenger toezicht op nationale begrotingen. Lidstaten dienen zich te houden aan het stabiliteitspact, waarop wordt toegezien door de Europese Commissie zonder dat deze zelf een sterke democratische legitimatie heeft.

Het belangrijkste slachtoffer daarvan is de democratie. Er vindt nauwelijks nog politieke strijd plaats over het economisch beleid en de macht van de uitvoerende macht en technocratische instituties is sterk gegroeid ten koste van

Gezamenlijk kunnen de EU-lidstaten weer greep krijgen op de globalisering

de representatieve organen zoals het Europees Parlement en nationale parlementen. De wens om nationale soevereiniteit te behouden lijkt hier juist het probleem en niet de oplossing.¹⁵

Toch biedt de EU ook de mogelijke oplossing, omdat de lidstaten samen weer greep kunnen krijgen op de geglobaliseerde markten. Dan moet politiek links wel een beter verhaal formuleren over hoe dat moet en hoe je Europa rechtvaardiger maakt. Momenteel heeft iemand die niet profiteert van de globalisering weinig reden om PvdA te stemmen. Hooguit blijft de status quo behouden. Maar veel beter zal het niet worden, aangezien de partij aan de wieg stond van de meeste ingrijpende economische hervormingen en Europese besluiten van de afgelopen decennia. De belofte dat de Europese integratie ook hun ten goede zou komen, is niet waargemaakt, terwijl men wel de pijn van de 'noodzakelijke ingrepen' na de crisis voelt. Het simpele 'nee' van iemand als Wilders is voor deze gedesillusioneerde en in de steek gelaten mensen vooralsnog veel aantrekkelijker.

Nik Jan de Boer *Uit de puinhopen van de Brexit een sociaal Europa*

Een ander Europa?

Een betere visie op de EU laat zich ook niet makkelijk formuleren. Na de Brexit roept vrijwel iedereen dat het tijd is voor een ander Europa, maar er is geen overeenstemming over de manier waarop het anders zou moeten.¹⁶ Na de Tweede Wereldoorlog bracht de Europese samenwerking vrede en veiligheid, daarna welvaart, maar de laatste jaren lijkt Europa vooral een bezorger van crises: eerst de euro-, daarna een vluchtelingen- en nu een veiligheids crisis. Die crises overschaduwden het hele debat en maken het zeer lastig om de EU te verdedigen. De Unie functioneert slecht en het enige argument lijkt dat het alternatief nog slechter is.

De eerste stap naar een ander Europa is de erkenning dat de EU niet één bepaald, vaststaand doel dient, maar dat er verschillende strijdende politieke visies zijn. De EU zal deze politieke conflicten beter moeten internaliseren in de Europese instituties. Dat betekent een democratischere EU waarin verschillende politieke partijen tegenovergestelde voorstellen kunnen formuleren over doel en richting van het Europese project. Het Europees Parlement speelt hierin een cruciale rol en moet zich ontwikkelen tot het voornaamste politieke strijdtoneel.¹⁷

Dit vergt ook dat de belangrijkste beleidsvoorkeuren niet langer in de EU-verdragen, maar in secundaire wetgeving worden neergelegd. De verdragen zijn slechts bij unanieme

instemming van de lidstaten te wijzigen, maar hun bepalingen en de interpretaties van het Hof van Justitie hebben voorrang op het nationale recht. Het gevolg is dat er grote macht ligt bij het Hof in de interpretatie van de verdragen. Door de omvang van de verdragen terug te brengen en bijvoorbeeld de rechten van economisch vrij verkeer en mededingingsbepalingen in secundaire wetgeving neer te leggen, ontstaat er meer ruimte voor politieke correctie op de macht van het Hof en is meer politieke strijd mogelijk.¹⁸

Ten tweede zullen linkse partijen de verliezers van globalisering een beter verhaal moeten bieden. De sociaal-democratie is er om mensen de voorwaarden te bieden het beste van hun leven te maken: goed werk, zekerheid, hulp bij tegenslag, goed onderwijs en goede zorg zodat ieder mens kan leven in werkelijke vrijheid. In de wereld van vandaag zijn de voorwaarden voor het bereiken van dat ideaal sterk veranderd.

De politiek is de laatste jaren nauwelijks in staat gebleken om de onderliggende problemen van de economische crisis aan te pakken, terwijl we enorm hebben bezuinigd op de verzorgingsstaat. Essentiële elementen van een nieuwe linkse agenda zijn het tegengaan van groeiende ongelijkheid, het bestrijden van belastingontwijking, een ambitieus klimaatbeleid en een betere regulering van financiële markten. Om die doelen te bereiken is Europa hard nodig.

Noten

- 1 Zie www.voteleavetakecontrol.org/why_vote_leave.
- 2 Zie www.theguardian.com/politics/2016/jun/27/eu-referendum-reality-check-leave-campaign-promises en www.newstatesman.com/politics/uk/2016/06/how-brexit-campaign-lied-us-and-got-away-it.
- 3 Zie het rapport van Jean-Claude

de Piris waarin hij de verschillende alternatieven voor EU-lidmaatschap voor het VK uiteenzet: Jean-Claude Piris (2016), *If the UK votes to leave, The seven alternatives to EU membership*, Centre for European Reform, www.cer.org.uk.

- 4 Zie www.theguardian.com/business/2016/jul/08/brexit-fallout-the-economic-impact-in-six-key-charts.

- 5 Zie www.theguardian.com/politics/2016/jun/27/eu-referendum-reality-check-leave-campaign-promises.
- 6 Zie www.theguardian.com/politics/2016/jul/20/theresa-may-drops-migration-target-deadline-after-mocking-corbyn-in-pmq.
- 7 Zoals de Franse president Hollande onlangs onderstreepte: www.theguardian.com.

Nik Jan de Boer *Uit de puinhopen van de Brexit een sociaal Europa*

- com/politics/2016/jul/21/may-gets-hollande-ultimatum-free-trade-depends-on-free-movement, en ook Merkel benadrukte: www.reuters.com/article/us-britain-eu-germany-idUSKCN0ZEoSC.
- 8 Zie Niamh Moloney (2016), 'Financial Services, the EU, and Brexit: An Uncertain Future for the City?', in: *German Law Journal*, Brexit Supplement, pp. 75-82.
- 9 Zie www.youtube.com/watch?v=GGgiGtJk7MA.
- 10 Zie ook het interview met Jürgen Habermas: 'Core Europe To The Rescue: A Conversation With Jürgen Habermas About Brexit And The EU Crisis', op: www.socialeurope.eu.
- 11 Economische experts zijn inmiddels ook erg kritisch op hun eigen discipline. Zie bijvoorbeeld Stephen S. Roach, voormalig chief economist van investeringsbank Morgan Stanley en fellow aan Yale University: www.project-syndicate.org/commentary/find-solutions-for-free-trade-backlash-by-stephen-s-roach-2016-07, en Dani Rodrik: www.project-syndicate.org/commentary/anti-globalization-backlash-from-right-by-dani-rodrik-2016-07.
- 12 Dat is overigens zeker niet de enige verklaring. Over de verschillende verklaringen, zie Marcel ten Hooven (6-7-2016), 'Bang voor terugval en verlies', in: *De Groene Amsterdammer*.
- 13 Zie Dani Rodrik: www.project-syndicate.org/commentary/anti-globalization-backlash-from-right-by-dani-rodrik-2016-07, en in uitgebreidere zin: Dani Rodrik (2011), *The Globalization Paradox*, New York & Londen: W.W. Norton & Company.
- 14 Over de gevolgen van belastingconcurrentie, zie Philipp Genschel & Peter Schwarz (2013), 'Tax Competition and Fiscal Democracy', in: Armin Schäfer & Wolfgang Streeck (red.), *Politics in the Age of Austerity*, Cambridge & Malden: Polity, pp. 59-83; over de Nederlandse situatie recent in S&D: Flip de Kam, 'Belastingparadijs Nederland: de weg naar het einde', *S&D* 2016/3, pp. 5-12.
- 15 Zie bijvoorbeeld de analyses (met verschillende conclusies) van Jukka Snell, 'The Trilemma of European Economic and Monetary Integration, and Its Consequences', *European Law Journal*, 2016/2, pp. 157-179 en Ben Crum, 'Saving the Euro at the Cost of Democracy?', *Journal of Common Market Studies*, 2013/4, pp. 614-630.
- 16 Zie ook de kritiek van Christoph Möllers (1-7-2016), 'They Do What They Want, But Do They Also Know What They Want?', *German Law Journal*, (Brexit Supplement), pp. 71-74.
- 17 Zie in die richting bijvoorbeeld ook Mark Dawson & Floris de Witte, 'From Balance to Conflict: A New Constitution for the EU', *European Law Journal* 2016, nr. 2, pp. 204-224.
- 18 Zie ook Dieter Grimm, 'The Democratic Costs of Constitutionalisation: The European Case', *European Law Journal*, 2015/4, pp. 460-473 & Fritz Scharpf (2015), 'After the Crash: A Perspective on Multi-level European Democracy', *European Law Journal*, nr. 3, pp. 384-405.

De noodzaak van een Europa van waarden

De Brexit heeft aangetoond dat Europa socialer moet. Als dat niet op Europees niveau verwezenlijkt kan worden, is het aan nationale overheden om in te grijpen.

MARIJKE LINTHORST

Redacteur S&D

In 1978 studeerde ik af op een scriptie met de titel: *Fiscale en budgettaire aspecten van de Europese integratie*. Ik onderzocht onder andere de verschillende belastingstelsels in de Europese Gemeenschap (toen nog bestaande uit zes landen). Die liepen nogal uiteen. Zo kwam in Italië 70% van de belastingopbrengst uit indirecte belastingen. In andere landen lag deze verhouding omgekeerd. Mijn conclusie was dat als een gemeenschappelijke markt het uiteindelijke doel was, er niet te ontkomen viel aan harmonisatie van de belastingen. Een gezamenlijke markt veronderstelt immers vergelijkbare concurrentievoorwaarden.

Er moeten, ook in die tijd, mensen zijn geweest op politiek, bestuurlijk en beleidsniveau die zich deze consequentie realiseerden. Toch is er geen enkele poging gedaan om te komen tot wat we nu zouden noemen: een gelijk speelveld. Integendeel. Er is niet gekoerst op het creëren van een gemeenschappelijke markt, maar op het vormen van een zo groot mogelijke markt. Daarbij werden vooral de belangen van de werkgevers behartigd. Waarschijnlijk vanuit de gedachte dat het bedrijfsleven werkgelegenheid en productie creëert,

die uiteindelijk aan de samenleving als geheel ten goede komen.

De werkelijkheid is anders. We hebben de EU laten gebruiken als vehikel om het water (lonen, arbeidsvoorwaarden) naar het laagste punt te laten stromen. En de lidstaten zelf concurreren vrolijk met gunstige fiscale constructies om bedrijven naar hun land als vestigingsplaats te halen. Een Europa van waarden? Een Europa van (kortetermijn)gewin is een betere benaming.

Na het Brexit-referendum klinkt op verschillende plaatsen de roep dat Europa 'socialer' moet, dat er een 'andere EU' moet komen, waarin werkgelegenheid een belangrijke plaats inneemt. De eerste vraag die hierbij opkomt is: hoe geloofwaardig is deze oproep als hij gedaan wordt door mensen die al jaren, soms decennia, aan het Brusselse roer staan en tot op heden weinig noemenswaardigs hebben gedaan om aan dat sociale Europa vorm te geven? Wat dit betreft lijken de Brusselse politici de betekenis van het Britse referendum nog niet te doorgronden. Het nee van 52% van de kiezers was niets minder dan het uitdelen van een brevet van onvermogen aan de EU-leiders.

Marijke Linthorst *De noodzaak van een Europa van waarden*

De tweede, meer wezenlijke vraag is: hoe realistisch is een sociaal Europa?

De Europese werkelijkheid

In 1978, en zelfs in 1993 toen de EU werd opgericht, was het goed mogelijk geweest om een gemeenschappelijke markt met vergelijkbare arbeidsvoorwaarden en sociale bescherming te realiseren. De EU bestond in 1993 uit twaalf lidstaten. Daar zaten weliswaar een paar zwakke broeders bij (Griekenland, Spanje, Portugal en Ierland), maar de basis van de andere acht was stevig genoeg om deze vier landen geleidelijk op hetzelfde niveau te brengen.

Nu hebben we te maken met 27 landen met een totaal verschillende sociale infrastructuur. Dat is goed te zien aan de hoogte van het wettelijk minimumloon (WML) in de verschillende landen. Luxemburg staat aan de top met € 1923 per maand. In Ierland, Nederland, België, Frankrijk en Duitsland schommelt het WML rond de € 1500. Vergelijk deze bedragen met de minimumlonen in Polen en Estland (circa € 450), Kroatië en Slowakije (circa € 400), Roemenië (circa € 240) en Bulgarije (€ 215). En het einde is nog niet in zicht. In kandidaat-EU-land Albanië bedraagt het minimumloon € 150.

Voor een gelijk speelveld binnen een EU met open grenzen zijn er drie opties denkbaar: het middelen van minimumlonen, het in forse stappen optrekken van de lage minimumlonen naar het niveau van de groep waar Nederland zich in bevindt, en het geleidelijk verhogen van de lage minimumlonen. Het eerste is sociaal onaanvaardbaar (en politieke zelfmoord voor de politici van de rijke westerse landen); het tweede brengt de economische groei van met name de Oost-Europese lidstaten in gevaar; in het laatste geval zal de huidige situatie nog jaren, zo niet decennia, voortduren en worden de arbeidsvoorwaarden van werknemers en zzp'ers in de rijkere West-Europese landen uitgehold door de concurrentie van hun collega's uit de Oost-Europese lidstaten.

Er worden op EU-niveau wel pogingen gedaan om in ieder geval binnen de afzonderlijke landen oneerlijke concurrentie ('social dumping') tegen te gaan. Eurocommissaris Marianne Thyssen heeft een wetsvoorstel ingediend waarbij iedereen in een land hetzelfde verdient voor hetzelfde werk en ook dezelfde sociale premies afdraagt, ongeacht waar zijn formele werkgever gevestigd is. Tekenend voor de situatie is dat elf landen, waaronder Polen, de verantwoordelijke eurocommissaris voor dit wetsvoorstel een 'gele kaart' hebben gegeven. Vanuit het belang van deze landen is dat begrijpelijk. Zij verliezen inkomsten aan premies en belastingen, en waarschijnlijk nog belangrijker: als Oost-Europese werknemers niet langer goedkoper zijn, worden ze ook minder aantrekkelijk voor werkgevers. Inmiddels is duidelijk dat Thyssen de gele kaart naast zich neerlegt.

Wat dit in de praktijk betekent, moet nog worden afgewacht. Het wetgevingsproces moet nog beginnen. Maar zelfs als het wetsvoorstel voortvarend wordt aangenomen en ingevoerd, zijn de mazen groot. Gedetailleerde werknemers mogen twee jaar lang de sociale premies afdragen in het thuisland. Je hoeft niet heel veel fantasie te hebben om te bedenken hoe dit soort uitzonderingen creatief benut kunnen worden. De wet van minister Asscher om de positie van tijdelijke werknemers te versterken kan wat dit betreft als voorbeeld dienen. Volgens de wet zijn werkgevers verplicht om werknemers na twee tijdelijke contracten een vast dienstverband aan te bieden. Ik zie om mij heen voorbeelden te over van mensen die na twee tijdelijke contracten gewoon geen contract meer krijgen aangeboden.

De nationale werkelijkheid

In één opzicht hebben de critici van de Brexit gelijk: veel zaken waar burgers over klagen zijn niet de schuld van 'Brussel', maar van nationale politici. Een belangrijke oorzaak ligt in

Marijke Linthorst *De noodzaak van een Europa van waarden*

het feit dat politici en commentatoren ervan overtuigd lijken dat vrijhandel alleen maar welvaart oplevert. In *Nieuwsuur* van 4 juli jl. meldde premier Rutte dat de EU ons twee miljoen banen oplevert. Tegelijkertijd ziet Rutte niets in een minimumloon voor de hele EU. Ik ben het met hem eens dat dit (in ieder geval voorlopig) niet realistisch is. Maar het zou de premier sieren als hij aan zou geven hoe hij denkt te bevorderen dat óók Nederlandse werknemers in aanmerking komen voor die twee miljoen banen. Als niet alle werkgevers

Veel zaken waar burgers over klagen zijn niet de schuld van 'Brussel', maar van nationale politici

aan dezelfde arbeidsvoorwaarden gehouden zijn wordt in ieder geval een deel van de Nederlandse werknemers weggeconcurrereerd. Dat gebeurde bijvoorbeeld bij de bouw van twee elektriciteitscentrales in Eemshaven. Bij de bouw zijn '23.000 buitenlandse arbeidskrachten werkzaam geweest, waarvan de meeste uit andere EU-lidstaten. Dit terwijl het noorden van Nederland in verband met de hoge werkloosheid was aangewezen als bouwlocatie. In de praktijk zijn echter nauwelijks werklozen bij de bouw ingezet.¹

Werkgevers en werknemers hebben tot op zekere hoogte verschillende belangen. Die werden tot voor kort gemitigeerd door de wederzijdse erkenning van een gezamenlijk belang: goede arbeidsverhoudingen. De overheid speelde daar nadrukkelijk een rol in. De laatste jaren is het belang van goede arbeidsverhoudingen op de achtergrond geraakt. Werkgevers zijn op grote schaal op zoek gegaan naar goedkopere werknemers. Daarmee maken ze het voor de fatsoenlijke werkgevers,

met name in de bouw en het transport, steeds moeilijker om wel aan goede arbeidsvoorwaarden vast te houden.

In deze strijd is de 'overheid als marktmeester' ver te zoeken. Het is soms tenenkrommend hoe politici als knipmessen buigen om bedrijven naar hun land te halen. Nu er een kans is dat de financiële instellingen uit Londen vertrekken, staan Parijs, Amsterdam en Frankfurt in de rij als nieuwe vestigingsplaats in de EU. De in Nederland geldende beperking van bonussen voor bankiers zou voor Amsterdam nadelig kunnen uitpakken. Maar premier Rutte meldde alvast dat het met de maximering van bonussen in de praktijk niet zo'n vaart zou lopen.

Waar zijn onze zelfbewuste politici gebleven? Politici die tegen werknemers én werkgevers durven te zeggen: 'Fijn als u zich hier wilt vestigen, maar we hebben hier wel een aantal regels. Als u gebruik wilt maken van onze infrastructuur, ons rechtssysteem, onze goed opgeleide werknemers en onze gezondheidszorg, dan moet u daar, net als iedereen, een eerlijke bijdrage aan leveren. Wij laten onze samenleving niet kapot maken door oneerlijke concurrentie.'

Werkgevers die voor een dubbeltje op de eerste rang willen zitten doen mij denken aan het reclamespotje van de autocoueurs Tim en Tom. Ze ruïneren een golfterrein of komen als idioten een hotelkamer binnen gescheurd, waarbij ze onderweg van alles omgooien en dan roepen: 'Van wie is auto X daar beneden? Wist je dat je daar zoveel euro per jaar op kan besparen?' En weg scheuren ze weer, de omstanders achterlatend in de ravage. Nietsontziend om een paar euro uit te sparen.

De verkiezingen van maart 2017

De mogelijkheid van een Nexit kan een rol gaan spelen bij de komende verkiezingen. Het is een voorbeeld van het of-of-denken dat de laatste jaren dominant is geworden. Of je bent voor de EU en dus voor volledige vrijhandel.

Marijke Linthorst *De noodzaak van een Europa van waarden*

Of je wilt fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden en dan ben je dus tegen het vrije verkeer van personen, een van de grondslagen van de EU. Het is een wijdverbreide simplificatie van de werkelijkheid. Zo stelt Tom-Jan Meeus in de *NRC* van 25 juni jl.: 'Sociaal-democraten kunnen dus twee dingen doen: redelijke oplossingen blijven zoeken; of, gezien alle onvrede over de EU en andere vrijhandelsregimes, de weg terug naar het verleden nemen: het belang van de werknemers weer expliciet tegenover het werkgeversbelang plaatsen. Polariseren om de eigen positie te markeren. Na decennia waarin deze partijen hun electorale kansen ten dele opofferden aan de wereldeconomie, kun je na het drama van deze week wel voorzien wat hun les wordt: de wereldeconomie opofferen aan hun electorale kansen.' Waar die redelijke oplossingen uit bestaan werkt Meeus niet uit. En wat bedoelt hij met: de wereldeconomie opofferen aan electorale kansen? Is hij ervan overtuigd dat opkomen voor een fatsoenlijke behandeling van werknemers tot schade aan de wereldeconomie leidt? En zo ja, wat betekent dit dan?

De verkiezingen zouden moeten gaan over de vraag wat voor samenleving wij willen en wat er op Europees en nationaal niveau voor nodig is om die te realiseren. Voor de PvdA is al veel werk verzet. In het project 'Van waarde' van de Wiardi Beckman Stichting worden vier waarden genoemd die Nederlandse burgers belangrijk vinden: bestaanszekerheid, fatsoenlijk werk, verheffing en binding.

Het beschermen van deze waarden is niet nieuw voor de sociaal-democratie. Alleen vraagt het huidige tijdsgewricht om nieuwe instrumenten om die bescherming te realise-

ren. De eerlijkheid gebiedt te erkennen dat de huidige EU-regels de positie van werknemers in Nederland, maar ook in landen als België en Duitsland, verzwakt hebben. Het wordt tijd om de balans weer meer in evenwicht te krijgen. Als de EU Nederlandse werknemers niet beschermt, moet de nationale overheid dat doen. Dat staat op geen enkele manier op gespannen voet met het vrije verkeer van personen en diensten. Iedere EU-onderdaan mag in Nederland komen werken onder de Nederlandse voorwaarden; hetzelfde geldt voor elke ondernemer. Het is een noodzakelijke stap om een verdere race naar de bodem te voorkomen.

Inmiddels heeft premier Valls van Frankrijk aangekondigd dat hij de detacheringsrichtlijn (de huidige, maar ook de nieuwe van eurocommissaris Thyssen) eventueel niet zal uitvoeren, als deze niet wordt aangepast.² PvdA-Kamerlid John Kerstens liet op de radio weten hier ook wel iets in te zien. Nu de partijtjop nog.

Het zou mooi zijn als het speerpunt van het verkiezingsprogramma zou bestaan uit de terugkeer van de overheid als marktmeester. Nog mooier zou het zijn als de PvdA van tevoren onderzoekt welke partijen dat ook willen, en als die partijen zouden afspreken na de verkiezingen samen te werken. En het allermooist zou het zijn als dat tot uitdrukking komt in een schaduwkabinet, zoals Joop den Uyl dat in 1972 presenteerde. Dan hoeven kiezers niet op een partij te stemmen waarbij het altijd maar de vraag is met welke partijen die gaat samenwerken. Maar kunnen zij kiezen voor een concreet programma, waarvan zij weten dat het ook wordt uitgevoerd als die partijen de meerderheid halen.

Noten

1 Minister Asscher in een brief aan de voorzitter van de Eerste Kamer (13-6-2016).

2 Valls staat inmiddels ook kritisch tegenover de nieuwe richtlijn van eurocommissaris Thyssen: hij vindt dat gedetacheerde werknemers ook hun

sociale-zekerheidsbijdragen moeten betalen in het land waarin zij werken.

Stemmen en regeren in de westerse storm

De Brexit-stem is onderdeel geworden van een in kracht toenemende storm gericht op het westerse politieke en maatschappelijke centrum. Na de stommititeiten en de kater van het referendum krabbelt de Britse regering onder leiding van Theresa May verrassend snel weer op. Door het opeisen van de volle verantwoordelijkheid bestrijdt May de splijtende krachten van populisme en regeringsonmacht. Daar kan men elders in Europa wat van leren.

TOM EIJSBOUTS

Redacteur S&D, hoogleraar Europees recht, UvA

Het Britse referendum was geen toonbeeld van democratische politiek, bij de politici noch bij de campagnevoerders en stemmers. Aan de kant van de politici nam David Cameron, uit louter partijpolitiek motief, de onverantwoorde gok om het referendum uit te roepen, terwijl hij weigerde om een scenario voor de eventuele uitstap te maken. Toen het slecht uitpakte liet hij het opruimen van de rommel over aan zijn tegenstanders, die vervolgens elkaar en zichzelf uitschakelden.

Aan de kant van het referendum waren de campagnes en waarschijnlijk ook de stemmen in belangrijke mate gebaseerd op angst, afkeer en bedrog. De Remain-campagne kon niet duidelijk maken waarom men in de EU wilde blijven, behalve uit angst voor de gevolgen van het alternatief. De exit-campagne appelleerde aan de emotionele afkeer van globalisering, het establishment, immigranten en de Europese

Unie, en was gebaseerd op leugens en mythes. De Leave-stem ten slotte resonanceerde feilloos met Camerons gok: miljoenen kiezers kozen liever voor een riskante en onbekende toekomst dan voor een bekende toekomst zonder veel perspectief. Liever het establishment een stevige hak zetten, ook al kan je dat zelf aardig bezuren, dan die kans laten lopen. Deze keuze is de motor achter elke populistische beweging.

Nu kun je ook bij verkiezingen wel zulke elementen van angst, afkeer, gokken en elkaar een hak zetten aanwijzen, maar die worden dan in toom gehouden doordat je bij een verkiezing altijd vóór iets en iemand moet kiezen. De uitdrukkelijke tegenstem is doorgaans uitgesloten.¹ Bij een referendum kun je uit volle borst tegenstemmen. Dan ligt oververtegenwoordiging van wrok en emotie meer voor de hand. Maar op zulke negatieve input kun je geen politiek baseren en geen centrum in stand houden.

Tom Eijsbouts *Stemmen en regeren in de westerse storm*

De uitslag sloeg inderdaad in als een bom, met allereerst gevolgen voor het Europese establishment in Groot-Brittannië en elders. Ook al is de uitspraak niet bindend, deze heeft wel zeer grote normatieve of dwingende kracht.² Deze zomer werd getekend door een serie van aanslagen in Europa, door een staatsgreep in Turkije en president Erdogans grootscheepse zuiveringen. Donald Trump werd de Republikeinse presidentskandidaat voor de Amerikaanse verkiezingen. Het vluchtelingenprobleem bleef de geesten in Europa scheiden. En er was de dreiging van ineenstorting van het Italiaanse bankstelsel en het komende Italiaanse referendum. Al deze ontwikkelingen samen krijgen de gedaante van een in kracht toenemende storm gericht op het westerse politieke en maatschappelijke centrum.³

In dat licht moet ook het antwoord van Westminster op deze stem worden gelezen. Het zal nog jaren duren voordat dit antwoord in zijn geheel geformeerd is. Voor de stemming zei Robert Harris, romanschrijver en kenner van de politiek: 'Als het Remain-kamp wint, zullen zelfs veel Leave-stemmers stiekem opgelucht zijn en zal er een collectieve zucht van verlichting klinken. (...) Als we stemmen om de Unie te verlaten wordt het een zeer lang en lastig proces. En de Conservatieve Partij zou heel goed kunnen imploderen.'⁴

Deze redelijke voorspelling geeft achteraf een goed idee van de reële dreiging. Stel je voor dat de Tories inderdaad waren ingestort en dat de bal was komen te liggen bij de diep verdeelde Labour-partij! Dat het direct anders zou lopen dan je mogelijkwerwijs kon voorspellen, dat de Tories in enkele dagen compleet herrezen, bewijst nog eens hoe groot het wendings- en herstelvermogen is van de politiek, als het erop aankomt.

Coup de théâtre

In de ochtend van 24 juni maakte David Cameron vanaf 10 Downing Street bekend dat hij de uitvoering van het referendumbesluit aan zijn

opvolgers zou overlaten. De volgende dag al beschreef een zekere Teebs, blogger voor *The Guardian*, vlijmscherp welke 'coup de théâtre', welke totale omkering van het spel daarmee plaatsvond: 'Gisterenochtend om 9.15 uur vernietigde Cameron in één slag het resultaat van het referendum en vernietigde daarmee de politieke carrières van Johnson en de andere Brexiteers, die hem zoveel leed hadden gekost, afgezien nog van zijn eigen politieke carrière. (...) Het wachten is alleen nog op iemand die het lef heeft om te zeggen dat Brexit niet te verwezenlijken is zonder een ondraaglijke hoeveelheid leed en afbraak.'⁵

Hoe slaagt iemand erin om de draai, de *spin* van de werkelijkheid zo goed en zo snel te vatten, en er een eigen draai aan toe te voegen als Teebs deed? Inderdaad, Johnson zou zich een goede week later terugtrekken als kandidaat-opvolger, en mede-Brexiteers Michael Gove en Andrea Leadsom verdwenen van het toneel. Zelfs UKIP-leider Farage stapte op. Door de verantwoordelijkheid voor het vervolg geheel bij zijn tegenstanders te leggen, had Cameron hun bluff doorzien en doorgeprikt.

Of dat een kwestie van kiene berekening vooraf was, zoals Teebs impliceerde, kan men in het midden laten. Het is ook politieke intuïtie om de zwartepiet, en de verantwoordelijkheid, bij de tegenstander te leggen. Dat was zeker niet wat Cameron had gezegd te zullen doen; eerder het tegenovergestelde. Bij een overwinning van het Brexit-kamp zou hij direct de procedure starten.

Maar waar slaagt men erin zo in te spelen op diezelfde *spin* van de werkelijkheid, als in de politiek zelf? Veel sneller dan gedacht, zelfs door de *Guardian*-blogger, herpakten de Britse Conservatieven zich met de benoeming van Theresa May tot politiek leider van de Tories en tot premier.

Voordat zij op het toneel verscheen werd het gedoe onder de Tories nog als een mengsel van klucht en drama afgedaan. Met May aan het roer was er onmiddellijk rust in de gelederen en kon worden begonnen aan

Tom Eijsbouts *Stemmen en regeren in de westerse storm*

het herstel van het gezag. Haar eerste zetten waren briljant. Eerst maakte ze Johnson onschadelijk door hem wel in het kabinet op te nemen, maar zonder enige zeggenschap over de uittreding. Zijn politieke vuurpost op de flank, de column in *The Telegraph*, moest hij opgeven, inclusief het honorarium daarvoor van £ 250.000 per jaar.⁶

Minister David Davis, die de uittreding moet regelen (en zegt dat graag te doen), heeft op zijn beurt geen zeggenschap over de handelsakkoorden die de EU-relaties moeten vervangen; dat heeft collega Liam Fox. Maar deze heeft weer niets te vertellen over het meest gevoelige punt, migratiebeleid. Dat komt bij een overtuigd Remainer, Amber Rudd, op Binnenlandse Zaken. Deze heeft direct openlijk afstand genomen van de 'reductie met tienduizenden' van de immigratie, een doelstelling uit het Tory-manifest. Bovendien heeft May elk van deze departementen ondergebracht in aparte onderraden van het kabinet die zij zelf voorziet.

Dit staaltje machtsverdeling zorgt ervoor dat niemand zijn eigen plan kan gaan trekken, het verzekert de eenheid van beleid onder de eerste minister en smooit dissidentie. En om te verzekeren dat de uitslag goed kan betijen heeft Theresa May inmiddels met de Schotse premier Nicola Sturgeon afgesproken om artikel 50 (uittreding uit de EU) pas te activeren wanneer er daarover een akkoord is tussen hen. Die afspraak is natuurlijk direct uitgebreid tot Wales en Noord-Ierland. Vervolgens heeft de regeringsadvocaat in de rechtszaak gesteld dat de uittredingsprocedure niet vóór volgend jaar wordt gestart.⁷

De inhoud: 'Make Brexit work for Britain'

Zo wordt de door Cameron verkwanselde politieke verantwoordelijkheid voor de gang van zaken eerst weer opgeëist en dan direct ingezet. En de inhoud? Op gezag van deze eerste 'moves' kunnen we verwachten dat May eruit zal slepen wat er te halen valt. Het zal

haar gaan om de beveiliging en versterking van de eenheid van haar Verenigd Koninkrijk, van zijn rol in de wereld en in Europa. En om de hervorming van het onderwijs en de sociale verhoudingen, als je haar moet geloven. In haar eerste kabinetsbijeenkomst maakte May duidelijk dat het haar ging om 'Britain' en 'om de kansen die uittreding biedt': 'It will be the responsibility of everyone sitting around the Cabinet table to make Brexit work for Britain ... And it will also be their duty to deliver success on behalf of everyone in the

May focust zich op de kansen die uittreding biedt, zoals de hervorming van onderwijs en sociale verhoudingen

UK, not just the privileged few. That is why social justice will be at the heart of my government. (...) We will not allow the country to be defined by Brexit; but instead build the education, skills and social mobility to allow everyone to prosper from the opportunities of leaving the EU.⁸

Je moet het maar verzinnen: laat iedereen profiteren van de kansen van ons vertrek uit de EU. Het belangrijkste dat May zal nastreven is uitdrukkelijke ondersteuning van al haar maatregelen door parlement en publiek. Want haar claim van verantwoordelijkheid moet uiteindelijk worden geaccepteerd door de vertegenwoordigende instanties en door het volk, via wetten en verkiezingen.

Moeten we het nu nog hebben over wat er in detail gaat gebeuren? Of Brexit doorgaat in harde of zachte vorm, met een 'bang' of met een 'whimper', of helemaal niet? Daarover is weinig verstandigs te zeggen. Het hangt allemaal af van de ontwikkeling van de gebeurtenissen en van de onderhandelingen. Boven-

Tom Eijsbouts *Stemmen en regeren in de westerse storm*

dien is het veel belangrijker en interessanter om te zien of en hoe het politieke centrum in het VK zich herstelt van deze populistische dreun. Daarmee kan het ertoe bijdragen dat het Europese centrum elders niet blijft afkalven onder politieke lijdzaamheid tegenover populistten.

De stem en het politieke bedrijf

Al vaak is betoogd dat referenda en andere vormen van directe democratie storend kunnen zijn voor het politieke bedrijf. Dat is evident. Ze werken onverantwoordelijkheid in de hand bij de regering en ze passeren de vertegenwoordigende instantie, het parlement. Maar daarmee zijn ze niet noodzakelijk ondemocratisch. Wat stoort kan heilzaam werken, zowel inhoudelijk als structureel.

Dat geldt ook voor het referendum, maar dan moet het wel goed beantwoord worden door de politiek. Dit is de grootste uitdaging van de referendum-trend voor het politieke bedrijf in heel Europa. En in dat licht moet het vervolg van de gang van zaken in Londen worden bezien. Mits verder goed uitgespeeld, kan Westminster zijn drama tot een les maken: hoe om te gaan met referenda. Althans, hoe je kunt omgaan met de uitslag van een referendum. Wat de politici kunnen doen in de aanloop erheen is een andere kwestie.⁹

Een goed politiek bedrijf beweegt, als een spoel, in een krachtenveld tussen twee polen: die van verantwoordelijkheid en die van vertegenwoordiging. Het handelend deel van het bedrijf, de regering, wordt vooral gedreven door het motief van verantwoordelijkheid, dat wil zeggen de noodzaak en de wens tot handelen in de werkelijkheid. Het wetgevende en controlerende deel van het bedrijf, het parlement, wordt gedreven door het motief van vertegenwoordiging, dat wil zeggen uitdrukking geven aan de belangen, wensen, angsten enz. van het publiek.

De twee polen worden constitutioneel en institutioneel uiteengehouden; dat is goed,

want daartussen draait het politieke bedrijf.¹⁰ Tussen regering en parlement zijn er sterke riemen, in een mechanisch beeld: voor de 'overbrenging' van de krachten in het driefwerk. De regering wordt in haar handelen gedreven door de eisen en mogelijkheden van de werkelijkheid (vooral gebeurtenissen en crises van allerlei aard) en door haar akkoorden en voornemens. Ze wordt daarin gecontroleerd en geremd door het parlement als vertegenwoordiger. De parlementaire

Het is triest dat de Britse hervormingen alweer van rechts moeten komen

vertegenwoordigers worden op hun beurt gedreven door hun banden met het publiek en geremd door de banden van de meerderheid met de regering. Zo worden de eisen en mogelijkheden van de werkelijkheid vanuit de regering via parlement en partijen naar de bevolking vertaald en, omgekeerd, de wensen van onderop via partijen en parlement overgebracht naar de macht.

Referenda en andere vormen van directe democratie worden doorgaans ingeroepen wanneer politieke partijen intern verdeeld zijn. Zo ook in het VK. Het Britse probleem zit bij de politieke partijen, schrijft John Lanchester in een heel mooi essay in de *London Review of Books*. De kwesties die moeten worden beslist vinden geen uitdrukking in tegenstellingen tussen de partijen. 'The trouble with where we are now is that the configuration of the parties doesn't match the issues which need to be resolved. To simplify, the Tories are a coalition of nationalists, who voted out, and business interests, who voted in; Labour is a coalition of urban liberals, who voted in, and the working class, who voted out.'¹¹

Tom Eijsbouts *Stemmen en regeren in de westerse storm*

Een referendum passeert het drijfwerk van de representatieve politiek en richt zich direct tot de macht. Anderen dan de gekozen vertegenwoordigers gaan dan aan de haal met de belangen van het publiek, geven er hun eigen geluid aan, met versterking van angsten en moralistische impulsen, het drama van de afzonderlijke gebeurtenissen en de emoties in het algemeen, ongeremd door de band van verantwoordelijkheid, en dus ongeremd door de feiten en de werkelijkheid. Vanuit de vleugels van de emotie, de verontwaardiging en het politiek moralisme wordt het centrum uiteengetrokken, in dit geval daarbij stevig geholpen door terreur en vluchtelingendrama's, die ook emoties oproepen.

Het centrum

Het politieke bedrijf heeft de grootste moeite om het centrum – het politieke, maatschappelijke en morele middenveld – vast te houden. Toegeven aan de verleiding van nieuwe referenda, zoals Cameron deed, leidt tot situaties van onmacht en tot nog grotere frustratie bij het publiek. In Zwitserland, waar een oude referendumcultuur bestaat, mag het referendum nooit als instrument worden gebruikt door de politiek. Deze moet zelf de verantwoordelijkheid nemen en vertegenwoordiging afdwingen. Dat gaat het beste via verkiezingen, die door het veelvoud van issues en de koppeling aan regeringsverantwoordelijkheid centrumzoekend zijn.

Je kunt je voorstellen dat je via verkiezingen nu ook de volksuitspraak over de Brexit kunt overrulen. Maar het heeft nu geen zin om direct op verkiezingen over de Brexit aan te sturen. Het zou in de huidige situatie voor beide partijen een recept voor zelfmoord zijn. Er zit dus niets anders op dan rustig te onderhandelen, de tijd zijn werk laten doen in de partijtwisten, en het resultaat van de uittredingsonderhandelingen te zijner tijd bij wet door te voeren, ondersteund door de hervormingen waartoe het referendum aanleiding

geeft. Het is niet onwaarschijnlijk dat May tegen die tijd verkiezingen nodig heeft om haar gezag op te vijzelen en een eigen mandaat van de kiezers te veroveren. Op dat moment zal ze nu al gaan aansturen.

Als dat lukt heeft het oudste politieke stelsel van Europa, het Britse, de heikele kwestie die het zich uit handen heeft laten slaan, toch weer onder controle, en wel via de klassieke middelen. En heeft het aan de rest van Europa laten zien hoe om te gaan met populistische krachten: de verantwoordelijkheid ten volle zelf nemen en de vertegenwoordiging van het electoraat terugwinnen via overtuigende verkiezingen.

Men kan vertrouwen hebben in Theresa May. Niet alleen in de persoon maar eigenlijk nog belangrijker: in het feit dat iemand van dit kaliber uit het politieke midden zo bijna vanzelfsprekend, zij het geholpen door de domigheden van haar collegae, de weg naar de top vond. Dat is een gezondheidsattest van de Britse politiek, in ieder geval aan de rechterzijde. May moet nu proberen de (ouder wordende) rabiaat-nationalistische vleugel van de Tories naar de zijlijn te rangeren.

Voor de linkerkant zijn de vooruitzichten minder gunstig. Corbyn, ongehinderd door regeringsverantwoordelijkheid, neemt de vrije hand om de leden van Labour op te zetten tegen zijn parlementaire fractie. Het lijkt een beetje op wat Trump met de Amerikaanse Republieken doet. In het VK beschadigt dat vooral de zaak van links.

Voor de vele kansarme Britten is het triest dat hervormingen in hun land nu alweer van rechts moeten komen, net als onder Thatcher, en niet van links of uit het midden, zoals in andere Europese landen en bij ons. Je kunt toch beter door links en/of door het midden dan door rechts met de nieuwe (harde) werkelijkheden geconfronteerd worden én hier tegen beschermd worden. Uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie zal geen soelaas bieden voor de reële machteloosheid bij die vele Britten, noch voor het verlies

Tom Eijsbouts *Stemmen en regeren in de westerse storm*

van welvaart en zekerheden waarvan die stem uitdrukking was.

Make Brexit work for Europe

Het is onwaarschijnlijk dat de trend van het 'neverendum' in Europa snel te stoppen is. De trek vanuit het politieke centrum naar de maatschappelijke vleugels gaat door. We moeten ermee leren leven, maar hoe? Het Britse geval geeft nu al goede indicaties en zal dat hopelijk blijven doen. Les één is helder: de regering moet volle verantwoordelijkheid nemen in elke situatie die zich voordoet, ook al heeft ze die niet gewild. Niet anderen, zoals de EU, de schuld in de schoenen schuiven. Het ontlopen van verantwoordelijkheid door politici is de eerste bron van populisme. Angela Merkel heeft dat het duidelijkst laten zien met haar 'Wir schaffen das' van een jaar

geleden, zojuist op 28 juli demonstratief herhaald. Het is eigenlijk onbegrijpelijk hoe mensen haar dit motto kwalijk nemen. Is het niet vanzelfsprekend dat een regering tegenover een nieuw probleem stelt: we spelen het klaar? Wat anders? Het is ook de houding van Theresa May: Brexit is besloten, we zeuren niet maar maken er iets van: 'Make Brexit work for Britain'. Geen wonder dat deze twee het zo goed kunnen vinden. Ik stel me zo voor hoe Merkel haar nieuwe collega in Berlijn speelt: trakteerde op een eigen, Europese versie hiervan: 'Make Brexit work for Europe!'

Op diezelfde donderdag 28 juli waarop Angela Merkel in Berlijn tegen alle verwachting in haar beroemde motto stoer herhaalde, werd Hillary Clinton in Philadelphia verkozen tot kandidaat voor de Democraten. Merkel, May, Clinton: drie redenen voor westerse hoop in deze bange dagen.

Noten

- 1 Die affirmatieve dwang van de verkiezing is een niet altijd onderkende kracht ervan: je kunt niet tegenstemmen en een partij kan niet de Tegenpartij heten. Zelfs om negatieve gevoelens uit te drukken stemt men toch op iemands verantwoordelijkheid. Een referendum daarentegen kan puur afwijzing van verantwoordelijkheid inhouden.
- 2 Normatieve kracht, of gezag, is heel iets anders dan morele kracht. De normatieve kracht van dit besluit is geweldig groot (ook al is het niet bindend), maar de morele kracht is heel beperkt en in ieder geval onbepaald. Het is vooral een bruto feit, waarvoor nog (morele) betekenis gezocht moet worden. Dit geeft Theresa May enerzijds geen keus om van het besluit terug te komen, zoals ze direct volledig begreep, maar anderzijds

alle mogelijkheid om het haar eigen vorm en politieke, morele, inhoud te geven.

- 3 Getuige alleen de kop van een hoofdartikel in *NRC/H* (16-7-2016): 'Het weefsel van de Europese integratie kan ontrafelen', een echo van de kop op pagina 1 van de *International NYT* (27-6-2016): 'Brexit provokes a caustic postwar unraveling'. Maar de *JNYT* had het over een ontrafeling van de hele westerse orde, niet alleen de EU.
- 4 In de Franse krant *Libération*, 23-06-2016, p. 7. Harris zag in het Britse referendum een Europese vorm van Trumpisme. Ik vind dat een goede typering.
- 5 'With one fell swoop, yesterday at 9:15 am, Cameron effectively annulled the referendum result, and simultaneously destroyed the political careers of Boris Johnson, Michael Gove and leading Brexiters who cost him so much

- anguish, not to mention his premiership. (...) All that remains is for someone to have the guts to stand up and say that Brexit is unachievable in reality without an enormous amount of pain and destruction, that cannot be borne.', www.theguardian.com/politics/live/2016/jun/25/brexit-live-emergency-meetings-eu-uk-leave-vote#comment-77205935.
- 6 Zie www.mirror.co.uk/news/uk-news/boris-johnson-quits-250000-year-8442212. Johnsons carrière is dus niet vernietigd, zoals Teebz had voorgezegd. Maar hij is wel aardig ingepakt en monddood gemaakt. Voor het afbinden van de nationalistische Tory-vleugel is dat waarschijnlijk net zo effectief.
 - 7 Zie www.theguardian.com/politics/2016/jul/19/government-awaits-first-legal-opposition-to-brexit-in-high-court?CMP=share_btn_link.

Tom Eijsbouts *Stemmen en regeren in de westerse storm*

- 8 Zie www.theguardian.com/politics/2016/jul/19/brexit-morning-briefing-new-cabinet-theresa-may.
- 9 In zijn editorial voor het komende nummer van de *European Constitutional Law Review* (2016/3) maakt de Zwitserse kenner Andreas Auer een belangrijk onderscheid tussen 'bottom up'- en 'top down'-referenda. Echte 'bottom up'-referenda, zoals die in Zwitserland, zijn grondwettelijk voorgeschreven of worden op volksinitiatief uitgeschreven. Ze zijn bindend.
- 10 'Top down'-referenda, zoals het Britse, worden door regering of parlement uitgeschreven en zijn dus instrumenten in handen van de macht. Zulke referenda lenen zich ruimschoots voor misbruik en moeten eigenlijk worden verboden, vindt hij.
- 11 'Brexiteer Blues,' *LTB* (28-7-2016), p. 5. Artikel eenvoudig te vinden op internet. Lanchester geeft een uitstekende analyse, maar heeft nog niet gezien hoe sterk en handig May opereert. Hij hecht zelfs geloof aan de gedachte dat de hele geschiedenis tot en met haar komst een complot was van de aartsconservatieve Tories, die van Cameron (en Johnson) af wilden, maar Cameron eerst nodig hadden om de verkiezingen te winnen. Zoals de meeste complottheorieën lijkt me ook deze niet waar.

Het schijnhuwelijk tussen decentralisaties en de sociaal-democratie

Veel sociaal-democraten zien decentralisatie als wondermiddel: dichter bij de burger, goedkoper en minder bureaucratie. Soms is het inderdaad de beste optie, maar vaak ook niet. Onderken dat, maak van decentralisatie geen doel op zich en gebruik het alleen als de sociaal-democratie ermee gediend is.

ARIE DE JONG

Research fellow bij de WBS

Op 1 januari 2015 traden drie decentralisaties in het sociale domein in werking. Met de Jeugdwet werden de taken en verantwoordelijkheden van gemeenten bij de jeugdzorg stevig uitgebreid, ook financieel. De provincie verdween uit beeld. Verder gaf het kabinet met de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 de herinrichting van de langdurige zorg vorm. Ouderen en patiënten met een matige zorgvraag blijven thuis wonen en ontvangen hun zorg in de directe omgeving. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning, begeleiding en verzorging, terwijl het tegelijkertijd veel lastiger gemaakt is om gebruik van deze zorg te maken. Bovendien werd de extramuraal verpleging overgeheveld naar de Zorgverzekeringswet. En dan is daar de Participatiewet. Naast de bijstand en de sociale werkvoorziening, die al sinds een aantal jaar tot het takenpakket van de gemeenten behoren, moeten gemeenten nu ook de uitkeringsverstrekking en reïntegratie van jonggehandi-

capten met arbeidsvermogen – die voorheen onder de Wajong vielen – in goede banen leiden. De lokale overheden dienen daarnaast het beschut werk (of een alternatief daarvoor) vorm te geven.

Dit artikel gaat niet over hoe deze drie operaties zijn verlopen en is ook geen tussenbalans. Die analyses verschijnen al op verschillende plaatsen. Mij gaat het om de bestuurlijke kant van het verhaal. Welke vormen van decentralisatie zijn er eigenlijk? Welke lessen kunnen we trekken uit eerdere decentralisaties? Waarom is het middel onder sociaal-democraten zo populair? En vooral, is dat terecht?

Decentralisatie als politiek of ideologisch concept

Laurens Raijmakers onderscheidt in zijn proefschrift *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van*

Thorbecke (2014) vijf motieven voor decentraliseren: betere werking van de overheid; schaal-grootte; evenwichtigere spreiding van macht en behoud van (individuele) vrijheid; redenen geworteld in het verleden; en de burgerzin vergroten en het stelsel verbeteren.

Hoewel deze inventarisatie van ruim 150 jaar parlementaire geschiedenis interessant is en zeker houvast biedt bij het bestuderen van decentralisaties, blijven enkele relevante invalshoeken onderbelicht. Zo is de beleidstaal die je in een 'memorie van toelichting' aantreft vaak sociaal en politiek wenselijk.

Bovendien wordt de ware agenda van parlement en regering vaak verhuld. In Nederland is de centrale overheid leidend: daar worden de taken, bevoegdheden en procedures geregeld. Het Rijk bemoeit zich daarom met alle beleidsdomeinen. Er is daardoor sprake van een intrinsieke spanning, aangezien het Rijk taken en bevoegdheden kan toedelen of afnemen, en tegelijkertijd zelf ook actor is in het systeem. Bij de beoordeling om bepaalde taken en bevoegdheden toe te kennen of af te nemen, kunnen bestuurlijke (hoe richt je het goed in) en inhoudelijke overwegingen (wat wil je en wat mag dat kosten) strijdig met elkaar zijn. In toenemende mate speelt de budgettaire factor een dominante rol. Zo komen sommige decentralisaties op lastige beleidsterreinen neer op het verplaatsen van het probleem van landelijke naar lokale overheid, of het zijn verkapte bezuinigingen.

Tot slot maakt het nogal wat uit over welk beleidsterrein het gaat. Sommige lenen zich nu eenmaal beter voor decentralisatie dan anderen. Bij infrastructuur zijn bijvoorbeeld alle overheidsniveaus betrokken.

De decentralisatieladder

Daarnaast is er de kwestie van de definiëring. Hoewel het eenvoudig lijkt, is daar vaak onduidelijkheid over. Het simpele antwoord luidt dat er sprake is van een decentralisatie als lagere overheden, dat wil zeggen gemeenten of provincies, een taak krijgen waar eerst een

hogere overheidsinstantie, het Rijk, verantwoordelijk voor was.

Deze definitie is echter beperkt. Zo zie je vaak dat gemeenten in feite gewoon een extra taak met allerlei uitvoeringsvoorschriften opgelegd krijgen. Ze hebben dan geen enkele vrijheid om hun beleid en prioriteiten vorm te geven. Gemeenten zijn in dat geval niet meer dan een uitvoeringskantoor van het Rijk. Bij 'echte' decentralisaties heeft de gemeente in mijn ogen de vrijheid om autonoom te opereren. Om na te gaan of het om decentralisatie gaat, en om wat voor soort, heb ik een decentralisatieladder gemaakt. Deze trap heeft vier treden:

- ▶ Het Rijk geeft gemeenten de ruimte om te beslissen of ze wel of niet een taak of bevoegdheid oppakken. Dat kan expliciet, maar ook stilzwijgend. Wanneer het niet uitdrukkelijk geboden of verboden is, kan een gemeente bijvoorbeeld zelf beslissen een taak of bevoegdheid op te pakken of af te stoten. Er is geen wet die gemeenten opdraagt sportbeleid te voeren, toch doen ze het.
- ▶ Het regelen van de financiering van taken en bevoegdheden. Weliswaar hebben gemeenten een eigen belastinggebied, maar de meeste taken en bevoegdheden kunnen alleen worden uitgeoefend met een bijdrage uit de rijksbegroting. Deze kan variëren van een één-op-één-declaratie van de uitgaven tot een toevoeging aan het gemeentefonds als dekking. Daartussen zijn varianten, waarbij doeluitkeringen en koppelsubsidies altijd een grote populariteit hebben genoten.
- ▶ Het bepalen van de inhoud en prioriteiten van het beleid. Daarbij zijn er grote verschillen. Zo dienen gemeenten zich te houden aan regels over de hoogte en toekenning van een bijstandsuitkering (beleidsvrijheid is daarbij afwezig), maar kan een gemeente zelf bepalen of zij straatmeubilair, vuilnisbakken en lantaarns neerzet (beleidsvrijheid maximaal).

- Het inrichten en organiseren van de uitvoering. Ook als de lokale overheid niet of nauwelijks wat te zeggen heeft over het beleid, kan de uitvoering bij de gemeenten liggen. De uitgifte van paspoorten is een taak die tot in detail op centraal niveau wordt bepaald, maar geschiedt door de gemeenten. Bij veel onderwerpen is er een mengsel van gedetailleerde voorschriften en onderdelen waar men in meerdere of mindere mate vrij kan handelen.

Lessen uit eerdere decentralisaties

De decentralisatie in de drie sociale domeinen was niet de eerste en zal ook zeker niet de laatste zijn. Allereerst valt op dat lokale bestuurders, gemeenteambtenaren, instellingen en belangenorganisaties snel wennen aan de nieuwe gang van zaken. Met de uitvoer van het invoeringsplan communiceert de rijksoverheid intensief met gemeenten. Bovendien organiseert men conferenties en bezoeken bewindslieden *best practices*. Samen met de VNG en andere belangenorganisaties houdt de rijksoverheid een vinger aan de pols en worden er constant evaluaties gemaakt. En niet onbelangrijk: er is aandacht en geld voor opstartproblemen en knelpunten.

Gemeenten krijgen de tijd om voorbereidingen te treffen en doen dat ook. Men stelt projectleiders aan, werkt samen met andere gemeenten in regionaal verband en vraagt waar nodig om extern advies. Anders dan het gangbare beeld verlopen de decentralisaties dus ook bij de gemeenten vrij soepel. Zo staat de in 2006 ingevoerde Wet maatschappelijke ondersteuning na enkele opstartproblemen nu goed op de rails. Cliënten weten waar ze aan toe zijn en aanspraak op kunnen maken, en gemeenten werken in regionaal verband samen voor een doelmatige aanpak.

Daarnaast hebben decentralisaties vaak maar een houdbaarheid van ongeveer tien jaar. Dat is niet per se inherent aan decentralisatie, maar komt voort uit de motieven om te decentraliseren. Vaak is dat vanwege de

urgentie van een maatschappelijk vraagstuk. Door te decentraliseren maak je het beter hanteerbaar, maar los je het niet voor de eeuwigheid op. Het blijft daarom op de bestuurlijke agenda staan. Als beleidsmakers na een aantal jaar constateren dat centraliseren misschien toch beter is, dan is die stap even snel gemaakt. De politie was bijvoorbeeld tot voor kort de verantwoordelijkheid van gemeenten met meer dan 25.000 inwoners, maar is nu in handen van de minister van Veiligheid en Justitie. Decentraliseren als tussenstap is dus niet ongebruikelijk.

Verder wordt een decentralisatie zelden in één keer doorgevoerd. Overhaast alles op de schop gooien is onverstandig, aangezien te veel vastigheden op losse schroeven komen te staan, het veranderingsproces onbeheersbaar dreigt te worden en je van tevoren onmogelijk alle gevolgen kunt overzien. Pas als beetje bij beetje de contouren duidelijk worden, kunnen beleidsmakers bepalen of er hier en daar een aspect moet worden aangepast.

Bijna alle partijen zien gemeenten als een verlengstuk van Den Haag

Tot slot is het niet zo dat decentralisatie automatisch tot meer differentiatie leidt. Deels komt dat door disciplinerende activiteiten: de informatie vanuit de centrale overheid en de VNG. Belanghebbenden en de publieke opinie zorgen op hun beurt eveneens voor convergentie. Succesvolle *best practices* vinden navolging, missers leiden tot risicomijdende maatregelen, en bovendien zoeken inwoners of belangenorganisaties, die zich benadeeld voelen ten opzichte van andere gemeenten die het beter doen, soms met succes de rechter op.

De grote decentralisaties uit het verleden droegen doorgaans het karakter van bestuur-

lijke, bureaucratische en financiële operaties. De wil om te veranderen kwam vooral voort uit budgetoverwegingen: meer efficiëntie voor minder geld. Decentraliseren was een nuttig middel om te bezuinigen of een verkapt methode om de rechten van burgers te beperken. Technocratisering in plaats van het herverdelen van verantwoordelijkheden.

De Wet werk en bijstand (WWB) uit 2004 is een mooi voorbeeld van dit decentraliseren met een puur financieel motief. Gemeenten waren al verantwoordelijk voor de uitvoering van de bijstand en het begeleiden naar werk. Door het financiële risico volledig bij hen te leggen, maar over de hoogte van het bedrag zelf te blijven beslissen, dwong de regering gemeenten om in hun bestand te gaan snijden en het aantal bijstandsuitkeringen drastisch te verminderen.

Huidige politiek

Wanneer deze lessen worden doorgetrokken naar de drie decentralisaties van 2015 mag worden verwacht dat gemeenten, inwoners en andere belanghebbenden binnen enkele jaren aan de nieuwe situatie wennen en de kinderziektes zijn verholpen. Dat betekent niet dat de situatie van voor 2015 binnen bereik ligt. Daarvoor zijn de feitelijke bezuinigingen te groot. Wel is men tegen die tijd gewend aan de pijnlijke gevolgen van de bezuinigingen.

Overigens lijkt het kabinet-Rutte-Asscher het lastig te vinden om zeggenschap richting de lagere overheidsniveaus te delegeren. Terwijl het regeerakkoord vol stond met verregaande plannen om de slagkracht van deze overheden te verbeteren, zijn de ambities inmiddels naar beneden gesteld. De sterke landsdelen, waarin ook de waterschappen op moesten gaan, zijn er niet gekomen: het wetsontwerp om Noord-Holland, Utrecht en Flevoland te laten fuseren is niet eens besproken en het kabinet heeft de Kamer beloofd dat de waterschappen zelfstandig kunnen blijven. Het opschalen van gemeenten is eveneens een kwestie van vrijwilligheid gebleven.

Ook de vergroting van het belastinggebied van gemeenten is helaas een brug te ver gebleken. Onder druk van D66 heeft het kabinet nog wel de toezegging gedaan de lasten op arbeid naar gemeentelijke belastingen te verschuiven, maar dat zal pas op zijn vroegst in 2019 gebeuren.

Deze gang van zaken kun je zien als het wijken voor de weerstand. Het zou ook kunnen dat er onvoldoende analyse ten grondslag ligt aan bestuurlijke ideeën in politieke programma's of dat opvattingen over de inrichting van het openbaar bestuur binnen sommige politieke partijen niet bestaan of onvoldoende doordacht zijn.

Enkele partijen spreken zich in hun partijprogramma expliciet uit voor (gemeentelijke) decentralisatie: PvdA, SP, CDA, D66 en SGP. VVD, ChristenUnie en GroenLinks stellen zich neutraal op, waarbij de laatste partij een staatscommissie bepleit die met een zwaarwegend advies moet komen. PVV, PvdD en 50Plus zijn tegen. Dat een krappe meerderheid voorstander is, betekent nog niet dat er in de toekomst automatisch meer gedecentraliseerd gaat worden. Onderling verschillen de argumenten van de voorstanders namelijk nogal.

De vraag is verder of de standpunten die zijn opgenomen in de partijprogramma's ook geïnternaliseerd zijn in de betreffende partijen. Halen politici het programma erbij als er een keuze gemaakt moet worden? Juist als het gaat om bestuurlijke onderwerpen, ligt opportunisme op de loer. Als het erop aankomt, zien bijna alle politieke partijen de lokale overheid als een verlengstuk van Den Haag.

Decentralisatie en de sociaal-democratische politiek

Het streven naar decentralisatie kent in de publieke opinie een positieve connotatie. Aangekleed met argumenten als 'dichter bij de burger' en 'op zo'n laag mogelijk niveau leggen' kom je er ver mee. Decentraliseren lijkt vaak een doel op zich te zijn. Ook voor de PvdA. Ten onrechte, want hoewel decen-

tralisatie op terreinen als bouwen, wonen, lokale infrastructuur en sport een goede zaak is, kent het instrument van uit een sociaal-democratisch perspectief behoorlijk wat tekortkomingen.

Decentralisatie houdt in dat er tussen gemeenten grote verschillen kunnen optreden. Verschillen die strijdig zijn met de sociaal-democratische principes van rechtvaardigheid, toegankelijkheid en solidariteit. Wanneer die uitgangspunten in gevaar komen en burgers geen gelijke rechten meer dreigen te hebben, is het op zijn minst verwonderlijk als de PvdA voor decentralisatie pleit. Zeker wanneer kwetsbare groepen als ouderen, jongeren met psychische problemen, jonggehandicapten en mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt hiervan slachtoffer dreigen te worden, is voorzichtigheid geboden.

Wat maakt toch dat de PvdA-fractie zich vierkant achter het kabinet heeft geschaard? Behalve uit een weinig doordachte afweging kan de keuze alleen worden verklaard uit de wens om de oplopende uitgaven in de zorg te verlagen door de verantwoordelijkheid van de uitvoering bij gemeenten te leggen. Dat dit onvermijdelijk verschillen oplevert voor burgers ten aanzien van het recht op publieke diensten en de kosten (inclusief een eigen bijdrage), past weliswaar niet in het denken van de PvdA, maar is dan de onvermijdelijke prijs om de uitgaven te beheersen.

De plannen werden gemaakt toen de portefeuilles in het sociale domein vooral door wethouders van de PvdA werden behartigd. Die lieten weten dat ze de taken graag wilden oppakken en dat ze er klaar voor waren. Het zou heel goed kunnen dat na de verloren raadsverkiezingen van 2014 de lokale vertegenwoordigers van de PvdA daar nu anders naar kijken.

Decentralisatie kan een goed middel zijn, maar is dat vaak niet. Onderken dat de digitale revolutie ervoor zorgt dat de afstand van de burger tot de overheid veel kleiner is geworden, waarbij het voor de burger niet relevant is of een instantie in een ministerie of het gemeentehuis huist. Als het vanuit een oogpunt van sociale rechtvaardigheid en een eerlijke verdeling nodig is, is het verstandig taken (weer) te centraliseren.

Wat in ieder geval helpt als je kiest voor decentralisatie op grote schaal, is de armslag van gemeenten te vergroten door het gemeentelijke belastinggebied flink te vergroten. Uiteraard kan daardoor de omvang van het gemeentefonds worden beperkt. Kortom: de PvdA doet er goed aan haar ideologische principes voorop te zetten en bestuurlijke uitgangspunten daaraan ondergeschikt te maken.

Dit artikel is een samenvatting van het onderzoek dat Arie de Jong de afgelopen tijd naar decentralisatie deed. Het gehele rapport verschijnt als e-pub op www.wbs.nl.

Literatuur

Judith van der Veer (2013), *Centrale Wmo als route naar verandering*.

Laurens Raijmakers (2014), *Leidende motieven bij decentralisatie. Discours, doelstelling en daad in het Huis van Thorbecke*, Deventer: Kluwer.

Toekomst voor de cao — cao van de toekomst (deel 2)

Paul de Beer schreef in *S&D* 2016/2 dat de cao's ook in de 21ste eeuw nog relevant zullen zijn. Klopt, maar dan zijn er wel aanpassingen nodig.

LENI BEUKEMA & IVO KUIJPERS

Lector Hanzehogeschool & onderzoeker sociale zekerheid

In februari 2016 hield de Tweede Kamer een plenair debat over de ontwikkelingen in de cao en de effectiviteit van het instrument algemeen verbindend verklaring (avv). Directe aanleiding waren de moeizame onderhandelingen tussen sociale partners over de vernieuwing van een aantal cao's van begin 2015. Een jaar later vond het debat uiteindelijk plaats en bleek de acute zorg bij de politiek wat minder, aangezien de meeste cao's al afgesloten waren, al dan niet na serieuze strijd.

Zeker voor Nederlandse verhoudingen was er in 2015 sprake van veel stakingen en sociale onrust. Zo beleefde de grootmetaal het langste arbeidsconflict sinds de jaren tachtig en werd uiteindelijk een moeizaam compromis bereikt. Ingrijpend was de (juridische) strijd over de cao voor de ambtenaren, en ook het niet ondertekenen door de FNV van een aantal belangrijke cao's in de detailhandel (zoals de warenhuizen) was bijzonder. In de laatste twee gevallen werd wel een handtekening gezet door andere bonden, waardoor de stap naar de avv gezet kon worden.

In het Kamerdebat stonden deze ontwikkelingen niet op de agenda. Zijdelings maakten Kamerleden wel opmerkingen over de conflicten, maar de kern van het debat was de onvre-

de van een aantal partijen over de inhoud van de door de sociale partners gemaakte afspraken. Onvrede over de bescherming van oudere werknemers en de positie van de sectorale scholingsfondsen. Alle partijen verklaarden in koor dat de cao hen nog steeds lief was. Alleen die afspraken dus.

Een debat van gemiste kansen. Zorgen over de ontwikkelingen van de arbeidsverhoudingen en daarmee over de cao als instrument om die verhoudingen te reguleren zijn terecht, maar ondanks het veelvuldig gebruik van het woord modernisering ontbrak er een visie op de vernieuwing van de cao. Moderniseren is immers niet hetzelfde als wat minder regels of bepalingen.

De vraag is dan ook of moderniseren in dit geval wel een juiste term is. Het gaat eerder om hoe je op de transitie van arbeidsmarkt en arbeidsverhoudingen moet reageren. De cao is van oudsher gericht op werknemers met een vast dienstverband. Door de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt is het bereik aan het afnemen, onder meer door de groei van de flexibele schil. Ook de inzet van zzp'ers heeft een eroderende werking op de cao, omdat velen van hen — al dan niet gedwongen — tegen lagere tarieven werken en geen bijdrage

leveren aan de bestaande collectiviteiten. Bovendien zijn veel bedrijven in handen van buitenlandse hedgefondsen en ondernemingen die nauwelijks een boodschap hebben aan de Nederlandse polder en zijn tradities — zie het conflict in de grootmetaal en de situatie bij sommige warenhuizen.

Op termijn dreigt daarmee het draagvlak en het bereik van de cao — en dus een van de hoekstenen onder de Nederlandse arbeidsverhoudingen — ondergraven te worden. Want juist daar lag het succes van Nederlandse polder: de cao als (juridisch) instrument van ordening en regulering van de concurrentie- en arbeidsverhoudingen. Deze functie heeft nog steeds brede steun.¹ Bij een onderzoek van de Sociaal Economische Raad (SER) uit 2012 op verzoek van de toenmalige minister van Sociale Zaken Henk Kamp over het draagvlak voor het cao-stelsel antwoordde de SER unaniem dat de cao niet ter discussie stond. Sterker de SER wees op de grote betekenis ervan voor de Nederlandse arbeidsverhoudingen, voor de overlegconomie en een stabiele sociaaleconomische ontwikkeling.

Over het nut van de cao is men het dus eens in de polder, maar is dat ook het geval over de mogelijkheden? Kan de cao nog steeds fungeren als instrument voor regulering van concurrentie op arbeidsvoorwaarden? Kan zij nog voldoende bescherming bieden aan werkende mensen? En als dat zo is, kan zij dan nog haar bredere functie behouden en blijven fungeren als kerninstrument van de regulering van arbeidsverhoudingen in de Nederlandse polder? Of zijn er in die polder aanpalende speelvelden nodig, en welke zouden dat dan kunnen zijn? Voordat we deze actuele kwesties bespreken, gaan we echter eerst terug naar de oorsprong om het actuele debat in een historisch perspectief te plaatsen.

De oorsprong van de cao

De eerste arbeidsovereenkomst werd in 1894 gesloten na een korte staking in de Amsterdamse Diamantindustrie. Daarna volgden in

relatief korte tijd veel bedrijven en sectoren. Zeker ook met steun en initiatief van werkgevers voor wie de cao het instrument tot regulering van lonen en werktijden werd en zo een instrument om de concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te gaan.

In 1914 wordt de eerste cao voor een sector (de grafische industrie) afgesloten. De vakbeweging is aanvankelijk verdeeld over het nut van cao's. Christelijke en katholieke bonden zijn enthousiast. Zij zien de cao als 'vredesinstituut' dat de klassenstrijd overbodig maakt.

Een belangrijke vraag blijft wie er wel en wie niet onder de cao valt

Hendrik Diemer noemde de cao rond 1900 zelfs een 'voorbehoedmiddel voor openlijke strijd'. Om die reden leefde er binnen de socialistische vakbeweging juist twijfel over de cao, maar men erkende ook dat het een bruikbaar instrument was om gelijkere krachtsverhoudingen te bereiken. Met de pacificatie van de Nederlandse arbeidsverhoudingen, de geleidelijke opbouw van de sociale zekerheid, kreeg ook de cao een vaste regeling. In 1927 werd zij bij wet geregeld.

De algemeen verbindend verklaring

Een belangrijke vraag blijft wie er onder de cao valt. Een cao is een afspraak tussen een vakbond en een werkgever. Moet de baas dan ook ongeorganiseerde arbeiders cao-loon betalen? Daar breekt men zich jarenlang het hoofd over. De Wet op de collectieve arbeidsovereenkomst bepaalt dat een werkgever die partij is bij een cao deze voortaan moet toepassen op georganiseerde én ongeorganiseerde werklieden. Daarover worden in 1937 met de Wet op het algemeen verbindend en onverbindend

dend verklaren van de cao nadere afspraken gemaakt.

De algemeen verbindend verklaring ordent hierbij op twee wijzen: zij ordent de concurrentie op de afzetmarkt en zij brengt ordening op de arbeidsmarkt aan. Het effect van de avv is dat alle werkgevers binnen de betreffende bedrijfstak en alle bij hen in dienst zijnde werknemers aan hetzelfde rechtsregime onderworpen zijn.

De avv gaf aanleiding tot een discussie die ook in de afgelopen jaren weer is opgeleefd: het onverbindend kunnen verklaren van onderdelen van de cao. Een principiële discussie aangezien de cao een overeenkomst is tussen private partijen, resultaat van uitruil van belangen tussen die partijen, en het de vraag is tot hoever de overheid onderdelen wel of niet mag verwerpen. Het selectief shoppen in bepalingen, die een kabinet of Kamermeerderheid niet bevalt, maakt de overheid immers onderdeel van het onderhandelingsproces.

Volgens de wet uit 1937 kan de minister van Sociale Zaken een avv blokkeren als het 'algemeen belang' niet wordt gediend of een belangrijke meerderheid van de werknemers binnen de bedrijfstak buiten de cao zal vallen. Conform de Nederlandse arbeidsverhoudingen is de politiek daar over het algemeen prudent mee omgegaan, hoewel er ook geregeld wel bedreigd wordt met ingrijpen. Zo dreigde oud-CNV'er en toenmalig minister Aart Jan de Geus in 2004 cao's waarin afspraken werden gemaakt over het compenseren van inkomensverlies bij arbeidsongeschiktheid niet te avv'en.

Cao: afspraken waarover en voor wie?

De cao's zijn in de loop der jaren enorm uitgedijd. Waar oorspronkelijk arbeidstijden, verzekeringen voor barre tijden en lonen werden geregeld, zijn met name in de periode waarin de verzorgingsstaat is opgebouwd nieuwe terreinen de cao binnengekomen. Het betreft onder meer opleidingen via de opleidingsfondsen, diversiteitsbeleid van ondernemingen, functieclassificatie. Daarmee zijn cao's en

avv niet alleen op welbegrepen eigenbelang gericht. Zij dienen een belang dat breder is dan dat van de directbetrokkenen.

Daarnaast zorgt dit stelsel voor gelijkere concurrentieverhoudingen bij grensoverschrijdende arbeid, omdat de belangrijkste cao-bepalingen, die avv zijn, ook gelden voor werknemers die vanuit het buitenland in Nederland zijn gedetacheerd.² In het verkeer tussen werkgevers en werknemers is de cao de plek waar zaken geregeld worden. Daarmee is de cao als instrument niet alleen centraal in regulering van de concurrentieverhoudingen, maar ook in de institutionele vormgeving van de overlegeconomie in de polder.

Dat maakt de discussie over het belang van de cao niet alleen actueel, maar ook van levensbelang voor de betrokken institutionele partijen. Die discussie spitst zich toe op een aantal punten: voor wie gelden de afspraken op het moment dat het aantal vaste werknemers afneemt ten opzichte van de flexibele schil? Hoe maken we afspraken waarvan de naleving gehandhaafd wordt? Hoe geven we vorm aan de toenemende differentiatie tussen werkenden en de noodzaak tot het leveren van maatwerk voor individuele bedrijven en hun werknemers? En wat is de legitimiteit van de afspraken in die sectoren waar met name de vakbeweging nauwelijks leden heeft?

Kernthema's

Zoals gezegd richt het politieke debat zich op het 'moderniseren' van specifieke onderdelen van de cao. Onzes inziens is dat meer een vorm van selectief shoppen in onwettelijke regelingen dan een bijdrage aan daadwerkelijke modernisering van de cao. Het aloude handboek is zeker aan herziening toe en dat gebeurt ook al in de praktijk.

Pogingen tot vernieuwing van de cao gaan tot nu toe met name uit van het idee dat werknemers meer individuele keuzevrijheid moeten hebben: de cao is niet voor iedereen hetzelfde. Een van de varianten is het cafetaria-model, waarin werknemers binnen

collectieve kaders enige individuele keuzevrijheid hebben. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en vakbonden werken bijvoorbeeld aan het project 'Cao van de toekomst'. Hierin wordt de cao-inhoud gemoderniseerd en speelt men in op individuele behoeften. En in de verzekeringsbranche zijn de I-deals geïntroduceerd: op maat gemaakte vrijwillige afspraken tussen werknemer en werkgever over arbeidsvoorwaarden, in aanvulling op de cao.

Deze vernieuwingen komen tegemoet aan de toenemende diversiteit onder vaste werknemers, maar of dat een voldoende en duurzame oplossing is voor de arbeidsverhoudingen in de 21ste eeuw valt te bezien. Probleem blijft dat het arbeidsvoorwaardenoverleg niet meer de dynamiek van de economie volgt. Alleen herziening van het handboek blijkt onvoldoende als fundamenteel antwoord op de snelheid van de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en bijbehorende regulering van de veranderende arbeidsverhoudingen.

Maar wat zou er dan moeten gebeuren? Wat zijn de vraagstukken waar de cao voor de komende jaren een antwoord op zal moeten geven? Om antwoorden te krijgen zijn we te rade gegaan bij een aantal experts met kennis van de onderhandelingspraktijk. Ook hier blijkt unanieme overeenstemming over het nut van de cao als zodanig. Over de verbouwing ervan komen een aantal thema's naar voren.

Vast, flexibel en zelfstandigen zonder personeel

Het bereik van de cao wordt door de groei van de flexibele schil en het aantal zzp'ers op de arbeidsmarkt kleiner. In beginsel valt arbeid op basis van flexibele contracten en tijdelijke arbeid onder de cao. Voor uitzendarbeid is een eigen cao van kracht, maar er zijn ook uitzonderingen, waardoor werknemers met een tijdelijk contract buiten de werkingssfeer van de cao vallen. Met name stagiairs en vakantiekrachten vallen soms geheel buiten de cao, alhoewel dit verschijnsel afneemt (tussen

2005 en 2012 van 44% naar 19%). Sommige groepen zijn ten dele uitgesloten, zoals sommige flexkrachten.

Ook door de toename van de zzp'ers, die als ondernemers in beginsel niet onder een cao vallen, neemt het bereik verder af. Dat hoeft uiteraard geen probleem te zijn als er sprake is van daadwerkelijk zelfstandig ondernemer-

Vernieuwingen moeten tegemoetkomen aan de toenemende diversiteit onder werknemers

schap, maar dat is in veel sectoren niet het geval. In de bouw en de zorg is de groei van zzp'ers de laatste jaren veelal niet vrijwillig, maar is er sprake van schijnconstructies, gecombineerd met zeer lage tarieven. Veel van de schijnzelfstandigen zijn goedkoper dan vaste werknemers door het afzien van sociale zekerheid of het reserveren van een potje voor scholing.

Maatregelen om die ontwikkeling af te remmen hebben tot nu toe weinig resultaat gehad. Een hernieuwde poging tot regulering vindt momenteel plaats in de bouw-cao, waar het aantrekken van de markt weer nieuwe perspectieven opent. Het idee is dat in een inclusieve cao door een heldere definitie van het fenomeen van zzp'ers een afbakening plaats kan vinden tussen 'echte' zelfstandigen en schijnconstructies. Een modelcontract voor zzp'ers in de cao kan dienen als uitgangspunt voor het contract met de opdrachtgever. Regulering van het geven van de opdracht aan zzp'ers vindt plaats middels een ID-systeem. Met andere woorden: alleen bonafide constructies worden toegelaten op de bouwplaats. Iedere werkende die niet onder de definitie van zzp'er valt, wordt opgevat als werknemer. Geholpen door de wetgeving

inzake regulering van de veranderende arbeidsverhoudingen en inzake schijnconstructies tracht men op deze manier de *race to the bottom* te stoppen.

Representativiteit

De terugloop van het aantal vakbondsleden en de afname van brancheorganisaties roepen vragen op over hun representativiteit: namens wie spreken de onderhandelaars eigenlijk? De achteruitgang staat uiteraard niet op zich. Overall is sprake van een daling van traditionele organisaties, zie ook de achteruitgang van politieke partijen en andere 'klassieke' vertegenwoordigende organen. Ook internationaal is het ledenaantal van de vakbeweging dalende, met gemiddeld 10%. In absolute cijfers daalde het aantal vakbondsleden van 1.935.300 in 1999 naar 1.734.400 in 2015.³ Overigens is in de categorie 'overige vakverenigingen' het ledental de afgelopen vijftien jaar verdubbeld en is hier inmiddels ruim 14% van de georganiseerde werkenden georganiseerd. Vaak gaat het hier om kleinere beroepsverenigingen.

Deze daling is mede een gevolg van de doorzettende individualisering van onze samenleving. Hoogleraar arbeidsrecht Evert Verhulp stelt daarover dat 'het verzet tegen het collectieve vooral ideologisch is. Het gebeurt vanuit een maatschappijvisie waarin individuen vinden dat ze het recht hebben hun eigen lot geheel zelfstandig en zonder inmenging van wie dan ook te bepalen'.⁴

De vraag is hoe op die ontwikkeling te reageren. Al jaren is de vakbeweging bezig met het zoeken naar nieuwe leden, onder meer middels organisatie als instrument voor heropleving van collectieve belangenbehartiging. Dit werpt in een aantal sectoren zijn vruchten af, maar werkt slechts voor een beperkt aantal branches. Vanwege het activistische karakter is het effect voor andere sectoren soms zelfs contraproductief: niet iedereen identificeert zich ermee.

Wat wil deze doorgaande daling zeggen voor de cao? De grootste vakbond FNV heeft

inmiddels een aantal discussies op gang gebracht. Henk van der Kolk van FNV Bondgenoten merkte in 2008 in het tijdschrift *Zeggenschap* al op: 'Als werknemers geen lid willen worden, dan moeten we daar onze consequenties uit trekken. Het heeft geen zin een cao af te sluiten in een sector zonder leden. In de eerste plaats omdat er dan toch niets met de afspraken gebeurt, en in de tweede plaats omdat we geen energie meer willen steken in sectoren waar werknemers kennelijk geen behoefte hebben aan onze aanwezigheid. Misschien dat ze wel lid willen worden als ze erop achteruit gaan, omdat er geen cao meer is.'⁵

Deze opmerking luidde een tweede relevante ontwikkeling in: de FNV heeft besloten niet meer te tekenen voor verslechtingen. Deze houding heeft de verhouding met andere delen van de vakbeweging op scherp gezet, aangezien die wel hun handtekening zetten. In de recente strijd over de cao's in de woningebouw en de ambtenaren weigerde de FNV te tekenen. Het voordeel voor de FNV is dat ze geen vuile handen maken door een compromis te sluiten. Daartegenover staat dat ze ook volledig buitenspel staan en het lastig is om weer aan de onderhandelingstafel te komen.

Dat een andere aanpak wellicht verstandiger is, bewijzen de acties rondom de verhoging van het minimumjeugdloon. In *Young & United* traden groepen vanuit verschillende delen van de vakbeweging op met andere jongerenorganisaties. Zij richtten zich daarbij niet alleen op de werkgevers, maar vooral op de politiek. Het voorlopig resultaat mag er zijn: minister Lodewijk Asscher deed een toezegging om de maximale leeftijd voor het minimumjeugdloon naar 21 te verlagen en het minimumjeugdloon zelf te verhogen. Tot slot is men binnen de vakbeweging naarstig op zoek naar hernieuwd contact met leden, niet alleen op sectoraal, maar ook op regionaal niveau. Onder meer opvang van ontslagen werknemers, zzp-trainingen en loopbaanadvies passeren hierbij de revue.

Zoals opgemerkt is desorganisatie niet alleen iets wat de Nederlandse vakbeweging

raakt. Brancheorganisaties hebben eveneens te kampen met ledendaling en maken moeilijke tijden door. Paul de Beer beschreef in de voorlaatste *S&D* al het belang dat werkgevers hechten aan cao-afspraken.⁶ Hoewel nu nog zo'n 80% van de werkgevers bij een brancheorganisatie is aangesloten, is het de vraag of Nederland het Duitse voorbeeld, waar werkgevers de brancheorganisaties massaal de rug toekeren, gaat volgen.

Daarbij komt de ontwikkeling dat veel bedrijven in Nederland in handen zijn van buitenlandse hedgefondsen en andere aandeelhouders die minder belang hechten aan sectorale collectieve afspraken. 'Onderhandelen met Hoogovens is toch heel anders dan met Tata Steel', zo verzekerde een vakbondsbestuurder ons.

Daarnaast zien we ook aan werkgeverskant freeridersgedrag waarbij individuele bedrijven de cao omzeilen door het vergroten van de flexibele schil en de inzet van zzp'ers. De Beer constateert dat zij daarmee het effectieve bereik van cao's ondergraven.

Tegelijkertijd zijn er de werkgevers die draagvlak voor afspraken rond arbeidsvoorwaarden als centraal thema oppakken, en daarbij het antwoord vooral op bedrijfsniveau zoeken. Zo organiseren ze referenda onder alle werknemers (ook niet-vakbondsleden) en probeert men via sociale media te achterhalen wat werknemers denken. De manier waarop betrokkenheid wordt georganiseerd verschilt sterk, omdat de omstandigheden in het bedrijf of in de sector leidend zijn.

Polderen waarover?

Naast desorganisatie aan beide kanten van de onderhandelingstafel is er nog een opmerkelijke ontwikkeling. Uit de moeizame onderhandelingen in een aantal sectoren blijkt volgens betrokken onderhandelaars van beide kanten dat er steeds vaker geen gezamenlijke inhoudelijke visie meer is over de toekomst van de sectoren. Normaal gesproken starten cao-onderhandelingen ermee dat de

onderhandelaars gezamenlijk een toekomstvisie voor de eigen sector bespreken. Het is een startpunt waarin beide partijen een kader creëren waarbinnen belangen uitgeruild worden.

Die kaders lijken nu in veel gevallen te ontbreken, of anders niet meer gezamenlijk te formuleren vanwege de economische veran-

Hedgefondsen hebben weinig boodschap aan het poldermodel

deringen. Hier zijn ook de verschillen binnen de geledingen van werkgevers zichtbaar. Waar onderhandelaars vanuit de kant van bedrijven, die op langere termijn opereren, zoeken naar een toekomstvisie, zijn met name de hedgefondsen minder geïnteresseerd.

Het gevolg is dat er nauwelijks meer een inhoudelijke basis is voor een bevestigende belangenuitruil, met als resultaat onwil en spraakverwarring aan de onderhandelings-tafel. Uiteraard zijn er ook veel voorbeelden waarin dit niet het geval is, maar de vraag is of dit een trend is die in de toekomst door zal zetten.

Sectorale cao's en regionale ontwikkelingen

Cao's worden afgesloten op bedrijfs- of sector-niveau. De kwestie rond avv ligt met name bij de laatste groep. Zo'n 90% van de werknemers valt onder een sector-cao. De bestaande indeling in sectoren brengt een aantal vraagstukken met zich mee.

Een belangrijke kwestie is dat de traditionele grenzen tussen sectoren ten dele aan het vervagen zijn. Uiteraard waren er vroeger ook 'grensconflicten' of overlap, maar de laatste jaren is er steeds meer sprake van overlap tus-

sen sectoren. Zie bijvoorbeeld de bouwplaats, waar werknemers vallen onder een groot aantal verschillende cao's met eigen regelingen en bepalingen. De vraag is hoe op die overlap te reageren. Zeker voor de vakbeweging is dat een ingewikkeld dilemma. Hoe spreek je werknemers aan: als werknemers op een bouwplaats, of als installateurs met eigen arbeidsvoorwaarden en scholingsregelingen?

Naast overlap is er eveneens een spanningsveld tussen sectorale en regionale arbeidsmarkten. Zo heeft men in de regio Eindhoven gespeeld met de gedachte om een eigen reeks afspraken rond bedrijfsoverstijgende regionale kwesties te ontwikkelen. Ook in West-Brabant werkt men aan regionale afspraken. Doel van dergelijke coördinatie is het verbeteren van de mobiliteit en specifieke aandacht voor werk-naar-werk-trajecten.

In West-Brabant zijn in 2016 inmiddels 1000 werkgevers en 60.000 werknemers verenigd in het Transferium-programma. Vanaf mei 2016 worden mensen die door een reorganisatie hun baan verliezen, niet meer ontslagen, maar worden opgenomen in het Transferium-programma. Daarvoor geven werknemers het recht op een WW-uitkering op, maar ze krijgen wel begeleiding van werk naar werk in de vorm van bijscholing of tijdelijke detachering. Men betaalt die trajecten deels met geld dat normaal gesproken naar een sociaal plan gaat. Een tussenkomst van uitkeringsinstantie UWV wordt zo vermeden. De regionale afspraken richten zich nu nog uitsluitend op secundaire arbeidsvoorwaarden.

Bovendien vervagen sectorale grenzen door de opkomst van de interneteconomie verder. Een van de functies van de cao is marktoordening en regulering van de (sectorale) arbeidsverhoudingen. De avv past hierbij; ook niet-aangesloten leden die wel onder een sector vallen zijn gehouden aan dezelfde arbeidsvoorwaarden. Het probleem is dat de concurrentie van bijvoorbeeld warenhuizen niet alleen betrekking heeft op de fysieke winkels, maar ook op internetwinkels en ketens.

Sterkere regionale coördinatie en versterking van mogelijkheden voor intersectorale mobiliteit vragen om ruimte voor decentrale afspraken. Daarmee kunnen afspraken die binnen sectoren zijn gemaakt worden doorgekruist. Met name voor de vakbeweging komt daarbij de aloude keuze tussen decentraal en centraal bovendrijven. De centralisering binnen de vakbeweging, met name de FNV, is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Gezien de interne perikelen rond de fusie en het op één lijn krijgen van verschillende culturen is dat ook niet verwonderlijk. De keuze voor een sectorale opbouw versterkt het centrale karakter van de organisatie. Wanneer de rust echter enigszins is wedergekeerd, is herbezinning op de verhouding regionaal-sectoraal noodzakelijk en kan de ruimte voor regionale differentiatie en bijbehorende coördinatie toenemen.

Tot slot

Als het gaat over de toekomst van de cao zien we een onderscheid ontstaan tussen de cao als instrument ter regulering van concurrentieverhoudingen op de arbeidsmarkt en de cao als hoeksteen van de Nederlandse arbeidsverhoudingen.

Wat het eerste betreft is de opgave tot modernisering niet gering, maar wel algemeen gedeeld: meer differentiatie en keuzemogelijkheden, meer betrokkenheid van alle werkenden bij de totstandkoming en meer aandacht voor de naleving (en naleefbaarheid) van afspraken. De oude kern van de cao, namelijk uitruil van tijd en geld, kan opnieuw de basis van de afspraken worden. Per bedrijf en sector kan vervolgens bezien worden welke aanvullende afspraken nodig en wenselijk zijn. De softwarepakketten voor implementatie van grotere individuele keuzevrijheid zijn al lang en breed ontwikkeld.

De differentiatie impliceert een vergroting van de handelingsruimte van werkenden en daarmee een heropleving van het gesprek over (mede)zeggenschap in ondernemingen. Deze toename van differentiatie van cao-

afspraken komt tegemoet aan ontwikkelingen en wensen van de kant van werkenden en werkgevers. In de praktijk is hier op tal van onderdelen ook sprake van. Zo zijn er cao's op maat, individuele regelingen.

Voor de cao als hoeksteen onder de Nederlandse arbeidsverhoudingen ligt dat anders. Daar is nog een wereld te winnen. De geschie-

Als je onzekerheid over de toekomst wegneemt, worden je medewerkers vanzelf flexibeler

denis van de cao en de ordening van de Nederlandse arbeidsverhoudingen hebben altijd parallel gelopen aan de ontwikkeling van de sociale zekerheid.

Ook nu is dat het geval. Het gegeven dat er grote groepen werkenden inmiddels onverzekerd werkzaam zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt, heeft ook grote gevolgen voor de werknemers die via de cao wel bijdragen aan de sociale regelingen en zichzelf daarmee (gedeeltelijk) uit de markt prijzen. Zoeken naar nieuwe vormen van zekerheid, waarbij ook de brede groep zzp'ers betrokken wordt, maakt de inzet van nieuwe regelingen voor ziekte, arbeidsongeschiktheid, pensioen, scholing en ontwikkeling nodig. Regelingen die wel aansluiten bij een flexibelere arbeidsmarkt waarbij werkenden vaker van werkgever en opdrachtgever en van sector wisselen. Op sommige terreinen zie je al stappen in deze richting, zoals de architecten-cao, waar zelfstandigen ook onder vallen.

Als je onzekerheid over de toekomst wegneemt, worden je medewerkers vanzelf flexibeler, aldus een van onze gesprekpartners. Dit geldt op het niveau van de afzonderlijke on-

derneming, maar ook op dat van de arbeidsmarkt als geheel. Wanneer de arbeidsmarkt om meer wendbaarheid vraagt, kan bescherming niet meer alleen via afspraken op sector-niveau tot stand komen.

Dat wil zeggen dat bepaalde onderdelen die nu onder de cao vallen ergens anders ondergebracht moeten worden. Daarbij gaat het met name om de weerbaarheid van werkenden, ofwel het investeren in en beschermen van mensen. Zo zouden er bovensectorale, nationale regelingen moeten komen voor de sociale zekerheid, inclusief pensioenen en scholing, waarbinnen individuele potjes opgebouwd kunnen worden. Werkenden kunnen dan hun scholingsrechten en de opgebouwde budgetten meenemen naar andere sectoren en andere arbeidsruilrelaties.

Bovendien ligt het voor de hand dat er nationale fondsen komen van waaruit werkenden kunnen investeren in scholing en ontwikkeling. Zo zouden ook de opleidingsfondsen bovensectoraal georganiseerd kunnen worden met de door ons al langer bepleite individuele opleidingsbudgetten.

Voor de vakbeweging betekent dit nieuwe kansen, omdat het speelveld wordt verruimd en men bij de bovensectorale arrangementen de kwestie van eigenaarschap opnieuw ter discussie kan stellen. Nu zijn het paritaire fondsen. De vraag is of dat ook zo moet blijven en of het niet uitsluitend fondsen van werkenden moeten zijn. De scholing moet werkenden in staat stellen zich weerbaar en flexibel op de arbeidsmarkt te bewegen. Waar de financiering via nationale potten de individuele keuzemogelijkheden vergroot, kunnen regionale arrangementen de ruimte bieden om die keuzes ook te baseren op regionale mogelijkheden.

Deze bijdrage is het resultaat van een rondgang langs een aantal spelers aan verschillende cao-tafels.⁷ Hun visies hebben we in dit artikel verwerkt, maar we zijn zelf verantwoordelijk voor de inhoud en de conclusies.

Noten

- 1 Paul de Beer (2016), 'Toekomst voor de cao – cao van de toekomst', in: *S&D* 2016/2.
- 2 SER (2013), *Verbreding draagvlak cao-afspraken*.
- 3 Zie www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/44/aantal-vakbondsleden-blijft-teruglopen.
- 4 Zie www.ser.nl/nl/publicaties/ser/2013/september2013/draagvlak-voor-cao.aspx.
- 5 Zie *Zeggenschap Tijdschrift over arbeidsverhoudingen* 2008/3.
- 6 De Beer, 'Toekomst voor de cao'.
- 7 Gesprekspartners waren Ron van Baden (FNV-regio Zuidoost), Klara Boonstra (Hoogle-
raar beleids- en internationaal recht VU, Amsterdam en beleidsjurist van FNV), Daan Hermes (voorzitter onderhandelingen CAO-retail), Wim Kooyman (oud-HRM-directeur van KLM/Air France) en Henk van der Schaft (projectleider ZZP/FNV-Bouw).

Nederland is klaar om te reguleren; nu de landelijke politiek nog

Cannabis mag in Nederland wel verkocht, maar niet geteeld worden. Volgens een onderzoek van Motivaction is 70% van de Nederlanders voor regulering van de cannabisteelt. De vraag is natuurlijk of dit gezien alle internationale afspraken wel mogelijk is.

TOM BLICKMAN

Onderzoeker bij het Transnational Institute

'Het failliet van het gedogen', zo presenteerde de bestuurlijke werkgroep Modernisering Cannabisbeleid, ingesteld door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), haar rapport in november 2015.¹ De werkgroep bestond uit een aantal lokale bestuurders uit verschillende partijen die er verschillende opvattingen op nahielden over de regulering van cannabis. Het rapport is in feite de eindconclusie van dit debat: gedogen, ooit de (tijdelijke) oplossing van het 'cannabisprobleem', werkt niet meer.

2016 is de veertigste verjaardag van het officiële gedoogbeleid. In 1976 presenteerden de toenmalige ministers van Justitie en van Volksgezondheid, Dries van Agt en Irene Vorink, de wijziging van de Opiumwet. Vanaf toen werd er een formeel onderscheid gemaakt tussen drugs met een aanvaardbaar (cannabis) en een onaanvaardbaar risico (heroïne etc.) en werd de bestaande praktijk van het gedogen ook strafrechtelijk mogelijk gemaakt. Dat laatste werd in de loop der jaren

verder verfijnd tot de AHJOG-I criteria via de richtlijnen van het Openbaar Ministerie.

De toenmalige ministers waren zich echter terdege bewust van de beperkingen van het nieuwe drugsbeleid door het Enkelvoudig Verdrag van 1961 van de Verenigde Naties. In een brief aan de Tweede Kamer van 4 januari 1974 schreven zij: 'De Regering zal in internationaal overleg nagaan of het mogelijk is met name het Enkelvoudig Verdrag aldus te wijzigen dat het nationale staten vrij staat, indien zij dit wensen, een afzonderlijk regime in te voeren voor henneproducten.'²

De regering nam inderdaad stappen om tot een wijziging van het Enkelvoudig Verdrag te komen, maar stootte haar neus al gauw bij landen als Duitsland, Frankrijk en Zweden, alsmede bij de International Narcotics Control Board (INCB).

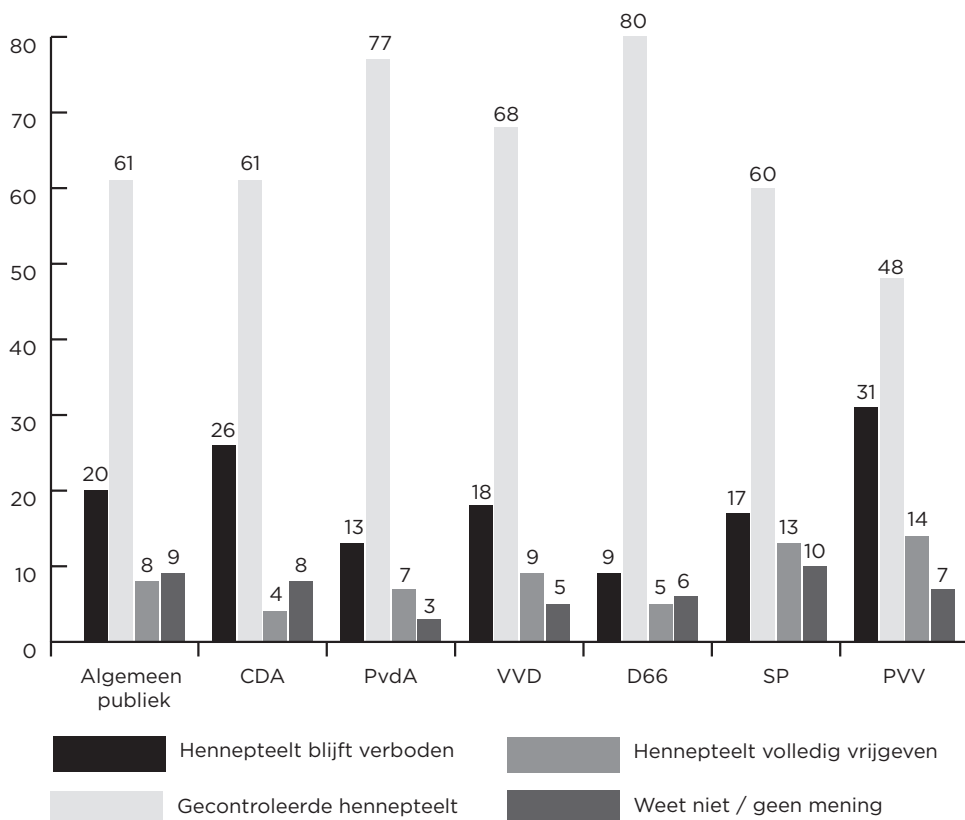
'Teelt, handel en gebruik van wiet moet strafrechtelijk irrelevant worden. Dat is de enige oplossing,' zegt voormalig CDA-premier

Dries van Agt nog steeds.³ 'Dit is een kraakhelder signaal aan de politiek. Los het probleem van de illegale bevoorrading van coffeeshops op.' Van Agt en zijn ambtenaren waren ervan uitgegaan dat het wettelijke onderscheid tussen harddrugs en softdrugs een eerste stap was op weg naar legalisering van cannabis. 'Wij zagen wel dat er op het punt van de handel een acrobatische toer moest komen om deze wet te realiseren voor zijn werkelijke doel: cannabis weghalen uit de criminele sfeer.' Maar tot op de dag van vandaag is dat niet gebeurd.

Nederland is klaar om te reguleren

Een 'position paper' van het VNG-bestuur omarmt het rapport van de werkgroep dat oproept tot een consistent beleid voor de hele keten (productie, verkoop en gebruik) en pleit voor een landelijk programma waarin Rijk, Openbaar Ministerie, politie en lokaal bestuur samen een aantal experimenten uitvoeren.⁴ In juni dit jaar steunde 89,5% van de gemeenten deze oproep van de VNG tot modernisering van het cannabisbeleid.

Figuur 1 Draagvlak gecontroleerde teelt naar stemgedrag 2012



Het aantal respondenten dat in 2012 op GroenLinks, ChristenUnie, Partij vd Dieren of 50PLUS stemde was te gering om betrouwbare uitspraken over te doen.

Ook de publieke opinie ondersteunt de regulering van de cannabisteelt. Volgens een onderzoek van Motivaction is 70% van de Nederlandse bevolking het eens met de regulering; 61% is voorstander van gecontroleerde teelt en 9% voor het volledig vrijgeven.⁵ Het onderzoek toont aan dat als de politieke partijen hun eigen kiezers serieus zouden nemen, er in de

Ook de publieke opinie ondersteunt de regulering van cannabisteelt

Tweede Kamer een overweldigende meerderheid zou zijn voor het reguleren van de teelt van cannabis. Zelfs een grote meerderheid van de kiezers van de VVD en het CDA staat achter regulering.

Verder zijn ook de redenen waarom Nederlanders voor zijn interessant: vermindering van de overlast van illegale kwekerijen (55%), hennepsteelt is niet langer interessant voor criminele organisaties (54%) en het maakt een eind aan een tegenstrijdig beleid (37%). De kiezer heeft dus donders goed door wat de landelijke politiek weigert op te lossen. Gevraagd naar de prioriteiten van de politie vindt slechts 5% van de Nederlanders dat de politie zich moet bezighouden met hennepsteelt; de aanpak van geweldsdelicten staat een stuk hoger op de lijst (61%).

De rechterlijke macht krijgt zo langzamerhand ook genoeg van het onvermogen van de landelijke politiek om het cannabisbeleid te regelen. Er zijn inmiddels talloze vonnissen waarin een rechterlijk pardon wordt uitgesproken wat betreft een grotere handelsvoorraad dan de huidige 500 gram die vanwege de AHJOG-I criteria wordt gedoogd.⁶ Op basis van zo'n kleine handelsvoorraad valt geen coffeeshop te runnen. In april 2005 vatte Jules Wortel, toenmalig raadsheer in de Hoge

Raad, het denken van de rechterlijke macht al eens goed samen: 'Ik ben ervan overtuigd dat de toekomstige historicus die ons tijdperk gaat beschrijven zich, wat onze moeizame relatie met "cannabis sativa L" betreft, zal verbazen over de geldverslindende koppigheid waarmee wij, organen van justitie, met een onuitvoerbare opdracht blijven rondtobben.'⁷ De hennep overspoelt het Nederlands rechtssysteem, constateerde *NRC Handelsblad* onlangs nog.⁸ De rechters kunnen alle zaken nauwelijks meer aan.

Ontbreken van materiële wederrechtelijkheid

Gezien de steun voor regulering in de publieke opinie en democratisch gekozen gemeenteraden, en de weerzin bij de rechterlijke macht, is het de vraag of het huidige cannabisbeleid van het kabinet zo langzamerhand niet leidt tot het ontbreken van materiële wederrechtelijkheid ten aanzien van wietkwekers die zich zoveel mogelijk aan het maatschappelijk aanvaardbare houden. Van het ontbreken van materiële wederrechtelijkheid kan sprake zijn als de belangen die de overtreden bepaling geacht wordt te beschermen niet gediend zijn bij strikte gehoorzaamheid aan de wet. Deze kwestie wordt op het moment uitgevochten in de Nederlandse rechtbanken.

Belangrijk zijn de vonnissen tegen wietkwekers uit het Groningse Bierum die in alle openheid kweekten voor gedoogde coffeeshops, netjes hun elektriciteitsrekening betaalden en hun inkomsten opgaven aan de Belastingdienst. De Rechtbank in Groningen verklaarde in oktober 2014 de telers wel schuldig, maar legde geen straf op omdat de teelt veilig en verantwoord had plaatsgevonden. Verder gaf de rechter ook een duidelijk signaal over de groeiende onvrede onder rechters over het huidige beleid: 'De Rechtbank acht in dit kader van belang dat er in Nederland – in weerwil van het verbod in de Opiumwet – sprake is van een beleid waarbinnen verkoop van softdrugs van door de overheid gedoogde

coffeeshops, gedoogd wordt. Nu de verkoop van softdrugs uit deze coffeeshops gedoogd wordt, impliceert dit ook dat de coffeeshops bevoorraad worden en mitsdien dat ten behoeve van die aanvoer, ook geteeld wordt. Over de vraag hoe die bevoorrading dan plaats moet vinden laat het beleid zich niet uit.⁹

Het vonnis werd echter vernietigd door het Hof in Leeuwarden. Volgens het Hof zou er geen sprake zijn van het ontbreken van materiële wederrechtelijkheid zoals de Groningse Rechtbank had beslist, dat wil zeggen dat in Nederland wietteelt 'niet meer als een strafbaar feit wordt beleefd en dien ten gevolge strafoplegging door de samenleving in brede zin als onrechtvaardig wordt ervaren'. Het Hof stelde dat vast moet staan dat er 'een hoge mate van maatschappelijke consensus is over de voorwaarden waaronder de hennep teelt gedoogd zou kunnen worden', en die is er volgens het Hof niet. De rechters zijn niet van mening dat de 'brede maatschappelijke discussie thans zo ver is gevorderd dat het telen van hennep niet langer strafbaar geacht moet worden'.¹⁰

In de zaak tegen Nederlands bekendste ideële wietkweker, Doede de Jong, besliste hetzelfde Hof echter wel voor een rechterlijk pardon.¹¹ In de Bierumse zaak is beroep in casus ingesteld dat waarschijnlijk in het najaar voor de Hoge Raad komt.¹² Gezien de duidelijke steun van de VNG en de publieke opinie voor een regulering wordt het interessant wat de Hoge Raad gaat beslissen. Concluderen dat de 'brede maatschappelijke discussie' nog niet zo ver gevorderd is dat hennep teelt niet langer strafbaar is, lijkt welhaast onmogelijk.

Desondanks nam de Tweede Kamer in mei 2015 met krappe meerderheid (75-70) de motie-Oskam aan, die de regering verzocht 'gemeenten geen enkele ruimte te geven om onderzochte plannen naar gereguleerde wietteelt ook daadwerkelijk in de praktijk te realiseren'.¹³ Zoals de opiniepeiling van Motivaction aantoonde, kunnen de politieke partijen die de motie steunden (VVD, CDA en PVV), moeilijk aanspraak maken op de steun

van hun eigen kiezers. De krappe meerderheid staat ook in schril contrast met de overweldigende meerderheid van de eveneens democratisch gekozen gemeenten, inclusief VVD- en CDA-raadsleden, die wel willen reguleren.

Internationaal recht

Een belangrijk argument van het kabinet is dat de regulering van cannabis voor recreatief gebruik niet is toegestaan vanwege de VN-drugsverdragen. Om dit te onderbouwen liet minister Opstelten de zaak bestuderen door twee specialisten in internationaal recht van de Radboud Universiteit, Piet Hein van Kempen en Masha Fedorova. En inderdaad is het niet toegestaan volgens de verdragen. Ze concluderen niet alleen dat er 'juridisch geen ruimte [is] voor het reguleren van cannabis teelt ter bevoorrading van coffeeshops of in het kader van cannabis social clubs', maar eveneens dat het tot nu toe gevoerde coffeeshopbeleid 'moeilijk verdedigbaar' is onder internationaal recht. Het rapport verwerpt daarnaast 'de redenering dat uitbreiding van het coffeeshopgedoogbeleid naar cannabis teelt ten behoeve van coffeeshops zo'n kleine stap is dat, indien het huidige gedoogbeleid toelaatbaar is, die uitbreiding ook toelaatbaar moet zijn'.¹⁴

Opstelten maakte daar dankbaar gebruik van om zijn onverzettelijke houding tegen elk experiment te legitimeren. Hij vergat in zijn begeleidende brief aan de Tweede Kamer echter te vermelden dat op basis van de in de Radboud-studie gevolgde redenering coffeeshops ook niet zijn toegestaan, ondanks het voorbehoud dat Nederland heeft kunnen maken bij de toetreding tot het Sluikhandelverdrag uit 1988.¹⁵

De conclusie is dat regulering van cannabis teelt en -handel voor recreatief gebruik zou moeten samengaan met hervorming van de VN-drugsverdragen. In het belang van het in stand houden van het internationaal recht is het niet wenselijk om bindende internationale verdragen in de prullenbak te mikken,



of verplichtingen die politiek even niet goed uitkomen te schenden – ‘pacta sunt servanda’. Dat zouden we ook niet accepteren als landen dat doen met mensenrechtenverdragen of antiproliferatieverdragen.

Herziening van de VN-drugsverdragen zou uitlopen op een diplomatieke nachtmerrie

De politieke realiteit is op dit moment dat een herziening van de VN-drugsverdragen zou uitlopen op een diplomatieke nachtmerrie: de diepe tegenstellingen bemoeilijken het vinden van een nieuwe consensus. Daarom is het belangrijk om in de tussentijd de ingebouwde manoeuvreer- en interpretatieruimte van de verdragen ten volle te benutten. Het Radboud-rapport gaat niet echt in op de verschillende opties voor verdragsrechtelijke veranderingen, amendementen, het vergroten van interpretatieruimte, herclassificering, voorbehouden en eventuele onderlinge (‘inter se’) aanpassingen, die alleen van toepassing zijn op een groep gelijkgezinde landen.¹⁶

Opties binnen de verdragen

In een briefing heeft het Transnational Institute een aantal van die opties verder uitgewerkt.¹⁷ Eén optie is bijvoorbeeld de weg die Bolivia heeft gevolgd, na een poging om via een amendement het verbod op traditioneel gebruik van cocobladeren uit de verdragen te verwijderen. Die poging werd verijdeld door bezwaren van een aantal landen. Bolivia trad vervolgens uit het Enkelvoudig Verdrag van 1961 om daarna opnieuw in te treden met een voorbehoud aangaande de bepalingen rond het cocoblad.¹⁸ Dat werd uiteindelijk geac-

cepteerd door de VN, toen bleek dat te weinig verdragspartijen daar een bezwaar tegen indienden.¹⁹

Een dergelijke stap is ook mogelijk met cannabis, hoewel te verwachten valt dat op dit moment meer – en mogelijk te veel – landen bezwaar zullen maken. De internationale situatie is echter aan het veranderen. Uruguay heeft de hele keten van teelt tot verkoop wettelijk gereguleerd en Canada heeft aangekondigd dat in het voorjaar van 2017 te zullen doen. Ook in de VS – het land dat indertijd het verzet tegen de stap van Bolivia leidde – zal het beleid op den duur veranderen. Vier staten (Colorado, Washington, Oregon en Alaska, evenals Washington D.C.) hebben cannabis inmiddels gereguleerd en de verwachting is dat Californië en andere staten zullen volgen na referenda tijdens de presidentsverkiezingen in november dit jaar.

Deze reguleringen overtreden de verplichtingen die uit de VN-drugsverdragen voortvloeien, en leken een paar jaar geleden louter hypothetisch, maar zijn de realiteit van vandaag. Onder dergelijke omstandigheden is het niet moeilijk te begrijpen dat deze landen de spanningen met de verdragen door de regulering van cannabis liever ontkennen, uit de weg gaan of voor zich uit schuiven.

Kortom, de optie om het ‘Bolivia-scenario’ te volgen ligt open voor de toekomst, maar ditmaal door een groep gelijkgezinde landen, waarvan één en mogelijk twee G7-landen. Nederland zou zich daarbij aan kunnen sluiten. Hoe meer landen dat doen des te onwaarschijnlijker een bezwaar van voldoende andere landen wordt.

Deze optie kan worden gecombineerd met de optie van ‘inter se’ modificatie, een optie die voortvloeit uit het Weens Verdragenverdrag van 1969. Volgens artikel 41 is het mogelijk dat twee of meer partijen onder bepaalde voorwaarden een overeenkomst sluiten tot wijziging van het verdrag tussen hen onderling.²⁰ De opstellers van het Verdragenverdrag beschouwden de mogelijkheid van onderlinge modificatie als een basisprincipe van het in-

ternationaal recht, en de kwestie werd in 1964 uitgebreid besproken door de International Law Commission: 'Het ging om het verzoenen van de noodzaak om de stabiliteit van verdragen veilig te stellen, met de vereisten van een vreedzame verandering.'²¹

Een groep gelijkgezinde landen kan middels die procedure onderling afspraken maken over bepaalde voorbehouden, terwijl ze hun verdragsverplichtingen met andere landen onveranderd overeind houden. Een dergelijk uitzonderingsregime kan de opmaat zijn voor een latere hervorming van de verdragen in hun geheel. Op de korte termijn zou die groep gelijkgezinden een periode van 'princiële niet-naleving' kunnen innemen.

Hoewel, zoals gezegd, zo'n positie niet ideaal lijkt, is een openlijke erkenning van het niet naleven van het verdrag te prefereren boven de hypocrisie van het ontkennen van evidente verdragschendingen; een positie die op dit moment wordt ingenomen door de VS. Daarom zou principiële niet-naleving tijdelijk moeten zijn, met als doel om de nieuwe nationale wetgeving binnen afzienbare tijd weer in overeenstemming te brengen met aangepaste verdragsverplichtingen. Bovendien moet zo'n positie worden onderbouwd met valide redenen en indien mogelijk met beroep op verplichtingen van andere verdragen.

De Europese dimensie

Vergelijkbare problemen zijn er wat betreft de Europese Unie. De VN-drugsverdragen zijn een integraal onderdeel van het Europees recht. Er zijn bovendien verplichtingen binnen de Unie vanwege de noodzaak om negatieve effecten van het wegvallen van controles aan de binnengrenzen van de Unie te compenseren.²² Het Kaderbesluit illegale drugshandel (2004/757/JBZ), dat voortbouwt op het Schengenacquis en het EU Gemeenschappelijk Optreden illegale drugshandel (96/750/JBZ), vormt binnen de EU het basisinstrument voor harmonisatie van de strafbaarstellingen en strafbepalingen met betrekking tot de

illegale drugshandel. Al deze instrumenten bevestigen de verplichtingen die uit de VN-drugsverdragen voortvloeien, en lidstaten moeten erop toezien dat daaraan 'nauwgezet en doeltreffend wordt voldaan'.²³

Deze instrumenten richten zich niet specifiek op het gebruik van cannabis. Dat wordt overgelaten aan de lidstaten zelf, gezien het feit dat verschillende Europese landen een zeer divers beleid voeren; van nultolerantie in Zweden tot de coffeeshop in Nederland en decriminalisering in Portugal en Tsjechië. Kwesties van gebruik en teelt, productie en handel zijn echter niet zomaar uit elkaar te trekken, zoals blijkt uit de prejudiciële beslissing in de zaak Josemans versus Maastricht (C-137/09) en de conclusie van de advocaat-generaal van het Europese Hof, Yves Bot uit Frankrijk.²⁴

De opinie van Bot is echter gestoeld op dubieuze aannames wat betreft de schadelijkheid van cannabis en is doordeesemd van een 'botte' afkeer van het Nederlandse beleid. Bot wordt niet voor niets door sommigen omschreven als een 'duikboot' van voormalig president Jacques Chirac die halverwege de jaren negentig het 'perfidie' Nederlandse drugsbeleid wilde indammen door een Europese harmonisering.²⁵ In ieder geval hanteert hij dezelfde dubieuze argumenten tegen het Nederlandse beleid als Chirac toentertijd, onder meer dat cannabis een 'stepping stone' is naar het gebruik van harddrugs, een theorie die in de wetenschap allang is ontkracht. Waaruit maar weer blijkt dat vigerend recht en morele oordelen vaak moeilijk uit elkaar te houden zijn, ook al worden ze verpakt in een ogenschijnlijk neutrale presentatie van feiten.

Wat betreft een harmonisering aan de gebruikskant lijkt het principe van proportionaliteit en subsidiariteit binnen de EU, die de verschillende benaderingen in Europese landen vanwege de historische en culturele verschillen eerbiedigt, aan kracht te winnen.²⁶ Als het gaat om de teelt en handel is de kwestie echter ingewikkelder, gezien de mogelijke grensoverschrijdende effecten. Artikel 2 (lid 1 aanhef

en sub b) van het Kaderbesluit verplicht tot strafbaarstelling van cannabisteelt 'wanneer daarvoor geen rechtvaardigingsgrond aanwezig is'. Deze bepaling zou het legaliseren of decriminaliseren van cannabisteelt voor recreatief gebruik uitsluiten, behalve als het bedoeld is voor persoonlijk gebruik.²⁷ Dit verbod is gestoeld op de overtuiging dat de illegale

In veel Europese steden is de kentering richting regulering al ingezet

drugshandel een bedreiging vormt voor de gezondheid, de veiligheid en de levenskwaliteit van de burgers van de Unie, alsmede voor de wettige economie, de stabiliteit en de veiligheid van de lidstaten.²⁸

Daarbij is het van belang om de effectiviteit van het huidige prohibitieve nationale en Europese drugsbeleid onder de loep te nemen. De VNG stelt nu juist dat een regulering van cannabisteelt in een gesloten en transparante keten een betere waarborg is om de achterliggende doelen van het Kaderbesluit te realiseren. En ze staat hierin zeker niet alleen. Hoewel de nationale overheden in Europa de regulering van de cannabisketen aan de andere kant van de oceaan liever negeren, zijn er op lokaal niveau in verschillende Europese landen diverse initiatieven geïnitieerd door lokale overheden en basisbewegingen rond Cannabis Social Clubs (CSC). Verschillende steden of stadsdelen in Duitsland – Friedrichshain-Kreuzberg in Berlijn, Frankfurt, Hamburg, Bremen, Keulen – dringen aan op een regulering, net als Kopenhagen in Denemarken en Zürich, Genève, Bern en Bazel in Zwitserland. In Spanje zetten naast de autonome regio's Navarra, Catalonië en Baskenland steden als San Sebastian en Barcelona zich in voor de regulering van CSC's, waarvan er naar

schatting al zo'n 1.000 bestaan. Die CSC's ontstaan nu ook in België.²⁹

Een tijdelijke principiële niet-naleving van de VN-drugsverdragen zou weerslag moeten vinden in de Europese regelgeving. Die steunt immers voornamelijk op de internationaal-rechtelijke verplichtingen van de VN-verdragen. Een andere mogelijkheid in Europees verband is om een uitzondering te krijgen wat betreft cannabis. Een voorbeeld is de uitzondering die Zweden heeft bedongen voor het gebruik van snus, een soort pruimtabak die traditioneel wordt gebruikt. Bij toetreding tot de EU in 1995 bedong Zweden een uitzondering op het verbod van productie en gebruik van snus dat in de EU geldt. In de nieuwe Richtlijn 2014/40/EU werd deze uitzondering bevestigd.³⁰ Of een land naderhand een uitzondering kan bedingen is niet geheel duidelijk, maar de reservering van Bolivia inzake coca in het Enkelvoudig Verdrag schept mogelijk een precedent.

Nog een andere mogelijkheid is om te kijken naar de maatregelen die de regering-Obama heeft getroffen na de cannabisregulering in Colorado en de staat Washington. Het Cole-memorandum van de viceminister van Justitie staat in feite die regulering onder voorwaarden toe, hoewel zij in strijd is met de federale wetgeving.³¹ Een van die voorwaarden is het voorkomen van 'lekken' van cannabis naar staten waar cannabis niet legaal is; een andere voorwaarde is het voorkomen dat de opbrengsten ten goede komen aan criminele verbanden. Als dat mogelijk is in een federale staat als de Verenigde Staten, waarom zou het dan niet kunnen in een confederaal verband als de Europese Unie?

Deze opties zijn misschien niet zozeer een kwestie van juridische mogelijkheden maar meer van politieke wil en moed, en diplomatieke vaardigheden, om de noodzakelijke hervormingen aan te gaan. Niettemin kunnen andere internationaalrechtelijke verplichtingen helpen om de politieke wil en moed enigszins te stutten en mogelijk ook om een 'rechtvaardigingsgrond' te vinden binnen het Europese Kaderbesluit.

Mensenrechten

Dat beroep op verplichtingen van andere verdragen wordt aangereikt door een tweede rapport van de Radboud Universiteit, dat concludeert dat cannabisteelt en -handel voor recreatief gebruik op basis van positieve mensenrechtenverplichtingen door overheden gereguleerd kan worden toegestaan wanneer deze regulering mensenrechten beter beschermt dan een totaal verbod op drugs, zoals vastgelegd in de drugsverdragen.³² Bovendien moeten staten internationaalrechtelijk prioriteit geven aan die positieve mensenrechtenverplichtingen boven hun verplichtingen uit de drugsverdragen.

Om te bepalen of zulke verplichtingen de drugsverdragen kunnen overreden zijn vijf primaire voorwaarden voor gereguleerde legalisering noodzakelijk, aldus de Radboud-studie:

- ▶ Er moet sprake zijn van een belang dat mensenrechtenbescherming vereist;
- ▶ De staat moet aannemelijk maken dat het gereguleerd toestaan van cannabisteelt en handel tot een effectievere mensenrechtenbescherming zal leiden;
- ▶ De beslissing tot regulering moet maatschappelijk draagvlak hebben en op democratische besluitvorming op nationaal niveau steunen;
- ▶ Er moet sprake zijn van een gesloten systeem, zodat het buitenland geen nadeel van de regulering ondervindt. Deze verplichting komt voort uit een afweging tussen de positieve mensenrechtenverplichtingen en de verplichtingen uit de VN-drugsverdragen, en de Europeesrechtelijke invulling daarvan;
- ▶ De staat is verplicht een actief ontmoedigingsbeleid van cannabisgebruik te voeren.

Het is aan de politiek om te bepalen wanneer precies aan die voorwaarden wordt voldaan. Maar als dit het geval is, is het onder het huidige internationaal recht gelegitimeerd om

mensenrechtenverplichtingen prioriteit te geven boven daarmee conflicterende verplichtingen onder de VN-drugsverdragen, aldus de Radboud-studie.

Een consistent Nederlands cannabisbeleid heeft zich nooit kunnen ontwikkelen vanwege de internationale druk om binnen de perken van de VN-drugsverdragen te blijven. Het is duidelijk dat er in deze kabinetsperiode geen verandering van beleid zal plaatsvinden. De VNG richt zich met haar initiatief duidelijk op de formatie van een nieuw kabinet na de verkiezingen van maart 2017. Gezien de politieke verhoudingen op dit moment is het echter aannemelijk dat er in de volgende coalitie een partij zal zitten die een veto zal proberen uit te spreken over regulering van de achterdeur in de onderhandelingen voor het nieuwe regeringsakkoord. Dit mechanisme heeft er decennialang voor gezorgd dat er amper noodzakelijke hervormingen zijn doorgevoerd in het cannabisdossier, tenzij het een verdere repressieve aanscherping van het huidige beleid betreft.

Wat de toekomst brengt is onzeker. Misschien is het tijd voor een typisch Nederlandse oplossing als het ingewikkelde en politiek gevoelige beleidsdossiers betreft. We hebben in de Nederlandse polder een sociaal akkoord, een woonakkoord, een energieakkoord. Waarom dan geen nationaal wietakkoord?³³

Gidsland of niet

Er bestaat geen twijfel meer over het brede maatschappelijke draagvlak in Nederland voor een legale regulering van de gehele cannabismarkt; publieke opinie, gemeenten en rechters wijzen allemaal duidelijk in die richting. Daarnaast beginnen beleidsontwikkelingen internationaal flink vaart te krijgen: de kastanjes die Van Agt en Vorrink indertijd niet uit het vuur durfden te halen worden nu door Uruguay, Canada en de Verenigde Staten opgepakt.

De VN-drugsverdragen vormen onmiskenbaar een juridische belemmering voor

cannabisregulering en Nederland moet daar zorgvuldig mee omspringen. De principiële niet-naleving van bepaalde achterhaalde verdragsverplichtingen en beargumenteerde burgerlijke ongehoorzaamheid op gemeentelijk of staatsniveau zijn waarschijnlijk een onvermijdelijke tussenfase om de drugsverdragen op langere termijn te kunnen moderniseren.

Er zijn wel degelijk internationaalrechtelijke opties en procedures voorhanden om de juridische spanningen en conflicten als

gevolg van cannabisregulering op termijn op te lossen. Gelijkgestemde lokale overheden in Europa moeten gezamenlijk de druk opvoeren om de nationale overheden te overtuigen stappen te ondernemen in internationaal verband om tot hervorming van de verdragen over te gaan.

Andere landen nemen op dit moment het voortouw. De vraag is dus: blijft Nederland achterlopen, proberen we die ontwikkelingen af te remmen, of sluit ons land zich daar actief bij aan?

Noten

- VNG (2015), *Het failliet van het gedogen: Op weg naar de cannabiswet*, Rapport van de bestuurlijke werkgroep Modernisering Cannabisbeleid, www.vng.nl/files/vng/rapport_werkgroep_cannabisbeleid_20151119.pdf.
- Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (4-1-1974), 'Brief over Achtergronden en risico's van druggebruik aan de Tweede Kamer', Tweede Kamer 1973-1974, Nr. 11742/3. www.resolver.kb.nl/resolve?urn=sgd%3Ampg21%3A19731974%3A0003158.
- Tom-Jan Meeus (6-12-2014), 'Oud-premier Van Agt: het gedoogbeleid is absurd', in: *NRC Handelsblad*, www.nrc.nl/nieuws/2014/12/06/oud-premier-van-agt-het-gedoogbeleid-is-absurd.
- VNG (2016), *Position paper cannabisbeleid*, www.vng.nl/files/vng/brieven/2016/attachments/12_modernisering-cannabisbeleid_position-paper.pdf.
- P. Jobsen & B. van der Velden (8-6-2015), *Draagvlak geregeleerde hennepcultuur*, Motivac-tion, 8 juni 2015; www.detransparantketen.nl/upload/files/Onderzoek%20motivac-tion.pdf. Deze opiniepeiling staat niet alleen. Volgens Peil.nl van Maurice de Hond steunde in december 2013 65% van de Nederlanders een regulering van de teelt zoals in Uruguay. En zie (15-12-2013), 'Opiniepeiling: Meerderheid Nederlanders voor legaliseren Marihuana', in: *The Post Online*, politiek.tpo.nl/2013/12/15/opiniepeiling-meerderheid-nederlanders-voor-legaliseren-marihuana/.
- Zie o.a.: Elsje Jorritsma & Freek Schravessande (16-9-2015), 'Wiet — de rechter is er wel klaar mee', in: *NRC Handelsblad*, www.nrc.nl/handelsblad/2015/09/16/wiet-de-rechter-is-er-wel-klaar-mee-1536588.
- Mr. J. Wortel, zitting (19-4-2005), 'Arrest Hoge Raad', Grif-fienr. 02037/04, www.deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:PHR:2005:AT4351.
- Freek Schravessande (21-7-2016), 'Een plantage op zolder om uit de schulden te komen', in: *NRC Handelsblad*, www.nrc.nl/nieuws/2016/07/21/een-plantage-op-zolder-om-uit-de-schulden-te-komen-3343767.
- Rechtbank Noord-Nederland, Locatie Groningen (11-10-2014), Afdeling Strafrecht, www.deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBN NE:2014:5043.
- Gerechtshof Arnhem-Leeu-warden (9-9-2015), *Verkort ar-rest van de meervoudige kamer voor strafzaken*, www.deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHARL:2015:6566.
- Gerechtshof Arnhem-Leeu-warden (29-10-2015), www.deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:GHA RL:2015:8144.
- Spong Advocaten (26-8-2015), *De ideale wietkwekers in hoger beroep*, www.spong.nl/actueel/26-08-2015_deidealewietkwekersinhogerberoep.
- Zie ook: www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2015Z08026&did=2015D16330.
- P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.I. Fedorova (2014), *Internati-onaal recht en cannabis. Een beoordeling op basis van VN-drugsverdragen en EU-drugsre-gelgeving van gemeentelijke en buitenlandse opvattingen pro regulering van cannabis*, p. 228. Zie verder ook: www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2014/03/21/rapport-internationaal-recht-en-cannabis/rapport-internationaal-recht-en-cannabis.pdf.
- Tweede Kamer (5-9-2014), *Brief over problematiek rond de pro-*

- ductie van hennep, www.rijks-overheid.nl/binaries/rijks-overheid/documenten/kamerstukken/2014/09/05/brief-problematiek-rond-de-productie-van-hennep/lp-v-j-0000006312.pdf.
- 16 Zie ook: M. Jelsma & T. Blickman (14-5-2014), *Internationaal recht en cannabis: Rondetafelgesprek coffeeshopbeleid Commissie Veiligheid en Justitie*, www.tni.org/en/node/21128.
- 17 D. Bewley-Taylor, M. Jelsma, S. Rolles & J. Walsh (2016), 'Cannabis Regulation and the UN Drug Treaties: Strategies for Reform', in: *Washington Office on Latin America*, 2016/6, www.tni.org/files/publication-downloads/cannabis_regulation_and_the_un_drug_treaties_june_2016_web_o.pdf.
- 18 Zie ook: M. Jelsma & T. Blickman (11-1-2013), *Schijnheilig bezwaar van Nederland tegen het kauwen van coca bladeren*, www.tni.org/en/issues/unscheduling-the-coca-leaf/item/4272-schijnheilig-bezwaar-van-nederland-tegen-het-kauwen-van-coca-bladeren. Zoals in dit artikel wordt aangetoond heeft Nederland zich met zijn bezwaar in eigen voet geschoten. Nederland keerde zich tegen de door Bolivia gehanteerde procedure, kennelijk zonder zich te beseffen dat die procedure weleens in het voordeel van Nederland zou kunnen werken, in het bijzonder wat betreft een toekomstig cannabisbeleid. De vraag is of het hier een kortstondige blindheid voor toekomstige Nederlandse belangen betrof, druk van een of meerdere G8 landen óf een poging van het kabinet het binnenlandse debat te frustreren door beleidsinitiatieven op buitenlands terrein. Nederland had namelijk geen bezwaar aangekend tegen de poging van Bolivia om via een amendement het Enkelvoudig Verdrag aan te passen.
- 19 Een derde van de 184 verdragslanden (62) zou formeel bezwaar moeten aantekenen om een voorbehoud ongeldig te maken. In dit geval deden slechts 18 landen dat, waaronder Nederland.
- 20 Zie voor: Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, www.wetten.overheid.nl/BWBO0003441/1985-05-09#Verdrag_2. De voorwaarden zijn dat het 'noch het genot der aan de andere partijen op grond van het verdrag toekomende rechten, noch het nakomen van hun verplichtingen aantast'; en 'zich niet uitstrekt tot een bepaling, waarvan niet mag worden afgeweken als dit onverenigbaar is met de doeltreffende verwezenlijking van voorwerp en doel van het verdrag in zijn geheel.'
- 21 International Law Commission (1965), 'Summary Record of the 745th Meeting: 15 June 1964,' A/CN.4/SR.745, in: *Yearbook of the International Law Commission*, 1964 vol. 1, p. 144, www.legal.un.org/ilc/documentation/english/summary_records/a_cn4_sr745.pdf.
- 22 Kempen & Fedorova, *Internationaal recht en cannabis*, p. 103 en pp. 137-138.
- 23 Artikel 7 van het *Gemeenschappelijk Optreden illegale drugs-handel* (96/750/JBZ), 17 december 1997, www.eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1996:342:FULL&from=NL.
- 24 'Josemans tegen Maastricht', Zaak C-137/09, *Conclusie van Advocaat-Generaal Y. Bot*, 15 juli 2010, curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=78677&pageIndex=0&doclang=NL. In zijn arrest gaat het Europese Hof niet in op de kennelijk niet-relevante overpeinzingen van de advocaat-generaal over het Nederlandse cannabisbeleid, die niet van belang waren voor een beslissing in het hoofdgeding.
- 25 T. Boekhout van Solinge (2002), *Drugs and decision-making in the European Union*, www.cedro-uva.org/lib/boekhout.eu.pdf.
- 26 F. de Witte (2013), 'Sex, drugs & EU law: The recognition of moral and ethical diversity in EU law', in: *Common Market Law Review*, 50, pp. 1545-1578.
- 27 Volgens artikel 2, lid 2, van het *Kaderbesluit* (2004/757/JBZ) vallen gedragingen van de betrokkenen die uitsluitend beogen te voorzien in hun persoonlijk gebruik als omschreven in het nationale recht van iedere lidstaat buiten de maatregelen van Kaderbesluit waarin is afgesproken dat opzettelijke gedragingen bestraft dienen te worden wanneer daarvoor geen rechtvaardigingsgrond aanwezig is: het produceren, vervaardigen, extraheren, bereiden, aanbieden, te koop stellen, distribueren, verkopen, afleveren, ongeacht de voorwaarden, handelen, doorvoeren, vervoeren, in- of uitvoeren van drugs. Zie: *Kaderbesluit illegale drugshandel* (2004/757/JBZ), 25 oktober 2004, www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:335:0008:0011:nl:PDF.
- 28 Aldus punt 1 van de aanhef van het Kaderbesluit 2004/757/JBZ.
- 29 T. Blickman, 'Cannabis policy reform in Europe: Bottom up rather than top down', in: *TNI Series on Legislative Reform of Drug Policies*, No. 28, 2014/12, www.druglawreform.info/images/stories/documents/dlr28.pdf. In dit verband zouden gelijkgestemde lokale overheden een voorbeeld kunnen nemen aan hun voorgangers die in de jaren 90 de *European Cities on Drug Policy* (ECDP) vormden. Deze steden bundelden hun krachten om

- een meer pragmatisch, minder prohibitionistisch drugsbeleid – waaronder de decriminalisering van cannabis – te bepleiten, en startte een reeks innovatieve schadebeperkende maatregelen zoals heroïnesubstitutieprogramma's, sociale integratie door middel van woning- en werkprogramma's, drugsgebruiksruimtes en heroïne op recept.
- Een ECDP 2.0 die de regulering van cannabis op de agenda zet is meer dan ooit noodzakelijk.
- 30 Richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad, 3 april 2014, www.ec.europa.eu/health/tobacco/docs/dir_201440_nl.pdf Het gebruik van kaderbesluiten is met het Verdrag van Lissabon afgeschaft. Op dit terrein wordt nu gebruikgemaakt van richtlijnen. Pikant detail is dat Zweden waarschijnlijk de grootste tegenstander is van een regulering van cannabis.
- 31 J.M. Cole, Deputy Attorney General, U.S. Department of Justice (29-8-2013), 'Guidance Regarding Marijuana Enforcement', *Memorandum for all United States Attorneys*, www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf.
- 32 P.H.P.H.M.C. van Kempen & M.I. Fedorova (2016), *Internationaal recht en cannabis II. Regulering van cannabis teelt en -handel voor recreatief gebruik: positieve mensenrechtenverplichtingen versus VN-drugsverdragen*, Deventer: Kluwer, www.ru.nl/publish/pages/797850/internationaal_recht_en_cannabis_ii.pdf.
- 33 T. Blickman (17-12-2016), 'Het is de hoogste tijd voor een wietakkoord', in: *Trouw*, www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/article/detail/4209375/2015/12/17/Het-is-de-hoogste-tijd-voor-een-wietakkoord.dhtml.

A.L. Snijders

Kiloknaller

Ik schrijf graag over kleine realiteit, een man die op een zomeravond onder een boom naar muziek van Rachmaninoff luistert, of een jonge vrouw die in een stationsrestauratie een afscheidsbrief aan haar ontrouwe minnaar schrijft. Dat zijn mijn onderwerpen. Maar soms lukt het me niet de grote realiteit uit mijn hoofd te zetten. In de nacht dat de nieuwsdienst schakelde tussen Nice en Ankara was er geen houden aan.

‘In de nacht dacht ik dat de coup van het leger geslaagd was, ik dacht aan de vreemde omstandigheid dat in Turkije sedert Kemal Atatürk het leger de hoeder van de seculiere staat is, terwijl Erdogan zich heeft ontpopt als restaurateur van de islam. Maar in de morgen bleek alles anders, ik was niet goed op de hoogte. Dit werd des te pijnlijker toen ik bij de bakker aan de praat raakte met twee Turkse kennissen, aan wie ik vertelde dat ik gehoopt had dat de seculiere staat door de overwinning van het leger een steun in de rug zou krijgen en hoe ik me vergist had toen ik ’s morgens het nieuws hoorde. Ze lachten vriendelijk, zij hadden geen moment getwijfeld aan de overwinning van Erdogan. Ik wist toch wel dat de helft van de bevolking bij vrije verkiezingen op hem gestemd had, terwijl de andere verdeeld was? En wist ik niet dat de legertop de laatste tien jaar over de hele breedte vervangen was? En was ik niet op de hoogte van de economische vooruitgang onder Erdogan? En had ik nooit gehoord van de invloed van brood en spelen? Brood en spelen waren in orde in Turkije. En toen zeiden mijn Turkse kennissen — nog steeds met een wellevende glimlach — dat het ze tegenviel dat mijn kennis van hun geboorteland zo oppervlakkig was, en dat het ze nog meer tegenviel dat ik als democraat een militaire coup goedkeurde. Ik kon er niets tegenin brengen, en ik begreep dat het een averechts effect zou hebben als ik zou vertellen dat ik vaak vlees koop bij een Turkse slager en dat ik een boek over Mustafa Kemal Atatürk gelezen heb. Ik zou in hun ogen altijd een flinterdunne praatjesmaker blijven.’

Na publicatie ontving ik een reactie van een lezer die me enthousiast maakte met ‘een politieke kiloknaller’.

‘Ik begrijp uw verwarring. Het begrip democratie krijgt in onze tijd een hoerige betekenis. Een begrip dat zich leent voor volksmenners en dictators in spe. Een bevolking die meent dat democratie alleen iets van doen heeft met delen en optellen, achtereenvolgens door twee en plus één, laat zich omvormen tot onderdrukkers van de afwijkingen. En zeker in landen waar de wil van de Allerhoogste en de aldus gevormde rekenkundige volkswil aan elkaar geklonken worden is het nadenken en het uiten van inzichten die dat oplevert een levensgevaarlijke onderneming.

Daarom bespeurde ik bij mijzelf, net als u, een lichte voorkeur voor het slagen van de coup. Liever kemalist dan erdocraat. Een gok wellicht, maar de democratie van de huidige leider van Turkije leidt vrijwel zeker tot een religieus gekleurde dictatuur, twee kwaden voor één prijs. Een politieke kiloknaller.’