

Besturen zonder wij

Duco Bannink schreef een essay over de dubbele ziel van de PvdA, die van de kosmopoliet en de egalitarist. Daar is niet zo veel aan te doen, aan die dubbele ziel, concludeert hij, behalve er maar gewoon eerlijk over te zijn.

DUCO BANNINK

Universitair hoofddocent aan de Universiteit van Amsterdam

Je zal maar van de PvdA zijn, dat is geen pretje. Bij de PvdA gebeurde in het klein wat in het groot in de samenleving gebeurde. De PvdA scheurde uit elkaar, op dezelfde manier als de boven- en onderkant van de samenleving uit elkaar gescheurd zijn. We hebben lang gedacht dat we die twee gratis bij elkaar konden houden, dat het vanzelf ging. Maar dat bleek helaas niet het geval.

Zo'n beetje tot de periode-Kok, leek de PvdA een electoraat te omvatten dat twee voorkeuren verenigde. Enerzijds wilde men openheid voor anderen en andersheid, ook buiten onze eigen samenleving, en anderzijds wilde men een relatief hoog niveau van solidariteit binnen onze samenleving handhaven. Dit is niet problematisch als die eigen samenleving relatief homogeen en relatief gesloten is, maar het wordt problematisch in

tijden van globalisering en individualisering. Dan dringt zich een buitenwereld op, terwijl we die voorheen gewoon konden negeren. Voorheen althans, beïnvloedden veranderende verhoudingen in die buitenwereld maar een beetje wat er binnen de samenleving gebeurde.

We wilden dus een hoog niveau van solidariteit of egalitarisme en we hechtten aan een open, kosmopolitische benadering van de wereld. Deze positie is in een plaatje weer te geven (figuur 1). De PvdA scoorde 'hoog-hoog'. De twee andere traditionele middenpartijen, VVD en CDA, zijn ook in het plaatje weergegeven. De VVD scoorde 'laag-laag,' terwijl het CDA op beide dimensies ongeveer in het midden scoorde.

Uiteraard is er veel op figuur 1 af te dingen, want ook vroeger was er zowel binnen de PvdA

Figuur 1



als binnen de VVD en het CDA onenigheid hierover. Zo pleitte Wiardi Beckman voor de nationale gedachte. Maar het punt is: in een Nederland dat maar weinig werd geconfronteerd met de buitenwereld konden de partijen hun posities veilig handhaven. Als de buitenwereld zich niet opdringt, kun je, kon de PvdA, gevaarloos overeind houden dat we streven naar zowel solidariteit als naar kosmopolitisme, een open wereld.

Maar de wereld veranderde. Zo polariseert de arbeidsmarkt, omdat de wereld van werk een globale wereld is geworden. De gevolgen van die polarisatie worden vooral gevoeld aan de onderkant van de arbeidsmarkt en ook de neveneffecten van een opener wordende wereld kunnen door mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt moeilijk worden vermeden.¹

Globalisering maakt dat de buitenwereld zich opdringt en dat zien we onder meer terug in de vorm van concurrentie vanuit landen met lagere arbeidskosten op de arbeidsmarkt, maar vervolgens ook in domeinen als wonen of wijkwelzijn. In die domeinen zijn levenskansen op ongeveer dezelfde manier ongelijk. Een lage opleiding leidt tot een hoge gevoeligheid voor concurrentie op de arbeidsmarkt en een hoge mate van concurrentie met nieuwe anderen bij het wonen. Een hoge opleiding leidt tot een sterke positie op de arbeidsmarkt en tot de mogelijkheid om zich in het wonen te isoleren van dat wat men van die buitenwereld wil vermijden of – naar keuze – om zich juist niet te isoleren. Hiervan zou je kunnen zeggen: inderdaad, de wereld wordt opener, dat is uitermate vervelend, wij vangen dat voor u op.

Maar dát gaat niet, vanwege een tweede probleem. Openheid leidt niet alleen tot polarisatie van kansen, het beperkt ook de mogelijkheden van sociale bescherming voor mensen met weinig kansen. Een systeem van sociale bescherming functioneert op grond van de begrenzing die dat systeem heeft. Om de inkomsten die nodig zijn voor die bescherming te genereren via belasting is het nodig dat draagkrachtige burgers de heffing van die inkomsten niet kunnen ontwijken.

Zelfstandig ondernemerschap is een route om dat wel te doen, dat ontwijken. In een dubbele betekenis: de werkgever aan de onderkant van de markt kan door het inhuren van zzp'ers zijn werkgeversverplichtingen ontwijken; een werknemer aan de bovenkant kan door zich aan te bieden als zelfstandig ondernemer de van hem gevraagde solidariteit ontwijken. Onder druk van een zich opdringende buitenwereld gebeurt dit ook.

Moeten we de flexibilisering van de arbeid omarmen omdat we dan meekunnen in een globaliserende, maar hardvochtige wereld?

Om bij de herverdeling van de middelen nog een betekenisvolle bijdrage te kunnen leveren aan het inkomen van degenen die beschermd worden, is het daarnaast nodig dat de te beschermen groep begrensd is in omvang. De hoog-hoog-positie van de PvdA op de dimensies van solidariteit en kosmopolitisme is daarmee onmogelijk, althans ongeloofwaardig geworden.

De vlucht twee kanten op

Dit heeft denk ik twee tegenbewegingen opgevoerd. Wie zich vooral verbonden voelt met de sociaaleconomische bovenkant, pleit voor meer onderwijs en open grenzen en noemt het inperken van sociale bescherming onvermijdelijk. Wie zich vooral verbonden voelt met de sociaaleconomische onderkant, pleit voor het behouden van sociale bescherming en noemt het inperken van de openheid van Nederland onvermijdelijk.

De eerste groep is vanuit de traditionele sociaal-democraten van de PvdA gevlucht naar

D66 en GroenLinks en die zijn steeds liberaler geworden in hun vraag om openheid en de realisering van de randvoorwaarden daarvoor (een beroep op de eigen verantwoordelijkheid). De tweede groep is vanuit de traditionele sociaal-democraten van de PvdA gevlucht naar de SP en soms ook de PVV en die zijn steeds radicaler geworden in hun vraag om sociale bescherming en de realisering van de randvoorwaarden daarvoor (grenzen dicht).

Tussen die twee posities is de PvdA gemangeld sinds het ‘de boel bij elkaar houden’ van Kok en Cohen steeds lastiger leek te worden. Het is niet op basis van kiezersonderzoek, maar ik denk: na de eerste afstraffing voor het kosmopolitisme van Samsom volgde de tweede voor het egalitarisme van Asscher.

‘Jaja, maar we komen terug’, zeggen we dan, hoopvol verwijzend naar de marginale zetelwinst bij de laatste verkiezingen. ‘Jullie hebben ons verraden’, zeggen intussen de arbeideristische ex-PvdA-ers, als we staan te canvassen.² ‘Jullie laten de nieuwe thema’s liggen,’ zeggen de bakfietsen. ‘Wat een slappe hap’, zeggen degenen die altijd al VVD stemden.

Paars (de twee kabinetten-Kok, van 1994 tot 2002) was de laatste poging om de twee kanten bij elkaar te houden. ‘Egalitair en competitief tegelijkertijd zijn kan heus wel, als we het maar beter organiseren’, zei Paars. Na Paars kwam Fortuyn die Paars een puinhoop vond.³ Na Fortuyn kwam het CDA, die een beroep deed op de gemeenschapszin.⁴ En tijdens

Rutte-III zei fractievoorzitter Dijkhoff dat de liberalen hebben gewonnen.⁵ Laten we hopen dat na Dijkhoff niet Baudet volgt.

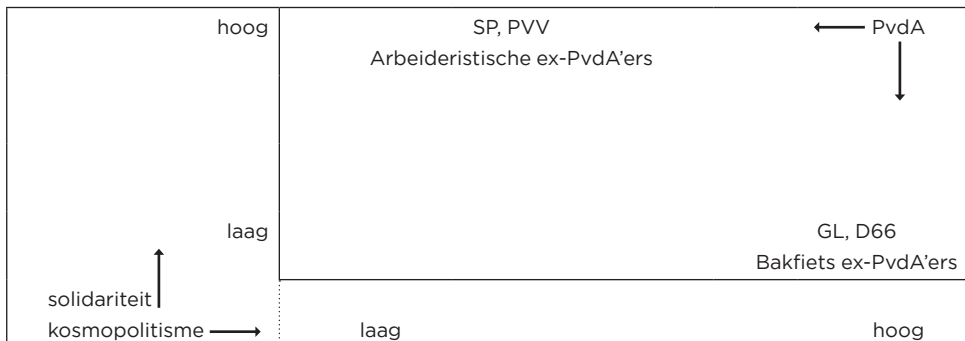
Verlamming

Naar mijn half-externe, half-interne waarneming is de PvdA verlamd geraakt door dit conflict. Moeten we de flexibilisering van de arbeid omarmen omdat we zo meekunnen in een globaliserende, maar hardvochtige wereld? Moeten we de grenzen dichtdoen en ons verschuilen achter onze muren van bescherming, in weerwil van de zich opdringende buitenwereld?

Beide posities zijn uitermate onbevredigend, maar we hebben de vlucht naar voren niet echt in beeld. Wat is het strategische alternatief dat enerzijds de bescherming van onze laagopgeleide achterban (‘arbeideristisch PvdA’) overeind houdt, maar dat anderzijds ook open is naar de buitenwereld en zo de zorgen van onze hoogopgeleide achterban (‘bakfiets-PvdA’) erkent?

Laat ik het duidelijk stellen: ik heb geen idee. Ik weet niet wat het strategische alternatief is dat arbeiders en bakfietsen bij elkaar houdt. En het is ook niet aan mij. Wel weet ik iets anders. Ik heb een boek geschreven met de titel *Besturen zonder wij*.⁶ In ons bestuur doen we alsof de verandering van Nederland in de open wereld helemaal vanzelf gaat én we doen alsof iedereen mag meepraten over welke

Figuur 2



kant we op willen. Dat kan niet allebei tegelijkertijd waar zijn. Dat is over de *procedure*.

Inhoudelijk is de lijn: 'De tendens richting een open wereld is onvermijdelijk, maar we redden u desalniettemin voor zover die open wereld dat toelaat.' (Niet dus.) Tja, als ik die onderkant was, zou ik ook zeggen: 'Valt u zelf maar dood.'

Het verschil verhardt zich en hangt steeds steviger samen met verschillende ideeën over hoe Nederland moet worden ingericht. Dat is onze hedendaagse polarisatie. Het lastige voor het bestuur is dat de 'wij' die de beslissingen moet nemen onduidelijk is geworden én dat het 'wij' die het voorwerp van die beslissingen is, daarmee ook onduidelijk is geworden. Wie moet hier nu eigenlijk beslissen? Dat weten we niet meer precies. En namens wie of ten behoeve van wie of over wie beslist die beslisser dan eigenlijk? Dat weten we eigenlijk ook niet. De 'we' die het zou moeten weten en de 'we' over wie dat weten gaat, zijn allebei onduidelijk.

Wat me het meest ergert aan hedendaags bestuur is de suggestie dat het horizontaal is: dat we allemaal mogen meedoen met het proces van elkaar wederzijds overtuigen. Dat vooronderstelt ten onrechte dat we ons allemaal in de mainstream van de besluitvorming bevinden. 'We' spreken horizontaal, maar liever toch alleen met diegenen die het met ons eens zijn en de rest negeren we. Die 'we' is inderdaad heel selectief. Dat is ongeveer wat Thierry Baudet c.s. terecht cultuurmarxisme noemen.

Ik zit dus met het probleem dat ik het eens ben met de cultureel-conservatieve, alt-right analyse dat het hedendaagse bestuur de boze burger echt, diepgaand negeert (een probleem rond de *procedure*). Tegelijkertijd ben ik het volledig oneens met de opvattingen van diezelfde boze burger (een probleem rond de *inhoud*). Om te kunnen besturen, heb je een 'wij' nodig (die feitelijke analyse deel ik met de cultureel-conservatieve positie), maar dat 'wij' bestaat niet én het met kracht weer terugbrengen van zo'n 'wij' vind ik ook hele-

maal niet wenselijk (op dat normatieve punt ben ik het volledig oneens met de cultureel-conservatieve positie). In de tussentijd hebben we toch wel tot op zekere hoogte enige afstemming nodig.

Wat is 'besturen zonder wij'?

Besturen zonder wij is *niet neutraal*. Daar waar de vraag wie wij zijn onderwerp is van de besluitvorming, is er geen wij om op voort te bouwen bij diezelfde besluitvorming. Een wij om op voort te bouwen voelt neutraal: we werken ons beleid uit op basis van een gedeeld wij waarover we het eens zijn. Maar precies de vragen waar het tegenwoordig over gaat — Hoe moet die arbeidsmarkt eruit zien? Investeren we in sociale bescherming of vragen we dat mensen investeren in hun eigen capaciteiten? Doen we de grenzen open en willen we sterk geïntegreerd zijn in globale netwerken van economische en sociale uitwisseling? Doen we de grenzen dicht en definiëren we Nederlanderschap op een inhoudelijke manier die de sociale cohesie versterkt? — die vragen dus, zijn vragen naar de aard en reikwijdte van het wij. Een neutraal antwoord op die vragen is niet mogelijk.

Zonder 'wij' is het lastig een beroep te doen op een bestaand, neutraal aanvoelend 'wij' als we tot bestuur willen komen. Wat overblijft is besturen door ik. Uiteraard niet alleen ikzelf, maar ook andere ikken, die iets anders denken en willen. Ik neem een wereld waar en zeg daar dingen over. Ik neem waar dat anderen een wereld waarnemen en dat zij andere dingen over die wereld zeggen dan ik. Ik en die ander verschillen zowel in onze feitelijke weergave van die wereld als in onze normatieve waardering van die wereld. Het zou mooi zijn als dat niet zo was, maar het is wel zo.

Het heeft geen zin om het standpunt aan te hangen dat ik gelijk heb, dat mijn feitelijke inzicht en mijn normatieve voorkeur de juiste zijn. Het is te veel gevraagd van die ander om mijn wereldbeeld en voorkeuren aan te hangen. Maar het is ook te veel gevraagd van mij

om het wereldbeeld en de voorkeuren van die ander aan te hangen. Dat laatste geldt, vind ik nou toevallig, helemaal als die ander alt-rechts is. Maar als die ander alt-rechts is, zal hij wel vinden dat mijn wereldbeeld en voorkeuren verschrikkelijk zijn.

Niet zalven!

Nu komt er een stap die ik-als-bestuurskundige en ik vermoed ik-de-PvdA niet willen doen, maar die toch moet. Ik-als-bestuurskundige, ik dus vanuit een eigen positie, niet ik als de objectieve waarheid, denk dat we de facto een onderdeel van een globale netwerksamenleving zijn en ik vind dat wel prettig. *Ik* vind dat we eerder moeten streven naar openheid inclusief de daarbij behorende uitsluiting, hoe pijnlijk ook, dan naar solidariteit, inclusief de daarbij behorende geslotenheid, opdat we die vermijden. Ik doe hiermee een dubbele uitspraak, namelijk een feitelijke (ik denk dat we onderdeel van een netwerk zijn) en een normatieve (dat vind ik goed). Ik laat mijn normatieve voorkeur voortvloeien uit mijn feitelijke uitspraak.

Ik denk echt dat het niet zal lukken terug te keren naar een zowel fysiek als cultureel omsloten Nederland, als dat er al ooit is geweest. Castells noemt dat de ‘space of place.’⁷ We zijn allang helemaal vervlochten in wereldompannende netwerken van economische en sociale verbanden. Castells noemt die de ‘space of flows.’

Nu presenteer ik een normatieve voorkeur voor een open samenleving als een gevolg van een als neutraal gepresenteerde kennisinhoud. Als de sociale structuur een netwerk is (‘neutrale’ kennisinhoud), dan moet bestuur niet gericht zijn op het terugbrengen van een geïnstitutionaliseerd idee van natie en staat (normatieve voorkeur). Ik denk en vind dat inderdaad, maar ik moet me ervan bewust zijn dat ik één actor ben in een netwerksamenleving waarin ook allerlei anderen rondlopen. Dat wat ik beleef als de non-conflictueuze vaststelling van een feit, beleeft de ander als de

conflictueuze voorstelling van een norm.

En dat is goed, dat is precies hoe het moet. De vorm van bestuurlijke interactie moet zo zijn dat we transparantie hebben over de voorkeuren van actoren. Mijn inhoudelijke voorkeur, die ik dus onvermijdelijk moet formuleren als bestuurskundige en die ik zeker zou moeten formuleren als ik bestuurder was, is dat ik wil dat we een open samenleving zijn.

Ook ik-de-PvdA moet een positie formuleren. En hoog-hoog is daarbij minder geloofwaardig dan vroeger. Hoog-hoog voelt aan als: die mensen van de partij zeggen dat iedereen mee mag praten, maar ze zullen de zorgen van degenen die het moeilijk hebben toch weer niet horen. Dit is geen pleidooi voor het overkort omarmen van die zorgen. Dat redden we ook niet.

In ons hedendaags bestuur wekken we de suggestie dat we allemaal mogen meedoen met het proces van elkaar wederzijds overtuigen

Mijn lijn zou zijn: niet zalven! Maak zichtbaar dat we een conflict hebben. Analyseer en maak zichtbaar waar dat conflict over gaat. Analyseer op basis daarvan waar (dus *bij wie*) kosten en opbrengsten liggen. En maak zichtbaar dat die kosten en opbrengsten inderdaad worden toebedeeld bij de keuzes die we maken in dat conflict. Dus: maak zichtbaar dat er macht wordt uitgeoefend.

Daarbij: zelfs al denk ik dat de beweging naar openheid noodzakelijk en onvermijdelijk is, dan nog kan ik haar niet formuleren als onvermijdelijk, maar moet ik haar formuleren als wenselijke respons. Dit is een politiek gevecht over voorkeuren en hun consequenties, geen wetenschappelijk debat over waarheid.

Voor mensen die gehecht zijn aan de 'space of place' net zozeer als voor mensen die gehecht zijn aan de 'space of flows,' bestaat de wereld uit een set kenmerken die we kunnen duiden als een structuur van een bepaalde aard.

Place-mensen zeggen: we hebben een arbeidsmarkt die polariseert. Er is veel slecht betaald werk aan de onderkant, veel goed betaald werk aan de bovenkant, niks ertussenin; als je niet boven zit, zit je dus onderin gevangen. Dat is het gevolg van de keuze van 'bazen' om hun productie in lagelonenlanden

Het hedendaagse bestuur negeert de boze burger ook echt

onder te brengen en van landsbestuurders om de grenzen open te gooien, waardoor er strijd is om de arbeidsplaatsen die er nog zijn. Die keuze wijzen we af en we willen beleid dat dit ongedaan maakt.

Flows-mensen zeggen: we hebben een arbeidsmarkt die polariseert. Er is veel slecht betaald werk aan de onderkant, veel goed betaald werk aan de bovenkant, niks ertussenin; als je niet boven zit, zit je dus onderin gevangen. Dat is het gevolg van de keuze van 'actoren' om hun productie in lagelonenlanden onder te brengen en van andere actoren om hun arbeidscapaciteit aan te bieden waar dat het meest zinvol leek, waardoor er een patroon ontstond van herverdeling van arbeid op wereldschaal en ook binnen Nederland. Die beweging onttrekt zich tot op grote hoogte aan sturing. Wat we misschien kunnen proberen is om onder 'ons' (en wie dat precies is, is niet te bepalen, laten we het voorlopig houden op de mensen die zo'n beetje 'hier' rondlopen) te kijken of we onze kansen in die open wereld een beetje overeind kunnen houden.

'Place' zegt: we hebben wel een duidelijke omgrenzing (feitelijke uitspraak) en daarom moeten we die verdedigen (normatieve uitspraak). 'Flows' zegt: we hebben geen duidelijke omgrenzing, de wereld dringt zich op (feitelijke uitspraak) en daarom moeten we daar in mee bewegen (normatieve uitspraak)

Netwerkje spelen

Wordt het nu vanzelf allemaal beter als we in een soort wereldsamenleving fijn netwerkje gaan spelen met elkaar? Nee! Dat is niet het punt. Het wordt veel, veel moeilijker. De socioloog Beck stelde kort voor hij overleed in 2015 dat 'we' uiteindelijk zullen gaan herkennen en vervolgens erkennen dat we lid zijn van een risicogemeenschap op wereldschaal, dus dat we op wereldschaal dezelfde risico's delen, bijvoorbeeld de risico's van global warming, en dat 'we' vervolgens een aanpak op wereldschaal van die risico's gaan ontwerpen. Dat nu, lijkt me flauwekul. Die alomvattende aanpak hadden 'we' namelijk ook al niet in een enkel land.

In de natiestaat, ook in Nederland, was de omgang met risico's altijd enorm selectief. Sommige risico's werden wel gedekt en andere niet. Er waren enorme ongelijkheden in de Nederlandse verzorgingsstaat in de periode dat je Nederland misschien nog een beetje als natiestaat kon beschouwen, laten we zeggen de jaren vijftig tot tachtig. Er was ongelijkheid tussen insiders en outsiders op de arbeidsmarkt en er was enorme ongelijkheid tussen man en vrouw. Als er al risico-arrangementen op wereldschaal ontstaan, dan zullen ook die ongelijk zijn.

Er is geen 'we' op basis waarvan we een antwoord op sociale problemen kunnen waarmaken en er is zelfs geen 'we' op basis waarvan we überhaupt kunnen vaststellen wat die problemen eigenlijk zijn. De mensen die eruit vallen zijn precies de mensen voor wie het erg moeilijk is om in zo'n wereld mee te doen, dus om er weer in te komen. Als er een 'we' was, kon die 'we' ze wel redden, maar de 'we' die

dat moet doen is veel zwakker dan voorheen. Dus bestuurders moeten niet tegen ze liegen door te doen alsof ze die 'we' terug kunnen toveren en door te doen alsof er nu een 'we' is die naar ze luistert.

Politieke partijen lijken te doen alsof het hier niet gaat om echte pijn. Ze volharden in de gedachte dat er weliswaar maatschappelijk conflict is, maar dat dit *niet echt* is, overkomelijk is. Dat lijkt me niet de goede weg. Voor zover er 'we' is, zouden we begrip kunnen

uitspreken voor de moeilijke situatie van degenen die het maar heel moeilijk redden. We zouden duidelijk moeten zeggen dat we niet zeker weten en niet zeker kunnen weten of het beter wordt. En we kunnen het misschien een beetje draaglijker maken, leven in een netwerksamenleving. Dat redden we denk ik net. Dat zouden we moeten doen.

Onlangs verscheen 'Besturen zonder wij' van Duco Bannink bij Amsterdam University Press.

Noten

- 1 Autor, D. en D. Horn (2013). 'The growth of low-skill service jobs and the polarization of the US labor market', *American Economic Review*, 103 (5): 1553-1597; Goos, M., A. Manning en A. Salomons (2012). *Explaining Job Polarization: The Roles of Technology, Offshoring and Institutions*, paper; Went, Robert, Monique Kremer en André Knottnerus (red.) (2015). *De robot de baas. De toekomst van werk in het tweede machinetijdperk*, Den Haag: WRR.
- 2 Laaiend, zeggen ze dat, diep teleurgesteld en beledigd, ik heb het meegemaakt.
- 3 Fortuyn, P. (2002). *De puinhoopen van acht jaar paars*, Uitvoorn: Karakter.
- 4 Met als illustratie de titel van het strategisch akkoord van Balkenende-III: *Samen Werken, Samen Leven* (TK 30891, nr. 4).
- 5 'We hebben strijd gevoerd. Nu zijn we de dominante stroming. We hebben gewonnen.'
- (Klaas Dijkhoff op het VVD-voorjaarscongres van 2018, zoals geciteerd in *de Volkskrant*, 'VVD tussen machtsbehoud en een nieuwe agenda,' 28 mei 2018, p. 6).
- 6 Bannink, Duco (2019). *Besturen zonder wij. In een samenleving zonder wij*, Amsterdam: VU University Press.
- 7 Castells, M. (2000), 'Toward a sociology of the network society', *Contemporary Sociology*, 29 (5), 693-699.