

Toetsing aan de Grondwet

Voor de sociaal-democratie is het 'primaat van de politiek' een belangrijk uitgangspunt. In het domein dat door uitspraken van de kiezers wordt gevormd, dient een zo groot mogelijk politieke autonomie te bestaan. Interventies van buiten — van rechters bijvoorbeeld — moeten daarbij zo veel mogelijk worden vermeden. Het huidige verbod om wetten aan de Grondwet te toetsen past daar heel goed bij: de wetgever heeft in beginsel het laatste woord. De rechter kan wetten weliswaar toetsen aan internationale verdragen, maar die zijn zodanig ruim gesteld en ze gelden voor zo veel zeer uiteenlopende landen dat deze toetsing het primaat van de politiek niet wezenlijk aantast.

Jarenlang nu is gedebatteerd over de vraag of toetsing door de rechter van wetten aan de klassieke grondrechten in de Grondwet al dan niet moet worden ingevoerd. Een initiatiefvoorstel daartoe van Femke Halsema is op 2 december 2008 door de Eerste Kamer met nipte meerderheid in eerste lezing aanvaard. De opstelling van de PvdA-fractie heeft daarbij de aandacht getrokken. In die fractie zijn over het thema principiële debatten gevoerd. In de vorige senaatsperiode manifesteerde zich dit debat in het verschil van opvatting tussen het 'klasje van Witteveen' — voorstanders van toetsing aan de Grondwet — en het 'klasje van Jurgens' — tegenstanders van deze vorm van toetsing.

Wat mij betreft had het klasje van Jurgens veruit de sterkste kaarten. Bezien vanuit het primaat van de politiek is de invoering van toetsing een scherpe terugval. Er wordt geschermd met het feit dat Nederland het enige land in Europa is dat deze toetsing niet kent. Dat argument is demagogisch en hevig onjuist. Landen die problemen kenden in hun democratie hebben toetsing, evenals federale staten. Voor het overige komt toetsing vooral voor in Oost-

Europese landen die nog een zeer zwak politiek bestel hebben. Landen met lange democratische wortels hebben veelal geen of een heel erg dunne vorm van toetsing. Slechts weinig landen in Europa hebben een toetsingsstelsel zoals nu door Halsema wordt voorgesteld, waarbij de rechtbank in Roermond of Leeuwarden wetgevend Den Haag in feite tot de orde kan roepen.

Invoering van deze vorm van toetsing betekent dan ook een fundamentele ingreep in de autonomie van de politiek. Binnen de PvdA bestaat vanouds een sterke stroming die tegen interventies van deze soort aanmerkelijke bezwaren heeft. Deze stroming voelde zich vertegenwoordigd door het klasje van Jurgens en in het kabinet hielden enkele bewindslieden (onder wie Ronald Plasterk) dit gedachtegoed eveneens hoog.

Van een grote treurigheid nu is dat de overtuigde aanhangers van het primaat van de politiek in de PvdA-senaatsfractie zich op een uiterst merkwaardige wijze in de luren hebben laten leggen. Zij stemden vóór het initiatiefvoorstel van Halsema omdat zij dat 'een tweede ronde wilden gunnen'. Kennelijk werd met deze formulering beoogd om in die tweede ronde alsnog tegen te kunnen stemmen. En misschien beoogden de tegenstemmers ook nog wel om andere initiatieven op dit dossier voorlopig weg te houden.

Een dergelijke vorm van politiek bedrijven spreekt niet erg tot de verbeelding. Integendeel. Het bedrijven van principiële politiek vereist een rechte rug, ook in stemgedrag. Men roept over zichzelf en de PvdA diepe hoon af door eerst — om welke reden dan ook — voor het initiatiefvoorstel te stemmen om het uiteindelijk, op de valreep, alsnog de nek om te draaien.

DOUWE JAN ELZINGA
Redacteur s&d

God op school

In s&d 2009/1-2 raken Marcel Duyvestijn, Eddy Terstall en Job van Amerongen in vervoering bij het lezen van de nota *Verdeeld verleden, gedeelde koers*. Hun artikel, getiteld 'Lilianne, maak ons vrij!', is een loflied op haar die dit allemaal mogelijk heeft gemaakt: Lilianne, onze lieve vrouwe van Maastricht. 'Hooglied' had ik bijna geschreven, als de heren niet één onvolkomenheid hadden ontdekt in de nota. 'Ons grootste — want meest principiële — bezwaarpunt betreft het propageren van koranlessen op openbare scholen', stellen ze met spijt vast.

Merkwaardig. Ik ben opgegroeid in een gezin van een schoolhoofd. Zowel op de openbare lagere school als op de openbare middelbare school heb ik steeds lessen godsdienst gevolgd, op verzoek van mijn ouders. Ik heb daar geen spijt van. Integendeel, de bijbelse verhalen zijn niet alleen van belang voor het begrijpen van onze cultuur, maar zijn eveneens een inspiratiebron voor het goede leven.

Het aanbieden van godsdienstonderwijs en humanistisch onderwijs is vanouds een wettelijke plicht van het openbaar onderwijs. Het aanbod geschiedt op verzoek van de ouders. Dat is niets bijzonders, want godsdienstonderwijs op openbare scholen wordt in alle landen aangeboden, met uitzondering van Frankrijk. Kennelijk vindt men dat deze lessen bijdragen aan de persoonlijke ontwikkeling van leerlingen tot bewuste en gewetensvolle staatsburgers. Met alleen kennis van rekenen en taal red je het niet. Dat heeft de wetgever goed begrepen.

De wet onderscheidt algemene en bijzondere leerdoelen voor het openbaar onderwijs. Alle leerlingen leren dat ze leven in een pluriforme samenleving, later een actief burger behoren te zijn, sociaal moeten integreren en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten, maatschappelijke verhoudingen

en geestelijke stromingen in Nederland. Het zijn voorwaarden om te kunnen leven binnen de regels van onze rechtsstaat en dat is van algemeen belang. Daarnaast leeft elke burger ook met de tradities van zijn eigen achtergrond. Om met Ed van Thijn te spreken: 'Er is meer in een leven dan de rechtsstaat alleen. Ook culturele en religieuze diversiteit is van grote waarde. Sterker nog: in diverse internationale verdragen wordt diversiteit erkend als een universeel grondrecht.' ('Tegen de aanpassingsprofeten', in: s&d 2009/1-2)

Juist een openbare school is de plaats waar leerlingen eenheid en verscheidenheid in harmonie kunnen ervaren. Maar dan moet er ook ruimte zijn voor islamitisch onderwijs, naast christelijke, joodse en humanistische lessen.

HERMAN BELTMAN

Oud-directeur Hoger Onderwijs (o&w) en oud-directeur Landbouwonderwijs (LNV)

Tromps 'foresight saga'

Eind november 2008 verscheen onder de titel *Bush en Blair en het veld van eer* een selectie van de columns die Bart Tromp tot zijn onverwachte dood op 20 juni 2007 voor het weekblad *Elsevier* schreef over de 'war against terror'. De bundel had op geen beter moment kunnen komen, want rond dezelfde tijd verklaarde president Bush in een tv-interview, in enigszins krom Engels, dat 'the biggest regret of all the presidency has to have been the intelligence failure in Iraq. A lot of people put their reputations on the line and said the weapons of mass destruction is a reason to remove Saddam Hussein.' Lezers van Tromps columns herkennen hier gemakkelijk de zoveelste leugen van de scheidende president. Op 2 november 2002 schreef Tromp reeds: 'Het is angstaanjagend dat deze Amerikaanse regering op basis van misleiding aanstuurt op een oorlog tegen Irak en het is onverantwoordelijk dat de nu demissi-

INTERVENTIE

onaire Nederlandse regering van minister-president Jan Peter Balkenende daar blindelings mee heeft ingestemd.'

Een goede sociale wetenschapper herken je niet alleen aan een grondige theoretische kennis en onderzoekservaring, maar ook en vooral aan de mate waarin hij als publiek intellectueel die kennis een rol laat spelen in het maatschappelijk debat. Bart Tromp heeft zich van die laatste taak in zijn talloze artikelen voor kranten en tijdschriften en in zijn columns voor *Het Parool* en *Elsevier* op een meer dan formidabele manier gekweten.

Voor *Elsevier* 'beperkte' hij zich tot de internationale politiek. Hij begon met het schrijven van zijn column in de onheilszwangere maand september 2001, als opvolger van Pim Fortuyn, die voor een politieke carrière koos. 'Elf september' vormde het beginpunt en de oorlog tegen Irak werd een belangrijke rode draad door Tromps bijdragen. Gebundeld leveren ze een belangwekkend tijdsdocument op, te vergelijken met Tromps boek *Verraad op de Balkan*, over het uiteenvallen van Joegoslavië. Iedereen die nog eens wil nagaan hoe en wanneer George W. Bush en Tony Blair de waarheid geweld hebben aangedaan kan dit goed gedocumenteerd terugvinden.

Tromp meende dat als de internationale rechtsorde door leugens gemanipuleerd wordt, of buiten de orde wordt verklaard, het resultaat nooit een veiliger wereld kan zijn; het betekent terugval tot anarchie in de internationale politiek. Van begin af aan waarschuwde hij dat het interpreteren van een terreurdaad als '11 september' als oorlogshandeling — en niet als misdaad — afschuwelijke consequenties zou hebben en dat het de terroristen die men meende te bestrijden juist in de kaart zou spelen. Ook kritiseerde hij al in een zeer vroeg stadium de beroerde wijze waarop de oorlog tegen Irak werd uitgevoerd en het volledig ontbreken van een realistisch plan voor de wederopbouw.

Hij was zeker niet de enige criticus van de wijze waarop Irak werd aangepakt en de bronnen waar hij zich op baseerde waren door iedereen te raadplegen. Desalniettemin lezen Tromps columns als een 'foresight saga', die pijnlijk duidelijk maakt dat veel politici en commentatoren nog wat uit te leggen

hebben. Tot nu toe heeft alleen voormalig minister Ben Bot hier een voorzichtig begin mee gemaakt.

Bush en Blair en het veld van eer kan ook prima dienst doen als beginpunt voor de commissie-Davids, die ten langen leste door premier Balkenende is ingesteld om de Nederlandse betrokkenheid bij de oorlog tegen Irak te reconstrueren. Is er een mooiere hommage aan de veel te jong gestorven Bart Tromp denkbaar dan het beantwoorden van de vraag die hij de lezers van *Elsevier* op 10 maart 2007 voorhield: is Balkenende 'een onnozele hals die zich graag van alles op zijn mouw laat spelden, of iemand die in een zaak van oorlog of vrede met opzet heeft gelogen'?

WILLEM MINDERHOUT

Gemeenteraadslid voor de PvdA in Den Haag

Politieke biecht

De Partij van de Arbeid heeft de biecht als politieke strategie ontdekt. Nog niet zo lang geleden liet zij in een reactie op het rapport van de commissie-Dijsselbloem weten 'verantwoordelijkheid [te nemen] voor haar aandeel in de gemaakte fouten'. En op 23 december 2008 beantwoordde Lilianne Ploumen in *de Volkskrant* de kritische vraag over de integratie van migranten in Nederland 'U steekt de hand in eigen boezem?' met: 'Zeker'.

Waarom neemt de PvdA zo enthousiast de schuld van allerlei maatschappelijke problemen op zich? Het lijkt erop dat de partij daarmee in het reine hoopt te komen met de kiezer. Zoals de gelovige door middel van de biecht vergiffenis aan God vraagt, zo smeekt de PvdA om vergeving van de kiezer. Die behoefte aan zelfreiniging blijkt zo groot dat in het enthousiasme soms de eigen idealen overboord worden gegooid. Zo verklaarde Staf Depla dat 'bij het realiseren van ons ideaal van gelijke onderwijskansen voor iedereen te veel [is] gekozen voor het gelijk behandelen van ongelijke leerlingen'.

Maar waarvoor vraagt de PvdA eigenlijk vergeving? Is het niet zo dat, als er al schuldigen aan te wijzen zijn, andere politieke partijen — het CDA

INTERVENTIE

voorop — net zoveel verantwoordelijkheid dragen voor de mislukte onderwijshervormingen en de problemen rond immigratie? Het lijkt erop dat de PvdA een moord bekend die nooit heeft plaatsgevonden, of een die zij in ieder geval niet in haar eentje heeft gepleegd. Er zijn minstens medeverdachten aan te wijzen.

In dat licht bezien is deze biechtstrategie levensgevaarlijk. Waar de politie over het algemeen nog zo zorgvuldig is om te controleren of een bekentenis op waarheid is gestoeld, zal de kiezer de zelfverklaarde schuld van de PvdA niet snel in twijfel trekken. En daarmee is het dus de PvdA die het onderwijs heeft verpest en de integratie heeft doen mislukken. Andere partijen kunnen meewarig toekijken hoe de sociaal-democraten alle last op zich nemen.

De kiezer is op korte termijn misschien tevreden met het berouw en zal de partij daar wellicht zelfs om prijzen, maar bij de volgende politieke schuldvraag zullen de vingers meteen richting PvdA wijzen. Het zullen immers wel weer de sociaal-democraten zijn die er een puinhoop van hebben gemaakt! Zo komt de politieke biecht als een boemerang terug bij de partij. Op mededogen hoeft de zelfverklaarde zondaar dan niet meer te rekenen.

REMMERT VAN HAAFTEN

Stagiair bij de Wiardi Beckman Stichting

Dicht, die trukendoos!

6 De overheid heeft zich de afgelopen maanden, dankzij het effectieve optreden van PvdA-leider Bos, weer op de kaart gezet als vormgever van onze samenleving. Dat was ook wel nodig. Politici kozen de afgelopen decennia voor een toenevende privatisering, een stijgend aantal zelfstandig bestuursorganisaties en het overhevelen van macht van het Buitenhof richting Brussel. Het resultaat is dat de besturing van de Nederlandse maatschappij meer en meer buiten de Haagse politiek kwam te liggen.

Een ander middel waarmee de politicus zijn eigen rol heeft verkleind is 'de commissie'. Het is een traditie geworden om complexe, politiekge-

voelige problemen op te lossen via onafhankelijke, gedepoliteerde commissies. Een punt is wel dat door wezenlijke vraagstukken door te schuiven naar dat soort gezelschappen de landsbestuurder het signaal geeft dat hij zelf niet bij machte is om ze op te lossen.

Niet alle commissies kunnen over een kam worden geschoren. Er zijn belangrijke, vaste adviesorganen zoals de Raad van State, die bijvoorbeeld ingezet worden om de Nederlandse bevolking een tweede referendum over de Europese grondwet te onthouden. En er zijn belangrijke tijdelijke adviescommissies zoals de commissie-Bakker, die de val van nog een kabinet-Balkenende wist te voorkomen. Een snelle google-search naar het aantal Nederlandse adviescommissies laat zien dat in 2005 de teller stopte bij 297. Dit aantal kan twee dingen betekenen: óf er zijn opvallend veel ernstige maatschappelijke problemen, óf er is een aantal commissies dat zich met randverschijnselen bezighoudt.

We zijn te ver doorgeschoten in de commissiecultuur. Van een heuse Pavlov-reactie is sprake: 'Probleem?' 'Commissie!' Wijze dames en heren onderzoeken, vergaderen en schrijven met groot enthousiasme een dik rapport. Vervolgens wordt een tweede commissie aangesteld om de adviezen van de eerste groep vergadertijgers verder uit te werken. Deze commissies worden vaak bemand door oud-politici. Waarom kunnen politici alleen oplossingen bedenken wanneer ze oud-politicus zijn geworden? Als commissies alle problemen oplossen, wat doen de zittende politici dan?

Het wordt tijd dat onze politici zelf weer achter het stuur gaan zitten. Het wordt tijd dat ze zich minder bezighouden met het minimaliseren van 'afbreukrisico's'. Het wordt tijd dat de wil om het goed te krijgen sterker wordt dan de angst om het fout te doen. De tijd van het verbergen van politieke verantwoordelijkheid is voorbij. Dat geldt ook in de casus van de Nederlandse rol in de Irakoorlog: de trukendoos van Balkenende moet dicht. Er moet geen onafhankelijke, gedepoliteerde commissie worden ingehuurd om zijn rommel op te ruimen. Dat een groep geleerde mensen zich inzet om informatie te verzamelen en de ordners te

INTERVENTIE

nummeren is acceptabel, maar politici moeten zelf aan het hoofd staan van het onderzoek.

Politiek leiderschap geeft richting aan de samenleving, reikt een visie aan waar mensen in kunnen en willen geloven. Een succesvol politiek leider beschikt over een gezonde mix van realisme en onbevangenheid. Het is zo Nederlands om het najagen van dromen te ridiculiseren. Maar mensen motiveren, activeren en laten participeren is een deugd waar de Nederlandse politiek onvoldoende mee is toegerust. Juist in economisch moeilijke tijden keren mensen zich vragend tot hun leiders. Daarom is het van het grootste belang dat onze PvdA-voormannen en -vrouwen het heft in handen nemen. Hete aardappelen doorschuiven naar commissies is geen optie.

SJOERD HAUPTMEIJER

*Marketing- en communicatieadviseur
bij Merken Versterken*

Vuile voeten

Je hoort het wel eens iemand beweren: sport en politiek hebben niets met elkaar te maken. Bij nadere beschouwing blijkt de wens dan de vader van de gedachte: de redenering komt er eigenlijk op neer dat sport en politiek niets met elkaar te maken zouden moeten hebben. De scheiding van sport en politiek wordt altijd juist dan gepropageerd, wanneer de boycot van een belangrijk sportevenement aan de orde is of dreigt te komen. De Olympische Spelen van Melbourne in 1956. De wereldkampioenschappen voetbal in Argentinië in 1978. De Olympische Spelen in China in 2008. En zo zijn er nog talrijke voorbeelden van toernooien waarvan, in de ogen van menig sportliefhebber, het mooie en feestelijke is bezoedeld door discussies over een boycot.

Wie nuchter kijkt, ziet in een oogopslag de nauwe verwevenheid van sport en politiek. Binnenslands doen verschillende sportbonden en organisaties regelmatig een beroep op de overheid voor financiële en andere ondersteuning. De overheid laat zich op haar beurt ook niet onbetuigd.

Campagnes die in het kader van de volksgezondheid aanzetten tot meer bewegen. Sport als middel om de integratie van allochtonen te stimuleren. Sport ter bevordering van de sociale cohesie. Allemaal voorbeelden van 'sportieve' en gezonde overheidsbemoeienis met de sport.

Een stuk minder leuk wordt het als sport wordt misbruikt om landen met verderfelijke regimes een beter aanzien te geven. Het Nederlands Olympisch Comité en de Nederlandse Sport Federatie (NOC-NSF) erkennen dit risico in hun handvest ondubbelzinnig: 'Sport bevindt zich niet op een maatschappelijk en sociaal eiland. Het is een onderdeel van het reilen en zeilen in de wereld. En naarmate er meer prestige mee te winnen is, neemt de politieke inmenging toe.'¹ Sport kan ook belemmerend werken op pogingen om in het reine te komen met de eigen geschiedenis. Een voorbeeld is Suriname. Op 8 december 1982 werd in het militaire Fort Zeelandia de journalist André Kamperveen vermoord. Kamperveen was in de jaren veertig en vijftig een verdienstelijk voetballer geweest. Hij schopte het tot Surinaams international en speelde in 1954 als eerste Surinaamse voetballer in de Nederlandse eredivisie. Bij de moord op Kamperveen is met zekerheid grenzende waarschijnlijkheid Paul Bhagwandas betrokken geweest, in 1982 de derde man van het militaire bewind. Diezelfde Bhagwandas werd later bondscoach van Suriname. De ironie wil dat het nationale team van Suriname de trainingen afwerkte in een voetbalstadion dat in 1992 werd omgedoopt tot het André Kamperveen Stadion. Over morele verloedering gesproken.

Maar omgaan met het verleden kan gelukkig ook anders. Op 29 juni 2008 werd, dertig jaar na dato, in het Estadio Antonio Liberti ('El Monumental') de finale van het wereldkampioenschap voetbal in Argentinië 'overgespeeld'. Slachtoffers van de zogenoemde Vuile Oorlog werden op die dag geconfronteerd met voormalige Argentijnse internationals, die indertijd hun sport bedreven ter meerdere eer en glorie van het regime van dictator Jorge Videla. De voetballers betoonden geen spijt. Van de slachtoffers hoefden zij dat ook niet te doen. In de woorden van Tati Almeida, een van de 'Dwaze Moeders' van het eerste uur: 'Het was niet

INTERVENTIE

de bedoeling om kritiek te leveren op degenen die destijds het wereldkampioenschap vierden, noch wilden we de spelers van toen veroordelen. We waren er op 29 juni vooral, omdat we tegen onze verdwenen geliefden een schuld hebben in te lossen.⁷² De aanwezigheid van de oud-internationals vormde voor de slachtoffers de erkenning, eindelijk, van het feit dat de wereld van toen niet alleen maar uit blijde voetbalsupporters bestond. Daar ging het in essentie om.

Los van de vraag of het boycotten van grote sporttoernooien in landen met dubieuze regimes al of niet zinvol is — een vraag waar ik mee worstel — is het bijzonder spijtig dat in de Nederlandse sportwereld ieder moreel besef ten aanzien van mensenrechten lijkt te ontbreken. De verschillende bonden, in hun rol van georganiseerde woordvoerders, neem ik dat overigens veel meer kwalijk dan individuele sporters. Dat de wereld uit meer bestaat dan sport alleen en dat je daarvan

toch op enigerlei wijze blijk zult moeten geven — je zou zeggen dat onze wereld voldoende aanknopingspunten biedt om van die notie doordrongen te raken. Toch lijkt iedere keer weer de geschiedenis dit oordeel te moeten vellen. Dat is een vrije samenleving onwaardig.

JOB VAN AMERONGEN

Politicooloog en sportliefhebber

Noten

- 1 Handvest NOC-NSF, geciteerd in Jurryt van de Vooren, 'Tibetanen zijn afval', in: *Grenzeloos*, maart/april 2008.
- 2 Geciteerd uit Iwan van Duren en Marcel Rozer, *wk Argentinië 1978. Voetbal in een vuile oorlog*, De Buitenspelers en Voetbal International, 2008.

Nieuwe koning, nieuwe tijden?

In de niet al te verre toekomst zal koningin Beatrix aftreden. Haar opvolger wordt staatshoofd, net als zij. Maar wordt hij ook regeringshoofd?

De Grondwet laat hem in die keuze vrij. Uit democratisch oogpunt verdient een ceremonieel koningschap naar Zweeds model de voorkeur, vindt Lambert Giebels. Voor Willem-Alexander zelf betekent invoering daarvan ‘een wezenlijke verlichting van doelloze taken die aan de functie van regeringshoofd vastzitten’.

LAMBERT J. GIEBELS

De Nederlandse monarchie is geen populair onderwerp van politieke discussie — ook binnen de Partij van de Arbeid pleegt men er angstvallig aan voorbij te gaan. Het is lang geleden dat ‘Tien over Rood’ de stelling poneerde: ‘Het is wenselijk dat Nederland een republiek wordt zodra de regering van koningin Juliana eindigt.’ Pogingen van Nieuw Links om dit vermete standpunt te laten doorklinken in het befaamde verkiezingsprogramma Keerpunt ’72 faalden. De republikeinse gezindheid van Nieuw Links werd weldra op sterk water gezet.

Dat was verstandig, want de republiek op de politieke agenda plaatsen werkt electoraal uitermate contraproductief. De doorsnee-Nederlander is niet zozeer monarchistisch, als wel orangistisch. In dit licht is het niet verwonderlijk dat Jan Marijnissen, leider van de van oudsher

republikeinse SP, in 2002 de anti-orangistische angel uit het verkiezingsprogramma haalde. In het partijblad *De Tribune* liet hij noteren: ‘We zijn nog steeds republikeins. Dat is democratischer en je loopt minder risico. Maar van de Nederlanders is 80 tot 90% ontzettend blij met Oranje... dus waar praten we over.’ Het is duidelijk: in Nederland stuit een republiek af op het Oranjegevoel.

Men kan evenwel het Oranjegevoel koesteren en niettemin het koningschap ter discussie stellen. Deze discussie wordt, ook voor de PvdA, onvermijdelijk zodra de troonswisseling wordt aangekondigd. Dat moment kan niet ver weg meer zijn. Dan zal de vraag opkomen hoe kroonprins Willem-Alexander het koningschap gaat invullen. Zal hij in de voetsporen van zijn moeder treden?

GRONDWETTELIJKE DUBBELZINNIGHEID

In onze Grondwet schuilt een paradox: enerzijds zijn ‘alle Nederlanders op gelijke voet in

Over de auteur Lambert J. Giebels is historicus en oud-lid van de Tweede Kamer voor de PvdA

Noot zie pagina 13

openbare dienst benoembaar', anderzijds is het koningschap voorbehouden aan de Oranjes. De contradictie markeert de twee sporen in ons staatsbestel, dat van de parlementaire democratie en dat van de constitutionele monarchie. Om de staatstrein niet te laten ontsporen heeft Thorbecke bij de grondwetsherziening van 1848 een wissel ingebouwd: 'De Koning is onschendbaar; de ministers zijn verantwoordelijk.' De wissel werkt echter alleen zolang de koning zich niet met de politiek bemoeit.

De dubbelzinnigheid van onze Grondwet roept de vraag op of het koningschap 'een openbare dienst' is. In de staatsrechtelijke literatuur wordt deze vraag niet opgeworpen, laat staan beantwoord. Er is wel enige reden om het Nederlandse koningschap als een openbare functie te betitelen. De koning is naast staatshoofd regeringshoofd. De Grondwet zegt: 'De regering wordt gevormd door de Koning en de ministers' – de koning staat voorop. Het Statuut van het Koninkrijk der Nederlanden is nog explicieter: 'De Koning voert de regering van het Koninkrijk.'

De doorsnee-Nederlander is niet zozeer monarchistisch, als wel orangistisch

10 De website van het Koninklijk Huis vermeldde tot voor twee jaar nog de twee functies van koningin Beatrix, die van staatshoofd en die van regeringshoofd, met de taken die daaruit voortvloeien. De gewijzigde website heeft ervan gemaakt: 'Als lid van de regering is de koningin nauw betrokken bij de politiek.' De verklaring van de koningin dat ze nauw betrokken is bij de politiek klinkt in een parlementaire democratie wat verontrustend. Op grond van Thorbeckes onschendbaarheidsregel moeten we aannemen dat de *regeringsleider*, de minister-president, de verantwoordelijkheid draagt voor de politieke betrokkenheid van het *regeringshoofd*. Maar de

premier mag dan al die verantwoordelijkheid met zich meetorsen, er in het openbaar verantwoording over afleggen kan hij niet. Of de koningin haar politieke betrokkenheid vertaalt in politieke invloed gaat immers schuil achter het geheim van paleis Noordeinde, respectievelijk Huis ten Bosch.

De politieke marges van de koning worden steevast afgeleid van de prerogatieven die de Britse staatsrechtkenner Bagehot daarvoor heeft bedacht. Premier Kok heeft ze in 2000 nog eens in stelling gebracht in een 'Beschouwing over het koningschap', die hij voor de Tweede Kamer heeft ontvouwd. Walter Bagehot vatte in zijn boek *The English Constitution* van 1867 de rechten van de koning aldus samen: 'the right to be consulted, the right to warn, the right to encourage'. Het is op zich al een merkwaardige veronderstelling dat een receptuur voor de Britse monarchie uit de negentiende eeuw bruikbaar zou zijn voor de Nederlandse monarchie in de eenentwintigste eeuw. Bagehot schreef zijn boek tijdens het bewind van koningin Victoria, toen bewindslieden als Gladstone en Disraeli moesten blijven staan als Hare Majesteit het woord tot hen richtte. De richtlijnen van Bagehot waren in zijn tijd als beperkingen van de koninklijke macht bedoeld. Vandaag lijken zij een doublure van het primaire recht van het parlement om, zoals Kok Bagehots koninklijke prerogatieven vertaalde, 'te vragen, te informeren en te adviseren'.

DE POLITIEKE ROL VAN BEATRIX

De constitutionele bevoegdheden van de Nederlandse koning zijn met Bagehots prerogatieven in de ogen van de koningin geenszins uitgeput. Op haar website zet zij puntsgewijs uiteen langs welke wegen zij haar politieke betrokkenheid tot uitdrukking brengt. Zo 'overlegt [zij] met de minister-president en spreekt regelmatig met de ministers en staatsecretarissen'. Bedoeld wordt het wekelijkse beraad van de koningin met de minister-president over het lopende regeringsbeleid. Voorts heeft zij twee keer per jaar

een uitvoerig gesprek met elke minister en een keer per jaar met iedere staatssecretaris. Onnodig te zeggen dat de inhoud van deze gesprekken en gesprekken schuilgaat achter het geheim van het paleis — mocht de minister-president in de ministerraad mededelingen doen over zijn gesprekken met de koningin dan worden deze niet eens genotuleerd. Er zijn wel eens oud-bevindslieden die uit de school klappen over hun contacten met de koningin. De indruk die zij

De verklaring op de website van de koningin dat zij nauw betrokken is bij de politiek klinkt wat verontrustend

geven van gesprekken met Beatrix, die daarbij steeds een notatieblok gereedhoudt, is zoets als examen doen — compleet met wat Van Agt heeft genoemd ‘peentjes zweten’.

De website noemt als tweede politieke betrokkenheid: ‘ondertekent wetten en koninklijke besluiten’. Een kenner van het koninklijk bedrijf, Remco Meijer, heeft in zijn boek uit 1999 *Aan het hof* berekend dat de koningin jaarlijks zo’n tienduizend stukken te tekenen heeft — veertig per werkdag! Omdat de perfectionistische Beatrix wil weten wat ze zoal ondertekent, is het Kabinet der Koningin een flink deel van zijn tijd doende stukken voor de koningin samen te vatten. De website zegt dat naast het Kabinet der Koningin (en de Rijksvoorlichtingsdienst en de Dienst Koninklijke en Diplomatieke Beveiliging) ‘de Dienst van het Koninklijk Huis de koningin helpt bij haar dagelijkse werkzaamheden’. Deze dienst omvat volgens de website ‘ongeveer 350 medewerkers’. Daarnaast is er nog een hofhouding ‘van ongeveer 40 leden’.

De derde invalshoek van de politieke betrokkenheid van de koningin omschrijft de website als: ‘benoemt (in)formateurs van nieuwe

kabinetten’. Inderdaad vormt koningin Beatrix de spil in de politiek gevoelige kabinetsformaties. Bij verschillende gelegenheden is erop aangedrongen de verantwoordelijkheid voor de kabinetsformatie te leggen waar zij thuis hoort: bij de Tweede Kamer, die immers de vertrouwensbasis moet verschaffen voor het te vormen kabinet. De Tweede Kamer zelf heeft dit al in het voorjaar van 1970 uitgesproken in de motie-Kolfschoten. In 1982 heeft de commissie-Biesheuvel voorstellen gedaan om de spilfunctie te verleggen van het Noordeinde naar het Binnenhof. Laatstelijk heeft zelfs de Raad van State zich bij dit koor gevoegd. In zijn advies over Koks Beschouwing schreef de Raad over de kabinetsformatie dat het aan de Tweede Kamer is ‘haar rol daarbij te bepalen’.

Op haar website rekent de koningin kennelijk ook het presidentschap van de Raad van State tot haar politieke betrokkenheid. Zij noemt de Raad ‘het belangrijkste adviesorgaan van de regering’ — met de curieuze consequentie dat de koningin zichzelf adviseert. Het koninklijk voorzitterschap van de Raad van State is overigens nogal virtueel. De koningin zit alleen voor bij bijzondere zittingen. Bij alle overige plenaire zittingen van het hoge college blijft de stoel van de koningin, die het formaat heeft van een kleine troon, leeg. De staatsraden scharen zich naar anciënniteit eerbiedig aan een grote ovale tafel rond de lege stoel — kende Amerika de Elektrische Stoel, heet het Vaticaan de Heilige Stoel, Den Haag heeft de Lege Stoel.

Een uitspraak van Bagehot is nog: ‘royalty is not essential’. In ons land zijn de Oranjes onontbeerlijk als staatshoofd dat de natie in binnen- en buitenland representeert. Want zij zijn de dragers van het Oranjegevoel, dat teruggaat tot in de zeventiende eeuw. Zoals bij internationale sportevenementen steeds weer blijkt, vertolkt dit Oranjegevoel in hoge mate onze nationale identiteit — wat prinses Máxima, die met haar innemende persoonlijkheid aan dit gevoel een stevige injectie heeft gegeven, merkwaardigerwijs over het hoofd zag toen haar werd gevraagd naar de Nederlandse identiteit.

Heeft een Oranje als staatshoofd dus een toegevoegde waarde, een koninklijk regeringshoofd vormt in een parlementaire democratie een contradictie: ofwel het regeringshoofd oefent politieke invloed uit, maar dan ontbreekt daarvoor de in een parlementaire democratie vereiste openbare verantwoording, ofwel er is geen sprake van politieke invloed, maar dan vormt het regeringshoofd met zijn ruime bestafling een dood gewicht, dat procedures onnodig belast en dat ook nogal kostbaar is — hoe kostbaar zal binnenkort de commissie-Zalm onthullen.¹

WILLEM-ALEXANDER: CEREMONIEEL KONINGSCHAP?

Kroonprins Willem-Alexander doet er goed aan, zowel ter wille van de zuiverheid van onze parlementaire democratie als tot behoud van de monarchie, om niet te treden in de voetsporen van zijn moeder als regeringshoofd, doch alleen als representatief staatshoofd en symbool van het Oranjegevoel. Hij heeft die keuze omdat de Grondwet hem geenszins verplicht als regeringshoofd op te treden.

Er is geen enkele verplichting voor de koning om wekelijks met de minister-president overleg te plegen over het regeringsbeleid, waarop hij in onze parlementaire democratie niet eens invloed mag willen uitoefenen. Nog minder is hij verplicht periodiek de bewindslieden te examineren.

12 Het is de vraag of Willem-Alexander veel lust heeft om, zoals zijn moeder doet, zich dagelijks door talloze stukken te worstelen die een koninklijke handtekening vereisen, wetende dat hij de inhoud ervan toch niet mag wijzigen. Hij hoeft het niet te doen. Hij zou een fraai koninklijk stempel kunnen laten ontwerpen, waarmee hij zijn secretariaat de stukken laat afstempelen. Daarmee zou hij meteen een staatsrechtelijke discussie beslechten over de vraag of de koninklijke handtekening louter een formaliteit is, zoals de opvatting is van de meeste staatsrechtsgeleerden, dan wel con-

stitutief deel van wetten en KB's, zoals enkele royalisten nog menen. Hij hoeft ook niet naast de hofhouding de ruime staf in stand te houden die zijn moeder in het leven heeft geroepen, en die de suggestie wekt dat de koningin tegenover het kabinet behoefte heeft aan contra-expertise van het regeringsbeleid.

Om elke indruk te vermijden dat hij persoonlijk invloed wil uitoefenen op een kabinetsformatie zou de nieuwe koning zodra een kabinet zijn ontslag aanbiedt de leiding van de kabinetsformatie kunnen overdragen aan de voorzitter van de Tweede Kamer — zoals in Zweden de voorzitter van de Rikstag de leiding heeft van kabinetsformaties.

Er zijn nog enkele taken van het regeringshoofd die op de koninklijke website onvermeld zijn gebleven. De koning heeft het recht gratie te verlenen — een overblijfsel van de mythe van 'de goede vorst'. Gratieverlening kan worden overgelaten aan het kabinet, dat daarover ook nu in feite de beslissing neemt. Het regeringshoofd spreekt voorts de troonrede uit op Prins-

Een Oranje als staatshoofd heeft een toegevoegde waarde; een koninklijk regeringshoofd vormt in een parlementaire democratie een contradictie

jesdag, die als hoogtijdag van het Oranjegevoel natuurlijk behouden moet blijven. Er verandert niets wanneer koning Willem-Alexander niet als regeringshoofd maar als staatshoofd op verzoek van het kabinet de troonrede uitspreekt — maar dan zonder zich met de inhoud ervan te bemoeien, iets waarvan naar het schijnt zijn moeder een handje heeft.

Wanneer koning Willem-Alexander — of zal hij zich koning Willem IV noemen? — zich langs geschetste lijnen ontdoet van de functie

van regeringshoofd dan kiest hij in feite voor een ceremonieel koningschap zoals dat in Zweden in 1974 is ingevoerd, toen de koning uit de regering werd gehaald. Het initiatief zal van hem moeten uitgaan. Streven naar invoering van een ceremonieel koningschap via grondwetswijziging is op dit moment uitzichtloos. Het is zeer de vraag of vanuit het politieke veld op dit gevoelige terrein een initiatief zal worden genomen, gezien de electorale effecten daarvan.

De koning zou een fraai stempel kunnen laten ontwerpen, waarmee hij zijn secretariaat de stukken laat afstempelen

Mocht dat initiatief wel worden genomen dan zullen zich in de grondwetsherzieningprocedure drie stromingen aftekenen: die van behoud van het huidige koningschap, die van een ceremonieel koningschap en die van republikeinen. De republiek noch het ceremonieel koningschap zal de voor grondwetsherziening vereiste tweederde meerderheid behalen, zodat alles bij het oude blijft.

Koning Willem-Alexander zelf heeft baat bij een ceremonieel koningschap. Het betekent een wezenlijke verlichting van doelloze taken die aan de functie van regeringshoofd vastzitten. Bovendien kan hij als ceremonieel koning prestigieuze internationale functies vervullen, zoals het adviseurschap voor watermanagement bij de VN, die hij als fungerend regeringshoofd zal moeten prijsgeven. Hetzelfde geldt voor prinses Máxima, die na de troonsbestijging van haar geëvenaard waarschijnlijk koningin Máxima zal gaan heten. Zij zal het ongetwijfeld betreuren als zij als koningin de internationale goede werken moet opgeven die zij vervult op het terrein van de microkredieten. Als zich eenmaal de praktijk van het ceremoniële koningschap heeft gevestigd zal het niet moeilijk meer zijn dit nieuwe

koningschap grondwettelijk te verankeren.

Prins Willem-Alexander kan natuurlijk niet aankondigen dat hij niet van plan is in de voetsporen van zijn moeder te treden; hij zou daarmee de aftredende koningin desavoueren. Maar hij kan direct na de troonsbestijging wel laten blijken hoe hij het koningschap opvat.

Zodra Willem-Alexander de nieuwe koning is, zal de aanhef van de wetten en koninklijke besluiten gewijzigd moeten worden. Deze luidt thans: 'Wij Beatrix bij de gratie Gods koningin der Nederlanden.' De aanhef geeft aanstoot aan niet-christenen, onder wie de circa één miljoen islamitische medelanders die niet in de christelijke God, maar in Allah geloven. Al bij de grondwetsherziening van 1983 is overwogen om in plaats van de middeleeuwse formule, die bovendien op gespannen voet staat met de scheiding van kerk en staat, een wat meer eigentijdse formulering te kiezen. In het Additioneel Artikel XIX werd bepaald dat de formule van kracht zou blijven 'tot daarvoor een regeling is getroffen'. De regeling is er nog steeds niet. Naar verluidt zou koningin Beatrix geen afstand willen doen van de gratie Gods. Aangenomen mag worden dat over een nieuwe formulering van de aanhef met Willem-Alexander overleg zal worden gepleegd. Men kan zich nauwelijks voorstellen dat een man van deze tijd zich de formule laat aanleunen: 'Wij Willem-Alexander bij de gratie Gods koning der Nederlanden.' Door ervan af te zien geeft hij het signaal dat zijn opvatting van het koningschap afwijkt van die van zijn moeder.

Noot

- 1 De commissie-Zalm werd ingesteld in 2008. Zij heeft tot taak om, tegen de achtergrond van een nieuwe wet getiteld 'Technische aanpassing en actualisering van de Wet financieel statuut van het Koninklijk Huis', een notitie op te stellen over een nieuwe begrotingssystematiek die in 2010 moet ingaan en die inzichtelijk maakt welke kosten van het Koninklijk Huis op welke begrotingsposten drukken.

Het drugsbeleid in de revisie

Het Nederlandse drugsbeleid staat ter discussie. Binnenkort presenteert een groep experts onder voorzitterschap van Wim van de Donk een advies aan het kabinet. Ook de PvdA heeft het thema hoog op de agenda: een commissie onder leiding van Pauline Meurs schrijft een nota.

Op één punt is het Nederlandse beleid uniek: de acceptatie van de coffeeshop. **Cyrille Fijnaut** wijst op allerlei kwalijke gevolgen. ‘Een van de grote doeleinden van het gedoogbeleid was de scheiding van de (niet-criminele) softdrugsmarkt en de (per definitie criminele) harddrugsmarkt. Daarvan is niet veel terechtgekomen.’

Uit Fijnauts analyse volgt dat voortzetting van het gedoogbeleid geen optie is en legalisering van de wietteelt en de bevoorrading van coffeeshops evenmin, constateert **Henk van de Bunt**. Sluiting van al deze verkooppunten lijkt de beste route.

‘De huidige praktijk is niet werkbaar’, beaamt **Lea Bouwmeester**. Maar voordelen heeft het Nederlandse drugsbeleid ook. Afschaffing van de coffeeshop zal de problemen niet oplossen, enkel verplaatsen.

er één opgerold!



een hennepkwekerij bij u in de buurt?
el (anoniem) 0800-7000

Gemeente Rotterdam

POLITIE
Rotterdam Rijmond

NetBeheer

www.rotterdamveilig.nl

Een nuchtere kijk op de Hollandse coffeeshop

CYRILLE FIJNAUT

Het Nederlandse drugsbeleid, althans het beleid met betrekking tot de verkoop van cannabis via coffeeshops, is onmiskenbaar op een kritisch punt aanbeland. Het voornemen van Bergen op Zoom en Roosendaal om geen coffeeshops op hun grondgebied meer te gedogen, is slechts een van de vele tekenen aan de wand. De strafrechtelijke aanpak van een van de grootste coffeeshops in Nederland, de Checkpoint in Terneuzen, en de (tijdelijke) bestuurlijke sluiting van een aantal coffeeshops in grote grensgebieden als Eindhoven en Tilburg wijzen hier ook op. Het zeer omstreden plan van Maastricht om een aantal coffeeshops uit de binnenstad te verwijderen en ze onder te brengen in coffeeshops aan de rand van de gemeente is eveneens een overduidelijk signaal.

16 Maar het coffeeshopbeleid, en daarmee het hele drugsbeleid, staat niet alleen aan de grens met België onder zware druk. Ook in de grote steden wordt er in vergelijking met een paar jaar geleden fors ingegrepen. In 2007 werd het Rotterdamse coffeeshopbeleid over de hele linie aangescherpt, met een tweeledig doel: het gebruik van softdrugs ontmoedigen en het aanbod van deze drugs via coffeeshops en vanuit het illegale circuit substantieel beperken.¹

Over de auteur Cyrille Fijnaut is hoogleraar aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Tilburg

Noten zie pagina 22

De gemeente Amsterdam stelt in haar recente strategienota voor de binnenstad dat het aantal coffeeshops in dit gebied 'significant moet verminderen' omdat zij in belangrijke mate bijdragen aan de criminele infrastructuur in het hart van de hoofdstad van dit land. Hierbij gaat het om de sluiting van enkele tientallen coffeeshops in de komende jaren.²

Deze kentering in het lokale coffeeshopbeleid past zeker in het beleid dat wordt gevoerd door de drie partijen achter het huidige kabinet. In de betrokken beleidsplannen wordt niet alleen aangestuurd op een zichtbare reductie van de grootschalige hennepeteelt — er is een inmiddels een taskforce aan het werk om dit doel te realiseren — maar ook op een beperking van het aantal coffeeshops, zowel rond scholen als in het grensgebied, en op onverbidelijke sluiting van shops die zich niet aan de regels houden.

De architecten van dit kabinet beseften echter ook dat het coffeeshopbeleid onlosmakelijk is verbonden met het drugsbeleid als zodanig. Vandaar het aanvankelijke plan van het kabinet om via een voorstudie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) te komen tot een herziening of op zijn minst een herformulering van het bestaande drugsbeleid. Blijkens persberichten heeft de turbulentie rond het coffeeshopbeleid er echter toe geleid dat deze weg wordt ingekort. Een commissie van experts onder de leiding van de voorzitter

van de WRR, W. van de Donk, moet op korte termijn haar oordeel geven over wat er moet gebeuren. Zij werd op 23 januari jl. ingesteld.³

Hierna zal eerst de rol van Nederland in de internationale illegale drugsbusiness worden besproken en in het verlengde hiervan de verhouding van ons drugsbeleid tot het beleid dat in de omliggende landen wordt gevoerd. Vervolgens wordt ingegaan op de beoogde voordelen en de onbedoelde gevolgen van het gevoerde coffeeshopbeleid. Ook zal worden aangegeven waarom door de overheid geregelde productie en verkoop van nederwiet geen deugdelijk alternatief vormt voor dit beleid. Tot slot wordt de richting besproken waarin het coffeeshopbeleid en daarmee het drugsbeleid in zijn geheel zou kunnen worden herzien.

Bij dit alles moet worden opgemerkt dat het navolgende betoog grotendeels is gebaseerd op het rapport dat ik op verzoek van het bestuur van de Euregio Maas-Rijn samen met prof. dr. B. de Ruyver (Universiteit Gent) heb geschreven over de aanpak van de drugsgerelateerde criminaliteit in deze regio en haar omgeving.⁴

EEN DUBIEUZE DUBBELROL

Rapporten van de Verenigde Naties en de Europese Unie demonstreren duidelijk dat overal in de wereld grote hoeveelheden natuurlijke en synthetische drugs voorhanden zijn en dat alle pogingen om de productie, de handel en de distributie van/in drugs aan banden te leggen slechts een beperkt resultaat (kunnen) hebben.⁵ Niettemin worden de uitgangspunten, de doeleinden en de vormen van het gevoerde beleid in de kring van deze instellingen op dit moment niet ter discussie gesteld. Dit blijkt onder meer uit het drugsactieplan 2009-2012 dat op 20 december jl. door de Europese Unie werd gepubliceerd.⁶

Verder staat buiten kijf dat Nederland een hele bijzondere rol speelt in de wereldwijde drugsbusiness. Aan de ene kant is Nederland een grootschalige producent en exporteur van cannabis (nederwiet) en synthetische

drugs, aan de andere kant is Nederland een belangrijke distributeur van cocaïne, heroïne en hasjiesj in eigen land en in de omliggende landen.⁷ Voor deze bijzondere rol kunnen alerhande verklaringen worden gegeven — waar het gaat om de rol van producent met name het gedoogbeleid dat Nederland al decennia voert en waar het gaat om de rol van exporteur en distributeur onder meer de geografische ligging, de economie en de infrastructuur, en de demografie van het land.

Het staat buiten kijf dat Nederland een hele bijzondere rol speelt in de wereldwijde drugsbusiness

Maar hoe dan ook, deze rol is in internationaal verband weinig benijdenswaardig. Vóór, maar meer nog áchter de schermen worden Nederland door de buurlanden harde verwijten gemaakt dat het 't zover heeft laten komen, in het bijzonder omdat zij dag in, dag uit allerlei negatieve gevolgen ondervinden van zijn dubbele rol in de grensoverschrijdende drugsbusiness. Deze verwijten zijn overigens niet altijd even terecht. Zo heeft ook Nederland altijd het standpunt ingenomen dat het niets wil weten van de productie, de handel en de distributie van/in harddrugs. In de voorbije decennia is er heel wat capaciteit van politie, justitie en bestuur ingezet om ze enigermate binnen de perken te houden.

Hier staat tegenover dat het beleid van Nederland, waar het gaat om het persoonlijk en problematisch gebruik van drugs, ten opzichte van het beleid in de omliggende landen veel minder bijzonder is (geworden) dan vele Nederlanders denken. Ten eerste hebben België, Duitsland en ook Frankrijk in de voorbije jaren stapsgewijze eenzelfde soort van gedoogbeleid ingevoerd ten aanzien van de kleingebruiker als Nederland al decennia praktiseert.⁸ En ten

tweede is er eveneens in deze en andere landen — voor een stuk naar Nederlands voorbeeld trouwens — een uitgebreid stelsel van voorzieningen opgebouwd om mensen op te vangen die door het gebruik van illegale drugs in de problemen zijn gekomen.

Deze toenemende convergentie van het drugsbeleid dat de lidstaten van de Europese Unie voeren, heeft met zich meegebracht dat op dit moment de acceptatie van coffeeshops nog het enige belangrijke verschil tussen Nederland en de omringende landen is. Maar dit ene verschil heeft wel verregaande (negatieve) gevolgen, niet in de laatste plaats voor Nederland zelf. Het gaat zelfs niet te ver om te beweren dat Nederland op dit punt eigenlijk het grootste slachtoffer is geworden van het beleid dat het jarenlang in het buitenland met veel verve heeft uitgedragen.

GEVOLGEN VAN HET GEDOOGBELEID

Prof. Henk van de Bunt (Erasmus Universiteit) heeft reeds enkele jaren geleden met kracht van argumenten gesteld dat de bedenkers van het coffeeshopbeleid zich ernstig hebben misrekend.⁹ Hij kwam toen zelfs tot de slotsom dat de coffeeshops 2010 niet zouden halen. Zover wil ik nu nog niet gaan. Ik kan me echter wel goed vinden in zijn betoog als zodanig en meer dan dit: een aantal van zijn argumenten heeft in de voorbije jaren nog aan kracht gewonnen. Ons betoog komt erop neer dat de beoogde voordelen van het coffeeshopbeleid niet zijn bewaard, maar dat diverse onbedoelde negatieve gevolgen wél werkelijkheid zijn geworden.

18

Een van de grote doeleinden van het gedoogbeleid was de scheiding van de (niet-criminele) softdrugsmarkt en de (per definitie criminele) harddrugsmarkt. Welnu, van deze scheiding is in feite niet veel terechtgekomen. Zeker, in de meeste coffeeshops kunnen alleen varianten van cannabis worden gekocht, maar dit is het dan ook wel. En dan heb ik het nog niet zozeer over het dubbelspel van sommige houders van coffeeshops: in de zaak zelf verkopen zij

inderdaad alleen cannabis, maar zij kunnen de klanten buiten de winkel ook alle andere drugs leveren. Evenmin wil ik hier een groot punt maken van het feit dat om allerlei redenen — onder meer de wettelijk vastgestelde leeftijdsgrens voor kopers — lang niet alle cannabis via coffeeshops wordt verkocht. Rond de 30%, zo wordt geschat, wordt samen met andere drugs langs andere kanalen aan de man gebracht. Van veel groter belang zijn de volgende argumenten.

Ten eerste blijkt uit allerlei onderzoeken dat een belangrijk aantal coffeeshops is uitgegroeid tot de verbinding par excellence tussen de doorsnee-gebruiker en de zware (georganiseerde) misdaad; vaak bezorgt deze nu aan de achterdeur wat de gebruiker aan de voordeur koopt. Hier werd in de jaren zeventig totaal niet aan gedacht: dat de grootschalige en fijnmazige commercialisering van de distributie van softdrugs de doorgroei van de georganiseerde misdaad in de drugssector enorm zou bevorderen. De bedrijven van deze misdaad hadden zich werkelijk geen betere en stabielere afzetmarkt kunnen wensen. De al bij al nog gematigde vaststellingen die de onderzoeksgroep-Fijnaut in 1995-1996 in het kader van de IRT-enquêtecommissie (Van Traa) deed omtrent de aard, omvang en impact van de drugsmarkt in Nederland, zijn in diverse opzichten dan ook volkomen achterhaald geraakt.

De negatieve gevolgen van deze ontwikkeling zijn inderdaad niet min. Men denke aan de grootschalige wietproductie op tal van plaatsen en op tal van manieren in het gehele land en daarmee de opbloei van een hele bedenkelijke illegale economie, vooral in sociaal-economisch zwakke lagen van de bevolking. Niet minder belangrijk is dat deze ontwikkeling gepaard is gegaan met het veelvuldig gebruik van (dreiging met) dodelijk geweld in en tussen criminele groepen, maar ook met allerlei vormen van intimidatie ten opzichte van telers en hun omgeving. Verder mag niet worden uitgevlakt dat een belangrijk deel van het illegaal verdiende vermogen wordt geïnvesteerd in de

legale economie en dat dit op zichzelf ook weer uiterst bedenkelijke gevolgen heeft: ondermijning van de eerlijke concurrentie, bedenkelijke, zonet gewelddadige handelspraktijken, riantie uitgangsposities voor andere illegale activiteiten et cetera. Ten slotte mag ook niet uit het oog worden verloren dat de Nederlandse drugsproductie en drugshandel steeds meer is uitgewaaid naar België, Duitsland en andere Europese lidstaten en dat dit groeiende fenomeen de verhoudingen met deze buurlanden ernstig heeft verziekt, temeer doordat de Nederlandse politie en justitie tot nu toe volstrekt onvoldoende bereid en in staat waren buitenlandse opsporingsonderzoeken in deze sfeer via de verlening van rechtshulp daadwerkelijk te ondersteunen.

Vaak bezorgt de georganiseerde misdaad aan de achterdeur van de coffeeshop wat de gebruiker aan de voordeur koopt

Ten tweede kan worden vastgesteld dat door het bestaan van de coffeeshops — waar men in het algemeen op een redelijke veilige manier kwalitatief ‘goede’ spullen kan aanschaffen — een gestage stroom van buitenlandse drugskopers op gang is gebracht die een godsgeschenk vormt voor criminele groepen die aan deze zogenaamde toeristen zoveel mogelijk cocaïne, heroïne, synthetische drugs, hasjiesj en nederwiet willen slijten, met alle negatieve gevolgen van dien: agressieve drugsrunners die in grote aantallen het land doorkruisen, drugspannen die de leefbaarheid van straten en buurten uithollen, ernstige verkeersproblemen op de aanvoerwegen en in de omgeving van coffeeshops, nepdealers die op grote schaal ‘toeristen’ beroven enzovoort.

Desalniettemin blijven sommigen het coffeeshopbeleid koesteren omdat zij menen dat

dankzij dit beleid het (problematisch) gebruik van softdrugs, en wellicht ook harddrugs, in Nederland heel beperkt is gebleven. Welnu, zij rekenen zich ten onrechte rijk. Zowel de rapporten van het Europese Drugswaarnemingscentrum als de eigen nationale drugsmonitor laten duidelijk zien dat Nederland het op dit punt niet veel beter doet dan vele andere lidstaten, waaronder ook lidstaten die ten opzichte van gebruikers nog altijd een ouderwets repressief beleid voeren. Waar het gaat om het gebruik van cannabis onder de bevolking als geheel behoort Nederland, samen met een land als Ierland, tot de middenmoot (3%); in Griekenland ligt het op 1% en in de Scandinavische landen op 2%. Met betrekking tot het gebruik van cocaïne staat Nederland op gelijke hoogte met Frankrijk (0,6%), dat wil zeggen boven Griekenland (0,1%), Portugal, Spanje en Finland (0,3%). En in de sfeer van het gebruik van amfetamine en ecstasy zit Nederland (0,3%) in dezelfde groep als Ierland en Italië (0,4%) en hoger dan landen als Frankrijk en Portugal (0,1%).¹⁰

Hierom is het niet verwonderlijk dat in het buitenland soms wel wordt beweerd dat het Nederlandse coffeeshopbeleid in wezen economisch beleid is, een banaal middel om gewoon dik geld te verdienen, en dat de ware aard van dit beleid wordt gecamoufleerd met allerlei ideologische argumenten in de sfeer van de volksgezondheid.

VAN COFFEESHOP NAAR WIETSHOP?

Een aantal burgemeesters is van mening dat zij de grote problemen die het huidige coffeeshopbeleid veroorzaakt, kunnen oplossen door de productie van nederwiet en het aanbod van de oogst bij bepaalde coffeeshops wettelijk te regelen. Een van hun grote argumenten voor deze aanpak is dat het verbod op de kweek en de aanvoer van de wiet naar de achterdeur van de coffeeshops in belangrijke mate die problemen veroorzaakt. Al dan niet gemeente verwijzingen naar de (beëindiging van de) Drooglegging

in het Amerika van de jaren twintig van de vorige eeuw zijn hierbij niet van de lucht.

Om met dit laatste te beginnen: men moet zich hoeden voor vergaande conclusies uit gebrekkige vergelijkingen. Ten eerste was de Amerikaanse Drooglegging geen onderdeel van in internationale verdragen vastgelegd beleid. Ten tweede ging het hier om het beleid van één groot land dat niet onmiddellijk negatieve repercussies had op tal van andere landen in de buurt en — zeker zo belangrijk — óók de stopzetting van dit beleid had niet dergelijke consequenties. En ten derde mag niet uit het oog worden verloren dat de opheffing van de Drooglegging niet betrekking had op één enkele soort alcoholische drank maar dat het hier het hele assortiment betrof.¹¹

In aansluiting hierop moet ten eerste worden opgemerkt dat de wettelijke regulering van de productie van cannabis in de vorm van nederwiet niet of nauwelijks te rijmen valt met de verplichtingen die Nederland verdragsmatig is aangegaan.¹² Ten tweede roept het burgermeesterlijke plan de vraag op wat de bedenkers ervan gaan doen met de verkoop van al die andere vormen van cannabis die momenteel in coffeeshops worden verhandeld. Gaan ze de aanvoer hiervan naar hun wietshops ook in een wettelijke regeling betrekken? Kan dit überhaupt wel met hasj en marihuana uit alle delen van de wereld? En hebben ze er al aan gedacht wat er gebeurt als dit niet het geval is? Zal al die cannabis dan niet op tal van manieren op nog grotere schaal illegaal op straat, vanuit woonhuizen, via drugskoeriers et cetera worden verhandeld dan nu al het geval is?

20

Ten derde moet er rekening mee worden gehouden dat de opening van wettelijke wietshops een nog sterkere aanzuigende werking op 'toeristen' uit de omringende landen zal veroorzaken dan de acceptatie van coffeeshops al heeft gedaan en dat in de omgeving van deze officiële verkooppunten dus nog grotere problemen in de handel en de distributie van alle mogelijke drugs ontstaan dan er op dit moment al spelen. Er zijn weliswaar mensen

die menen dat dit kan worden voorkomen door niet-ingezetenen van Nederland en/of de betrokken gemeente toegang tot de wietshops te weigeren, maar dit is juridisch bepaald nog geen uitgemaakte zaak. En zelfs als het dit wel zou zijn, is het bepaald geen panacee voor alle problemen. Wat is er makkelijker dan Nederlandse of Maastrichtse, Eindhovense, Tilburgse vriendjes naar de wietshop te sturen?

In verband met het voorgaande moet, ten vierde, onder ogen worden gezien dat de criminele groepen die momenteel een machtspositie hebben opgebouwd in de wietteelt, deze uiterst lucratieve positie niet zullen opgeven als het komt tot een legalisering van de productie en handel van/in nederwiet. Op allerlei manieren

Wie meent dat dankzij het coffeeshopbeleid het drugsgebruik in Nederland heel beperkt is gebleven, rekent zich rijk

zullen zij blijven proberen om hun zo winstgevende product op grote schaal illegaal te slijten op zowel de Nederlandse als de buitenlands markt. En dit leidt tot het vijfde en laatste punt: de omringende landen zullen bepaald niet gearmeerd zijn van de opening van wietshops. Zij zullen dit veeleer beschouwen als de zoveelste ondiplomatieke zet in een onrealistisch en onrechtmatig drugsbeleid dat volkomen indruist tegen hun opvattingen en belangen.

Het andere grote argument van degenen die pleiten voor de hiervoor besproken vorm van legalisering van de wietproductie en -distributie, is dat sluiting van de coffeeshops helemaal geen alternatief vormt, met name niet omdat een dergelijke beslissing een even ingrijpende vergroting van de illegale softdrugsmarkt in de betrokken gemeenten zou betekenen. Ook tegen dit argument is van alles in te brengen.

Ten eerste omdat het een zwart-wit argu-

ment is, en hiermee een argument van kruisvaarders. Men doet het voorkomen alsof er naar plaats en tijd geen keuze zou zijn tussen sluiting of voortzetting van alle bestaande coffeeshops in Nederland. Beperking van het aantal coffeeshops in een stad of streek — ook door gerichte bestuurlijke sluiting — kan echter een heel goed besluit kan zijn, bijvoorbeeld omdat burgemeesters in al hun wijsheid menen dat de eigen bevolking met (veel) minder en goed gecontroleerde shops toe kan. Of omdat, zoals in Amsterdam, een overschot aan coffeeshops een voedingsbodem vormt voor allerlei hoogst onwenselijke ontwikkelingen in de economie en de zware misdaad van de stad. Of omdat een kleinere gemeente, gelegen aan een invalsweg vanuit België en Frankrijk of Duitsland, de massieve overlast van drugsklanten niet langer aan kan en met reden beducht is voor de toe-eigening van onroerend goed door criminele groepen. Of omdat het — meer algemeen gesproken — toch niet voor de hand ligt dat Nederland in Noord-West-Europa voor softdrugswinkelier speelt en dus ook maar moet opdraaien voor alle negatieve gevolgen van dit bijzondere staal-tje grensoverschrijdend koopmanschap.

Ten tweede ben ik niet erg onder de indruk van dat argument omdat het geen wet van Meden en Perzen is dat bij sluiting van een of meer coffeeshops de bijbehorende verkoop van softdrugs zonder meer ondergronds gaat, omdat daarmee de vraag naar drugs niet afneemt. Dit effect is om allerlei redenen niet zonder meer aannemelijk. De voornaamste reden is dat bij een gericht beperkingsbeleid ten aanzien van coffeeshops er voor vele 'drugstoeristen' niet meer zo'n dringende reden is om naar Nederland af te zakken. Tegenwoordig kunnen zij immers in eigen land op de zwarte markt evengoed alles vinden wat van hun gading is. Dat verplaatsing van een stuk illegale drugsdistributie naar de omringende landen automatisch ook de vermeerdering van de overlast in die landen met zich meebrengt, valt te verwachten en is ook niet onbillijk. Waarom zou Nederland die overlast op de koop toe moeten nemen?

GRONDIGE HERBEZINNING OP HET BELEID

Mede gegeven de geschiedenis van het drugsbeleid in Nederland en het ingeburgerde gebruik van softdrugs door al bij al een groot aantal Nederlanders kan uit het voorgaande de conclusie worden getrokken dat het coffeeshopbeleid weliswaar aan een algehele herziening toe is, maar dat het roer op korte termijn niet radicaal kan worden omgegooid. Het moet gaan om een herziening die getuigt van inzicht in de huidige problemen en van weging van de bedoelde en onbedoelde gevolgen van de nodige en wenselijke veranderingen, in binnen- en buitenland. Bovendien mag zij niet halsoverkop in praktijk worden gebracht, maar moet zij geleidelijk aan in de praktijk worden doorgevoerd. En omdat het zo moeilijk is de toekomst te voorspellen, moet een herziening van dit nog zo omstreden beleid op de voet worden gevolgd door gekwalificeerde onderzoekers.

Legalisering van de wietproductie — zoals bepleit door sommige burgemeesters — valt niet te rijmen met internationale verdragen

Het ontwikkelen, het uitvoeren en het bijstellen van een evenwichtig drugsbeleid is zo'n lastige opgave dat men bij vlagen aan de verleiding moet weerstaan om zich te verliezen in fata morgana's over een drugsvrije wereld, dan wel een wereld waarin drugs totaal niet verboden zijn. Zulke vluchtpogingen leiden echter nergens toe, in elk geval niet tot een meer adequaat drugsbeleid in de jaren die voor ons liggen. De vergeefse poging in 2005 om via de Verklaring van Maastricht het internationale drugsbeleid van onderop — door een begin te maken met de grensoverschrijdende regulering

van het aanbod van softdrugs aan de achterdeur van coffeeshops — fundamenteel te veranderen heeft dit aangetoond. Ook in de komende jaren zal er dus, of men het leuk vindt of niet, beleid moeten worden ontwikkeld in een weerbarstige, tegenstrijdige en omstreden werkelijkheid waarin grote economische, sociale en politieke belangen op het spel staan. Wie dit niet inziet plaatst zich buiten de werkelijkheid en wordt al vlug slachtoffer van zijn eigen bedenksels.

Wie evenwel bereid is de complexiteit van de drugsproblematiek in het oog te houden, ziet in dat alleen een even complex beleid kan bewerkstelligen dat deze problematiek op belangrijke onderdelen niet nog verder uit de hand loopt. Dit was in elk geval het impliciete uitgangspunt in het samenstel van aanbevelingen dat De Ruyver en ik onlangs hebben ontwikkeld voor een betere beheersing van de drugsgerelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn. Die gaan van grensoverschrijdende maatregelen in de hulpverlening aan verslaafde drugsgebruikers tot en met aanbevelingen om zowel de bestuurlijke aanpak van de drugshandel als de internationale opsporing aanzienlijk te versterken. Doordachte beperking van het aantal coffeeshops in Maastricht en in Limburg-Zuid is eveneens onderdeel van deze mix aan maatregelen.

Ondertussen is de drugsproblematiek niet langer alleen in de genoemde Euregio een hot issue, maar is zij door de (voorgenomen en

daadwerkelijke) sluiting van coffeeshops in het gebied langs de grens met België en Duitsland een acuut vraagstuk geworden. Coherentie en consistentie in het drugsbeleid zijn hier momenteel ver te zoeken. Waar, bijvoorbeeld, in Terneuzen een megacoffeeshop wordt gesloten, draaien dit soort shops in Venlo ongemoeid verder. Hierom was het inderdaad een must dat er een nationale commissie werd ingesteld om een evenwichtige oplossing te zoeken voor de menigvuldige problemen. Niemand kan nog een touw vastknopen aan het (soft)drugsbeleid en mede daardoor zorgt het ook voor steeds meer wrijvingen in bestuurlijk, justitieel en politieel Nederland.

De commissie-Van de Donk zal haar werkzaamheden dan ook niet mogen beperken tot wat er zich in het grensgebied afspeelt. Coffeeshopbeleid, drugsbeleid, is welhaast per definitie (inter)nationaal beleid. Ingrijpende wijzigingen in het beleid aan de Belgische en Duitse grens hebben ongetwijfeld onmiddellijk effect in het binnenland, in de grote steden van de Randstad, maar ook in die van België en het Roergebied. Het omgekeerde is ook het geval: krachtdadige acties in de grote Hollandse steden werken direct door tot in de grensgebieden, tot in Duitsland, België en Frankrijk. De commissie zal dus ook terdege rekening moeten houden met de internationale dimensie in de drugsproblemen en het drugsbeleid.

22

Noten

- 1 Gemeente Rotterdam, *Het Rotterdamse coffeeshopbeleid 2007*, Rotterdam, oktober 2007.
- 2 Gemeente Amsterdam, *Hart van Amsterdam. Strategienota coalitie-project 1012*, Amsterdam, 2008.
- 3 Zie het persbericht: [www://www.regering.nl/Actueel/Persberichten_ministerraad/2009/januari/23/Kabinet_st](http://www.regering.nl/Actueel/Persberichten_ministerraad/2009/januari/23/Kabinet_st). Auteur dezes is lid van deze commissie.
- 4 C. Fijnaut en B. de Ruyver, *Voor een gezamenlijke beheersing van de drugsgerelateerde criminaliteit in de Euregio Maas-Rijn*, Maastricht, Provincie Limburg, 2008 (dit rapport is zowel verkrijgbaar bij de Afdeling Communicatie als vindbaar op de website van de provincie).
- 5 Zie onder meer United Nations, Office on Drugs and Crime, 2008 *world drug report*, Vienna, 2008.
- 6 Dit plan (*EU drugs action plan for 2009-2012*) is gepubliceerd in de *Official Journal*, C326/7-25, 20 december 2008.
- 7 Zie onder meer de rapporten van Europol over de diverse soorten illegale drugs (www.europol.europa.eu) en de desbetreffende hoofdstukken in het recente rapport van het Korps Landelijke Politiediensten, IPOL, *Nationaal dreigingsbeeld 2008. Georganiseerde criminaliteit*,

- Zoetermeer, 2008.
- 8 Voor bijvoorbeeld Duitsland raadplege men C. Schäfer en L. Paoli, *Drogenkonsum und Strafverfolgungspraxis*, Freiburg, Max Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, 2006.
- 9 H. van de Bunt, 'Hoe stevig zijn de fundamenten van het cannabisbeleid?', in: *Justitiële Verkenningen*, 2006, nr. 1, p. 10-24.
- 10 Zie Trimbos-instituut, *Nationale drug monitor. Jaarbericht 2007*, Utrecht, 2008, p. 47, 69 en 89.
- 11 Vgl. K. Austin Kerr, *Organized for prohibition. A new history of the anti-saloon league*, New Haven, Yale University Press, 1985, en M. Woodiwiss, *Crime crusades and corruption. Prohibitions in the United States, 1900-1987*, Londen, Pinter Publishers, 1988.
- 12 Zie in dit verband onder meer B. de Ruyver e.a., *Multidisciplinary drug policies and the UN treaties*, Antwerpen, Maklu, 2002, en T.M.C. Asser Instituut, *Experimenteren met het gedogen van de teelt van cannabis ten behoeve van de bevoorrading van coffeeshops. Internationaal rechtelijke en Europees rechtelijke aspecten*, Den Haag, 2005.

De tragiek van het gedoogbeleid

HENK VAN DE BUNT

In 1996 brachten Cyrille Fijnaut en ik samen met de hoogleraren criminologie Bovenkerk en Bruinsma een rapportage uit over de georganiseerde criminaliteit in Nederland. Deze rapportage maakte onderdeel uit van de parlementaire enquêtecommissie Opsporingsmethoden (commissie-Van Traa). Een van onze conclusies was dat autochtone plegers van georganiseerde criminaliteit ('Hollandse netwerken') zich in de luwte van het gedoogbeleid hadden kunnen ontwikkelen tot succesvolle illegale ondernemers op het gebied van de teelt en handel in cannabis.¹

24 Anders dan wij verwachtten werd aan deze link tussen het gedoogbeleid en de opkomst van criminele groepen op dat moment weinig politieke aandacht besteed. Het gedoogbeleid stond nog stevig op zijn grondvesten. De focus van het gedoogbeleid en van het Nederlandse drugsbeleid in het algemeen was en is gericht op de drugsgebruiker, niet zozeer op degenen die profijt trekken uit de productie en verkoop van drugs. De centrale gedachte is dat het drugsprobleem primair een probleem is voor de volkgezondheid en dat de risico's van druggebruik door voorlichting en behandeling zo goed mogelijk moeten worden ingeperkt. Het trefwoord is *harm reduction*.

Over de auteur Henk van de Bunt is hoogleraar Criminologie aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam

Noten zie pagina 25

Het gedoogbeleid inzake cannabis geeft hieraan uitvoering. Criminalisering van cannabisgebruik zou de gebruikers marginaliseren en stigmatiseren. Zij zouden in handen kunnen geraken van harddrugdealers en verleid of gepusht kunnen worden om zwaardere middelen te gebruiken. Door de ontwerpers van het gedoogbeleid werd geen serieuze aandacht besteed aan de mogelijkheid dat er ook veel geld verdiend kon worden aan cannabis. Niemand stond er in 1976 bij stil dat de overheid door het tegelijkertijd toestaan van verkoop van cannabis aan gebruikers en het verbieden van de teelt en handel in cannabis, een interessante markt had gecreëerd voor criminele entrepreneurs. Terecht merkt Fijnaut op dat deze ondernemers zich geen betere en stabielere afzetmarkt konden wensen.

Een tweede belangrijke misrekening was de verwachting dat het gedoogbeleid zou bijdragen aan de normalisering van het gebruik van cannabis, ook in het buitenland. Hierdoor zou vanzelf de ruimte ontstaan voor het aanpassen van de internationale verdragen. Gedogen werd gezien als tijdelijk noodverband. Het zou een kwestie van tijd zijn totdat ook het buitenland tot het inzicht zou komen dat cannabis een gewoon genotsmiddel is, zoals een sigaret of een glas bier. De realiteit is echter dat in de internationale arena steeds minder ruimte gelaten wordt voor een afwijkend Nederlands standpunt. Van normalisering van het gebruik van cannabis is in het buitenland geen sprake.

In de afgelopen vijftien jaar is het gedoogbeleid allengs strenger geworden. Om de georganiseerde misdaad de wind uit de zeilen te nemen en om de buitenlandse critici tegemoet te komen, zijn de gedoogvoorwaarden explicieter en stringenter geformuleerd. Maar juist daardoor is het gedoogbeleid steeds meer mikpunt van kritiek geworden. Zo is het niet goed uit te leggen waarom juist de meest kwetsbare gebruikers (jongeren tot 18 jaar) niet toegelaten mogen worden tot de coffeeshop. Zij zijn aangewezen op oudere vrienden of illegale verkooppunten, terwijl het gedoogbeleid er juist op gericht is te voorkomen dat deze jonge gebruikers in verkeerde handen vallen. Hoe kan een wieteler duidelijk gemaakt worden dat het verboden is te telen wat wel verkocht mag worden? Hoe moet de coffeeshophouder zich bevoorraden als hij door de toegestane hoeveelheid handelsvoorraad (500 gram) heen is? Hoe moeten burgemeesters omgaan met de overlast? Kunnen buitenlandse kopers geweerd worden? Welke prioriteiten moeten door de politie en het Openbaar Ministerie worden gesteld bij het aanpakken van de telers? Momenteel wordt erg veel aandacht gegeven aan de huistelers, maar worden de coffeeshophouders dan niet juist in de armen gedreven van criminele organisaties? Het zijn dwingende vragen waarop niemand een goed antwoord kan geven. Dat is de tragiek van het Nederlandse gedoogbeleid. Elke beleidswijziging roept nieuwe vragen op; het beleid kraakt in zijn voegen en schuurt aan alle kanten.

Wat moet er dan gebeuren? Uit een enquête onder 94 burgemeesters blijkt dat 54 van hen kiezen voor het legaliseren van de teelt en bevoorrading van de coffeeshops. De overigen kiezen voor gedogen (25), verbieden (9) of geven aan dat zij het gewoon niet weten (6).² De meerderheid opteert derhalve voor een oplossing die, zoals Cyrille Fijnaut kernachtig stelt, 'niet of nauwelijks te rijmen valt met de verplichtingen die Nederland verdragsmatig is aangegaan'. Als dit geen optie is blijven er twee alternatieven over: voortgaan op de weg van het gedogen of een geheel andere weg inslaan, die van het

verbieden. Het valt mij op dat Fijnaut juist aan deze brandende kwestie zo weinig woorden besteedt. Bovendien maakt hij geen duidelijke keuze. Hij vindt weliswaar dat het coffeeshopbeleid aan een algehele herziening toe is, maar tegelijkertijd wil hij op korte termijn het roer niet radicaal omgooien. Zijn scherpe analyse laat evenwel geen andere conclusie toe dan dat legaliseren noch gedogen een optie is voor de toekomst.

Naar mijn mening zou eens serieus moeten worden nagedacht over de effecten van de sluiting van coffeeshops. Sluiting van deze verkooppunten betekent niet dat er in strafrechtelijk opzicht fundamenteel anders geoordeeld gaat worden over de strafwaardigheid van het verkopen of bezitten van kleine hoeveelheden cannabis. Stoppen met gedogen maakt een eind aan de ongeloofwaardigheid van het gedoogbeleid en zal tot minder buitenlandse kritiek en minder drugstoeristen leiden. Er zal ongetwijfeld cannabis verhandeld blijven worden, en de handel op kleine schaal moet vooral geen opsporingsprioriteit krijgen. Fijnaut stipt terecht aan dat de verschillen tussen Nederland en de omringende EU-landen veel minder groot zijn dan veel Nederlanders denken. Misschien is het verschil alleen dat in deze landen oogluikend wordt geaccepteerd wat in Nederland expliciet wordt toegestaan. Wat zijn de voor- en nadelen van dit buitenlandse beleid ten opzichte van ons coffeeshopbeleid? Dat zou, om Fijnaut te parafaseren, eens goed op een rij moeten worden gezet door gekwalificeerde onderzoekers.

Noten

- 1 Kamerstukken II, 1995/6, 24 072, nr. 16, p. 19 e.v.
- 2 *Binnenlands Bestuur* 47/08, 2008, p. 12-13.

Onderzoek de praktijk, behoud het goede

LEA BOUWMEESTER

In 1976 trad in Nederland een softdrugsbeleid in werking dat draait om het scheiden van de markten voor softdrugs en harddrugs. Nog altijd hebben mensen hier de keus om softdrugs te kopen in een coffeeshop — een belangrijke verworvenheid. Mettertijd hebben zich echter allerlei problemen aangediend die met het drugsbeleid samenhangen, zoals wijkoverlast (als gevolg van thuisteelt en de aanwezigheid van drugstoeristen), grootschalige handel in softdrugs door criminele bendes en gezondheidsschade — vooral bij jongeren — als gevolg van onverantwoord veel blowen. Door dit alles is de legitimiteit van het softdrugsbeleid onder druk komen te staan.

De huidige praktijk is niet werkbaar, zoveel is duidelijk. Daarom moet er een nieuw beleid worden geformuleerd dat zich vooral richt op praktische oplossingen voor praktische problemen. Overgaan tot sluiting van coffeeshops oogt kordaat, maar lost de problemen niet op. De vraag neemt hierdoor niet af, maar verdwijnt naar de illegaliteit.

In zijn bijdrage aan deze *serD* toont Cyrille Fijnaut zich een fel tegenstander van het huidige Nederlandse beleid. Hij betoogt dat de beoogde voordelen van het coffeeshopbeleid niet zijn bewaarheid, terwijl er veel onbedoelde

negatieve gevolgen aan het licht zijn gekomen. Ik deel zijn analyse niet op alle punten.

De bijzondere rol die ons land speelt in de wereldwijde drugsbusiness baart Fijnaut grote zorgen. Hier is inderdaad sprake van een ernstig probleem: drugs dreigen exportproduct nummer één te worden. Het staat buiten kijf dat de criminaliteit die samenhangt met de export van hier gekweekte softdrugs en hier geproduceerde harddrugs met kracht moet worden bestreden. Wat ik echter bezwaarlijk vind is dat Fijnaut de indruk wekt dat deze enorme export is terug te herleiden op het wettige bestaan van de coffeeshop in Nederland — alsof drugshandel in andere landen niet voorkomt.

Overal in en buiten Europa bestaat er vraag naar softdrugs. In allerlei landen is het gebruik ervan inmiddels min of meer geaccepteerd, maar over hoe mensen aan die drugs komen zwijgt men liever. Alleen Nederland biedt een legale mogelijkheid tot koop, althans aan personen van 18 jaar en ouder. Daarmee wordt voorkomen dat mensen gedwongen worden om zich tot de illegaliteit te wenden met alle gevolgen van dien — onder meer voor de gezondheid. Aan dit belangrijke voordeel van het Nederlandse beleid gaat Fijnaut voorbij in zijn betoog.

Circa een derde van alle cannabis wordt langs andere kanalen dan de coffeeshop aan de man gebracht, merkt hij op. Dit is inderdaad een punt van grote zorg, onder meer omdat

26

Over de auteur *Lea Bouwmeester is lid van de Tweede Kamer voor de Partij van de Arbeid*

Noot zie pagina 27

het klantenbestand voor een flink deel bestaat uit jongeren onder de 18 jaar, die in de coffeeshop — om goede redenen — nul op het rekest zouden krijgen. De sleutel naar een oplossing ligt bij een versterkte inzet op afname van de vraag naar softdrugs onder jongeren. Daar moet de focus liggen, want zolang de vraag groot is, is het aanbod nauwelijks terug te dringen. Met het ontwikkelen van effectieve preventiemethoden is een wereld te winnen, want daar schort het nu aan. Natuurlijk mag ook de aanbodzijde niet ongemoeid blijven. Drugsridders moeten worden aangepakt, waarbij ook de netwerken die hen bedienen niet buiten beeld mogen blijven. Alleen zo kunnen politie en justitie doordringen tot de harde kern van de drugscriminaliteit.

Coffeeshops in de grensregio's hebben een aanzuigende werking op buitenlandse drugstoeristen. In Roosendaal en Bergen op Zoom leverde de toestroom zoveel overlast op dat de burgemeesters besloten om de coffeeshops te sluiten. Fijnaut stelt dat het niet zonder meer aannemelijk is dat in dit soort gevallen de vraag zich verplaatst naar andere gemeenten of naar de illegaliteit. Toch blijkt uit recente politiegegevens uit de twee genoemde gemeenten dat dit de keiharde praktijk is: er werd een toename geconstateerd van overlast, criminaliteit en activiteiten van drugsridders, terwijl de vraag naar softdrugs op hetzelfde peil bleef als voorheen en de klanten naar andere gemeenten trokken. Het sluiten van coffeeshops vormt geen oplossing van het probleem, het leidt slechts tot de verplaatsing ervan.

De burgemeester van het Belgische Zelzate, zelf een voorstander van gedoogbeleid, durfde tegenover de media hardop te zeggen dat hij graag zou zien dat buurgemeente Terneuzen de coffeeshops weer zou openen, omdat de overlast zich nu verplaatst heeft naar zijn eigen gemeente.¹ Betere samenwerking tussen gemeenten, regio's en buurlanden is een vereiste om gezondheidsschade, overlast en criminaliteit die met drugs samenhangen tegen te gaan. Ook op dit punt valt veel winst te behalen, of de Nederlandse coffeeshop nu behouden blijft of niet.

Mijn conclusie luidt aldus: Fijnaut stelt terecht een aantal ernstige problemen rond het Nederlandse drugsbeleid aan de kaak, maar op sommige punten is zijn analyse al te dramatisch. Zijn insteek is eenzijdig en de oplossingsrichting vaag geformuleerd. Uit zijn betoog rijst het beeld op dat de coffeeshop de oorzaak is van alle problemen. In werkelijkheid is Nederland bepaald niet het enige land dat te maken heeft met drugsproblematiek, -overlast en -criminaliteit. Fijnaut heeft te weinig oog voor de voordelen van het Nederlandse drugsbeleid en de mogelijkheden die er zijn om het met praktische oplossingen te verrijken en te verbeteren. Op die manier kan de coffeeshop blijven bestaan, terwijl de negatieve gevolgen van het gedogen worden ingeperkt.

Over een ding zijn Fijnaut en ik het eens: het roer kan niet rigoureuus worden omgegooid. Om complexe problemen rond het drugsbeleid het hoofd te bieden zal hoe dan ook een mix van beleidsmaatregelen moeten worden benut. Ik ben van mening dat de kern van die mix dient te bestaan uit een combinatie van preventie en repressie: via effectieve preventie zetten we in op afname van de vraag, via stevige repressie werken we aan het indammen van het aanbod en de daarmee samenhangende overlast en criminaliteit. Samenwerking en afstemming tussen gemeenten, regio's en buurlanden is daarbij een absolute vereiste.

Om tot innovatieve, praktische oplossingen te komen moeten we met open vizier kijken naar de concrete softdrugspraktijk in Nederland, met al zijn voor- en nadelen. Daarom is het goed dat een gemêleerde PvdA-commissie onder voorzitterschap van Pauline Meurs (en met mijzelf als een van de leden) zich de komende maanden over dit ingewikkelde vraagstuk gaat buigen.

Noot

- 1 Zie 'Vlaamse burgemeester voor coffeeshopbeleid. Interview Freddy de Vilder', in: *de Volkskrant*, 30 oktober 2008.

Aan het werk met Europa

In de aanloop naar de Europese verkiezingen biedt s&d stof tot nadenken. Op bijdragen van Ieke van den Burg (2008/7-8 en 2008/12) en Erik Jurgens (2008/9), volgen nu een ‘case study’ van de Detacheringrichtlijn — wie redt het Europese sociaal-economische model? — en een analyse van de apathie die in Nederland heerst ten aanzien van Europese politiek.

De ideologie van vrijmaking van de interne markt heeft zo’n hoge vlucht genomen dat EU-lidstaten steeds minder ruimte hebben om nationale spelregels op het gebied van beloning en arbeidsvoorwaarden overeind te houden, constateert **Jan Cremers**. Verzet is geboden, vanuit de diverse regeringssteden en het Europees Parlement.

28 Waarom is het debat over Europa in Nederland zo lauw? Elders ligt dat heel anders. Volgens **Wouter van der Brug & Catherine de Vries** is er maar één oplossing: de grote middenpartijen — dus ook de PvdA — moeten eindelijk het debat aangaan met eurosceptici binnen en buiten de eigen gelederen.



FNV
in actie

Nederland
verdient een beter
Europa
FNV

DGB

DGB

Aan het werk met Europa (1)

Terug op koers voor een sociaal Europa

Vrij dienstenverkeer mag cao's en nationale arbeidswetten niet ondergraven

JAN CREMERS

De politieke krachtsverhoudingen tegen de achtergrond waarvan in Europa sociaal beleid wordt ontwikkeld zijn de laatste jaren fundamenteel veranderd. In de periode-Delors stond de Europese sociale agenda in het teken van een door sociaal-democraten en christen-democraten uitgewerkt programma dat was geformuleerd als een sociale flankering van de financieel-economische vrijmaking van de Europese markten. Het doel was het ontwikkelen van een gezamenlijk pakket aan maatregelen, ter complettering van het in elke lidstaat bestaand sociale regelwerk (van arbeidswetgeving en collectief onderhandelen). De hele onderneming was ingegeven door het besef dat de opening van de markten gezamenlijk optreden vergde.

30 Sinds een jaar of tien is dit besef sterk geërodeerd — niet in de laatste plaats doordat, onder invloed van een conservatieve meerderheid in de Raad van Ministers en in de Europese Commissie, alle sociale ambities zijn verdampt. De nadruk is komen te liggen op de vrijmaking van de markt en op een terugtrekkende overheid. Sociale wetgeving behoort in die visie al snel tot de *red tape*, waarmee de dossiers niet 'vervuild' mogen

worden. De gevolgen voor het Europees sociaal beleid zijn niet alleen stilstand in belangrijke sociale dossiers, maar ook dat gewerkt wordt met dwingende deregulering en supranationale wetgeving die de mogelijkheden voor lidstaten beperkt om in positieve zin af te wijken. Enkele spraakmakende uitspraken van het Europese Hof van Justitie gaan in dezelfde richting. Deze politiek heeft ervoor gezorgd dat er vrijwel geen vooruitgang is geboekt en dat het elan volledig is verdwenen. Bovendien is gebleken dat er weinig of geen werk is verricht om onbedoelde neveneffecten van de vrijmaking te slechten.

Tegen deze achtergrond zou het getuigen van struisvogelpolitiek als vanuit Nederland — en vanuit de PvdA — een terugtrekkende beweging zou worden ingezet ten opzichte van alles wat Europa heet. Inmenging is gewenst en wel in drie opzichten. Om te beginnen zijn er allerlei dossiers aan de orde die vragen om een meebepalende, offensieve en agendazettende rol voor en door het Europees Parlement. Een recent voorbeeld is de trekkersrol die Nederlandse Europarlementariërs hebben gespeeld en nog steeds spelen bij de discussie over de gelijke behandeling van werknemers. Denk hierbij aan de Uitzendrichtlijn, maar ook aan de behandeling van grensarbeid of het tijdelijk werken in het buitenland.

Over de auteur Jan Cremers is lid van het Europees Parlement voor de Partij van de Arbeid

Noten zie pagina 37

Er zijn ook dossiers die vragen om een evenzeer meebepalende, maar juist defensieve rol. Bij herhaling is gebleken dat de conservatieve meerderheid in de Europese instellingen zich weinig gelegen laat liggen aan anti-regressiebepalingen in de wetgeving. Europese minimumbepalingen die bedoeld zijn om een vloer te leggen in sociale wetgeving worden niet het startpunt voor verbetering, maar het enige geldende referentiepunt. Bijgevolg worden sociale regelingen die gunstig afsteken buitenproportioneel verklaard en komen deze onder druk te staan. Het komt regelmatig voor dat Europarlementariërs in commissievergaderingen een verdedigende houding moet innemen, met lange onderhandelingen tot gevolg. Het is ondankbaar monnikenwerk, maar eruit stappen is al helemaal geen oplossing.

Tegen de achtergrond van het 'vrije verkeer' heeft Europa gezamenlijk beleid nodig inzake arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden

Dan zijn er, tot slot, nog onderwerpen ten aanzien waarvan dringend nieuwe perspectieven en sociale initiatieven moeten worden ontwikkeld. Tegen de achtergrond van het vrije verkeer van mensen, diensten en producten heeft Europa gezamenlijk beleid nodig ter voorkoming van *regime shopping* op het gebied van arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden. De Europese medezeggenschap in de onderneming, bijvoorbeeld, behoeft een steuntje in de rug van landen als Nederland en Duitsland die goede wettelijke regelingen kennen. In het verleden zijn belangrijke successen behaald — denk aan het verbod op asbest of de invoering van een veiligheidscoördinator op grote bouwplaatsen. Er zijn allerhande thema's die zich lenen voor

nieuw beleid, terwijl de ratio om dit nationaal te ontwikkelen niet aanwezig is.

Sociaal-economisch beleid en sociale wetgeving dienen een integraal onderdeel te zijn van de Nederlandse politieke inzet op alle niveaus en in zowel defensieve, offensieve als initiërende zin. Dat dit hard nodig is wil ik illustreren aan de hand van een voorbeeld: de mogelijkheden die lidstaten hebben om nationaal geldende spelregels op het terrein van beloning en arbeidsvoorwaarden — dus: arbeidswetgeving en cao's — overeind te houden in de context van grensoverschrijdende dienstverlening en vrij verkeer binnen de EU.

EEN CRUCIALE RICHTLIJN UITGEKLEED

De vrijmaking van de markt in de Europese Unie werd in het midden van de jaren tachtig van de vorige eeuw gesymboliseerd door de introductie van vier vrijheden: vrij verkeer van kapitaal, van producten, van diensten en van mensen. Teneinde te voorkomen dat de belangen van werknemers ondergeschikt zouden raken aan deze vrijmaking, werd een Europees Handvest met Grondrechten voor Werknemers geformuleerd. Uit dat Handvest vloeiden verschillende Europese initiatieven op het terrein van de sociale wetgeving voort die moesten beletten dat de werknemers in Europa het kind van de rekening zouden worden.

Een van deze initiatieven was de zogenoemde Detacheringrichtlijn. Die werd vastgesteld in 1996, na een lange lobby van de Europese vakbeweging, in het bijzonder de sociale partners in de bouw. Richtlijn 96/71/EG moest wettelijk vastleggen dat de arbeidsvoorwaarden en de arbeidswetgeving in het werkland dienden te worden gerespecteerd ingeval van het tijdelijk werken door werkgevers met hun werknemers (in de vorm van detachering) in een andere lidstaat.¹ Tot dan toe had de Europese regelgeving bepaald dat alle arbeidscontracten — ook die van gedetacheerden — gebaseerd waren op de regelgeving in het land van herkomst. Detachering hield het risico in van loondum-

ping en concurrentievervalsing. Het doel van de Detacheringrichtlijn² was het garanderen van een minimale bescherming, het bevorderen van eerlijke concurrentie en het respecteren van de algemeen geldende arbeidsvoorwaarden in het land waar gewerkt werd.³

De Detacheringrichtlijn is de laatste jaren diverse malen inzet geweest van kwesties die aanhangig zijn gemaakt bij het Europese Hof van Justitie. Het resultaat van een reeks van uitspraken van het Hof, telkens gesteund

De Detacheringrichtlijn werd vastgesteld in 1996, na een lange lobby van de Europese vakbeweging

door de als wetgevende initiator fungerende Europese Commissie, is dat de bepalingen van de richtlijn steeds verder zijn ingeperkt en uitgekleed. Laatste in de reeks is een uitspraak in een zogenoemde *infringement*-procedure van de Europese Commissie tegen het Groot-hertogdom Luxemburg. De Commissie keert zich daarin tegen de, in haar ogen, te vergaande Luxemburgse omzetting in nationaal recht van de richtlijn. De uitspraak van het Europese Hof van Justitie geeft de Europese Commissie op alle punten gelijk en maakt het vrijwel onmogelijk om belangrijke, algemeen geldende onderdelen van nationale arbeidswetgeving en cao-recht toe te passen op gedetacheerde werknemers. Het Hof en de Europese Commissie gaan zo volledig voorbij aan de uitgangspunten die begin jaren negentig golden bij de opstelling van de richtlijn.⁴ Ik zet mijn bezwaren op een rij.

Om te beginnen interpreteert het Hof de lijst van minimumvoorwaarden in de richtlijn — dat wil zeggen: de harde kern van arbeidsvoorwaarden die moet worden gerespecteerd — in feite als een uitputtende lijst. Aanvullende verplichte voorschriften worden door het Hof

beperkt tot voorschriften 'die gelet op hun aard en doel beantwoorden aan de dwingende eisen van algemeen belang'.⁵ Bij de opstelling had de Detacheringrichtlijn een relatief open karakter. De basisgedachte was dat de richtlijn een harde kern van minimumvoorschriften formuleerde die door de lidstaten kon worden aangevuld met andere, algemeen geldende arbeidsvoorwaarden en voorschriften, gebaseerd op algemeen verbindende collectieve arbeidsvoorwaarden en arbeidswetgeving.

Een tweede probleem schuilt in de opvatting van het Hof over de voor de werknemer meest gunstige arbeidsvoorwaarden. De richtlijn had oorspronkelijk niet alleen een open karakter, maar nodigde ook uit tot het vergelijken van de voor de werknemer meest gunstige arbeidsvoorwaarden in zowel het oorsprongslid als het werklid. Vrijwel direct na de totstandkoming van de richtlijn startten de cao-partners in de bouw in de landen met veel grensoverschrijdende bouwactiviteiten bilaterale gesprekken teneinde een invulling te geven aan dit principe. Deze gesprekken tussen werkgevers en werknemers (van bijvoorbeeld België en Nederland, of van Duitsland en Italië) mondden uit in overeenkomsten die de arbeidsvoorwaarden bij grensoverschrijdend bouwen verder vastlegden. Het draaide steeds om het maken van de voor de werknemer meest gunstige afspraken. Het Hof heeft echter geoordeeld — namelijk in de Zweedse Laval-case — dat het gunstigheidprincipe alleen van toepassing is op betere arbeidsvoorwaarden die in het land van herkomst gelden.

Problematisch is, ten derde, de juridische motivering van de restrictieve toepassing van het publiek belang. Het Groothertogdom Luxemburg heeft naast de harde kern van arbeidsvoorwaarden enkele algemeen geldende verplichtingen toegevoegd waarvan de meeste zijn gebaseerd op de nationale arbeidswetgeving of teruggaan op Europese regels. Het Europese Hof is van mening dat, gelet op het feit dat deze verplichtingen niet genoemd worden in de 'harde kern' van de tekst van de richtlijn,

de toepassing van deze additionele voorwaarden dient te worden beoordeeld in het licht van de beperkingen die de nationale wetgever heeft bij de vaststelling van verplichtende voorwaarden. Het Hof baseert zich daarbij op een Verklaring — nummer 10 — die bij de vaststelling van de Detacheringrichtlijn in 1996 door de Raad van Ministers is aangenomen, maar pas in 2003 is gepubliceerd. Die Verklaring is nooit onderwerp geweest van politieke besluitvorming met de medewetgever, het Europees Parlement. Het Hof neemt de redenering van de Europese Commissie over⁶ en interpreteert Verklaring 10 zodanig dat het 'niet langer is toegestaan aan lidstaten eenzijdig te bepalen welke algemeen geldende voorschriften van toepassing zijn' op gedetacheerde werknemers. Uiteraard rijst dan direct de vraag wie deze bevoegdheid wel heeft. Het Hof is immers geen wetgever en van politieke besluitvorming over deze bevoegdheid is nooit sprake geweest!

Een vierde punt betreft de gelijke behandeling van alle potentiële dienstverleners. Met het oordeel in de zaak van de Commissie tegen Luxemburg creëert het Hof een situatie die ertoe kan leiden dat buitenlandse dienstverleners aan minder sociale verplichtingen hoeven te voldoen dan binnenlandse aanbieders. Daarmee verwordt de Detacheringrichtlijn tot het tegendeel van wat ze oorspronkelijk was, namelijk een instrument voor het creëren van een *level playing field* voor alle aanbieders, zonder discriminatie naar land van herkomst. Luxemburg had bij de omzetting enkele algemeen geldende bepalingen toegevoegd, geldend voor alle werknemers binnen het Luxemburgse territorium, ongeacht hun herkomstland. Zo was bepaald dat iedere werknemer in Luxemburg diende te beschikken over een schriftelijke arbeidsovereenkomst. De advocaat-generaal stelt hierover dat vaste rechtspraak (conform artikel 49 EG) niet alleen de afschaffing van elke discriminatie van de in een andere lidstaat gevestigde dienstverlener vereist, maar tevens de 'opheffing van alle beperkingen — ook indien deze zonder onderscheid gelden voor binnenlandse

dienstverleners én voor dienstverleners uit ander lidstaten'.⁷ In aansluiting hierop stelt het Hof dat de door Luxemburg geclaimde algemeen geldende bepalingen 'het vrij verlenen van diensten belemmeren' omdat zij niet behoren tot 'de bepalingen aan de inachtneming waarvan zoveel belang wordt gehecht voor de handhaving van de politieke, sociale of economische organisatie van de betrokken lidstaat, dat zij moeten worden nageleefd door eenieder die zich op het nationale grondgebied van deze lidstaat bevindt, en voor elke daarin gesitueerde rechtsbetrekking'.⁸ De Europese Commissie en het Hof ontzeggen de lidstaten zo het recht te bepalen wat belangrijk is voor de instandhouding van de sociaal-economische orde in de eigen lidstaat.

Een vijfde probleem is dat de bestrijding van zwartwerken vrijwel onmogelijk wordt gemaakt. De Europese Commissie heeft de laatste jaren diverse actieplannen ontwikkeld in de strijd tegen het zwartwerken. Ten aanzien

De harde kern van minimumvoorwaarden in de richtlijn wordt nu geïnterpreteerd als een uitputtende lijst

van de omzetting van de Detacheringrichtlijn wordt het handelen van de Europese Commissie echter vooral ingegeven door het bestrijden van verplichte notificatie of registratie van werkgemers die grensoverschrijdend werken met gedetacheerde werknemers. In de *infringement*-procedures die de Commissie aanspant tegen lidstaten staat het verbieden van registratieverplichtingen voorop. Voor zover controle mag plaatsvinden, dient dit te gebeuren in het herkomstland. Het gevolg is dat controle op de naleving van arbeidsvoorwaarden en op het respecteren van werknemersrechten — een van de essentiële onderdelen in de strijd tegen

zwartwerken — bij grensoverschrijdende werkzaamheden vrijwel niet meer door de lidstaten kan worden gegarandeerd.

Verder is het zo — een zesde bezwaar — dat de naleving van algemeen verbindende cao's onder druk komt te staan. Naar aanleiding van de Zweedse Laval-zaak was reeds beroering ontstaan over het recht op collectieve actie. Deels kon die beroering nog worden teruggevoerd op een gebrekkige en onjuiste Zweedse omzetting van de richtlijn in nationaal recht. In de Luxemburg-zaak draaft de Europese Commissie door. In haar pleitnota stelt ze dat 'collectieve arbeidsovereenkomsten, ongeacht hun materiële inhoud, geen bestuursrechtelijke voorschriften uitmaken die onder de nationale orde vallen'.⁹ Van de restrictieve interpretatie van de verplichte bepalingen door het Hof en de Commissie is het nog maar een kleine stap naar het niet langer van toepassing verklaren van het resultaat van het collectieve arbeidsvoorwaardenoverleg, zelfs indien dit algemeen verbindend is verklaard voor het territorium waar wordt gewerkt, op grensoverschrijdende dienstverleners en hun werknemers.

Een laatste punt is dat een soortgelijke redenering kan opgaan voor het werk van de Internationale Arbeidsorganisatie, waardoor het respecteren van IAO-conventies mogelijk op de tocht komt te staan. De tripartiete overeenkomsten die daar worden afgesloten kunnen door de lidstaten worden geratificeerd en zo onderdeel worden van de nationale afspraken. Deze afspraken zijn echter lang niet overal geratificeerd. Gelet op de uitspraken van de Commissie en het Hof is het de vraag of de naleving van deze overeenkomsten nog langer kan worden gegarandeerd. In bovenstaande argumentatie maken deze overeenkomsten deel uit van secundaire wetgeving en kunnen ze bijgevolg niet worden gezien als 'bepalingen aan de inachtneming waarvan zoveel belang wordt gehecht voor de handhaving van de politieke, sociale of economische organisatie van de betrokken lidstaat, dat zij moeten worden nageleefd door eenieder die zich op het nationale grondgebied van deze lidstaat bevindt' (zie boven, bij het vierde punt).

EINDE AAN DE VERSCHIEDENHEID?

Is de geschetste ontwikkeling exemplarisch voor de ontwikkeling van het Europees sociaal beleid van het laatste decennium? Zo ja, dan zou dit een breuk betekenen met de ideeën die leefden bij een meerderheid van de sociaal-democratische en christen-democratische grondleggers van de Europese Unie. Het uitgangspunt van het Europese sociale model is immers het respect voor een uitgebalanceerd en samenhangend sociaal regelwerk en arbeidsbestel — nu eens via sociale wetgeving, dan weer via collectieve onderhandeling opgebouwd — dat de lidstaten kennen die we gemakshalve tot de Rijnlandse traditie rekenen. De verhouding in dit regelwerk tussen wetgeving en onderhandeling is niet eenvormig. Voor zover de sociaal-economische orde in een land aan de orde was werd dat ook niet gezien als noodzakelijk — 'eenheid in verscheidenheid' is een veelgebruikt Europees motto. Het Europese sociale beleid ging bijgevolg over hoe te handelen in die situatie van eenheid in verscheidenheid, terwijl politiek gezien aan economisch-financiële én sociale doelstellingen op gelijke voet werd gewerkt.

Belangrijk is hierbij te constateren dat thans niet alleen het Verenigd Koninkrijk, maar ook vrijwel alle landen die tijdens de laatste grote uitbreiding van de Europese Unie zijn getreden geen traditie kennen van collectieve onderhandelingen van enige bindende betekenis. De landen in Centraal- en Oost-Europa zijn er niet in geslaagd hun 'oude' traditie van sterk op de staat gerichte vraag naar regelgeving te vervangen door meer autonome en vrije onderhandelingen in een maatschappelijk middenveld van werkgevers- en werknemersorganisaties. Het gevolg is dat een groot deel van de recent benoemde rechters bij het Europese Hof en de meeste van de Europese Commissarissen uit die landen geen enkele affiniteit hebben met cao-recht. Voeg daarbij de uitgesproken liberale kleur van enkele leden van het Hof uit de oude lidstaten en een verklaring voor het terugdrin-

gen van algemeen geldende bepalingen gebaseerd op collectief onderhandelen is gevonden. Cao-recht verliest zo zijn status van grondwettelijk verankerd recht en wordt verbannen naar het gebied van de zogeheten secundaire wetgeving.

De Detacheringsrichtlijn is nog gebaseerd op het uitgangspunt van de eenheid in verscheidenheid: een harde kern van minimumvoorschriften en voorts algemeen geldende, niet-discriminerende bepalingen gebaseerd op nationale wetgeving en/of cao's en bepaald door het werkland. De Europese Commissie en het Europese Hof hebben dit principe laten varen en kiezen op basis van de eerder genoemde Verklaring 10 voor een supranationale regelgeving die het de lidstaten verbiedt unilateraal te bepalen

Door de opstelling van het Hof en de Commissie komt de naleving van cao's onder druk te staan

welke bepalingen algemeen geldend zijn op hun territorium. Verklaring 10 luidt in eerste instantie neutraal: 'The expression "public policy provisions" should be construed as covering those mandatory rules from where there can be no derogation and which, by their nature and objective, meet the imperative requirements of the public interest.' Dat klinkt logisch. De vraag is echter wie die bepalingen van publieke orde definieert: is dat aan de lidstaten, het Europese Hof van Justitie, de Europese Commissie, de Europese Raad wellicht? En mocht een Europese instelling die competentie claimen, kan zij die dan wel ontlenen aan een verklaring die in de marge van de totstandkoming van een Europese richtlijn is opgesteld, zelfs zonder dat het Europees Parlement, als medewetgever in het dossier, daarin is gekend?

In een ouder juridisch dossier, de zaak-*Arblade*, worden bepalingen van publieke orde gedefinieerd als 'bepalingen die cruciaal zijn

voor de bescherming van de politieke, sociale en economische orde in een land'.¹⁰ Bij mijn weten is er verder in dit verband nooit een fundamenteel Europees debat gevoerd over de grondslagen van de nationale politieke, sociale en economische orde. In de Luxemburg-zaak meldt het Hof, zoals boven gememoreerd, in lijn met het standpunt van de Europese Commissie, dat het niet aan de lidstaten is om dit te doen. Gelet op de eerder genoemde eenheid in verscheidenheid kan ik me indenken dat er bij een dergelijk debat zeer uiteenlopende opvattingen aan het licht zouden komen tussen Europese en diverse nationale politieke instellingen. Opmerkelijk is voorts dat voorafgaande aan het Deense referendum over het Verdrag van Maastricht in 1992 en bij de toetreding van Zweden tot de EU in 1994 door de Europese Commissie, bij monde van de Commissaris voor Werkgelegenheid en Sociale Zaken Pdraig Flynn, bezwerende woorden zijn gesproken waarbij werd verzekerd dat het nationale arbeidsbestel niet zou worden aangetast door Europese wetgeving.

Luxemburg heeft in de zaak die de Commissie aanhangig heeft gemaakt geprotesteerd tegen het gebruikmaken van Verklaring 10. Dit wordt door het Hof gepareerd met het motto 'venire contra factum proprium nemini licet': Luxemburg was bij de Raad van Ministers aanwezig toen de verklaring werd opgesteld en kan zich daar nu niet tegen keren. Dit argument is echter niet langer te hanteren als de medewetgever die niet is gekend in dit dossier zich gaat roeren — het Europees Parlement dus.

Mijn conclusie is dat het gevecht over de vormgeving van de sociaal-economische orde in Europa — het Angelsaksische versus het Rijnlandse model — is doorgedrongen tot het Europese Hof. We leven in Europa echter niet in een situatie van 'case law' (zoals dat wel het geval is in bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk) en dus dient de Europese wetgever te handelen. Interpretatieverschillen over de reikwijdte en het belang van algemeen geldende nationale afspraken hebben geleid tot een restrictieve benadering bij het Hof die het primaat legt bij het

vrij verkeer van diensten. De daarbij gehanteerde onderschikking van sociale doelstellingen overschaduwde de vroegere benadering waarbij Europese wetgeving gebaseerd diende te zijn op principes en regels die verschillen in nationale wetgeving met elkaar trachten te verenigen.

De kracht van de Detacheringsrichtlijn was dat deze op collectief onderhandelen gebaseerde, algemene bepalingen als integraal onderdeel van het nationale regelwerk in Europa 'legaliseerde'. Dit aspect van de richtlijn kreeg destijds geen warm onthaal van juridisch geschoolde schrijftgeleerden die het alleenrecht meenden te hebben op de 'harde' wetgeving. Ook de aanhangers van de interne markt binnen de Europese Commissie waren destijds niet blij met de nieuwe richtlijn; ze zagen deze als een 'anomalie' in het streven naar de vrijmaking van de markt. Het lijkt erop dat genoemde schrijftgeleerden in een coalitie met de apologeten van de vrije markt via de restrictieve benadering van het Hof nu het pleit hebben gewonnen met hun visie dat de regulering van de arbeidsmarkt uitsluitend via (supranationale) arbeidswetgeving mag geschieden. De zo ontstane kruistocht tegen de conventionele delen van onze sociaal-economische orde die mede de pijler vormen van het vaak beleden Europese sociale model, het cao-recht in het bijzonder, geeft aan dat de voorgewende betrokkenheid bij een sociaal Europa niets om het lijf heeft.

TIJD VOOR ACTIE

36 Het lijkt erop dat het Europees Parlement, als medewetgever in de sociale dossiers, door het Hof en de Europese Commissie buitenspel is gezet. Dat vraagt om een reactie. In 2008 heeft het Europees Parlement druk uitgeoefend op de Raad van Ministers en de Commissie, maar tot een concrete handreiking kwam het niet. Wel ontstond enige beroering bij de landen die in de ontwerpfasen van de Detacheringsrichtlijn voorstander waren van zo'n wettelijk kader. Bovendien heeft de Europese Commissie bij het opstellen van de nieuwe 'sociale agenda' op het

laatste moment enkele passages gewijd aan het thema detachering.

Inmiddels is wel duidelijk dat het bij lip-pendienst blijft en dat de Europese Commissie verder geen actie zal ondernemen. In kringen binnen het Parlement leeft de gedachte om de kleine opening te gebruiken voor de door ons gewenste herziening en versterking van de richtlijn. We kunnen en mogen immers geen genoegen nemen met een ontmantelde Detacheringsrichtlijn en met uitholling van het

Het Europees Parlement, als medewetgever in de sociale dossiers, is buitenspel gezet. Dat vraagt om een reactie

cao-overleg. Ook in de nieuwe zittingsperiode moet het Europees Parlement deze problematiek blijven agenderen. Een eerste noodzakelijke stap is dat Verklaring 10 van tafel gaat.

Interessant is natuurlijk de positie die de Nederlandse regering op dit terrein gaat innemen. Piet Hein Donner, nu minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, heeft in het verleden uitspraken in de goede richting gedaan. In het voorstel voor een Dienstenrichtlijn van begin 2004 werd een vorm van beleidsconcurrentie geïntroduceerd die tot dan taboe leek op sociaal terrein. Voorgesteld werd om het mogelijk te maken diensten te verrichten in een ander land onder de vlag van het arbeidsrecht van het land van herkomst (en de daarmee verbonden arbeidsvoorwaarden). Deze ultieme toepassing van concurrentie tussen rechtsstelsels is inmiddels door interventies van het Europees Parlement — met name dankzij het actieve optreden van PvdA en PES in het Parlement — sterk ingeperkt. In een toespraak op 3 november 2005 betitelde Donner, toen nog minister van Justitie, de strekking

van het voorstel als volgt: 'Dit is geen concurrentie, maar confrontatie. Van een *level playing field* of rechtszekerheid is dan in ieder geval geen sprake (...). Maar dan leidt dit tot een *race to the bottom* bij de bescherming van wezenlijke maatschappelijke belangen. Juist vanwege het *level playing field* wordt in het orderingsrecht doorgaans gekozen voor het *national treatment* beginsel. Alle dienstverleners worden gelijk behandeld in het land waar zij hun werkzaamheden verrichten.'¹¹

Het resultaat van collectieve onderhandelingen en van het sociaal overleg tussen werkgevers, werknemers en de overheid vormt voor de sociaal-democratie een wezenlijk bestanddeel van de politieke, sociale en economische orde in Nederland en andere Europese landen. Dat geldt evenzeer voor de naleving van algemeen geldende afspraken. Gelijke behandeling van dienstverleners in het land waar gewerkt wordt is daarvan een onlosmakelijk onderdeel. Kortom: het is tijd voor een stevig politiek debat.

Noten

- 1 De richtlijn schrijft een harde kern van minimumvoorschriften op het gebied van lonen en andere arbeidsvoorwaarden voor. Verder wordt uitgegaan van:
 - > toepassing van cao's en arbeidswetgeving die een algemene geldigheid kennen;
 - > het gunstigheidprincipe, uitgaande van de beste regeling voor de werknemer;
 - > een minimumkarakter — meer mag, mits het niet tot marktafscerming of ongelijke behandeling leidt.
- 2 In Nederland werd de richtlijn omgezet in de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid (Waga).
- 3 De richtlijn leidde ook tot
 - 4 Bij het opstellen van de richtlijn was ik, in de hoedanigheid van Europees vakbondsbestuurder, overigens persoonlijk betrokken.
 - 5 Overweging 32 van het EHV in de Luxemburg-zaak, case 'reparatie' van wetgeving en cao's. In de Nederlandse Bouw CAO van destijds stond bijvoorbeeld dat naar Nederland gedetacheerde werknemers geen werknemers waren in de zin van de Nederlandse cao. Deze passage werd tijdens de cao-onderhandelingen midden jaren negentig geschrapt. Duitsland kende wel algemeen verbindend verklaarde cao's voor het gehele territorium, maar de loonparagraaf viel daarbuiten. Vandaar de roep om wettelijke minimumlonen.
- 6 Overweging 16 van het EHV in de Luxemburg-zaak.
- 7 Overweging 56 van de advocaat-generaal in de Luxemburg-zaak.
- 8 Overweging 43 van het EHV in de Luxemburg-zaak.
- 9 Overweging 25 van de advocaat-generaal in de Luxemburg-case, cursivering J.C.
- 10 Cases Arblade and others, 1999, ECR I-8453, §30, als geciteerd in J. Cremers, *Conflicting interpretations of the Posting of Workers Directive*, CLR-News, 3/2008, Brussel.
- 11 J.P.H. Donner, 'Bijdragen aan een Europese beleidsconcurrentie', in: *Ondernemingsrecht*, 2006/1. c-319/06, 19 juni 2008.

Aan het werk met Europa (2)

Onzichtbaar Europa

Hoe raken Europese verkiezingen hun tweederangs karakter kwijt?

WOUTER VAN DER BRUG & CATHERINE DE VRIES

Dit jaar worden voor de zevende keer rechtstreekse verkiezingen gehouden voor het Europees Parlement. Al bij de eerste editie, in 1979, was Nederland van de partij. Door burgers een stem te geven, zouden ze dichter betrokken raken bij de Europese politiek, zo was de gedachte. Maar een daverend succes werd het niet. In het algemeen voelen Nederlanders zich weinig betrokken bij de Europese politiek. Voor Europese verkiezingen is de interesse gering, de opkomst is laag. Bij Tweede Kamerverkiezingen spelen Europese thema's ook vrijwel geen rol. Zelfs na het luide en duidelijke 'nee' in het eerste Europese referendum in Nederland, op 1 juni 2005, verstomde de discussie over Europese politiek snel. Rond de daaropvolgende Kamerverkiezingen in 2006 werd er over Europa nauwelijks een woord gerept.

In deze bijdrage wordt aan de hand van drie vragen ingegaan op de achtergronden van dit opmerkelijke gebrek aan belangstelling. Hoe komt het dat Europese verkiezingen als non-events worden gezien door journalisten en kiezers en zelfs — al zullen die dat niet snel toegeven — door de politieke partijen? Waarom spelen Europese thema's vrijwel geen rol in

Over de auteurs Wouter van der Brug is hoogleraar *Algemene Politicologie aan de Universiteit van Amsterdam*. Catherine de Vries is *universitair docent Politicologie aan dezelfde universiteit*.

Noten zie pagina 43

Tweede Kamerverkiezingen? En de hamvraag: onder welke voorwaarden zou de apathie ten aanzien van Europese politiek doorbroken kunnen worden?

ONDUIDELIJKHEID EN ONMACHT

Meer dan de helft van de huidige wetgeving in Nederland vloeit direct voort uit verdragen, directieven en overige wetgevende zaken die op Europees niveau tot stand zijn gekomen.¹ We kunnen dus niet zeggen dat Europa onbelangrijk is. Hoe komt het dan toch dat Europese politiek en Europese verkiezingen zo weinig belangstelling oproepen?

De belangrijkste oorzaak ligt waarschijnlijk in het feit dat voor veel burgers onduidelijk is wat er bij Europese verkiezingen precies op het spel staat. De rol van het Europees Parlement is gedurende het laatste decennium duidelijk versterkt, maar in een aantal belangrijke opzichten is het nog steeds geen volwaardig parlement. Het beschikt bijvoorbeeld niet over een initiatiefrecht voor wetgeving. Daar komt bij dat de zetelverdeling binnen het Europees Parlement niet direct van invloed is op de ideologische samenstelling van de Europese Commissie.² Dit laatste feit maakt de totstandkoming van 'Europese regeringsmacht' tot een ondoorgrondelijk proces. De Europese Commissie wordt via een onzichtbaar lobbyproces door de regeringen van de lidstaten samengesteld. De afgelopen twee

termijnen zijn op deze manier Frits Bolkestein en Neelie Smit Kroes naar voren geschoven om namens Nederland bij te dragen aan de privatisering en verzelfstandiging van voorheen publieke sectoren. Hiervoor hadden zij geen enkel kiezersmandaat — noch via nationale verkiezingen, noch via Europese.³

Groot is het contrast met de situatie op nationaal niveau: daar is de samenstelling van de regering immers in afgeleide zin afhankelijk van de samenstelling van de Tweede Kamer. Verder maakt de grootste partij in de Kamer bijna altijd deel uit van de regering en levert deze ook bijna altijd de premier. Ten slotte kunnen ook oppositiepartijen hun controlerende taak uitvoeren op een voor burgers zichtbare manier. Bij Tweede Kamerverkiezingen is het dus veel duidelijker wat er op het spel staat dan bij Europese verkiezingen. Veel burgers realiseren zich terdege dat een groot deel van het beleid 'uit Brussel komt'. Maar als zij — terecht — denken dat zij dit beleid via Europese verkiezingen nauwelijks kunnen beïnvloeden, dan is het niet verwonderlijk dat zij het belang daarvan laag inschatten.

De tweede reden waarom Europa zo weinig leeft onder de bevolking is dat veel nationale politici de hinderlijke neiging hebben hun eigen beleidsverantwoordelijkheid af te schuiven op Brussel. Vooral als het gaat om impopulaire maatregelen krijgt de EU vaak de zwartepiet toegespeeld. Ministers binnen het tweede kabinet-Balkende wezen bijvoorbeeld veelvuldig naar Europese begrotingsregels als reden voor vergaande bezuinigen. In 2004 gaf minister van Financiën Zalm zelfs te kennen dat hij een mogelijke rode kaart uit Europa vanwege het oplopende begrotingstekort zou verwelkomen. Dit zou immers de druk vergroten op coalitiegenoten CDA en D66 om extra bezuinigingen in de sociale zekerheid te accepteren.⁴ Dit soort manoeuvres van nationale politici versterken bij burgers het gevoel dat zij nauwelijks invloed kunnen uitoefenen op het Europese beleid: kennelijk hebben zelfs ministers er niets over te zeggen. En als je toch geen invloed hebt, waarom zou je je er dan in verdiepen?

Ten derde is het voor veel Nederlanders niet duidelijk in welke mate Europa opkomt voor hun belangen. Ten tijde van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal behoorde Nederland tot een select gezelschap van drie kleine en drie grote landen, anno 2009 heeft de Europese Unie 27 lidstaten. De Nederlandse

De Europese Unie staat in laag aanzien en burgers hebben de indruk dat Europese verkiezingen tamelijk onbelangrijk zijn

invloed lijkt voor veel burgers dan ook niet langer vanzelfsprekend. Met de toename van het aantal lidstaten zijn specifieke Nederlandse beleidsstandpunten, zoals de legalisering van softdrugs of prostitutie, mogelijk in gevaar.⁵ Ook de discussie uit 2005 over de financiële bijdrage van Nederland aan de EU kan worden gezien in het licht van het onduidelijke belang van Europa. Sinds de jaren negentig behoort Nederland tot de kopgroep van nettobetalers. Na de afwijzing van het grondwettelijk verdrag in het referendum eiste de toenmalige minister van Financiën Gerrit Zalm 'zijn geld' terug van de EU en bedong een korting van 1 miljard euro. Wat verder nog bijdraagt aan de discussie over het belang van de EU voor Nederland zijn schandalen rond corrupte Europese politici en ambtenaren, verhalen over parlementariërs die enkel tekenen om hun dagvergoeding te incasseren en dan snel weer vertrekken, de geldverslindende maandelijkse verhuizing van Brussel naar Straatsburg en het tolkencircus.

Kortom, de Europese Unie staat in laag aanzien en burgers hebben de indruk dat Europese verkiezingen tamelijk onbelangrijk zijn: je kunt wel gaan stemmen, maar de uitslag heeft geen zichtbare consequenties voor het beleid. Het feit dat Europese verkiezingen onbelangrijk worden gevonden en het meer algemene gevoel

van onmacht ten aanzien van Europese politiek heeft gevolgen, niet alleen voor de wijze waarop kiezers zich in Europese verkiezingen gedragen, maar ook voor de rol die het thema Europa speelt in de nationale politiek. Dat punt verdient nadere beschouwing.

EUROPA ALS NATIONAAL ISSUE

Onder welke voorwaarden spelen Europese onderwerpen een rol in de nationale verkiezingsstrijd in de EU-lidstaten? Tot dusver is slechts in een handvol wetenschappelijke artikelen deze vraag onder de loep genomen. Het leverde tegenstrijdige conclusies op. Enkele auteurs⁶ zijn van mening dat opvattingen van politieke partijen over Europa wel degelijk van invloed zijn op nationaal stemgedrag, terwijl andere⁷ betogen dat het effect van Europa vrijwel te verwaarlozen is. Wie heeft er gelijk?

Recent onderzoek wijst uit dat beide visies juist zijn.⁸ De tegenstrijdigheid verdwijnt als bepaalde kenmerken van de electorale context in ogenschouw genomen worden. Met andere woorden: Europa speelt alleen een rol in nationale verkiezingen als aan bepaalde voorwaarden voldaan is. Drie factoren blijken cruciaal: *samenhang*, *conflict* en *belang*. Ten eerste moet er een samenhang bestaan tussen het Europese thema en de belangrijkste politieke conflictlijn, dat wil zeggen de links/rechts-dimensie. Het idee hierachter is dat het Europese thema moet worden vertaald in de dominante 'taal' van partijpolitiek conflict. Als dit het geval is, hoeven kiezers minder moeite te doen om partijstandpunten over Europa te achterhalen en kunnen partijen het Europese thema verkopen binnen hun bestaande pakket van politieke opvattingen. De tweede voorwaarde is dat politieke partijen onderling verdeeld moeten zijn over Europa. Alleen als er echte rivaliteit tussen partijen bestaat, kan Europa electoraal van invloed zijn. Is dit niet het geval, dan kunnen kiezers hun opvattingen over Europa immers niet via hun stem laten doorklinken. De derde voorwaarde is dat kiezers belang moeten hechten aan Europa.

Zij moeten het thema belangrijk genoeg vinden om het uiteindelijk te laten meewegen in het stemhokje.

Uit een vergelijking van de invloed van opvattingen van politieke partijen over Europa op kiesgedrag in recente parlementaire verkiezingen in West-Europa blijkt dat in sommige landen, waaronder Denemarken en Groot-Brittannië, Europa duidelijk door politieke partijen is gepolitiseerd, dat kiezers het thema belangrijk vinden en dat het thema aansluit bij bestaande politieke conflicten. Doordat aan deze voorwaarden is voldaan hebben Euro-

Alleen als er echte rivaliteit tussen partijen bestaat, kan Europa bij nationale verkiezingen electoraal van invloed zijn

pese opvattingen in deze landen wel degelijk invloed op het stemgedrag van burgers; hier is sprake van *EU issue voting*. Tussen de Britse en Deense situatie bestaan overigens wel belangrijke verschillen. Zo loopt de richting van de samenhang tussen het Europese thema en de links/rechts-dimensie uiteen. In Denemarken vinden we kritische geluiden ten aanzien van Europese integratie aan de linkerzijde van het politieke spectrum, terwijl in Groot-Brittannië de Conservatieven uiterst sceptisch zijn. Bovendien bestaan er inhoudelijke verschillen tussen de Deense en Britse discussie over Europa. De Deense discussie is veelal toespit op vraagstukken van meer of minder deregulering en marktwerking, in Groot-Brittannië staat het behoud van de eigen soevereiniteit en de Britse pond centraal.

De Nederlandse situatie is anders. Tot en met de verkiezingen in januari 2003 werd nauwelijks aan de voorwaarden van samenhang, conflict en belang voldaan, zodat de drempel voor het ontstaan van *EU issue voting* niet werd

gehaald. Nederlandse kiezers vonden Europa niet belangrijk en politieke partijen boden hun ook weinig verschillende perspectieven. Dit verklaart waarom Europa zo'n tweederangs thema was in de Haagse verkiezingsstrijd.⁹

De vraag is of het referendum over het grondwettelijk verdrag uit 2005 de situatie heeft veranderd. Uit onderzoek blijkt dat het inderdaad gevolgen heeft gehad.¹⁰ Bij de verkiezingen in 2006 profileerden partijen — vooral de tegenstanders van het nieuwe verdrag — zich sterker dan voorheen op Europese thema's. Het belang dat Nederlandse kiezers aan Europa hechten lijkt te zijn toegenomen. Dit geldt vooral voor mensen die stemmen op partijen die zich uitgesproken tegen- of voorstanders van de grondwet hebben getoond, dat wil zeggen: SP, CU en PVV, respectievelijk D66. Het Europese thema raakt ook steeds sterker verbonden met links/rechtse standpunten van partijen en kiezers. Let wel, dit verband is niet rechtlijnig: terwijl de linkse en rechtse polen toenemend sceptisch zijn over Europese samenwerking is het politieke midden nog steeds positief.

Als gevolg van deze ontwikkelingen hebben we tijdens de verkiezingen van 2006 met de eerste voorzichtige tekenen van *EU issue voting* te maken gehad. Ook al speelden Europese thema's geen buitengewoon grote rol in die verkiezingscampagne, toch heeft een aantal kiezers opvattingen over Europa laten meewegen in de stemkeuze. Toenemend euroscepticisme binnen het electoraat komt vooral de SP en PVV ten goede. Over het geheel genomen was de invloed van Europa op de verkiezingsuitslag van 2006 gering — het strijdpunt maakte hoogstens een paar procentpunten verschil — maar het lijkt erop dat Europa electoraal iets aan belang heeft gewonnen.

De Tweede Kamerverkiezingen van 2011 zullen moeten uitwijzen of deze trend zich voortzet. Vooralsnog is er weinig aanleiding om te verwachten dat dit het geval zal zijn. Maatschappelijke of politieke discussies over het hoe en wat in Europa zijn schaars in de Nederlandse polder.

BOODSCHAP AAN HET KABINET

Europese thema's spelen geen grote rol in nationale verkiezingen. Doen ze dat wel in Europese verkiezingen? Reeds in het eerste onderzoek naar het gedrag van kiezers bij Europese verkiezingen is vastgesteld dat Europese verkiezingen worden beschouwd als tweederangs nationale verkiezingen.¹¹ Omdat kiezers geen verband zien tussen de uitkomsten van Europese verkiezingen en Europese politiek, verdiepen zij zich nauwelijks in de keuze die voorligt. Partijen besteden veel minder campagnegeld aan Europese verkiezingen dan aan nationale verkiezingen. De aandacht van de media voor deze campagnes is ook zeer beperkt, vergeleken met die voor nationale verkiezingen.¹² Het verrast dan ook niet dat de opkomst bij Europese verkiezingen zo laag is.

In juni 2009 zal de opkomst relatief hoog zijn, in vergelijking met de Europese verkiezingen van 1994 en 1999

Diegenen die wel gaan stemmen oriënteren zich grotendeels op de nationale politiek en gebruiken de Europese verkiezingen vooral om een boodschap te sturen aan de nationale partijen. Het kiesgedrag is in dit opzicht sterk afhankelijk van het moment waarop de volgende nationale verkiezingen zullen worden gehouden. Omdat Europese verkiezingen om de vijf jaar worden georganiseerd en nationale verkiezingen om de vier jaar of minder, lopen de cycli nooit parallel. In 1994 werd de Europese verkiezing een maand na de Tweede Kamerverkiezing gehouden (de een in mei, de ander in juni). De Europese verkiezing van juni 1999 vond plaats een jaar na een Tweede Kamerverkiezing (mei 1998). In dit soort gevallen zijn Europese verkiezingen non-events. Er is dan

net een belangrijke verkiezing achter de rug, de partijkassen zijn leeg, de media zijn niet geïnteresseerd en de kiezers evenmin. In die omstandigheden is de opkomst laag en voor zover men gaat stemmen, doet men dat 'met het hart'. Men stemt dus zonder strategische overwegingen op de partij waarvoor men de sterkste voorkeur koestert.

In juni 2009 hebben de Nederlandse kiezers al geruime tijd geen mogelijkheid gehad om zich uit te spreken over het kabinetsbeleid. On-

De middenpartijen kunnen zich niet langer verschuilen achter een kreet als 'Europa is zo moeilijk uit te leggen'

derzoek laat zien dat Europese verkiezingen in een dergelijke situatie vooral worden gebruikt als referendum over de nationale regering. De opkomst is relatief hoog, omdat burgers het gevoel hebben dat hun stem ertoe doet — niet voor de Europese, maar voor de nationale politiek.¹³ Ook is bekend dat regeringspartijen in deze omstandigheden relatief slecht scoren.¹⁴ Uit de literatuur is bekend dat er sowieso een 'cost of governing' bestaat. Gemiddeld gesproken kost deelname aan een regering stemmen, doordat burgers meer verwachten van regeringspartijen dan die kunnen waarmaken.¹⁵ Ook moeten regeringspartijen afwegingen maken tussen verschillende belangen, waardoor sommige kiezers hun belangen geschaad zien. Regeringspartijen bereiken gemiddeld twee jaar na de nationale verkiezingen een dieptepunt in de peilingen. Omdat zij de neiging hebben impopulaire maatregelen in de eerste helft van een regeerperiode te nemen en zeker niet in het laatste jaar voor de verkiezingen, herstellen regeringspartijen zich vaak in dat laatste jaar. Als Europese verkiezingen twee jaar na de nationale verkiezing worden gehouden, lijden regerings-

partijen gemiddeld het grootste verlies.

We hebben hier gesproken over een aantal algemene wetmatigheden die bekend zijn uit onderzoek. Uiteraard doen zich vaak bijzondere omstandigheden voor die ertoe leiden dat een verkiezing zich aan die wetmatigheden onttrekt, zoals een politiek schandaal, een regeringscrisis of iets dergelijks. De aanpak van de kredietcrisis door minister van Financiën Wouter Bos lijkt in eerste instantie positief uit te pakken voor de populariteit van de PvdA. Dat zou ertoe kunnen leiden dat de Europese Verkiezingen van 2009 zich aan de normale patronen onttrekken. Als er zich geen uitzonderlijke omstandigheden zouden hebben voorgedaan, hadden we op basis van de ons bekende wetmatigheden voor 2009 de volgende verwachtingen kunnen uitspreken:

- > de opkomst zal relatief hoog zijn, zeker vergeleken met de Europese verkiezingen van 1994 en 1999;
- > er zal meer mediabelangstelling zijn voor de Europese verkiezingen dan er voorheen was, nationale lijsttrekkers zullen zich nadrukkelijker in de Europese verkiezingsstrijd mengen; als de opkomst relatief hoog is, zullen politici hieruit ten onrechte concluderen dat Europa 'leeft';
- > de grote regeringspartijen zullen verliezen lijden en het slechter doen dan in de nationale verkiezing in 2011 het geval zal zijn.

Vanwege de kredietcrisis is de vierde verwachting erg onzeker; de andere drie voorspellingen zullen er waarschijnlijk minder door worden beïnvloed.

MIDDENPARTIJEN, GA HET DEBAT AAN!

Dit brengt ons bij de slotvraag: onder welke omstandigheden zouden Europese verkiezingen en Europese politiek hun tweederangs karakter kwijtraken? Er zijn twee routes denkbaar. De eerste is een institutionele verandering op Europees niveau. In zijn recente boek *What's wrong with the European Union and how to fix it* stelt Simon Hix dat de oplossing berust in institutio-

nele veranderingen die een openlijke strijd om het politiek leiderschap en beleid op Europees niveau garanderen. Hierbij valt niet alleen te denken aan een radicale Europeanisering van Europese verkiezingen waarbij Nederlanders op niet-Nederlanders kunnen stemmen en omgekeerd, maar ook aan de invoering van een direct door het volk gekozen Raadsresident.¹⁶ De verkiezingen van deze 'president van Europa' zouden zeker een debat over de richting en reikwijdte van Europese politiek aanzwengelen. Daarnaast lijkt de nationale media-aandacht voor een dergelijke Europese *horse race* vrijwel voorgeprogrammeerd te zijn. Kortom, Europese politiek zal tot leven komen en de keuzes van kiezers krijgen directe gevolgen. Dergelijke institutionele veranderingen zijn gezien de recente strubbelingen omtrent de ratificatie van het Verdrag van Lissabon op korte termijn echter zeer onwaarschijnlijk.

Een realistischere oplossing voor de korte termijn is het aanjagen van het politieke debat over Europa binnen de nationale politiek. Tot dusver houden politieke partijen, vooral de grote middenpartijen, grotendeels de boot af als het om discussies over Europa gaat.¹⁷ Hoogstwaarschijnlijk doen zij dat uit strategische overwegingen. De positieve Europese standpunten van middenpartijen zijn bij een deel van

de achterban impopulair. Door het Europese thema te mijden voorkomen de middenpartijen dat er een debat binnen de eigen gelederen ontstaat. Deze strategie leidt uiteraard tot een depolitisering van Europese kwesties binnen de nationale politiek. Een stabiel politiek evenwicht is dit echter niet. Oppositiepartijen op de flanken van het politieke spectrum — de Pvdv en de SP bijvoorbeeld — staan immers dichterbij de eurosceptische standpunten van een groot deel van de kiezers en zullen hier ongetwijfeld electoraal munt uit willen slaan.

Om een goed debat over Europese samenwerking mogelijk te maken, opdat burgers echt positie kunnen bepalen, kan het politieke midden zich niet langer afzijdig houden. Men zal in debat moeten gaan met de eurosceptici. De middenpartijen kunnen zich niet langer verschuilen achter een kreet als 'Europa is zo moeilijk uit te leggen'. In andere landen wordt immers al jaren uitgebreid over Europa gedebatteerd. Politieke partijen in Nederland moeten het voortouw nemen. Zij moeten hun Europese standpunt uitleggen en aangeven hoe dit zich verhoudt tot andere belangrijke politieke kwesties. Met het toenemende belang van Europa voor de Nederlandse politieke verhoudingen, hebben politici de plicht zich duidelijk te positioneren en hun standpunten zorgvuldig uit te leggen.

Noten

- | | | |
|--|---|-----------|
| <p>1 E. Versluis en J. Hoogeboezem (2004), 'Uitvoering van Europees beleid in Nederland', in: <i>Bestuurskunde</i> 13(6): 271-78.</p> <p>2 S. Hix (2008), <i>What's wrong with the European Union and how to fix it</i>. Cambridge: Polity Press.</p> <p>3 In het beste geval is er sprake van een indirecte legitimatie via het Europees Parlement (EP). Europarlementariërs moeten de Europese Commissie goedkeuren, maar dit geldt alleen voor de Commissie in haar geheel.</p> | <p>Individuele commissarissen worden wel gehoord in zittingen in het EP, maar mogen niet individueel goed- of afgekeurd worden (zie S. Hix, 2008: 125-35).</p> <p>4 Zie http://www.nrc.nl/dossiers/stabiliteitspact/nieuws_2004/ article1621401.ece/Rode_kaart_zou_Zalm_niet_slecht_uitkomen (toegang 26.09.08).</p> <p>5 J. de Beus (2008), 'Groter Europa, opstandiger Nederland. Opheffing van eurosceptis in een conservatieve tijd', in: <i>Internationale Spectator</i> 62(1): 37-41.</p> <p>6 G. Evans (2002), 'European integration, party politics and voting in the 2001 election', in: L. Bennie et al. (red.), <i>British elections and parties review</i>. London: Frank Cass Publishers. E. R. Tillman (2004), 'The European</p> | <p>43</p> |
|--|---|-----------|

- Union at the ballot box? European integration and voting behaviour in the new member states', in: *Comparative Political Studies* 37(5): 590-610.
- 7 P. Mair (2000), 'The limited impact of Europe on national party systems', in: *West European Politics* 23(4): 27-51. J.J.M. van Holsteyn en J.M. den Ridder (2005), 'Reus in de polder? Nederlandse kiezers en het electorale belang van Europese integratie', in: H. Vollaard en B. Boer (red.) *Euroscopsis in Nederland*. Utrecht: Lemma.
 - 8 C.E. de Vries (2007), 'Sleeping giant: fact or fairytale? How European integration affects vote choice in national elections', in: *European Union Politics* 8(3): 363-85.
 - 9 Ibid.
 - 10 C.E. de Vries (2009), 'The impact of EU referenda on national elections. Evidence from the Dutch case', in: *West European Politics* 32(1): 142-71.
 - 11 K. Reif en H. Schmitt (1980), 'Nine second-order national elections. A conceptual framework for the analysis of European election results', in: *European Journal for Political Research* 8(1): 3-44.
 - 12 Zie C.H. de Vreese et al. (2006), 'The news coverage of the 2004 European parliamentary election campaign in 25 countries', in: *European Union Politics* 7(4): 477-504.
 - 13 M.N. Franklin (2007), 'Effects of space and time on turnout in European elections', in: W. van der Brug en C. van der Eijk (red.), *European elections and domestic politics. Lessons from the past and scenarios for the future*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
 - 14 M. Marsh (2007), 'European Parliament Elections and Losses by Government Parties', in: W. van der Brug en C. van der Eijk (red.), *European elections and domestic politics. Lessons from the past and scenarios for the future*. Notre Dame: University of Notre Dame Press. Van der Brug et al. (2007), *The economy and the vote. Economic conditions and elections in fifteen countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
 - 15 Voor een deel hebben partijen dit aan zichzelf te wijten, door in verkiezingstijd meer te beloven dan men kan waarmaken.
 - 16 S. Hix, *ibid.*
 - 17 C.E. Netjes en H. A. Binnema (2007), 'The salience of the European integration issue. Three data sources compared', in: *Electoral Studies* 26(1): 39-49.

De zachte hand in de sociale zekerheid

Hoe krijgt de overheid zzp'ers aan de arbeidsongeschiktheidsverzekering, werknemers aan de levensloopregeling, jongeren aan een pensioenplan? Henk Nijboer betoogt dat zacht paternalisme vaak uitkomst biedt: mensen sturen in de 'juiste' richting, zonder hen te dwingen. Beleidsinstrumenten van dit type blijken zowel efficiënt als goedkoop.

HENK NIJBOER

Overheidsbemoeyenis met ongezond, gevaarlijk of anderszins onverstandig gedrag van burgers staat in de belangstelling. Ook *se&d* besteedde in 2008 uitgebreid aandacht aan dit onderwerp.¹ Het debat draaide voornamelijk om de (on)wenselijkheid van hard paternalisme: burgers met harde hand ertoe verplichten zich op een bepaalde manier te gedragen. Niet-dwingende vormen van overheidsingrijpen — ook wel zacht of bevoogdend paternalisme genoemd — kregen in *se&d* nog weinig aandacht. Maar juist deze zachte instrumenten, zo zal ik in dit artikel bepleiten, hebben onmiskenbare voordelen. Bevoogdend paternalisme dat het gedrag van individuen in een bepaalde richting stuurt, maar daaraan geen verplichting verbindt, is zeer effectief gebleken op diverse beleidsterreinen, waaronder de sociale zekerheid. De beleidsinstrumenten zijn (vrijwel) kosteloos en roepen minder spanning op tussen de individuele

keuzevrijheid en het verplichtende collectief dan dwingende maatregelen.

WELVAARTSWINST MAXIMALISEREN

Zoals Rutger Claassen in *se&d* 2008/7-8 opmerkt, zijn er voor overheidsinterventie in het leven van burgers drie grondslagen te onderscheiden: voorkomen dat iemand een ander schade toebrengt, bescherming van een persoon tegen zichzelf en verheffing van de burger.² Het beperken van schade toegebracht door individuen aan anderen, zoals bepleit door J.S. Mill (het klassiek geworden 'schadebeginsel'), kan op brede instemming rekenen. Mijn betoog richt zich op de andere twee motieven, gevallen dus waarin de overheid meent 'het beter te weten' dan het individu.³ Daarover lopen de meningen uiteen.

Als verheffing het oogmerk is, mag de overheid louter via niet-dwingende interventies ingrijpen, betoogt Claassen. Hij verbindt daar bovendien twee voorwaarden aan: deze vorm van paternalisme mag alleen plaatsvinden als die '1) ten bate is van de ontwikkeling van het vermogen van individuen om autonome keuzes

45

Over de auteur Henk Nijboer is algemeen econoom en als promovendus verbonden aan het project 'Hervorming Sociale Zekerheid' van de Universiteit Leiden

Noten zie pagina 50

te maken en 2) ten bate is van de “juiste” keuzes en alleen waar een objectieve maatstaf van juistheid voorhanden is en die keuzes sociale kansen vergroten’.⁴ Tot slot merkt hij op dat voor linkse partijen specifiek moet gelden dat vraagstukken van verheffing met sociaal-economische dimensies verbonden worden. Deze voorwaarden vind ik, zeker als ze cumulatief worden ingezet, te stringent. Ik heb er geen bezwaar tegen als mensen een handje geholpen worden zonder dat aan

Burgers zijn geen rationele, nutmaximaliserende consumenten

de eerste vereiste is voldaan. Het vergroten van sociale kansen hoeft mijns inziens ook geen eis te zijn die aan zacht paternalisme wordt gesteld. Wel ligt het in de rede dat alleen wordt ingegrepen als overtuigend is aangetoond dat mensen de ‘verkeerde’ keuzes maken. Bovendien moet er een alternatief voorhanden zijn, waarvan aannemelijk is dat het tot een hogere welvaart leidt.

Volgens de welvaartseconomische benadering, die ik als uitgangspunt neem voor mijn betoog, moet het doel van beleidsmakers zijn om de totale welvaart zo groot mogelijk te maken.⁵ Traditioneel wordt in de economische wetenschap aangenomen dat mensen altijd zo kiezen, dat hun eigen welvaart zo groot mogelijk is. De gedragseconomie stapt af van deze premisse en levert inzicht in de keuzeproblemen waar men zich mee geconfronteerd ziet. Mensen blijken risico’s moeilijk op waarde te kunnen schatten, zijn gevoelig voor de wijze waarop zaken worden gepresenteerd en achten zichzelf onvoldoende geëquipeerd om verstandige keuzes te maken. Burgers zijn, kortom, geen rationele, nutmaximaliserende consumenten. Zacht paternalisme kan helpen om mensen te sturen in de richting die hun persoonlijke welvaart — en daarmee de totale maatschappelijke welvaart — vergroot.

Gedragseconomische instrumenten brengen, in tegenstelling tot belastingen en sub-

sidies, geen of slechts beperkte economische verstoringen met zich mee. Belastingen om ‘ongewenst’ gedrag te ontmoedigen maken de belaste activiteiten duurder, gaan gepaard met welvaartsverlies en kennen ook andere nadelen. Wim Groot en Henriëtte Maassen van den Brink wezen er in hun bijdrage aan *seD* bijvoorbeeld terecht op dat bij accijnzen op alcohol grote groepen matige gebruikers het gelag betalen voor de overconsumptie van een kleine groep grootverbruikers.⁶ Subsidies om goed gedrag te stimuleren kunnen marktverstoringen werken en moeten bovendien worden opgebracht via (verstoringen) belastingen.

Aan regulering in de vorm van geboden en verboden kleven eveneens nadelen. Verboden hebben zeer hoge maatschappelijke kosten, wegens de beperking van de keuzevrijheid. In het uiterste geval kan iemand bij overtreding een celstraf krijgen. Alleen als de baten hoog genoeg zijn, kunnen verboden de welvaart vergroten. In de praktijk gaat het hier om maatregelen die gebaseerd zijn op het schadebeginsel, zoals misdrijven en overtredingen. Geboden worden sporadisch ook wel toegepast in het bevoogden domein. Een voorbeeld is de verplichtstelling binnen ons pensioenstelsel. Welvaartsverlies is er in dat geval voor de groep die eigenlijk minder zou willen sparen voor zijn pensioen en meer zou willen consumeren.

Een alternatief voor dit soort harde maatregelen zijn, zoals gezegd, zacht paternalistische beleidsinstrumenten. Hieronder bespreek ik drie varianten: het aanbieden van een standaardoptie, het ‘framen’ van beleidsmaatregelen en het aanbieden van ‘commitment-mechanismes’.

DE STANDAARDOPTIE

In de wetenschappelijke literatuur heet datgene wat gebeurt als mensen niet actief kiezen de ‘standaardoptie’. Zijn zij bijvoorbeeld automatisch wel of juist geen orgaandonor als zij hierover niets hebben vastgelegd? De standaardoptie kan zo worden ingericht dat mensen in een richting worden gestuurd die hun welvaart

vergroot ('libertair paternalisme' wordt dit wel genoemd).⁷ Traditionele economen achten de standaardoptie niet van wezenlijk belang. Mensen zullen kiezen wat zij het liefst willen, menen zij. Empirisch onderzoek toont echter aan dat de uitgangssituatie — het referentiepunt — van grote invloed is op gemaakte keuzes. Mensen zijn wars van veranderingen. De (arbitraire) startpositie, de status quo, heeft derhalve invloed op hun voorkeuren.⁸ Uit onderzoek blijkt dat het aantal mensen dat een orgaan doneert bij overlijden sterk samenhangt met de gekozen standaardoptie.⁹ In landen waar men standaard donor is (en men kan kiezen hiervan af te wijken) is tussen de 85 en 99% donor, terwijl in landen waar de standaard 'geen donor' is, slechts 4 tot 28% aangeeft zijn organen te willen afstaan. Aangezien er altijd 'iets' gebeurt, ook als mensen niet actief kiezen, moet die optie goed doordacht zijn — of de overheid nu bewust probeert te sturen of niet.¹⁰

Het kan de overheid zijn die de standaardoptie vaststelt, maar het kunnen ook anderen zijn, zoals cao-partijen of pensioenfondsen. De introductie van de levensloopregeling kan als voorbeeld dienen.¹¹ Men koos er destijds voor om het spreiden van inkomen en vrije tijd over de levensloop fiscaal te faciliteren met heffingskortingen en uitstel van belastingheffing. De effecten hiervan op de deelname aan de levensloopregeling lijken echter beperkt.¹² Als deelnemers aan de spaarloonregeling automatisch deelnemer van de levensloopregeling waren gemaakt — met de mogelijkheid om alleen aan de spaarloonregeling deel te nemen — hadden waarschijnlijk veel meer mensen deelgenomen aan de regeling. De standaard zou (voor deze groep) van niet-deelname zijn veranderd in deelname.¹³ Hiermee neem ik overigens niet de stelling in dat de levensloopregeling op zichzelf wenselijk is; wat ik wil betogen is dat als de overheid iets wil stimuleren, zoals het evenwichtiger verdelen van inkomen en tijd gedurende het werkzame leven, zij maar beter het meest efficiënte instrument kan gebruiken.

De overheid kan voorts een beperkt aantal

keuzes toestaan om keuzestress te voorkomen. Dit gaat echter wel ten koste van de keuzevrijheid. Hetzelfde geldt, zij het in mindere mate, voor geforceerde keuzes — keuzes die mensen verplicht zijn te maken. In de discussie over orgaandonatie heeft minister Klink zich in beginsel een voorstander getoond van een dergelijk systeem, maar dit bleek juridisch en praktisch niet uitvoerbaar.¹⁴

Bedrijven hebben (gelukkig) niet de macht om standaardopties te stellen. Maar er zijn wel gerelateerde mechanismes die organisaties kunnen inzetten. Zo kan de keuze voor een bepaalde sociale verzekering worden bevorderd als een sollicitant bij het accepteren van een baan een standaardpakket aangeboden krijgt. Uit onderzoek blijkt dat dergelijke zogeheten optionele standaardopties (elective defaults) eveneens een positief effect hebben op het deelnamepercentage aan bijvoorbeeld pensioenregelingen.¹⁵

FRAMING

Een tweede 'zacht' instrument dat de overheid kan inzetten is *framing*, dat wil zeggen dat zij gedrag stuurt door haar interventies anders vorm te geven. Het anders framen van dezelfde keuzes kan tot andere beslissingen leiden.¹⁶ Een klassiek en simpel voorbeeld: een medicijn dat '80% kans geeft op overleven' wordt sterk geprefereerd boven hetzelfde medicijn dat '20% kans geeft op overlijden'.¹⁷ Of neem de casus, in onderzoek getoetst, die draait om twee soorten vliegverzekeringen: één tegen terroristische aanslagen en één tegen alle mogelijke risico's. Mensen bleken bereid meer te betalen voor de eerste verzekering, met de beperktere dekking.¹⁸

De vorm die de overheid kiest voor haar beleidsmaatregelen is zeer relevant als het doel is om burgers minder gebruik te laten maken van overheidsdiensten of hen bewuster te maken van de prijs. Gegeven het feit dat de overheid wil dat burgers hun gebruik van de gezondheidszorg matigen, was het bijvoorbeeld onverstandig om in het nieuwe zorgstelsel een no-claimregeling te introduceren in plaats van een eigen risico. De

resterende no-claim werd aan het eind van het jaar uitgekeerd. Zorgconsumptie leidde daardoor tot een kleinere teruggave of 'minder winst'. Bij een eigen risico moet direct worden betaald: het verlies wordt direct gevoeld.¹⁹ Hoewel deze maatregelen op het eerste gezicht elkaars equivalent zijn, verschillen de gedragsreacties.

Ook het anders labelen van subsidies of andere inkomstenbronnen kan effect hebben op het gedrag van burgers. Aangetoond is dat het systeem van kinderbijslag ertoe leidt dat mensen (relatief) meer geld uitgeven aan hun kinderen.²⁰ De Wet op de Arbeidsongeschiktheid en de Algemene Bijstandswet omdopen in de Wet Werk en Inkomen naar Arbeidsvermogen respectievelijk de Wet Werk en Bijstand kan helpen om de focus te verleggen naar de activerende (in plaats van naar de verzekerende) functie van de betreffende regelingen. Langs dezelfde lijn liggen de voorstellen van de commissie-Bakker voor het instellen van een 'werkbudget'.²¹ Een voorbeeld uit een andere categorie: het is niet onaannemelijk dat mensen meer geld zullen storten op hun levenslooptekening als hun eindejaarsbonus wordt gelabeld als 'bijdrage aan de levenslooptekening'. Timing speelt ook een rol: inkomen dat eenmalig of onverwacht wordt uitgekeerd, wordt gemakkelijker opzijgezet in levensloop- of spaarregelingen dan maandelijks inkomen.²²

COMMITMENT-MECHANISMES

48 Een derde instrument dat ingezet kan worden is het aanbieden van 'commitment-mechanismes'. Soms weten mensen van zichzelf dat ze de verleiding van genot op korte termijn niet kunnen weerstaan. Het nemen van consistente beslissingen in de tijd blijkt lastig.²³ Mensen verkiezen veel vaker '€ 100 vandaag' boven '€ 110 morgen' dan '€ 100 over 30 dagen' boven '€ 110 over 31 dagen', terwijl het tijdsverschil in beide varianten identiek is (één dag). De discontovoet lijkt in de tijd af te nemen. Dit verschijnsel doet zich in het dagelijks leven regelmatig voor: wie stelt er niet het schrijven van dat paper of het

schoonmaken van zijn huis tot het laatste moment uit? En welke verstokte roker denkt niet: 'Deze ene sigaret maakt het verschil niet, maar morgen stop ik er écht mee.'

Deze inconsistentie in het waarderen van beslissingen in de tijd is een belangrijke reden voor de (paternalistische) verplichtstelling van pensioensparen.²⁴ Een derde van de Nederlanders vreest te weinig zelfdiscipline te hebben om voldoende te sparen voor zijn oudedagsvoorziening. Zij willen zich als Odysseus laten vastbinden aan de mast. Slechts 12% zou wel zelf willen kiezen. Zelfs bij zeer eenvoudige beslissingen blijkt het al moeilijk van tevoren te bepalen wat men over een aantal weken wil, laat staan dat mensen makkelijk kunnen kiezen tussen ingewikkelde (financiële) producten, waarbij grote onzekerheden een rol spelen en planning op de lange termijn geboden is. Voor beslissingen die een grote impact hebben op de lange termijn, zoals verzekeringen tegen sociale risico's, moeten de consequenties van deze inschattingsproblemen niet worden onderschat.

Commitment-mechanismes kunnen in dit soort gevallen uitkomst bieden. Zo zijn er sportscholen waar mensen moeten betalen als ze niet komen. Vaker gebeurt het echter dat sportscholen gebruikmaken van de zelfoverschatting van mensen (en van de verliesaversie om elke keer te betalen) door dure abonnementen te verkopen.²⁵ Een van de bekendste voorbeelden van het aanbieden van dit mechanisme in de sociale zekerheid komt van de onderzoekers Thaler en Benartzi.²⁶ Nadat werknemers van drie bedrijven waren geïnformeerd over hun (te) beperkte pensioenopbouw, werd hun de mogelijkheid geboden om een deel van hun toekomstige salarisverhogingen in te zetten voor pensioenverzekeringen. Deelnemers zouden deze keuze te allen tijde weer ongedaan kunnen maken. Door dit aanbod werden vier gedragseconomische 'afwijkingen' (deels) ondervangen. Ten eerste onvolledige of beperkte kennis: door informatie te verschaffen, werd deze verminderd. Ten tweede uitstelgedrag: er wordt nu een afspraak gemaakt voor de toekomst. Ten derde inconsis-

tente tijdspreferenties: men legt zich nu vast om vanaf volgend jaar te sparen. Tot slot (nominale) verliesaversie: door loonsverhogingen in te zetten, voelen mensen netto geen achteruitgang. De resultaten waren verbluffend: het pensioensparen nam enorm toe binnen de groep die was benaderd, niet alleen op de korte, maar ook — en zelfs nog meer — op de middellange termijn.

Wat ook kan helpen is het maximeren van het aantal keuzemogelijkheden. Onderzoek toont aan dat als mensen uit 24 soorten jam kunnen kiezen, zij een stuk minder kopen dan wanneer zij de keuze hebben uit zes soorten.²⁷ In het pensioendomein speelt een soortgelijk effect.²⁸ Het aanbieden van een beperkt aantal keuzemogelijkheden kan keuzestress doen afnemen en het kan ervoor zorgen dat mensen bewuster een keuze maken.²⁹

Commitment-mechanismes bieden ook mogelijkheden voor de groeiende groep zzp'ers (zelfstandigen zonder personeel). Zij zijn slechts beperkt verzekerd voor sociale risico's als arbeidsongeschiktheid, werkloosheid en ouderdom. Het is niet aannemelijk dat dit enkel het gevolg is van een beperktere voorkeur van deze groep voor dergelijke verzekeringen.

BEZWAREN EN MOGELIJKHEDEN

'Zacht' ingrijpen door de overheid is niet zonder bezwaren. Mensen vinden het vaak zelf al moeilijk om vast te stellen wat ze echt willen; voor beleidsmakers is dat nog vele malen ingewikkelder. Economen zijn geneigd te kijken naar feitelijk waargenomen gedrag en dat gelijk te stellen aan de 'ware preferenties'. Anderen hechten meer waarde aan verklaarde voorkeuren (stated preferences).³⁰ Onproblematisch is dat laatste niet. Want in hoeverre moet 'spijt' worden gehonoreerd als in het verleden niet gehandeld is overeenkomstig de huidige preferenties? Iemand kan met weemoed zeggen dat hij eerder harder had moeten werken, zodat hij nu vrij was geweest, maar blijkbaar hechtte hij toen meer waarde aan gelummel. En wie bepaalt of mijn toekomstige geluk zwaarder gewogen

moet worden dan mijn huidige keuzes lijken te impliceren?³¹ Weten politici echt beter wat goed is voor de mensen dan die mensen zelf?

Bij het ontwerpen van bevoogdende beleidsmaatregelen kunnen politici gebukt gaan onder dezelfde consistentieproblemen als individuele burgers. Als menselijk falen wordt verruild voor overheidsfalen, belanden we dan niet van de regen in de drup? Daar komt bij dat het vormgeven van standaardopties, het framen van regelingen of het aanbieden van commitment-mechanismes grote negatieve effecten zal hebben, indien politici de verleiding niet kunnen weerstaan om deze krachtige instrumenten aan te wenden voor persoonlijke in plaats van maatschappelijke doeleinden.³²

Ook is er nog het risico om op een hellend vlak te belanden. Welke keuzes gelden als verkeerd en wie beoordeelt dat? De onderzoekers Loewenstein en Haisly komen met een imperfecte doch pragmatische oplossing: zacht paternalisme zou alleen gebruikt mogen worden als er sprake is van dominantie (dat wil

Gedragseconomische inzichten bieden tal van mogelijkheden om gedrag te sturen

zeggen: algemene waarheden, zoals dat mensen liever meer geld hebben dan minder en dat ze liever minder dan meer rente over hun leningen betalen), van overduidelijke, negatieve uitkomsten van gedrag of van zelfgekozen doelen voor de lange termijn (zoals stoppen met roken of sparen voor de oude dag).³³

Al met al zijn dit flink wat bedenkingen tegen het gebruik van gedragseconomische instrumenten in beleid. De kosten en baten moeten dus goed tegen elkaar worden afgewogen, voordat tot implementatie wordt overgegaan.³⁴ Kansen zijn er te over. In dit artikel ben ik voornamelijk ingegaan op voorbeelden uit

mijn expertisegebied, de sociale zekerheid. Maar ook in andere domeinen kunnen de beschreven beleidsinstrumenten worden ingezet. Gezondheid kan worden gestimuleerd door in kantines gezondere producten (als standaardoptie) een prominentere plaats te geven dan ongezonde. Verslavingen kunnen effectiever worden bestreden. Het dagelijks belonen van afkikkende drugsverslaafden blijkt een effectief hulpmiddel, zelfs als de beloning relatief klein is.³⁵ Casino's bieden gokkers ook nu al een commitment-mechanisme aan: zij kunnen vrijwillig op voorhand hun bezoeken per maand of per jaar maximeren. Ongewenste zwangerschappen kunnen wellicht worden voorkomen als huisartsen jongeren standaard uitnodigen voor een gesprek, waarin ze het gebruik van voorbehoedsmiddelen bespreken en deze ook aanbieden. En wat de kwestie van orgaandonatie betreft, die in dit artikel diverse

malen aan bod kwam: het gebruik van een andere standaardoptie dan de huidige zou ertoe kunnen leiden dat meer donororganen beschikbaar komen. Het is in dit verband erg jammer dat minister Klink het advies van de commissie-Ter Louw naast zich neer heeft gelegd.³⁶

Sturing op basis van zacht paternalisme vereist overtuigend bewijs van het falen van mensen in het zelfstandig maken van keuzes. Op diverse terreinen binnen de sociale zekerheid — waaronder het zelfstandig sparen voor pensioen, het verzekeren tegen en inschatten van risico's — is dergelijk falen via wetenschappelijk onderzoek helder aangetoond. Gedrags-economische inzichten bieden sterke argumenten en tal van mogelijkheden om gedrag in de 'juiste' richting te sturen. Het is nu zaak deze in de praktijk te testen — via beleidsexperimenten — en verder vorm te geven.³⁷

Noten

- 50
- 1 In s&D verscheen het vierluik 'Om de bestwil van de burger'. Deel I 'Overheid & opvoeding' werd gepubliceerd in s&D 2008/3; deel II 'Gezond leven' in s&D 2008/5, deel III 'Seks & samenleving' in s&D 2008/6 en deel IV 'Slot' in s&D 2008/7-8.
 - 2 R. Claassen (2008), 'Vrijzinnig waar mogelijk, moralistisch waar nodig', in: s&D 2008/7-8, 70-78.
 - 3 Het 'beter weten' kan overigens ook zijn oorsprong hebben in het niet beschikken over volledige informatie. Zie W. Groot en H. Maassen van den Brink (2008), 'Begrenzen, prikkelen, handhaven. Over preventie van ongezond gedrag', in: s&D 2008/5.
 - 4 R. Claassen (2008; zie noot 2), 76.
 - 5 Politici kunnen binnen dit denkkader wel waarde toekennen aan de wenselijkheid van autonomie en sociale gelijkheid.
 - 6 W. Groot en H. Maassen van den

- Brink (2008; zie noot 3), 10-13.
- 7 C. R. Sunstein en R. H. Thaler (2003), *Libertarian paternalism is not an oxymoron*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, working paper, 03-2. Overigens komen ook andere benamingen wel voor, zoals 'benign paternalism', 'asymmetric paternalism' en de door Labourpolitici gebruikte term 'supported choice'. Zie D.J. Benjamin en D.I. Laibson (2003), *Good policies for bad governments. Behavioral political economy* (conferentiebijdrage d.d. juni 2003); C. Camerer et al. (2003), 'Regulation for conservatives. Behavioral economics and the case for asymmetric paternalism', in: *University of Pennsylvania Law Review*, 151(121), 1211-1254; M. Hurenkamp en M. Kremer, 'De spanning tussen keuzevrijheid en tevredenheid', in: M. Hurenkamp en M. Kremer (2005), *Vrijheid verplicht. Over tevredenheid en de grenzen van keu-*

- zevrijheid. Jaarboek Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, Amsterdam: Van Gennep.
- 8 W. Samuelson en R. Zeckhauser (1988), 'Status quo bias in decision making', in: *Journal of Risk and Uncertainty*, 1, 7-59.
- 9 E. J. Johnson en D. Goldstein (2003), 'Do default save lives?', in: *Science*, 302(5649), 1338-1339.
- 10 Het empirisch bewijs voor het sturende effect van standaardopties is zeer overtuigend, zie bijvoorbeeld E. J. Johnson en D. Goldstein (ibid.); S. DellaVigna (2007), 'Psychology and economics. Evidence from the field', zie <http://www.econ.berkeley.edu>; H. Cronqvist en R. H. Thaler (2004), 'Design choices in privatized social-security systems. Learning from the Swedish experience', in: *American Economic Review*, 94(2), 424-428; R. H. Thaler en S. Benartzi (2004), 'Save more tomorrow. Using behavioral economics to increase employee

- saving', in: *Journal of Political Economy*, 112(1), 164-187.
- 11 P. Kooreman en H. Prast (2007), 'What does behavioral economics mean for policy? Challenges to savings and health policies in the Netherlands', *Netspar Panel Papers*, 2.
 - 12 Zie L. Kösters (2007), 'Levensloop vooral voor hoogopgeleiden', *Socialeconomische trends*, 2^e kwartaal 2007, Centraal Bureau voor de Statistiek, 12-15. Hierin wordt becijferd dat in 2006 slechts 5,5% van de werknemers deelnam aan de levensloopregeling, tegen een deelnamepercentage van 43% aan de spaarloonregeling.
 - 13 Zie H. Nijboer (2007), 'De rol van de overheid bij individuele spaarsystemen in de sociale zekerheid', in: C.L.J. Caminada et al. (red.) *Belasting met beleid*, Den Haag: Sdu, 87-103.
 - 14 Dit zei minister Klink in het tv-programma NOVA d.d. 16 juni 2008.
 - 15 J. Beshears et al. (2007), *The importance of default options for retirement saving outcomes. Evidence from the United States*, gepresenteerd bij de Netspar Pension Workshop, 25 juni 2007, Den Haag.
 - 16 D. Kahneman en A. Tversky (1979), 'Prospect theory. An analysis of decision under risk', in: *Econometrica*, 47(2), 263-292.
 - 17 M. Rabin (1998), 'Psychology and economics', in: *Journal of Economic Literature*, 36(1), 11-46.
 - 18 E.J. Johnson et al. (1993), 'Framing, probability distortions, and insurance decisions', in: *Journal of Risk and Uncertainty*, 7, 35-51.
 - 19 F.M. Bakker et al. (2004), 'Deductibles in health insurance. Can the actuarially fair premium reduction exceed the deductible?', in: *Health Policy*, 53, 125-143. De auteurs laten zien dat de reacties op een eigen risico in de zorgverzekeringen zo groot kunnen zijn, dat het voor een verzekeraar bedrijfseconomisch verstandig kan zijn op de verzekering een grotere korting te geven dan de omvang van het eigen risico.
 - 20 P. Kooreman (2000), 'The labeling effect of a child benefit system', in: *American Economic Review*, 90(3), 571-583.
 - 21 Ook zou de werkloosheidsverzekering kunnen worden veranderd in een 'zoeksubsidie voor een periode tussen twee banen'.
 - 22 P. Kooreman (2008), *Labeling and default effects in an employee savings scheme*, gepresenteerd bij de Netspar Pension Workshop Aging Insured, Utrecht, 31 januari 2008.
 - 23 S. Frederick et al. (2002), 'Time discounting and time preference. A critical review', in: *Journal of Economic Literature*, XL, 351-401.
 - 24 P.J.A. van Els et al. (2007), 'Why mandatory retirement saving?', in S.G. van der Lecq and O.W. Steenbeek (red.), *Costs and benefits of collective pension systems*, Berlin: Springer, 159-186.
 - 25 Zie voor een prachtige economische analyse van dit fenomeen het artikel 'Paying not to go to the gym' van S. DellaVigna en U. Malmendier (2006) in *American Economic Review*, 96(3), 694-719.
 - 26 R.H. Thaler en S. Benartzi (2004; zie noot 10).
 - 27 S.S. Iyengar en M.R. Lepper (2000), 'When choice is demotivating. Can one desire too much of a good thing?', in: *Journal of Personality and Social Psychology*, 79(6), 995-1006.
 - 28 H. Cronqvist en R.H. Thaler (2004; zie noot 10). De Zweden konden in dit onderzoek kiezen uit 456 investeringsfondsen, maar zij bleven veelal bij de standaardoptie. Ook na drie jaar presteerden de zelf gekozen fondsen slechter dan de (zorgvuldig voorbereide) standaardoptie.
 - 29 J.J. Choi et al. (2006), *Reducing the complexity costs of 401(k) participation through quick enrollment*, NBER working paper, nr. 11979.
 - 30 Voor een uitgebreide analyse van de verschillen tussen verklaarde en normatieve preferenties, zie J. Beshears et al., 'How are preferences revealed?', in: *Journal of Public Economics*, 92(8-9), 1787-1794.
 - 31 G. Whitman (2006), 'Against the new paternalism, internalities and the economics of self-control', in: *Policy Analysis*, 563, 1-16.
 - 32 D.G. Whitman en M.J. Rizzo (2007), 'Paternalist slopes', in: *NYU Journal of Law and Liberty*, 2, 411-443.
 - 33 G. Loewenstein en E. Haisly (2008), 'The economist as therapist', te verschijnen in: A. Caplin en A. Schotter (red.), *Perspectives on the future of economics. Positive and normative foundations*, Oxford: Oxford University Press.
 - 34 Zie bijvoorbeeld Kooreman en Prast (2007; zie noot 11) en Camerer et al. (2003; zie noot 7).
 - 35 G. Loewenstein en E. Haisly (2008; zie noot 33).
 - 36 In het Masterplan orgaandonatie. De vrijblijvendheid voorbij dat werd gepresenteerd op 11 juni 2008 breekt de Coördinatiegroep Orgaandonatie (onder voorzitterschap van Jan Terlouw) een lans voor een systeem waarin iedereen die geen bezwaar maakt automatisch orgaandonor is.
 - 37 Ik bedank Johan van Gilst, Simon den Haak, Elze 't Hart, Ferry Koster voor hun nuttige commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Leren van Den Uyl

Schets van een modern-klassiek toetsingskader voor de Partij van de Arbeid

Waarom bestaat de Partij van de Arbeid, welke opdracht moet een sociaal-democraat zich stellen? Meer dan bij het Beginselmanifest uit 2005 vinden Jan-Jaap van den Berg en Rutger Zwart inspiratie bij Joop den Uyl. Diens driedubbele ‘vrijheidsnorm’ biedt houvast voor een heldere politieke koers in actuele vraagstukken. ‘Juist voor de PvdA, meende Den Uyl, is het belangrijk goed aan te geven waar overheidsingrijpen eindigt en de eigen verantwoordelijkheid van mensen begint.’

JAN-JAAP VAN DEN BERG & RUTGER ZWART

52 ‘Zet in op een krachtiger koppeling tussen beginselen en beleid’, zo luidde de eerste aanbeveling van het in 2007 verschenen rapport van de commissie-Vreeman *De scherven opgeveegd*. Twee jaar later is er van zo’n krachtige koppeling nog niet veel te merken. De PvdA doet het de laatste maanden weliswaar beter in de opiniepeilingen, maar dat is eerder te danken aan het krachtige crisismanagement van onze politiek leider in reactie op de financieel-economische actualiteit dan aan een heldere partijkoers. Waar staat de PvdA anno 2009 eigenlijk voor? Waarom is onze partij voor gratis schoolboeken, maar tegen een versoepeling van het ontslagrecht? Meer duidelijkheid over de koppeling tussen kernwaarden en concrete standpunten is zonder meer gewenst. Wij pleiten voor herwaardering

Over de auteurs Jan-Jaap van den Berg is secretaris van het Centrum voor Lokaal Bestuur van de PvdA. Rutger Zwart is fractievoorzitter van de PvdA in Nijmegen.

Noten zie pagina 57

van een klassiek ‘Uylicaans’ ideaal: de drieslag van sociaal-economische bestaanszekerheid, persoonlijke ontplooiing en verantwoordelijk burgerschap.

OP NAAR VRIJHEID

Het goede nieuws is dat er in ruim een eeuw sociaal-democratie veel is bereikt. Dat mag, bij alle somberheid en onduidelijkheid, ook wel eens helder worden gesteld. Het grootste deel van de bevolking leeft in welvaart en woont in een kwalitatief goede woning. Elke arbeider die dat wil, heeft inmiddels zijn auto. Onderwijs en gezondheidszorg zijn toegankelijk en van hoog niveau. Vooral dankzij de PvdA zijn er in dit land nog grote aaneengesloten stukken natuur overgebleven. Dat is mooi. Maar heeft de sociaal-democratie dan verder nog bestaansrecht? Een prikkelende vraag. Want wie ‘ja’ zegt, moet ook kunnen aangeven wat dat bestaansrecht dan precies is. Waarvoor dient al ons politiek geploeter? Oftewel: waar staat de PvdA?

Gelukkig is het niet nodig om vanuit het niets een antwoord te bedenken. In de sociaal-democratische ideeëngeschiedenis is veel bruikbare wijsheid te vinden. Verhelderend zijn bijvoorbeeld de gedachten die Joop den Uyl als directeur van de Wiardi Beckman Stichting in de jaren vijftig ontwikkelde. In *De weg naar vrijheid* (1951), een partijrapport waarvan hij de hoofdauteur was, heeft Den Uyl het bestaansrecht van de PvdA scherp verwoord: in essentie streeft de partij naar een situatie waarin iedereen zich in vrijheid naar vermogen kan ontplooien. Om deze situatie te bewerkstelligen, is volgens Den Uyl op drie terreinen overheidsingrijpen nodig: om materiële belemmeringen weg te nemen, om mogelijkheden tot ontplooiing te bieden en om burgerschapsvorming te stimuleren.

Het sociaal-democratische vrijheidsideaal, zoals de PvdA dat in de jaren vijftig uitdroeg, beperkte zich dus niet tot dat eerste punt van materiële belemmeringen. Daar begint het wel mee. Decennialang heeft de sociaal-democratie gevochten voor het uitbannen van misstanden als armoede, slechte huisvesting en rechteloosheid. Met het slechten van dergelijke blokkades werkte de PvdA aan het dichterbij brengen van wat de filosoof Isaiah Berlin vrijheid in negatieve zin heeft genoemd, dat wil zeggen: vrijheid als de 'afwezigheid van' bijvoorbeeld dwang of onderdrukking. In de jaren vijftig sprak de PvdA in dit kader van het streven naar 'bestaanszekerheid bij een behoorlijk levenspeil'. In het huidige beginselprogramma is met het streven naar een 'fatsoenlijk bestaan' een meer hedendaagse terminologie gebruikt. Op het materiële vlak heeft de sociaal-democratie de afgelopen eeuw zonder meer veel bereikt, vaak ook met brede politieke steun: de uitbouw van onze verzorgingsstaat die voor alle bewoners bestaanszekerheid biedt, is immers lange tijd door rechts en links gesteund.

Al in de jaren vijftig waren veel van de materiële basisvoorwaarden voor het realiseren van vrijheid tot stand gebracht, met als gevolg dat de PvdA tien jaar na haar oprichting in zekere zin

alweer overbodig dreigde te worden. Zo schreef Den Uyl in 1956: 'de socialistische beweging dreigt ten onder te gaan aan de vervulling van haar ideaal'¹. En in 1957: 'de armoede is grotendeels verdwenen. (...) Met de emancipatie van het proletariaat dreigt het socialisme (...) zijn bestaansrecht (...) te verliezen.'²

In essentie streeft de Partij van de Arbeid naar een situatie waarin iedereen zich in vrijheid naar vermogen kan ontplooien

De PvdA heeft het echter nooit bij 'negatieve vrijheid' willen laten. Van begin af aan reikten haar ambities verder. Het ging niet alleen om het uitbannen van belemmeringen, maar ook om het faciliteren van de persoonlijke ontplooiing van mensen, om het bewerkstelligen van wat in Berlins terminologie 'positieve vrijheid' heet — dat wil zeggen: vrijheid in de zin van gelijke mogelijkheden voor iedereen om zich, ongeacht zijn of haar afkomst, naar aard en vermogen te ontwikkelen. Of zoals Den Uyl het formuleerde: 'ontplooiing in vrijheid (...) in die zin, dat de minstbegaafde een gelijke mogelijkheid heeft tot ontplooiing naar zijn aard als de meestbegaafde'³. In sociaal-democratische optiek is voor de overheid steeds een hoofdrol weggelegd om — in de eerste plaats door goede onderwijsvoorzieningen — deze ontplooiing mogelijk te maken.

EIGEN VERANTWOORDELIJKHEID

Het spreekt vanzelf dat op dit punt van gelijke kansen op ontplooiing de steun voor overheidsingrijpen heel wat minder politiek breed was en is dan daar waar het ging om het slechten van materiële obstakels. In de jaren vijftig noemde de conservatief-katholieke ideoloog F. Duynstee het streven naar gelijke kansen al 'een verwer-

pelijke dwaling'.⁴ En onlangs omschreef de in neoconservatieve kringen populaire Theodore Dalrymple dit streven nog als 'een verschrikkelijk ideaal'.⁵ Het voornaamste verwijt van deze en andere critici is dat met het ideaal van positieve vrijheid de eigen verantwoordelijkheid van mensen wordt vergeten.

In werkelijkheid was het uitgerekend Den Uyl die in *De weg naar vrijheid* die eigen verantwoordelijkheid tot kernwaarde van de sociaal-democratie uitriep. De overheid diende niet alleen sociaal-economische obstakels weg te nemen en ontplooiingsmogelijkheden te bieden, maar zij moest ook via 'verheffing' burgerschap bevorderen. Zonder verantwoordelijk burgerschap bleef de ware vrijheid buiten bereik, meende Den Uyl. Hij waarschuwde voor een samenleving waarin prestige, geld en carrière als zaligmakend werden gezien. De mens behoorde meer te zijn dan een consument. Vandaar ook dat de PvdA voor meer dan alleen het loonzakje op de bres moest staan. De vrije mens was zich bewust van zijn of haar eigen verantwoordelijkheid en bestand tegen slechte invloeden van buiten. Op deze gedachte stoelde het pleidooi voor verheffing via een 'actieve cultuurpolitiek' dat de PvdA in de jaren vijftig voorstond. Waar-

Uitgerekend Den Uyl riep de 'eigen verantwoordelijkheid' van individuen uit tot kernwaarde van de sociaal-democratie

54

denvrij was de partij zeker niet. Het ging erom mensen zich te laten ontwikkelen tot krachtige, zelfstandige burgers die zich verantwoordelijk gedroegen en bepaalde deugden in praktijk brachten.

De weg naar vrijheid was een belangrijk rapport. Toch noemde de partij waaruit het voortkwam zich niet de 'Partij van de Vrijheid'. Het onderscheidende kenmerk van de PvdA was per

slot van rekening niet zozeer het streven naar vrijheid op zich (daarvoor pleitten immers ook andere partijen), maar een specifieke interpretatie van wat die vrijheid behelst — samengevat in de drieslag van Den Uyl — en een eigen opvatting over de weg ernaartoe, lopende via de overheid. 'Het doel is een grotere verticale mobiliteit', schreef Den Uyl in 1957.⁶ Onderwijs werd daarmee de logische focus van de sociaal-democratie; de onderkant van de samenleving de logische doelgroep. De overheid moest bij de keuzes die ze maakte te allen tijde het ideaal van vrije ontplooiing in het vizier houden. In de woorden van Den Uyl: 'De staat is (...) het centrale orgaan, waardoor de ontwikkeling naar meer vrijheid en gelijkwaardigheid kan worden geleid'.⁷

Vandaag de dag is 'vrijheid' in de Nederlandse politiek nog altijd een breed gedragen ideaal dat van rechts (zie Geert Wilders, die zijn partij wél de Partij van de Vrijheid noemde) tot links (zie Femke Halsema, auteur van *Vrijheid als ideaal*)⁸ wordt nagestreefd — zij het in uiteenlopende definities. En ook nu nog wordt het accent op overheidsingrijpen wel het meest onderscheidende element van de sociaal-democratie genoemd.

De sociaal-democratie verwacht inderdaad veel van de overheid als het gaat om het realiseren van vrijheid, maar dat neemt niet weg dat de eigen verantwoordelijkheid van burgers nooit buiten beeld mag raken. Al in 1947 waarschuwde Den Uyl ervoor dat 'het verantwoordelijkheidsgevoel' van burgers 'steeds slapper en vager wordt'.⁹ Juist voor de PvdA, meende hij, is het belangrijk goed aan te geven waar overheidsingrijpen eindigt en de eigen verantwoordelijkheid van mensen begint. Door aan gelijke kansen te werken, scheidt de overheid belangrijke voorwaarden voor burgers om vooruit te komen. Vervolgens is het aan die burgers zelf om die kansen te verzilveren. Mensen hebben de plicht mee te werken aan het verbeteren van hun eigen lot. Dit is wat wel 'het element van wederkerigheid' wordt genoemd.

In de PvdA is lange tijd — wij zijn niet de eer-

sten die dit constateren — weinig oog geweest voor de noodzaak van wederkerigheid. De eigen verantwoordelijkheid van mensen werd veel te weinig benadrukt. Het was niet bon ton om mensen daarop aan te spreken. De focus lag op wat de overheid allemaal wel niet zou moeten doen en op de rechten van mensen op een uitgebreid pakket aan overheidsondersteuning. Een dergelijke eenzijdigheid valt tegenwoordig nog wel te bespeuren binnen de SP en (in mindere mate) GroenLinks, maar binnen de PvdA steeds minder. In onze partij is weer sprake van een gezonde balans, zoals blijkt uit stellingnamen van vooraanstaande PvdA-bestuurders als Ahmed Aboutaleb, die er niet voor terugschrikken om eigen inzet te eisen van mensen die vragen om overheidshulp.

ACTUELE VRAAGSTUKKEN

De vraag is nu: hoe koppelen we theorie aan praktijk, beginselen aan beleid? Voor Den Uyl was dat een duidelijke zaak. Vertegenwoordigers van de PvdA dienden in hun politieke werk het volgende ‘procedé’ na te streven: zij moesten op zoek gaan naar elementen die het ideaal van vrijheid in de weg stonden en die opruimen. In Den Uyls eigen woorden: ‘Uitgaande van de vrijheidsnorm wordt nagegaan welke belemmeringen er in onze huidige maatschappelijke orde gelegen zijn voor de mensen om zich veilig en vrij te voelen, zich van hun verantwoordelijkheden te kwijten en zoveel mogelijk deel te hebben aan dat geheel van waarden dat we cultuur noemen.’¹⁰

Voor actuele oordeelsvorming in onze partij is het PvdA-beginselmanifest uit 2005 een belangrijk richtsnoer. Het ‘recht op een fatsoenlijk bestaan’ speelt daarin een belangrijke rol. Bezwaarlijk is dat de elementen ‘ontplooiingsmogelijkheden’ en ‘verheffing’ uit Den Uyls klassieke drieslag niet als zodanig een plaats in de tekst hebben gekregen. Bovendien komt in de gekozen formulering de door hem en vele anderen bepleite wederkerigheid te weinig uit de verf. Het ‘recht op een fatsoenlijk bestaan’

wijst toch vooral naar de overheid, die dit fatsoenlijke bestaan voor burgers zou dienen te verwezenlijken. Kortom, deze grondgedachte is te eenzijdig om te kunnen functioneren als een effectief sociaal-democratisch kader voor overheidsoptreden.

Naar onze overtuiging is de vrijheidsnorm die Den Uyl formuleerde een halve eeuw later nog steeds uitstekend bruikbaar. De driedeling van bestaanszekerheid (negatieve vrijheid), ontplooiingsmogelijkheden (positieve vrijheid) en verheffing (burgerschap) biedt ook nu een prima kapstok voor het koppelen van beginselen en beleid. De PvdA streeft naar het wegnemen van belemmeringen voor het bereiken van sociaal-economische bestaanszekerheid, bevordert persoonlijke ontplooiing

De grondgedachte van het recht op een fatsoenlijk bestaan is te eenzijdig om een sociaal-democratisch toetsingskader voor overheidsoptreden te zijn

(onder andere via onderwijs) en propageert een ideaal van verantwoordelijk burgerschap. Bij dit alles heeft de PvdA een sterk vertrouwen in het vermogen van de overheid om deze idealen te helpen realiseren, zonder daarbij de eigen verantwoordelijkheid van mensen uit het oog te verliezen. De werking van dit sociaal-democratische ‘toetsingskader’ laat zich losjes illustreren aan de hand van enkele voorbeelden.

> *Ontslagrecht*. Waartoe dient het ontslagrecht? Zwakke partijen op de arbeidsmarkt beschermen tegen de willekeur van werkgevers, daar gaat het om. Goede ontslagrechtsregels dragen zo een steentje bij aan de bestaanszekerheid van mensen. In het huidige stelsel worden kansrijke werknemers, met hoge lonen en een goede opleiding, onnodig goed beschermd.

Hoge ontslagvergoedingen mogen prettig voor hen zijn, als de essentie van het stelsel het garanderen van bestaanszekerheid is, mag het ontslagrecht best versmald worden zodanig dat het specifiek de zwakkeren op de arbeidsmarkt beschermt. De voorstellen die hiervoor nu ontwikkeld worden in kringen van werkgevers en werknemers (het maximaliseren van de ontslagvergoeding), zijn een stap in de goede richting. Maar waarom komen deze voorstellen niet uit PvdA-kring?

> *Reclame op publieke zenders.* In het sociaal-democratische mensbeeld is de burger meer dan alleen een consument. Sociaal-democratische cultuurpolitiek is gericht op het werken aan een 'vrije mens' die bepaalde deugden heeft ontwikkeld en verantwoordelijk leeft. Een wereldbeeld waarin geld, carrière en hebzucht centraal staan past daar niet bij. Daarom is het terecht dat het PvdA-beginselmanifest van 2005 spreekt over het waarborgen van een publieke sfeer 'die niet wordt gedomineerd door commercie'. Het is zeer onwenselijk dat mensen — onder wie kinderen — die kijken naar de met gemeenschaps-geld gefinancierde publieke omroep worden getraakteerd op reclamespotjes waarin dubieuze geldverstrekkers doen alsof het met geleend geld kopen van mooie auto's en grote keukens mensen gelukkig maakt. De PvdA zou voorstander moeten zijn van het reclamevrij maken van publieke radio en televisie.

56 > *Gratis schoolboeken.* Een PvdA die werkt aan gelijke kansen op ontplooiing stelt goed onderwijs voor iedereen centraal. Het uit de weg ruimen van financiële blokkades die de onderwijskansen belemmeren voor kinderen uit kansarme gezinnen is dan een belangrijk streven. Het generiek vergoeden van schoolboeken draagt daar niet aan bij. Daarmee krijgen immers ook kansrijke kinderen en ouders een douceurtje, terwijl zij dat helemaal niet nodig hebben. Dat is leuk voor die groep burgers, maar vanuit sociaal-democratisch perspectief verdient dit idee zeker geen prioriteit. Veel belangrijker is het te werken aan een onderwijs-systeem dat minder kansrijken helpt vooruit

te komen. De recente voorstellen van minister Ronald Plasterk om het moment van middelbare-schoolkeuze wat uit te stellen verdienen dan ook zeker steun.

> *Opvoeding.* In het verlengde hiervan liggen onderwerpen die te maken hebben met opvoeding, zoals voor- en vroegschoolse educatie (vve). Het is bekend dat je er vroeg bij moet zijn

Zowel binnen als buiten de PvdA moet weer duidelijk zijn waar onze partij voor staat

om taal- en ontwikkelingsachterstanden bij kinderen effectief te bestrijden. Vanuit het ideaal van het bieden van ontplooiingsmogelijkheden aan iedereen is voorschoolse educatie voor peuters met achterstanden dus heel belangrijk. Maar om een dergelijk programma werkelijk effect te laten sorteren is meer nodig dan alleen de inzet van de (lokale) overheid. Ouders moeten op hun verantwoordelijkheid worden aangesproken. Voor vrijblijvendheid is hier geen plaats. vve-programma's moeten zich dus niet alleen richten op het kind, maar ook op participatie van de ouders. Een ander voorbeeld: het bezoeken van het consultatiebureau. Er valt veel voor te zeggen om dat verplicht te stellen. Of neem de jeugdzorg. Wij sociaal-democraten willen alle kinderen gelijke kansen bieden op een gelukkig leven. Daarvoor is een breed vangnet van opvoedingsondersteuning in het leven groepen, inclusief een systeem van alarmbellen. Maar ook hier geldt: de overheid kan het niet alleen. Dus is het noodzakelijk om ouders aan te spreken, in dit geval op de verantwoordelijkheid die zij hebben om hun kinderen fatsoenlijk op te voeden. Niet alleen het CDA, maar ook de PvdA is een gezinspartij! Dat betekent ook dat de PvdA zich steviger zou moeten afzetten tegen het 'vrijheid blijheid'-denken dat suggereert dat de overheid zich vooral niet mag bemoeien met hoe ouders hun kinderen opvoeden en dat elke

morele uitspraak van een politicus wegzet als ‘betutteling’. Wat is er mis met het uitventen van een sociaal-democratische opvoedingsmoraal die wijst op de gevaren van alcohol, drugs en loverboys en die zich keert tegen het verabsoluteren van uiterlijke schoonheid en het verheerlijken van consumentisme? Waarom zou Jeroen Dijsselbloem geen kritiek mogen hebben op seksistische videoclippen of geweldadige games?

> *Verslavingszorg*. Vanuit ons sociaal-democratische toetsingskader valt er op het huidige, nogal vrijblijvende verslavingsbeleid nogal wat aan te merken. Het is duidelijk dat verslaafden — het woord zegt het al — wel heel ver afstaan van het ideaal van ‘de mens die zich in vrijheid kan ontplooiën’. De overheid zou zich daarom boven alles moeten inzetten voor het bevrijden van verslaafden uit hun verslaving door hen onder te brengen in afkijktrajecten — en dus niet hun verslaving in stand laten en overlast afkopen met een uitkering.

OPROEP TOT DEBAT

Uit bovenstaande voorbeelden blijkt hoe goed ons op het denken van Den Uyl geïnspireerde

sociaal-democratisch toetsingskader van pas komt. De werking ervan is in de eerste plaats agenderend en programmatisch: de PvdA zou de blik moeten richten op in de maatschappij aanwezige belemmeringen voor het realiseren van het vrijheidsideaal. Daarnaast kan de partij aan de hand van dit toetsingskader haar standpunt bepalen in allerlei actuele kwesties — zij het niet in alle. Problemen op het vlak van duurzaamheid en internationale vraagstukken bijvoorbeeld laten zich moeilijk koppelen aan de vrijheidsnorm. Met dit toetsingskader kiezen wij dan ook nadrukkelijk voor de sociaal-economische agenda als de *core business* van de sociaal-democratie — iets wat vanuit de geschiedenis van de PvdA goed verdedigbaar is.

Aan de hand van een gedeeld toetsingskader kunnen PvdA'ers logisch en navolgbaar redeneren vanuit de leidende grondgedachten die onze partij kenmerken. Op die manier worden concrete standpunten meer inzichtelijk en beter voorspelbaar dan zonder zo'n toetsingskader het geval is. Het zou goed zijn als over zo'n gedeeld kader een brede en grondige discussie zou worden gevoerd, opdat zowel binnen als buiten de PvdA weer duidelijk wordt waar onze partij voor staat.

Noten

- 1 J.M. den Uyl, ‘Theorie en beweging’, *SE-D 1956/Tien jaar PvdA*, p. 154-159.
- 2 J.M. den Uyl, ‘Fundamentele democratisering’, oorspronkelijk geplaatst in *Vrijheid en gelijkwaardigheid in de welvaartsstaat*, WBS 1957, geciteerd uit *Inzicht en uitzicht*, p. 79, p. 81.
- 3 J.M. den Uyl, ‘Fundamentele democratisering’, p. 80.
- 4 J.M. den Uyl, ‘kvp en sociale rechtvaardigheid’, *SE-D 1950*, p. 637-649.
- 5 Theodore Dalrymple, ‘Een verschrikkelijk ideaal’, in: *Opinio*, 1 november 2007.
- 6 J.M. den Uyl, ‘Fundamentele democratisering’ p. 86.
- 7 J.M. den Uyl, ‘Marxisme anno 1959’, *SE-D 1959*, p. 474-508.
- 8 F. Halsema en B. Snels (red.), *Vrijheid als ideaal*. Amsterdam: Boom, 2005.
- 9 J.M. den Uyl, ‘Technische vooruitgang in een anonieme maatschappij’, oorspronkelijk geplaatst in *Atoom*, 1947, geciteerd uit *Inzicht en uitzicht*, p. 12.
- 10 J.M. den Uyl, ‘Fundamentele democratisering’, p. 81.

Wat doen onze volksvertegenwoordigers daar in Europa?

Europa is ver weg. In de perceptie van de meeste mensen begint Europa pas als je de grens over bent. Onze Europarlementariërs zijn ook ver weg. Drie weken Brussel, een week Straatsburg, altijd koffers pakken en van appartement naar appartement verkassen. Nu is het verkiezings-tijd en reizen ze rond door Nederland, om er hun Europese verhaal uit te dragen. Waar is dit eigenlijk goed voor, vragen nogal wat burgers zich af. Wat doen onze volksvertegenwoordigers daar in Europa?

De democratische theorie is op dit punt niet bepaald verhelderend. Ons parlement heeft niet twee, maar drie kamers. De eerste doet aan debatten over wetgeving. De tweede controleert de regering in de vorm van spoeddebatten. En de derde kamer? Die denkt mee over regelgeving voor kindvriendelijke aanstekers. Let op de gemakkelijke cynische toonzetting van deze mededelingen. De scepsis over het Europese parlement is in onze dagen wijdverbreid en heel herkenbaar.

58 Nu de feiten. Europa is heel dichtbij. Europa bevindt zich zelfs voor een belangrijk deel in Nederland. Wij zijn zelf Europeanen. Als we beslissingen nemen over economie, energie, milieu, werkgelegenheid, cultuur, media zijn dat beslissingen die altijd een Europese dimensie hebben, ook als ze binnen de grenzen blijven van de nationaal gedefinieerde bestuurlijke bevoegdheden.

Europees beleid is geen buitenlands beleid — het hele onderwerp zou daar weg moeten, naar Binnenlandse Zaken. Onze volksvertegen-

woordigers van de Derde Kamer zouden ook niet zoveel weg moeten zijn. Ze zien zich door de ambtelijk-parlementaire logica welhaast gedwongen zich onder te dompelen in de praaticuits van Brussel en Straatsburg. Daar doen zij nuttig werk, moeten we aannemen, maar het is onzichtbaar.

De grote remedies zijn onhaalbaar: met 27 lidstaten die meepraten komt er heus geen ijzersterk Europees Parlement uit de bus. Zolang 'politiek' nationale politiek is, komt er geen *Brussel Vandaag*. Europese politieke partijen en media zijn hersenschimmen. Van Europese grondwetten en verdragen moeten we geen revolutionaire verbeteringen verwachten.

Misschien moeten we het zoeken in een verandering van blikrichting. Ook onze parlementariërs moeten zien dat Europa zich voor een interessant deel in Nederland bevindt. Laat elke fractie nu eens minstens één vrijwilliger aanwijzen die niet tussen Brussel en Straatsburg gaat pendelen, die niet deelneemt aan het commissiewerk, die zich niet verliest in het Brusselse jargon.

Laat deze volksvertegenwoordiger heen en neer reizen om in Nederland te vertellen wat er in de Europese gremia gebeurt en om in de Europese fora duidelijk te maken wat er in ons land gaande is. Het is geen radicaal voorstel, ik geef het toe, maar het is tenminste het begin van een Europese volksvertegenwoordiging.

WILLEM WITTEVEEN
Lid redactieraad s&d